

**ZUR ZUKUNFT DER KULTURLANDSCHAFT ANGESICHTS DER
AGRAR-REFORM AM BEISPIEL DES ÖSTERREICHISCH-
SÜDDEUTSCH-NORDSCHWEIZERISCHEN RAUMES¹⁾**

Heinz DÖRR, Wien, und Roland KALS, Salzburg*

mit 6 Abb. und 2 Tab. im Text

INHALT

| | |
|---|-----|
| <i>Abstract</i> | 179 |
| <i>Zusammenfassung</i> | 180 |
| 1 Einleitung | 181 |
| 2 Hinweise aus den Fachdebatten..... | 182 |
| 3 Das Agrarsystem im gesellschaftlichen Kontext..... | 188 |
| 4 Die europäische Agrarpolitik als raumgestaltende Kraft..... | 191 |
| 5 Die räumliche Relevanz der Landwirtschaft im Projektraum..... | 195 |
| 6 Der „Möglichkeitsraum“ als Fazit | 210 |
| 7 Literaturverzeichnis | 213 |

Abstract

On the future of cultivated land in the wake of the agricultural reform, as exemplified by the regions spanning Austria, southern Germany and northern Switzerland

The discourse focuses on the issue of fundamental changes to be expected, in the long term, for the cultivated landscapes of the rural regions under study. Our considerations were triggered by the fact that the EU's common agricultural policy has to be adapted to the challenges of the future. Impending enlargement of the EU and the WTO negotiations to restructure (liberalise) the global agricultural market are driving countries towards reforms. The current system of farm subsidies succeeded

1) Diese Ausführungen entstammen dem Forschungsmodul „Verantwortung für die Kulturlandschaft im 21. Jahrhundert – Prognose, Leitbilder und Konsequenzen künftiger Landnutzungsmuster“ im Rahmen des BMBWK-Schwerpunktes Kulturlandschaftsforschung. Weitere Informationen zum Projekt sind auf der Homepage www.futurelandscape.org sowie zum Programmschwerpunkt Kulturlandschaft des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur sind auf der homepage www.klf.at zu finden

* Dipl.-Ing. Dr. Heinz DÖRR, A-1090 Wien, Alserbachstraße 4/28; e-mail: heinz.doerr@arp.co.at
Dr. Roland KALS, A-5023 Salzburg, Bittsolweg 16; e-mail: roland.kals@arp.co.at

in securing coherence in land cultivation, even in structurally weak regions, albeit at the price of delaying structural change. The small- to medium-sized farms in the area under study, mostly situated on the northern flank of the Eastern Alps, are confronted with competition from the high-powered agricultural systems far away from the Alpine arch. At the same time, however, the EU's system of premiums for land and animals and the agricultural environment programmes put in place at state level have provided about half of the farm income so far. If such direct payments to farming operations having a direct impact on land use are changed as proposed in the mid-term review of the Agenda 2000, the configuration of agricultural production land as well as the appearance and structure of the historical landscapes will be affected. It is still too early to forecast such spatial effects, as the reform proposals have not been finalised as to their national scopes. By using selective indicators it is, however, possible to describe the state of the agricultural regions during the period under study and sketch the outlines of potential changes. Processes induced in this way are overlaid by general "geographical" and social developments outside the agricultural and ecological policy field. One example for them is the discussion of an emerging "Zwischenstadt" (a place both urban and rural, a "rurban city") as an important geographical category competing with both urban and rural spaces. Such deliberations will lead to the modification or even abandonment of classical urban/rural models and the traditional definitions of "ruralism" and "pastorality".

Zusammenfassung

Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Frage, mit welchen grundlegenden Veränderungen in der Kulturlandschaft der ländlichen Regionen im Untersuchungsraum auf längere Sicht gerechnet werden kann. Auslöser dieser Überlegungen ist die Tatsache, dass die Agrarpolitik der EU an die Herausforderungen der Zukunft angepasst werden muss. Die absehbaren Erweiterungsschritte und die Verhandlungen zur Neuordnung (Liberalisierung) des weltweiten Agrarmarktes im Rahmen der WTO zwingen zu Reformen. Dem derzeit geltenden Agrarfördersystem kann zugute gehalten werden, dass es dem Flächenzusammenhang der Landbewirtschaftung, auch in strukturschwächeren Regionen, gedient hat, allerdings mit dem Effekt eines verzögerten Strukturwandels. Gerade die klein- bis mittelbetrieblichen Agrarstrukturen des Untersuchungsraumes, der sich größtenteils nördlich des Ostalpenbogens erstreckt, ist mit der Konkurrenz der hochleistungsfähigen Landwirtschaft fernab des Alpenraumes konfrontiert. Gleichzeitig sicherten bislang das Flächen- und Tierprämiensystem der EU sowie die Agrarumweltprogramme der Länder rund die Hälfte der landwirtschaftlichen Einkommen ab. Eingriffe in diese flächenwirksamen Direktzahlungen an Betriebe, wie sie der Halbzeitbericht zur Agenda 2000 vorschlägt, werden sich in der Konfiguration der agrarischen Produktionsräume und auf Bild und Gefüge der jeweiligen Kulturlandschaften auswirken. Es ist noch zu früh, um diese räumlichen Effekte prognostizieren zu können, da die Konkretisierung der Reformmaßnahmen innerhalb der nationalen Spielräume nicht endgültig vorliegt. Aber anhand ausgewählter

Indikatoren lassen sich die Ausgangslagen der Agrarregionen im Untersuchungsraum beschreiben und die potentiellen Veränderungen in ihren Grundzügen auseinandersetzen. Überlagert werden solcherart induzierte Prozesse von räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen jenseits der Agrar- und Ökologiepolitik. Die Debatte um die Herausbildung der „Zwischenstadt“ als eine ernst zu nehmende Raumkategorie, die sowohl das Städtesystem als auch den ländlichen Raum konkurrenziert, ist ein Beispiel dafür. Schließlich münden solche Überlegungen in eine Relativierung oder gar Aufhebung der klassischen Stadt-Land-Modelle bzw. der traditionsbehafteten Definition von „Ländlichkeit“.

1 Einleitung

Die folgenden Ausführungen sind ein Teilergebnis eines grenzüberschreitenden Forschungsvorhabens des Schwerpunktes „Kulturlandschaft“ des Wissenschaftsministeriums.²⁾ Das Projekt beschäftigt sich mit den Auswirkungen des Rückzugs der Landwirtschaft aus der flächenzusammenhängenden Landbewirtschaftung und der Frage des Verantwortungstransfers zu anderen Landnutzern. Das zentrale Interesse gilt den Strategien zur Sicherung von Offenlandschaften und der Rolle der Landwirtschaft dabei. Die laufenden Fachdiskurse zur Reform der EU-Agrarpolitik (Stichwort „Agenda 2007“), zur Positionierung von Ökologie und Naturschutz („neue Wildnis“) und zu soziokulturellen Phänomenen der Raumentwicklung („Zwischenstadt-Debatte“) unterstreichen die Relevanz dieses Themas, das außerdem durch Krisen auf dem Ernährungssektor noch zusätzliche Brisanz bekommen hat.

Methodisch wurde eine zweifache Annäherung an die komplexe Thematik gewählt. Zum Ersten sollten quantitative Regionalanalysen die Ausgangspositionen für die weitere Kulturlandschaftsentwicklung abstecken, zum Zweiten halfen explorative Bausteine, wie eine Delphi-Befragung, Zukunftsszenarien zu generieren. Der Projektraum umfasst Österreich, Süd-Bayern, das südliche Baden-Württemberg und die nordöstliche Schweiz auf der Ebene der Landkreise bzw. Bezirke.³⁾ Denn es sollte herausgearbeitet werden, inwieweit in dieser mitteleuropäischen Groß-Region Gemeinsamkeiten in der Ausgangslage und in der Zukunftserwartung in Bezug auf die Landbewirtschaftung bestehen. In den beteiligten Ländern besitzt jedenfalls die Landwirtschaft traditionell einen hohen politischen Stellenwert und die Kulturlandschaft genießt eine hohe gesellschaftliche Wertschätzung.

2) Am Forschungsmodul wirkten mit: Dipl.-Ing. Dr. Richard DIETRICH, Lauterach (Agrarökonomie); Dipl.-Ing. Dr. Heinz DÖRR, Wien (Projektleitung); Dipl.-Ing. Monika FIBY MLA, Wien (Landschaftsplanung); PD Dr. Andreas HILBERT, Augsburg (Wirtschaftsmathematik); Dr. Roland KALS, Salzburg (Geographie); Dipl.-Ing. Eveline POHL-ISER, Wien (Landschaftsökologie) und Dipl.-Ing. Inge SCHILLER, Landshut (Raumplanung).

3) Der Projektraum umfasst elf schweizerische Kantone (Aargau, Luzern, Zürich, Zug, Schwyz, Glarus, Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Appenzell-Inner-Rhoden, Appenzell-Außer-Rhoden), fünf deutsche Regierungsbezirke (Freiburg, Tübingen, Schwaben, Oberbayern, Niederbayern) und acht österreichische Länder (außer Wien).

2 Hinweise aus den Fachdebatten

2.1 Zur konzeptionellen Positionierung des ländlichen Raumes

• Aspekte der Ländlichkeit und der strategischen Ausrichtung

Wenn Überlegungen zur Positionierung des ländlichen Raumes angestellt werden, ist damit zunächst die Frage verbunden, ob angesichts des fortgeschrittenen soziokulturellen Wandels der so genannte Stadt-Land-Gegensatz als Zugang noch berechtigt ist. Die bäuerliche Gesellschaftsform scheint zu einem gesellschaftlichen Residuum geschrumpft (GREIF 1998, S. 29). Nach wie vor werden in der *politischen Argumentation* Formeln wie „ländlich = bäuerlich = Familienbetriebe plus Dorfgemeinschaft“ hoch gehalten. Innerhalb der Agrarszene stören allerdings ledig verbleibende Landwirte, aus dem urbanen Milieu stammende Hobbybewirtschafter oder bewusste „Agrar-Unternehmer“ dieses Leitbild, ganz abgesehen von der längst mehrheitlich nicht-landwirtschaftlichen Wohnbevölkerung in den meisten dem ländlichen Raum zugezählten Regionen. Soziologisch entstand ein Dualismus zwischen der ortsständigen bzw. produktionsflächenbesitzenden und der pendelnden Bevölkerung mit zahlreichen Mischformen und Doppelexistenzen (vgl. LICHTENBERGER 1981; HENKEL 1999, S. 71f.; PEVETZ 1999).

„Das Land“ stellt unbestritten ein physiognomisches und landschaftsstrukturelles Phänomen dar, das in den Nutzungsbildern, in den Ökosystemen und in der Naturraumausrüstung recht deutliche Abgrenzungen und Zuordnungen erlaubt. Zu diesen Fragestellungen haben die raumbezogenen Forschungsprogramme des letzten Jahrzehnts für Österreich umfassende Grundlagendaten geliefert (z.B. SEGER 1995, 1998, 2000; WRBKA et al. 2002). Relativiert oder sogar konterkariert werden diese physischen Gliederungen durch die sozioökonomische Lebenswirklichkeit – auch ein Effekt der medialen Durchdringung und der im Vergleich zu früher mühelosen Mobilität. Damit ist das Phänomen „Land“ zu einem Attraktivum und zu einem *komplementären* Bestandteil für die ökonomisch und kulturell weitgehend urbanisierte Gesellschaft geworden. Ausnahmen bestätigen manchmal die Regel: In der geschrumpften Peripherie, wie in den Höhen mancher Berggebiete oder weit abseits von Verkehrsmagistralen, mögen sich soziokulturelle Rückzugsräume der Ländlichkeit erhalten haben, aber um den Preis der Wohlstands-Abkoppelung und der Substanz-Auszehrung – in einer nüchternen Betrachtung freilich kein Gegenmodell.

In den mitteleuropäischen Breiten sind *ländliche Kernräume* selten geworden, in denen der unproduktive Wertschöpfungsanteil noch maßgeblich zur Existenzsicherung der Wohnbevölkerung beiträgt. Es wird wohl kein Zufall gewesen sein, dass der wissenschaftliche Naturschutz aus dieser Erkenntnis heraus „rettende“ und alternative Strategien erarbeitet hat. Da sind einerseits integrierte Schutz- und Entwicklungsstrategien, wie *Biosphärenkonzepte*, für Regionen, in denen es noch Ansatzpunkte für eine Revitalisierung endogener Kräfte gibt. Andererseits wurde als Alternativstrategie die „Wildnis“ in die Diskussion gebracht. Deren wesentliches Kennzeichen ist der Schutz natürlicher Sukzessionsprozesse in den von der Bewirtschaftung aufgegebenen Landschaftsräumen (KONOLD et al. 1994; ANU 2001).

So wurde für Baden-Württemberg das PLENUM-Konzept erarbeitet und die dafür noch geeigneten Räume identifiziert.⁴⁾ 22% des Landesgebietes, konfiguriert in 20 Inseln, kommen dort für die Umsetzung in Frage, die sich allerdings zögerlich vollzieht. Da der Schutz seltener Arten und Standorte („Arche Noah-Prinzip“) dank der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU und anderer internationaler Artenschutzabkommen ziemlich ausgereizt zu sein scheint, war eine Umorientierung zu Formen des „Breitenschutzes“ nahe liegend. Derartige integrative Konzepte stützen sich natur-schutzfachlich auf den *Zielartengedanken*⁵⁾, eingebettet in einen größeren regionalen Maßstab, und beziehen die Landbewirtschaftung interdependent ein. Überhaupt spielt der Raum- und Flächenbezug in letzter Zeit eine gestärkte Rolle. Das mag mit dem anscheinend unaufhaltsamen Rückzug der Landwirtschaft zusammenhängen, aber auch mit der Befürchtung, dass eine zunehmend – bis hin zu einer „Bodenunabhängigkeit“ – industrialisierte Agrarproduktion sich jeder Transparenz entziehen könnte (vgl. SEHER 2002, S. 33).

Die in Deutschland und in der Schweiz geführte „Zwischenstadt“-Debatte, an der sich mittlerweile die meisten raumbezogenen forschenden und planenden Disziplinen beteiligen (SIEVERTS 1999), ist ein weiteres Anzeichen, dass sich eine dritte grundlegende Raumkategorie zwischen Stadt und Land⁶⁾ ausgeformt hat, die übrigens konzeptionell schon in der Romantik des ausgehenden 19. Jahrhunderts vorausgedacht worden war – etwa in der Gartenstadt-Idee von E. HOWARD.⁷⁾ Lange Zeit galt die Urbanisierung als eine zentripetale, von städtischen Schwerpunkten ausgehende und dorthin funktionell orientierte Raumentwicklung. Die zunehmende Eigenständigkeit der jüngeren Raumtypen lässt sich nun nicht mehr allein als ausufernde (Sub-)Urbanisierung erklären und behandeln. Damit ist dem ländlichen Raum genauso wie dem Städtensystem eine Konkurrenz erwachsen, die Wohnbevölkerung und Wirtschaftskraft anzieht. Insbesondere für den ländlichen Raum stellt sich die Frage, worin seine zukunftsfähige Rolle bestehen wird und in welchen Konfigurationen sie gespielt werden kann. Schließlich ist die Landwirtschaft als tragende Säule der Regionalentwicklung bereits schwach geworden. Außerdem zählt sie als hoch subventionierter Wirtschaftssektor zu den gefährdeten Bereichen der Gesellschaft.

4) PLENUM = Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt, s. dazu LfU (1999), S. 6.

5) Als Grundlage für die Landschaftsrahmenplanung in Baden-Württemberg wurde ein Konzept der „Zielorientierten Indikatorenarten“ entwickelt, das landesflächendeckend für 18 Teilräume Zielvorgaben macht, die nicht nur den Mindestbesatz an Zielartenkollektiven, sondern auch die Optimierung der Habitate beinhaltet. Damit wird nicht nur ein Monitoring und Controlling möglich, sondern auch versucht, eine „Waffengleichheit“ mit z.B. regionalwirtschaftlichen Zielgrößen bei der politischen Interessenabwägung herzustellen (MATERIALIEN ZUM LANDSCHAFTSRAHMENPROGRAMM BADEN-WÜRTTEMBERG, o.J.).

6) Diese Phänomene der Siedlungsdynamik haben schon verschiedene Bezeichnungen erhalten: Raumplaner sprechen aus ihrem zentralörtlich-funktionellen Blickwinkel von der „Regionalstadt“ und verweisen z.B. auf das Vorarlberger Rheintal. Raumforscher haben unter dem Eindruck der Deagrarisierung den sozioökonomischen Begriff „periurbaner Raum“ verwendet. Mit der Kategorie „Zwischenstadt“ wird die soziokulturelle Problematik, u.a. in Bezug auf die Identitätsfindung, thematisiert, womit dem fachlich ausgereizten Zugang über die Zersiedelung eine offensive Auseinandersetzung mit diesem Phänomen entgegengesetzt wird.

7) Man wird an Ebenezer HOWARD's Darstellung von den drei Magneten erinnert, die die Vorteile und Nachteile der Stadt und des Landes zeigen bzw. als Conclusio die Vorteile beider vereinigt und daraus das Siedlungsmodell der „Gardencity of tomorrow“ ableitet (HALL 1989, Fig. 4.2).

