

**Thomas Dax - Georg Wiesinger**

## **Der Marginalisierung entgegenwirken: Nachhaltige Entwicklung der Berglandwirtschaft**

### **1. Einleitung**

Berggebiete umfassen etwa 25% der gesamten Landmasse der Erde. Berücksichtigt man auch die an die Berggebiete unmittelbar angrenzenden Räume, so leben in diesen Gebieten etwa 26% der Weltbevölkerung. Berggebiete sind zudem eine wichtige Grundlage für das Überleben der Menschheit, denn sie liefern die Hälfte des gesamten Trinkwasserverbrauchs (UN 2003). Neben Wasser finden sich zahlreiche weitere wichtige Ressourcen in den Berggebieten, die zunehmend durch Verschmutzung, Ausbeutung, Zerstörung, Übernutzung und Degradierung bedroht sind. Berggebiete zeichnen sich auch durch ein hohes Maß an biologischer und kultureller Vielfalt aus. Die meisten Berggebiete sind peripher und nur schwer erreichbar, wodurch vor allem ökonomische und demographische Marginalisierungstendenzen weiter verstärkt werden. Obwohl Berggebiete meistens ein maßgebliches ökonomisches Potential aufweisen, vor allem in Hinblick auf Rohstoffe, Wasser, Energie, Land- und Forstwirtschaft und Tourismus, bleibt die lokale Bevölkerung in vielen Fällen wirtschaftlich und sozial benachteiligt.

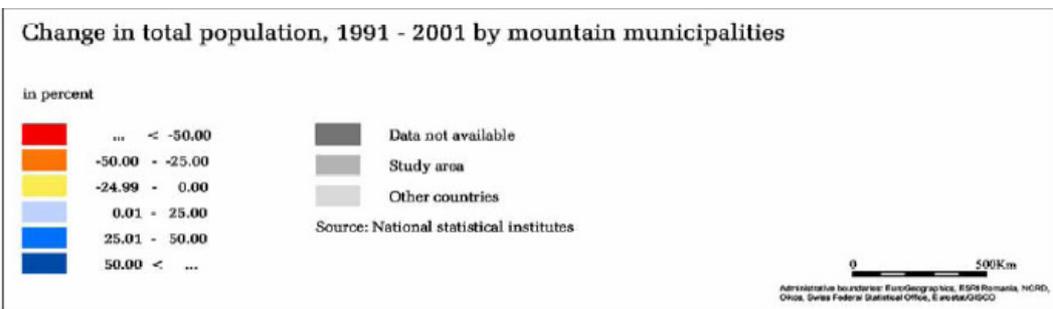
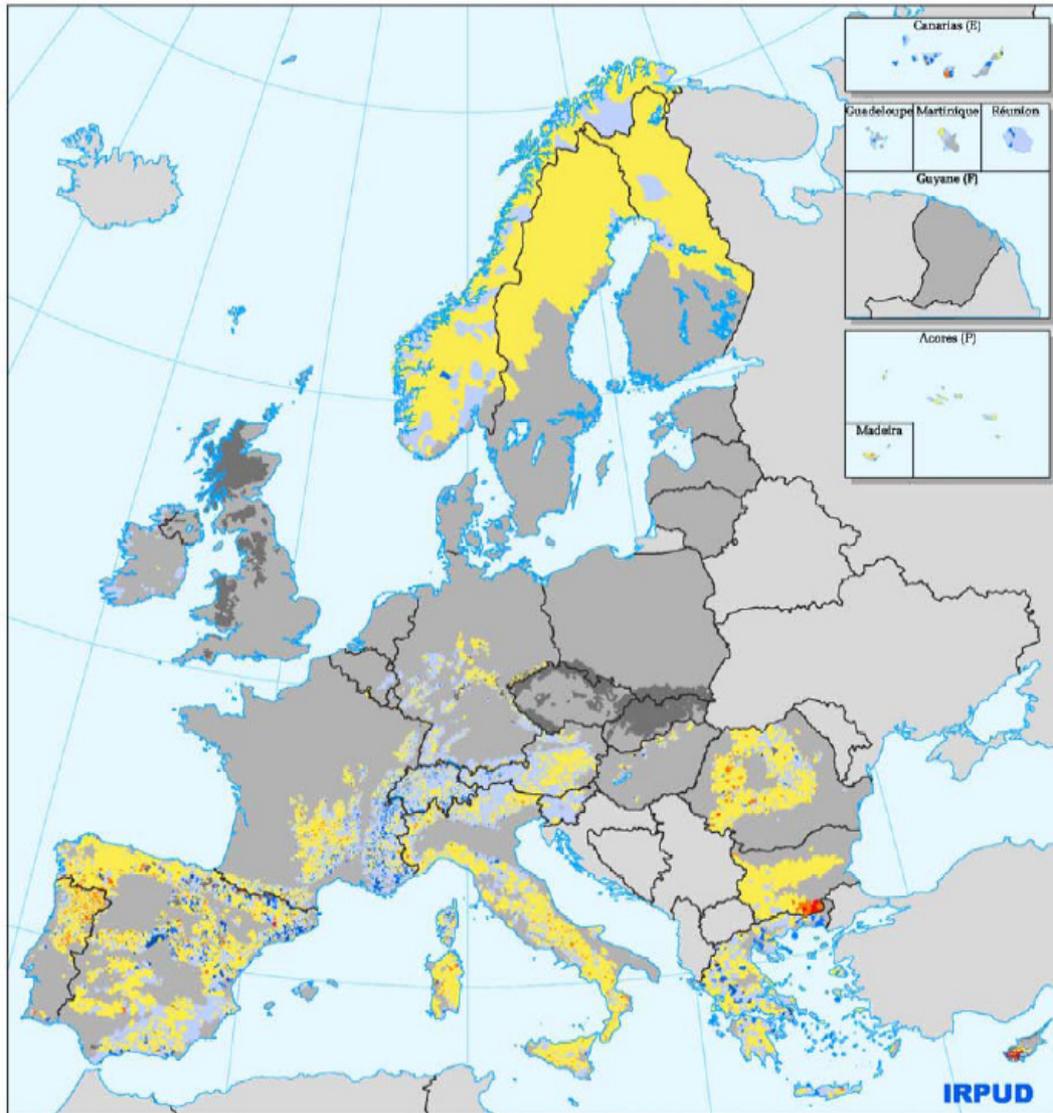
Bereits auf der UNCED Konferenz 1992 in Rio de Janeiro war diese Erkenntnis ein zentrales Thema und daher wurde auch das Kapitel 13 (Nachhaltige Entwicklung der Berggebiete) in das Abschlussdokument der Konferenz die Agenda 21 aufgenommen. Durch eine nachhaltige Ressourcennutzung in Berggebieten sollte die lokale Bevölkerung in die Lage versetzt werden, sich wirtschaftlich selbst zu versorgen, sich vor Naturgefahren zu schützen, den natürlichen Lebensraum, die sozialen und kulturellen Traditionen zu erhalten. Es sollte weiters ein fairer Ausgleich zwischen den Interessen der Berggebiete und den Regionen außerhalb der Berggebiete garantiert werden. Das Internationale Jahr der Berggebiete 2002 unterstrich diese Anliegen weiter, um eine intensivere Diskussion und ein größeres Bewusstsein für die Notwendigkeit integrierter Politikmaßnahmen anzuregen. Nachhaltige Entwicklung in Berggebieten wurde weltweit zu einem zentralen Thema nicht zuletzt auch aufgrund einer gestiegenen Sensibilität gegenüber Umweltproblemen und dem Klimawandel (Price 1999). Auch der UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 bekräftigte diese Notwendigkeit für gemeinsame Aktionen und eine intensivere

