

Bundesanstalt für
Bergbauernfragen

„ZUKUNFT MIT AUSSICHT“

„BEITRÄGE ZUR AGRAR-, REGIONAL-,
UMWELT- UND SOZIALFORSCHUNG
IM LÄNDLICHEN RAUM“

45

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN

ZUKUNFT MIT AUSSICHT

BEITRÄGE ZUR AGRAR-, REGIONAL-,
UMWELT- UND SOZIALFORSCHUNG
IM LÄNDLICHEN RAUM

Forschungsbericht Nr. 45

Redaktion: Gerhard Hovorka

Wien, März 2000

Intention der Schriftenreihe

Die Schriftenreihe "Forschungsberichte der Bundesanstalt für Bergbauernfragen" wird im Eigenverlag herausgegeben. Die Ergebnisse von Studien und Projekten, die die Bundesanstalt durchführt, werden unter der Zielsetzung veröffentlicht, einen konstruktiven Beitrag zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Probleme der Landwirtschaft im Berggebiet und in strukturschwachen ländlichen Regionen zu leisten. Damit soll aber auch der Problemgehalt der modernen Landwirtschaft in seinen wirtschaftlichen, sozialen, regionalen und ökologischen Dimensionen einem größeren Kreis von Interessierten bekannt gemacht und das Verständnis dafür geweckt werden.

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,

Tel.: +43/1/504 88 69 - 0; Fax: +43/1/504 88 69 – 39

Umschlaggestaltung: Georg Eichinger und Christian Knechtl
Layout: Roland Neissl

Lektorat: Helga Pflögger, Isabella Lepuschitz
und Michaela Hager

Druck: Amtmann, 1190 Wien

ISBN: 3-85311-052-5

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----|
| Vorwort | |
| GERHARD POSCHACHER | 5 |
| Einleitung | 7 |
| | |
| 20 JAHRE BA FÜR BERGBAUERNFRAGEN | |
| | |
| Erfolg ist kein Zufall | |
| JOSEF KRAMMER | 11 |
| | |
| REGIONALENTWICKLUNG | |
| | |
| Das Europäische Raumentwicklungskonzept | |
| RUDOLF NIESSLER | 37 |
| Die Förderung der ländlichen Entwicklung ab 2000 | |
| IGNAZ KNÖBL | 47 |
| Regionalentwicklung in Mittel- und Osteuropa | |
| - Neue Disparitäten | |
| THOMAS DAX | 65 |
| Anforderungen an eine gender-sensitive Regionalpolitik | |
| THERESIA OEDL-WIESER | 79 |
| | |
| AGRAR- UND STRUKTURPOLITIK | |
| | |
| Slowenien auf dem Weg in die EU | |
| MARIJA MARKEŠ | 97 |
| Agrarmarkt- und Strukturpolitik der Europäischen Union | |
| CHRISTINE MEISINGER | 111 |
| Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer | |
| Massnahmen in Österreich | |
| OLIVER TAMME | 129 |

UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT

| | |
|--|-----|
| Die Theorie der Ökologischen Ökonomie und die Berglandwirtschaft GERHARD HOVORKA | 145 |
| GVO-freie ökologisch sensible Gebiete JOSEF HOPPICHLER | 161 |
| Zukunftsfähiger Biolandbau MICHAEL ZOKLITS | 181 |

INNOVATIVE PROZESSE

| | |
|---|-----|
| Regionalentwicklung und Regionalberatung MARIA ASAMER-HANDLER UND KARL REINER | 199 |
| Alles neu macht wer? Soziale Rahmenbedingungen für Innovationen ELISABETH LOIBL | 211 |
| Soziokulturelle und ökonomische Aspekte von AussteigerInnen in ländlichen Regionen MICHAEL GROIER | 225 |
| Agrarsoziologie und Agrarkultur STEFAN VOGEL | 243 |
| Neue soziale Aufgaben für die Landwirtschaft GEORG WIESINGER | 255 |
| Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung MICHAEL KOGLER | 267 |
| Das Internet ROLAND NEISSL | 273 |
| | |
| Das Szientifische Nichts JOSEF HOPPICHLER | 281 |

SAUERTEIG UND JUWEL DER ÖSTERREICHISCHEN AGRARPOLITIK

POSCHACHER

Die jubelnde Bundesanstalt für Bergbauernfragen als über die Grenzen Österreichs hinaus bekannte sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschungseinrichtung wurde vom damaligen Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Dipl.-Ing. Günter Haiden (1976 – 1986), am 1. Mai 1979 als „Bergbauerninstitut“ gegründet. Es war die Zeit, als die immer stärkere Verlagerung vom Haupt- zum Nebenerwerbsbetrieb in der Land- und Forstwirtschaft agrarpolitische Konsequenzen erforderte und die Differenzierung der Förderungsmaßnahmen notwendig machte. Probleme der Berggebiete wie insgesamt des ländlichen Raumes sowie zunehmende Einkommensunterschiede zwischen den Betrieben in den benachteiligten Regionen und Gunstlagen haben die öffentliche Diskussion über den zweckmäßigen Einsatz öffentlicher Gelder für die Land- und Forstwirtschaft und den Stellenwert der Agrarpolitik in der Gesellschaft immer stärker bestimmt.

In der Regierungserklärung der SPÖ vom 5. Nov. 1971 wurde die Einführung eines Bergbauernsonderprogramms angekündigt und auch realisiert, 1,5 Mrd. öS im Zeitraum von fünf Jahren kamen den betroffenen bäuerlichen Familien zugute. Der 1970 erstmals ausbezahlte und politisch heftig umstrittene Bergbauernzuschuss wurde systematisch ausgebaut. 1974 startete das „Grenzlandsonderprogramm“, 1978 wurde das „Zweite Bergbauernsonderprogramm“ verwirklicht. Die Erarbeitung dieser Programme und die entsprechenden agrarpolitischen Maßnahmen erforderten grundlegende sowie anspruchsvolle wissenschaftliche Analysen, die von hervorragenden Experten der Universität für Bodenkultur (Prof. Dr. Friedrich Schmittner, Dozent Dr. Karl Bochsichler), der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (DI Dr. Franz Stummer) sowie von Dr. Josef Krammer erstellt wurden. Er wurde deshalb auch folgerichtig zum Leiter

des „Bergbauerninstitutes“ im Jahre 1979 ernannt, das mit der Schaffung des Bundesanstaltengesetzes 1983 den heutigen Namen erhielt.

Ein Team hervorragender sowie engagierter Fachleute hat seither bahnbrechende Arbeiten publiziert. Im Bereich der Strukturforschung, der Agrar- und Regionalpolitik sowie der ländlichen Entwicklung bzw. Erwerbskombinationen liegen umfassende Studien vor, deren Ergebnisse kontroversielle Diskussionen in der Agrarpolitik auslösten, aber unbestritten fruchtbare Entscheidungsprozesse einleiteten.

Über einen Großteil der Jahre habe ich die Arbeit und das Wirken der Bundesanstalt für Bergbauernfragen begleitet, so manchen Disput ausgetragen, aber dabei die Überzeugung gewonnen, dass Hofrat Dr. Josef Kramer und sein Team Bleibendes und Wegweisendes für die österreichische Land- und Forstwirtschaft, vor allem für die Bergbauern und die Menschen in den benachteiligten Regionen, geschaffen haben. Die Ausarbeitung unverzichtbarer Unterlagen zur Vorbereitung des EU-Beitrittes darf dabei nicht vergessen werden, so dass nicht ohne Grund die jubelnde Anstalt als Sauerteig und Juwel der österreichischen Agrarpolitik zu bezeichnen ist, der in einer bewegten Zeit viel Erfolg für die Zukunft und weiter Sensibilität für den ländlichen Raum zu wünschen ist; das Ressort wird ein verlässlicher Partner bleiben.

EINLEITUNG

Für diesen Reader wurden von früheren und derzeitigen MitarbeiterInnen der Bundesanstalt für Bergbauernfragen Beiträge zur Agrar-, Regional-, Umwelt- und Sozialforschung im ländlichen Raum verfasst. Die Idee dazu entstand mit der Konzeption der Vortragsreihe „20 Jahre Bundesanstalt für Bergbauernfragen“. Die Vortragsreihe war in vier thematische Schwerpunkte gegliedert und umfasste im Jahr 1999 sieben Vorträge von früheren MitarbeiterInnen. Die Vorträge waren sehr gut besucht und die Diskussion war – in der bewährten Tradition der BA für Bergbauernfragen – lebhaft und kontrovers. Alle ReferentInnen stellten sich erfreulicherweise der Herausforderung, die Referate auch in schriftlicher Form für diesen Reader bis zum Anfang 2000 auszuarbeiten.

Die derzeitigen MitarbeiterInnen der BA für Bergbauernfragen haben für diesen Reader Forschungsergebnisse bzw. Diskussionsbeiträge zum aktuellen Wissenschaftsdiskurs beigesteuert. Alle diese Beiträge zeigen die breite Themenpalette und die Freude am wissenschaftlichen Diskurs. Wenn es heißt, nur tote Fische schwimmen mit dem Strom, dann geben die vorliegenden Beiträge ein Bild, das die früheren und derzeitigen MitarbeiterInnen der BA für Bergbauernfragen als sehr muntere und lebendige Fische im Fluss der Wissenschaft zeigt.

Im ersten Beitrag des Readers beschäftigt sich Josef Krammer, Gründer und Direktor der BA für Bergbauernfragen, anlässlich des 20 jährigen Jubiläums mit der Geschichte, den Erfolgsfaktoren und der Zukunft der BA für Bergbauernfragen sowie der Regional- und Agrarpolitik und –wissenschaft.

Im Kapitel **Regionalentwicklung** behandelt Rudolf Niessler das Europäische Raumentwicklungskonzept, das auf drei wichtige Ziele hinarbeitet: wirtschaftliche und soziale Kohäsion, nachhaltige Entwicklung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Von Ignaz Knöbl werden die Entstehungsgeschichte, die Verhandlungsergebnisse und der Budgetrahmen für die Förderung des ländlichen Raumes in Österreich analysiert und bewertet. Thomas Dax untersucht die Regionalentwicklung in Mittel- und Osteuropa und sieht die Gefahr der Vertiefung der regionalen Disparitäten. Theresia Oedl-Wieser analysiert Ausgestaltung und Ausmaß der Gender-Sensibilität in den österreichischen Strukturfondsprogrammen und schlägt notwendige Verbesserungen vor.

Im Kapitel **Agrar- und Strukturpolitik** beschäftigt sich Marija Markeš mit den Erwartungen, Vorbereitungen und Verhandlungspositionen Sloweniens auf dem Weg in die EU. Christine Meisinger schreibt über die Reform im Rahmen der „Agenda 2000“ der EU und über die wichtigsten davon betroffenen Politikbereiche. Oliver Tamme behandelt am Beispiel der Umweltprämien und der Wegebaumaßnahmen die Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen in Österreich.

Im Kapitel **Umwelt und Wirtschaft** wird von Gerhard Hovorka die Theorie der Ökologischen Ökonomie als sinnvoller Rahmen für die Berglandwirtschaft diskutiert. Josef Hoppichler beschäftigt sich mit dem rechtlichen Rahmen, den Argumenten und den Konzepten GVO-freier ökologisch sensibler Gebiete und präsentiert die Ergebnisse einer ExpertInnenbefragung. Michael Zoklits zeigt Strategien für einen zukunftsfähigen Biolandbau unter EU-Bedingungen auf.

Im Kapitel **Innovative Prozesse** zeichnen Maria Asamer-Handler und Karl Reiner am Beispiel der ÖAR den Weg vom regionalpolitischen Konzept zum erfolgreichen Entwicklungskonzept nach. Elisabeth Loibl geht es in ihrem Beitrag um die menschlichen und sozialen Voraussetzungen für innovatives Verhalten. Michael Groier analysiert am Beispiel des Waldviertels soziokulturelle und ökonomische Aspekte von Aussteigerlandwirtschaften. Stefan Vogel beschäftigt sich mit sozialwissenschaftlichen Arbeitsperspektiven und deren möglichen Leistungen für ein problemorientiertes Verständnis von Agrarkultur. Georg Wiesinger diskutiert in seinem Beitrag neue soziale Aufgaben für die Landwirtschaft und die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen. Michael Kogler beschäftigt sich mit der Kosten- und Leistungsrechnung im öffentlichen Dienst. Roland Neissl erläutert in einer adäquaten Sprache die moderne Technik am Beispiel des Internet. Josef Hoppichler hielt anlässlich des Abschlussfestes zur Veranstaltungsreihe eine humoristische Abendvorlesung über das „szientifische Nichts“. Dieser Beitrag rundet das Bild über die Wissenschaften und der damit befassten Personen ab.

Die redaktionelle Verantwortung für den vorliegenden Reader war für mich durchaus eine Herausforderung. Das Ergebnis – eine große Fülle an äußerst lesenswerten und lesbaren Beiträgen verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und –ansätzen erfüllt mich – und hoffentlich auch die geneigten LeserInnen – mit Freude.

Wien, März 2000

Gerhard Hovorka

**20 JAHRE BUNDESANSTALT
FÜR BERGBAUERNFRAGEN**

ERFOLG IST KEIN ZUFALL

20 JAHRE BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN

Josef Krammer

Zwanzig Jahre Bundesanstalt für Bergbauernfragen ist ein Anlass innezuhalten und zurückzublicken auf geleistete Arbeit, auf Erfolge und Misserfolge, auf Meilensteine und auch Mühlsteine. Die Gründung, die Entwicklung und die Arbeit der BA für Bergbauernfragen sind eng verbunden mit der Entwicklung der Landwirtschaft und den zentralen agrarpolitischen Themen der letzten dreißig Jahre.

ZUR VORGESCHICHTE: DIE CHANCE DER „TABUVERLETZER“ UND „AUSSENSEITER“

Die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft, der Anstieg der inneragraren Disparität und die Auseinanderentwicklung der Regionen waren zentrale Themen der agrar- und regionalpolitischen Diskussion von Anfang der 70er Jahre bis Ende der 80er Jahre. Die damalige Bundesregierung versuchte mit einer differenzierten Agrarpolitik – Start des ersten „Bergbauernsonderprogrammes“ im Jahr 1972 – und der Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung – Einrichtung der „Sonderaktion des Bundeskanzleramtes zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten Österreichs“ – diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Die Agrarwissenschaft in den siebziger Jahren war einheitlich konservativ und nur an Fragen des allgemeinen Strukturwandels, der Agrarmarktentwicklung und -steuerung und der durchschnittlichen Einkommensentwicklung der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren und Berufsgruppen interessiert. Fragen zur inneragraren und regionalen Disparitätsentwicklung wurden nicht nur aufgrund mangelndem wissenschaftlichen Interesses nicht untersucht, sie waren geradezu mit einem

ausgrenzenden Tabu belegt. Wie in jeder Gemeinschaft so wurde auch in der Zunft der Agrarwissenschaftler und der konservativen Agrarpolitiker ein Tabubruch hart sanktioniert. Einen solchen Tabubruch beging Mitte der 70er Jahre Dozent Karl Bochsichler von der Universität für Bodenkultur indem er in Zusammenarbeit mit der neugegründeten Österreichischen Bergbauernvereinigung mehrere Analysen über die Situation und Entwicklungsmöglichkeiten der Bergbauernbetriebe publizierte¹. Zur gleichen Zeit begann am Institut für Höhere Studien in Wien ein kleiner Kreis von Wissenschaftlern verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen² sich kritisch mit dem österreichischen Agrarsystem auseinander zu setzen. Von ihnen wurde untersucht³: die Entwicklung und Struktur des österreichischen Agrarsystems; die strukturellen Überschüsse und die Mängel der traditionellen Markt- und Preispolitik; die inneragrarisches und regionalen Disparitäten; die wirtschaftliche Situation peripherer ländlicher Regionen und die Mängel der traditionellen Regionalpolitik; die ökologischen Gefahren der konventionellen Intensivlandwirtschaft und die soziale Lage der bäuerlichen Bevölkerung und die Mängel im System der Sozialpolitik. Die Wissenschaftler am Institut für Höhere Studien konnten recht unbefangen, ohne die Sichtweise einengende Hypothek einer konservativen agrarwissenschaftlichen Sozialisation, an die Analyse des österreichischen Agrarsystems herangehen. Sie hatten nicht an der Universität für Bodenkultur sondern in der Zeit der Studentenbewegung Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre an der Universität Wien verschiedene Fächer (Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) studiert. Sie waren geprägt vom kritischen Geist der Studentenbewegung in der sie alle aktiv waren. Für sie gab es keine Tabus und das von den Sozialwissenschaften weitgehend unbearbeitete Feld der Landwirtschaft, der Bauern, der bäuerlichen Kultur, der ländlichen Gesellschaft und der Sozialgeschichte der Bauern boten einen besonderen Reiz. Anfänglich von den konservativen Agrarwissenschaftlern ignoriert oder als „Außenseiter, die nichts von der Landwirtschaft verstehen“⁴ abgetan und als

¹ Karl BOCHSBICHLER, Stand und Entwicklungsmöglichkeiten bergbäuerlicher Betriebe in Österreich, Wien 1975 – Die österreichische Bergbauernvereinigung hat bereits 1974 die Errichtung eines Bergbauernforschungsinstitutes gefordert.

² Luise FORNLEITNER (Juristin), Günter SCHEER (Wirtschaftswissenschaftler), Hans GLATZ und Josef KRAMMER (Sozialwissenschaftler)

³ Josef KRAMMER, Günter SCHEER, Das österreichische Agrarsystem, Wien 1978, 2 Bd.

⁴ Auf der Wintertagung im Februar 1979 polemisierte der damalige Betriebswirtschaftslehre-Professor der Universität für Bodenkultur gegen das sich in Gründung befindende Bergbauerninstitut „... wo kommen wir hin, wenn sich jetzt auch Soziologen mit der Landwirtschaft beschäftigen ...“.

„linke Marxisten“ beschimpft, haben sie mit der Veröffentlichung der Studie über das österreichische Agrarsystem einen beachtlichen Diskurs in der Agrarpolitik und in den Agrarwissenschaften ausgelöst und erstaunlich rasch nationale und internationale Bekanntheit erreicht. Die Studie „Das österreichische Agrarsystem“ wurde neben der „Analyse einer Ausbeutung – die Geschichte und das politische Bewusstsein der Bauern“⁵ zu einem „Klassiker“ einer neuen kritischen Wissenschaftergeneration und der im Nachziehverfahren an der Universität für Bodenkultur entstandenen sehr aktiven aber klein gebliebenen Studentenbewegung⁶.

Zur effizienten Umsetzung der differenzierten Agrarpolitik und zur Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung benötigte die damalige Bundesregierung dringend wissenschaftliche Unterstützung, welche die konservativen Agrarwissenschaftler nicht erbringen konnten bzw. durften um nicht als „Kollaborateure“, „nützliche Idioten“ oder „charakterlose Karrieristen“ ausgegrenzt zu werden. Damit bekamen die kritischen Wissenschaftler des Instituts für Höhere Studien eine Chance zu zeigen, dass sie nicht nur fundiert analysieren und kritisieren sondern auch konstruktive Aufbauarbeit leisten können. Die „Bundesanstalt für Bergbauernfragen“ und die „Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung“ (ÖAR) sind von diesen kritischen Wissenschaftlern des Instituts für Höhere Studien aufgebaut worden.

GRÜNDUNG UND AUFBAU NACH TAGEBUCH-AUFZEICHNUNGEN

In diesem Kapitel wird die Gründung und der Aufbau der BA für Bergbauernfragen anhand von Tagebuchaufzeichnungen von Josef Krammer dargestellt.

⁵ Josef KRAMMER, Analyse einer Ausbeutung I, Geschichte der Bauern in Österreich, In Sachen Nr. 2, Wien 1976 und: Analyse einer Ausbeutung II, Das Bewusstsein der Bauern in Österreich, In Sachen Nr. 3, Wien 1976.

⁶ Hauptträger der Studentenbewegung an der Universität für Bodenkultur war die „Basisgruppe“ mit ihrer Studentenzeitschrift „Kuhrage“.

DER BEGINN

- Mo. 22.1.1979 - 14⁰⁰: Anbot von Landwirtschaftsminister Günter Haiden an Josef Krammer, Assistent am Institut für Höhere Studien, den Aufbau und die Leitung eines zu gründenden „Bergbauerninstitutes“ zu übernehmen, anlässlich der Übergabe der Studie „Das österreichische Agrarsystem“. Krammer will 4 Wochen Bedenkzeit und bekommt nur 4 Tage.
- Fr. 26.1.1979 - 8⁰⁰: Krammer nimmt den Auftrag unter einer Bedingung an, nämlich, dass er sich seine Mitarbeiter selbst aussuchen kann. Anschließend erstes Sondierungsgespräch auf Beamtenebene im BMLF zur Organisation des Aufbaues.
- Mi. 31.1.1979 - 11⁰⁰: Bundesminister Haiden entscheidet, nach internen Schwierigkeiten auf Beamtenebene, das Bergbauerninstitut in der Zentraleitung des Ministeriums als Referat c der Bergbauernabteilung II B 4 einzurichten. Aufgabe des Bergbauerninstitutes soll die wissenschaftliche Unterstützung der Bergbauern- und Berggebietenpolitik sein. Das Bergbauerninstitut soll in freien Räumlichkeiten der BA für Bienenkunde in Wien-Grinzing untergebracht werden.
- Mi. 7.2.1979 - 10⁰⁰: Krammer und Bacher (von der Bergbauernabteilung IIB4) besuchen die BA für Bienenkunde und besichtigen die künftigen Räumlichkeiten des zu gründenden Bergbauerninstitutes. Es stellt sich heraus, dass es sich nur um einen Raum und zwar um den Honiglagerraum der BA für Bienenkunde handelt, welcher sich, wie das ganze Anstaltsgebäude der Bienenkunde, in desolatem Zustand befindet.
- Do. 1.3.1979: Krammer tritt seinen Dienst an. Die ganze Einrichtung des Bergbauerninstitutes besteht aus einem Schreibtisch und einem Drehsessel - kein Buch, keine Schreibmaschine, kein Telefon, kein Kopiergerät, nichts - der Aufbau kann beginnen.
2. März-Wochenende 1979: Der Wiener Imkerbund hält in der BA für Bienenkunde eine Protestversammlung wegen des Einzuges des Bergbauerninstitutes ab und beschließt eine Resolution an Bundeskanzler Kreisky und Bundesminister Haiden.

- Mo. 2.4.1979: Ignaz Knöbl, Chefredakteur der katholischen Landjugendzeitung „Die Wende“, tritt als erster Mitarbeiter seinen Dienst am Bergbauerninstitut an und übersiedelt nach Wien, bzw. wird Wochenpendler. Er ist heute Leiter der Abteilung Agrarstruktur und Regionalpolitik des BMLF.
- Di. 1.5.1979: Bundesminister Haiden unterzeichnet das Dekret zur Gründung des Bergbauerninstitutes und ernennt Josef Krammer zum Leiter. Damit ist das Bergbauerninstitut offiziell gegründet.
- Mo. 7.5.1979: Die derzeitige Rechnungs- und Verwaltungsführerin Helga Pflegpeter tritt ihren Dienst als Schreibkraft am Bergbauerninstitut an. Sie übersiedelt mit 19 Jahren von Kärnten nach Wien. Von Mai 1979 bis August 1980 bestand das Bergbauerninstitut aus 3 Personen: Knöbl, Krammer, Pflegpeter.

DER AUFBAU

- 11.6.1979: Das Bergbauerninstitut bekommt eine Kopiermaschine - hat aber immer noch kein Telefon.
- Mitte Juli 1979: Das Bergbauerninstitut bekommt einen Telefonanschluß.
- 1.8.1980: Dienstantritt von Wirtschaftsinformatiker Rudi Niessler - er arbeitete bis 1992 an der BABF. Er ist heute Abteilungsleiter in der GD XVI der EU-Kommission in Brüssel.
- 9.12.1981: Der Zuckerlagerraum der Bienenkunde wird dem Bergbauerninstitut für die Einrichtung eines Terminalraumes überlassen. Der lange Kampf von Rudi Niessler um einen Terminalanschluss des Bergbauerninstitutes an den Großrechner des LFRZ beginnt und findet 7 Monate später am 9. Juli 1982 mit der Durchschaltung der neu errichteten Standleitung seinen erfolgreichen Abschluss.
- 1.1.1983: Das Referat II B 4c „Bergbauerninstitut“ wird durch das Bundesanstaltengesetz in die „Bundesanstalt für Bergbauernfragen übergeführt“. Damit beginnt eine neue Ära der Selbständigkeit aber auch der budgetären Verantwortung und einer gewissen bürokratischen Belastung. Helga Pflegpeter übernimmt neben den Schreibarbeiten

(einzige Schreibkraft) die Rechnungs- und Verwaltungsführung der BA für Bergbauernfragen.

2.2.1983: Das Amtsgebäude in Wien-Grinzing des BMLF wird der BA für Bergbauernfragen als Anstaltsgebäude übertragen. Die Mehrheit der Räume wird nach wie vor von der Bienenkunde benutzt.

Sommer 1983: Umbau der Zentralheizungsanlage von Koksfeuerung auf Gas.

Sommer 1984: Beginn der Generalsanierung des Anstaltsgebäudes mit der Fenstersanierung und Auszug der Bienenkunde, nachdem im Keller ein Hausschwamm auftrat, welcher die gesamte Holzkonstruktion des Gebäudes bedrohte und sofortige Sanierungsarbeiten erforderlich machte, welche einen geordneten Dienst- und Forschungsbetrieb (Labors) der Bienenkunde nicht zuließen.

im Jahr 1985: Umbau und Generalsanierung des Anstaltsgebäudes innen; Kellertrockenlegung und Gestaltung und Asphaltierung des Vorplatzes.

im Jahr 1986: Abschluss der Sanierungs-, Umbau- und Renovierungsarbeiten.

im Jahr 1987: Errichtung der Bibliothek.