• **Ländlicher Raum – bald eine obsoletere Raumkategorie in Kerneuropa?**

In längerfristiger Perspektive stellt sich sogar die Frage, ob der „Ländliche Raum“ als fassbare Kategorie nicht in Auflösung begriffen ist, weil er in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht von der „Zwischenstadt“ aufgesogen wird und die verlassenen bzw. ausgedünnten Gebiete zu Natur- und Ressourcenschutzreservaten mutieren. Dazwischen platziert sich dann die hochproduktive Landwirtschaft in monofunktionalen *Agrarinseln*, die sich entsprechend den nachgefragten Agrarprodukten konfigurieren werden.⁸⁾ Die Freizeitgesellschaft siedelt ihre Ausübungen an den landschaftlich reizvollen Rändern der Zwischenstadt an oder sucht an den Rändern der Naturreserve – allenfalls in kontrollierten Exklaven – ihre außergewöhnlichen Erlebnisse. Für Deutschland ist ein derartiges Raummuster bereits entworfen worden (vgl. DOSCH & BECKMANN 1999, Abb. 11). Extreme Vorschauen gehen davon aus, dass in Deutschland bis 2015 im Pflanzenbau nur noch acht „Agrarinseln“ im Flächenausmaß von 85.000 km² für die Nachfragedeckung erforderlich wären. Das bedeutet, dass 30.000 km² an Ackerflächen (im Vergleich: etwa die Fläche von Nieder- und Oberösterreich) und dazu noch große Anteile von Grünlandflächen anderen Nutzungen zugeführt werden müssten (DOSCH & BECKMANN 1999, S. 297).

Ein Seitenblick auf das benachbarte Frankreich lohnt, weil in diesem zentralistisch aufgebauten Staat die Benachteiligung und Entleerung der ländlichen Regionen seit langem ein Thema der Raumforschung darstellt. In einer offenen Zukunftssicht werden dort in unterschiedlichen Szenarien die Überlebensoptionen einerseits der Landwirtschaft (LACOMBE 2002)⁹⁾ und andererseits des ländlichen Raumes als implizite Frage der nationalen Raumordnungsstrategie zur Diskussion gestellt (DATAR 2002).¹⁰⁾

Das *Europäische Raumentwicklungskonzept* (EUREK) 1999 muss aus Gründen der gemeinschaftlichen Kohäsion der polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung verpflichtet sein. Es spricht dennoch deutlich die Leistungsträger unter den Regionen (Metropolregionen von globaler Bedeutung), die für bestimmte globale Funktionen

8) Der Begriff „Agrarinsel“ tauchte Mitte der 1990er-Jahre in der deutschen Literatur auf und bezeichnet weiträumige, hochleistungsfähige Produktionsgebiete, die nicht mehr zwangsläufig räumlich verbunden sein müssen (KUHLMANN F. 1993 zit. in HEISSENHUBER 1995, S. 121-130).

9) Zusammengefasst entwickelt die Studie des französischen Agrarforschungsinstitutes (LACOMBE ist dessen Direktor) vier Szenarien für 2015: 1. *Protektionismus* (= Ghettoisierung der Landwirtschaft) in Fortschreibung der bisherigen Politik; 2. *Deregulierung* zum freien Markt als Bruch in der Politik; 3. *Wettkampf der Regionen* = Politik für „wertgeschätzte“ Regionen ersetzt bisherige Agrarpolitik; 4. *Ländliche Entwicklung* durch multifunktionale Landwirtschaft = Regionalpolitik für alle ländlichen Räume. Konsequenzen dieser Szenarien sind: 1 ist weder WTO- noch langfristig sozial kompatibel, 2 bedeutet eine Dezimierung des Bauernstandes und Konzentration der Bewirtschaftung auf Gunstgebiete, 3 bedeutet, es wird Gewinner („Player“) und Verlierer („Non Player“) unter den Agrarregionen geben, und 4 zielt auf agrarische Unternehmensvielfalt integriert in die Regionalwirtschaften ab, bedarf aber zum Disparitätenausgleich innerhalb des ländlichen Raumes einer breiten öffentlichen Abstützung.

10) Die staatliche Raumordnungscommission DATAR hat vier territoriale Szenarien für 2020 ausgearbeitet, die im Hinblick auf die Rolle ländlicher Regionen aufschlussreich sind: In Szenario 1 („*l'archipel éclaté*“) stärkt die Globalisierung die bekannten Agglomerationsräume als Wachstumspole und schwächt die Konkurrenz der nachgeordneten Ergänzungsgebiete; in 2 („*le local différencié*“) schafft ein hohes Niveau an Selbstorganisation ein gestuftes System von fixen Kooperationsräumen; in 3 („*le centralisme rénové*“) wird der Zentralismus restauriert und in 4 („*le polycentrisme maillé*“) entsteht ein Netzwerk mit wechselnden Partnern und Konkurrenten („*Kooppkurrenz*“). Dazu ist festzustellen, dass nur bei Szenario 3 eine selbstbestimmte Rolle ländlicher Gebietskörperschaften möglich und bei Szenario 4 zumindest denkbar ist, wenngleich im Sog der Städte nur als austauschbarer Partner erreichbar sein würde.

prädestinierten Räume (z.B: Gateway-Städte im Atlantikbogen oder nach Osteuropa) und die innereuropäischen Disparitäten an. Der Ländliche Raum wird als Kategorie dem Städtesystem an die Seite gestellt. Als gemeinsamer Nenner wird lediglich eine „geringere Bevölkerungsdichte“ und ein „höherer Anteil an landwirtschaftlicher Flächennutzung“ genannt, sonst aber betont, dass sich „die Entwicklungspfade (der ländlichen Regionen) erheblich unterscheiden“. Aufgrund dieser Vielfalt bedürfe es subsidiärer Lösungsansätze. Die Verflechtung mit dem Städtesystem umschrieben als „Stadt-Land-Partnerschaft“ erfordere in den meisten Fällen die (Stadt-)Region als „richtige“ Handlungsebene (EUREK 1999, Abs. 90, 92, S. 25).

Indirekt bestätigt das *Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001(-2010)* die Auflösungserscheinungen des ländlichen Raumes, indem es lapidar voranstellt: „Die ländlichen Regionen sind vielfältig strukturiert und längst nicht mit dem landwirtschaftlich genutzten Raum gleichzusetzen“ und „... stellen keinen vernachlässigbaren (!) Ergänzungsraum dar, sondern sind ein eigenständiger und funktionell wesentlicher Bestandteil des Staates.“ Es wird nicht einmal andeutungsweise eine Abgrenzung oder eine strategieorientierte Gliederung des ländlichen Raumes vorgenommen. Damit bleiben die Rolle solcher Regionen und der grundsätzliche Handlungsbedarf unklar. Angesprochen wird hingegen eine Fülle von Partikularinteressen, wie die der Landwirtschaft (z.B. der Abgeltungsbedarf für die Landschaftspflege gegenüber dem Tourismus). Zwar wird der internationale Konkurrenzkampf erwähnt und mit der gewandelten Funktion der Landwirtschaft als multifunktionale Leistungsanbieterin verknüpft, aber dabei hat man anscheinend den fortgesetzten Anspruch auf öffentliche Zuschüsse im Auge gehabt.¹¹⁾

2.2 Die „Offenlandschaft“ als Anker der Kulturlandschaft

• Wahrnehmung über Landschaftsbilder

Wird über Kulturlandschaft gesprochen, dann gelangt man rasch zur Metapher der „Offenen Landschaft“. Dabei präsentiert sich in der allgemeinen Wahrnehmung die Begrifflichkeit eigentlich umgekehrt: nur offene Landschaften gelten als Kulturlandschaften im engeren Sinne, während etwa der Wald in der Kulturlandschaft lediglich in seiner Eigenschaft als berandendes bzw. bereicherndes Element akzeptiert wird. Vor allem in Alpinregionen ist die beobachtbare „Verwaldung“ nach dem Rückzug der Grünlandwirtschaft regelrecht zu einem Bedrohungsbild geworden.¹²⁾

11) Das System der Direktzahlungen wird (politisch) mit der Abgeltung „multifunktionaler Leistungen“ (wie Offenhaltung der Landschaft) begründet. In einer agrarökologischen Sichtweise muss von multifunktionalen Effekten gesprochen werden, die die negativen externen Effekte, z.B. Belastungen des Grundwassers, Überdüngung von Magerstandorten u.a.m., miteinschließen. Diesen negativen Effekten wird wiederum mit Hilfe der Agrarumweltprogramme entgegengewirkt.

12) Allerdings ist die Rückkehr des Waldes in den seltensten Fällen ein Resultat der natürlichen Sukzession, sondern findet als gezielte Aufforstung (als Ausdruck eines geänderten ökonomischen Kalküls) statt. Dadurch verläuft die Verwaldung wesentlich radikaler („Verfinsterung der Region“) als dies unter natürlichen Prozessen der Fall wäre. Übrigens könnte die Waldausstattung der europäischen Urlandschaften wesentlich bescheidener gewesen sein, als bisher angenommen (vgl. BEUTLER 2000).

Jedenfalls wurde für den sesshaft gewordenen Menschen die Kolonisierung seiner Umwelt – die Urbarmachung für Nutzungen – zum Symbol für den zivilisatorischen Fortschritt seiner Gruppe. Für das Individuum sind kulturelle Zeichen zur Vermarktung seines Besitzes und seiner räumlichen Zugehörigkeit wichtig. Moderne Zugänge schließlich bringen den räumlichen Maßstab seiner Wahrnehmungsgabe, seiner Aktionsradien und seiner Identitätsbedürfnisse ins Spiel (vgl. ITTELSON et al. 1977). Dazu zählen ästhetische Vorstellungen, die nach der Sicherung des Siedlungs- und Wirtschaftsraumes vor Naturgefahren und der Ausschöpfung der natürlichen Produktionskraft, an Wert gewinnen. Zwischen den Verbindungslinien anthropogener Aktivitätsschwerpunkte entsteht eine Kammerung der Kulturlandschaft, die mit Elementen, die den angeführten Bedürfnissen dienen, angereichert oder gegliedert wird. Sie stellen im Allgemeinen landschaftstypische Natur- und Kulturwerteinventare dar. Ein gewisser visueller Abwechslungsreichtum gilt gemeinhin als Idealbild einer Landschaft, das sich durch „Kleinteiligkeit“ und „Randeffekte“ auszeichnet. Einzelbäume, Baumgruppen, allenfalls kleinere Waldremisen gelten daher als attraktive botanische Füllung des Raumes. Damit eine Offenlandschaft als ästhetisch empfunden wird, gilt es zusätzlich noch die heikle Balance zwischen gezähmter Natur und baulich-technischer Landschaftsausstattung zu finden. Damit ist der Vordergrund eines bevorzugten Blickfeldes beschrieben. In ihren Dimensionen bedrohlich wirkende Landschaftsteile (wie Bergketten, Forste) werden hingegen gerne als Kulisse im Hintergrund gesehen.

Diese Problematik der „Konstruktion“ von Kulturlandschaft ist ein immer wieder beliebtes Thema geographischer Forschung (vgl. HARD 1970, 1979). Eine Durchsicht der im deutschen Sprachraum aktuellen Landschaftsentwicklungsprojekte zeigt, dass das Postulat „Offenhaltung der Landschaft“ häufiger Anlass für die Projektgenese oder zumindest ein wesentlicher Bestandteil der Projektabwicklung gewesen ist. Darüber hinaus stützt das Thema relevante Politikfelder, wie die Agrarpolitik (Gewährleistung der Multifunktionalität und Flächendeckung der Bewirtschaftung) oder die Naturschutzpolitik, argumentativ in der Gesellschaft ab.

• *Motive für die Offenhaltung*

Im Wesentlichen sind es zwei Motive, die für die Offenhaltung sprechen:

a) Offene Landschaften sind aus soziokulturellen Gründen wünschenswert: Fast immer geht es um ein harmonisches Landschaftsbild, nicht selten in einem touristischen Verwertungszusammenhang („Erholungswirksamkeit“). Häufig ist diese Sichtweise eingebettet in eine allgemeine ethisch-kulturhistoristische Grundhaltung, in der die Preisgabe von im Laufe der Kulturgeschichte angeeigneten Landschaftsräumen abgelehnt und mit der Sorge um kulturelle Grundwerte verknüpft wird: *„Das Wort „Kultur“ (im landwirtschaftlichen Sinne) verstehe ich dabei nicht nur als Urbarmachung und Pflege des Bodens, sondern vielmehr als Ausdruck des menschlichen Schaffens schlechthin, um sich von den Früchten der Felder zu ernähren. Für die nutzungstypische Ausstattung der Landschaft gelten somit die gleichen Maßstäbe wie beispielsweise für kulturelle Bauten, Trachten oder Dialekte, kurz, für das geistig-kulturelle Gedankengut und Brauchtumsgut“* (BRIEMLE 2000).

b) Offenlandschaften können aus generellen ökologischen Überlegungen erstrebenswert sein, meist in ihrer Funktion als „Container“ für eine hohe biotische Vielfalt. Meistens ist damit die Vorstellung gezielter pflegender Eingriffe verbunden, um eine bestimmte, als wertvoll eingestufte Biotopausstattung zu (er)halten. In der Regel knüpft sich daran eine lebhaftere Methodendiskussion, da der agrarische Produktivitätsfortschritt und die gewandelten Marktmechanismen nur in seltenen Fällen das ökologisch „richtige“ Landschaftsmuster garantieren können.

Die Befassung mit der Offenlandschaft war und ist stets mit dem Bedrohungsbild „Verlust“ hinterlegt: Verlust an Qualität (Landschaftsbild, biotische Ausstattung), Verlust von Stabilität (ökonomisch, ökologisch), und schließlich im Extremfall: Verlust des Menschen als landschaftsprägender Faktor. Zwangsläufig resultiert daraus der Reflex des „Bewahrens“ und „Sicherns“ um jeden Preis. Neuerdings scheint zumindest die ökologische Landschaftsdiskussion buchstäblich in Bewegung zu kommen: Mit Hilfe „dynamischer Leitbilder“ soll eine „behutsame“ Weiterentwicklung der Kulturlandschaften erfolgen. Dabei geht man von der Erkenntnis aus, dass die weniger produktiven Agrarflächen mit den herkömmlichen Anreizen (z.B. Prämien für die Aufrechterhaltung traditioneller Wirtschaftsweisen) nicht dauerhaft gehalten werden können. In der agrarischen Peripherie wird daher zunehmend eine low-cost-Strategie angestrebt, die sich im Wesentlichen auf den „integrativen Schutz natürlicher Prozesse“ stützt. Die Ansätze reichen dabei von verschiedenen Beweidungsstrategien über Mulchtechniken und Brandversuchen bis hin zu mechanischen Offenhaltungsmethoden mit Kettenfahrzeugen (BAYER et al. 2000).

Gemeinsames Merkmal dieser Verfahren scheint die weitgehende „Entkoppelung“ von der Urproduktion bzw. der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ zu sein. Damit bietet sich die grundsätzliche Chance für nichtagrarische Interessenten, erstmals in größerem Ausmaß die Verantwortung über Offenlandschaften zu übernehmen. Dabei bleibt allerdings offen, ob diese „Verantwortungsübergabe“ (z.B. an Naturschutzvereine, „Hobbylandwirte“, Tourismusverbände) in größerem Umfang gesellschaftlich gewünscht bzw. durchsetzbar sein kann. Massive Widerstände aus dem Bauernstand sind jedenfalls zu erwarten, wenn nun nach der Relativierung seiner agrarischen Produktionsaufgaben womöglich auch die landschaftserhaltende Funktion zur Disposition stehen sollte.

3 Das Agrarsystem im gesellschaftlichen Kontext

3.1 Das Wechselspiel der Akteure

Gerne versteht sich die Landwirtschaft als ein nach außen geschlossen auftretendes, für sich existierendes und in sich gerechtfertigtes System. Sie beansprucht als Bewahrerin der bäuerlichen Kultur, den ländlichen Raum weiterhin zu prägen. Die *multifunktionalen Leistungen* der Landwirtschaft für die Kulturlandschaft und für das Gemeinwohl der Gesellschaft beziehen letztlich den Steuerzahler mit seinen verschiedenen Bedürfnissen (Naherholungsinteressent, Nahrungsmittelkonsument, Ressourcenverbraucher, Nachbar) in die Diskussionen ein. Ökonomisch motivierte Auswüchse und daraus resultierende Krisen (wie BSE, Nitrofenskandal) haben den kritischen Konsumenten als Partner ins Spiel gebracht. „*Ernährungssicherheit*“ ist zu einem Synonym für das gesellschaftliche Bedürfnis geworden, die Produktionsprozesse transparenter zu gestalten. Ein Dauerthema der agrarökonomischen Debatte stellt die *Preiswürdigkeit von Nahrungsmitteln* und der den Produzenten zustehende Erlösanteil dar. Diese fühlen sich bei den Erzeugerpreisen benachteiligt und durch die Beihilfen, die als Deckungsbeitrag zu den Gestehungskosten bei den meisten Grundnahrungsmitteln unverzichtbar geworden sind, in gewisser Weise missachtet. Dabei darf nicht übersehen werden, dass in der sozialen Pyramide es die kaufkraftschwachen Schichten sind, die demographisch zulegen und damit eine anhaltende Nachfrage für preisgünstige Lebensmittel aus der „Standardproduktion“ absichern (vgl. MEYER & SAUTER 2002).