Zusammenarbeit. Es wurde eine eigene Berggebietspartnerschaft initiiert, welche vergleichende Analysen zu berggebietspezifischen Problemen durchführen und politische Empfehlungen erarbeiten sollte. Daraus entstand unter anderem die Initiative SARD-M (Sustainable Agriculture and Rural Development in Mountains – Nachhaltige Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung in Berggebieten), die neben der FAO auch von zahlreichen Akteuren innerhalb der Berggebiete Unterstützung fand (FAO 2004). Es wurde darauf hingewiesen, dass dringend agrarische und regionalpolitische Maßnahmen in Berggebieten erforderlich wären, um dem Hunger und der Unterernährung zu begegnen und die Umwelt für jetzige und zukünftige Generationen zu schützen. Zugegebenermaßen ist dies weniger ein Problem entwickelter Industriestaaten, aber selbst in Europa zeigen sich vielfältige Marginalisierungstendenzen. Aber auch im nationalen Bereich werden sehr unterschiedliche regionalpolitische Anstrengungen unternommen, um diesen negativen Tendenzen Einhalt zu gebieten und eine nachhaltige Entwicklung in Berggebieten zu gewährleisten sowie die besonderen wirtschaftlichen und politischen Benachteiligungen, welche aus der peripheren Lage, Abwanderung, ökologischen Sensibilität bzw. soziokultureller Diversität resultieren, auszugleichen (Mountain Agenda 2002, S.4). Die dafür notwendigen politischen Instrumente, Strategien und Maßnahmen müssen dabei auf den besonderen regionsspezifischen Kontext und die Vielfalt innerhalb der Berggebiete Rücksicht nehmen.

In diesem Beitrag werden in erster Linie Ergebnisse des EU-Projekts EUROLAN (Strengthening the Multifunctional Use of European Land: Coping with Marginalisation) aus der österreichischen Studienregion Neunkirchen in Hinblick auf Marginalisierungstendenzen und einer nachhaltigen Regionalpolitik im Berggebiet dargestellt und diskutiert. In diesem vom niederländischen agrarökonomischen Forschungsinstitut LEI koordinierten Projekt, in dem die Bundesanstalt für Bergbauernfragen der österreichische Partner war, wurde in den Jahren 2002 bis 2005 der Zusammenhang zwischen Marginalisierung und Multifunktionalität in insgesamt sieben europäischen Ländern untersucht. Daneben wird aber auch auf Resultate aus anderen europäischen Berggebietsstudien eingegangen, um einen allgemein gültigeren Referenzrahmen zu schaffen. So wurde erst unlängst eine vergleichende Studie über europäische Berggebiete durchgeführt, mit dem Ziel grundlegende Hintergrundinformationen für den Dritten EU-Kohäsionsbericht zu erlangen (Nordregio 2004). Dabei wurden über verschiedene topografische und sozioökonomische Indikatoren Veränderungen auf niederer geografischer Ebene (Gemeindeebene) analysiert. Im Ergebnis zeigen sich unterschiedliche Trends bei der Veränderung der Landnutzung, der Infrastrukturen, den lokalen Dienstleistungen, und in der demografischen und ökonomischen Entwicklung. Karte 1 veranschaulicht die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1991 und 2001 auf Gemeindeebene in den europäischen Berggebieten. Dabei ergibt sich ein stabiler bis

positiver Trend in Nord- und Mitteleuropa, während in großen Teilen Südeuropas die Bevölkerungsverluste überwiegen. Auch innerhalb der Alpen kann man signifikante Unterschiede feststellen: Gebiete in den Westalpen, die im letzten Jahrhundert einen starken Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatten, konnten in letzter Zeit wieder ihre Bevölkerungszahl steigern. Andererseits sind in Teilen der Ostalpen Bevölkerungsverluste festzustellen, welche lange Zeit von signifikanten Abwanderungen verschont waren. Die am Rande der Ostalpen gelegene Studienregion Neunkirchen ist ein gutes Beispiel für diese jüngere Entwicklung (Wiesinger and Dax 2005).

Karte 1: Bevölkerungsentwicklung, 1991-2001



Quelle: Nordregio 2004, S.85

## 2. Ergebnisse der Studienregion Neunkirchen

Im Zentrum des EUROLAN Forschungsprojektes stand die Frage, welche Bedeutung Multifunktionalität haben kann, um eine soziale, ökonomische und ökologische Marginalisierung von Regionen zu verhindern. Dabei wurde die Situation in den am Forschungsprojekt beteiligten Ländern Norwegen, Finnland, Österreich, Tschechien, Ungarn, Spanien und Portugal an hand von ausgewählten Studienregionen analysiert. Für Österreich wurde Neunkirchen aus verschiedenen Überlegungen als Studienregion ausgewählt. Die stärksten Tendenzen regionalen Niedergangs zeigen sich in Österreich nicht etwa in den hochalpinen Regionen, die durch die Perspektiven intensiver Tourismuswirtschaft begünstigt sind und in denen sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die wirtschaftliche Entwicklung positiv sind, sondern in den walddreichen peripheren Mittelgebirgslagen im Osten des Landes. Der Bezirk Neunkirchen weist, obwohl er nicht als ausgesprochen peripher bezeichnet werden kann, vor allem in seinem südlichen Teil viele der im Projekt angesprochenen Problemsituationen auf.