DER UMZUG

Februar 1991: Wirtschaftsminister Schüssel und die Bundesbaudirektion beabsichtigen, das Anstaltsgebäude der BA für Bergbauernfragen und insbesondere das Anstaltsgelände gegen das Nachbargrundstück der Bundespräsidentenvilla abzutauschen. Es beginnt ein 3jähriger Kampf um die Erhaltung des Anstaltsgebäudes in der Grinzing Allee, welcher im April 1994 seinen Abschluss mit der erkämpften Umzugsvariante „Möllwaldplatz“ findet.

Jänner 1995: Umzug von der Grinzing Allee 74 auf den Möllwaldplatz 5 im 4. Wiener Gemeindebezirk.

DIE AUFGABEN DER BA FÜR BERGBAUERNFRAGEN

Nach § 21 des Bundesanstaltengesetzes hat die BA für Bergbauernfragen folgende Aufgaben:

§ 21: (2) Ihr Wirkungsbereich umfasst das Gebiet Probleme des Bergraumes und anderer Gebiete mit ungünstiger Struktur und der in diesen Räumen lebenden Bevölkerung.

(3) Zum Wirkungsbereich gehören insbesondere: Forschung in Angelegenheiten des Bergraumes und anderer Gebiete mit ungünstiger Struktur;

1. Analysen der natürlichen, gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Ursachen der Probleme des Bergraumes und anderer Gebiete mit ungünstiger Struktur;
2. Analyse und Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten zur Lösung der Probleme des Bergraumes und anderer Gebiete mit ungünstiger Struktur; Erarbeitung von produktionstechnischen sozialen, betrieblichen und agrarpolitischen Alternativen; wissenschaftliche Begleitung in der Durchführung modellhafter Alternativen.

Die BA für Bergbauernfragen erfüllt die ihr durch das Bundesanstaltengesetz zugewiesenen Aufgaben durch:

- Forschung und empirische Analyse
- Evaluierung von politischen Maßnahmen und Strategien
- Gutachten, Expertisen und Stellungnahmen
- Fachliche Unterstützung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft
- Mitarbeit in nationalen und internationalen Instituten, Kommissionen und Fachgruppen
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit
- Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Forschungseinrichtungen

IN DEN LETZTEN 20 JAHREN BEARBEITETE FORSCHUNGSTHEMEN

In ihren Forschungsarbeiten hat die BA für Bergbauernfragen versucht, auf wichtige agrar- und regionalpolitische Fragen Antworten zu finden. Im Folgenden werden in einer schematisch-pointierten Übersicht die bearbeiteten Forschungsthemen dargestellt.

THEMA 1: INNERAGRARISCHE UND REGIONALE DISPARITÄTEN

Antwort: eine differenzierte Agrar- und Regionalpolitik ist notwendig

Forschungsprojekte:

- Einkommensverhältnisse der Bauern und Möglichkeiten zur Einkommenssicherung und Einkommensverbesserung – J. Krammer, R. Niessler 1980
- Theoretische und methodische Probleme bei der Messung und Darstellung von Einkommensverhältnissen – R. Niessler 1980
- Analyse der Betriebe mit negativem landwirtschaftlichen Einkommen – R. Niessler 1980
- Analyse der Entwicklung der Bergbauerneinkommen – R. Niessler – 1981
- Analyse der Einkommensverteilung in der österreichischen Landwirtschaft – R. Niessler 1982
- Bergbauernförderung in Österreich: Direktzahlungen von Bund und Ländern – I. Knöbl 1983
- Einkommenspolitische Strategien – R. Niessler 1984

**THEMA 2: POLITISCHE STEUERUNG DER (ÜBER)
PRODUKTION DURCH KONTINGENTIERUNGEN**

Antwort: Einkommenssicherung bei Kontingentierung der Produktion durch Preisdifferenzierung nach Bewirtschaftungserschweris und Produktionsmenge (Bestands- bzw. Kontingentgröße)

Forschungsprojekte:

- Strukturentwicklung und Einkommenssituation der Milchproduktion – J. Krammer 1981
- Agrarpolitik in Norwegen – J. Krammer 1983
- Produktionskosten der Milch nach Bestandsgrößen und Erschweris – M. Asamer 1984
- Richtmengenregelung – Entwicklung, Auswirkungen, Reformvorschläge – Th. Dax 1987

**THEMA 3: EINKOMMENSICHERUNG DURCH EIN EINFACHES
DIREKTZAHLUNGSSYSTEM (AUFTRAG AN DIE BABF
VON MR. GROIER 1985)**

Antwort: Grundeinkommenssicherung der Bauern durch ein System von „negativer Einkommenssteuer“

Forschungsprojekte:

- Entwicklungschancen der Landwirtschaft unter Bedingungen begrenzten Wachstums – R. Niessler, M. Zoklits, J. Perktold 1987
- Analyse der Einkommensentwicklung – R. Niessler, K. Reiner, J. Perktold 1986

THEMA 4: DAS BERGGEBIET UND DIE UNGUNSTLAGEN SIND CHANCENLOS IN DER MASSENPRODUKTION**Antwort: Produktionsalternativen, Innovation, Weiterverarbeitung, Direktvermarktung**

Forschungsprojekte:

- Chancen des Faserflachsangebues in Österreich – R. Schnattin-ger 1985
- Produktionsalternative Qualitätsrindfleisch am Beispiel „Styria beef“ – M. Groier, J. Hoppichler 1989
- Analyse der Vermarktungswege und Konsumentenwünsche bezüglich Produkten aus biologischem Landbau – M. Zoklits 1990
- Produktionsalternative Qualitätslammfleisch – M. Groier, J. Hoppichler, E. Prettnner, G. Ratschiller 1991
- Almwirtschaft und Tourismus: Chancen und Risiken – M. Groier 1993

THEMA 5: ÖSTERREICH AUF DEM WEG IN DIE EU**Antwort: Aufklärung vor Fehlinformation**

Forschungsprojekte:

- Vergleich der Produktionsstrukturen und der agrarpolitischen Instrumente zwischen EG und Österreich – M. Zoklits März 1988 (!)
„Dieser Forschungsbericht ist die erste wissenschaftliche Studie in Österreich, die sich mit der Vorbereitung der Landwirtschaft auf den EG-Beitritt beschäftigt.“
- Vergleich der Direktzahlungen zwischen Bayern, Südtirol und Österreich – Th. Dax, I. Knöbl, J. Krammer, M. Zoklits 1989
„Zur Empörung der Agraröffentlichkeit zeigt die BABF bereits 1989 auf, dass bei den Direktzahlungen die extremen und kleineren Bergbauernbetriebe zu den Verlierern beim EG-Beitritt gehören werden – was sich 1995 bewahrheitet, Österreich muss bei den EG-Beitrittsverhandlungen eine Währungsregelung für diese Betriebe verlangen.“

- Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für die EG-Beitrittsverhandlungen im Bereich der Agrarstrukturpolitik und Erstellen von Förderungshandbüchern – Pohl-Arbeitsgruppe 1991 bis 1994 an der BABF und weitere Zusammenarbeit mit dem Südtiroler Agrarexperten Dr. Pohl 1994 – 1998
„Die Ergebnisse der Pohl-Arbeitsgruppe haben wesentlich dazu beigetragen, dass Österreich in den Beitrittsverhandlungen im Bereich der Agrarstrukturpolitik vor allem bei der Abgrenzung des Berggebietes ein sehr gutes Ergebnis erreichen konnte. Die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem exzellenten Agrarfachmann Dr. Pohl konnte bis zu seinem frühen Tod (Dezember 1998) fortgesetzt werden. Die BABF hat in Zusammenarbeit mit Dr. Pohl vier Förderungshandbücher herausgegeben.“
- Analyse der Verteilungswirkung der nach dem EU-Beitritt eingeführten Direktzahlungen – G. Hovorka 1995
„Mit Empörung und Kritik hat die agrarpolitische und Fachöffentlichkeit auf die Ergebnisse dieser Studie reagiert – die Buchführungsergebnisse und der Grüne Bericht 1995 haben ein halbes Jahr später die Ergebnisse bestätigt. Zur Verbesserung der Verteilungswirkung hat die BABF bereits 1995 Obergrenzen, Größendegression und die Berücksichtigung des notwendigen Arbeitseinsatzes bei den Direktzahlungen vorgeschlagen.“

THEMA 6: LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Antwort: Arbeiten und Leben in der Region durch integrierte Regionalpolitik statt sektoraler Agrarpolitik

Forschungsprojekte:

- Entwicklung ländlicher Haushalte und Erwerbskombination – Internationales Forschungskooperationsprojekt – Th. Dax, R. Niessler, E. Loibl, Th. Oedl-Wieser 1985 – 1995
- Beschäftigungswirkung der Agrar- und Regionalpolitik – O. Tamme, in Arbeit
- Situation der Frauen am Land – Th. Oedl-Wieser 1997
- Städtische Aussteiger am Land – M. Groier 1999

- Behindertenintegration in der Landwirtschaft – G. Wiesinger 1991
- Situationsanalyse zur ländlichen Armut – G. Wiesinger, in Arbeit
- Kulturlandschaft im Berggebiet – G. Hovorka 1998
- Mountain Farming and the Environment – internationales Forschungskooperationsprojekt – Th. Dax, G. Wiesinger 1998
- Struktur- und Wertewandel in der österreichischen Landwirtschaft – I. Knöbl, M. Kogler, G. Wiesinger 1999

THEMA 7: PERSPEKTIVEN UND VISIONEN

Antwort: Überleben durch Innovation und Freiräume

Forschungsprojekte:

- Grundeinkommenssicherung – R. Niessler 1987
- Sozioökonomische und ökologische Effekte der Gen- und Biotechnologie – J. Hoppichler 1994
- Konzepte für GVO-freie Gebiete – J. Hoppichler, in Arbeit
- Perspektiven für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete in Slowenien – M. Markeš 1996
- Regionale Initiativen und Subsistenzkultur – E. Loibl 1997
- Wirtschaftliche und soziale Integration von Jugendlichen – Internationales Forschungskooperationsprojekt – Th. Dax, Ch. Meisinger, Th. Oedl-Wieser, G. Wiesinger, in Arbeit

DERZEITIGE FORSCHUNGSSCHWERPUNKTE

STRUKTURFORSCHUNG UND MASSNAHMENANALYSE:

- Entwicklung der Struktur des Berggebietes und sonstiger benachteiligter Gebiete
- Abgrenzung benachteiligter Gebiete und der Zielgebiete der Strukturfonds
- Klassifizierung der Erschwernisverhältnisse von Bergbauernbetrieben

- Analyse der Verteilungs-, Beschäftigungs- und Umweltwirkung von agrar-, regional- und sozialpolitischen Maßnahmen und Programmen
- Strategien zur Sicherung der Kulturlandschaft im Berggebiet

AGRAR- UND REGIONALPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION:

- Reform der Agrar- und Regionalpolitik der EU und ihre Auswirkung auf Österreich
- EU-Osterweiterung und Zielgebietsförderung
- Erstellung von Informationen und Dokumentationen

LÄNDLICHE ENTWICKLUNG UND ERWERBSKOMBINATION:

- Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte
- Regionale Initiativen und Subsistenzkultur
- Integration von Jugendlichen
- Situation der Frauen am Land
- Städtische Aussteiger am Land

EINKOMMENS-, LEBENS- UND ARBEITSVERHÄLTNISSE:

- Verteilungsanalysen
- Behinderte in der Landwirtschaft
- Situationsanalyse zur ländlichen Armut

AUSWIRKUNG DER BIO- UND GENTECHNOLOGIE:

- Sozioökonomische und ökologische Effekte der Gen- und Biotechnologie
- Konzepte für GVO-freie Gebiete

BUDGETFLEXIBILISIERUNG (2000 – 2003)**TEILNAHME AM PILOTPROJEKT DES BM FÜR FINANZEN**

Das Bundesministerium für Finanzen erprobt ab 2000 die Einführung flexibler Budgetgestaltung bei Bundeseinrichtungen mit klar definierten und abgrenzbaren Aufgaben- und Leistungsbereichen im Rahmen eines Pilotprojektes. Die BA für Bergbauernfragen hat sich zur Teilnahme an diesem Pilotprojekt gemeldet und wurde vom BM für Finanzen ausgewählt, um die Möglichkeit flexibler Budgetgestaltung auch bei kleinen Einheiten und bei

sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungseinrichtungen erproben zu können.

ZIELSETZUNG DER BUDGETFLEXIBILISIERUNG

Das Ziel der Budgetflexibilisierung ist die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Leistung durch höhere Flexibilität der Dienststellen bei Ressourceneinsatzentscheidungen. „Dienststellen wissen besser Bescheid als die Zentrale wie in ihrem Bereich die Ressourcen ökonomischer eingesetzt werden können.“⁷

Budgetflexibilisierung bedeutet:

- mehr Spielraum und mehr Verantwortung der Dienststellen bei der Ressourcenverwaltung
- effektivere und effizientere Mittelverwendung
- Einführung von Leistungsindikatoren in der Verwaltung

INHALT DER BUDGETFLEXIBILISIERUNG

Die Dienststellen können nach Bedarf zwischen „Personalausgaben“, „Investitionen“ (Anlagen) und „Sachaufwand“ umschichten. Damit bekommt der Budgetvoranschlag den Charakter eines „Globalbudgets“. Dieses Globalbudget kann durch Mehreinnahmen vergrößert oder durch Mindereinnahmen verkleinert werden. Zusätzlich ist eine Rücklagenbildung oder eine Vorbelastung des nächstjährigen Budgets (führt zu einer „Minusrücklage“) möglich, dadurch entsteht defacto ein „Mehrjahresbudget“.

Für jedes Pilotprojekt wurde ein mehrjähriges Projektprogramm erstellt, in diesem:

- wird Bedacht genommen auf das Budgetprogramm,
- ist ein nach Finanzjahren gegliederter Leistungskatalog mit überprüfbaren, präzisen Indikatoren enthalten,
- sind die im Projektzeitraum voraussichtlich erforderlichen Einnahmen, Ausgaben und Planstellen enthalten,

⁷ Sektionsleiter Univ.Do. Dr. Gerhard Steger (BMF), Initiator der Budgetflexibilisierung, beim Einschulungs-Workshop am 1. Juni 1999 in Baden.

- soll der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben nach Möglichkeit günstiger, keinesfalls jedoch schlechter als im letzten Jahr vor Anwendung der Flexibilisierungsklausel sein.

VORBEREITUNG DER BA FÜR BERGBAUERNFRAGEN AUF DIE PROJEKTTEILNAHME (IM TELEGRAMMSTIL)

- Informationsbeschaffung (BMF, andere Flexi-Kandidaten, ausländische Erfahrungen mit Globalbudgets: Bayern und Schweiz) (Jänner 1999)
- Gründliche Diskussion der Teilnahme mit **allen** Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Ende Jänner 1999). Ergebnis:
„Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sprechen sich **für** eine Teilnahme aus“
- Offizielle Interessensbekundung für eine Teilnahme (27.1.1999)
- Erstellung des Entwurfes des Projektprogrammes und Vorverhandlungen mit BMLF und BMF (März/April 1999)
- Einschulungs-Workshop des BMF für alle Flexikandidaten (31. Mai und 1. Juni 1999)
- VO des Finanzministers im Einvernehmen mit dem Landwirtschaftsminister betreffend „BA für Bergbauernfragen als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt“, wird erlassen (9.11.1999) BGBl. II Nr. 424/1999

AUSZUG AUS DEM PROJEKTPROGRAMM DER BA FÜR BERGBAUERNFRAGEN

ZIEL- UND LEISTUNGSKATALOG:

1. FACHBEZOGENE ZIELE:

Allgemeine fachbezogene Ziele:

- Effiziente Durchführung von wissenschaftlicher Forschung und Aufbereitung der Forschungsergebnisse
- Erstellung von Evaluierungen, Gutachten, Expertisen und Stellungnahmen

Ziele für Leistungen im Bereich wissenschaftlicher Forschung:

- Einhaltung der Forschungsprojektpläne und der Planung sonstiger wissenschaftlicher Arbeiten

Ziele für sonstige fachbezogene Leistungen:

- Beibehaltung der Anzahl der Evaluierungen, Gutachten, Expertisen und Stellungnahmen in Abhängigkeit vom Ressourceneinsatz im bestehenden Ausmaß

Ziele für Informations- und Öffentlichkeitsarbeit:

- Erhöhung des Bekanntheitsgrades und der Verbreitung der Forschungsergebnisse der BABF

2. MANAGEMENTZIELE:

- Einführung und Anwendung der Kostenrechnung zur Erhöhung des Kostenbewusstseins und zum effizienten Einsatz der personellen und finanziellen Ressourcen der BABF
- Stabilisierung des Budgetbedarfs bei mindestens gleichbleibendem Output
- Erhöhung der Einnahmen in Relation zu den Ausgaben

3. QUALITÄTSBEZOGENE ZIELE:

- Beibehaltung des Anteils bzw. weiterer Ausbau der internationalen Forschungsk Kooperation

MOTIVE FÜR DIE PROJEKTTEILNAHME

- Erhöhung der Selbständigkeit
- Vergrößerung des Handlungs- und Entscheidungsspielraumes
- Beitrag zur Sicherung der Eigenständigkeit
- Bei einem Innovationsversuch in der Bundesverwaltung als kleine Organisationseinheit „vorne in der ersten Reihe“ dabei zu sein

ERSTE ERFAHRUNGEN

- Budgetflexibilisierung bewirkt rasches Umdenken von: „mit gegebenem Budget auskommen bzw. verbrauchen“ zu: „Saldo-Erreichung durch Einsparung bzw. Umschichtung bzw. Mehreinnahmen“
- Personalkosten scheinen stärker zu steigen als im Projektprogramm geplant
- Auslotung des neuen Handlungs- und Entscheidungsspielraumes ist nicht ganz leicht – da keine Erfahrungen vorliegen (auch nicht in der Zentraleitung)
- Erste sehr positive Erfahrungen: Keine Budgetkürzung für Flexipiloten im Voranschlag 2000

MITARBEITER/INNEN DER BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN

Derzeitige Mitarbeiter/innen (Stand: Februar 2000)

LEITER:

KRAMMER Josef, Dr.

WISSENSCHAFTLICHE MITARBEITER/INNEN:

DAX Thomas, Dipl.Ing. (Leiterstellvertreter)

GROIER Michael, Dipl.Ing. Dr.

HOPPICHLER Josef, Dipl.Ing. Dr.

HOVORKA Gerhard, Mag. Dr.

LOIBL Elisabeth, Dipl.Ing.

MACHOLD Ingrid, Mag.

MEISINGER Christine, Dipl.Ing.

OEDL-WIESER Theresia, Dipl.Ing. (karenziert)

TAMME Oliver, Mag.

WIESINGER Georg, Dipl.Ing. Dr.

**EDV, DATENVERARBEITUNG, BIBLIOTHEK UND
VERWALTUNG:**

HAGER Michaela
LEPUSCHITZ Isabella
NEISSL Roland
PFLEGPETER Helga

FRÜHERE MITARBEITER/INNEN:

ASAMER Maria, Dipl.Ing. (3.1.1983 - 30.11.1984)
DEMAL Martina (18.1.1988 - 20.11.1988 - Karenzvertretung)
KNÖBL Ignaz, Ing. (2.4.1979 - 31.5.1993)
KOGLER Michael, Ing. (2.8.1993 – 30.9.1997)
MARKEŠ Marija, Dipl.Ing. Dr. (3.10.1992 - 30.9.1995 - Gastwissen-
schaftlerin)
MÖRZINGER Silvia (15.10.1985 - 31.1.1989)
NISSLER Rudolf, Mag. Dr. (1.8.1980 - 6.1.1992)
PERKTOLD Josef, Mag. Dr. (5.11.1985 - 30.5.1989)
REINER Karl, Dipl.Ing. (21.7.1986 - 20.7.1987 - Akademikertrainee)
SCHNATTINGER Robert, Mag. Dipl.Ing. Dr. (2.8.1982 - 28.2.1985)
TOIFL Roswitha (16.7.1984 - 31.5.1985)
VOGEL Stefan, Univ.Prof. Dr. (21.4.1986 - 31.5.1986 - Akademi-
kertrainee)
ZOKLITS Michael, Dipl.Ing. (15.1.1985 - 30.6.1990)

RESÜMEE UND AUSBLICK

Die BA für Bergbauernfragen ist ein erfolgreiches Experiment der Gründung und des Aufbaues einer kleinen eigenständigen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungseinrichtung. Am Anfang bestand eine beachtliche Skepsis, ob der Aufbau gelingen wird – auch viele Beamte des Landwirtschaftsministeriums waren nicht von der Kontinuität und Dauerhaftigkeit überzeugt⁸. Später (1987) gab es Zweifel, ob die BA für Bergbauernfragen den politischen Wechsel an der Ressortspitze lange überleben wird. Die seit langem in der Agrarwissenschaft und in der Agrarpolitik anerkannten Arbeiten, die Nähe zur Verwaltung bzw. die gute fachliche Zusammenarbeit mit dem BMLF und die Konstellation der Koalitionsregierungen⁹ haben eine ernsthafte Existenzbedrohung verhindert.

WAS HAT ZUM ERFOLG DER BA FÜR BERGBAUERNFRAGEN BEIGETRAGEN BZW. WELCHE SIND DIE ERFOLGSFAKTOREN?

- Weit überdurchschnittlich hohes Engagement und guter Zusammenhalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Interdisziplinäre Zusammensetzung des Teams und unterschiedliche fachliche und politische Positionen, die offen diskutiert werden können¹⁰
- Längerfristige zukunftsorientierte Zielverfolgung mit klar erkennbarer Profilbildung¹¹

- Unbefangenes Aufgreifen von Tabuthemen und Nutzen von Freiräumen
- Mut zu unkonventionellen und manchmal nicht erwünschten Forschungsergebnissen

⁸ Im Frühjahr 1979 wurden unter den Beamten im BMLF Wetten abgeschlossen, wie lange das Experiment „Bergbauerninstitut“ wohl dauern wird – die positivste Prognose war 4 Monate. Rückblickend kann festgestellt werden, dass diese Skepsis die Arbeit in den ersten Aufbaumonaten zwar nicht erleichtert, aber viel Motivation erzeugt hat, durchzuhalten und den Gegenbeweis anzutreten.

⁹ Die Arbeiten der BA für Bergbauernfragen wurden nicht nur im Landwirtschaftsministerium zur Entscheidungsfindung benötigt sondern auch in anderen Ministerien z.B. vom Bundeskanzleramt in der Regionalpolitik und in der Gentechnologie.

¹⁰ Z.B. erwies sich in der Zeit der Vorbereitungsarbeiten für die EG-Beitrittsverhandlungen als überaus befruchtend, dass fundierte EG-Beitrittsgegner und Befürworter im Team offen miteinander diskutieren konnten. Es haben beide Seiten und die Arbeiten von dieser Diskussion profitiert.

¹¹ Jede erfolgreiche wissenschaftliche Institution braucht auch ein Profil. Zwei Profillinien ziehen sich durch alle Forschungsarbeiten und Publikationen der BA für Bergbauernfragen: die Frage nach den sozialen Auswirkungen von politischen Maßnahmen und Programmen und die Frage nach zukünftigen gesellschaftspolitisch wünschenswerten Entwicklungen. Bei der Frage, wie es weiter gehen soll, müssen auch Wissenschaftler offen sein für visionäre Ansätze und Gedanken.

- Keine Angst vor Diskussion und Kritik – auch Gegner tragen mit ihrer Kritik wesentlich zum Erfolg bei¹²
- Vermeidung einer einseitigen sektoralen Sichtweise der Probleme
- Der Zeit in den Forschungsfragen voraus zu sein¹³
- Rasche Reaktion auf neu auftretenden agrar- und regionalpolitischen Analyse- und Forschungsbedarf¹⁴
- Politik- und Verwaltungsnähe und Meidung des „elfenbeinernen Turms“ der Wissenschaft¹⁵
- Frühzeitige Internationalisierung der Forschungsarbeiten¹⁶

Die Erfahrungen bei der Gründung, beim Aufbau und bei der Arbeit der BA für Bergbauernfragen haben gezeigt, dass Erfolg kein Zufall ist. Er verlangt Kreativität und ständige Innovationsbereitschaft, um die richtigen Fragen vorzeitig stellen zu können, damit die Ergebnisse der Forschungsarbeit dann vorliegen, wenn sie gebraucht werden. Fundierte Forschung

¹² Kritik zwingt einerseits zu Präzision, zum gründlichen Arbeiten und zur klaren Verteidigung seines wissenschaftlichen Standpunktes bzw. der Grundannahmen und trägt andererseits ganz wesentlich zum Erfolg und zur Verbreitung der Forschungsergebnisse bei.

¹³ Hier lauern zwei Gefahren: sind die Forschungsfragen zu weit voraus, werden die Antworten spekulativ und man wird kaum verstanden; sind die Forschungsfragen zu sehr gegenwartsbezogen oder zu wenig weit voraus, werden die Ergebnisse nicht mehr gebraucht, sobald sie vorliegen.

¹⁴ Z.B. hat die BA für Bergbauernfragen Ende 1987 sofort auf das Vorhaben der neuen Bundesregierung eine EG-Annäherung zu diskutieren reagiert und konnte daher bereits im März 1988 einen Vergleich der Produktionsstrukturen und der agrarpolitischen Instrumente zwischen EG und Österreich vorlegen.