• *Allokation der Landwirtschaft im Raum*

Die Schwierigkeit zusätzliche Mengen oder höherpreisige Produkte auf dem Markt abzusetzen, führt zunächst zur Frage, ob die gegenwärtige Allokation von Produktionsräumen und Betriebsstätten im Raum auf Dauer aus der Sicht des Marktausgleichs zweckmäßig ist. Daran knüpft sich ferner die Frage, unter welchen Spielregeln (transparente Produktion) künftig produziert wird, wenn man an die Verwendung gentechnisch veränderten Saatgutes und die Handhabung einer räumlichen Koexistenz von gentechnikfreier und gentechnikgestützter Produktion denkt. Als Drittes ist die Frage aufzuwerfen, ob die Verhaftung in gewachsenen Regionskonfigurationen ausreichen wird, um im Wettbewerb der Agrarregionen zu bestehen, etwa wenn nur ein geringes Gewicht in der Verhandlungsposition gegenüber Verarbeitern bzw. Vermarktern in die Waagschale gelegt werden kann. Man darf abschließend die Prognose wagen, dass letztlich die *Nachfrage*, die *Spielregeln* und die *regionale Organisation* die Allokation der Landwirtschaft im Raum bestimmen werden und den öffentlichen Zuschüssen nur eine ausgestaltende Funktion zukommen wird.¹³⁾ Die „Flächendeckung“ als Postulat der Agrarförderpolitik würde dadurch allerdings fraglich.

13) Agrarkommissar Franz FISCHLER hat anlässlich des Europäischen Bergbauerkongresses am 30.9.2002 in St. Johann im Pongau in Anwesenheit des damaligen österreichischen und des französischen Agrarministers Wilhelm MOLTERER und Hervé GAYMARD gemeint: „*Wenn die Agrarier das System nicht reformieren, werden es andere tun, indem sie die Mittel einfach kürzen*“.

Die jüngst beobachtbaren Umstände (Ernährungsdebatte, Differenzierung der Lebensstile, Verarbeitungs- und Handelskonzentration) lassen darauf schließen, dass sich die Nachfrage polarisieren wird, einerseits Billiglinien und andererseits Qualitätslinien und regionale Spezialitäten. In der Folge müssten sich angebotsseitig die Agrarregionen stärker profilieren (vgl. MEYER & SAUTER 2002, S. 131). Diese Trends waren übrigens aus der Delphi-Umfrage 2002 ablesbar (vgl. Kap. 3.2). Auf längere Sicht zeichnet sich folgende regionale Separierung ab:

- *(welt-)marktfähige Produktions-Regionen* konfiguriert in großräumigen Agrarinseln,¹⁴⁾
- *Nahversorger-Regionen* für den Bedarf des nächstgelegenen Ballungsraumes situiert als *Agrarzellen* in einem periurbanen Servicegürtel (vgl. dazu S. 209) und
- *exklusive Spezialitäten-Regionen*, die touristische und produktbezogene Qualitäten zu einer *Unique Selling Proposition* verbinden.

Ob daneben noch indifferenter Ausprägungen von Agrarregionen überleben werden, bleibt fraglich; möglicherweise gewinnt die „*Hobby-Landwirtschaft*“ in der *Freizeitlandschaft* unter bestimmten Voraussetzungen weiter an Bedeutung.¹⁵⁾

3.2 Resümee der Delphi-Umfrage 2002

Die Delphi-Umfrage zur Zukunft der Landschaft in Mitteleuropa wurde in zwei Durchgängen im Jahr 2002 in Österreich, Deutschland und in der Schweiz durchgeführt (DÖRR 2003; DÖRR & KALS 2003). An ihr haben sich 445 bzw. 323 Personen aus den Akteursgruppen Landnutzung, Politik und Interessenvertretung, Forschung und Bildung sowie Verwaltung und Planung beteiligt. Zu etlichen Detailthemen wurde sowohl nach der bisherigen Erfahrung als auch nach der Einschätzung auf zehnjährige Sicht gefragt. Aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Status-quo-Reflexion und der Zukunftserwartung der Akteure sollte auf die Entwicklungspotentiale für die Regionen stellvertretend für den Projektraum geschlossen werden.¹⁶⁾ Folgende Trends lassen sich resümieren:

-
- 14) Das werden hochprofessionelle Bewirtschaftungsweisen (precision farming) sein, die ökologisch nicht bedenklich sein müssen, weil Monitoring im Betrieb und Kontrolle von außen ebenso professionalisiert sein werden. Als problematisch kann sich der beschleunigte Verlust der Sorten- und Rassenvielfalt (Agrobiodiversität) erweisen.
- 15) Vor allem in der Außenzone von Stadtregionen sind Stadtflüchter als „Hofübernehmer“ und Einheimische auf retardierten Hofstandorten mit vornehmlicher Wohnfunktion anzutreffen, die eine extensivierte Nutzung (wie Schafhaltung) oder eine (nichtexistenzielle) Eigenversorgung (wie Hobbyweinbau) betreiben.
- 16) Den Umfrage-Teilnehmer/innen wurden Agrarregionen aus dem außeralpinen Raum (Offenlandschafthematik !) zur Auswahl angeboten, die zwar nicht gewählt werden mussten, aber von 90% in Anspruch genommen wurden. Die Auswahlregionen waren: Der Kanton Thurgau (CH), die süddeutschen Landkreise Ravensburg (Baden-Württemberg), Aichach-Friedberg, Dachau, Mühldorf am Inn und Altötting (Bayern), die österreichischen Bezirke Braunau am Inn, Ried im Innkreis (Oberösterreich), Zwettl, Gänserndorf (Niederösterreich), Fürstenfeld und Feldbach (Steiermark).

- Die Agrarregionen besinnen sich auf ihre *Marktstärken* und suchen ihren „eigenen Weg“. Daher gilt die Biolandwirtschaft nicht unbedingt als Idealbild und die agrarindustrielle Bewirtschaftung gemeinhin nicht als Schreckgespenst. Für die Raumentwicklung ergibt sich daraus eine zunehmende Vielfalt von Regionen, unter denen sich profilierende „Player“, aber auch bedeutungslos werdende „Non-Player“ befinden werden.
- Im *Konzert der Regionen* nimmt der Wettbewerb um Marktpositionen, auch in Nischen, um Boden oder Produktionskontingente zu. Für die Kulturlandschaft bringt diese Entwicklung eine stärkere Differenzierung im Landnutzungsmuster und eine Anreicherung mit technoid wirkenden, der Spezialisierung dienenden Elemente im Landschaftsbild mit sich. Dazu kommen in Rückzugsgebieten größere Verwaltungs- und Wildnis-Flächen. Die Spezialisierung sowohl intensiv als auch extensiv genutzter Landschaftsräume nimmt zu und deren Konfigurationen werden großzügiger.
- Innerhalb der Regionsgemarkungen können gegensätzliche Entwicklungen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten Platz greifen. *Traditionelle und innovative Milieus* werden dann parallel wirtschaftlich wirksam und landschaftlich prägend. Die Vielfalt im Landschaftsbild verlagert sich von der Ebene des vielseitig produzierenden Betriebes auf die Ebene unterschiedlich wirtschaftender Kleinregionen. Für diese „Agrarzellen“ sind durchaus Standortanforderungen wichtig, wie sie für andere marktnah produzierende Wirtschaftsstandorte (Verkehrsanbindung, Synergie im Cluster) gelten. Darauf muss unter anderem die Raumordnung eine zeitgemäße Antwort finden.
- Die Voraussetzungen für die *Existenzfähigkeit von Hauptidealbetrieben* müssen angesichts der europäischen Integration und der verschärften Marktanforderungen realistisch bewertet werden. Der Schwellenwert für eine nachhaltig existenzfähige Betriebsgröße steigt an (im Durchschnitt ab 60 ha aufwärts, abgesehen von Sonderproduktionen). Flächenaufstockungen in der Umgebung, aber auch in benachbarten Regionen schreiten fort. Herkömmliche Standortbindungen lockern sich dadurch, die Einstellung zum Boden wird tendenziell „utilitaristischer“ (= der Nützlichkeit der Situation unterworfen). Ein Wandel im „Größen-Verständnis“ ist feststellbar.
- *Landschaftspflege und -entwicklung* bleiben subsidiär zu erledigende und hauptsächlich öffentlich finanzierte Aufgaben. Die Möglichkeiten, freiwillige öffentliche oder private Mittel aufzutreiben, sind beschränkt. Es mangelt an überzeugenden Trägerschaftsmodellen, die im Falle von Systembrüchen – wie dem Zerreißen der flächendeckenden Landbewirtschaftung – wirksam werden können.
- Die wachsende Bedeutung der *Freizeitgesellschaft bzw. -wirtschaft* wird akzeptiert und als Verbreiterung der Wirtschaftsbasis begrüßt. Die agrarische Grundprägung der Offenlandschaft wird allerdings relativiert. Nutzungskonflikte, wie man sie aus dem stadtnahen Raum kennt, breiten sich auf das weitere Land aus. Das Bedürfnis nach Abschottung sensibler Nutzungen, etwa der hochproduktiven Landwirtschaft, der Jagdwirtschaft, des Naturschutzes oder lukrativer Freizeitträume, nimmt zu. Unter dieser fortschreitenden Funktionalisierung der Landschaften, die schließlich zu „Themenparks“ mutieren, leidet nicht nur der freie Landschaftszugang.

4 Die europäische Agrarpolitik als raumgestaltende Kraft

4.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)

Die GAP ist in der Vergangenheit mehrfach reformiert worden. In den Anfangsjahren standen die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung und die Produktivitätssteigerung im Vordergrund. Diese Bemühungen waren so erfolgreich, dass man in der Folge nach Wegen suchte, die Überproduktion und die durch Beihilfen verursachten Marktverzerrungen zu korrigieren. Gleichzeitig sollten die wachsenden Budgetprobleme gelöst und die finanzielle Belastung der Steuerzahler (v.a. in den nettoeinzahlenden Ländern) abgebaut werden. Mit der „**McSharry-Reform**“ ab 1992 wurden die Preisstützungen für viele Agrarerzeugnisse gekürzt und gleichzeitig Direktzahlungen an die Landwirte als Abgeltung für die erbrachten multifunktionalen Leistungen eingeführt. Die im Jahr 1999 – allerdings in verwässerter Form – in Berlin beschlossene **Agenda 2000** kann als Weiterentwicklung der McSharry-Reform gelten. Diese beinhaltet allerdings nach wie vor erhebliche Exportsubventionen, welche einen Hauptstreitpunkt in den laufenden **WTO-Verhandlungen** darstellen.

In der zur Jahresmitte 2002 vorgelegten **Mid-Term-Review der Agenda 2000** wurden eine Abschaffung der Beihilfen oder eine Renationalisierung der Agrarpolitik abgelehnt, verbessert werden sollte vor allem die Kohärenz der GAP-Instrumente.¹⁷⁾ Neben einer weiteren Rücknahme von Produktsubventionen, vor allem bei Getreide, Rindfleisch und Milch, wurde dem Agrarministerrat – als durchaus radikaler Schritt – eine Umstellung auf ein von der Produktionsleistung entkoppeltes Zahlungssystem empfohlen. Künftig sollen die Einhaltung von Standards im Tierschutz, in der Lebensmittelqualität und im Umweltschutz („Cross Compliance“) stärker belohnt werden. Eine Mitteleinsparung wird von einer schrittweisen Reduktion der Direktzahlungen beginnend mit dem Jahr 2004 um 20% („dynamische Modulation“) erwartet. Ein Freibetrag soll aber bewirken, dass kleinere Betriebe, man schätzt drei Viertel der Landwirte, von der Modulation gar nicht berührt werden. Profitieren würden im Übrigen voraussichtlich die Berggebiete. Wenig Begeisterung löst allerdings die notwendige Auditierung der Betriebe aus (vgl. MILLER 2002, MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG 2002).

Generell soll die Bedeutung der **Zweiten Säule der GAP**, die *Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung* beinhaltet, weiter zunehmen. Allerdings konzentrierte sich diese Strukturförderung bislang auf landwirtschaftsbezogene Maßnahmen, sodass noch von keiner umfassenden sektorenübergreifenden Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum gesprochen werden konnte. Als Förderziele werden die Unterstützung in der Wettbewerbsorientierung (Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung, Ausbildung, Frühpensionspläne), die Verbesserung der Lebensqualität (z.B. Dorferneuerung, Agrotourismus) sowie der Schutz von Umwelt und des landschaftlichen Erbes angeführt. Mit diesen Reformen soll das marktverzerrend und protektionistisch

17) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik; Dokument KOM(2002) 394 endgültig, 10.7.2002.

wirkende EU-Fördersystem umgestaltet und damit im WTO-Vokabular „Green Box“-tauglich werden. Die **Erste Säule** mit den *Direktzahlungen* wird zwar beibehalten, aber anhand eines „historischen“ Referenzzustandes des Betriebes flächenbezogen eingefroren und produktbezogen abgesenkt. Damit kann ein Betrieb über eine Aufstockung nicht mehr eine Förderungsausweitung erkaufen. Die Flächenausweitung dient dann seiner Wettbewerbsfähigkeit am Markt. Im Übrigen müssen die Betriebe ihre *gesamte* landwirtschaftlich genutzte Fläche in gutem Kulturzustand erhalten, um bei der künftigen Auditierung bestehen zu können.

4.2 Zur Raumwirksamkeit der Agrarreformmaßnahmen

Ohne der nationalen Ausgestaltung der kommenden Reformen vorgreifen zu können, ist mit Blick auf die Kulturlandschaft zu fragen, mit welchen Auswirkungen in der Fläche (Raummuster) und im Gefüge der Regionen (funktionale Ausdifferenzierung) gerechnet werden muss. Eines hat die Agenda 2000 im Großen und Ganzen geschafft, nämlich den Flächenzusammenhang der Landwirtschaft zu sichern und die Landwirtschaft auch unter bescheidenen Standort- und Strukturbedingungen über die Runden zu bringen. Zwar haben die Produktivitätsfortschritte den aus der Nachfrage resultierenden produktspezifischen Hektarbedarf sinken lassen, das System der Direktzahlungen und der begleitenden Öko- und Marktentlastungsprogramme haben aber geholfen, die Agrardominanz in der Fläche und im Landschaftsbild aufrecht zu erhalten.¹⁸⁾

Während die Erste Säule der GAP jedem Betrieb die Beihilfen als Rechtsanspruch ohne besondere Hürden bereitstellt, bedeuten Maßnahmen der Zweiten Säule, der *ländlichen Entwicklung*, wie sie von den Projekten im Rahmen des EAGFL und der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ her bekannt sind¹⁹⁾, prinzipiell eine höhere Einstiegshürde, unter anderem wegen der Verpflichtung zur nationalen Kofinanzierung. Je nach Ausmaß der Gewichtsverschiebung könnte es dadurch Gewinner und Verlierer unter den Agrarregionen geben. Regionen, in denen eine hohe Organisationsdichte gegeben ist, werden auch weiterhin genügend Mittel rekrutieren können, während diesbezüglich schwache Regionen sich schwerer tun werden. So wie die Reform der GAP jüngst im Agrarministerrat beschlossen wurde, sind daraus in nächster Zeit noch keine dramatischen Konsequenzen für die Regionen zu erwarten, da die Direktzahlungen, wenngleich reduziert, nach wie vor eine breite Basisfinanzierung der Landwirtschaft sicherstellen werden.

18) Dazu zählen ÖPUL (Österreichisches Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft), KULAP (Kulturlandschaftsprogramm Bayern) und MEKA (Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsprogramm in Baden-Württemberg). In ähnlicher Weise wirkt in der Schweiz die Richtlinie des Bundes zur Integrierten Produktion.

19) Die VO (EG) Nr. 1257/99 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft ermöglicht als Rahmenregelung innerhalb der nationalen Programmplanung ein hohes Maß an Subsidiarität (KNÖBL 2003, S. 135). Allerdings muss generell die Landwirtschaft als Förderadressat auftreten. Lediglich im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ konnten sektorenübergreifend Projekte durch den EAGFL kofinanziert werden.

Nachfolgend sollen einige generelle Überlegungen zu Wirkungen von Schlüsselmaßnahmen der reformierten GAP angestellt werden, soweit diese derzeit bekannt sind:

• ***Modulation der Direktzahlungen: strukturbereinigende Effekte?***

Die Reduzierung der Direktzahlungen um ein Fünftel betrifft sowohl Ackerbaugebiete (Flächenprämien für Getreide) als auch Fleischproduktionsgebiete (Tierprämien und Flächenprämien für Mais). Spannend wird die Prognose sein, ob die Reduktion der flächenwirksamen Prämien sich proportional als Flächenrückzug in der Landschaft auswirken wird. Oder ob sich – regional unterschiedlich – das Landnutzungsmuster als „elastisch“ erweist, da aufgrund von Produktionsalternativen oder Aufstockungsmöglichkeiten der Förderungsentgang kompensiert werden kann. Voraussichtlich dürfen strukturbereinigende Effekte im Produktionsraum (z.B. Wegfall grenzproduktiver Nutzungen) und in der Betriebsgrößenstruktur, etwa Aufgabe zu klein gewordener Betriebe bzw. Druck zur Aufstockung zur Erreichung einer überlebensfähigen Betriebsgröße, erwartet werden.

• ***Entkoppelung vom Produktionserfolg: marktentlastender Effekt?***

Die Schlüsselmaßnahme, die Direktzahlungen vom Produktionszweck zu entkoppeln, erscheint gewöhnungsbedürftig und hat erwartungsgemäß für heftige Dispute gesorgt. Damit sollen die Betriebe von der Förderungsmaximierung weg zur Marktorientierung geführt werden. Das funktioniert am besten im Zusammenwirken mit einer Deckelung der maximalen Betriebsprämie, weil anderenfalls, um den Förderungsentgang zu kompensieren, der Aufstockungswettlauf noch verschärft würde. Man kann vermuten, dass dadurch die mittelbetriebliche Struktur im Projektraum in ihrem Bestand künftig begünstigt wird. Ungewiss bleibt, wie eine solche „Existenzabgeltung“ auf die vielen kleineren Nebenerwerbsbetriebe wirken wird. Es könnte sich – durchaus als marktentlastender Effekt – eine „*Gelegenheits-Landwirtschaft*“ herausbilden, die zeitweise mehr oder weniger und in wechselnden Produktionsnischen wirtschaftet, da stärker nach individuellen Vorlieben und für bevorzugte Kunden erzeugt wird. Der Produktionsraum würde dann einem „floatenden patchwork“ gleichen. Allerdings besteht die Gefahr, dass diese Art der Landwirtschaft – abgesehen von gesellschaftlichen Legitimationsproblemen – sich als Übergangsstadium zu anderen Landnutzungsmustern herausstellen könnte.