Der politische Bezirk Neunkirchen umfasst eine Gesamtfläche von 1.150 km<sup>2</sup>, wovon allerdings nur ein Drittel als permanenter Siedlungsraum geeignet ist. Bei einer Bevölkerung von 86.000 bedeutet das eine Bevölkerungsdichte von 75 Einwohnern je km<sup>2</sup>, was etwa 25% unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Die Bevölkerung ist in der Region sehr ungleich verteilt. Während die Flachregionen im nördlichen und nordöstlichen Teil des Bezirks zum Teil sehr dicht bevölkert sind, weisen einzelne entlegene Gemeinden im gebirgigen Süden und Südwesten eine äußerst geringe Bevölkerungsdichte auf, die im Extremfall (in der Gemeinde Schwarzau im Gebirge) nur vier Einwohner je km<sup>2</sup> beträgt, was für Österreich eines der niedrigsten Werte überhaupt ist. Der Waldanteil ist im Bezirk sehr hoch, insbesondere in den gebirgigen Regionen entlang der Grenze zur Steiermark. In den flacheren Regionen des Nordens konzentrieren sich die Bevölkerung und die ökonomischen Aktivitäten. Es gibt dort einige Klein- und Mittelstädten mit 6.000 bis 15.000 Einwohnern (Neunkirchen, Ternitz, Gloggnitz), welche die Funktion regionaler Zentren übernehmen, jedoch sehr stark im Einflussbereich von Wiener Neustadt und Wien stehen. Der südliche Teil des Bezirks ist in der *LEADER+ Region Niederösterreich Süd Alpin* zusammengeschlossen. Im laufenden LEADER+ Programm 2000-2006 werden unter dem Motto „Bergpanorama und Weltkulturerbe“ eine Reihe interessanter regionaler Entwicklungsinitiativen gesetzt. Die Analyse der Studienregion Neunkirchen erfolgte anhand dreier regionaler Ebenen, der LEADER+ Region, der Region außerhalb von LEADER+ und der Gemeinde Schwarzau im Gebirge, die sich in der LEADER+ Region befindet und als peripherste Gemeinde extrem negative Indikatorenwerte aufweist.

Der gebirgige Süden ist ein traditionell wichtiger Tourismusraum. In der Belle Epoque Zeit vor dem Ersten Weltkrieg pflegte sich dort der Adel und das gehobene Wiener Bürgertum (z.B. Semmering, Payerbach, Reichenau, St. Corona) zu treffen. Seitdem erlebte der Fremdenverkehr aber einen Niedergang. Heute bewegt sich der Tourismus auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Es überwiegt der Kurzzeit-, Wochenend- und Ausflugs-tourismus, vor allem von Besuchern aus dem Großraum Wien. Landwirtschaft hat nur im Südosten (*Wechsel-Buckelige Welt*) und im Norden eine größere Bedeutung, kaum jedoch in den walddreichen Regionen im Raum *Semmering-Schneeberg-Rax*. In den Gebirgslagen dominiert die Viehwirtschaft (v.a. Milchkühe und Rinder), im nördlichen Flachland der Ackerbau, wobei allerdings die felsigen, kalkreichen, trockenen Böden nur wenig ertragreich sind.

Die Situation der natürlichen Umwelt, die Artenvielfalt und Attraktivität der Landschaft können in der Studienregion allgemein als sehr gut bewertet werden. Die Landwirtschaft ist klein- und mittelstrukturiert und in der Regel extensiv ausgerichtet. Somit treten Beeinträchtigungen der Umwelt durch eine intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung höchstens punktuell auf. Relevanter erscheinen die negativen Folgen von Extensivierungstendenzen in der Landnutzung, welche vor allem die Landschaft und die biologische Vielfalt gefährden. Da die Forstwirtschaft einen sehr großen Stellenwert hat, ist auch die Frage einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung gerade in Hinblick auf die Vermeidung von Naturkatastrophen wie Lawinen, Muren und Überschwemmungen relevant. Die Region ist zudem ein wichtiges Trinkwasserreservoir. Die Stadt Wien bezieht nicht nur von dort über eine mehr als hundert Jahre alte Hochquellleitung ihr Wasser, sie ist auch Eigentümerin großer Flächen, die als Wasserschutzgebiete ausgewiesen sind und in denen besondere Auflagen für die landwirtschaftliche Nutzung existieren.

Die nördliche Flachregion ist eines der bedeutendsten alten Industriegebiete Österreichs, vor allem im Bereich der Schwerindustrie und verarbeitenden Industrie. In den letzten Jahrzehnten wurden viele traditionelle Industrieanlagen im Zuge des industriellen Wandels geschlossen, was eine hohe Arbeitslosigkeit zur Folge hatte. Die Zahl der Pendler nach Wiener Neustadt und Wien ist stark gestiegen. In den letzten Jahren konnte aber dieser wirtschaftliche Niedergang durch Restrukturierungsprozesse und Gründung zahlreicher innovativer und wirtschaftlich konkurrenzfähiger Klein- und Mittelunternehmen gestoppt werden. Trotz all dieser Erfolge ist wegen der stärkeren Vernetzung nach außen auch die lokale Wirtschaft fragiler geworden. Gerade Pendler tätigen ihre Einkäufe außerhalb der Region.

Die Gesamtbevölkerung des Bezirks erweist sich als mehr oder minder stabil, wobei jedoch sehr große Schwankungen auf lokaler Ebene auftreten. In den letzten dreißig Jahren nahm

die Bevölkerung in der gebirgigen LEADER+ Region um 15% ab, in der Gemeinde Schwarza im Gebirge gar um 40%. Gerade in diesem Bereich zeigt sich eine starke Überalterung. Der Anteil der über Sechzigjährigen beträgt in der LEADER+ Region 26,3%, in der Region außerhalb davon vergleichsweise lediglich 22,7%.

Die gestiegene Außenorientierung manifestiert sich nicht nur in einer höheren Pendlerquote sondern auch in einer zunehmenden Abwanderung. In der Mehrzahl der Gemeinden liegt der Anteil der Auspendler wesentlich über jenem der Einpendler. Die stärkste Abwanderung zeigt sich in der LEADER+ Region. Als extremstes Beispiel verlor Schwarza im Gebirge z.B. 11,3% seiner Bevölkerung innerhalb von nur drei Jahren (1999-2001). Durch diese negative Bevölkerungsdynamik wird nicht nur die lokale Wirtschaft sondern auch das soziale Gefüge der dörflichen Gemeinschaften, d.h. das lokale Sozialkapital geschwächt.

Für die Analyse der Marginalisierungsprozesse wurden in der Studienregion folgende Indikatoren (im Wesentlichen für den Beobachtungszeitraum einer Dekade, v.a. 1991-2001) ausgewählt: Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigtenentwicklung, Arbeitslosenrate, Bewirtschaftungserschweris der Berglandwirtschaft, Veränderung der landwirtschaftlich genutzten sowie der bewaldeten Fläche.