¹⁵ Nur ca. 60% der Arbeitskapazitäten werden in wissenschaftlicher Forschung eingesetzt. 40% entfallen auf unmittelbare Unterstützung der Verwaltung, insbesondere des Landwirtschaftsministeriums, in Form von Expertisen, Gutachten, Stellungnahmen, Kurzanalysen und Mitarbeit bei der Implementierung von Maßnahmen (Beispiel: Erstellung des neuen Berghöfekataster – ein neues Erhebungs- und Bewertungssystem der Erschwerungsverhältnisse für Bergbauernbetriebe). Diese Nähe zu Politik und Verwaltung bewirkt in der Forschung politik- und praxisrelevante Ergebnisse. Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass es nicht immer für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sehr angenehm ist, in die Niederungen der Politik hinabzusteigen bzw. hinabgezogen zu werden und sich oft auch einer sehr polemischen und unsachlichen Kritik stellen zu müssen. In solchen Situationen hat schon manche Mitarbeiterin und Mitarbeiter die Sehnsucht nach der Ästhetik des wissenschaftlichen Elfenbeinturms verspürt.

¹⁶ Bereits in den 80er Jahren beteiligte sich die BA für Bergbauernfragen an einem EU-Forschungsprogramm über „Rural Change in Europe: Research Programme on Farm Structures and Pluriactivity“, an dem alle 12 EG-Länder und Schweden, Schweiz, Norwegen und Österreich teilnahmen. Bereits Anfang der 90er Jahre erwies sich diese frühzeitige Internationalisierung als enormer Vorteil bei der Erstellung von Unterlagen und Analysen für die EG-Beitrittsverhandlungen. Nach dem Beitritt hatte die BA für Bergbauernfragen aufgrund der internationalen Forschungserfahrungen gute Startbedingungen bei EU-Forschungsk Kooperationen.

braucht auch Zeit – dieser Umstand wird von manchen Auftraggebern leicht übersehen.

Angewandte sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat vor allem wissenschaftlich fundierte Entscheidungshilfen für die Politik und Verwaltung zu liefern. Unkonventionelle, kritische und auch „unerwünschte“ Forschungsergebnisse können die Agrar- und Regionalpolitik oft besser unterstützen als jene, die vom „Geist des vorauseilenden Gehorsams“ getragen wird bzw. beeinflusst ist¹⁷. Hier liegt die Aufgabe und die Chance unabhängiger und kritischer Forschungseinrichtungen. Reine Auftragsforschung kann sich aufgrund ihrer finanziellen und damit existentiellen Abhängigkeit vom Auftraggeber unerwünschte Ergebnisse nicht leisten. Es wird in Zukunft ein vermehrter Bedarf an kritischer Forschung bestehen – darin liegt die Chance der BA für Bergbauernfragen auch in der kommenden Zeit.

Josef Krammer, nach praktischer landwirtschaftlicher Tätigkeit und Fachausbildung Studium der Politikwissenschaft und der Soziologie in Wien. Post graduate Ausbildung und Assistent am Institut für Höhere Studien. Ab 1979 Aufbau und Leitung der BA für Bergbauernfragen. Arbeitsschwerpunkte: Agrar- und Regionalpolitik der EU, Agrarische Organisationen und Pressure Groups, Agrargeschichte und Agrarsoziologie.

¹⁷ Umsichtige, zukunftsorientierte Agrar- und Regionalpolitiker beziehen kritische Forschungsergebnisse viel öfter in ihre Entscheidungsfindung mit ein, als dies öffentlich bekannt gegeben wird.

REGIONALENTWICKLUNG

DAS EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT

EIN INSTRUMENT ZUR FÖRDERUNG EINER AUSGEWOGENEN UND NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Rudolf Niessler

NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION

Um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Chancen der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union wahrnehmen zu können, müssen Gesellschaft und Politik sich auf die zunehmende Verflechtung der Lebensverhältnisse einstellen.

Neue Technologien, internationaler Kapitaltransfer und weltweite Kommunikationssysteme eröffnen neue Chancen für mehr Wachstum und Wohlstand unserer Volkswirtschaften. Gleichzeitig lösen sie aber auch Anpassungsdruck und Strukturveränderungen aus, die Produktion, Dienstleistungen und Arbeitsmärkte erfassen und nicht automatisch zu einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung in der Union führen.

Zusammenschlüsse von Industrieunternehmen als Folge des verschärften Wettbewerbs führen zu Personalabbau und einer weiteren Konzentration von Produktionsstandorten. Gegenläufige Entwicklungstendenzen entstehen durch den zunehmenden Übergang von der Industrie- zur Wissensgemeinschaft. Harte Standortfaktoren – wie geographische Lage und Bodenschätze – werden dadurch weiter an Bedeutung verlieren. Die Qualifikation der Beschäftigten und die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Regionen werden stattdessen zu den entscheidenden Wettbewerbsfaktoren.

Regionale Entwicklungsstrategien entstehen nicht im Selbstlauf. Im Gegenteil, die Verschärfung des Wettbewerbs durch Wirtschafts- und Währungsunion und Globalisierung kann zu neuen regionalen Ungleichgewichten führen und die europäische Integration gefährden, wenn wir den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vernachlässigen und Arbeitslosigkeit als Begleiterscheinung des Strukturwandels hinnehmen.

Die Krisen in Asien und Russland zeigen es überdeutlich: Die Wirtschaft kann sich ohne politische Stabilität und ohne einen gesellschaftlichen Konsens über die Zukunft eines Landes nicht positiv entwickeln. Viele Kommentatoren haben in der Vergangenheit beim Lob der asiatischen Tiger und bei den Empfehlungen für eine Marktrevolution in Russland übersehen, dass die wahre Stärke einer Volkswirtschaft darin besteht, sich sozialverträglich an neue Herausforderungen anzupassen und Wettbewerbsfähigkeit und Innovation mit gesellschaftlichem Zusammenhalt zu verbinden.

Europa konnte bisher ein Gesellschaftsmodell entwickeln, das Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und Umweltschutz weitgehend gewährleistet. Dazu hat die Europäische Union mit der Wirtschafts- und Währungsunion und der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beigetragen.

Auch in Zukunft wird viel davon abhängen, ob es uns gelingt, das europäische Gesellschaftsmodell zu bewahren und es so zu reformieren, dass Europa auch unter den Bedingungen der Globalisierung und der Erweiterung der Union seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern und soziale Stabilität gleichzeitig sichern kann.

Dazu gehört zuallererst, dass wir den Menschen wieder eine Perspektive geben, indem wir Beschäftigung auf allen Ebenen der Politik zur Priorität Nr. 1 machen.

Die Europäische Raumentwicklungspolitik kann dabei eine Hilfe sein, wenn es gelingt, die drei Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) auch in der Praxis umzusetzen. Ausgehend von den Vorgaben des EU-Vertrags werden im EUREK drei Ziele hervorgehoben:

- die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts
- die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen
- die Sicherung einer ausgeglichenen Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum.

DAS EUREK ALS DEZENTRALES ENTWICKLUNGS- MODELL

Um das EUREK mit diesen Zielen in die Praxis umzusetzen, sind konkrete Maßnahmen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene notwendig. Dabei kann Europäische Raumentwicklungspolitik nicht darauf abzielen, ein zentralistisches Planungsinstrument zu schaffen. Ihr Mehrwert liegt in der freiwilligen Zusammenarbeit der Regionen, Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen.

Das EUREK stellt den Versuch dar, durch eine gemeinsame Vision den Mitgliedstaaten und Regionen, der Kommission und den Akteuren vor Ort in vollem Respekt vor dem Subsidiaritätsprinzip Orientierungen für raumwirksame Entscheidungen zu geben, ohne in deren jeweilige Kompetenzen einzugreifen. Es geht also um freiwillige Kooperation, um Austausch und um die Bereitschaft, in den Mitgliedstaaten die europäische Dimension bei regionalen Entscheidungen mitzubedenken. Ebenso ist auch die Kommission bereit, wichtige gemeinsame Erkenntnisse eines europäischen Raumentwicklungskonzepts bei der Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen. Die Agenda 2000 hat die europäische Debatte zur Raumentwicklung bereits aufgenommen.

Die politischen Prioritäten der Strukturfondsreform decken sich mit den wesentlichen Orientierungen des EUREK. Insbesondere die Betonung der Nachhaltigkeit als Entwicklungsziel, aber auch die Integration der einschlägigen Politikfelder zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, die Integration von Stadt und Land und die Integration von Infrastruktur, Wirtschafts- und Qualifikationsförderung sind wesentliche Elemente für eine größere Kohärenz europäischer Strukturpolitik.

Die Verstärkung der Raumordnungsperspektive wird auch dazu beitragen, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen und Ressourcen zu schonen. Partnerschaft und Dezentralisierung sollen die Beteiligung der Bürger an der Politikdurchführung sichern und dem Anspruch des Europas der Bürger praktische Geltung verschaffen. Insbesondere lokale Gebietskörperschaften, Umweltbehörden, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen werden auf diese Weise stärkeres Gehör finden.

Grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der großen transnationalen Räume sollen verstärkt gefördert werden und können der Raumentwicklungszusammenarbeit neue Impulse geben.

Schließlich soll durch eine neue Evaluierungskultur die Wirksamkeit und die Zielgenauigkeit der Programme verbessert werden. Auf diese Weise lassen sich durch die Entwicklung von Umweltindikatoren und qualitativen Bewertungsverfahren auch Rückschlüsse auf die Raumwirksamkeit europäischer Programme ziehen.

Raumentwicklung ist kein Ersatz für Kohäsionspolitik, aber ein wichtiges Element zur Evaluierung kohäsionspolitischer Ergebnisse. Je mehr es gelingt, über die Erarbeitung des EUREK zu gemeinsamen Vorstellungen über die Entwicklung des europäischen Raumes zu gelangen, desto stärker können Raumordnungsziele auf allen Handlungsebenen in die praktische Politik einfließen.

Die Leitprinzipien des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes sind seit dem Treffen der für die Raumordnung zuständigen Minister in Leipzig im Jahr 1994:

- ein ausgewogenes und polyzentrisches Städtesystem und eine neue Beziehung von Stadt und Land,
- gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen sowie die Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes.

Das bedeutet nichts anderes, als dass Europa kein zentralistisches Gebilde ist. Die Vielfalt der Regionen und Kulturen ist Reichtum und Herausforderung zugleich, strukturschwachen Regionen, Regionen in der Peripherie das Aufholen zu ermöglichen und den Strukturwandel zu begleiten, damit das Entwicklungspotential der EU insgesamt besser ausgeschöpft werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass sich die Regierungen auch bei den anstehenden Entscheidungen zur Zukunft der europäischen Strukturpolitik und bei der Vorlage der neuen Regionalentwicklungsprogramme an diese EUREK Prinzipien erinnern.

Regionale Unterschiede werden wir nur dann wirksam überwinden, wenn wir nationale und europäische Förderung auf die Regionen mit Entwicklungsrückstand und mit Strukturproblemen konzentrieren. Das Gießkan-

nenprinzip mag zwar politisch bequem sein, zu einer ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raumes trägt es nicht bei.

PRAKTISCHER BEDARF AN ZUSAMMENARBEIT

Das Europäische Raumentwicklungskonzept ist Ausdruck eines ersten Konsens unter den für Raumordnung zuständigen Ministern in den EU-Mitgliedstaaten. Ziel ist es, die Sensibilität der verschiedensten Partner (Kommission, Europäisches Parlament, verschiedene Gremien des Rates, Mitgliedstaaten, Regionen und andere potentielle Interessenten) zu erhöhen und unter ihnen eine breite Diskussion über die langfristigen Leitlinien für die europäische Raumentwicklung einzuleiten. Die wichtigsten politischen Ziele richten sich auf ein ausgewogeneres, polyzentrisches System von Städten und ein neues Verhältnis zwischen Stadt und Land, auf einen paritätischen Zugang zu Infrastruktur und Wissen sowie auf eine besonnene Verwaltung und Weiterentwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes. Das EUREK unterstreicht die Notwendigkeit eines integrierteren sektorübergreifenden Ansatzes, eine Betonung der europäischen Dimension, die Interessen der politischen Prioritäten der Mitgliedstaaten und der Union beim Abbau der räumlichen Ungleichgewichte.

Das EUREK arbeitet auf drei grundlegende Ziele hin: wirtschaftliche und soziale Kohäsion, nachhaltige Entwicklung, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Neu sind an diesem Prozess nicht die Ziele als solche, sondern der Umstand, dass sie parallel zueinander und unter Beachtung ihres Wechselspiels angestrebt werden. Nur die Kombination dieser Zielsetzungen kann zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung führen.

Das Europäische Raumentwicklungskonzept ist als Aktionsrahmen gedacht, der den einschlägigen Behörden bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Initiativen Anleitung bieten soll. Besonderes Gewicht kommt dabei der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen der jeweiligen Sektorpolitik mit ihren wichtigen Auswirkungen auf den betreffenden Teilraum und den verschiedenen Verwaltungsebenen, die Verantwortung für eine konkrete Gebietseinheit tragen, zu. Die Hauptziele des EUREK – Ausgewogenheit, Schutz und Entwicklung – sollen erreicht werden, indem entsprechende Bindeglieder aufgebaut werden und jeder Ebene vor dem Hintergrund der Vielfalt an räumlichen Gegebenheiten in Europa das ihr zukommende Gewicht eingeräumt wird.

DIE ROLLE DER KOMMISSION IM EUREK-PROZESS

Die Kommission hat die Entwicklung des EUREK von Beginn an begleitet, unterstützt und vorangetrieben. Einen wesentlichen Impuls haben dabei die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Jahr 1998 durchgeführten transnationalen Seminare zu den folgenden Themenbereichen des EUREK ergeben:

- Verkehr und Telekommunikation (im Mai in Neapel),
- Das europäische Städtesystem (im Juni in Lille),
- Wasserbewirtschaftung zur Vorbeugung von Hochwasser und Dürre (im Juli in Thessaloniki),
- Wissen als Entwicklungsfaktor (im September in Manchester),
- Partnerschaft zwischen Stadt und Land (im Oktober in Salamanca),
- Erhaltung und Nutzung des Naturerbes (im Oktober in Göteborg),
- Zusammenarbeit in der Raumentwicklung im Rahmen der Erweiterung der Europäischen Union (im November in Wien).

Diese boten die Plattform für einen umfassenden und breit angelegten Meinungsaustausch und trugen dadurch zur Bereicherung und Verfeinerung des EUREK bei. Das Anfang Februar 1999 von der Kommission veranstaltete Abschlussforum zur EUREK-Debatte rundete den Prozess dergestalt ab, dass die erzielten Ergebnisse von einer überwältigenden Mehrheit der Teilnehmer als geeignet angesehen wurden, eine gemeinsame Vision der Raumentwicklung in der Gemeinschaft in ein Konzept zu gießen.

Die große Anzahl der Teilnehmer, es waren mehr als 600, aber auch ihre breit gefächerte Zusammensetzung belegen, dass die umfassende Zustimmung zum erarbeiteten Konzept nicht darauf gründet, dass es von einigen wenigen interessierten politischen oder gesellschaftlichen Gruppen getragen wird. Anwesend waren unter anderem für Raumplanung zuständige Minister aus den Mitgliedstaaten, zuständige Politiker aus den Beitrittsländern, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen, Vertreter der Regionen, der Gemeinden, der Verbände und der Nichtregierungsorganisationen, Sachverständige und Praktiker. Damit war ein hoher Grad an Repräsentativität gesichert.

Das EUREK ist der Ausdruck eines gemeinsamen Willens der Mitgliedstaaten, diese Herausforderung für die Raumentwicklung mit Europäischer

Perspektive partnerschaftlich anzunehmen. Mit der polyzentrischen Entwicklung bekennt man sich zu einem Ansatz, der die Zukunft eben nicht in einer sich aus nahezu unkontrollierten Konzentrationsprozessen ergebenden Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum sieht, sondern gestaltend, fördernd und begleitend das gesamte Zielbündel ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltiger Entwicklung verfolgt. Die Notwendigkeit auch auf die Europäische Dimension und darüber hinaus abzustellen ergibt sich aus der Sachlogik der Konzentrationsprozesse. Das heißt nicht, die Liberalisierung der Märkte zu behindern, den sinnvollen Wettbewerb – auch zwischen Regionen – in Frage zu stellen oder die Integration neuer Partner zu verzögern. Ganz im Gegenteil, es heißt mit diesen Entwicklungen in regionalpolitischer und raumentwicklerischer Hinsicht Schritt halten zu wollen, die Leitbilder, Instrumente und Verfahren zu entwickeln, die dafür notwendig und adäquat sind. Das EUREK leistet dazu seinen Beitrag.

Das EUREK ist bereits in die Vorarbeiten zu den Interventionen der Strukturfonds in der nächsten Programmperiode eingegangen. Die Leitlinien zu den Strukturfonds und die Richtlinien zu den Gemeinschaftsinitiativen nehmen das Konzept auf und bilden einen Bestandteil der Anwendung. Umgekehrt entstammen viele Argumentationslinien des EUREK der im Rahmen der Strukturpolitik der Gemeinschaft entwickelten Konzeption. Wirtschaftlich schwache Regionen zu fördern, ist Grundvoraussetzung polyzentrischer Politik. Das Leitbild eines angemessenen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen bestimmt als explizite bzw. implizite Zielvorgabe seit langer Zeit die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft mit. Erhalt und Entwicklung der Natur und des kulturellen Erbes bilden mittlerweile einen integralen Bestandteil dieser Politik.

Das EUREK und die Strukturpolitik der Gemeinschaft haben sich gegenseitig befruchtet und werden dies auch in Zukunft tun. Dennoch darf das Eine nicht als Bestandteil des Anderen oder umgekehrt betrachtet werden. Das EUREK gibt einen Orientierungsrahmen, umfassend und nicht bindend. Die Strukturpolitik der Gemeinschaft ist ein auf vertraglichen Regelungen beruhendes und mit bindenden Zielen versehenes Instrument.

Fortschritte bei der Kohäsion erlauben finanziellen Spielraum für die Erweiterung der Gemeinschaft zu schaffen, da die Strukturhilfen in den alten Mitgliedstaaten längerfristig zurückgefahren werden können. Auch können die Mittel noch konsequenter und differenzierter eingesetzt werden. Dies ist allerdings auf dem Hintergrund der Berliner Beschlüsse von 1999 zu den

Strukturfonds insgesamt zu werten. Zwar hat der Europäische Rat die strategischen Grundzüge der AGENDA 2000 zur Strukturpolitik bestätigt, die Ziele wurden auf drei und Gemeinschaftsinitiativen auf vier reduziert, die Mittelausstattung ist jedoch etwas geringer ausgefallen als von der Kommission vorgesehen und das bei fallender Tendenz.

Umso dringlicher müssen Effizienzgewinne aus der verbesserten Konzeption der Strukturfonds, einer verbesserten Abstimmung zwischen den Politikbereichen und einer verbesserten Zusammenarbeit auf allen administrativen Ebenen möglichst rasch realisiert werden. Eine Stärkung von Dezentralisierung und Partnerschaft bei der Raumentwicklung – so wie es das EUREK skizziert – ist eine Grundvoraussetzung, um dieser Herausforderung gerecht zu werden.

Zur besseren Anwendung des EUREK auf der Ebene der Gemeinschaft hat die Kommission nicht nur die Arbeiten zu einer verbesserten Koordinierung zwischen den Fachpolitiken vorangetrieben, sondern hat auch in der Generaldirektion Regionalpolitik Seminare zum EUREK durchgeführt, um dessen Leitbilder in den Fachabteilungen besser bekannt zu machen.

Die Kommission wird die Initiative INTERREG weiter ausbauen und verfeinern. Die Gipfelbeschlüsse von Berlin zeigen, welcher Stellenwert INTERREG III von den Staats- und Regierungschefs beigemessen wird. Dieses Schlüsselinstrument der Gemeinschaft für die Anwendung des EUREK hat damit eine deutliche Bestätigung erhalten. Der Europäische Rat hat dabei die besondere Bedeutung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit Beitrittsländern und einer verbesserten Koordinierung mit den PHARE, MEDA und TACIS Programmen herausgehoben.

Die Gemeinschaftsinitiativen sollten nicht mehr als finanzielle Ergänzungen zu den Hauptprogrammen gesehen werden, sondern als echte Initiative zur Entwicklung und Erprobung neuer Ansätze und Verfahren. INTERREG III und der URBAN Initiative kommt die Funktion zu, die „Brücke“ zwischen den Gemeinschaftlichen Elementen der Regionalentwicklung bei den Hauptprogrammen und den nationalen, regionalen und lokalen Anstrengungen in diesem Bereich zu stärken. Daraus ergibt sich die Forderung, dass sie eine deutliche Gemeinschaftsdimension und eine echte Zusammenarbeit aufweisen müssen. Gerade dabei kann das EUREK eine umfassende Hilfestellung leisten, enthält es doch die wesentlichen Schlussfolgerungen und Optionen, die aus rückblickenderbetrachtender und perspektivischer Sicht zu ziehen sind. Die verschärfte Mittelknappheit und der sich weiter

entwickelnde neue Aufgabenbereich der Zusammenarbeit an den Ostgrenzen der Union und mit anderen Nachbarstaaten macht eine Konzentration der Mittel und voll integrierte Programme notwendig.

Der Zwang zum noch effizienteren Einsatz der Finanzmittel erfordert eine Vereinfachung und Stärkung der Managementstrukturen in den INTERREG Programmen. Eines der Ziele ist, bisherige und neue Aktivitäten zu bündeln, zu integrieren und neu zu gewichten. Auch erscheint eine grundlegende Abstimmung von wesentlichen Aktivitäten in den Ausrichtungen von INTERREG – grenzübergreifend, transnational und interregional – sinnvoll. Damit nimmt aber auch die Komplexität der Programme stark zu. Dies wird nur zu bewältigen sein, wenn aus nationalen, regionalen und lokalen Vertretern gebildete Gremien noch mehr Verantwortung übernehmen und die Sachkenntnis der Probleme vor Ort dazu nutzen, die Herausforderungen partnerschaftlich anzugehen. Eine integrierte Raumentwicklung, über die Grenzen hinweg, mit flexiblen und effizienten Programm- und Verwaltungsstrukturen, mit gemeinsamen, klar definierten und partnerschaftlich getragenen Zielen; das ist es, was das EUREK vorschlägt. Mit den Vorstellungen zu INTERREG III bewegt sich die Gemeinschaftsinitiative einen weiten Schritt auf dieses Ideal zu.

Die Strukturpolitik wird in Zukunft eine beachtliche Vielfalt von komplexen Problemen zu bewältigen haben und es wird vor allem darum gehen, qualitativ hochwertige, demokratisch akzeptierte Lösungen anzubieten. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung wird konkret zu verwirklichen sein. Nur ein Orientierungs- und Handlungsrahmen wie das EUREK, der solch vielfältigen Problemlagen Rechnung trägt wird dann eine Chance dafür eröffnen, unseren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu bewahren und weiterzuentwickeln.

LITERATUR

Europäische Kommission (Herausgeber): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Luxemburg 1999

ABSTRACT

Regionale Entwicklungsstrategien entstehen nicht im Selbstlauf. Der besondere Wert der Europäischen Raumentwicklungspolitik liegt in der freiwilligen Zusammenarbeit der Regionen, Mitgliedsstaaten und europäischen Institutionen. Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) gibt einen umfassenden aber nicht bindenden Orientierungsrahmen vor und ist ein wichtiges Instrument zur Förderung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Es arbeitet auf drei grundlegende Ziele, die unter Beachtung ihres Wechselspieles angestrebt werden, hin: wirtschaftliche und soziale Kohäsion, nachhaltige Entwicklung, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Die Kommission hat die Entwicklung des EUREK von Beginn an begleitet, unterstützt und vorangetrieben. Das EUREK und die Strukturpolitik der Gemeinschaft befruchten sich gegenseitig und werden dies auch in Zukunft tun.

Rudolf Niessler ist Leiter der Abteilung für Gemeinschaftspolitiken und Regionalplanung in der Generaldirektion für Regionalpolitik der Europäischen Kommission. Von 1980 bis 1992 arbeitete er an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen und hat als Leiterstellvertreter den Forschungsschwerpunkt „Regionalpolitik und Erwerbskombination“ eingeführt und aufgebaut.

DIE FÖRDERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG AB 2000

Ignaz Knöbl

EINLEITUNG

Die Förderung des ländlichen Raumes bekommt auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft mit der Jahrtausendwende neue Rahmenbedingungen. Die Vorschläge der Kommission, die diese in ihrer Leitlinie Agenda 2000 skizziert hat, und die konkrete Rechtssetzung, die aus der Behandlung der Legislativvorschläge durch den Rat (Fachministerräte und Europäischer Rat) resultiert, bringen eine Neuordnung der aus dem EU-Haushalt dafür verfügbaren Mittel, eine Eingliederung der agrarischen und landwirtschaftsnahen Strukturförderung in die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und mit der Streichung des Zieles 5 das Ende der privilegierten Stellung des ländlichen Raumes im Rahmen der EU-Strukturpolitik.

Einen Bruch mit der Entwicklung der Förderung des ländlichen Raumes auf Gemeinschaftsebene, die mit dem Bekenntnis zur agrarischen Strukturpolitik auf der Konferenz von Stresa Ende der 50er Jahre begonnen hat und mit der Europäischen Einheitlichen Akte (EEA) in den 80er Jahren in Richtung einer integrierten, alle Lebensbereiche einschließenden Entwicklung des ländlichen Raumes ausgeweitet wurde, bedeutet diese Zäsur der Agenda 2000 freilich nicht. Im Gegenteil: Die Formulierung des Europäischen Agrarmodells, dessen Realisierung und Festigung auf der Ebene der GAP neben der agrarischen Markt(ordnungs)politik noch einer weiteren Säule bedarf und diese im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2000 mit dem Instrumentarium „ländliche Entwicklung“ bekommen hat sowie die Konzentration der für die infrastrukturelle, der gewerblichen und industriellen Entwicklung verfügbaren Gemeinschaftsmittel (EU-Strukturfonds) auf die drängendsten Probleme und damit auf Regionen, die sich vorrangig nicht in den entwickelten Mitgliedsländern befinden, stellt ein konsistentes Gemeinschaftskonzept dar.