• ***Senkung der Interventionspreise: Anlass für regionale Angebotsprofilierung?***

Diese marktstützende Maßnahme betrifft die Ackerbauregionen und deren regionalen Produktionsmix. Denkbar wäre ein Anpassungsprozess, wo sich gleichsam die „Spreu vom Weizen“ trennt: In bestimmten Ackerbauregionen reagieren die Betriebe mehrheitlich mit einer Qualitätsoffensive, um sich eine gute Marktposition als „Label-Region“ zu sichern und sich damit vom allgemeinen Preisdruck unabhängiger zu machen. In anderen Regionen werden vermehrt Alternativen zum Getreidebau gesucht, da die Kombinationswirkung von reduzierten Flächenprämien und gesenktem Mindestabnahmepreis den Getreidebau unattraktiv macht. Schließlich wird es Regionen mit Betriebsgrößenvorteilen (economies of scale) geben, in denen ein weiterer Intensivierungsschub es erlaubt, am Markt wettbewerbsfähig zu bleiben. Ob solche

im Projektraum längerfristig vorzufinden sein werden, hängt nicht zuletzt von der Entwicklung in den großen Konkurrenzregionen (wie Norddeutschland, Frankreich, Polen, Ukraine) ab.

• **Nationale Gestaltungsspielräume: Wettbewerbsfähigkeit versus Flächendeckung**

Mit Hilfe der länderspezifischen Gestaltungsmöglichkeiten in der Agrarpolitik konnte schon bisher auf die Eigenarten von Kulturlandschaften und Produktionsräumen reagiert werden, wie die Agrarumweltprogramme (vgl. Fußnote 18) zeigen. Die kommende GAP wird den nationalen Spielraum vergrößern, um die Auswirkungen der Schlüsselmaßnahmen, wie die Entkoppelung und die Modulation, abfedern zu können. Man darf durchaus von einer *partiellen Renationalisierung* der Agrarpolitik sprechen.

Auf längerfristige Sicht (2010-2020) könnte sich in den einzelnen Ländern folgendes Szenario abzeichnen: Die EU-Erweiterungen²⁰⁾ sind wirksam geworden und in der Welthandelsorganisation hat man sich auf globale Richtlinien (mit oder ohne europäischem Agrarmodell) geeinigt. Anhaltend knappe Kassen aufgrund hartnäckig rezessiver Tendenzen und gewandelte gesellschaftliche Prioritäten, etwa zu Gunsten der Gesundheits- und Altersversorgung, machen eine Grundsatzentscheidung erforderlich,

- welche *Produktionsräume* für den Wettbewerb fit gemacht werden sollen („Agrarinseln“),
- welche *Kulturlandschaften* als unverzichtbar weiter erhalten werden müssen (etwa Berggebiete) und
- welche *Regionen* aus der flächendeckenden Landwirtschaft entlassen werden können.²¹⁾

Als Grundlage für eine solche Weichenstellung wäre ein räumliches Agrarleitbild erforderlich, um in weiterer Folge *treffsichere* Förderungsmodelle mit differenzierten Maßnahmen-Sets implementieren zu können. Für die neu formierten Agrarregionen werden sodann (ländliche) Entwicklungspläne erstellt, wie sie die Zweite Säule vorsieht. Das würde gewissermaßen die Renaissance eines Instrumentes bedeuten, das sich zu Zeiten voller Kassen nicht durchsetzen hat lassen (vgl. WÜRFEL et al. 1984).²²⁾

20) Auf mittlere Sicht wird sich zeigen, in welcher Weise sich die Agrarsektoren der Beitrittsstaaten, voran Polen, an die EU-Bedingungen adaptieren können und welche Wechselwirkungen sich am EU-Agrarmarkt und für die Produktionsräume vor allem der nichtmediterranen EU-Länder ergeben werden. Auf lange Sicht kann sich die Frage stellen, welche Existenzbasis die mittel- und westeuropäische Landwirtschaft in den klassischen Produktionszweigen (v.a. im Pflanzenbau) nach einer EU-Integration etwa der Ukraine und einer Modernisierung der russischen Landwirtschaft vorfinden werden.

21) Das schließt die Förderung einzelner Betriebe, die bei der künftigen Auditierung ausreichend gut abschneiden nicht aus, könnte aber helfen, massive negative „multifunktionale“ Effekte, z.B. in Grundwasserschongebieten, zu vermeiden.

22) Eine umfassende Bewertung der naturräumlichen und strukturellen Produktionsbedingungen, die in eine dreistufige Gliederung des Landes in 68 „Standorte“, 48 „Erzeugungsgebiete“ bzw. 12 „Agrargebiete“ einfließ, wurde in den 1980er-Jahren im Freistaat Bayern von der Landwirtschaftsverwaltung vorgenommen. Eine politische Wirksamkeit als *Agrarleitplan* konnte gegenüber dem Bauernverband aber nicht durchgesetzt werden.

5 Die räumliche Relevanz der Landwirtschaft im Projektraum

5.1 Varianz der Ausgangslagen im Regionen-Screening

In der Eingangsphase des Projektes galt es, einen raschen, jedoch umfassenden Überblick über den Stellenwert und die Schwerpunkte der agrarischen Landnutzung in den 202 Teilregionen zu gewinnen, ohne sich in einem Datenfriedhof zu verlieren. Gemäß der Aufgabe standen räumlich basierte Indikatoren, vornehmlich als Status-Quo-Daten, im Mittelpunkt, um die *Startposition ins 21. Jahrhundert* festzumachen. Dynamische Daten dienten ergänzend zur Diagnose des ländlichen Strukturwandels. Dazu wurden folgende Basis-Indikatoren (1999) herangezogen:

- Einwohnerzahl und Gebietsfläche
- Anzahl der Landwirtschaftlichen Betriebe
- Landwirtschaftliche Nutzfläche
- Anteile des Dauergrünlandes, des Ackerlandes und des Waldes
- Touristischer Bettenbestand
- Wanderungssaldo
- Entfernung zum nächsten Ballungsraum

Zu den daraus abgeleiteten Merkmalen zählen: die *Einwohnerdichte* als Urbanisierungsindikator, die *Tourismusbettendichte* als Indikator für die Landschaftsattraktivität, die *landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Einwohner* als Indikator für die Wahrnehmung der agrarischen Landschaftsprägung, der *Anteil der landwirtschaftlichen Fläche an der Landkreis-/Bezirksfläche* als Indikator für die Dominanz der Agrarfläche in der Landschaft, die *Landwirtschaftliche Nutzfläche pro Betrieb* als – allerdings

| | Österreich | Süd-Bayern | Südliches Baden-Württemberg | Nordost-Schweiz | Projekt-raum |
|--|------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Gebietsfläche | 81.621 km ² | 36.842 km ² | 18.264 km ² | 9.227 km ² | 145.954 km ² |
| Einwohner | 5,458 Mio. | 5,033 Mio. | 3,564 Mio. | 2,437 Mio. | 16,492 Mio. |
| Landwirtschaftliche Betriebe | 197.331 | 85.863 | 41.703 | 29.576 | 354.473 |
| Landwirtschaftliche Nutzfläche im Dauersiedlungsraum | 25.120 km ² | 18.062 km ² | 7.765 km ² | 4.230 km ² | 55.177 km ² |

Quellen: vgl. Statistische Quellenhinweise im Anhang

Tab. 1: Basisdaten 1999 zum Vier-Länder-Projektraum (ohne städtische Verwaltungsbezirke/-kreise)

grober – Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit. Die Indikatoren wurden für die 202 ländlichen Teilregionen in Ranking-Listen und als Karten (in diesem Beitrag wurden für die Schweiz die Bezirke teilweise auf Kantonsebene zusammengefasst) dargestellt. Sie dienen darüberhinaus als Input-Daten für Clusteranalysen.

• **Die Agrarflächendominanz als Offenlandschaftsindikator**

Als Einstieg zur Einschätzung der weiteren Kulturlandschaftsentwicklung bietet sich der Indikator *Agrarflächendominanz* gemessen als *Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche an der Landkreis-, Kantons- bzw. Bezirksfläche* abzüglich der Almflächen an. Um Vergleichbarkeit in Bezug auf die Offenlandschaftsräume in den Dauersiedlungsräumen der nichtalpinen und der alpinen Regionen zu ermöglichen, blieben Flächen außerhalb derselben (bzw. oberhalb der Waldgrenze) unberücksichtigt (vgl. Abb. 1).

Die Höchstwerte der Agrarflächendominanz treten bevorzugt in den flach-welligen Landschaften des Donaoraumes bzw. den waldarmen Hügelländern zwischen den Zubringerflüssen auf. Die Spitzenreiter unter den Teilregionen erreichen um die 70%. Es sind in Österreich ober- und niederösterreichische Bezirke, wie Grieskirchen (72%), Wels-Land (69%) und Ried im Innkreis (69%) bzw. Mistelbach (73%) und Gänserndorf (72%). Im Freistaat Bayern sind es die oberbayerischen Landkreise Erding (69%) und Dachau (66%) im nördlichen Umkreis der Landeshauptstadt München sowie die niederbayerischen Landkreise Landshut (66%) und Mühldorf am Inn (64%). Im Baden-Württembergischen Teil des Projektraumes erreicht kein Landkreis einen vergleichbar hohen Offenlandschaftsanteil, weil die montanen Gebiete des Schwarzwaldes und die Hochflächen der Schwäbischen Alb sowie die wald- und seenreichen Gebiete der Moränenlandschaften im westlichen Allgäu diese flächendominante Kultivierung nicht zuließen. Die Spitzenreiter sind auch dort dem Donaoraum zuzuordnen, wie der Alb-Donau-Kreis oder der Landkreis Biberach mit etwas mehr als 56%. In den nordostschweizerischen Gebieten, die nicht nur durch landschaftliche, sondern auch durch territoriale Kleinteiligkeit geprägt sind, kommt der Kanton Thurgau, der Moränenlandschaft des Bodenseeraumes zugehörig, auf 54%. An knapp die Hälfte der Kantonsfläche kommen die Kantone Luzern und Appenzell-Ausser-Rhoden (mit je 49%) sowie Aargau und Schaffhausen (45%) heran. In diesen Regionen befinden sich Kernräume der Landwirtschaft des Mittellandes, Bezirke wie Sursee und Hochdorf im voralpinen Kanton Luzern, der Bezirk Muri im Kanton Aargau sowie die Thurgauer Bezirke Bischofszell und Weinfelden erreichen hohe Werte zwischen 68 bis 73% an landwirtschaftlicher Nutzfläche.

Die negative Abhängigkeit zur Höhenstufung und Reliefenergie ist offenkundig. Abseits davon zeigt die Karte einige bemerkenswerte Aspekte: Zunächst die vergleichsweise Stärke der agrarischen Landnutzung bis unmittelbar an den Rand der Ballungsräume. Unterschiedliche Gründe dafür sind: eine Siedlungsgrenzen ziehende Raumordnung, wie man sie für das nördliche Umland von München konstatieren kann; eine vorläufige Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung aufgrund der lukrativen Agrarflächenförderung trotz stellenweise mäßiger Bodenqualität und hoher Siedlungsnachfrage wie im Raum Linz–Wels oder schlicht eine jahrzehntelange retardierte Entwicklung nahe des früheren Eisernen Vorhanges wie im nordöstlichen Umland von Wien.

Freilich kann sich das ändern, wenn die EU-Flächenprämien nicht mehr so reichlich fließen werden oder, wie im Falle der österreichischen Stadtumländer, durch die EU-Erweiterung die außerlandwirtschaftliche Standortnachfrage angeheizt wird. Dann müssten sich die Ballungsraum-Regionen überlegen, wie sie ihre Greenbelts in Nachfolge der Landwirtschaft langfristig sichern. Die räumliche Perspektive der Landwirtschaft könnte im Übergang von einer zusammenhängenden zu einer verinselten Landbewirtschaftung in „Agrarzellen“ eingebettet in ein buntes „patchwork“ stadtbedienender Funktionen liegen (vgl. NISCHWITZ 2002). Um Nutzungskonflikten vorzubeugen, könnten im Extremfall eingezäunte hoch technisierte Produktionszonen entstehen, deren kulturlandschaftlicher Begleitnutzen sehr gering wäre. Ersatzweise müsste dieser dann in von der öffentlichen Hand betriebenen Erholungs- und Extensivzonen bereitgestellt werden.

Jene Räume, die heute als ländliche Kernlandschaften – wie Niederbayern – gelten, könnte man als künftige „transregionale Agrarinseln“ interpretieren. Im Dreieck München – Regensburg – Linz mit den Regionen an den Unterläufen von Inn und Isar lässt sich die Kontur einer grenzübergreifenden Agrarregion europäischen Formats erkennen. Für das nordöstliche Österreich in Nachbarschaft zu Tschechien, zur Slowakei und zu Ungarn stellt sich angesichts der Verschmelzung zu einem Wirtschaftsraum die Frage, ob sich hier ebenfalls eine „transnationale Agrarinsel“ beachtlichen Ausmaßes formt, bei der der österreichische Anteil der kleinere sein wird.²³⁾ Wobei im hiesigen Teil wegen der unterschiedlichen agrarökonomischen Größenkulissen Anpassungsprozesse erfolgen müssten. Dann könnten Synergien mit den Teilen jenseits der Grenze hergestellt werden. Dazu bieten sich die agroindustriellen Verarbeitungsstandorte sowohl im Raum Wien als auch jenseits der Grenze an.

Entlang der Donauachse, im oberösterreichischen Mühlviertel und in der Südoststeiermark sowie im süddeutschen Alpenvorland mit Ausnahme des wald- und seenreichen Sektors südlich von München und im alpinen Teil des Allgäus erstrecken sich Teilregionen mit über 45% Anteil an offenen landwirtschaftlichen Nutzflächen. In diesen Räumen entfaltet das Förderungssystem seine offen haltende Funktion in der Landschaft vermutlich am wirkungsvollsten. So hat sich in der Südoststeiermark trotz erstaunlich kleiner Betriebsgrößen ein dichter Betriebsbesatz gehalten.

Die Schweiz stellt im Vergleich einen Sonderfall dar. Die nationale Agrarpolitik, die lange Jahre auf die Eigenversorgung abzielte, sichert bis heute trotz der Dichte des Städtesystems und des hohen Industriebesatzes ausgesprochen agrarische Zellen mit vielfältiger Betriebs- und Produktionsstruktur, wie der Raum Zürich – Thurgau – St. Gallen oder der Kanton Luzern zeigen.

23) Die räumliche Verteilung der anthropogenen Aneignung der (Biomasse-)Nettoprimärproduktion 1990 bezogen auf die potentielle Vegetation unterstützt aus metabolistischer Sicht die Konfigurierung hochleistungsfähiger Agrarregionen für Österreich (vgl. SCHULZ N., KRAUSMANN F., HABERL H., LOIBL W.: NPP-Modellierung, in: HABERL H. et al., Abb. 4, S. 24). Angemerkt wird, dass diese Inbezugsetzung methodisch insofern hinkt, als die Biomasseproduktivität von Agrarökosystemen die der potentiellen Vegetation erheblich übersteigen kann und außerdem ökologisch schonende Bewirtschaftungsweisen zunehmend forciert werden.