Die Berechnungen zeigen insbesondere, dass die Marginalisierungstendenzen im Wesentlichen in der schwierigen landwirtschaftlichen Produktionssituation am deutlichsten ausgeprägt sind. Sie treten zwar zumeist nur kleinräumig auf, was sich auch für andere Teile der Alpen feststellen lässt, haben aber dort, wo sie erkennbar sind, deutliche Einflüsse auf die Produktionsmöglichkeiten und Nutzungsänderungen. Andererseits wirken sich die soziökonomischen Probleme meist nicht speziell auf der untersten regionalen Ebene aus, sondern sind für größere regionale Zusammenhänge gültig.

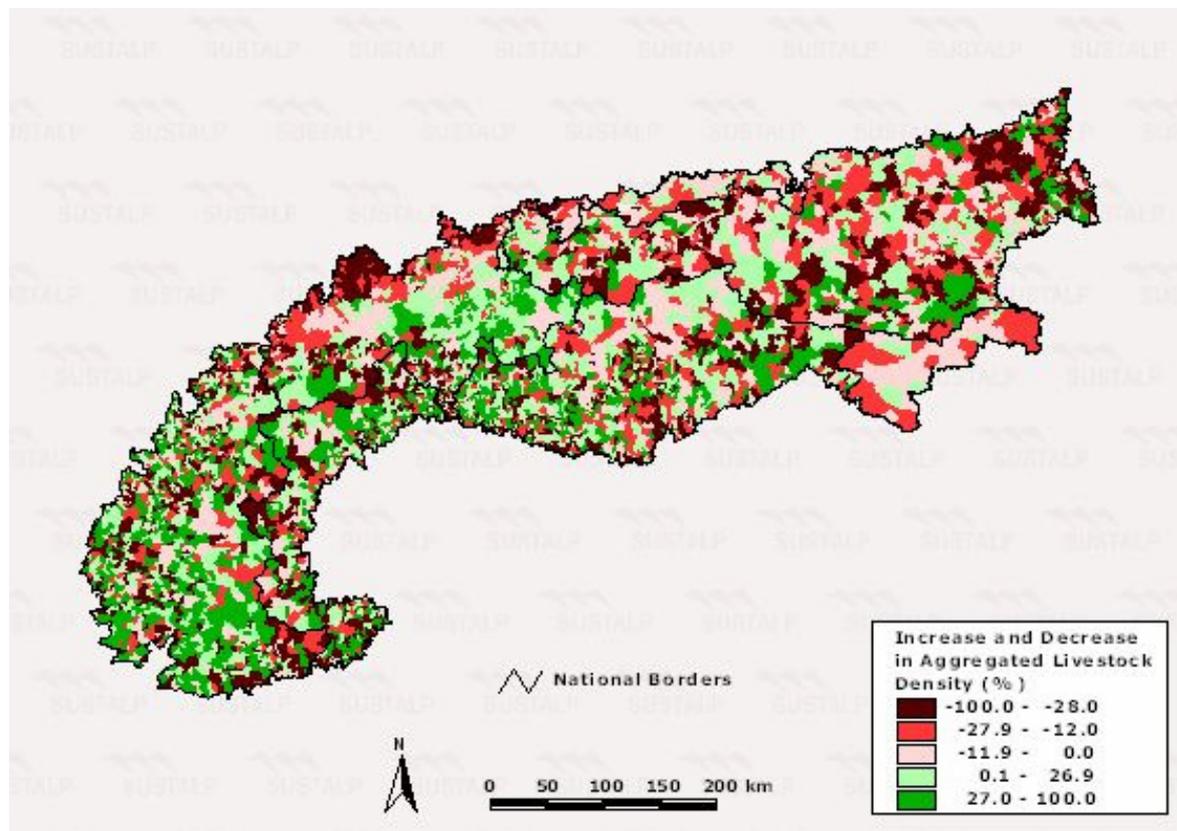
### **3. Aufgabe landwirtschaftlicher Bewirtschaftung und Waldzunahme**

Bislang gibt es kaum Studien, die sich explizit mit der Frage einer Aufgabe landwirtschaftlicher Bewirtschaftung in Berggebieten beschäftigen. Einige Fallstudien (MacDonald et al. 2000, Baldock et al. 1996) sowie Analysen zum Strukturwandel (Dax 2004) deuten darauf hin, dass die Aufgabe landwirtschaftlicher Bewirtschaftung verstärkt in den weniger fruchtbaren, trockenen mediterranen Gebieten, aber auch in den höheren und mittel hohen Berggebietslagen vor sich geht. In Berggebieten konzentrieren sich eine Reihe negativer soziökonomischer und physikalischer Faktoren, die sich ungünstig auf die Landwirtschaft aber auch die regionale Entwicklung auswirken. Die Folgen einer Aufgabe landwirtschaftlicher Bewirtschaftung bzw. Veränderungen in der Flächennutzung sind oft nur

schwer sichtbar, da sie meist sehr langsam und allmählich vonstatten gehen. Ein Grund für die fortschreitende Marginalisierung ist auch, dass die Anpassung an geänderte soziökonomische Rahmenbedingungen nicht selten von traditionellen Einstellungsmustern und unflexiblen Produktionsweisen behindert wird.

Der Erfolg landwirtschaftlicher Anpassungsprozesse hängt sehr stark von der Wirtschaftlichkeit und der Konkurrenzfähigkeit im Verhältnis zu anderen wirtschaftlichen Aktivitäten ab. Baldock et al. (1996) belegen die besondere Anfälligkeit für Marginalisierungstendenzen von kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben in Berggebieten. Studien zur alpinen Landwirtschaft (Tappeiner et al. 2003) ergaben auch, dass Landnutzungsaufgabe vor allem als ein Problem der Westalpen zu sehen ist. In den Ostalpen zeigt sich die Agrarstruktur hingegen einigermaßen stabil. Dort kommt es aber oft zu einer Veränderung in der Produktion. So zeigt sich im Alpenbogen (siehe Karte 2) regional die Tendenz einer Abnahme des Viehbestandes und Hinwendung zu weniger intensiven Produktionssparten. Für die Erhaltung der Almen und Bergwiesen, der traditionellen Kulturlandschaft und der Biodiversität ist jedoch eine bestimmte Viehbestandsdichte eine unbedingte Voraussetzung. Eine Abnahme des Viehbestands lässt sich in einigen Regionen Österreichs schon seit einigen Jahrzehnten als Folge agrarpolitischer Maßnahmen beobachten, sie verstärkte sich jedoch nach dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995.