CHRONOLOGIE DER AGENDA 2000

Mit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Berlin am 24. - 25. März 1999 wurden die Verhandlungen um die Agenda 2000 auf höchster politischer Ebene abgeschlossen. Die für die Neugestaltung der Förderung der ländlichen Entwicklung bedeutenden Etappen der Agenda-Verhandlungen waren:

| | |
|-----------------------|--|
| Juli 97: | Veröffentlichung der Agenda 2000 |
| Okt./Nov. 97: | Formulierung des „Europäischen Agrarmodells“ (Bestätigung durch die Regierungschefs beim Europäischen Rat von Luxemburg am 12. – 13. Dezember 1997) |
| 18. März 1998: | Vorlage der Verordnungsentwürfe |
| Okt. 1998: | Eigenmittelbericht der Kommission – dieser stellte die Optionen für eine künftige EU-Haushaltspolitik aus der Sicht der Kommission dar |
| 11./12. Dez. 98: | Europäischer Rat von Wien |
| 22.Feb. - 11.März 99: | „Agrarkompromiss“ der Landwirtschaftsminister |
| 24. - 26. März 99: | Europäischer Rat von Berlin |
| ab April 99: | konsolidierte Verordnungstexte |
| 6. Mai 99: | Zustimmung des Europäischen Parlamentes zum Gesamtpaket |
| ab Mai 99: | formelle Verabschiedung der Verordnungen durch die Ministerräte – das „Agrarpaket“ (einschließlich der Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung) wurde am 17. Mai vom Agrarministerrat verabschiedet, das „Strukturfondspaket“ am 21. Juni |
| 26. Juni 99: | Veröffentlichung aller Verordnungen zur Umsetzung der Agenda 2000 im Amtsblatt der Gemeinschaft |
| 3. Juli 99: | Inkrafttretung |

Mit der „Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“ und mit dem Paket der neuen Verordnungen über die Interventionsregeln der EU-Strukturfonds

steht damit der Rahmen für die zukünftige Förderung des ländlichen Raumes fest.

DER VORSCHLAG DER KOMMISSION ZUR FÖRDERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG

Im Kapitel über die Reform der GAP der Agenda 2000 hat die Kommission bereits angekündigt, ihre Bemühungen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes zu verstärken. Dies stand freilich im Widerspruch zur von der Kommission ebenfalls vorgeschlagenen Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik. Die angestrebte Konzentration der EU-Mittel auf die bedürftigsten Gebiete der Gemeinschaft wäre jedenfalls zum Nachteil der ländlichen Räume der wirtschaftlich gut entwickelten Mitgliedsländer ausgegangen.

Um diesen scheinbaren Widerspruch aufzulösen, muss geklärt werden, was die Kommission unter „ländlicher Entwicklung“ versteht. Im Sinne der Ergebnisse der Konferenz von Cork (November 1996) sollen die bisherigen flankierenden Maßnahmen zur Agrarreform, die Maßnahmen des Zieles 5a und die Maßnahmen des Zieles 5b, letztere soweit sie derzeit aus dem E-AGFL-Ausrichtung kofinanziert werden, zu einem konsistenten Gebäude der Politik für den ländlichen Raum weiterentwickelt werden. Dies müsste, da die aus der EU-Haushaltsrubrik 2 finanzierten EU-Strukturfonds dafür keine ausreichenden Haushaltsmittel aufweisen, zum überwiegenden Teil im finanziellen Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (EU-Haushaltsrubrik 1 – EAGFL-Garantie) erfolgen. Das hieße freilich auch, dass agrarische Maßnahmen, die bisher aus der Rubrik 2 im Rahmen der EU-Strukturpolitik finanziert wurden – namentlich unter den Zielen 5a und 5b (resp. 1 und 6) – in die Rubrik 1 wandern und damit der Budgetdisziplin der Agrarleitlinie unterworfen würden.

Diese Umschichtung war jedoch der einzige Ausweg aus dem Dilemma der Kommission, die EU-Strukturförderung konzentrieren zu müssen (der politische Auftrag dazu zeichnete sich seit dem Kohäsionsforum im Frühjahr 1997 auf Druck der nettozahlenden Mitgliedsstaaten massiv ab) und trotzdem eine horizontale Agrarstrukturförderung aufrecht zu erhalten. Mehr noch, der Kommission ging es gemäß der Initiative des für Agrarpolitik und ländliche Entwicklung zuständigen Kommissars unter Berücksichtigung des Auftrages von Cork um eine umfassende Politik für den ländli-

chen Raum überall in Europa, wobei die Förderungsgrenze zwischen landwirtschaftlichen und landwirtschaftsferneren Wirtschaftsbereichen im ländlichen Raum dort gezogen werden sollte, wo die Maßnahme mit dem Art 33 der EG-VO nicht mehr argumentierbar sei. Das Schlagwort von der ländlichen Entwicklung als 2. Säule der GAP war damit geboren.

Die Formulierung des europäischen Agrarmodells durch die Agrarminister und seine Bestätigung durch den Europäischen Rat von Luxemburg Ende 1997 hat die diesbezügliche Linie der Kommission bestätigt, sodass man mit Spannung dem konkreten Legislativvorschlag der Kommission entgegen sehen konnte. Österreich ist diesem Ansatz von Anfang an positiv gegenüber gestanden. Die österreichische Förderungsrealität bestand bisher schon in einer Dominanz jener Maßnahmen, die in Hinkunft unter dem Titel „Ländliche Entwicklung“ zusammengefasst werden sollten.

Am 19. März 1999 wurde der Legislativvorschlag über die Förderung des ländlichen Raumes durch den EAGFL gemeinsam mit den anderen Vorschlägen zur Agenda 2000 von der Kommission veröffentlicht. Der diesbezügliche Kommissionsentwurf war zum einen als eine legislative Meisterleistung zu qualifizieren (die Zusammenfassung von insgesamt 9 EU-Verordnungen in 54 knappen Artikeln), zum anderen hat er in seiner Grundphilosophie den Auftrag des damals noch nicht in Kraft gesetzten Vertrages von Amsterdam zur Subsidiarität berücksichtigt. Bezogen auf die Absichtserklärungen der Agenda 2000 brachte dieser Entwurf wesentliche Klarstellungen.

Wichtiger noch aus österreichischer Sicht war jedoch, dass der Verordnungsentwurf Vorschläge für die Neugestaltung der Agrarstrukturförderung enthielt, die die österreichischen Forderungen, wie sie insbesondere im österreichischen Bergbauernmemorandum (1996) erhoben worden sind, weitgehend berücksichtigten.

- Der Verordnungsentwurf brachte eine Klarstellung, welche Maßnahmen überall aus dem EAGFL-G finanziert werden müssen: die bisher bereits EAGFL-G kofinanzierten flankierenden Maßnahmen wurden um die Ausgleichszulage für die benachteiligten Gebiete ergänzt. Alle anderen Maßnahmen des Verordnungsvorschlages sollten in den Ziel 1-Gebieten weiterhin aus dem EAGFL-A kofinanziert werden, außerhalb jedoch aus dem EAGFL-G.

- Der Verordnungsentwurf legte für alle Maßnahmen nur noch einen allgemeinen Rahmen für die konkrete Gestaltung der Maßnahmen fest. Bisher war die Regelungsdichte in den Ratsverordnungen sehr unterschiedlich. Notwendige Durchführungsbestimmungen, die bisher ebenfalls teilweise in den Ratsverordnungen enthalten waren, sollten in Hinkunft ausschließlich auf der Ebene der Kommission unter Anwendung des Verwaltungsausschussverfahrens festgelegt werden.
- Alle Maßnahmen sollten der Programmplanung unterworfen werden. Der Ansatz der Kommission präferierte gemäß der „Erklärung von Cork“ ein Programmierungsmodell, das je Region ein Programm aller ausgewählten Maßnahmen vorsieht.
- Alle Gestaltungsdetails der Maßnahmen sollten mit der Programmierung in einem bilateralen Prozess zwischen Mitgliedsstaat und Kommission festgelegt werden. Zur Prüfung der Wettbewerbskonformität sollten, soweit vorhanden und zutreffend, die allgemeinen Regeln für die staatlichen Beihilfen herangezogen werden. Auch die Förderungsvolumina für die ländliche Entwicklung insgesamt sollten auf dieser Ebene festgelegt werden, wobei die EU-Kofinanzierungsanteile nach den Regeln der neuen Strukturfondsgrundverordnung zustande kommen sollten.
- Alle bisherigen Sektorbeschränkungen bei der Investitionsförderung in landwirtschaftlichen Betriebe – bisher auf der Ebene des Ratsrechts festgelegt – wurden nicht mehr vorgeschlagen. Bei Bedarf sollten solche Beschränkungen in Hinkunft von der Kommission erlassen werden. Hinter diesem Vorschlag stand das Bemühen der Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors zu stärken, um sie auf die Anforderungen der sich verändernden Wettbewerbsbedingungen (Stichwort WTO) und der angestrebten Osterweiterung vorzubereiten.
- Auf die Differenzierung der Investitionsförderung nach der Erwerbsart und damit die bisherige Diskriminierung der Nebenerwerbsbetriebe wurde verzichtet – eine der österreichischen Forderungen.
- Mit der vorgeschlagenen Flexibilisierung des für die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete je Flächeneinheit möglichen Höchstbetrages wird die Einführung eines Elementes, welches die

Wirkung des von Österreich geforderten Sockelbetrages hat, ermöglicht.

- Die Festlegung der benachteiligten Gebiete sollte in Zukunft nicht mehr durch den Rat erfolgen, sondern ebenfalls im Rahmen der Programmplanung vorgenommen werden.
- Die Förderung der Forstwirtschaft wird durch den Kommissionsentwurf signifikant ausgebaut. Die Forstwirtschaft würde damit als integraler Bestandteil der ländlichen Entwicklung anerkannt. Mit diesem Vorschlag ist die Kommission einer Forderung des Europäischen Parlamentes nachgekommen.
- Schließlich bedeutete die vorgeschlagene horizontale Ausrichtung aller Maßnahmen auch eine Ausweitung des Anwendungsbereiches jener Maßnahmen, die bisher nur in Ziel 5b- (bzw. Ziel 1-) Gebieten kofinanziert angeboten werden konnten.

Neben diesen aus österreichischer Sicht erfreulichen Facetten des Kommissionsvorschlages sind jedoch auch kritisch zu beurteilende Elemente zu nennen:

- Der Kommissionsentwurf war bezüglich der horizontalen Anwendbarkeit der Maßnahmen inkonsequent. Alle Maßnahmen mit Ausnahme der flankierenden Maßnahmen (inklusive der AZ) sollten in den Ziel-2-Programmen auf NUTS II Ebene mitprogrammiert werden müssen, obwohl sie aus dem EAGFL-G kofinanziert werden. Dies hätte auf Grund der unterschiedlichen Finanzbestimmungen eine verwaltungstechnische Erschwernis bedeutet und die vorgeschlagene Dispositionsfreiheit bei der Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen beeinträchtigt.
- Die Kommission wollte die Förderungsintensitäten für die Investitionsförderung in landwirtschaftlichen Betrieben und in Verarbeitungsunternehmen – deren Festlegung war bisher eine Rechtsmaterie des Agrarrates – den für den nichtlandwirtschaftlichen Bereich geltenden Leitlinien für staatliche Beihilfen unterwerfen. Dies hätte nicht nur Förderreduktionen auf der Ebene des Einzelbetriebes bewirkt, sondern insbesondere auch die Möglichkeit der Differenzierung der Investitionsförderung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten gefährdet.

Ein sensibles Problem stellten die von der Kommission im Entwurf ebenfalls vorgesehenen Elemente des „Greenings“ der Maßnahmen dar, um eine WTO-Verträglichkeit der ländlichen Entwicklung als green-box Maßnahme a priori zu gewährleisten.

- So sollten in Hinkunft Mindeststandards bereits als Eintrittsschwelle einer Investitionsförderung gelten.
- Auch die vorgesehene Ausweitung des Fördertatbestandes der Ausgleichszulage, der bisher im Ausgleich der natürlichen Benachteiligung bestand, um die Abgeltung von obligatorischen Umweltauflagen musste von Österreich als einem Land mit einem besonders großen Anteil an durch die natürlichen Verhältnisse bedingten benachteiligten Gebieten kritisch beurteilt werden. Diese Kombination birgt implizit die Gefahr in sich, dass es zu einer Relativierung des Abgeltungstatbestandes „natürliche Benachteiligung“ kommt.
- Besonders kritisch war jedoch die als Eintrittsschwelle für die Ausgleichszulage vorgesehene Definition einer Umweltauflage zu bewerten, da diese Definition in der Entwurfsfassung eine Überschneidung mit den Auflagen des Umweltprogrammes nicht ausschloss.
- Dass der Vorschlag im Zielartikel den Anschein erweckte, die Förderung der benachteiligten Gebiete auf extensive Wirtschaftsweisen zu beschränken, soll nur noch als Illustration des Problembereiches „Greening der Ausgleichszulage“ im Rahmen des Verordnungsvorschlages dienen.

Das Kapitel über die benachteiligten Gebiete hat die Verhandlungen um die Verordnung zur ländlichen Entwicklung bis zum erfolgreichen Abschluss beherrscht.

DIE ERGEBNISSE DER VERHANDLUNGEN AUF DER RATSEBENE

Der Vorschlag wurde in der Ratsarbeitsgruppe Ländliche Entwicklung ab April bis Ende Juni 1998 unter britischem Vorsitz und ab 1. Juli 1998 unter österreichischem Vorsitz erörtert, wobei diese Phase der Klarstellung von technischen Fragen diene.

Nach der Sommerpause begann die intensive Verhandlungsphase, wobei den Auftakt das informelle Agrarministertreffen im September in St. Wolfgang bildete, das zur Gänze der Demonstration und Diskussion der ländlichen Entwicklung gewidmet war. Anhand eines vom österreichischen Vorsitz erstellten Fragekataloges wurden die politischen Kernfragen des Kommissionsvorschlages erstmals ausführlich – wenn auch im informellen Rahmen – von den Agrarministern diskutiert. Damit konnte die Eingliederung der ländlichen Entwicklung in die Gemeinsame Agrarpolitik endgültig besiegelt werden. Besonders wichtig erwies sich diese Behandlung für die unter österreichischem Vorsitz erfolgte Außerstreitstellung der umstrittenen Forstmaßnahmen.

Es war von vornherein klar, dass es nicht möglich sein würde, bereits unter der österreichischen Präsidentschaft dieses Dossier abzuschließen. Zu gering war in dieser Phase die Bereitschaft der Kommission, sich zu bewegen. Die Kommission kann von den Mitgliedsländern nur dann gezwungen werden, ihren Vorschlag abzuändern, wenn sich alle Mitgliedsländer einig sind. Zwar zeichneten sich bei wesentlichen Punkten (z.B. Förderungsintensitäten oder Programmierung) überwiegende Mehrheiten ab, Einstimmigkeit gab es natürlich in dieser Phase in keinem Punkt. Die Aufgabe des österreichischen Vorsitzes bestand daher primär darin, die Mehrheitsverhältnisse zu den strittigen Punkten zu ermitteln und für den Bericht an den Europäischen Rat in Wien aufzubereiten. Nationales Interesse war es freilich, zu trachten, dass die für Österreich bedeutsamsten kritischen Bereiche in der Diskussion bleiben und jene Vielzahl der für Österreich positiven Elemente des Kommissionsvorschlages nicht in Gefahr geraten.

- Österreich vertrat massiv den Standpunkt, dass die Festsetzung der Förderintensitäten für die landwirtschaftlichen Betriebe und die Nahrungsmittelindustrie weiterhin eine Ratsmaterie bleiben muss. Es bedurfte einer nicht unerheblichen Überzeugungsarbeit der österreichischen Delegation, die anderen Delegationen dafür zu sensibilisieren. Jenen wenigen Ländern mit einem international konkurrenzfähigen Agrarsektor war dies kein Anliegen, die anderen Länder sahen auf den ersten Blick in der Nichtfestsetzung der Förderintensitäten durch den Rat eine neue Freiheit.
- Die schwierigen Fragen, etwa wie Mindeststandards festzulegen wären oder was unter der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ zu verstehen sei, beschäftigte in dieser Zeit sowohl die Ratsarbeits-

gruppe als auch den Sonderausschuss Landwirtschaft sehr intensiv, ohne eine endgültige Lösung erreichen zu können.

- Schließlich war die Frage der Mitprogrammierung der Maßnahmen in Ziel 2-Gebieten und insbesondere das Verhältnis der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (also ex Ziel 5b) zur Landwirtschaft im engeren Sinne zu klären.

Kaum war dieser Katalog an Problembereichen nach dem Europäischen Rat von Wien an die deutsche Präsidentschaft (1. Halbjahr 1999) weitergeleitet, zeigte die Kommission Beweglichkeit. Immerhin wurde die Zeit bis zum Europäischen Rat von Berlin im März 1999 – dem Soll-Datum für den Abschluss der Agenda 2000 – knapp.

- Die heikle Frage der Vermischung von natürlichen Benachteiligungen und obligatorischen Umweltauflagen konnte mit einer Entflechtung des diesbezüglichen Verordnungstextes gelöst werden. Klar getrennte Förderungsziele für die jeweilige Art der Benachteiligung (natürlich bedingte, obligatorische Umweltauflage) ermöglichen eine Wahrung der Priorität der von der Natur benachteiligten Gebiete. Das redaktionelle Ergebnis waren eine Änderung der Kapitelüberschrift in „Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ und zwei zusätzliche Artikel.
- Auch die Formulierung der Umweltauflage als Förderungsvoraussetzung für die Ausgleichszulage konnte zur Zufriedenheit der Delegationen klargestellt werden. Die „mit den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Erhaltung des ländlichen Lebensraumes zu vereinbarenden Produktionsverfahren“ wurden mit der „guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn“ umschrieben und ermöglichen den Mitgliedsstaaten die in ihren benachteiligten Gebieten üblichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren dafür heranzuziehen.
- Die Festlegung der Förderintensität für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben wurde in der Schlussphase der Verhandlungen in das Ratsrecht zurückgeholt. Damit bleibt die Präferenz der Förderung der benachteiligten Gebiete gewahrt, wobei auch noch eine Aufstockung der maximalen Förderintensitäten um jeweils 5 Prozentpunkte erfolgte und die bisherige Differenzierung in Mobilien und Immobilien nicht mehr aufgegriffen wurde. Dabei wurde ebenfalls eine Aufstockung der Förderintensitäten für die Investiti-

onen von Junglandwirten um weitere 5 Prozentpunkte vorgenommen.

- Auch die Förderung der Nahrungsmittelindustrie wird nicht, wie ursprünglich von der Kommission geplant, dem allgemeinen EU-Wettbewerbsrecht (z.B. KMU-Regel) unterworfen. Es wird dafür eine fixe vom Rat festgelegte Förderintensität vom max. 50 % in Ziel 1-Gebieten und max. 40 % außerhalb eingeführt.
- Am langwierigsten erwiesen sich die Verhandlungen in der Frage der Programmierung des Zieles 2. Dies vor allem deshalb, da hier das institutionelle Gefüge komplizierter ist, als bei ausschließlichen Agrarfragen. Erst im letzten Moment konnte der Wunsch aller Delegationen, die Art und Intensität der Mitprogrammierung von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Ziel 2-Programme dem Ermessen der Mitgliedsstaaten anheim zu stellen, im Ministerrat durchgesetzt werden.
- Auch die Frage der Kofinanzierung mit EU-Mitteln erfuhr gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag, die Kofinanzierung der ländlichen Entwicklung der allgemeinen Regel der Strukturfondsverordnung zu unterwerfen, eine Präzisierung. Für die Umweltmaßnahmen soll weiterhin der fixe EU-Kofinanzierungssatz von 75 % im Ziel 1 und 50 % außerhalb des Zieles 1 gelten.
- Bleibt als letzter Verhandlungserfolg noch anzumerken, dass die deutsche Präsidentschaft in ihrem letzten Kompromisspapier für den Rat die „Erhaltung und Förderung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsformen mit geringem Betriebsmittelaufwand“ zu einem horizontalen Ziel gemacht hat und damit die ursprüngliche Fokussierung der extensiven Landwirtschaft auf die abgegrenzten benachteiligten Gebiete nicht EU-Recht geworden ist.

Mit diesem EU-Rechtsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wird die Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die ländliche Entwicklung gestärkt. Die neue Verordnung gibt als Rahmenregelung den Mitgliedsländern einen weiten Spielraum, die geeigneten Maßnahmen der Verordnung im Rahmen ihrer jeweiligen Strategie für die ländliche Entwicklung in der Programmplanung zu bündeln. Dieser materielle Spielraum der Ratsverordnung erfuhr durch die Durchführungsverordnung der Kommission vom 23. Juli 1999 keine Einschränkung. Diese stellt vielmehr ein Vademekum zur Programmplanung dar.

DER EU-BUDGETRAHMEN FÜR DIE LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Ausgangspunkt ist der für die kommende Haushaltsperiode festgelegte EU-Haushalt. Diese finanzielle Vorausschau, die integraler Bestandteil der Agenda 2000-Verhandlungen war, betrifft - so wie die Gültigkeit der neuen Verordnungen - den Zeitraum 2000 bis 2006 und ist in der „Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“ niedergelegt.

Der EU-Haushalt ist ab dem Jahr 2000 in 7 Rubriken gegliedert und bis zum Jahr 2006 mit insgesamt 645 Milliarden Euro dotiert (Mittel für Verpflichtungen). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Rubriken des EU-Haushaltes.

Tabelle 1: Rubriken des EU-Haushaltes

| Rubrik | | Dotierung 2000 bis 2006 insgesamt in Mio. Euro | durchschnittlicher Betrag pro Jahr in Mio. Euro |
|--------|---|---|---|
| 1 | Landwirtschaft | 297.740 | 42.534 |
| 2 | Strukturpolitische Maßnahmen | 213.010 | 30.430 |
| 3 | Interne Politikbereiche | 42.350 | 6.050 |
| 4 | Externe Politikbereiche | 32.060 | 4.580 |
| 5 | Verwaltung | 33.660 | 4.809 |
| 6 | Reserven | 4.050 | 579 |
| 7 | Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt | 21.840 | 3.120 |
| | Summe | 644.710 | 92.101 |

Mittel für Verpflichtungen in Euro zu Preisen von 1999

Diese Aufteilung in Rubriken (Schaffung einer eigenen Rubrik für die Vorbeitritts-hilfen) und ihre Dotierung ist das Ergebnis des Europäischen Rates von Berlin (24. – 25. März 1999).

RUBRIK 1 „LANDWIRTSCHAFT“

Die EU-Haushaltsrubrik Landwirtschaft gliedert sich in GAP-Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen und die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

Die **Agrarmarktmaßnahmen** werden im gesamten ländlichen Raum wirksam. Ihre quantitative Dimension für die Bauern des jeweiligen Landes ist eine Funktion von Produktionsausstoß und Flächenpotential. Sie werden zu 100 % aus dem EU-Haushalt finanziert und bieten nur geringe nationale Gestaltungsspielräume. Nach dem Gipfel von Berlin sieht der EU Haushalt für diese GAP-Prämien und die sonstigen agrarmarktrelevanten Interventionen ab dem Jahr 2000 im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 rund 38 Milliarden Euro (zu Preisen von 1999) vor. Österreich hat in der Vergangenheit mit einer runden halben Milliarde Euro an diesem Topf partizipiert.

Auch die **Maßnahmen der ländlichen Entwicklung**, die ab dem Jahr 2000 zu einem wesentlichen Teil ebenfalls in der Rubrik 1 veranschlagt werden, sind grundsätzlich horizontal anwendbar. Für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung sind in der Rubrik 1 des EU-Haushaltes ab dem Jahr 2000 im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 rd. 4,3 Milliarden Euro (zu Preisen von 1999) vorgesehen. Die vorläufige Aufteilung dieses Betrages an die Mitgliedsländer erfolgte mit Entscheidung der Kommission vom 8. September 1999. Österreich hat dabei einen Anteil von 9,5 % - das entspricht rund 423 Millionen Euro pro Jahr – zugestanden bekommen. In der abgelaufenen Programmplanungsperiode hat Österreich im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1999 rund 385 Millionen Euro EU-Mittel für Maßnahmen dieser Art lukriert.

Da die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zwingend einer nationalen Kofinanzierung bedürfen (nationaler Anteil mind. 50 %), stehen de facto mindestens doppelt so viele Mittel als im EU-Haushalt ausgewiesen, für Programme der ländlichen Entwicklung zur Verfügung.

Da die EU-Haushaltsrubrik 1 ausschließlich aus dem EAGFL-Garantie dotiert wird, werden die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in Hinkunft aus dem EAGFL-G kofinanziert und unterliegen ebenfalls der Haushaltsdisziplin der Agrarleitlinie. Ausgenommen von der Finanzierung aus der Rubrik 1 sind lediglich einige Maßnahmen im Ziel 1-Gebiet.

RUBRIK 2 „STRUKTURPOLITISCHE MASSNAHMEN“

Die EU-Haushaltsrubrik 2 „Strukturpolitische Maßnahmen“ enthält die Mittel für die Strukturhilfen im Rahmen der neuen Strukturfondsziele, die Mittel für die Gemeinschaftsinitiativen und die Dotierung des Kohäsionsfonds. Diese Haushaltsrubrik stellt daher im wesentlichen auch den Ansatzpunkt für die **außerlandwirtschaftliche Förderung** der außerhalb des Zieles 1 gelegenen ländlichen Regionen aus EU-Mitteln dar.

Als EU-Förderinstrumente stehen die drei EU-Strukturfonds Europäischer Regionalfonds (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abt. Ausrichtung (EAGFL-A), der Kohäsionsfonds und die Gemeinschaftsinitiativen (GI) zur Verfügung. Die Interventionstätigkeit des EAGFL-A ist bei bestimmten Maßnahmen der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes auf das Ziel 1 Gebiet und auf die GI Leader beschränkt.