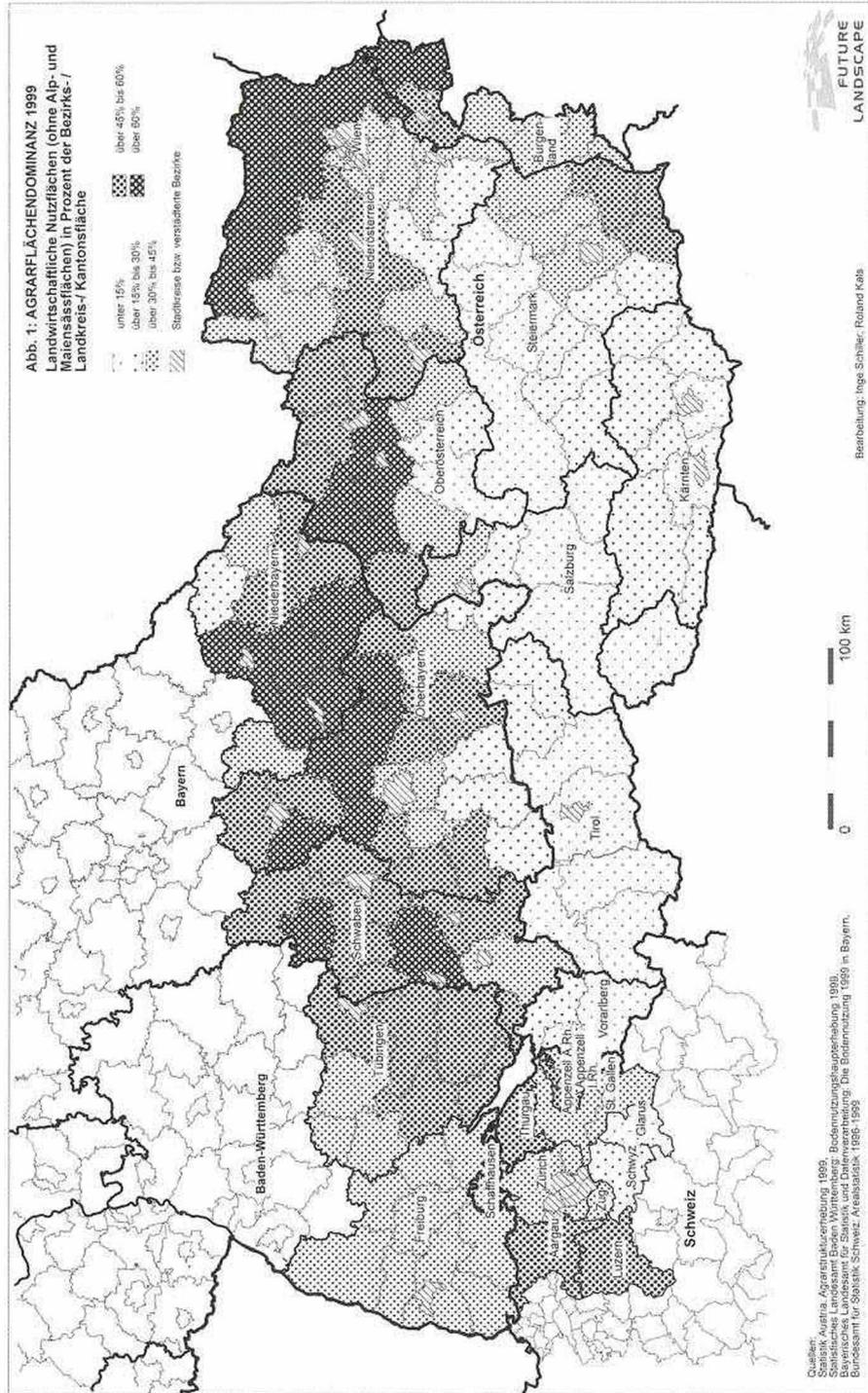


Abb. 1: Die Agrarflächendominanz 1999 auf Bezirks-/Landkreis-/Kantonsbasis

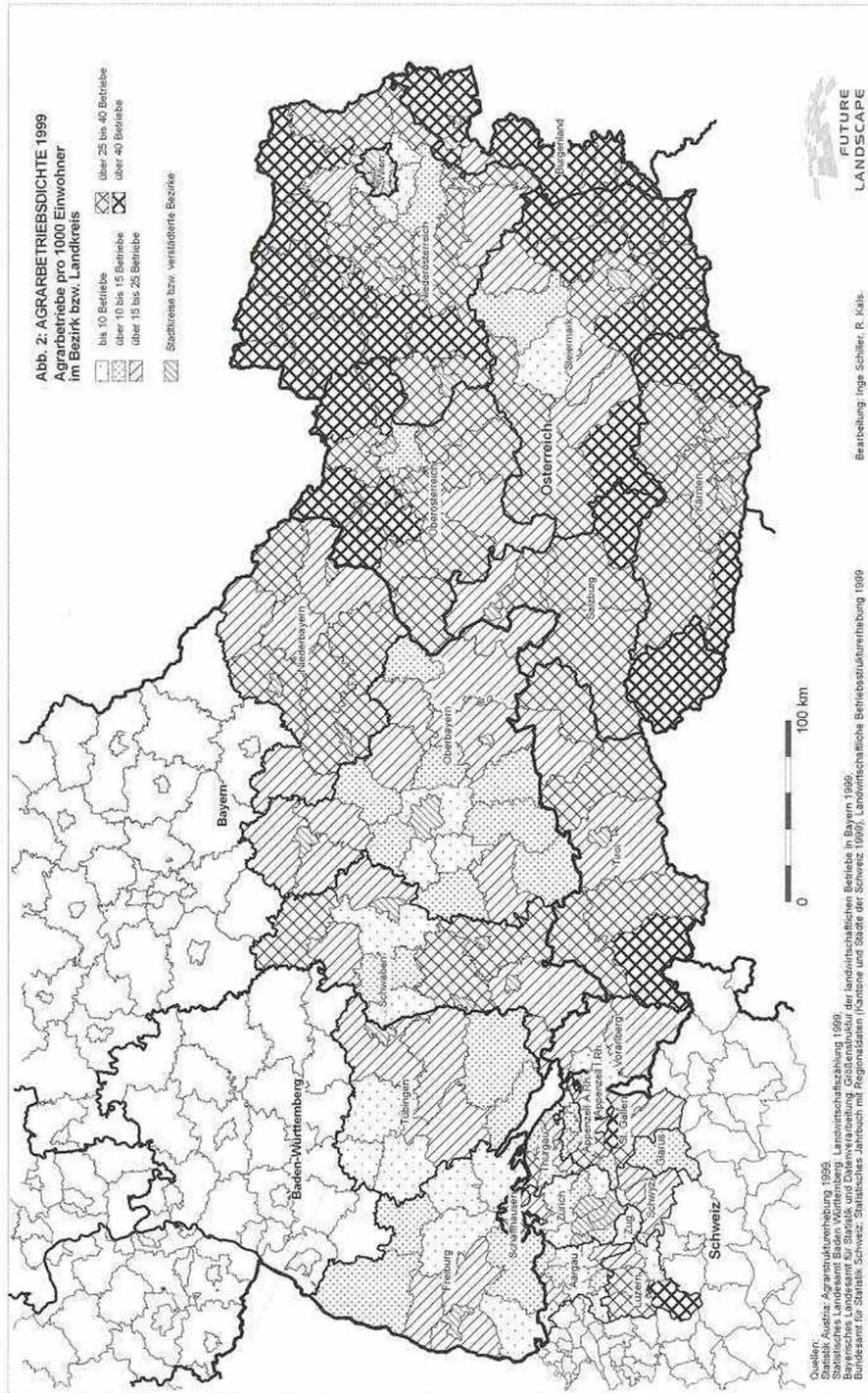


Abb. 2: Die Agrarbetriebsdichte 1999 bezogen auf Einwohner der Bezirke bzw. Landkreise

• ***Die Agrarbetriebsdichte als ambivalenter Indikator der regionalen Integration***

Daran anschließend lohnt der Blick auf die *Agrarbetriebsdichte*, hier bezogen auf die Einwohnerschaft, woraus Fingerzeige auf die gesellschaftliche Integration der Landwirtschaft in den betreffenden Regionen gewonnen werden können. Unübersehbar ist das Ost-West-Gefälle mit einigen Ausreißern im schweizerischen Teil des Projekt-raumes. Die Bezirke Nord- und Südostösterreichs entlang des ehemaligen Eisernen Vorhanges stechen mit ihrer hohen Betriebsdichte von 50 bis 100 Betrieben/1.000 E. ins Auge. In der Nordostschweiz treten nur einige Inseln mit solch hohen Betriebsdichten auf und in Süddeutschland sind überhaupt höchstens Dichten bis 36 Betriebe/1.000 E. vorzufinden (vgl. Abb. 2).

Bei der Bezugsbasis Einwohnerzahl muss auf die unterschiedliche Entwicklungsdynamik geachtet werden, treffen doch in der Klasse mit der höchsten Betriebsdichte (über 40 bis 100 Betriebe pro 1.000 Einwohner) Teilregionen zusammen, die seit Jahrzehnten unter Abwanderung leiden (wie die Bezirke im Waldviertel oder im südlichen Burgenland) und solche, die Zugewinne verzeichnet haben (wie die Bezirke an der österreichischen Donauachse). So gibt es Teilregionen, in denen es aufgrund der Auszehrung der Bevölkerungsbasis zu einem relativen Bedeutungsgewinn der Landwirtschaft gekommen ist, ohne dass sie freilich ökonomisch besondere Muskeln zeigen würde. Andererseits gibt es Regionen, in denen die klein strukturierte Landwirtschaft im Großen und Ganzen integriertes Element einer ausbalancierten Entwicklung und Faktor der regionalen Attraktivität geworden ist, wofür die Südoststeiermark ein Beispiel darstellt. Die Möglichkeiten, zu den Industriestandorten des Ballungsraumes Graz (z.B. Auto-Cluster) zu pendeln oder am Tourismus der Thermenregion teilzuhaben, sich der Spezialisierung auf regionaltypische Produkte (Obst, Wein, Schweinehaltung) anzuschließen und Flächen- bzw. Tierprämien (Ersteres gilt vor allem für Mais) – wenngleich im bescheidenen Ausmaß – zu beziehen, haben in Summe diese Kleinstrukturen flächenwirksam bleiben lassen.

Der Alpenraum und sein Vorland bilden ein recht homogenes Agglomerat mit Betriebsdichten zwischen 15 und 40 Betr./1.000 E., wobei es sich um Grünland-Wald-Landwirtschaften in mehr oder weniger touristisch erschlossener Umgebung handelt. Hingegen ist der Deagrarisierungsprozess in den traditionellen Industriegebieten, wie entlang der Mur-Mürz-Furche, und in den Stadtumland-Bereichen weit fortgeschritten und die Dichte erreicht weniger als 15 Betriebe auf 1.000 Einwohner. Diese sozioökonomische Marginalisierung wird aber nicht zwangsläufig von einer agrarischen Strukturschwäche begleitet. Wenige, gut organisierte Betriebe in aufgestockter Größe, oftmals mit Flächen in anderen Gemeinden, sind im Agglomerationsumfeld situiert. Das Zerreißen des Flächenzusammenhanges durch die Bautätigkeit ist allerdings ein Unsicherheitsfaktor, ebenso die schleichende Umnutzung einzelner Höfe für Freizeitangebote. Die Verinselung weiterwirtschaftender Höfe und zunehmende Nutzungskonflikte sind die Folgen, sollte die Raumordnung das Grünsystem nicht ausreichend sichern.

• **Betriebliche Flächenausstattung und Agrarflächendichte pro Kopf als Gewichtsgrößen**

Die überlagernde Betrachtung der *Agrarbetriebsdichte* und der *betrieblichen Flächenausstattung* bietet ein annähernd inverses Bild, denn hohe Agrarbetriebsdichten sind mit geringen Flächenausstattungsdaten korreliert. Das bedeutet, Regionen mit noch bedeutender agrarischer Präsenz in der Gesellschaft leiden tendenziell an Strukturschwäche und mangelnder Wettbewerbskraft, sofern dem nicht mit regionalen Nischen- und sektorenübergreifenden Symbiosestrategien entgegengewirkt wird, wie es beispielsweise in Südostösterreich, im Waldviertel, im Rottal-Inn-Kreis (Niederbayern) oder im Landkreis Ravensburg (Oberschwaben) mit alternativen Tourismusangeboten und der Forcierung von Regionalprodukten getan wird.

Der Indikator *betriebliche Flächenausstattung* berücksichtigt, um den Betriebszusammenhang zu beachten, die Almflächen, nicht aber den Wald. Freilich ist dieser Vergleich von Betriebsgrößen im Hinblick auf die Überlebens- bzw. Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Betriebsstrukturen vor allem innerhalb ähnlicher naturräumlicher Produktionsgebiete, insbesondere nach Höhenstufungen, aussagekräftig. Dennoch soll ein grenzenübergreifender Überblick riskiert werden (vgl. Abb. 3).

Die größte Flächenausstattung haben Betriebe in so unterschiedlichen Regionen, wie den Landkreisen unmittelbar um München, wo sich im großstädtischen Servicegürtel etliche Großbetriebe behauptet haben, was den Durchschnitt auf 28 bis 32 ha hebt, und im zentralalpinen Bezirk Zell am See (Pinzgau), wo die Grünlandbetriebe sogar 47 ha im Durchschnitt erreichen. Auch im zu Wien benachbarten Umland zeigen die Betriebe mit Schwerpunkt im Ackerbau mit rund 31 ha „Größe“. Haupterwerbsbetriebe sollten freilich in der Größenklasse ab 60 ha angesiedelt sein, um überlebensfähig zu sein.

In den topographisch extrem zergliederten Erschwernislagen, wie in den Tiroler Zentralalpen oder im Vorarlberger Montafon mit den Bezirken Schwaz, Imst, Landeck oder Bludenz werden zwischen 32 und 38 ha erreicht. Dort trägt der intensive Tourismus durch Erwerbskombinationen zur aufrechten Höhenbesiedlung bei. Problematischer ist die Situation in den tourismusärmeren inneralpinen Regionen Österreichs, wie in den Bezirken Reutte (22 ha) oder Lienz (32 ha), die jedenfalls weiterhin der intensiven Förderung bedürfen werden. Eine eigene Gruppe bilden die walddominierten Regionen in der montanen Höhenstufe des Ostalpenrandes. Hier ist der Rückzug weit fortgeschritten, wie in den obersteirischen Bezirken Murau (26 ha) oder Mürzzuschlag (20 ha). Die durchschnittliche Flächenausstattung (ohne Waldanteil) von 20 bis 30 ha ist hier nicht unbedingt als kräftiges Lebenszeichen der Landwirtschaft zu deuten.

Auf der anderen Seite der Größenskala finden sich einerseits klimatisch bevorzugte Gebiete, in denen Dauerkulturen, wie Wein und Obst, eine deutlich geringere Flächenausstattung von 6 bis 12 ha erlauben (z.B. die Wachau, Eisenstadt-Umgebung oder die Südoststeiermark). Der ländliche Kernraum des Projektgebietes setzt sich hauptsächlich aus Teilregionen mit durchschnittlichen Betriebsgrößen zwischen 12 und 25 ha zusammen. Diese ziehen sich vor allem südlich des Donaubogens in den Hügelländern zwischen den Zubringern von Sigmaringen am Fuße der Schwäbischen Alb bis nach Oberösterreich hinein. Es sind jene Agrarregionen, die voraussichtlich am empfindlichsten auf eine Reduzierung der flächenbezogenen Direktzahlungen reagieren würden, weil sie für Nischen tendenziell zu groß, für eine Label-Bildung

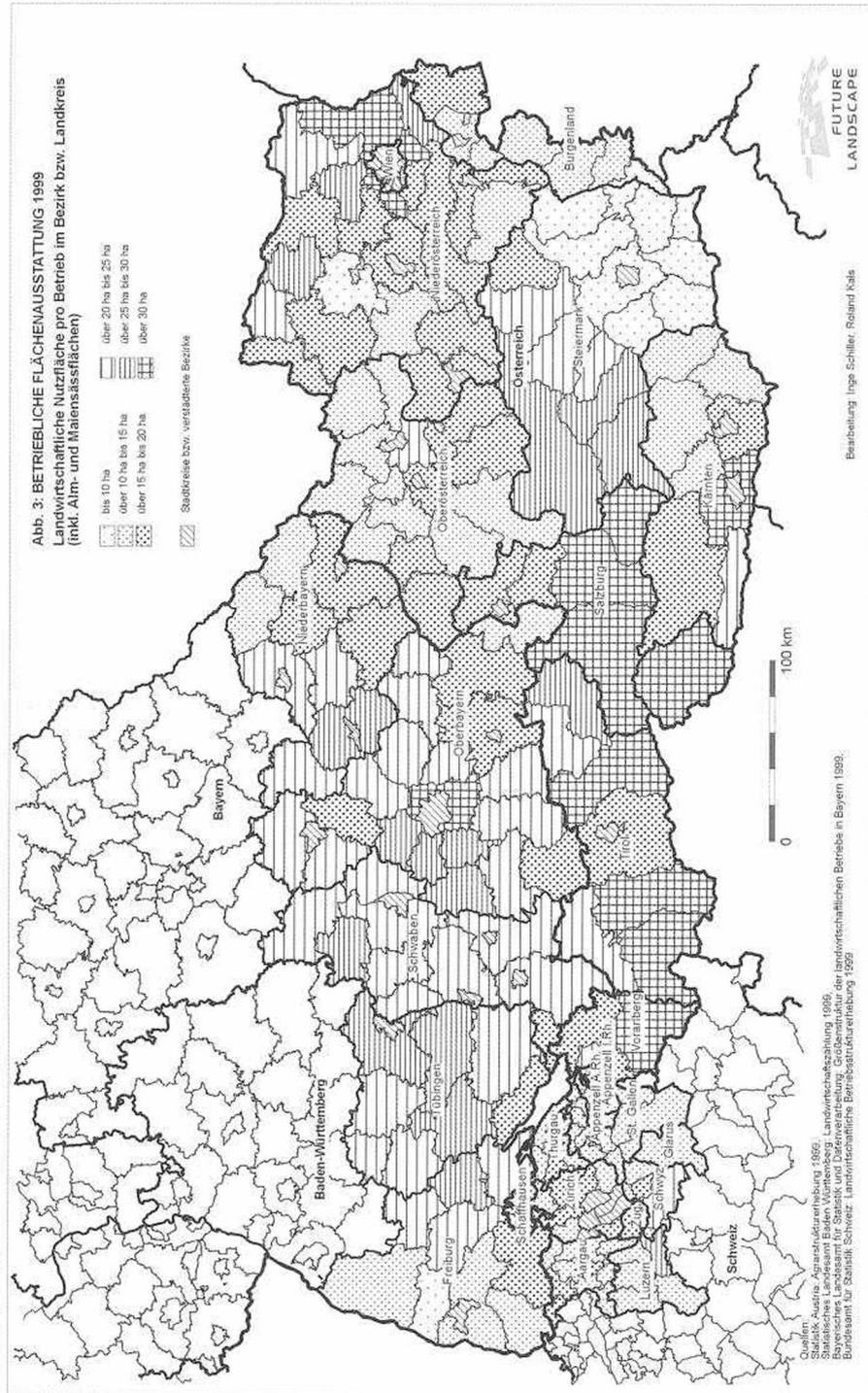


Abb. 3: Betriebliche Flächenausstattung 1999 auf Basis der Bezirke bzw. Landkreise