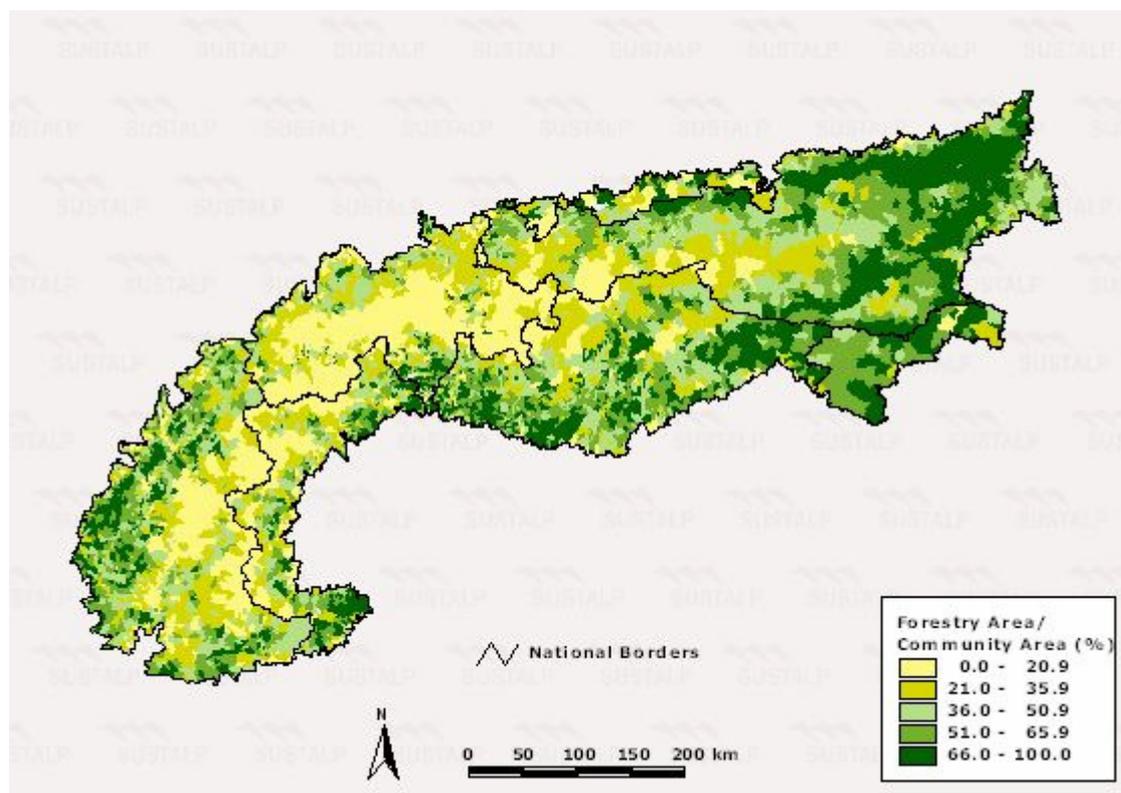
Karte 2: Entwicklung des Viehbestandes



Quelle: Tappeiner et al. 2003

Ein weiteres Indiz für die hohe Anfälligkeit der Landwirtschaft gegenüber Marginalisierungstendenzen ergibt sich in einem hohen Waldanteil. Oft liegt der Anteil der bewaldeten Fläche bereits bei 90% und mehr. Karte 3 verdeutlicht, dass die größte Waldzunahme in Teilen der Ostalpen, d.h. in Österreich, Slowenien und Italien auftritt.

Karte 3: Anteil der Waldfläche



Quelle: Tappeiner et al. 2003

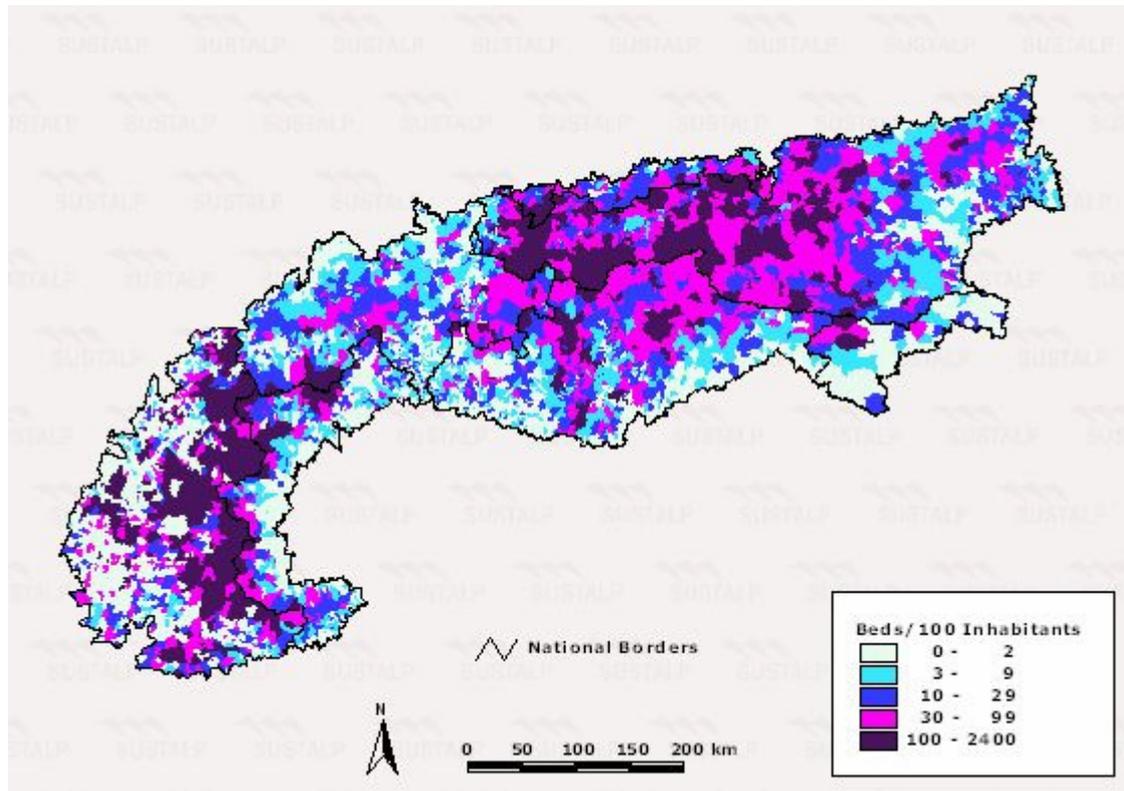
Um Marginalisierungstendenzen entgegenzuwirken, sind spezielle Maßnahmen und Programme erforderlich. Gerade die Berggebietspolitiken sollten den besonderen Charakter der Benachteiligungen beachten. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) sieht bereits seit 1975 strukturelle Maßnahmen für benachteiligte Gebiete und Berggebiete vor. Heute werden beinahe 56% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LNF) der EU-25 als benachteiligtes Gebiet ausgewiesen, wobei die Bergegebiete etwa 17% der gesamten LNF einnehmen (Dax and Hellegers 2000). Der Europäische Rechnungshof kritisierte neulich die zunehmende Definition von Gebieten außerhalb der Berggebiete als benachteiligte Gebiete, was zu einer geringen Differenzierung bei den Unterstützungsmassnahmen führe. Diese Kritik hatte eine intensive Diskussion über eine Neudefinition benachteiligter Gebiete zur Folge (Dax 2005). Der besondere Charakter der Benachteiligungen in Berggebieten und die damit in Verbindung stehenden sozialen, ökonomischen und ökologischen Marginalisierungen sollten in Hinblick auf kommende Reformen deshalb auch stärker betont werden.