Insgesamt sind die Strukturpolitischen Maßnahmen im EU-Haushalt ab dem Jahr 2000 im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 mit rd. 30,5 Milliarden Euro (zu Preisen von 1999) jährlich dotiert. Davon sind 2,6 Milliarden für den Kohäsionsfonds bestimmt.

STRUKTURFONDSFÖRDERZIELE

Ziel 1 neu:

„Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“. Ziel 1-Gebiete sind Regionen, die auf der Ebene von NUTS II (in Österreich sind das die Bundesländer) ein BIP von unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnittes aufweisen. Für dieses Förderziel steht der größere Teil der EU-Haushaltsrubrik 2, nämlich knapp 70 % zur Verfügung. Diese Zuteilung von EU-Mitteln entspricht dem Grundsatz der Konzentration der EU-Mittel auf die bedürftigsten Gebiete.

Bisherige Ziel 1-Regionen, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung sich nicht mehr als Ziel 1-Gebiet qualifizieren, erhalten über 6 Jahre hinweg eine degressive Übergangunterstützung aus dem Strukturfondsbudget. Dafür sind rd. 4 % der Strukturfondsmittel veranschlagt.

Das Burgenland erfüllt weiterhin die Kriterien für die Abgrenzung als Ziel 1, womit ein wesentlicher Teil des österreichischen Ostgrenzgebietes in diese privilegierte Förderkategorie fällt.

Innerhalb des Zieles 1 werden neben einigen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung auch die Maßnahmen des Zieles 3 (Arbeitsmarktpolitik) aus dem für das Ziel 1 reservierten Topf bestritten.

Ziel 2 neu:

„Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturprobleme“ Darunter fallen Regionen mit unterschiedlicher Rückständigkeitscharakteristik, die auf der Ebene von NUTS III (in Österreich sind das einzelne größere Bezirke oder Gruppen von Bezirken) ausgewiesen werden und auch die in ihrer Entwicklung besonders rückständigen ländlichen Gebiete (bisher Ziel 5b-Gebiete) einschließen.

Unter das Ziel 2 neu fallen folgende Gebietskategorien:

- Gebiete mit einem sozioökonomischen Wandel im industriellen Sektor (frühere Ziel 2-Gebiete)
- Ländliche Gebiete (frühere Ziel 5b-Gebiete)
- Städtische Gebiete (diese Kategorie ist neu)
- Gebiete, die von der Fischerei abhängen (diese Gebietskategorie ist in dieser Ausprägung ebenfalls neu)

Bei der Methode der Abgrenzung der Ziel 2-Gebiete war darauf zu achten, dass in keinem Mitgliedsland die Reduktion der Zielgebiete bezogen auf Einwohnerzahlen mehr als ein Drittel beträgt. In Österreich sind die neuen Ziel 2-Gebiete primär ländliche Gebiete. Die bisher als Ziel 2 qualifizierten Gebiete erweisen sich nach den neuen Abgrenzungskriterien ebenfalls als ländlich. Bisherige Ziel 2- und Ziel 5b-Gebiete, die nicht mehr als Ziel 2 neu abgegrenzt werden können, erhalten 5 Jahre lang aus dem EFRE eine degressive Übergangunterstützung.

Für die Ausrichtung von EU-Maßnahmen relevant ist diese Abgrenzung des Ziels 2 in Hinkunft jedoch nur für die Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und betrifft die Gewerbe- und Industrieförderung.

Nach dem Beschluss von Berlin werden 11,5% der Strukturfondsmittel dem Ziel 2 zugewiesen - das sind 22,5 Milliarden Euro in der kommenden Siebenjahresperiode oder 3,2 Milliarden Euro pro Jahr. Dies ermöglicht in etwa die Beibehaltung der bestehenden pro Kopf-Förderintensitäten aus EU-Mitteln bezogen auf die zu berücksichtigenden neuen Ziel 2-Gebiete.

Ziel 3 neu:

„Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme“. Außerhalb des Zieles 1 sind die Fördermaßnahmen im Rahmen dieses Zieles horizontal anwendbar, 12,3% der Strukturfondsmittel oder 24,05 Milliarden Euro werden dem Ziel 3 zugewiesen. Es handelt sich dabei ausschließlich um ESF-Maßnahmen.

GEMEINSCHAFTSINITIATIVEN (GI)

In Hinkunft sollte es nach dem Vorschlag der Agenda 2000, der vom Europäischen Rat von Berlin bestätigt wurde, nur noch 3 GIs geben, die jeweils nur aus einem Strukturfonds bedient werden:

- Interreg III (EFRE)
- Leader plus (EAGFL-Ausrichtung)
- Equal (ESF)

Für die Dotierung der GIs sind 5% der Strukturfondsmittel – das sind für die Periode insgesamt rd. 9,75 Milliarden Euro - vorgesehen, wobei nach dem Willen des Europäischen Rates von Berlin mindestens 50% Interreg zugewiesen werden müssen. Das Europäische Parlament hat bei seiner Sitzung am 6.5.1999 jedoch durchgesetzt, dass es noch eine vierte Gemeinschaftsinitiative im Rahmen der Strukturfondsmittel geben wird: die bisherige Gemeinschaftsinitiative Urban wird fortgeführt, ihren Förderungsfokus jedoch bei den „kleinen und mittleren Städten“ haben. Dafür wird ein Präliminäre von bis zu 1,4 Mrd. Euro vorgesehen.

Das Verhandlungsergebnis von Berlin sichert Österreich aus dem Topf Gemeinschaftsinitiativen 350 Mio. Euro für die Periode 2000 bis 2006. Diese Zuweisung bedeutet eine satte Verdoppelung der bisher verfügbaren Mittel. Damit stellt dieser Bereich ein zusätzliches Finanzierungspotential für die Regionalentwicklung in Österreich dar.

Für innovative Maßnahmen im ländlichen Raum wird die Gemeinschaftsinitiative LEADER weiterhin zur Verfügung stehen, wobei ihr Anwendungsbereich in Zukunft nicht auf die Zielgebiete eingeschränkt ist, sondern den gesamten ländlichen Raum betreffen kann (neuer Name: „Leader plus“).

Da der österreichische Grenzraum ausschließlich ländlich ist, ist die Gemeinschaftsinitiative Interreg ebenfalls als ein Förderinstrument für den ländlichen Raum zu betrachten.

BEWERTUNG DER ERGEBNISSE AUS DER SICHT DER LANDWIRTSCHAFT UND DES LÄNDLICHEN RAUMES

Mit der Einziehung des Sicherheitsnetzes bei der Abgrenzung der neuen Ziel 2-Gebiete sind die ursprünglich sehr einschneidend zu Lasten des ländlichen Raumes in Österreich konzipierten Vorschläge der Kommission entscheidend abgeschwächt worden.

Der zweite Ansatz der Kommission, nämlich die agrarischen und die landwirtschaftsnahen Maßnahmen für die ländliche Entwicklung horizontal auszurichten, ist von Österreich von Anfang an positiv beurteilt worden und konnte auch auf Ratsebene durchgesetzt werden. Dies ist nicht zuletzt auch als ein Verdienst des österreichischen EU-Vorsitzes in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 zu werten.

Dass noch beim Europäischen Gipfel in Berlin, also gewissermaßen in letzter Minute, eine indikative Festlegung zur Dotierung der Gemeinschaftsinitiativen in Österreich erreicht werden konnte, ist als großer Erfolg für den ländlichen Raum und hier insbesondere für den ländlichen Raum an der Ostgrenze zu werten. Der von der Kommission scheinbar zurückgewiesene und auch von den österreichischen Medien belächelte Brief der österreichischen Bundesregierung an Brüssel Anfang des Jahres 1998 bezüglich Sondermaßnahmen für das Grenzland hat damit Früchte getragen.

Insgesamt ist der gesamte Verhandlungsmarathon von der Kürzung der EUMittel in der kommenden Periode geprägt gewesen. Das Ziel der Verhandlungen, das sich zwar nicht die Fachminister der jeweiligen EU-Politiken, aber die Finanzminister und die Regierungschefs setzten, hieß reale Stabilisierung des EU-Budgets. Eine solcher Verhandlungskurs trifft zwingend jene Bereiche, die die operativen Ausgaben des EU-Budgets ausmachen. Und das sind nun mal die Agrarpolitik und die Strukturfonds.

Es wäre aber ungerecht zu sagen, dass dieses Bemühen der nettozahlenden Finanzminister ausschließlich zu Lasten der Bauern und des ländlichen Raumes ausgegangen ist. Gerade der zweite operative Bereich des EU-Budgets, nämlich die Dotierung der Strukturfonds, wurde im Vergleich zur Entwicklung in den vergangenen Perioden empfindlich gekürzt. Der relative Anteil des Agrarbudgets (einschließlich ländlicher Entwicklung) am Gesamtbudget der EU wird sogar im Vergleich zu 1999 bis 2006 deutlich wachsen. Er beträgt 1999 42 %, 2006 wird er 47 % betragen. Der Anteil der Strukturfondsausgaben beträgt 1999 rd. 40 %, bis 2006 wird er gemäß finanzieller Vorausschau auf 32 % sinken.

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft hat am 1. September 1999 den gemäß Verordnung für die ländliche Entwicklung erforderlichen Entwicklungsplan für den ländlichen Raum bei der Kommission eingereicht. Er umfasst mit Ausnahme der Vorruhestandsregelung alle Maßnahmen der Verordnung. Beim Abschluss dieses Manuskriptes waren die bilateralen Verhandlungen zwischen Kommission und nationalen Behörden, die der Genehmigung eines derart umfangreichen Programmes voraus gehen müssen, in der Intensivphase. Die Genehmigung des Österreichischen Programmes für die Entwicklung des ländlichen Raumes wird für die kommenden sieben Jahre sowohl den Bauern Planungssicherheit für betriebliche Entscheidungen geben, als auch ein Förderungsvolumen sicherstellen, welches rund zwei Drittel der öffentlichen Aufwendungen für die Landwirtschaft in Österreich umfasst.

ABSTRACT

Die Förderung des ländlichen Raumes erhält auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft mit der Jahrtausendwende neue Rahmenbedingungen (Stichwort: Agenda 2000). Es kommt zu einer Neuordnung der aus dem EU-Haushalt dafür verfügbaren Mittel, einer Eingliederung der agrarischen und landwirtschaftsnahen Strukturförderung in die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und mit der Streichung des Zieles 5 zum Ende der privilegierten Stellung des ländlichen Raumes im Rahmen der EU-Strukturpolitik. In diesem Beitrag werden die Entstehungsgeschichte, die Verhandlungsergebnisse und der Budgetrahmen für die Förderung des ländlichen Raumes analysiert und die Ergebnisse aus der Sicht der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes in Österreich bewertet.

Ignaz Knöbl arbeitete von 1979 bis 1993 an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen im Forschungsbereich Bergbauernpolitik und Agrarische Förderung- und Regionalpolitik. Als Mitarbeiter der ersten Stunde hat er maßgeblich am Aufbau der BA für Bergbauernfragen mitgewirkt. Seit 1993 ist er im BMLF für die Agrarstruktur- und Regionalpolitik zuständig. Sein primärer Arbeits- und Aufgabenbereich im BMLF ist die Umsetzung der EU-Förderungspolitik.

REGIONALENTWICKLUNG IN MITTEL- UND OSTEUROPA - NEUE DISPARITÄTEN

Thomas Dax

EINLEITUNG

Die Erweiterung der Europäischen Union auf Mittel- und Osteuropa bedeutet eine neue Dimension und Herausforderung aber auch eine historische Chance für den europäischen Integrationsprozess. In noch stärkerem Ausmaß als bei der Süderweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geht es darum, verschiedene Volkswirtschaften mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft aufzunehmen und, was nunmehr hinzukommt, in einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu integrieren. Die große flächenmäßige Ausdehnung der Beitrittsländer macht dabei unverzüglich die räumliche Dimension dieser Aufgabenstellung zu einem zentralen Punkt des politischen Interesses.

Weite Teile der Beitrittsländer sind von einer geringen Bevölkerungsdichte und trotz einer massiven Industrialisierungspolitik von einem noch immer sehr umfangreichen Agrarsektor geprägt. Die hohe Bedeutung, die dadurch der ländlichen Entwicklung und der Umstrukturierung der Agrarstruktur zukommt, hat einen zentralen Stellenwert für die Regionalentwicklung dieser Länder. Gerade in Zeiten der strukturellen Anpassung und des wirtschaftlichen Aufholprozesses wird es daher auch auf die regionale Ausgewogenheit der Wirtschaftsentwicklung ankommen. Denn ein Abkoppeln der ländlichen Regionen von der Entwicklung in den Zentren könnte zur Vertiefung der regionalen Disparitäten in diesen Ländern und in ganz Europa beitragen.

Um einen Überblick über die regionalen Unterschiede in der EU-15 zu geben, betrachtet der Beitrag zunächst die wesentlichen Elemente der Entstehungsgeschichte der Politik für den ländlichen Raum und der relevanten

EU-Regionalprogramme sowie die kürzlich beschlossenen Reformmaßnahmen der Agenda 2000. Diese Reform beinhaltet ein besonderes Vorbereitungsprogramm hinsichtlich der strukturellen Entwicklung der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL). Zur Abschätzung der weiteren Tendenzen der regionalen Situation werden Ergebnisse jüngster diesbezüglicher Studien verwendet und Szenarien des regionalen Ausgleichs bzw. einer räumlichen Konzentration diskutiert. Diese Entwicklungspfade haben gerade für die flächenmäßig sehr umfangreichen ländlichen Gebiete, und im Besonderen ihre peripheren Teile, die häufig in Berggebieten liegen, besondere Bedeutung. Der Beitrag versucht dementsprechend abschließend auf die Ansatzpunkte zur Stärkung der Regionalentwicklung peripherer Gebiete zu verweisen und Grundbedingungen für entsprechende räumliche Entwicklungskonzepte aufzuzeigen.

POLITIK DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG UND AGENDA 2000

In den Industrieländern waren die letzten Jahrzehnte von einem stetigen Wirtschaftswachstum gekennzeichnet, das für große Teile der Bevölkerung Wohlstand und eine beispielhaft breite Verteilung der daraus resultierenden Nutzen gebracht hat. Dennoch ist diese Entwicklung nicht immer für alle Betroffenen und alle Regionen gleichermaßen vorteilhaft gewesen. Seitdem die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt in den 80er Jahren wieder angestiegen sind, wurde nicht nur dem Ausbau der Beschäftigungspolitik, sondern auch dem Thema der regionalen Disparitäten wieder verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere ist dabei das Gefälle in der Wirtschaftskraft zwischen Stadt und Land als permanentes regionales Problem thematisiert worden.

Die regionalwirtschaftliche Problemlage hat sich schon seit langem in vielen ländlichen Regionen in deutlich unterdurchschnittlichen Wirtschaftskennziffern und in der Regel in einem erhöhten Abwanderungsdruck in Richtung der Zentralräume niedergeschlagen. Durch die räumliche Konzentration der Bevölkerung und der Wirtschaftsaktivitäten sind aber andererseits die Probleme in vielen Ballungsräumen derart angewachsen, dass die Kosten und Nachteile von Agglomeration verstärkt für das räumliche Verhalten ausschlaggebend wurde. Je nachdem, wie weit diese Entwicklungen fortgeschritten sind, haben sich in den Industrieländern früher oder später (meist in den 70er bzw. 80er Jahren) markante Veränderungen in der Bevölke-

rungswanderung zugunsten der ländlichen Regionen ergeben (OECD 1996). Nunmehr sind nicht mehr die Ballungsräume selbst die am stärksten nachgefragten Wohnorte, sondern immer mehr die Umlandgemeinden und infolge auch weite Teile des ländlichen Raumes. Diese Trendwende hat auch jene Sichtweise unterstützt, die das Wirtschaftsgefälle zwischen Zentralraum und Peripherie nicht als unabänderlich ansieht und sehr wohl Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Regionen als chancenreich erachtet.

Während sich vereinzelt in der Regionalpolitik und in Teilbereichen der Forschung bereits Ende der 70er Jahre bzw. Anfang der 80er Jahre eine intensivere Auseinandersetzung mit der Neugestaltung der Förderung der Entwicklung peripherer (ländlicher) Gebiete abzeichnete (vgl. Bundeskanzleramt 1980, Glatz und Scheer 1981), kam es im internationalen Rahmen erst in der 2. Hälfte der 80er Jahre zur Formulierung eines nennenswerten Konzeptes der ländlichen Entwicklung. Mit der Vorlage des Delors-Pakets-I (Europäische Kommission 1987) durch den Europäischen Rat im Februar 1987 wurde die Reform der Strukturfonds und damit eine zielgerichtete Regionalpolitik eingeleitet.

Für die Politik des ländlichen Raumes bedeutete die Mitteilung der Kommission "Die Zukunft des ländlichen Raumes" (Europäische Kommission 1988) einen besonderen Impuls und eine maßgebliche Grundlage für die Umsetzung der Strukturfondsreform in diesem Bereich. Von damals an wurde begonnen, eine Brücke zwischen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik und einem breiter angelegten regionalpolitischen Konzept zu schlagen (Europäische Kommission 1998a). Am deutlichsten kam dies in den Programmen für die Ziel 1 und Ziel 5b-Gebiete, jene Regionalprogramme, die den größten Teil des ländlichen Raumes umfassen, zum Ausdruck. In diesen Regionen wurde ein integriertes Programmkonzept angewandt, bei dem Maßnahmen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche aus einem gemeinsamen Förderprogramm finanziert werden.

EINE NEUE POLITIKSTRATEGIE?

Der große Umfang der Strukturfonds-Zielgebiete (sie umfassten mehr als 50% der EU-Bevölkerung) und die erwarteten Belastungen des EU-Haushaltes aus der beabsichtigten EU-Osterweiterung machten eine Konzentration der Strukturfondsmittel und damit eine Reduktion des Umfangs der Zielgebiete zu einem der Hauptziele der EU-Reform "Agenda 2000". In der Programmperiode 2000 - 2006 werden die Aktivitäten der Struktur-

fonds auf 3 Ziele konzentriert und gleichzeitig zur Steigerung der Wirksamkeit der Programme der Programmzeitraum auf 7 Jahre ausgeweitet. Die früheren Ziel 2-Gebiete (Industriegebiete) und Ziel 5b-Gebiete (ländliche Gebiete), die in den neuen Ziel 2-Gebieten zusammengefasst werden, waren von der Reduktion am stärksten betroffen.

Die in den 90er Jahren international intensiviertere Diskussion zur Neukonzeption des ländlichen Raumes, die immer deutlicher integrierte Politikansätze gefordert hat, hat sich in der EU-Kommission entsprechend niedergeschlagen. Sowohl im Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK (Europäische Kommission 1999) als auch in der Diskussion zur Neugestaltung der Strukturfonds war der Platz des ländlichen Raums unumstritten. Neben den neuen Ziel 2-Gebieten mit ländlichen Entwicklungsproblemen und dem LEADER+ Programm, welches als eine der vier zukünftigen Gemeinschaftsinitiativen fortgeführt wird, war es die Absicht der Kommission durch die neue Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (VO 1257/1999) "ein eigenständiges Politikfeld" für die ländliche Entwicklung zu schaffen.

Mit dieser Verordnung sollte der "Rahmen für die Gemeinschaftliche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes", im Sinne einer horizontalen Erfassung aller ländlichen Regionen, festgelegt werden. Entsprechend dem Grundsatz der Vereinfachung wurden in einer Rahmenverordnung die folgenden Maßnahmengruppen zusammengefasst und werden nunmehr aus dem EAGFL, Abt. Garantie finanziert:

- die bisherigen "flankierenden" Maßnahmen, die seit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 bestehen (Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelung für Landwirte und Forstförderungsmaßnahmen)
- Fördermaßnahmen für Landwirte in benachteiligten Gebieten, als nunmehr vierte "flankierende" Maßnahme zur GAP
- Förderung der Anpassung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Agrarindustrie, bisherige Ziel 5a Maßnahmen (Investitionsförderung, Berufsbildung, Förderung der Verarbeitung und Vermarktung für landwirtschaftliche Erzeugnisse)
- Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten, bisherige Ziel 5b Maßnahmen

Die ländliche Entwicklung wird als "zweiter Pfeiler", in Ergänzung zum Marktordnungsregime, innerhalb der GAP installiert und verändert damit die grundlegende Struktur dieser Politik. Die inhaltliche Analyse der betreffenden Verordnung (VO 1257/1999) zeigt, dass es dabei nicht so sehr um inhaltliche Weichenstellungen sondern um eine Veränderung in der Struktur der Beziehungen zwischen Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum geht. Die beiden sollen enger miteinander verknüpft werden, was längerfristig den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung auch zusätzliche Finanzmittel eröffnen soll. Kurzfristig erfolgt jedoch eine stärkere Anlehnung an den Agrarsektor.

Es wird an der Umsetzung in den Nationalstaaten liegen, durch die Prioritätensetzung bei der Erstellung der Entwicklungsprogramme integrative Ansätze anzuwenden und umfassende lokale Initiativen in die Förderung einzubeziehen. Die sehr zurückhaltende Formulierung der Rahmenverordnung sollte nicht dazu führen, dass die zweifellos gegebenen Möglichkeiten für eine Fortsetzung und Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum übersehen werden und eine rein agrarisch zentrierte Umsetzung bestimmend bleibt (Dax 1999). Dies insbesondere aus einer regionalen Sicht, weil angesichts der regionalwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen der Bedarf und die Ansprüche für eine Integration von Politikmaßnahmen gerade in peripheren ländlichen Gebieten zunehmen werden. Besondere Herausforderungen sind dabei für die peripheren Gebiete der EU-Beitrittskandidaten zu erkennen. Die EU-Kommission hat diesem Umstand, dass der bevorstehende Beitrittsprozess erhebliche räumliche Dimensionen beinhaltet, teilweise in ihrem Programm zur Vorbeitrittshilfe Rechnung getragen.

VORBEITRITTSSTILFE FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Die Vorbereitung auf den EU-Beitritt erfordert in den MOEL eine Reihe von Veränderungen im Bereich der infrastrukturellen Gegebenheiten, in der Verwaltungsstruktur und ihren Organisationsabläufen sowie im Bereich der Ausbildung, Beratung und der Vermittlung spezifischer Kenntnisse. Angesichts der eklatanten Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen Ost- und Westeuropa und des langsamen wirtschaftlichen Aufholprozesses (vgl. Tab. 1) liegt eine gute Vorbereitung auf diesen schwierigen Integrationsprozess nicht nur im Interesse der potentiellen Beitrittsländer, sondern

auch der derzeitigen EU-Staaten . Zusätzlich zu dem für diese Länder bereits seit Beginn der 90er Jahre eingerichteten Unterstützungsprogramm PHARE wurden im Rahmen der Agenda 2000 zwei weitere Fonds zur Vorbereitung dieser Länder auf die EU-Politiken geschaffen. Darüber hinaus wurde im Rahmen von PHARE ein besonderes Vorbereitungsprogramm (Special Preparatory Programme – SPP) eingerichtet, in welchem unter anderem ein ländlicher Entwicklungsplan für jeden der Beitrittskandidaten erstellt wird.

Tabelle 1: Bevölkerung, BIP und andere Wirtschaftindikatoren der MOEL

| | Bevölkerung 1996 Mio. | BIP pc 1996 ¹⁾ in % von EU-15 | Ø Wirtschafts- wachstum (1993 – 97) in % p.a. | Arbeitslosigkeit 1997 in % |
|---------------|--------------------------|---|--|-------------------------------|
| Polen | 38,6 | 31 | 6,3 | 10,5 |
| Ungarn | 10,2 | 36 | 2,5 | 8,7 |
| Tschech. Rep. | 10,3 | 58 | 3,5 | 5,2 |
| Slowenien | 2,0 | 58 | 4,0 | 7,1 |
| Estland | 1,5 | 23 | 2,9 | 10,5 |
| MOEL-I | 62,6 | 37 | 4,9 | - |
| Rumänien | 22,6 | 24 | 2,0 | 8,8 |
| Bulgarien | 8,4 | 22 | -3,0 | 15,0 |
| Slowakei | 5,4 | 41 | 6,2 | 13,0 |
| Litauen | 3,7 | 22 | 3,7 | 6,7 |
| Lettland | 2,5 | 18 | 1,5 | 6,7 |
| MOEL-II | 42,6 | 25 | 2,5 | - |
| MOEL-10 | 105,2 | 32 | 4,4 | - |
| EU-15 | 372,7 | 100 | 2,2 | 10,7 |

1) BIP per capita

Quelle: Eurostat, Länderberichte; Europäische Kommission 1998b, S. 9-11, eigene Berechnungen

Tabelle 2: Bedeutung der Landwirtschaft

| | landw. Nutzfläche | landw. Produktion 1) | Beschäftigung in der Landw. | Agrar- und Lebens- mittelhandel | | Lebensmittel Ausgaben |
|------------------|----------------------|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| 1996 | % Ge- samtläche | % BIP | % total Beschäftigung | % total Ausfuhren | % total Einfuhren | % Haushalt Einkommen |
| Bulgarien | 55,5 | 12,8 | 23,4 | 18,8 | 8,0 | 54 |
| Tschech. Rep. | 54,3 | 2,9 | 4,1 | 5,7 | 7,5 | 31 |
| Estland | 32,1 | 8,0 | 9,2 | 15,7 | 15,6 | 30 |
| Ungarn | 66,5 | 5,8 | 8,2 | 17,5 | 5,1 | 24 |
| Lettland | 39,0 | 7,6 | 15,3 | 16,8 | 13,4 | 39 |
| Litauen | 48,5 | 10,2 | 24,0 | 13,1 | 17,1 | 52 |
| Polen | 59,1 | 5,5 | 26,7 | 11,3 | 10,7 | 35 |
| Rumänien | 62,0 | 19,0 | 37,3 | 8,8 | 7,6 | 58 |
| Slowakei | 49,9 | 4,6 | 6,0 | 5,4 | 8,6 | 35 |
| Slowenien | 38,7 | 4,4 | 6,3 | 4,2 | 7,8 | 23 |
| MOEL-10 | 55,9 | 6,8 | 22,5 | - | - | - |
| EU-15 | 41,8 | 1,7 | 5,1 | 7,4 | 9,6 | 18 |

1) gemessen nach BAP (Bruttoagrарprodukt, landwirtschaftliche Bruttowertschöpfung). Polen, Ungarn, Tschechische Republik beinhalten auch Getränke und Tabak

Quelle: Europäische Kommission 1998b, S.12

Die beiden neuen Programme ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) und SAPARD (Special Action for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development) betreffen besonders die räumlichen Entwicklungspolitiken der Beitrittskandidaten. ISPA ist dabei bewusst am Modell des Kohäsionsfonds orientiert und sieht den Aufholprozess der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder als die Hauptzielsetzung an. Wie beim Kohäsionsfonds sind als Maßnahmen eine Anhebung der großräumigen Verkehrsinfrastrukturen und große Umweltprojekte vorgesehen.