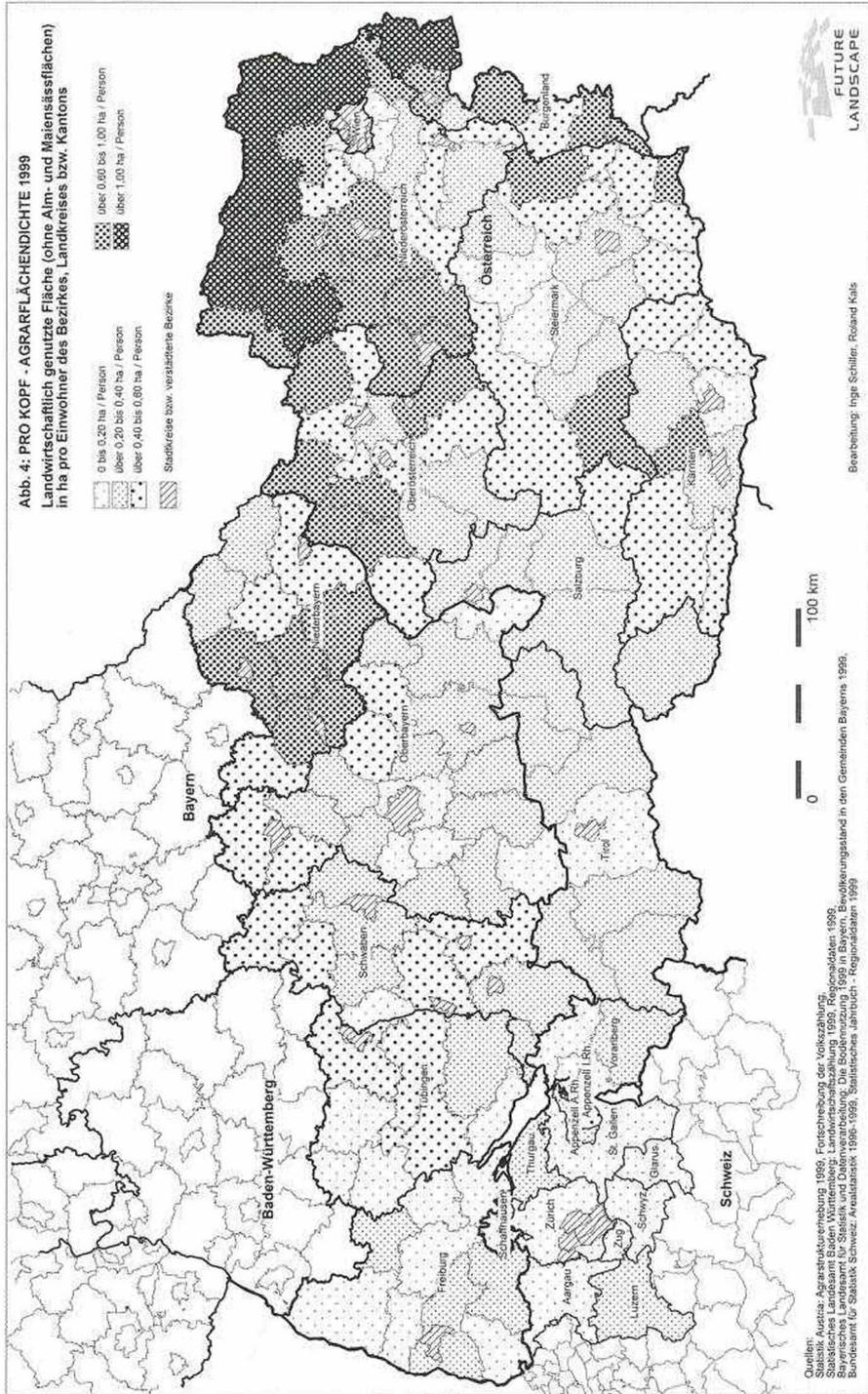


Abb. 4: Agrarflächendichte pro Kopf 1999 auf Basis der Bezirke, Landkreise bzw. Kantone

möglicherweise zu wenig profiliert oder für die konzentrierte Bedienung großstädtischer Märkte mancherorts zu ungünstig gelegen sind. Sie stellen die größte Herausforderung für eine agrarische Profilierung und Professionalisierung dar. Wenn das nicht gelingt, kann es auf längere Sicht trotz günstiger räumlicher Bedingungen zum „flächigen“ Rückzug kommen. Die betrieblich ähnlich strukturierten Schweizer Bezirke stützen sich unter anderem auf den traditionellen Vorteil einer dichten dezentralisierten Verarbeitungsstruktur, blickt man etwa auf die Kleinkäsereien, mit ihrem kaufkräftigen Kundenstock „vor der Tür“.

Eine gänzlich andere Sichtweise eröffnet die Interpretation des Indikators *Agrarflächendichte pro Kopf* (vgl. Abb. 4). Er stellt gewissermaßen das gesellschaftliche Gewicht der mentalen Wahrnehmung der Landwirtschaft dar. Man könnte ihn ohne viel Aufwand als brauchbaren „Ruralitätsindikator“ verwenden. Hier bewährt sich die Annäherung über die Maximalausprägungen: Sie finden sich übrigens nur in Österreich in den früheren Ostgrenzgebieten (Wald- und Weinviertel, Seewinkel), wo auf einen Einwohner bis zu 1,5 ha Agrarflächen entfallen. In solchen Regionen trifft eine im Laufe der Jahrzehnte ausgedünnte Bevölkerungsdichte auf eine verbliebene, noch flächendeckende Landwirtschaft. Auf der anderen Seite stehen Regionen in Stadtländern gelegen oder in topographisch schwieriger Lage. Bemerkenswert ist das große Agglomerat im Westen, wo der „gartenstädtisch“ anmutende Raum Zürich – Thurgau – St. Gallen mit dem zersiedelten Bodenseeraum aller drei Länder, dem deagrarierten Schwarzwald und schließlich mit dem urbanisierten Alb-Gebiet um Tübingen zusammenhängt. In diesen Gebieten, mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Inner-Rhoden (0,42 ha), sinkt der Pro-Kopf-Anteil auf unter 0,23 ha. Freilich kann trotz niedriger Werte das Bild intakter Offenlandschaftskammern noch aufrecht sein. Dennoch wird die Landwirtschaft in solchen „zwischenstädtischen“ Gebieten anders als in ländlichen Räumen weniger in ihrer Produktionsfunktion als vielmehr in ihrer Service-Funktion (Direktvermarktung, Agrogastronomie, Freizeitangebote) von der Bevölkerung wahrgenommen.

• *Betriebsrückgänge als Schlüsselgröße des Strukturwandels*

Wie schon die große Spannweite der Agrarbetriebsdichte gezeigt hat, ist der Strukturwandel im Projektraum – abgesehen von historischen (Erbfolge, Industrialisierung) und naturräumlichen Bedingungen – sehr unterschiedlich fortgeschritten. Vorweg ist der komplexe Begriff Strukturwandel abzuklären: Er bezeichnet einerseits den Prozess der Reduktion der Betriebszahlen (Aufgabe der Höfe) bei gleichzeitiger Konzentration der Flächen bei den verbleibenden Betrieben, andererseits die Tendenz zur Umstellung der Bewirtschaftung entweder bei kleineren Betrieben auf Nebenerwerb oder bei leistungsfähigen Betriebskonfigurationen auf eine spezialisierte Produktion. In der Landschaft wirkt sich das mit größer werdenden Bewirtschaftungseinheiten (wie Schlaggrößen im Ackerbau) und einer Einbuße an kleinräumiger Vielfalt aus. Brachgefallene Flächen stellen in den meisten Teilregionen des Projektraumes noch kein augenfälliges Problem dar, weil diese Veränderung oftmals räumlich partiell und zeitlich schleichend verläuft. Gezielte Nachnutzungen im Rahmen von Landschaftspflege- und Biotopschutzprogrammen sowie Umnutzungen aufgegebener Höfe durch Stadtflichter kaschieren meist die Effekte des Strukturwandels.

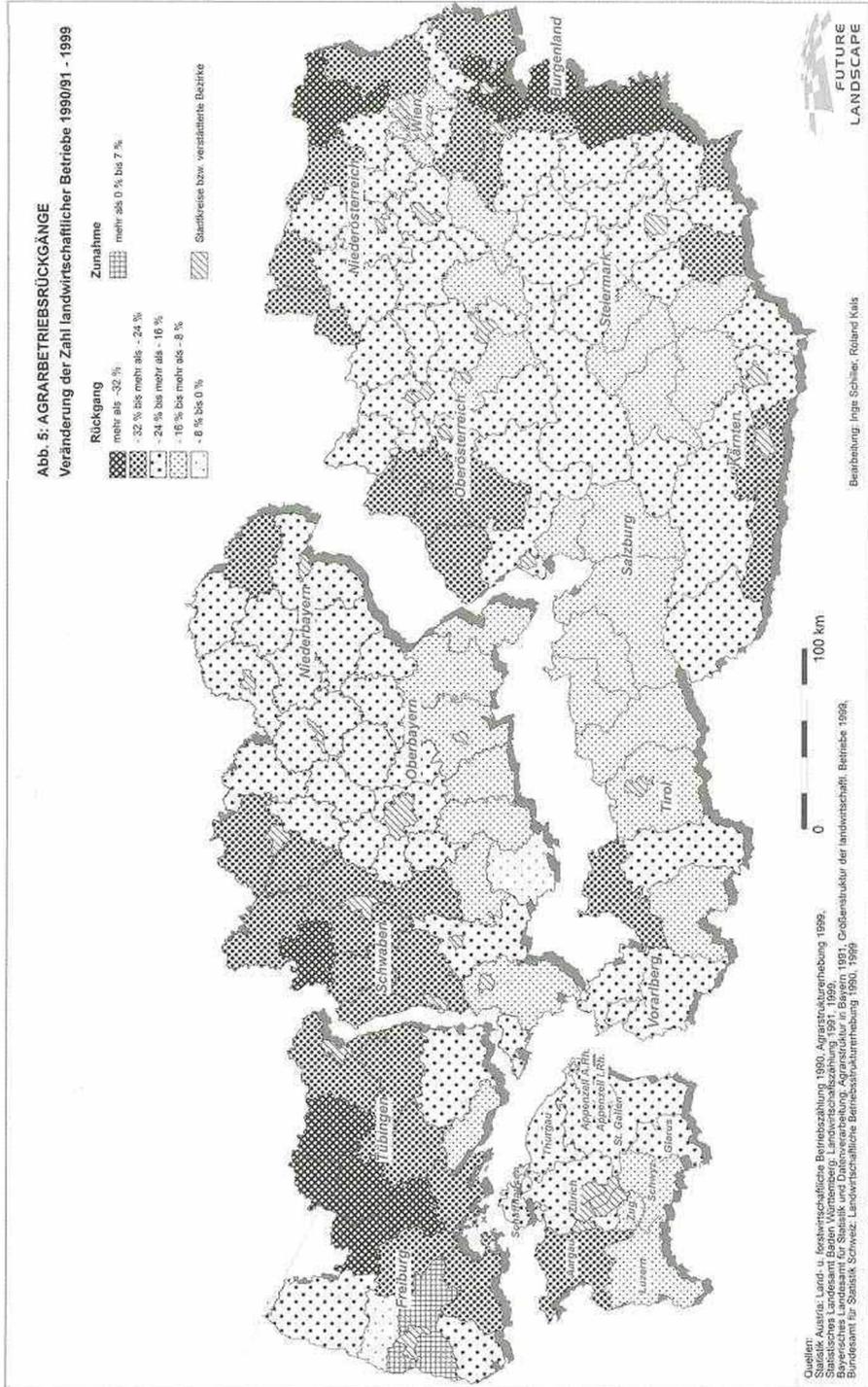


Abb. 5: Agrarbetriebsrückgänge in den vier Ländergebieten bezogen auf Bezirke, Landkreise bzw. Kantone

In Bezug auf den Betriebsrückgang in den 1990er-Jahren (D: 1991-1999, CH und A: 1990-1999) fallen zwei dramatische Rückgangsgebiete ins Auge (vgl. Abb. 5): Im äußersten Osten Österreichs und die Schwäbische Alb mit ihren Vorländern, wo die meisten Teilregionen rund ein Drittel ihres Betriebsbesatzes eingebüßt haben. Starke Rückgänge im Ausmaß von rund 20 bis 25% waren auch im österreichischen Innviertel, in den südlichen und nördlichen Grenzlandregionen Österreichs sowie im schweizerischen Mittelland (Kantone Aargau und Zürich) zu verzeichnen. Unter den vordergründig stabilisierten Teilregionen separieren sich strukturell konträre Gebiete, einerseits zentralalpine und voralpine Teilregionen mit verinselter Grünlandwirtschaft, aber bedeutender Tourismusdichte, andererseits montane, walddominierte Gebiete, in denen die Land- und Forstwirtschaft mangels wirtschaftlicher Alternativen übrig bleibt. Aufgegebene Flächen finden dort zu wenige Interessenten und fallen meist der Verwaltung anheim.

Die Position auf dem Weg des Strukturwandels festzustellen ist nicht einfach, zumal das Ziel kaum bestimmbar ist. Gibt es eine Talsohle in der Dynamik, d.h. ein stabilisierter „End“-Zustand und unter welchen Rahmenbedingungen stellt sich dieser ein? Die Agrarpolitik aller vier Länder war auf die Bremsung und Abfederung des Strukturwandels ausgerichtet, mit zumindest in der Landschaft sichtbaren Erfolgen. So hat die Agenda 2000 beigetragen, dass in etlichen Regionen, in denen die strukturellen Voraussetzungen für eine nennenswerte Rolle der Landwirtschaft eigentlich nicht mehr gegeben sind, die Landwirtschaft, wenn auch im Nebenerwerb, aufrechterhalten werden konnte. Daran knüpft sich die Frage, in welchen Regionen die Landwirtschaft an der Kippe steht, z.B. wenn das Fördersystem einmal wesentlich geändert werden sollte.

Zwar kann die betriebliche Flächenausstattung nicht losgelöst von den Produktions-schwerpunkten und -voraussetzungen gesehen werden, aber ein Regionsdurchschnitt von weniger als 15 bis 20 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche pro Betrieb könnte sich als kritisch für den Weiterbestand einer flächenzusammenhängenden Landwirtschaft erweisen. So zeigt eine Überlagerung von Teilregionen mit hoher Rückgangsrate (über -24%) und unterdurchschnittlicher Flächenausstattung (weniger als 15 ha) einen deutlichen Zusammenhang. Wiederum sind es Regionen im Burgenland, Teile des Innviertels und Südkärntens oder das Tiroler Außerfern, die auffallen. In Süddeutschland sind es die peripheren Gebiete des Bayerischen Waldes und das badische Oberrheingebiet. In der nordöstlichen Schweiz ist diese Tendenz aufgrund des kleinräumigen Wechsels örtlicher Gegebenheiten nicht eindeutig feststellbar.

5.2 Zur künftigen Rolle der Landwirtschaft im Raum

• *Stufen der Marginalisierung des Agrarsektors*

Seit Beginn der Industrialisierung hat die landwirtschaftliche Urproduktion dramatisch an makroökonomischer Bedeutung eingebüßt, gleichzeitig aber ihre Produktivität vervielfacht. Ungebrochen gehen die technologischen Schübe vorstatten (Mechanisierung, Chemisierung, Gentechnik, GPS-gestützte Präzisionslandwirtschaft), die die Produktivität voranbringen (vgl. HEISSENHUBER 1998). Damit gekoppelt sinkt der Arbeitskräftebedarf und schwindet die agrarische Mantelbevölkerung.

Im ländlichen Raum sind verschiedene *Stufen der Marginalisierung der Landwirtschaft* zu beobachten: Der *ökonomischen* Marginalisierung – die sich überall mehr oder minder manifestiert – folgt die *gesellschaftliche* und sodann die *räumliche* (landschaftliche) Marginalisierung. Schließlich mündet der Prozess in eine *institutionelle* Marginalisierung, die vorderhand im Projektraum noch nirgends ausgeprägt ist. Kennzeichen der ökonomischen Marginalisierung sind geringe regionale Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteile im einstelligen Prozentbereich. Die gesellschaftliche Marginalisierung ist nicht allein quantitativ zu fassen. Der *qualitativen Präsenz* im öffentlichen Leben innerhalb der Regionen kommt entscheidende Bedeutung zu, wobei die stärkere Ortsständigkeit einem intensiven lokalen Engagement förderlich ist, wodurch oftmals eine Überrepräsentanz in örtlichen Gremien und Vereinen festzustellen ist. Grob gesprochen stehen die Regionen des Projektraumes an der Schwelle von der gesellschaftlichen zur räumlichen Marginalisierung, wobei Letztere nicht zwangsläufig gleichmäßig verbreitet auftreten muss. Wo aber die räumliche Marginalisierung Platz greifen wird, folgt die institutionelle Marginalisierung durch Abbau der landwirtschaftlichen Bildungs-, Beratungs- und Organisationsstrukturen.

Da das flächenwirksame Agrarfördersystem außer in besonders exponierten Lagen die Agrarflächendominanz im Wesentlichen gewährleisten konnte, spiegelt das Bild der Kulturlandschaft nicht das gegenwärtige ökonomische oder gesellschaftliche Marginalisierungsstadium wider. Somit ist das gewohnte Bild der Kulturlandschaft zu einem wichtigen, wenngleich nicht ausdrücklichen Förderzweck geworden.