#### 4. Die Bedeutung des Tourismus

Die Nutzung des touristischen Potentials etwa über „Urlaub am Bauernhof“ kann eine wichtige Einkommensalternative für landwirtschaftliche Betriebe in landschaftlich attraktiven Berggebieten sein. Die Perspektiven für den Tourismus sind jedoch nicht überall gleich. Innerhalb der Berggebiete gibt es beträchtliche Unterschiede, was die Struktur und die Intensität des Tourismus betrifft. Die dunkelvioletten Flächen in Karte 4 weisen die Alpengemeinden mit der höchsten Tourismusintensität aus, d.h. dort wo die Zahl der Gästebetten jene der Einwohner übersteigt. Interessant erscheint dabei, dass sich z.B. in den Westalpen Frankreichs der Tourismus auf einige wenige hochalpine Täler konzentriert, während in Österreich größere zusammenhängende Regionen betroffen sind. In Österreich kam es zwischen 1975 und 1995 zu einer weiteren Intensivierung des Tourismus in bereits stark touristischen Gemeinden, in den weniger intensiven Gebieten gab es kaum Änderungen. In den intensivsten Tourismusgemeinden setzte sich diese Steigerung der touristischen Aktivitäten zwischen 1995 und 2002 noch fort (Dax 2004). Diese Gebiete mit einem Anteil des Tourismus von mehr als 25% aller Beschäftigten prägen die wirtschaftliche Situation einer Region und üben einen großen Einfluss auf die räumliche Entwicklung der Berggebiete aus. Aus der Anwesenheit einer großen Zahl an Touristen ergeben sich hohe Anforderungen an die lokalen Infrastrukturen und ein erhöhter Druck auf die Umweltsituation (Verkehr, Luftverschmutzung, Müll, Abwässer etc.). In manchen Bergregionen Westösterreichs halten sich temporär mehr als 450 Personen je km<sup>2</sup> Siedlungsraum auf. Damit wird ein Niveau wie in städtischen Regionen erreicht.

Betrachtet man die österreichische Studienregion Neunkirchen, so zeigt sich eine relativ geringe touristische Aktivität mit lediglich neun Gästebetten je hundert Einwohner. Dennoch spielt der Fremdenverkehr regional gesehen eine nicht unbedeutende Rolle. Der historische Sommertourismus in der Belle Epoque Periode zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde weitgehend von Kurzzeit-, Ausflugs- und Wochenendtourismus abgelöst. Während die Anzahl an Übernachtungen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abnahm, blieb die Anzahl der Ankünfte stabil bzw. stieg sogar. Ein weiteres Phänomen ist eine starke Zunahme an Zweitwohnsitzen. Für die Gemeinden bedeuten diese Entwicklungen weniger Steuereinnahmen aus dem Fremdenverkehr, gleichzeitig aber auch höhere Ausgaben aufgrund der kommunalen Versorgung der Zweitwohnsitze.

Karte 4: Tourismusintensität



Quelle: Tappeiner et al. 2003

## 5. Die Stärken ländlicher Regionen

Die Landwirtschaft hat über ihre vielfältigen multifunktionalen Leistungen eine zentrale Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft in den europäischen Berggebieten (Dax and Hovorka 2004). Gerade die Viehwirtschaft ist maßgebend für die Aufrechterhaltung der Landnutzung und Erhaltung alpiner Landschaftselemente. Ökologisch hoch sensible und wertvolle Biotope, Almen und Bergwiesen, Trockenrasen und Feuchtwiesen können nur durch eine extensive Landwirtschaft vor Zerstörung bewahrt werden. Darüber hinaus erbringt die Berglandwirtschaft auch wichtige Funktionen bei der Bewirtschaftung der Bergwälder, die nicht nur eine wertvolle ökonomische Ressource darstellen, sondern auch eine Basis für die Biodiversität und den Schutz menschlicher Siedlungsräume.

Die Berglandwirtschaft weist jedoch eine Reihe natürlicher Standortnachteile auf, wie steile Hänge, ein raueres Klima und kürzere Wachstumsperioden, welche die Produktionsalternativen begrenzen. Dazu kommen noch häufig eine unzureichende Infrastruktur, schlechte Verkehrslage und damit verbunden höhere Transportkosten. Die Mehrzahl der Bergbauernbetriebe ist klein und von Familienarbeitskräften geführt.

Durchschnittlich weist ein Bergbauernbetrieb in der EU-15 nur 12,3 ha LNF auf (durchschnittlich 18,7 ha LNF für alle landwirtschaftlichen Betriebe). Die Unterschiede sind bei den Standarddeckungsbeiträgen (SDB) noch wesentlich größer. Während der durchschnittliche SDB je Betrieb in den Berggebieten 8,1 Europäische Größeneinheiten (EGE) beträgt, liegt dieser Wert für die EU-15 bei 18,7 EGE je landwirtschaftlicher Betrieb (Dax 2005).

Nur 36% der landwirtschaftlichen Betriebe in den Alpen sind Haupteinwerbungsbetriebe. Die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe weist daher Funktionen und Aktivitäten auf, die weit über die reine Nahrungsmittelproduktion hinausgehen. Viele dieser Aufgaben sind eng mit der Landwirtschaft verbunden. Im Sinne der Multifunktionalität werden aber auch Leistungen erbracht, für die ein wachsender gesellschaftlicher Bedarf gegeben ist (Crabtree et al. 2002). Zu diesen Leistungen kann man insbesondere zählen:

- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Wasser, Luft und Biodiversität
- umweltverträgliche landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweisen
- Erzeugung von Qualitäts- und regionalen Produkten
- Erhaltung der Kulturlandschaft
- Schutz vor Naturgefahren
- Aufrechterhaltung der Besiedlung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten im ländlichen Raum
- Erschließen regionaler Potentiale und Förderung der regionalen Wirtschaft

Die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe hat sich an den neu zu erbringenden Leistungen anpassen, was in der Regel weniger intensive Produktionsmethoden voraussetzt. Extensive Produktionsweisen werden bereits durch die agrarischen Umweltmaßnahmen im Rahmen der GAP gefördert. Wichtige Strategien für die Berglandwirtschaft sind dabei die Qualitätsproduktion und die Erzeugung regionsspezifischer Produkte. Beide Sparten bedingen eine enge Kooperation mit den übrigen Wirtschaftssektoren und regionalen Partnern. Viele Aktivitäten werden auch von den Strukturfondsprogrammen unterstützt, deren Inanspruchnahme und Umsetzung sich allerdings immer noch stark an den traditionellen Sektoren orientiert.