Das SAPARD-Programm, das über einen deutlich geringeren Finanzrahmen verfügt, bezieht sich auf horizontale Maßnahmen der Anpassung der Agrarstrukturen und –politik sowie der Politikinstrumente zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Wie in den Programmen zur ländlichen Entwicklung der EU-15 sind hier regionale Schwerpunkte und eine regionspezifische Ausprägung durchaus wünschenswert. SAPARD und das beson-

dere Vorbereitungsprogramm aus dem PHARE-Programm sind für die ländliche Entwicklung von besonderer Relevanz. Beide Fonds legen eine nationale Kofinanzierungsrate von 25% fest und die vorgesehene Finanzierungsaufteilung dürfte in den meisten Ländern die derzeit zur Verfügung gestellten Mittel für ähnliche Maßnahmen aufbrauchen.

Tabelle 3: Mittel für ISPA und SAPARD-Programm

| Land | ISPA (%) | SAPARD (Mio. Euro) |
|-----------------------|-----------------|--------------------|
| Bulgarien | 8 - 12 | 52,124 |
| Tschechische Republik | 5,5 - 8 | 22,063 |
| Estland | 2 - 3,5 | 12,137 |
| Ungarn | 7 - 10 | 38,054 |
| Litauen | 4 - 6 | 29,829 |
| Lettland | 3,5 - 5,5 | 21,848 |
| Polen | 30 - 37 | 168,683 |
| Rumänien | 20 - 26 | 150,683 |
| Slowenien | 1 - 2 | 6,337 |
| Slowakei | 3,5 - 5,5 | 18,289 |
| Insgesamt | 1.040 Mio. Euro | 520 Mio. Euro |

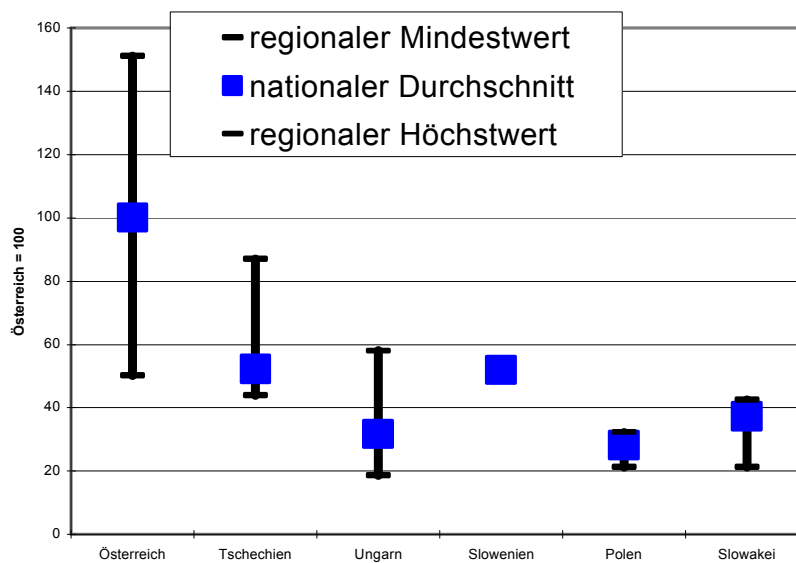
Indikative Aufteilung des jährlichen Betrages, in % bzw. in Mio. EURO zu konstanten Preisen des Jahres 1999; Quelle: Europäische Kommission

Die drei Unterstützungsprogramme stehen allen 10 Beitrittsländern zur Verfügung. Die Aufteilung der Mittel zwischen den einzelnen Ländern erfolgte unter Berücksichtigung folgender Kriterien: Bevölkerungsgröße, landwirtschaftliche Nutzfläche, BIP nach Kaufkraftparitäten und spezifischen räumlichen Bedingungen der Länder.

Aufgrund der erst sehr kurzen Erfahrungen seit der Öffnung dieser Länder für die Marktwirtschaft sind Bewertungen der wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen sehr schwierig zu erstellen. Immer stärker werden dabei auch die regional recht unterschiedlichen Wirkungen in den Vordergrund der Analysen gerückt. Jedenfalls wurde sehr schnell klar, dass sich Erwartungen hinsichtlich eines sehr raschen Aufholprozesses als überzogen erwiesen haben und Anpassungen, wie sie für eine EU-Integration erforderlich sind, einen längeren Zeitraum erfordern.

Die regionale Betrachtungsweise ist gerade angesichts von ausgeprägten regionalen Disparitäten innerhalb der MOEL von Bedeutung.

Abbildung 1: Regionale Disparitäten ausgewählter MOEL im Vergleich zu Österreich (1996)



Anmerkung: Als Indikator für die regionalen Disparitäten wurde das BIP je Einwohner zu Kaufkraftparitäten 1996 (Index, Österreich = 100) dargestellt.

Quelle: ÖIR und WIFO 1999, Band II, S. 78

Regionalwissenschaftliche Studien haben sich der Frage gewidmet, wie sich der internationale wirtschaftliche Aufholprozess auf die regionalen Disparitäten auswirkt (Fassmann 1997, Gorzelak 1996, ÖIR und WIFO 1999). Während sich die westeuropäische Diskussion mit anhaltend hohen Differenzen in der Wirtschaftskraft der Regionen nahezu abgefunden hat, gibt die Entwicklung in den MOEL sogar Anlass von einer Zunahme der Disparitäten zu sprechen. Angesichts des niedrigen Niveaus und des (politischen) Drucks auf einen EU-Beitritt der Länder birgt dies ein Auseinanderdriften zwischen Zentralraum und Peripherie in sich. Ein „Beitritt“ der Zentren wird zwar häufig als notwendiger Motor für die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Länder gesehen, die Brisanz und hohe Bedeutung der Aufgaben einer intensivierten regionalen Wirtschaftspolitik sind aber gerade für die ländlichen peripheren Regionen dieser Länder so wichtig.

GRUNDBEDINGUNGEN UND KONZEPTE FÜR PERIPHERE REGIONEN

Erfolgreiche Entwicklungsbemühungen für ländliche Gebiete und insbesondere periphere Regionen sind an einen lang anhaltenden Prozess der Aktivierung regionaler Potentiale und die aktive Beteiligung der Bevölkerung gebunden. Gerade im Bereich der Motivation zur regionalen Arbeit gab es aber in den Beitrittsländern erhebliche Defizite. Die Tendenzen einer verstärkten Auseinanderentwicklung von Zentren und Peripherie deuten auf diese Schwierigkeiten in regionalwirtschaftlich benachteiligten Gebieten hin.

In gleicher Weise konzentrieren sich die EU-Programme zur Unterstützung des Heranführungsprozesses auf die Angleichung der gesetzlichen Grundlagen, der Verwaltungsstrukturen und –prozesse. Diese angesichts des Binnenmarktes und der Harmonisierung der EU-Politik vordringlichen Erfordernisse lassen nur geringen Spielraum für nationale Prioritätensetzungen sowie für lokale/regionale „bottom-up“ Initiativen (Petersen 1999). Dadurch entsteht das Risiko, dass versucht wird, vorgefertigte Modelle und Konzepte der ländlichen Entwicklung aus den EU-15 auf diese Länder zu übertragen, ohne sie ausreichend auf die jeweilige Regionssituation abzustimmen bzw. mit den Bewohnern der Region zu entwickeln. In gleicher Weise lässt der Beitrittsprozess den nationalen Verwaltungsstellen wenig Zeit, ihre nationalen ländlichen Entwicklungspläne vorzubereiten. Das bedeutet eine weitere Einschränkung, eine maßgebliche Beteiligung der lokalen Einrichtungen und Bevölkerung zustande bringen zu können. Im Besonderen erfordert der Aufbau regionaler Strukturen, die in vielen Fällen in diesen Ländern bisher vernachlässigt wurden, und eine Steigerung der Motivation, sich an der regionalen Entwicklung aktiv zu beteiligen, gerade in benachteiligten Gebieten eine mittel- bis langfristige Regionalarbeit und umfassende Unterstützung der verschiedenen Verwaltungsebenen und Wirtschaftssektoren.

Während sich die MOEL in ihrer administrativen Struktur und der Entwicklung des Rechtsbestandes an den Vorgaben der EU orientieren, gab es kaum langfristige Überlegungen, die die räumliche Entwicklung des gesamten Mittel- und Osteuropäischen Raums umfassten. Anlässlich der Diskussion des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK, Europäische Kommission 1999) im EU-Raum wurde auch die Behandlung der räumli-

chen Entwicklung im Rahmen des Europarates wieder verstärkt. Zugleich sind zuletzt auch durch die neue EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC Impulse zur Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern und einer Vielzahl dieser Länder ausgegangen. Dies betrifft vor allem den Mitteleuropäischen, Adriatischen, Donau- und Südosteuropäischen Raum (CADSES-Raum) sowie die Initiativen im Ostseeraum.

In Vorbereitung der Konferenz der für die Regionalpolitik zuständigen Minister (CEMAT) im September 2000 in Hannover werden „Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung des Europäischen Kontextes“ erarbeitet, die besonders Probleme und Entwicklungstrends der MOEL betreffen (CEMAT 1999). Darin werden u.a. folgende Prioritäten als Schwerpunktaufgaben der Regionalplanung bezeichnet:

- **Mobilisierung der Bevölkerung und Unterstützung regionaler Initiativen**
Insbesondere angesichts der wachsenden regionalen Disparitäten in den MOEL ist eine Stärkung der regionalen Ebene des politischen und administrativen Systems erforderlich, mit dem Ziel das lokale Potential besser nutzbar zu machen und die Beteiligung zu erhöhen.
- **Entwicklung von Eurocorridors und Verbesserung der regionalen Transportnetze**
Während der Schwerpunkt der Verkehrspolitik oft bei großräumigen Planungsvorhaben bleibt, sind die Auswirkungen auf die lokale und regionale Wirtschaft dabei besonders zu berücksichtigen. Die bestehenden Defizite auf kleinräumiger Ebene und die Bedürfnisse des Umweltschutzes sind zentrale Aufgaben und Einflussgrößen der regionalwirtschaftlichen Entwicklung.
- **Internationale Kooperation und räumliche Koordination**
Zahlreiche Maßnahmen und Großregionen machen eine internationale Zusammenarbeit immer stärker erforderlich. Dies betrifft neben den großen Infrastrukturen auch die integrierte Planung von ähnlich strukturierten großräumigen Gebieten, wie Küstengebieten, die Europäischen Binnenmeere, aber auch Berggebietsysteme und den Einzugsbereich großer Flüsse.

- **Netzwerk von ökologischen Korridoren**
Die Beachtung sensibler Gebiete mit hohem ökologischen Wert, wie Sumpflandschaften, ursprüngliche Kulturlandschaften, Berggebiete usw. ist besonders für periphere Gebiete von großer Bedeutung. Eine frühzeitige Vorsorge für die Schaffung von zusammenhängenden Netzen, die für die ökologische Wertigkeit entscheidend sind, kann wesentliche positive Elemente, die erhebliche Werte dieser Gebiete darstellen, sichern helfen.
- **Sicherung und Nutzung des kulturellen Erbes**
Der verantwortungsvolle Umgang mit dem reichen kulturellen Erbe kann zur Attraktivität von Regionen wesentlich beitragen und die regionale Identität signifikant erhöhen.
- **Zugang zu neuen Kommunikationstechnologien**
Der Zugang zu den Netzen der Informationsgesellschaft hat deutliche räumliche Ausprägungen. Für periphere Regionen ist es entscheidend, im Prozess der Technologieentwicklung nicht weiter an Terrain zu verlieren, sondern günstige Entwicklungsmöglichkeiten neuer Kommunikationstechnologien für den wirtschaftlichen Aufholprozess nutzbar machen zu können.

Die MOEL sehen sich in der Phase des wirtschaftlichen Wachstums und im Zuge tiefgehender sozialer Umstrukturierungen auch vor der Aufgabe eine gewisse regionale Ausgewogenheit zu erzielen. Für die westeuropäischen Länder wird die beabsichtigte EU-Osterweiterung zu einer neuerlichen Probe, wie weit die EU-Politik auf die regionalen Disparitäten durch Maßnahmen zur regionalen (und sozialen) Kohäsion einwirken kann. Schon die Erfahrungen in den EU-Ländern haben gezeigt, dass es keine vorgefertigten Lösungen zur Entwicklung peripherer, ländlicher Gebiete geben kann. Mit den Beitrittsländern treten auch neue Problemkategorien hinzu. Immer deutlicher wird aber, dass auch in diesen Ländern neben der klassischen Wirtschaftsförderung und grundlegenden Infrastrukturverbesserungen eine Reihe anderer Faktoren zentrale Bedeutung für eine günstige regionale Entwicklung erlangen. Neben der besonderen Bedeutung von Bildung und Forschung tritt die Situation und die Entwicklung von Umweltfaktoren sowie die Berücksichtigung von Fragen der Lebensqualität in den jeweiligen Regionen immer stärker in den Vordergrund. Durch die periphere Lage sind in einigen Gebieten naturräumliche und kulturelle Elemente noch in jener Qualität erhalten, welche immer stärker gesucht wird. Wenn es gelingt, daraus Ansatzpunkte für eine positive Entwicklung in peripheren

Gebieten zu machen, könnten diese Regionen entscheidend an Attraktivität gewinnen. Dies erscheint eine zentrale Voraussetzung einerseits zur Eindämmung der regionalen Disparitäten und andererseits zum Zusammenhalt einer erweiterten EU.

LITERATUR

- Bundeskanzleramt (Abt. IV/6): Entwicklungsschwache ländliche Räume in Berggebieten, Raumplanung für Österreich 1/80, Wien 1980
- CEMAT (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning): Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, Document for Hannover Conference, Council of Europe, draft, Strasbourg 1999
- Dax, T.: Agenda 2000 und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes, in: Österr. Gesellschaft für Krit. Geografie (Hg.): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren, Österreich zwischen Tradition und Moderne, promedia, Wien 1999, S. 44-60
- Europäische Kommission: Die einheitliche Akte muss ein Erfolg werden: eine neue Perspektive für Europa, KOM (87) 100 vom 10.2.1987, Brüssel 1987
- Europäische Kommission: Die Zukunft des ländlichen Raums, KOM(88)501 endg. vom 28.7.1988, Brüssel 1988
- Europäische Kommission, GD VI: Entwicklung des ländlichen Raums, Gap 2000, Arbeitspapier, Brüssel 1998a
- Europäische Kommission, DG VI: Lage und Perspektiven der Landwirtschaft in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern, Synthese Bericht, Luxemburg 1998b
- Europäische Kommission: EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept, Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Informeller Rat der für die Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999, Luxemburg 1999
- Fassmann, H. (Hg.): Die Rückkehr der Regionen, Beiträge zur regionalen Transformation Ostmitteleuropas, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung Band 15, Wien 1997
- Glatz, H.; Scheer, G.: Eigenständige Regionalentwicklung, Ein Weg für strukturell benachteiligte Gebiete in Österreich, Serie Raumplanung für Österreich 1/81, hrsg. vom Bundeskanzleramt (IV/6), Wien 1981
- Gorzalak, G.: The Regional Dimension of Transformation in Central Europe, London – Bristol 1996
- OECD: Territorial Indicators of Employment, Focusing on Rural Development, Paris 1996

ÖIR und WIFO: Regionale Auswirkungen der EU-Integration der Mittel und Osteuropäischen Länder Band I und II, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 146, Wien 1999

Petersen, J.-E.: Rural Areas and the EU Enlargement Process, WWF European Policy Office and Bird Life International, Brussels 1999

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L160 vom 26. Juni 1999

ABSTRACT

Die Erweiterung der Europäischen Union auf Mittel- und Osteuropa bedeutet nicht nur eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische, sondern auch eine regionalpolitische Herausforderung. Weite Teile der Beitrittsländer sind von einer geringen Bevölkerungsdichte und trotz einer massiven Industrialisierungspolitik von einem noch immer sehr umfangreichen Agrarsektor geprägt. Die hohe Bedeutung, die dadurch der ländlichen Entwicklung und dem Anpassungsbedarf der Landwirtschaft zukommt, hat einen zentralen Stellenwert für die Regionalentwicklung dieser Länder. Die massiven strukturellen Anpassungen und der wirtschaftliche Aufholprozess machen daher auch eine besondere Beachtung der regionalen Ausgewogenheit der Wirtschaftsentwicklung erforderlich. Der Beitrag geht davon aus, dass ein Abkoppeln der ländlichen Regionen von der Entwicklung in den Zentren zur Vertiefung der regionalen Disparitäten in diesen Ländern und in ganz Europa beitragen könnte. Als Grundlage der zukünftigen Regionalpolitik sind daher die regionalen Strukturen dieser Länder aufzubauen und die Motivation zur Beteiligung an der Regionalentwicklung in benachteiligten Gebieten zu stärken.

Thomas Dax studierte Raumplanung an der Technischen Universität Wien. Seit 1985 ist er an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen beschäftigt. Arbeitsschwerpunkte sind Erwerbsskombination und Agrarstruktur-entwicklung sowie Aspekte der Ländlichen Entwicklung im nationalen und internationalen Kontext.

ANFORDERUNGEN AN EINE GENDER-SENSITIVE REGIONALPOLITIK

AM BEISPIEL DER EU-STRUKTURFONDS-INTERVENTIONEN IN ÖSTERREICH

Theresia Oedl-Wieser

EINLEITUNG

Unter den sich wandelnden wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen scheint sich die Situation für Frauen in ländlichen/peripheren Regionen zunehmend zu verschlechtern. In vielen Teilen Europas halten sich Frauen aufgrund ihrer geringeren Mobilität durch die familiäre Arbeitsteilung und die meist unzureichende Betreuungs- und Verkehrsinfrastruktur dauerhafter und länger im ländlichen Raum auf als Männer (Janshen/Schmitt 1998: 211). Daher erscheinen klare Strategien für eine gender-sensitive Regionalpolitik unausweichlich.

In den Entwicklungsbegriffen und Entwicklungskonzepten zum ländlichen Raum zeigt sich allerdings, dass die Strukturkategorie Geschlecht bis jetzt nur wenig Beachtung gefunden hat. Hier setzt die Kritik aus frauenspezifischer Sicht an. Das Ausblenden bzw. die Nichtthematisierung von Frauen im Rahmen der Regionalpolitik hat gravierende Folgen für sie. Denn aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation haben sie auch spezielle Bedürfnisse und Anforderungen an ihren Lebensraum. Es scheint daher dringend erforderlich, die Situation der Frauen in ländlichen Regionen sowohl in der Regionalforschung sowie in regionalen Entwicklungskonzepten verstärkt zu berücksichtigen. Der hierarchische und lineare Entwicklungsbegriff, der von den gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnissen und durch das ungleichgewichtige Verhältnis „Stadt-Land“ geprägt ist, muss durch einen alternativen Ansatz ersetzt werden, der die Gender-Perspektive mit einbezieht. Ansätze zum Abbau dieser hierarchischen Gesellschafts- und Raumbeziehungen wurden Ende der 70er Jahre erstmals vereinzelt initiiert. Diese

Entwicklung ist auch im Zusammenhang mit den sich neu formierenden sozialen Bewegungen (z.B. Umwelt-, Friedensbewegung) zu sehen.

Welche spezifischen Anforderungen müssen gender-sensitive Ansätze daher erfüllen, um die ökonomische und soziale Situation von Frauen in ländlichen/peripheren Regionen zu verbessern?

DIE MARGINALITÄT VON FRAUEN - POLITIK UND STRATEGIEN DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG

Vielfältige Erfahrungen aus der Praxis der Regionalförderung und –entwicklung zeichnen ein eher düsteres Bild, was die Partizipation der Frauen an den Förderungen und den Entwicklungsstrategien für den ländlichen Raum betrifft. Die Gründe für die geringere Beteiligung der Frauen in der Regionalentwicklung sind sehr vielschichtig und komplex. Die geschlechtsspezifische Rollenverteilung in der Gesellschaft verweist die Frauen in den familialen Bereich, während die Männer in der öffentlichen Sphäre agieren (formale produktive Arbeit, Beteiligung bei Entscheidungsprozessen, Einnehmen von Führungsfunktionen). Frauen verrichten jedoch neben der ihnen gesellschaftlich zugewiesenen reproduktiven Arbeit auch vielfältige produktive Arbeit im formellen und informellen Sektor sowie ehrenamtliche und sonstige Arbeiten, die die multiple Rolle der Frauen begründen. Diese unterschiedlichen Rollen von Frauen und Männern, die von verschiedenen Verantwortlichkeiten und Erwartungen beeinflusst werden, bestimmen auch die Möglichkeiten und Kapazitäten, in der lokalen/regionalen Entwicklung zu partizipieren (Braithwaite 1996: 5; Wahl 1991: 255).

Die differenten Ausgangssituationen finden in den herrschenden lokalen/regionalen Entwicklungsstrategien bis jetzt zu wenig Beachtung. Die Planungsverantwortlichen sind kaum in der Gender-Thematik geschult und das notwendige Fachwissen über die Geschlechterproblematik bei den lokalen/regionalen Vertretern aus Verwaltung, Politik und den Sozialpartnern ist noch nicht weit gediehen (Moser 1993; Schunter-Kleemann 1999). Das führt in weiterer Folge auch dazu, dass in den wenigsten Programmen und Projekten auf die Fähigkeiten und Erfahrungen der Frauen aufgebaut wird und dass ihre oft spezifischen Bedürfnisse kaum adäquat berücksichtigt werden. Diese Geschlechtsblindheit, wie sie sich in lokalen/regionalen Entwicklungsprozessen zeigt, nimmt ihren Ausgang in der traditionellen

wirtschafts- und regionalwissenschaftlichen Theorie und Analyse und setzt sich bis zu den politisch Verantwortlichen und den Beratungskräften auf lokaler/regionaler, nationaler und supranationaler Ebene fort (Braithwaite 1996: 6; Moser 1993).

Die Anwendung der Gender-Perspektive im Sinne des Mainstreaming zur Chancengleichheit der Männer und Frauen sollte sich auf den ganzen Prozess im Rahmen der Strukturfondsförderung erstrecken, d.h. von der Konzeption über die Planung mit der Leitbildentwicklung, die Zielformulierungen und Ausgestaltung der Maßnahmen bis zur Formulierung quantitativer und qualitativer Indikatoren erstrecken. Es sollte dabei ein umfassendes methodologisches Paket aus quantitativen und qualitativen Ansätzen zur Analyse des gesamten Prozesses eines Entwicklungsprojektes bzw. -programmes zur Anwendung kommen, das dazu geeignet ist, spezifische Fraueninteressen sichtbar zu machen und um zu adäquaten Förderstrategien und Fördermaßnahmen für Frauen zu gelangen (Horelli/Roininen 1997: 13). Solch ein Vorgehen soll die Voraussetzung für eine geschlechtsspezifische Erfassung der Monitoringdaten sowie die Möglichkeit einer gender-sensitiven Betrachtung in den einzelnen Evaluierungsstadien (ex-ante, mid-term, ex-post) schaffen. Dabei ist darauf zu achten, dass neben rein quantitativen Aussagen (TeilnehmerInnenzahl, geschaffene Arbeitsplätze für Frauen etc.) die inhaltlichen Komponenten der Programme und Maßnahmen entsprechend bewertet werden wie etwa: Wie sieht der Zweck der Maßnahme aus? Wer profitiert von der Maßnahme? Wie sind die Wirkungen auf Frauen und Männer? (Horelli/Roininen 1997: 13 f; Braithwaite 1996).

Bandarra (1997) hat einige konkrete Kriterien formuliert, nach denen eine Bewertung der Stellung der Chancengleichheit für Frauen in den EU-Strukturfondsprogrammen vorgenommen werden könnte. Diese Kriterien beziehen sich auf die Evaluierung auf Maßnahmenebene, wobei spezifische Maßnahmen für Frauen (MT 1), nichtspezifische Maßnahmen, von denen jedoch Frauen im größeren Umfang profitieren können, z.B. ländlicher Tourismus, Kunsthandwerk, (MT 2) sowie nichtspezifische Maßnahmen (MT 3) unterschieden werden. Darüber hinaus sind gemischte Maßnahmen für Frauen und Männer und die Partizipation von Frauen in den Entscheidungen auf nationaler/regionaler/lokaler Ebene (z.B. in den Begleitausschüssen) für die Evaluierung relevant.