• *Agrarregionen im Wettbewerb*

Ungern wird der Konkurrenzaspekt innerhalb der Landwirtschaft und zwischen den Agrarregionen angesprochen, weil Politik für einen – gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung – marginalisierten Wirtschaftssektor auf Geschlossenheit im Auftreten setzt. Tatsächlich haben früher „Marktordnungsgesetze“ (wie Gebietskartelle in der Verarbeitung) und heute das System von Direkt- und Ausgleichszahlungen sowie Abnahmegarantien für einige Schlüsselprodukte (in Form der Interventionspreise) den internen Wettbewerb entschärft. Die einst fest gefügte Ordnung ist jedoch in Bewegung geraten. Der **Regionenwettbewerb** manifestiert sich augenscheinlich im Agromarketing unter einem regionalen „Label“, er läuft oftmals auch hinter den Kulissen ab. Es ist ein **Wettbewerb um** den mancherorts knappen Faktor **Boden**, der (bislang noch) für die betriebliche Förderungsoptimierung und (künftig) für die Behauptung im Wettbewerb gebraucht wird. Es ist ein **Positionswettbewerb** zwischen Regionen um Hauptproduktionen. So spielt sich in der Milchwirtschaft ein Aufkauf von Milchkontingenten zwischen den Voralpenregionen ab, wodurch es zu einer Konzentration der Grünlandwirtschaft kommt, wie man im Raum Mühlendorf – Rosenheim – Traunstein – Flachgau beobachten kann. Es ist schließlich ein Wettbewerb um die **Ausnutzung von Marktnischen**, etwa wenn eine EU-geschützte regionale Marke wie „steirisches Kernöl“ in süddeutschen Regionen produziert als „Kernöl steirischer Art“ an den Konsumenten gebracht wird.

An den Theken und in den Regalen der Handelsketten wird diese Konkurrenz unmittelbar ablesbar: Labels, aber mehr noch regionale Leitverarbeiter mit ihren

Produktlinien stehen für die „Player“ unter den Agrarregionen.²⁴⁾ Den „Non Playern“ verbleibt ein begrenzter Einzugsbereich für die Direktvermarktung oder eine traditionelle Erzeuger-Verbraucher-Bindung auf städtischen Bauernmärkten oder in speziellen Läden. Räumlich betrachtet findet parallel ein Disaggregieren und Agglomerieren von traditionellen Agrarregionen statt. Einzelne bäuerliche Akteure, häufig der Bio-Szene angehörig, schaffen meist im kleinregionalen Kontext Diversifizierungen und Spezialisierungen, die die traditionelle Bewirtschaftung einer Region zusätzlich bereichern oder – wenn auch in geschrumpften Dimensionen – sukzessive ablösen können. Im Sog von Großverarbeitern mit ursprünglich regionaler Verankerung, aber offensiver Ausweitung des Zulieferkreises weit in andere Regionen hinein, kann mancherorts eine Verengung der Produktion stattfinden, die sich von den vielfältigeren naturräumlichen Möglichkeiten abkoppelt (z.B. Grünlandwirtschaft auf ackerbauwertigen Böden). So verschwimmen im Raum sowohl die naturräumlich bevorzugten Produktionsschwerpunkte als auch die traditionellen Produktionsgebiete.

• **Raummuster zwischen Konsolidierung und Marginalisierung**

In Regionen, in denen agrarbetrieblich die höchste ökonomische Potenz erreicht wird, ist der Bauernstand als gesellschaftliche Gruppe weitgehend marginalisiert und die Landwirtschaft im Flächenzusammenhang durch andere Nutzungsansprüche stark konkurrenziert. In solchen meist ballungsraumnahen Gebieten stellen auch Ressourcenschutz- und ökologische Ausgleichsgebiete Flächenkonkurrenten für die Intensivlandwirtschaft dar. In Regionen mit einzel- und überbetrieblichen Struktur-schwächen hingegen ist die gesellschaftliche Präsenz der Agrarier vergleichsweise stark und die landschaftliche Prägung durch die Landwirtschaft mangels wirtschaftlicher Konkurrenten meist noch ungebrochen. Unübersehbar stellen sich aber Symptome des Bewirtschaftungsrückzuges in Form von Stilllegungen oder Verwaldungen ein. Es taucht das Problem auf, dass eine forcierte Extensivierung bald andere Verantwortungsträgerschaften für die Offenlandschaftssicherung erforderlich macht, die einer gesicherten, auch außerlandwirtschaftlichen Finanzierung bedürfen. In deutschen Landkreisen bedient man sich für solche Landschaftspflege-Aufgaben der Möglichkeit, *Landschaftspflegeverbände* mit Beteiligung der Gemeinden zu gründen. Diese können Aufträge an Landwirte oder Maschinenringe vergeben.

Es ergibt sich die paradoxe Situation, dass bei kaum steigerungsfähiger Nachfrage eine Marktentlastung durch Förderung von Flächenstilllegungen (derzeit rund 10%) und von Öko-Pflegeflächen erfolgt, während auf den Produktionsflächen eine weitere Spezialisierung bzw. Intensivierung stattfindet. Dieser **parallele Vorgang der Flächenspezialisierung**, der einen immer größeren Anteil am Agrarflächenpool an die jeweiligen Grenzwerte der Intensivierung bzw. Extensivierung heranführt, ist mit Verlusten an Agrobiodiversität und an Harmonie im Bild und Gefüge der Kulturlandschaft verbunden. Diese spaltet sich einerseits in Gebiete auf, die hohe Aufmerksam-

24) Anhand des Beispiels der Konzentration der Milchverarbeitungsstandorte lässt sich die Neuordnung, aber auch die entstandene Konkurrenz von Erzeugergebieten und Leitverarbeitern gut darlegen. So werben Bergland-Milch (Pasching, OÖ), Müller-Milch (Aretsried, Bayern), Jägermilch (Haag, Bayern) oder Meggle (Wasserburg am Inn, Bayern) um Zulieferer in der Großregion beiderseits des Inns.

keit genießen, wie landwirtschaftliche Hochproduktivzonen und ästhetische bzw. ökologische Ausgleichsflächen, und andererseits in Gebiete, die aus der geregelten agrarischen Nutzung und Pflege entlassen werden, wie Aufforstungsgebiete oder sogar Wildnisse (vgl. KANTELHARDT & SCHEMM 2001).

Diese Funktionalisierung des Landschaftsraumes läuft freilich der Vorstellung der Multifunktionalität zuwider und bildet spezifische Räumuster aus. Das können für den Anbauzweck die schon erwähnten „Agrarinseln“ sein, die sich als hochleistungsfähige Agrarlandschaften in der Größe von einer Kleinregion mit einigen hundert bis zu transregionalen Gebilden mit mehreren tausend Quadratkilometern Fläche herausbilden. Dabei werden andere Ansprüche an die Landschaft nur in einem Mindestausmaß erfüllt. Hier würde sich dann die „Flächendeckung“ in einem hohen Maße realisieren. Desweiteren entstehen „Agrarzellen“ dort, wo sich für ein sehr spezifisches, meist regional vermarktbare Angebot, günstige Voraussetzungen in einer mittlerweile agrarfremden, aber nicht agrarfeindlichen Umgebung bieten. Diese Agrarzellen können als Produkt einer intermediären Verschmelzung mit anderen grünraumgestützten Landnutzungen, wie Ressourcenschutz- oder Freizeitfunktionen, oder als quasi agroindustrielle Standorte mehr oder minder abgeschottet vor störenden Einflüssen – ähnlich der stadtnahen Gartenbauwirtschaft – auftreten. Es handelt sich somit um funktionelle Bestandteile metropolitaner Grüngürtel oder zwischenstädtischer Korridore, die der *außerlandwirtschaftlichen Flächenkonkurrenz* widerstehen können.²⁵⁾

Die Konzentration bzw. der Rückzug der Landwirtschaft auf Kernregionen und Kernflächen hinterlässt **Rückzugsräume**, für die sich entweder zwangsläufig Nachfolgen aus der Konkurrenzkonstellation der Landnutzungen ergeben, wie der Transfer ins Bauland, oder für die eine Nachfolgefunktion erst gefunden werden muss, weil am Bodenmarkt keine Nachfrage besteht. Dabei bietet sich neben einer geförderten Aufforstung auch eine natürliche Sukzession an. Wenn für Letztere in allen Stadien ein Prozessschutz gilt, d.h. möglichst keine, auch keine pflegenden Eingriffe in den Sukzessionsablauf stattfinden, dann kann von einer „**Wildnis aus zweiter Hand**“ gesprochen werden. Diese Option einer Land-„Nutzung“ wäre jedoch ein *Traditions- und Systembruch* (PEVETZ 1997). Im Übrigen eignet sich nicht jeder Landschaftstyp gleichermaßen für eine derart radikale Strategie. Zunächst wäre eine erhebliche Flächenerstreckung nötig, die über die Ausmaße eines üblichen Biotopschutzes hinausgeht. Es müsste sich um ein wenig zerschnittenes Gebiet handeln, in dem bestehende Leitungen oder Wege abgebaut werden können. Die topo- und hydrographische Situation dürfte keine unkontrollierbaren Naturgefahren im benachbarten Siedlungsraum heraufbeschwören. Ferner wäre zu bedenken, welche (z.B. nichtheimischen) Spezies sich unter solchen Bedingungen im Ökosystem ausbreiten oder sogar durchsetzen und solcherart zu einer „neuen“ Wildnis führen, die nicht zwangsläufig einer naturschutzfachlich erwünschten Artenzusammensetzung entsprechen muss. Zur neuen Wildnis gehören nicht zuletzt die Vorbelastungen der lang währenden menschlichen Nutzung.

25) Beispielhaft behandelt die Raumplanung in der französischen Hauptstadtregion Ile-de-France das Thema der periurbanen Landwirtschaft. Dort finden sich vier Lage-Typen der „Unités agricoles periurbaines“, die dem Räumuster der ausgedehnten Agrarinsel bis zur vom Siedlungsgebiet eingekreisten Agrarzelle („Unité agricole enclavée et morcellée“) entsprechen, für die Planungsstrategien erarbeitet wurden (IAURIF 2002, S. 72 f.).

6 Der „Möglichkeitsraum“ als Fazit

Einem Zitat von Karl JASPERS²⁶⁾ folgend: „Die Zukunft ist als Raum der Möglichkeiten der Raum unserer Freiheit“ wurde für den Projektraum versucht, den Möglichkeitsraum, d.h. der gestaltbaren Zukunft, zu skizzieren. Dabei handelt es sich um keine strenge Ableitung, sondern vielmehr um eine fundierte Spekulation. Diese stützt sich auf selektive regionalstatistische Analysen, auf die Ergebnisse der Delphi-Umfrage sowie auf Hinweise aus der Literatur und auf Leitvorstellungen von Planungsdokumenten. Im Vordergrund steht die Erfassung der räumlichen Disposition für Veränderungen. Im Unterschied zu herkömmlichen Annäherungen an Phänomene des Landschaftswandels wurde hier nicht allein von der Wachstumsdynamik des Siedlungssystems²⁷⁾ oder der Verlustdynamik von Naturwerten ausgegangen, sondern die „Start-Position“ der Landwirtschaft in der kommenden Raumentwicklung in den Mittelpunkt gerückt. An die Stelle einer klassischen Eignungsbewertung, mit dem Ziel ein optimales Landnutzungssystem zu finden, tritt die Bildung von Raumkategorien, um deren „Elastizität“ im Hinblick auf nicht klar voraussehbare Zukunftsentwicklungen auszuloten. Die Verortung der Raumkategorien stützt sich zwar auf eine klassische Dispositionsanalyse²⁸⁾, diese werden aber im Hinblick auf ihre Zukunftsperspektiven mit Hilfe von Elastizitätskriterien charakterisiert: Das Standortesystem lässt sich anhand seiner „Multi-Optionalität“, das reale Nutzungsgefüge anhand der „Volatilität“ und die Naturausstattung anhand der „Hemerobie“ beurteilen.²⁹⁾ Die „Agrarpräsenz im Raum“ ist einerseits im Hinblick auf die Flächenrückhaltung für kommende (einschließlich agrarischer) Nutzungsbedarfe, andererseits zur Gewährleistung multifunktionaler Leistungen, wie die Grünraumsicherung in überlasteten Regionen, von Bedeutung. Die „flächenspendende“ oder „flächensichernde“ Rolle der Landwirtschaft bestimmt – neben der wichtiger werdenden Rolle des Bauflächenrecyclings – wesentlich die Umnutzungsmuster im Raum. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, folgt die Ausprägung dieser Kriterien nicht unbedingt einem Zentren-Peripherie-Gradienten – am ehesten noch die Hemerobie – sondern es separieren sich Raumkategorien von sehr unterschiedlicher Veränderungsdisposition, die durchaus benachbart gelegen und funktionell komplementär bzw. ökologisch kompensativ miteinander verbunden sein können. Auch zeigt sich, dass emergente Raumstrukturen, wie die „Zwischenstadt“ und „Korridorräume“, die größte Vielfalt im Veränderungspotential und damit die größte Unbestimmtheit aufweisen. Das stellt eine Herausforderung für die Raumordnung dar, die nicht nur mit

26) Süddeutscher Philosoph (1883-1969).

27) Z.B. auf dem methodischen Ansatz der „zellulären Automaten“ basierende Urbanisierungsmodelle für Agglomerationsprozesse in der Stadtregion (BARTL et al. 2002).

28) Diese fußt auf den klassischen Herangehensweisen der Raumanalyse, wie den Stadtregionsmodellen, wie sie in ähnlicher Form in allen drei Staaten von der Territorialstatistik angewendet werden, oder üblichen regionalstrukturellen Indikatoren, wie Pendlerzahlen, Tourismusdichten, Agrarbetriebsbesatz etc.

29) *Multioptionalität* bezeichnet das Spektrum der „Gelegenheiten zur (Um-)Nutzung“ anhand der im Wesentlichen naturräumlichen und infrastrukturellen Ausstattung und deren Wirtschaftlichkeit. *Volatilität* beschreibt die Mühehaltung, die für eine Aufgabe der vorgefundenen Nutzung und die Einrichtung einer Folgenutzung notwendig ist. *Hemerobie* ist der summarisch bewertete Natürlichkeitsgrad eines Ökosystems.

| Disposition nach Raumkategorien | Agrarpräsenz im Raum | Standort-optionalität* | Nutzungs-volatilität | Umnutzungsmuster im Raum | Hemerobie-Spektrum |
|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------------|---|
| <i>Ballungsraum</i> | keine oder isolierte Agrarzellen | mehrdeutig | sehr gering bis gering | punktuell bis inselförmig | überwiegend künstlich, naturfern-naturnah (im Green Belt) |
| <i>Zwischenstadt</i> | verzahnte Agrarzellen | mehrdeutig bis vieldeutig | gering bis hoch | inselförmig bis flächig | künstlich-naturfern-naturnah (regionale Grünzüge) |
| <i>Korridorraum</i> | zerschnittene Agrarräume | mehrdeutig | hoch | „vektoral“ ausgerichtet, inselförmig | naturfern-künstlich (Infrastrukturen) |
| <i>Agrarinsel</i> | weitläufige Agrarräume | eindeutig bis mehrdeutig | sehr hoch | inselförmig oder flächig | (künstlich)-naturfern-naturnah (Biotopverbund) |
| <i>Freizeitlandschaft</i> | symbiotische Einbettung | eindeutig bis mehrdeutig | mittel bis hoch | gestreut (patchwork) | naturfern-naturnah-künstlich (Freizeitanlagen) |
| <i>Biosphären-Park</i> | konservierte Strukturen | eindeutig | gering bis mittel | gestreut (historisierend) | eher naturnah bis naturfern (z.B. Dauerkulturen) |
| <i>Ressourcenschutz-gebiet</i> | beschränkte Bewirtschaftung | eindeutig | fast keine | keine | eher naturnah (je nach Schutzzweck) |
| <i>Rückzugsraum zu Wald/Wildnis</i> | in Auflösung | diffus | unbestimmbar | keine | je nach Sukzessionsphase dynamisch |
| <i>Naturreservat</i> | angepasst oder bedeutungslos | eindeutig | keine | keine | naturnah oder natürlich (je nach Zonierung) |

* Mit der Skala „vieldeutig/mehrdeutig/eindeutig/diffus“ soll die Spannweite von zweckmäßigen Nutzungsentscheidungen bzw. Zieleabwägungen innerhalb eines räumlichen Leitbildes beschrieben werden.