In der Studienregion Neunkirchen hat die Nutzung der regionalen Potentiale eine sehr lange Tradition. Die landschaftliche Attraktivität und die relative Nähe zu Wien führten bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts zur Entwicklung eines bedeutenden touristischen Sektors, der sich allmählich wegen der gestiegenen Mobilität in einen Kurzzeit-, Wochenend- und Naherholungstourismus wandelte. Sehr bald fand die Region auch eine zentrale Bedeutung

als Wasserreservoir für die Großstadt Wien. Dies implizierte bereits frühzeitig die Ausweisung von Wasserschutzgebieten mit besonderen Beschränkungen bei der Landnutzung.

Die Arbeitsgruppe Ländliche Entwicklung der OECD empfahl bereits in den Neunziger Jahren eine Transformation von rein konservatorischen Maßnahmen hin zu einer aktiveren Nutzung regionaler Potentiale (OECD 1999). Dadurch könnten die ländlichen Regionen ihre Position stärken. Diese Empfehlungen fanden teilweise Eingang in der ländlichen Entwicklungspolitik. Aus dem Erschließen regionaler Potentiale können viele Regionen, vor allem periphere Berggebiete, komparative Wettbewerbsvorteile ziehen, wenn diese Potentiale in der Region fest verankert sind und nicht auf andere Orte übertragen werden können. Einige entwicklungspolitische Maßnahmen in Europa nehmen auf diese territoriale Dimension Rücksicht, indem sie besondere Instrumente für Berggebiete definieren. Berggebietsspezifische Maßnahmen werden vor allem dort sichtbar, wo ein klarer Bezug auf ein bestimmtes Potential gegeben ist. Dies ist ansatzweise in einzelnen agrar- und regionalpolitischen Maßnahmen der Fall (EC 2003). Marginalisierungsprozesse in Berggebieten können dementsprechend nicht alleine mit sektorspezifischen, auf eindimensionale Probleme gerichteten Politikmaßnahmen begegnet werden. Sektorale, auf die Landwirtschaft, Tourismus oder Industrie gerichtete Ansätze müssen durch innovative Programme ergänzt werden, die nicht nur alle Wirtschaftssektoren integrieren, sondern auch die Belange des Umweltschutzes und soziale Aspekte entsprechend würdigen.

## 6. Zusammenfassung

Viele Länder haben die Bedeutung ihrer Berggebiete erkannt und für die Erschließung der regionsspezifischen Potentiale entsprechende sektorale Politiken entwickelt. Manche innovative Maßnahmen suchen die neuen, sozialen Bedürfnisse, die vor allem von außen an die Berggebiete herangetragen werden, zu berücksichtigen. Die Fallstudie, wie auch Ergebnisse anderer internationaler Untersuchungen, unterstreichen die Bedeutung der ländlichen Potentiale als für die Allgemeinheit wichtige Güter. Allen diesen Potentialen gemein sind ihre Einzigartigkeit, ihre Unumkehrbarkeit und ihre Fragilität (OECD 1999). Berggebiete weisen ein für sie jeweils charakteristisches Muster von lokalen Stärken auf, das in Hinblick auf die natürlichen, soziokulturellen und ökonomischen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein kann. Die wirtschaftliche Situation ist in den peripheren Regionen meist besonders ungünstig. Deswegen ist in diesen entlegenen Regionen zur Bekämpfung von Marginalisierung ein Zusammenwirken von Marktmechanismen und öffentlichen Maßnahmen vordringlich. Für eine erfolgreiche Regionalentwicklung in den Berggebieten müssen einerseits über lokale Akteure die jeweiligen Potentiale einer Region erschlossen werden, andererseits bedarf es dafür aber auch entsprechender Rahmenbedingungen und politischer Instrumente. Ein integrierter, multisektoraler Ansatz erscheint daher am besten geeignet für die Lösung der Probleme und die soziökonomische Entwicklung der Berggebiete.

Marginalisierung bezeichnet einen mehrdimensionalen Prozess, der nicht nur die Aufgabe von Landnutzung, Umweltzerstörung und wirtschaftlichen Niedergang sondern auch soziokulturelle Aspekte umfasst. Landnutzungsänderungen erfolgen zumeist nicht abrupt sondern allmählich über einen längeren Zeithorizont. Eine Intensivierung als auch Extensivierung der Bewirtschaftung kann in Berggebieten negative Externalitäten in Hinblick auf die Umwelt und Biodiversität mit sich bringen. Es herrscht ein Grundkonsens, der sich auch in der GAP widerspiegelt, dass die Landbewirtschaftung, vor allem in den Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten, nicht alleine über die Agrarpolitik gesichert werden kann.

Da die Landwirtschaft heute nicht mehr die zentrale wirtschaftliche Aktivität in den Berggebieten Europas darstellt, muss den vielfältigen neuen Funktionen der Landwirtschaft, die weit über die Produktion von Nahrungsmitteln hinausgehen, besser Rechnung getragen werden. Eine multifunktionale Berglandwirtschaft hat daher eine große Bedeutung für die regionale Gesamtwirtschaft. Politikinstrumente und Maßnahmen müssen auf den besonderen regionalen Kontext und die natürlichen Beschränkungen Rücksicht nehmen, ohne dabei den breiteren räumlichen und gesellschaftspolitischen Zusammenhang zu

negieren. Einige im Rahmen der GAP entwickelte Instrumente und Maßnahmen (Benachteiligte Gebiete, agrarische Umweltmaßnahmen, Cross-Compliance, LEADER) sowie Grundsätze der Strukturfondsförderung (Ausweisen von Berggebieten als eine räumliche Strategie, länderübergreifende Kooperation) richten sich speziell auf Berggebiete. Das zentrale Element und Prinzip dieses Politikansatzes sind eine nachhaltige Entwicklung in Berggebieten (Mountain Agenda 2002) und die Unterbindung von Marginalisierungstendenzen:

- Anerkennung der Berggebiete als spezifische Entwicklungsgebiete
- Abgeltung der Leistungen, die für die an das Berggebiet angrenzenden Regionen erbracht werden
- Diversifizierung und Ausnützung lokaler Potentiale für Innovationen
- Kultureller Wandel ohne Verlust der lokalen Identität
- Bewahrung der Bergökosysteme und der Biodiversität, inkl. Frühwarnsysteme
- Berücksichtigung der kollektiven und räumlichen Dimensionen für die Schaffung kooperativer Strategien und eines überregionalen Austausches
- Entwicklung institutioneller Strukturen für eine nachhaltige Ressourcennutzung

Vorhersagen über die Entwicklung der Marginalisierung sind nur schwierig zu treffen, da die einzelnen Berggebiete einerseits sehr große Unterschiede aufweisen und andererseits die lokalen Akteure einen sehr großen Einfluss haben können (Copus 2004). Der negative Bevölkerungstrend wird sich in einer Reihe von europäischen Berggebieten allerdings weiter fortsetzen. Der Wettbewerbsdruck wird zu einer weiteren Konzentration und Spezialisierung in der Landwirtschaft führen. Die Regionalpolitik und GAP trugen bislang den Erfordernissen der Berggebiete und sonstigen benachteiligten Gebiete nur unzureichend Rechnung (Shucksmith et al. 2005). Trotz allem wurde durch die GAP Reform ein neuer Entwicklungsansatz für eine bessere Erschließung der Potentiale in den Berggebieten geschaffen. Die Förderungen sollten jedenfalls stärker nach den jeweiligen Produktionsnachteilen differenziert und besser auf den multifunktionalen Charakter der Berglandwirtschaft ausgerichtet werden. Extensive Bewirtschaftungssysteme haben eine positive Auswirkung auf die Ökosysteme, sie werden aber von zwei gegensätzlichen Seiten aus gleichermaßen bedroht, von der Nutzungsaufgabe und der Intensivierung. Daher ist es notwendig, die Bedeutung einer umweltgerechten Landnutzung für die Stabilität der Ökosysteme und der Landschaft stärker zu betonen und entsprechende Strukturen für geeignete politische Maßnahmen zu implementieren.

Der hohe Anteil an Nebenerwerbsbetrieben und damit die starke Involvierung der bäuerlichen Bevölkerung in den außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt ist eine weitere Dimension, auf welche die Regionalpolitik Rücksicht zu nehmen hat, vor allem wenn es um soziale Fragen und die Erhaltung der lokalen Infrastruktur geht. Da öffentliche Güter per Definition nicht über den Markt erbracht werden, sind sie über Transferleistungen von der Gesellschaft abzugelten, sofern ein gesellschaftlicher Konsens über diese Leistungen besteht (Bryden et al. 2005). Aus diesem Grund sind Fördermittel für die Berglandwirtschaft von zentraler Bedeutung für die mittelbaren und unmittelbaren positiven Auswirkungen auf die Ökosysteme und die Entwicklung der vielfältigen Kulturlandschaften der Berggebiete. Die Diskussion über soziökonomische Prozesse hat sich stärker mit der Bereitstellung langfristiger öffentlicher Leistungen zu befassen, um eine nachhaltige Regionalentwicklung auch unter den erschwerten Bedingungen der Berggebiete zu gewährleisten.

## Literatur:

- Baldock, D., Beaufoy, G., Brouwer, F. and Godeschalk, F. (1996) *Farming at the Margins, Abandonment or redeployment of agricultural land in Europe*, IEEP and LEI-DLO, London and The Hague.
- Bryden, J., Van Depoele, L. and Espinosa, S. (2005), Policies Releasing the Potential of Mountain and Remoter Areas of Europe, Background Paper, Euromontana conference "Reaping the benefits of Europe's precious places, 9-11 November, Aviemore, Scotland.
- Copus, A. (2004), *Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy*, Final Report, Aberdeen.
- Crabtree, R., Hanley, N., Macdonald, D. (2002), *Non-market Benefits Associated with Mountain Regions*, CJC Consulting, Aberdeen.
- Dax, T. (2004), The impact of EU policies on mountain development in Austria, paper at the Regional Studies Association – International Conference "Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality", 15 – 16 April 2004, Angers, France. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/presentations04/dax.pdf>
- Dax, T. (2005), The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas, paper at the 3<sup>rd</sup> Annual Conference 'Rural Development in Europe': Funding European Rural Development in 2007-2013, 15-16 November, London.
- Dax, T. and Hellegers, P. (2000), Policies for Less-Favoured Areas, in: Brouwer, F. and Lowe, P. (eds.), *CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies*, CAB International: Wallingford, pp. 179-197.
- Dax, T. and Hovorka, G. (2004), Integrated rural development in mountain areas, in: Brouwer, F. (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*, chapter

7, *Advances in Ecological Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, USA, p.124 - 143.

European Commission – EC (2003), *Proceedings of the conference “Community policies and mountain areas”*, 17-18 October 2002, Brussels.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docconf/library/mountain\\_proceedings\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/library/mountain_proceedings_en.pdf)

Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO (2004), *The SARD-M Project, Strengthening mountain populations' livelihoods with improved policies for sustainable agriculture and rural development*, Roma. [www.fao.org/sard/en/sardm/home/index.html](http://www.fao.org/sard/en/sardm/home/index.html)

MacDonald, D., Crabtree, J.R., Wiesinger, G., Dax, T., Stamou, N., Fleury, P., Gutierrez Lazpita J. and Gibon A. (2000), *Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response*, in: *Journal of Environmental Management* **59**, p. 47-69.

Mountain Agenda (2002), *Mountains of the World, Sustainable Development in Mountain Areas, the Need for Adequate Policies and Instruments*, Bern.

Nordregio (2004), *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Nordregio Report 2004:1, Stockholm.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)

OECD (1999), *Cultivating Rural Amenities, An Economic Development Perspective*, Paris.

Price, M. (1999), *Global Change in the Mountains*, New York and London: The Parthenon Publishing Group.

Shucksmith, M., Thomson, K.J., and Roberts, D. (2005), *CAP and the Regions: The Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford (UK).

Tappeiner, U., Tappeiner, G., Hilbert, A. and Mattanovich, E. (eds.) (2003), *The EU Agricultural Policy and the Environment, Evaluation of the Alpine Region*, Europäische Akademie Bozen, Blackwell Verlag, Berlin and Vienna.

United Nations – UN (2003), *World Summit on Sustainable Development (WSSD)*, Bali.

Wiesinger, G. and Dax, T. (2005), *Coping with Marginalisation and Multifunctional land Use*, Austrian Case Study Neunkirchen, EUROLAN report 2005/1, Wien.

## **Autoren:**

### **DI Thomas Dax und Dr. Georg Wiesinger**

Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxergasse 2

1030 Wien

[thomas.dax@berggebiete.at](mailto:thomas.dax@berggebiete.at)

[georg.wiesinger@berggebiete.at](mailto:georg.wiesinger@berggebiete.at)