ASPEKTE VON GENDER-SENSIBILITÄT IN DEN ÖSTERREICHISCHEN STRUKTURFONDSPROGRAMMEN

Da in Österreich derzeit im regionalpolitischen Geschehen das Hauptaugenmerk auf die Umsetzung der EU-Strukturfondsprogramme gerichtet ist, soll dies zum Anlass genommen werden, das Ausmaß an frauenrelevanten Interventionen sowie die Partizipation von Frauen im Prozess der Planung, Umsetzung und Evaluierung zu analysieren. In Hinblick auf den Anspruch und den Zielerreichungsgrad des Einsatzes der Strukturfondsmittel in ländlichen Regionen, kommt man um folgende Fragen nicht umhin (Oedl-Wieser 1998: 162):

- Sind Frauen in demselben Ausmaß an der Formulierung, Planung und Umsetzung der Strukturfondsprogramme beteiligt wie Männer?
- Kommen die Strukturfonds den Frauen im selben Ausmaß zugute wie den Männern?
- Sind ausreichend spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Frauen formuliert worden?
- Gibt es spezifische Zugangsbarrieren für Frauen zu den Fördermitteln?
- Werden Frauen in den zahlreichen Programmen und Initiativen lediglich als „Randgruppe“ behandelt?
- Hat die EU-Strukturpolitik neue Impulse für eine problemzentrierte Frauen(förder-)politik gesetzt?

GENDER-SENSITIVITÄT DER ÖSTERREICHISCHEN STRUKTURFONDSPROGRAMME

Zum Zeitpunkt der Erstellung der EU-Strukturfondsprogramme in Österreich war die Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen auf dem Arbeitsmarkt als Zielvorgabe für alle Strukturfonds in der Rahmenverordnung (VO 2081/93) festgeschrieben. Der ESF wurde durch die (kleine) Reform der Strukturfonds im Jahr 1993 spezifischer und präziser der Frauenförderung verpflichtet. Das Ausmaß des tatsächlichen frauenpolitischen Engagements können jedoch die einzelnen Mitgliedstaaten selber bestimmen (Oedl-Wieser 1997: 88ff).

Aufgrund des großen Umfangs der österreichischen Fördergebiete (ca. 75% der Fläche)¹ ist die Behandlung dieser Fragestellung von größter Bedeutung. Die entsprechenden Bewertungen sind auf mehreren Ebenen und in den verschiedenen Phasen des Prozesses in der EU-Strukturfondsförderung vorzunehmen. Bereits in der Phase der Konzeption dieser Programme ist aus frauenzentrierter Sicht zu klären, ob die Planer und Diskussionsteilnehmer auf lokaler/regionaler Ebene einen Blick für die weiblichen Lebenszusammenhänge in ihren Fragestellungen, Analysekriterien und der darauf folgenden Projektvorschläge gehabt haben. Denn es bestehen nach wie vor grundsätzlich unterschiedliche Positionen zwischen den Geschlechtern in der Gesellschaft, hinsichtlich verschiedener Tätigkeiten, verschiedenartiger Bedürfnisse, die bei der Analyse und Planung berücksichtigt werden müssen (Dax/Oedl-Wieser 1995: 21).

PARTIZIPATION VON FRAUEN AN DER ERSTELLUNG DER REGIONALWIRTSCHAFTLICHEN KONZEPTE

Im Zuge der Vorbereitungen zum EU-Beitritt Österreichs wurden in zahlreichen Regionen Stärken-Schwächen-Analysen durchgeführt und sogenannte Regionalwirtschaftliche Konzepte (RWK's) erarbeitet. Der Diskussionsprozess über den Inhalt und die Formulierung des Konzepts fand unter breiter Beteiligung von lokalen/regionalen Politikern, den Sozialpartnern und Repräsentanten anderer Organisationen statt (Dax/Oedl-Wieser 1995: 19ff). Die praktische Erfahrung in der lokalen und regionalen Entwicklungsplanung zeigt, dass in den überwiegenden Fällen die Regionalberater und -planer, die die organisatorische und konzeptionelle Leitung innehaben, kaum in der Gender-Thematik geschult sind und daher nur sehr selten eine spezifische Verantwortung wahrnehmen, was die Schaffung eines gleichen Zuganges zu Förderungen für Männer und Frauen betrifft (Braithwaite 1996).

Aufgrund der Tatsache, dass die Entscheidungsträger in den Regionen, die zu diesen Beratungen und Regionalkonferenzen eingeladen wurden, erfahrungsgemäß meist männlichen Geschlechts waren, kann der Schluss daraus gezogen werden, dass Frauen an diesen Diskussionen in einem viel geringeren Ausmaß teilgenommen haben, wie Männer.

¹ Ziel 1: 4,73 %; Ziel 2: 10,37 %; Ziel 5b: 59,67 % der Fläche Österreichs

Die Durchsicht der RWK's für die regionalen Ziele 1 und 5b² zeigt, dass Frauen in all diesen Konzepten als Problemgruppe im regionalen Zusammenhang gesehen werden. Es wurden vor allem die schlechte Qualifikationssituation der Frauen, die unzureichenden und oft unattraktiven Arbeitsplätze sowie die ungenügenden und nicht adäquaten Kinderbetreuungseinrichtungen als Problem genannt. Es wurde allerdings in keinem der RWK's die Dringlichkeit einer speziellen Frauenförderung zur Verbesserung der genannten Problemlagen formuliert.

FRAUENRELEVANTE ANSÄTZE IN DER ERSTELLUNG UND IN DER UMSETZUNG DER EPPD'S

Die Frage, ob die Wahrnehmung und Sensibilität für frauenspezifische Problemlagen und eine daraus folgende Aufnahme in die RWK's ausreichend erfolgt ist, ist deshalb so wichtig, da diese Konzepte in vielen Punkten eine detailliertere und weitreichendere Analyse beinhalteten als jene Angaben, die schließlich in den EPPD's als Grundlage für die Maßnahmenformulierung herangezogen wurden.

ZIEL 1 - REGIONAL

Im EPPD Ziel 1 Burgenland werden die Probleme der Frauen hinsichtlich des Arbeitsmarktes in zwei Bereichen – geringer Ausbildungs- und Qualifikationsgrad der Frauen sowie hoher Frauenbeschäftigungsanteil in der krisengeschüttelten Textil- und Bekleidungsindustrie – thematisiert. In den Maßnahmenformulierungen wird die Frauenförderung im Zusammenhang mit anderen benachteiligten Gruppen (Langzeitarbeitslose, Behinderte) angeführt, es werden jedoch keine expliziten frauenspezifischen Maßnahmen formuliert (MT 3), wenngleich betont wird, dass auf die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern besonders Rücksicht genommen werden soll.

ZIEL 2 – REGIONAL

Im niederösterreichischen Ziel 2-Gebiet wird die schlechte Qualifikationsstruktur der Frauen als Problem aufgezeigt und eine entsprechende Qualifi-

² Die RWK's für Ziel 2 standen nicht zur Verfügung.

zierungsmaßnahme für Frauen formuliert, die unter anderem auch Hilfestellung für Existenzgründungsprogramme leisten soll (MT1). Das Fördervolumen der Maßnahmen nimmt sich mit 1,25 % des Gesamtprogramms allerdings sehr gering aus. In Oberösterreich wurde bereits im strategischen Hauptziel des Programms angeführt, dass die Frauenarbeitsplätze im Ziel 2-Gebiet vorrangig gefördert werden sollen. Durch die Umstrukturierungsprozesse in der Region gingen viele Arbeitsplätze für Industriehilfsarbeiterinnen im Metallsektor verloren. Die Maßnahme 5 (MT 1) umfasst ca. 12 % des finanziellen Gesamtrahmens des Programms. Im steirischen Ziel 2-Gebiet gibt es große Probleme mit struktureller Arbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslose: Ältere, Frauen). Dieser Situation soll durch präventive Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen und integrierte Maßnahmenbündel entgegengetreten werden. 4,6 % des gesamten Fördervolumens werden dafür veranschlagt (MT 3). Obwohl im EPPD Vorarlberg die schwere Krise im Textil- und Bekleidungssektor immer wieder thematisiert wird, werden deren negative Auswirkungen auf die Frauenarbeitsplätze und die damit verbundenen Problemlagen für Frauen nicht erwähnt. Im Programm werden auch keinerlei frauenspezifische Maßnahmen formuliert.

ZIEL 5B - REGIONAL

Allen Ziel 5b-Gebieten ist gemein, dass es geschlechtsspezifische Benachteiligungen in und Zugangsbarrieren zu den regionalen Arbeitsmärkten gibt. Frauen werden in diesen Regionen aufgrund verschiedener Ursachen als Problemgruppe des Arbeitsmarktes betrachtet. Zum einen wird das ungenügende Angebot an Arbeitsplätzen angeführt, zum anderen stellt das oftmals niedrige oder nicht mehr zeitgemäße Ausbildungs- und Qualifikationsniveau (Oberösterreich, Salzburg, Tirol) ein besonderes Handicap für die Erwerbsbeteiligung der Frauen dar. Als schwerwiegendes Hemmnis wird in einzelnen EPPD's auch die unzureichende Kinder-/Altenbetreuungsinfrastruktur genannt (Kärnten, Salzburg, Vorarlberg). Trotz der Kenntnis der schlechteren Teilnahmechancen von Frauen auf den regionalen Arbeitsmärkten in den EPPD's sind oftmals keine expliziten frauenrelevanten Maßnahmen für die Lösung dieses Problems formuliert worden. In den Ziel 5b-Programmen wurden überwiegend Maßnahmen des Typs 2 im Rahmen der Unterprogramme „Diversifizierung und Neuausrichtung der Land- und Forstwirtschaft“ erstellt. Sie werden vor allem aus dem EAGFL finanziert, umfassen die Bereiche Diversifizierung, Qualitätssteigerung und Vermarktung der landwirtschaftlichen Produktion, Ur-

laub am Bauernhof sowie zur Qualifizierung und sind folglich auch an Bäuerinnen gerichtet, die in diesen Arbeitsbereichen bereits stark involviert und oftmals Motor für neue Entwicklungen und Innovationen auf diesem Gebiet sind. Diese Maßnahmen, die keinen frauenspezifischen Charakter aufweisen, in ihrer Ausrichtung aber die Arbeitsfelder von Frauen treffen – wie hier jener in der Landwirtschaft –, nehmen in den jeweiligen Unterprogrammen der Ziel 5b-Programme zwischen 30 und 40 % der finanziellen Mittel ein. Der Anteil an den Gesamtprogrammen liegt dabei etwa zwischen 7 und 15 %. Weiters wurden Maßnahmen des Typs 3 in den Unterprogrammen betreffend die Humanressourcen formuliert. Aus diesen Ausführungen soll nicht leichtfertig der Schluss gezogen werden, dass Frauen lediglich an diesen ausgewiesenen frauenspezifischen und gemischten Maßnahmen aus den Strukturfonds teilhaben können. Frauen können auch abseits der genannten Interventionsfelder in den drei Strukturfonds profitieren, aber angesichts der Tatsache, dass die Probleme der Frauen auf dem Arbeitsmarkt in den Ziel 5b-Gebieten als sehr groß beschrieben wurden, erscheint das Ausmaß an frauenspezifischer Förderung in den österreichischen EPPD's für Ziel 5b bei weitem nicht ausreichend.

ZIEL 3 – HORIZONTAL

Im EPPD Ziel 3 wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern als eigene Priorität gesetzt, d.h. neben dem Grundsatz der Chancengleichheit als generelles Ziel für alle Interventionen des ESF, wurde ein eigener Schwerpunkt gegen die geschlechtsspezifische Segmentierung in Beratung, Ausbildung und Berufswahl (Qualifizierung und Beschäftigungsbeihilfen) definiert und flankierende Maßnahmen für die Frauenbeschäftigung (Unterstützungsstrukturen) v.a. bei der Kinderbetreuung sowie Problemgruppen wie Wiedereinsteigerinnen als besonders wichtig erachtet.

ZIEL 4 - HORIZONTAL

Das EPPD für Ziel 4 weist in seinen Ziel- und Maßnahmenformulierungen keine frauenspezifischen Ansätze auf. Der Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen wird nicht ausdrücklich erwähnt. Die meisten der erwähnten gefährdeten Branchen wie der Eisen- und Montansektor, das Speditionswesen, die Nahrungs- und Genussmittelindustrie beschäftigen überwiegend männliche Arbeitnehmer (Lassnig/Pichlmann 1995b: 23; Maierhuber 1996: 230).

PARTIZIPATION VON FRAUEN IN DEN BEGLEITAUS- SCHÜSSEN

Die Geschlechterverteilung in den österreichischen Begleitausschüssen zu den regionalen und horizontalen Strukturfondsprogrammen zeigt ein kras- ses Ungleichgewicht. Die Beteiligung der Frauen liegt im Schnitt bei etwa 23 %. Auffällig ist, dass die Vertretung der Europäischen Kommission in allen Ausschüssen ausschließlich aus männlichen Mitgliedern besteht. Die Mitglieder der Bundesverwaltung setzten sich zu einem höheren Anteil aus Frauen – etwa von 30 % bis 50 % – zusammen, ebenso sind in der Vertre- tung der Länderbehörden bis zu einem Drittel Frauen entsendet. Allerdings zeigt sich bei den Sozialpartnern und den sonstigen vertretenen Organisati- onen, dass hier der Frauenanteil nahezu bei Null liegt. Beim Begleitaus- schuss zu Ziel 3, welches der Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern im Besonderen verpflichtet ist, finden sich unter den 18 Begleitausschussmitgliedern lediglich vier Frauen. Daraus muss gefol- gert werden, dass in diesem wichtigen Kontroll- und Entscheidungs- gremium, wo die Entscheidungen über die Finanzierung und Umsetzung der Programme fallen, der Einfluss von Frauen sehr gering ist. Wenngleich nicht ausgeschlossen werden darf, dass Frauen im Zuge der Vorbereitungs- arbeiten zu diesen Ausschusssitzungen ihre Expertise und ihre Meinungen einbringen können, so ist doch das unausgewogene Verhältnis von Männern und Frauen (3:1) von entscheidender Bedeutung.

GENDER-SPEZIFISCHE AUSWERTUNGEN IN DER MID-TERM EVALUIERUNG DER STRUKTURFONDS- PROGRAMME

Einzig im Bereich der horizontalen Ziele 3 und 4 erfolgte bisher eine ge- schlechtsspezifische Auswertung der umgesetzten Maßnahmen. Weder in der Ziel 1- noch in den Ziel 2-Zwischenevaluierungen (ÖROK 1998a und 1998b) wurde der Bereich Chancengleichheit einer definitiven Bewertung unterzogen, in der Ziel 5b- Zwischenevaluierung erfolgte diese ansatzwei- se. Im Rahmen der Zwischenevaluierung der Ziel 5b-Programme wurde von den Evaluatoren bemerkt, dass bezüglich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen nur für den ESF-Bereich aussagekräftige Daten vorlie- gen. In den beiden anderen Fondsbereichen konnten keine Aussagen über die Erreichung des Ziels der Gleichbehandlung gemacht werden, da in den Monitoringsystemen keine entsprechenden Informationen erfasst wurden.

Im ESF-Bereich waren im Beobachtungszeitraum (bis 31.12.1996) geringfügig weniger als die Hälfte der TeilnehmerInnen an Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Beratungsmaßnahmen Frauen. In den meisten Ziel 5b-Programmen wurden im Rahmen von Unterstützungsstrukturen Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert. Im Bereich der Qualifizierung von MitarbeiterInnen (betriebliche Qualifikationsprojekte) ist in den Ziel 5b-Programmen, in denen eine solche Interventionsform zur Anwendung kommt, ein deutlicher Überhang von Männern festzustellen, im Bereich der Qualifizierung von Arbeitslosen sind tendenziell mehr Frauen als Männer erfasst worden. Über die Inhalte von Qualifizierungsmaßnahmen bzw. über die Formen der Erwerbstätigkeit, die im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen aufgenommen wurden, liegen den EvaluatorInnen keine Informationen und damit auch keine nach dem Geschlecht differenzierbaren Informationen vor (ÖROK 1999: 100).

Das Hauptaugenmerk bei den frauenspezifischen Maßnahmen von Ziel 3 lag laut Aussagen der EvaluatorInnen auf der pragmatischen Unterstützung beim Wiedereinstieg und der Förderung von Unterstützungsstrukturen (Lutz 1999; Lefebvre 1997). Hinsichtlich der Höhe des Frauenanteils heben sich jene regionalen Zielgebiete hervor, die implizit oder explizit in der Planung einen eigenen Frauenschwerpunkt vorgesehen haben. In diesen Regionen liegt der Frauenanteil 1997 durchwegs über der 50 %-Marke, was 1997 sonst nur mehr auf das Ziel 1 Gebiet Burgenland zutrifft. Dennoch ist der relativ hohe Frauenanteil nicht auf den Frauenschwerpunkt allein zurückzuführen, sondern auch auf die Beteiligung in anderen Schwerpunkten (Armstroff et al. 1999: 28f).

Teilweise kam es gegenüber dem EPPD von Ziel 3 zu erheblichen Umschichtungen in der Fördersumme. Ein gegenüber den Planannahmen gesteigener Problemdruck bei Frauen sowie Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat eine Akzentuierung der Fördervergabe zugunsten dieser Zielgruppen erforderlich gemacht. Anstelle geplanter 11 % der Mittel kamen 14 % dem Schwerpunkt Chancengleichheit zugute (WIFO 1999: 12f).

Die EvaluatorInnen des Programms Ziel 4 stellten fest, dass die Analyse der zur Verfügung stehenden Daten des Monitoringsystems deutlich darauf hinweist, dass der Grundsatz der „Chancengleichheit“, als quantitative Zugangsmöglichkeit begriffen, im Ziel 4 nicht realisiert werden konnte (IFA et al. 1999: 10ff). Der Frauenanteil an den unselbständig Beschäftigten betrug 1996 43 %, der weibliche Anteil der geförderten Teilnahmen be-

trug hingegen in diesem Jahr nur 32 %. Bei in Großbetrieben geförderten Projekten ist der Frauenanteil niedriger als im Ziel 4-Durchschnitt, nur ca. 1/5 aller geförderten Teilnahmen entfallen hier auf Frauen. Hingegen entfallen mehr als die Hälfte aller Teilnahmen in Kleinbetrieben auf Frauen. Der entscheidende Grund hierfür dürfte darin liegen, dass die Zuweisung der Qualifizierungsteilnehmerinnen ausschließlich in der Verantwortung der Unternehmen liegt. Eine mögliche Erklärung liegt ferner darin, dass ein Unternehmen bei der Antragstellung primär seine Wettbewerbsfähigkeit – Dominanz von Männern in Schlüsselpositionen und bei Facharbeiter-schaft – und weniger übergeordnete politische Zielstellungen im Auge hat.

Obwohl sich die Förderung der Chancengleichheit in Österreich aufgrund der bisher getroffenen Aussagen in einem bescheidenen Rahmen bewegt, zeigt ein EU-Vergleich, dass Österreich (14 %) zusammen mit Deutschland (9 %) und Italien (8 %) einen relativ bedeutenden Mittelanteil zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt aufweisen. In Österreich und Deutschland besitzt hierbei vor allem das Thema „Wiedereinsteigerinnen“ eine sehr hohe Priorität (Lefebvre 1997).

FOLGERUNGEN FÜR EIN ZUKÜNFTIGES GENDER-SENSITIVES VORGEHEN

Die Gender-Dimension ist in den österreichischen Strukturfondsprogrammen eine eher geringe. Für eine Verbesserung dieser Situation in der Zukunft sollten folgende Punkte berücksichtigt werden (Oedl-Wieser 1998: 167; KOM (98) 122 endg.: 4f):

- Die ex-post-Evaluierung der österreichischen Strukturfondsprogramme sollte einen ihrer Schwerpunkte auf die Überprüfung der Erreichung des Anspruches der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen in den Strukturfondsinterventionen setzen und die Ergebnisse im Rahmen der Umsetzung der Programme der nächsten Strukturfondsperiode (2000 – 2006) einbringen.
- Eine höhere Beteiligungsrate von Frauen an der Konzept- und der Programmerstellung erscheint dringend erforderlich. Dies könnte durch die stärkere Einbeziehung von Institutionen, die für Frauenfragen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zuständig sind, erreicht werden.

- Die Erstellung einer detaillierten und problemzentrierten Analyse der Situation der Frauen im allgemeinen/Frauen in ländlichen Regionen im speziellen erscheint unerlässlich angesichts der Benachteiligung der Frauen in der Gesellschaft.
- Ein dringliches Anliegen erscheint die kontinuierliche Sensibilisierung und Schulung der am Planungsprozess Beteiligten für die Geschlechterproblematik.
- In den einzelnen Evaluierungsstadien muss die geschlechtsspezifische Betrachtung eine wesentliche Komponente ausmachen. Bei der Programmerstellung und Leitbildentwicklung, Prioritäten- und Maßnahmenformulierung, Auswahl der Indikatoren, muss auf die Berücksichtigung der frauenspezifischen Problemlagen nicht nur im Kontext des Arbeitsmarktes, sondern in seiner gesamten gesellschaftlichen Dimension eingegangen werden.
- Die Auswahl und Formulierung der quantitativen und qualitativen Indikatoren für die Monitoringdaten muss in Zukunft geschlechtsspezifisch erfolgen. Nur so können Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Programme und Projekte für Frauen gewonnen werden. Neben der quantitativen Evaluierung sollen Beurteilungen auf Projektebene stattfinden – etwa durch Befragungen, da gerade auf dieser Ebene Einschätzungen über Inhalte, Umsetzungsprobleme und Innovationsgehalt offenbar werden.
- In den Begleitausschüssen ist der Frauenanteil anzuheben, um die Dynamik für qualitativ bessere Entscheidungen herbeizuführen, in denen die Belange, Bedürfnisse und Interessen der Frauen und Männer berücksichtigt werden. Es sollte zumindest auch eine Institution, die für Frauenfragen zuständig ist, ein Stimmrecht erhalten.
- Die Informationsvermittlung bezüglich Fördermöglichkeiten sollte intensiviert und offensiv geführt werden, damit auch ProjektwerberInnen mit weniger guten Kontakten und Informationsquellen zum Zug kommen können.
- Angesichts der komplexen administrativen Abläufe bei der Projektierung und Umsetzung solcher Programme - speziell in Österreich durch die föderative Struktur bedingt - sollte eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe überlegt werden, um so die Transparenz für ProjektwerberInnen zu erhöhen und bestehende Zugangsbarrieren zu mildern.

Für all diese Forderungen ist es jedoch erforderlich, eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen. Nur so kann das Ziel einer gleichberechtigten Partizipation von Frauen in den Strukturfondsprogrammen erreicht werden.

LITERATUR

- Armstroff, Throsten/Lutz, Hedwig/Meseke, Henriette/Pimminger, Irene/Saurug, Manfred: Chancengleichheit von Frauen und Männern. Die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Zieles im Europäischen Sozialfonds in Österreich. Herausgegeben vom BMAGS. Wien 1999
- Bandarra, Nelly: Egalité des chances dans les fonds structurels. Bruxelles 1997
- Braithwaite, Mary: Manual for integrating gender equality into local and regional development. Brüssel 1996
- Dax, Thomas/Oedl-Wieser, Theresia: Ex-ante Evaluierung der Einheitlichen Dokumente der Programmplanung (1995 – 1999) für die Ziel 5b-Gebiete. Heft Österreich. Erstellt für die Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI) der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Wien 1995
- Horelli, Liisa/Roininen, Janne: Gender Aspects in the Application of ERDF Interventions in the Finnish Context in 1995 – 1996. Helsinki 1997
- IFA/COMPASS: Europäischer Sozialfonds: Monitoring – Evaluierung. Zwischenbericht der Evaluatoren. Ziel-4 Österreich. Untersuchungszeitraum 1995/96. Herausgegeben vom BMAGS. Wien 1999
- Janshen, Doris/Schmitt, Mathilde (Hrsg.): Europäische Landfrauen auf neuen Wegen. Essen 1998
- KOM (98) 122 endg. vom 4.3.1998: Fortschrittsbericht der Kommission über Folgemaßnahmen zu der Mitteilung: „Einbindung der Chancengleichheit in sämtlichen politischen Konzepten und Maßnahmen der Gemeinschaft.“ Brüssel 1998
- Lasnig, Lorenz/Pichlmann, Karl: Ex-ante Evaluation der ESF-Förderungen für Österreich. Programmplanungsdokument von Ziel 4 1995 – 99. Wien 1995
- Lefebvre, Marie-Christine: Die Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit für Männer und Frauen bei den Interventionen des ESF. Untersuchung im Auftrag der Europäischen Kommission, GD V. Brüssel 1997
- Lutz, Hedwig: Chancengleichheit – zwischen wem? Zentrale Ergebnisse der Evaluierung von Ziel 3. Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.): Europa – und alles wird gut? Chancen und Grenzen der Gleichstellungspolitik des Europäischen Sozialfonds in Österreich. Tagungsdokumentation. Wien 1999
- Maierhuber, Ingrid: Gleichbehandlungs- und Frauenpolitik: Zu große Erwartungen oder frauenpolitischer Backlash? In: Tálos, Emmerich/Falkner, Gerda (Hrsg.): EU-

- Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Wien 1996
- Moser, Caroline O.N.: Gender planning and development. Theory, practice and training. New York 1993
- Oedl-Wieser, Theresia: Emanzipation der Frauen am Land. Eine explorative Studie über Ambivalenzen und Lebenszusammenhänge. Forschungsbericht Nr. 40 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien 1997
- Oedl-Wieser, Theresia: Frauen in ländlichen Regionen. Was bringen ihnen die Strukturfondsprogramme der EU? – Das Beispiel Österreich. In: AgrarBündnis e. V. (Hrsg.): Landwirtschaft 1998. Der Kritische Agrarbericht. Daten, Berichte, Hintergründe, Positionen zur Agrardebatte. Kassel, Rheda-Wiedenbrück, Bonn 1998
- ÖROK: Zwischenevaluation des Ziel 1-Programmes Burgenland. Wien 1998a
- ÖROK: Zwischenbewertung der Interventionen der Ziel-2-Programme, des RESIDER II- und RECHAR II-Programmes in der Programmperiode 1995 – 99 in Österreich. Kurzband. Wien 1998b
- ÖROK: Zwischenbewertung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995 – 1999 in Österreich. Österreichweite Zusammenschau. Wien 1999
- Schunter-Kleemann, Susanne: ESF-Interventionen und Gender-Mainstreaming in Deutschland – Einige methodologische und politische Überlegungen. In: Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.): Europa – und alles wird gut? Chancen und Grenzen der Gleichstellungspolitik des Europäischen Sozialfonds in Österreich. Tagungsdokumentation. Wien 1999
- Wahl, Peter: Wo der Mann noch ein Mann ist. In: Böhnisch Lothar et al. (Hrsg.): Ländliche Lebenswelten. Fallstudien zur Landjugend. Weinheim, München 1991
- WIFO: Europäischer Sozialfonds: Monitoring – Evaluierung. Zwischenbericht der Evaluatoren. Ziel-3 Österreich. Herausgegeben vom BMAGS. Wien 1999

ABSTRACT

In den Entwicklungsbegriffen und Entwicklungskonzepten zum ländlichen Raum zeigt sich, dass die Strukturkategorie Geschlecht bis jetzt nur wenig Beachtung gefunden hat. Das Ausblenden bzw. die Nichtthematisierung von Frauen im Rahmen der Regionalpolitik hat jedoch gravierende Folgen. Denn aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation haben Frauen auch spezielle Bedürfnisse und Anforderungen an ihren Lebensraum. Es scheint daher dringend erforderlich, die Situation der Frauen in ländlichen Regionen sowohl in der Regionalforschung sowie in regionalen Entwicklungskonzepten verstärkt zu berücksichtigen. In diesem Beitrag werde Ausgestaltung und Ausmaß der Gender-Sensitivität in den österreichischen Strukturfondsprogrammen untersucht und, um die derzeitige nicht zufriedenstellende Situation zu verbessern, Folgerungen für ein zukünftiges gendersensitives Vorgehen im Bereich der Strukturfondsinterventionen gezogen.