Tab. 2: Elastizitätskriterien der Kulturlandschaftsentwicklung nach aktueller Raumdisposition

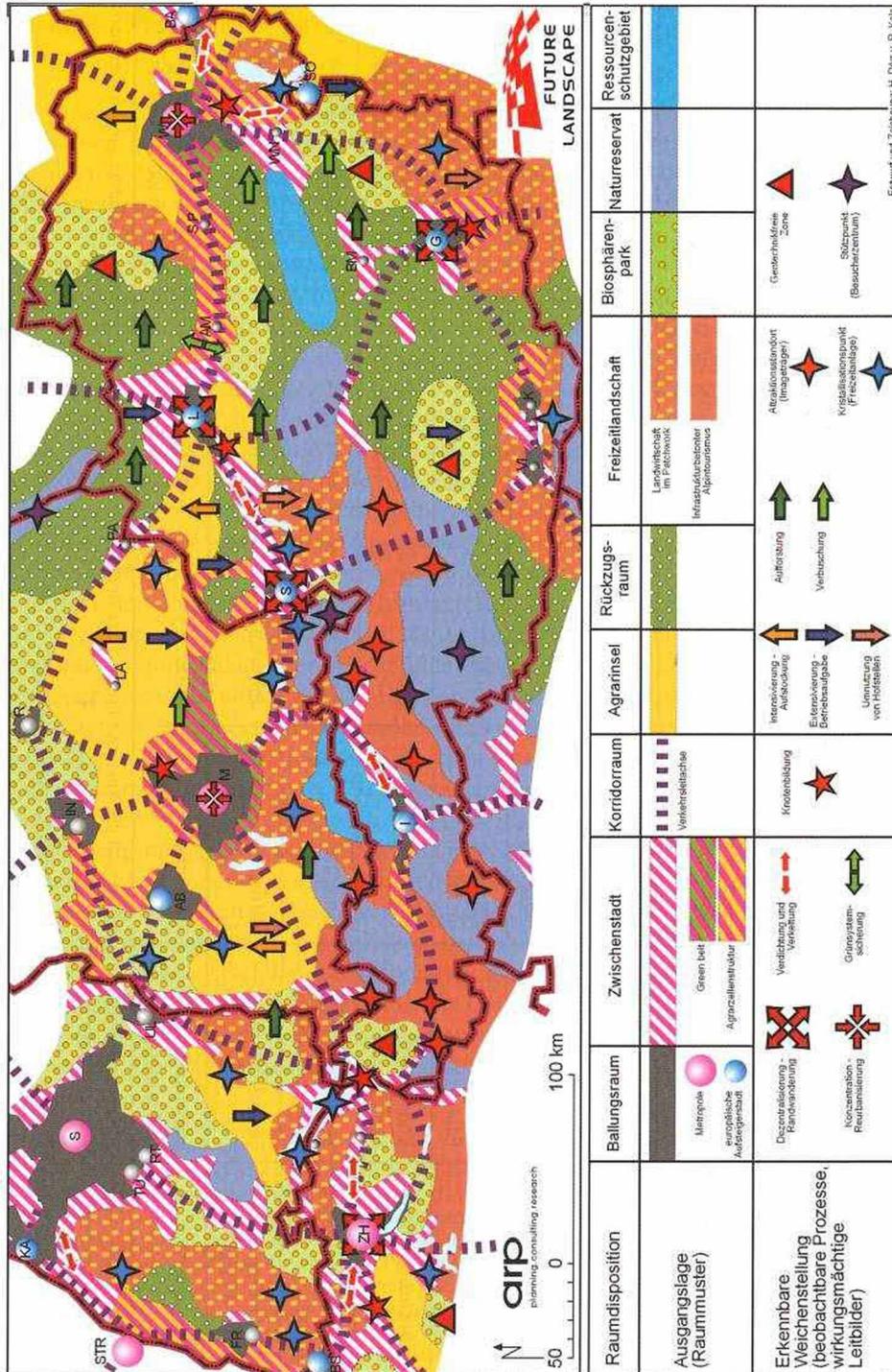


Abb. 6: Disposition der Kulturlandschaften im „Möglichkeitsraum“

Regulierungen allein beantwortet werden kann. Vielmehr verdichten sich in Hinkunft die Monitoring- und (Land)Management-Aufgaben.

Wie in Abbildung 6 ersichtlich wird, kristallisiert sich eine „thematische“ Raumgliederung heraus, die zwischen den Polen Ballungsraum und Naturreservat eine fortschreitende funktionelle Ausdifferenzierung erahnen lässt. Diese geht Hand in Hand mit einem Umbau des zentralörtlichen Versorgungssystems (Metropolen mit globalen Funktionen, „Aufsteigerstädte“ mit europäischer Ausstrahlung³⁰), Aufrüstung der Zwischenstadt mit transregionalen Funktionen), einer Spezialisierung von Landnutzungen (z.B. in hochleistungsfähige Agrarinseln oder gentechnikfreie Zonen im Biosphärenpark), einer Verschränkung symbiotischer Nutzungen (wie im „Patchwork“ der Freizeitlandschaft) und einer Perfektionierung der übergeordneten Infrastrukturen. Triebkräfte dieser Raumentwicklungen sind hauptsächlich der vielschichtige (transregionale bis globale) Wettbewerb, der wachsende Gleichklang der Lebensansprüche und die räumliche Mobilität bzw. Mehrfachverankerung der leistungstragenden Akteure, die immer breitere Bevölkerungsschichten ausmachen. In diesem postmodernen Umfeld positioniert sich auch die Landwirtschaft neu. Abbild dieser Prozesse ist die Landschaft, für deren Entwicklung sich neben mancher überraschender Chance eine Vielzahl gewöhnungsbedürftiger oder bedenklicher Veränderungen ergibt. Die Anzeichen dafür sind erkennbar, müssen aber im Sinne einer Neubewertung gelesen werden. Dieser Entwurf sei daher als Diskussionsbeitrag zu verstehen, der auf eine langfristige Perspektive abzielt. Dabei darf der Projektraum als Raum noch ungenutzter Handlungsmöglichkeiten im grenzübergreifenden und europäischen Kontext angesehen werden.

7 Literaturverzeichnis

- AKADEMIE FÜR NATUR- UND UMWELTSCHUTZ BADEN WÜRTTEMBERG (ANU) (2001), Stuttgarter Erklärung zu „Naturschutz in Deutschland zwischen Wildnis, Prozessschutz und Landschaftspflege“ vom März 2000 (= Akademie-Wiesel Ausgabe 7/2001). Stuttgart.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (2001), Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung (= Forschungs- und Sitzungsberichte, 215). Hannover.
- BARTL K., BOGNER D., BORSODORF A., HELLER A., KRAKOVER S. (2002), Selected Methods and Models for Analysing Spatial Processes in Urban Regions, Comparison and Assessment (= Austrian Landscape Research, 14). Vienna.
- BAYER C., DECKER A., DEMUTH B., FÜNKNER R. (2000), Natürliche Dynamik in der Kulturlandschaft – Modell für eine Landwirtschaft in der Zukunft? In: Lebensraum, 4, Zeitschrift f. Naturschutz in der Kulturlandschaft; Hrsg. Naturlandstiftung Hessen e.V. Friedrichsdorf, Landwirtschaftsverlag.

30) In Anlehnung an KRÄTKE (2000, S. 120) werden hier als „Aufsteigerstädte“ solche verstanden, die imstande sind, nachhaltig europäische Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, sei es in wirtschaftlich-technologischer oder urbanistisch-kultureller Hinsicht (jüngstes Beispiel die Europäische Kulturhauptstadt Graz 2003). Davon kann auch das agrotouristische Hinterland profitieren.

- BAYERISCHE AKADEMIE FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE (ANL) (Hrsg.) (1995), Vision Landschaft 2020. Von der historischen Kulturlandschaft zur Landschaft von morgen (= Laufener Seminarbeiträge 4). Laufen an der Salzach.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (BStMLU) (1994), Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BStMLF) (2002), Bayerischer Agrarbericht 2002. München.
- BEUTLER A. (2000), Savanne Südbayern – ein Modell natürlicher Waldflächen (= LWF-Bericht, 27 – Großtiere als Landschaftsgestalter – Wunsch oder Wirklichkeit?). München, Bayer. Landesanstalt f. Wald u. Forstwirtschaft.
- BRIEMLE G. (2000), Vortrag bei der Podiumsdiskussion des Workshops „Entwicklung der Kulturlandschaft“. – Veranstaltet von der Stadt Leutkirch / Allgäu, 12.09.2000.
- BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (1996), Bericht über die Grundzüge der Raumordnung der Schweiz. Bern.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (2002), Grüner Bericht 2001. Wien.
- CONRADI M. (1999), Sukzession auf Grenzertragsstandorten aus Sicht der Wissenschaft; Vortrag im Rahmen der Fachtagung: Großflächige Beweidungssysteme als neue Chance für Naturschutz und extensive Landnutzung, Marburg, 8.10.1999.
- DÉLÉGATION À AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (DATAR) (2002), Aménager la France de 2020, La documentation française. Paris.
- DÖRR H. (2003), Die Zukunft der Landwirtschaft. In: Agrarische Rundschau, 3, S. 38-44.
- DÖRR H., KALS R. (2003), Zur Zukunft von Landschaft und ländlichen Räumen. In: Agrarische Rundschau, 6, S. 28-34.
- DOSCH F., BECKMANN G. (1999), Trends der Landschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland: Vom Landschaftsverbrauch zur Produktion von Landschaften? In: Informationen z. Raumentwicklung, 5/6, S. 291-310.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999), EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Luxembourg.
- GREIF F. (1998), Das Ende der traditionellen Agrargesellschaft – und was weiter? Ein Statusreport zum sogenannten Agrarbereich. In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 140, S. 25-52.
- GREIF F. (1999), Österreich und die Europäische Politik für den Ländlichen Raum. In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 141, S. 67-90.
- HABER W. (2001), Kulturlandschaft zwischen Bild und Wirklichkeit. In: ARL, a.a.O., S. 6-29.
- HABERL H. et al. (2001), Die Kolonisierung der Landschaft, Forschungsschwerpunkt Kulturlandschaft (= Schriftenreihe, 8).
- HALL P. (1989), Cities of tomorrow, an intellectual history of urban planning and design in the 20th century. Oxford.
- HARD G. (1970), Was ist eine Landschaft? Über Etymologie als Denkform in der geographischen Literatur. In: BARTELS D. (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialgeographie, S. 68-84. Köln, Berlin.
- HARD G. (1979), Die Landschaft der Sprache und die Landschaft der Geographen. Semantische und forschungslogische Studien zu einigen zentralen Denkfiguren in der deutschen geographischen Literatur (= Colloquium Geographicum, 11). Bonn.
- HEISSENHUBER A. (1995), Künftige Landbewirtschaftung flächendeckend oder nur mehr auf Agrarinseln? In: BAYERISCHE AKADEMIE FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE (ANL) (Hrsg.) (1995), S. 121-130.
- HEISSENHUBER A. (1998), Landbewirtschaftung unter veränderten Rahmenbedingungen – Konsequenzen veränderter Verzehrsgewohnheiten und des technischen Fortschrittes. In: Berichte über Landwirtschaft, 76, 1, S. 1-22.

- HENKEL G. (1999), *Der Ländliche Raum: Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland* (= Teubner Studienbücher Geographie). Stuttgart, Leipzig.
- INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE (IAURIF) (2002), *Le paysage dans les espaces agricoles franciliens*. Paris.
- ITTELSON W.H., PROCHANSKY H.M., RIVLIN L.G., WINKEL G.H. (1977), *Einführung in die Umweltpsychologie, Konzepte der Humanwissenschaften*. Stuttgart.
- KANTELHARDT J., SCHEMM H. (2001), *Wirkungen der Liberalisierung auf die Landnutzung in ausgewählten Regionen – ein Modellansatz*. In: *Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen* (= Schriften d. Ges. f. Wirtschaft- u. Sozialwiss. e.V., 37), S. 527-533. Münster.
- KNÖBL I. (2003), *Ländliche Entwicklung – Erfolge, Defizite, Perspektiven*. In: *Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen*. Festschrift für Eduard Kunze (= ÖROK-Schriftenreihe Raum & Region, 1), S. 130-137. Wien.
- KONOLD W., SCHWINEKÖPER K., SEIFERT P. (1994), *Gedanken zur Zukunft unserer Kulturlandschaft*. In: *Landschaft im Spannungsfeld zwischen Nutzung, Pflege und Sukzession*, 10, S. 35-59. Bad Karlshafen, Hess. Akad. d. Forschung u. Planung im ländl. Raum.
- KRÄTKE St. (2000), *Stärkung und Weiterentwicklung des polyzentralen Städtesystems in Europa – Schlußfolgerungen aus dem EUREK*. In: *Informationen z. Raumentwicklung*, 3-4, S. 117-126.
- LACOMBE Ph. (Directeur d'Ouvrage) (2002), *L'agriculture à la recherche de ses futurs; éditions de l'aube. o.O., Délégation à Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)*.
- LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ (LfU) (1999), *PLENUM Modellprojekt Isny-Leutkirch*. Karlsruhe.
- LICHTENBERGER E. (1981), *Der ländliche Raum im Wandel*. In: *ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTSPOLITIK* (Hrsg.), *Das Dorf als Lebens- und Wirtschaftsraum, Internationales Symposium in Mieders*, S. 16-37. o.O.
- MATERIALIEN ZUM LANDSCHAFTSRAHMENPROGRAMM BADEN-WÜRTTEMBERG (o.J.), *Naturraumsteckbriefe und Kartenatlas*. Stuttgart, Univ. Stuttgart i. Auftr. d. Ministeriums Ländlicher Raum u. d. Ministeriums f. Umwelt u. Verkehr, auf CD vorgesehen f. d. Dienstgebrauch.
- MEYER R., SAUTER A. (2002), *Entwicklungstendenzen von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihren Folgen, Basisanalysen* (= Arbeitsbericht, 81). Berlin, Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).
- MILLER J. (2002), *Halbzeitbewertung der Agenda 2000 – Stellungnahme zu den Vorschlägen der EU-Kommission vom 10.7.2002*. München, Bayer. Staatsministerium f. Landwirtschaft u. Forsten.
- MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2002), *Standpunkte – Halbzeitbewertung der Agenda 2000*. Stuttgart.
- MINISTERIUM LÄNDLICHER RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2001), *Landwirtschaftliche Betriebsverhältnisse und Buchführungsergebnisse, Wirtschaftsjahr 1999/2000, Heft 49*. Stuttgart.
- NISCHWITZ G. (2002), *Landwirtschaft in Großstadtnähe – Wirtschaftliche Risiken und Perspektiven*. In: *Landwirtschaft in Wien – zwischen Stadtplanung und Ökonomie* (= Schriftenreihe Stadtentwicklung, 52), S. 28-52.
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (1999), *Strukturwandel und Flächennutzungsänderungen in der österreichischen Land- und Forstwirtschaft* (= Schriftenreihe, 145). Wien.
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (2002), *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001* (= Schriftenreihe, 163). Wien.
- PEVETZ W. (1997), *Der Traum von der Wildnis und das kulturlandschaftliche Erbe*. In: *Agrarische Rundschau*, 2, S. 21-25.

- PEVETZ W. (1998), Die Multifunktionalität der österreichischen Land- und Forstwirtschaft (= Schriftenreihe, 82). Wien, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.
- PEVETZ W. (1999), Die Ländliche Sozialforschung in Österreich in den achtziger und neunziger Jahren (= Schriftenreihe, 89). Wien, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.
- SEGER M. (1995), Realraumanalyse Österreichs, Ziele und konzeptuelle Rahmen des Projektes „Fernerkundung und Landschaftsverbrauch“. In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 137, S. 329-348.
- SEGER M. (1998), Flurgefüge- und Relieftypen Österreichs – Merkmale der Kulturlandschaft nach Gemeinden. In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 140, S. 53-72.
- SEGER M. (2000), Digitales Rauminformationssystem Österreich – Landnutzung und Landoberflächen im mittleren Maßstab. In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 142, S. 13-38.
- SEHER W. (2002), Neue Raumnutzungsmuster in der Landwirtschaft. In: WEBER G. (Hrsg.), Raumordnung und landwirtschaftlicher Strukturwandel, S. 33-55. Wien, Inst. f. Raumplanung u. ländliche Neuordnung (IRUB).
- SIEVERTS T. (1999), Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land (= Bauwelt Fundamente 118). Berlin.
- WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2000), Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg – Anhörungsentwurf. Stuttgart.
- WRBKA Th. (Projektleiter) et al. (2002), Kulturlandschaftsgliederung Österreich, Endbericht zum Forschungsprojekt, BMBWK-Forschungsprogramm Kulturlandschaft (Hrsg.), Nr. 13 (CD und Begleitheft). Wien.
- WÜRFL P., DÖRFLER J., RINTELEN P.M. (1984), Die Einteilung Bayerns in Landwirtschaftliche Standorte, Landwirtschaftliche Erzeugungsgebiete und Agrargebiete. In: Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch, 61, 3-4, S. 377-396.

Statistische Quellenhinweise:

- BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG, München:
 (1994), Betriebsstruktur der Landwirtschaft in Bayern 1991.
 (1998), Die Bodenflächen Bayerns nach Nutzungsarten – Ergebnisse der Flächenerhebung 1997.
 (2000), Die Bodennutzung 1999 in Bayern.
 Größenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe in Bayern 1999.
 Bevölkerungsstand und -bewegung in den Gemeinden Bayerns Stand 31.12.1999.
 Die Beherbergungskapazität in Bayern am 1.1.1999, München.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Neuchâtel:
 Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebungen 1990, 1996, 1999.
 (1998), Arealstatistik Schweiz. Die Bodennutzung in den Kantonen, Gemeindeergebnisse.
 (1999), Statistisches Jahrbuch mit Regionaldaten (Kantone und Städte der Schweiz).
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG, Stuttgart:
 Bodennutzungshaupterhebung 1999.
 Landwirtschaftszählung 1991, 1999.
 Regionaldaten 1999.
- STATISTIK-AUSTRIA ISIS-Datenbank, Wien:
 Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung 1990.
 Agrarstrukturerhebung 1999.
 Fortschreibung der Volkszählungsergebnisse 1999.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 2003

Band/Volume: [145](#)

Autor(en)/Author(s): Dörr H., Kals Roland

Artikel/Article: [Zur Zukunft der Kulturlandschaft angesichts der Agrar-Reform am Beispiel des österreichisch-süddeutsch-nordschweizerischen Raumes 179-216](#)