Theresia Oedl-Wieser, geb. 1963, studierte Agrarökonomie an der Universität für Bodenkultur und Soziologie und Publizistik an der Universität Wien. Seit 1993 ist sie Mitarbeiterin der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Die Arbeitsschwerpunkte liegen im regionalwirtschaftlichen Bereich und in der Analyse von Problemen der Frauen auf dem Land.

AGRAR- UND STRUKTURPOLITIK

SLOWENIEN AUF DEM WEG IN DIE EU

ERWARTUNGEN, VORBEREITUNGEN UND VERHANDLUNGSPPOSITIONEN

Marija Markeš

WIRTSCHAFTLICHE GRUNDDATEN SLOWENIENS

Slowenien hat eine Fläche von 20.250 km² und 1,9 Millionen Einwohner. Die größte Stärke des Landes ist seine einzigartige natürliche und kulturelle Vielfalt. Slowenien zeichnet sich aber auch durch eine gut erhaltene Umwelt aus.

Slowenien liegt im Berührungspunkt verschiedener europäischen Kulturen – im Westen trifft die slawische Kultur mit der germanischen und romanschen, im Osten mit der ungarischen Kultur zusammen. Das hatte auch großen Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Vielfalt, die durch die Landschaftsgliederung noch hervorgehoben wird. Nur ein Sechstel Sloweniens (das Pannonische und Subpannonische Becken) kann als Flachland bezeichnet werden. Der Rest des Landes besteht aus Bergen und Hügelland sowie dem Karstland, das sich gegen die Adria hin erstreckt und einen großen Teil Sloweniens umfasst.

In administrativer Hinsicht bestehen in Slowenien nur zwei Verwaltungsebenen – die lokale und die nationale Ebene. Im Jahr 1998 wurde die letzte Reform der lokalen Selbstverwaltung durchgeführt. Derzeit gibt es in Slowenien 192 Gemeinden (NUTS 5), die zusammen mit der nationalen Verwaltungsebene die regionale Entwicklung und vor allem die Entwicklung der ländlichen Regionen bestimmen. Einzelne Gemeinden sind wegen der staatlichen Administration (Steuern, verschiedene Register, etc) in sogenannte Verwaltungseinheiten zusammengefasst (NUTS 4). Zum Zweck der Statistik und Vergleichbarkeit wurden aber auch 12 größere statistische „regionale“ Einheiten formuliert (NUTS 3).

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung befindet sich Slowenien unter den führenden Ländern Mittel- und Osteuropas, bezüglich der Gesamtproduktion gehört Slowenien aber zu den kleineren Ländern. Das slowenische BIP beträgt nur 0,2% des gemeinsamen BIP der EU, beim BIP/Kopf erreicht Slowenien 68% des EU-Durchschnitts. Einige makroökonomische Indikatoren folgen in der Tabelle.

Tabelle 1: Die wichtigsten makroökonomischen Indikatoren und die Bedeutung der Landwirtschaft für die slowenische Ökonomie

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1998 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| BIP (Marktpreise) mio US\$ | 17.381 | 12.673 | 12.523 | 12.673 | 14.330 | 18.580 | 18.519 | 19.567 |
| BIP per capita in US\$ | 8.823 | 6.450 | 6.275 | 6.366 | 7.205 | 9.348 | 9.300 | 9.864 |
| Bruttowertschöpfung: % Landwirtschaft | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,3 |
| Bruttowertschöpfung: % Industrie | 37,0 | 39,6 | 36,6 | 34,1 | 34,5 | 32,8 | 32,1 | 36,9 |
| Bruttowertschöpfung: % Dienstleistungen | 53,0 | 50,0 | 55,0 | 58,0 | 57,1 | 59,2 | 59,6 | 61,0 |
| BIP-Veränderungen in % | -4,7 | -8,1 | -5,5 | 2,8 | 5,3 | 3,9 | 3,5 | 3,9 |
| LW BIP- Veränderungen in % | -1,6 | -0,2 | -5,5 | -3,5 | 6,4 | 3,6 | 4,5 | 2,2 |
| Industrie BIP- Veränderungen in % | -10,2 | -11,6 | -12,6 | -2,5 | 6,6 | 2,3 | 0,7 | 4,6 |
| Dienstleistungen BIP- Veränderungen in % | -0,4 | -6,3 | -1,2 | 4,0 | 4,2 | 4,9 | 5,1 | 3,5 |
| Inflationsrate Verbraucherpreise- Veränderungen | 549,7 | 117,7 | 201,3 | 32,3 | 19,8 | 12,6 | 9,7 | 7,9 |
| Arbeitslosigkeit (1.000) | 44 | 75 | 118 | 129 | 127 | 121 | 120 | 126 |
| Arbeitskräfte in % | 4,7 | 8,2 | 11,5 | 14,5 | 14,4 | 13,9 | 13,9 | 14,5 |
| Anteil der Landwirtschaft | | | | | | | | |
| Beim Export in %* | k.A. | k.A. | 8,1 | 6,2 | 6,3 | 5,1 | 5,3 | 4,7 |
| Beim Import in %* | k.A. | k.A. | 11,7 | 10,9 | 11,3 | 10,2 | 10,0 | 9,6 |

Quelle: Juvancic/Cunder (1999): The Context of Rural Development in Slovenia

Gesamtstaatlich gesehen ist Slowenien also ein erfolgreicher Staat. Doch darf man dabei nicht vergessen, dass es innerhalb Sloweniens große interregionale Disparitäten gibt. So erreicht der am schlechtesten entwickelte Teil Sloweniens – Pomurska - kaum 80% des nationalen BIP pro Einwohner.

Tabelle 2: Regionale Daten (NUTS 3) - Arbeitslosigkeit und BIP

| Regionen | Arbeitslosigkeit, 1998 | | BIP /Einwohner, 1996 | |
|------------------|------------------------|------------------|----------------------------|------------------|
| | % | Index Slo=100 | 1.000 SIT (Marktpreise) | Index Slo=100 |
| Zentralslowenien | 11,0 | 75,8 | 1.647 | 128,5 |
| Küste und Karst | 10,6 | 73,2 | 1.311 | 102,3 |
| Gorenjska | 12,6 | 86,9 | 1.185 | 92,4 |
| Goriška | 9,2 | 63,6 | 1.264 | 98,6 |
| Savinjska | 16,7 | 115,3 | 1.212 | 94,5 |
| Dolenjska | 10,4 | 71,6 | 1.255 | 97,9 |
| Pomurska | 18,7 | 129,4 | 998 | 77,8 |
| Kraška | 12,5 | 86,5 | 1.087 | 84,8 |
| Podravska | 22,0 | 152,1 | 1.052 | 82,0 |
| Koroška | 13,0 | 89,9 | 1.106 | 86,3 |
| Posavska | 15,9 | 110,2 | 1.162 | 90,6 |
| Zasavska | 19,2 | 132,8 | 1.083 | 84,5 |
| Slowenien | 14,5 | 100,0 | 1.282 | 100,0 |

Quelle: Juvancic/Cunder (1999): The Context of Rural Development in Slovenia

DIE LANDWIRTSCHAFT IN SLOWENIEN

In Slowenien kann man nach OECD – Indikatoren etwa 89,1% der Gesamtfläche als ländlichen Raum bezeichnen, in dem 57,3 % der Bevölkerung leben (Juvancic/Cunder 1999). Die Landwirtschaft sichert zusammen mit der Forstwirtschaft und der Fischerei etwa 120.000 Arbeitsplätze, das entspricht einem Anteil von 6,6 % an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 1997. Die Landwirtschaft hat zwar nur einen Anteil von rund 4,6 % am BIP, dennoch spielt sie eine wichtige Rolle in der ökonomischen Transformation Sloweniens. Trotz ihres kleinbetrieblichen Charakters und der schlechten Einkommenssituation der bäuerlichen Betriebe, wirkt sie als eine Art Puffer, der soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit und geringe Einkommen in der Industrie mildert.

Slowenien gehört zweifellos zu den Staaten mit den ungünstigsten und zugleich unterschiedlichsten landwirtschaftlichen Böden. Der ertragfähige Boden der Becken und Talböden, wo es kaum natürliche Beschränkungen für einen modernen und effizienten landwirtschaftlichen Anbau gibt, beträgt **nur ein Viertel** des landwirtschaftlich genutzten Bodens, während für **drei Viertel** der Nutzfläche des Landes wegen verschiedener natürlicher Faktoren schlechtere Produktionsmöglichkeiten bestehen.

Diese Situation spiegelt sich in den Zahlen und Fakten, die die slowenische Landwirtschaft kennzeichnen:

- Die Wälder bedecken 1,1 Millionen ha, oder 56% der Fläche Sloweniens und haben in den ländlichen Regionen wichtige ökologische, soziale und wirtschaftliche Funktionen. Dies gilt besonders für das Bergland. 70% des Waldes sind privates Eigentum. Wegen der ungünstigen Besitzstruktur des privaten Waldes und teilweise auch wegen der Neuorientierung in Richtung einer Vergrößerung der Holzreserven, erreicht die jährliche Schlägerung in den slowenischen Wäldern nur 40% des Holzzuwachses.
- Der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzflächen liegt bei 42 %, wobei Dauergrünland 65 % und Ackerland rund 28 % darstellen. Der Rest entfällt auf Obst- und Weingartenanlagen. Nach den offiziellen statistischen Daten werden 785.000 ha des Landes tatsächlich bewirtschaftet. Auf rund 110.000 ha landwirtschaftlicher Fläche wurde die Bewirtschaftung völlig aufgegeben, weitere 40.000 ha werden nur noch gelegentlich bewirtschaftet.
- Die landwirtschaftliche Nutzfläche wird von 219 sog. gesellschaftlichen (bzw. staatlichen) Betrieben und von rund 91.000 Privatbetrieben bewirtschaftet (1997).
- Die slowenische Landwirtschaft ist kleinstrukturiert und Nebenerwerb ist die überwiegende Betriebsform der slowenischen Landwirtschaft. Die bäuerlichen Betriebe sind im Durchschnitt 5 ha groß. Sie besitzen 97 % der Milchkühe, 94 % der Rinder, rund 60 % der Schweine und 98 % des Kleinviehs. Die staatlichen bzw. genossenschaftlichen Unternehmen haben den größten Anteil bei Geflügel (66 %).

- 50 % der Bruttoagrarpromuktion Sloweniens entfallen auf tierische Produkte, davon 50 % auf die Rinder-, 30 % auf die Geflügel- und 20 % auf die Schweineproduktion. Die wichtigsten pflanzlichen Produkte sind Weizen und Mais (v.a. für Futtermittel) sowie in einigen Regionen Obst, Wein und Hopfen.
- Der Gesamtnettoselbstversorgungsgrad für landwirtschaftliche Erzeugnisse liegt bei rund 80 %.
- Die slowenische Landwirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass ein überwiegender Teil des Landes als Berggebiete bzw. benachteiligtes Gebiet einzustufen ist. Die Abgrenzung der Gebiete, die nach den EU-Kriterien als Gebiete mit besonderen Wirtschafts- und Entwicklungsproblemen gelten, wurde bereits vorgenommen.
- Folgen der schwierigen natürlichen Bewirtschaftungsverhältnisse sind: die Bewirtschaftungsaufgabe von entlegenen und steilen Nutzflächen mit geringerem Produktionspotential und deren Aufforstung; die Aufgabe des Feldbaus und der Beweidung von ebenen, zum Pflügen geeigneten Flächen; die Aufgabe der Almen- und Bergweidenbewirtschaftung; sowie auch der Verfall der Produktionsinfrastruktur.
- Die Folgen der Entvölkerung zeigen sich nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet, sondern auch auf sozialem und kulturellem Gebiet. Wegen der immer dünneren Besiedlung wird auch das Bildungsnetz lückenhaft und mancherorts sogar aufgelöst, die medizinische Versorgung immer schlechter und auch das Kulturleben im ländlichen Bereich klingt langsam ab.

Cunder (1996) stellte fest, dass es für die Bevölkerungsentwicklung in Slowenien typisch ist, dass die Einwohnerzahl trotz relativ großer Abwanderung in der Zeit der Wirtschaftskrisen zwischen den beiden Weltkriegen, bis zur Volkszählung 1961 gleichmäßig zugenommen hat. Nach dieser Zeit hat die Zahl der Einwohner zahlenmäßig schneller zugenommen. Wegen intensiver Abwanderung in die Städte und der Beschäftigung im industriellen Sektor, ist jedoch seit 1961 ein Bevölkerungswachstum nur mehr für das Flachland typisch. Die Gebiete mit oben erwähnten schwierigen Faktoren für die Landwirtschaft haben dagegen fast stagniert und in den Berggebieten kam es zu einem ständigen Bevölkerungsrückgang.

DIE REFORM DER SLOWENISCHEN LANDWIRTSCHAFT UND DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMES

Die Republik Slowenien hatte vor ihrer Selbständigkeitserklärung 1991 keine eigene Landwirtschaftspolitik. Danach bestimmten vor allem Vorbilder der Landwirtschaftspolitik in der EU ihre Entwicklung – und dies sowohl in Hinsicht auf ihre Ziele als auch bezüglich des Inhalts der Maßnahmen. In den Mechanismen und der Art der Ausführung der Agrarpolitik sind die Ähnlichkeiten allerdings weniger deutlich zu erkennen als bei den Zielen.

Die Basis der Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes stellte **„Die Strategie der Landwirtschaftsentwicklung in Slowenien“** (1992) dar, die sich mit der Entwicklung einer öko-sozialen Form der Landwirtschaft beschäftigte. Zum erstenmal wurde mit diesem Dokument der slowenischen Landwirtschaft zugebilligt, dass ihre Rolle von der reinen Produktionsfunktion auf ihren zentralen Beitrag für die Gestaltung und Erhaltung der Kulturlandschaft übergeht. Das beinhaltet den Schutz der natürlichen Ressourcen und maßgebliche Mitwirkung beim Umweltschutz und bei der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Um die Entwicklung des ländlichen Raumes zu stärken, wurde in dieser Zeit **„Das Programm der ländlichen Entwicklung und Dorferneuerung“ (CRPOV)** eingeführt. Das Programm hat sehr viel zu einer systematischen Betrachtung der Entwicklungsfragen im ländlichen Raum beigetragen.

Das nächste wichtige Dokument war **„Das Programm der slowenischen Landwirtschaftsreform“** (1998). Darin wurde die Ausrichtung auf eine umweltgerechte und öko-soziale Form der Landwirtschaft als Priorität der slowenischen Agrarpolitik festgelegt. Neben dem allgemeinen Interesse, den ländlichen Raum ausreichend besiedelt und bewirtschaftet zu erhalten, wird dem Umweltschutz und der Erhaltung der Merkmale des ländlichen Raumes, des Wasserhaushaltes und der Böden besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die letzteren stellen die grundlegende Basis für die Landwirtschaft und fürs Überleben dar.

Dieses Programm besteht aus vier Säulen:

- Marktpolitik
- Slowenisches Umweltprogramm
- Programm zur Umstrukturierung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie
- Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Es soll noch erwähnt werden, dass sich das Umweltministerium bereits für neue Grundlagen für die Naturschutzgebiete entschieden hat. Das wird das Bedürfnis nach einer systematischen Einbindung der Landwirtschaft in ökologische Programme noch vergrößern. 8% des slowenischen Gebietes haben bereits den Status von geschützten Gebieten (Nationalparks, regionale Parks usw.), für weitere 22% ist ein solcher Status geplant.

Als eine der Durchführungsakte ist auch eine neue Festlegung von Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten im Gange. Der fachliche Teil der Arbeit ist fast geschlossen, das Dokument befindet sich derzeit in der Phase der endgültigen Abstimmung über die Gebietskulisse.

Für die Umsetzung der Landwirtschaftsreform und für die Anpassung der slowenischen Landwirtschaft an die EU wurde im Herbst 1999 „**Das Programm der Entwicklung der Landwirtschaft, Ernährungswissenschaft, Waldwirtschaft und Fischerei 2000-2002**“ beschlossen. Das Programm sieht vor, dass die Republik Slowenien die Anpassung der Agrarpolitik im Rahmen der gemeinsamen Marktpolitik der EU auf allen Märkten entsprechend den EU-Bestimmungen ausführen wird. Die wesentlichsten inhaltlichen Merkmale sind eine größere Bedeutung der Marktordnung, wichtig vor allem für Weizen und Milch, und die Einführung der Ausgleichszahlungen, für die auch ein wesentlicher Teil des Agrarbudgets vorgesehen ist.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Dokuments ist die Festlegung der Ziele, der Maßnahmen und des finanziellen Rahmens der landwirtschaftlichen Strukturpolitik und der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums. Folgender inhaltlicher Rahmen wurde festgelegt: Direktzahlungen für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete; das slowenische Umweltprogramm; Maßnahmen für eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Struktur; Maßnahmen für die Modernisierung und Anpassung der

Lebensmittelverarbeitungsindustrie; Programm einer ganzheitlichen Entwicklung des ländlichen Raumes; Maßnahmen für die ökonomische Diversifikation des ländlichen Raumes.

Im Programm ist auch die Gründung der Agentur der Republik Slowenien für die landwirtschaftlichen Märkte und für die Entwicklung des ländlichen Raumes vorgesehen.

An dieser Stelle sollen auch noch die Vorbereitungen für die Durchführung des Programms **SAPARD** (Special Action for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development) erwähnt werden. Dieses Programm soll im Rahmen der Vorbereitungshilfe der Europäischen Union finanzielle Hilfe für die Anpassung der Beitrittswerber im Bereich der Agrarpolitik bzw. Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes leisten. Slowenien wird in der Periode 2000 – 2006 6,445 Mio. EURO pro Jahr bekommen, was relativ wenig ist und unter den Erwartungen liegt, wenn man bedenkt, dass der slowenische Agrarhaushalt für das Jahr 2000 43 Mrd. SIT (rund 217 Mio. EURO) vorsieht.

Die wichtigsten Themen, die aus dem SAPARD-Programm Sloweniens finanziert werden, kann man in drei große Gruppen teilen:

- 40 % der finanziellen Mittel sollen für Investitionen auf Bauernhöfen verwendet werden
- 40 % der Mittel würden für die Lebensmittelverarbeitungsindustrie verwendet
- 20 % der Mittel sollen in die Entwicklung des ländlichen Raumes investiert werden, vor allem im Bereich der Infrastruktur und ein kleinerer Teil in die Entwicklung der Nebenerwerbstätigkeiten.

DIE SLOWENISCHE LANDWIRTSCHAFT UND DIE EUROPÄISCHE UNION

Die Ziele der slowenischen Agrarpolitik unterscheiden sich nicht besonders von den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Von beiden Seiten wird die Multifunktionalität der Landwirtschaft hervorgehoben. Darunter ist eine landwirtschaftliche Tätigkeit in Verbindung mit Umweltschutz-, Raum- und Sozialfunktionen zu verstehen.

Die slowenische Agrarpolitik basierte bisher auf dem Außenhandelsschutz, der zusammen mit einigen anderen Maßnahmen bei den meisten landwirtschaftlichen Produkten das Preisniveau bestimmt, das viel höher als auf den Weltmärkten ist. Im allgemeinen ist es mit dem Preisniveau in der EU vergleichbar. Als Nettoimporteur von Lebensmitteln hatte Slowenien keinerlei mit der EU vergleichbare Interventionsmechanismen und es gab auch keine Begrenzung des Produktionsumfangs. In den letzten Jahren haben zahlreiche Abkommen über den freien Handel zur Öffnung des Marktes mit landwirtschaftlichen Produkten beigetragen. Dadurch wurde die Wirksamkeit des Außenhandelschutzes eingeengt. Die Republik Slowenien hat deshalb das Agrarbudget vergrößert und verschiedene Möglichkeiten der direkten Zahlungen eingeführt (für Milchkühe, für die Kleinviehhaltung, das Brotgetreide, die Zuckerrübe, den Hopfen). Aufgrund vieler Veränderungen auf dem Markt zeigte sich auch der Bedarf nach der Einführung von Interventionsmaßnahmen.

Mit den Maßnahmen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik und der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt Slowenien, ähnlich wie die EU, die Umstrukturierung der Landwirtschaft, eine Verbesserung der Produktion und der Verarbeitung; Slowenien ersetzt teilweise die höheren Produktionskosten in den benachteiligten Gebieten. Beschränkte Mittel sind auch für die Durchführung des Programms der ländlichen Entwicklung und der Dorferneuerung (CRPOV) vorgesehen.

DIE ÜBERNAHME DER EU - RECHTSORDNUNG

Die Republik Slowenien übernimmt den Rechtsbestand der Europäischen Union für den Bereich 7 – Landwirtschaft, verlangt aber für manche Bereiche (Milch, Mutterkühe, Saatgut) Übergangsphasen bzw. in einigen Bereichen Ausnahmestimmungen (z.B. für den Wein Cvicek).

Die Republik Slowenien erwartet mit der Übernahme der europäischen Rechtsordnung auf dem Gebiet der Landwirtschaft auch die Übernahme aller Rechte, einschließlich des Bezugs von Budgetmitteln aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, so wie sie für die derzeitigen Mitglieder der EU gelten.

Die Republik Slowenien erwartet mit dem Beitritt zur Europäischen Union die Anwendung der Regeln in den Bereichen der Handelsmechanismen und des Handels mit Drittstaaten zu erhalten, wie sie im Landwirtschaftsabkommen bzw. im Abkommen GATT/WTO für die Europäische Union zu

verstehen sind, und wie sie die bisherigen Mitgliedstaaten schon durchführen. Die Republik Slowenien erwartet also im Bereich der Handelsmechanismen und des Handels mit Drittstaaten mit ihrem Beitritt die Rechtsordnung der EU gemeinsam mit der Möglichkeit der Durchsetzung der Exportvergütungen und der Bestimmungen über den besonderen Schutz der Landwirtschaft zu übernehmen. Wenn Slowenien diesen Teil der Rechtsordnung nicht übernehmen würde, wären die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie in einer schwierigen und ungerechten Konkurrenzposition, was auch negative Folgen für das Einkommen der Landwirte mit sich brächte.

WIE SIEHT ES ALSO MIT DER SLOWENISCHEN LANDWIRTSCHAFT AUF DEM WEG IN EINE HELLE ZUKUNFT AUS?

In Slowenien stellt sich kaum jemand Fragen über die Sinnhaftigkeit des Beitritts Sloweniens zur EU. Die einzige Frage ist nur: Wann? Die slowenische Industrie und auch die Landwirtschaft hängen weitgehend vom Europäischen Markt ab. Die negativen Erfahrungen, die Slowenien vor zehn Jahre machte, als es den jugoslawischen Markt verlor, möchte niemand wieder erleben.

Es wird auch allgemein anerkannt, dass die Landwirtschaft das schwierigste Problem des EU-Beitrittes ist. Das drückt sich indirekt auch in der Entwicklung des slowenischen Haushalts aus, denn das Budget für die Landwirtschaft hat sich um 50 % auf 217 Mio. EURO erhöht. Dies bedeutet außergewöhnliche budgetäre Mittel, die vor allem zugunsten der direkten Zahlungen pro Flächeneinheit verwendet werden.

Die Agrarpolitik in Slowenien hat die globalen Dokumente vorbereitet, mit denen die EU-Verfahren auch formell als jene Verfahren anerkannt werden, die die slowenische Agrarpolitik anwenden wird.

Vor dem Beitritt zur EU sollte Slowenien die Ziele der Landwirtschafts- und Umweltpolitik und der regionalen Entwicklungspolitik innerhalb des EU-Rahmens auf allen Ebenen festlegen, von der staatlichen bis zur lokalen Ebene und die eigenen, unterschiedlichen Bedürfnisse darstellen.

Zur Zeit können wir behaupten, dass die grundlegende Planung durchgeführt wurde, jedoch die auf die Praxis orientierten Ausführungs- und Entwicklungsprogramme leider zur Seite geschoben wurden. Oder kürzer gesagt: **in der realen Welt der Landwirtschaft bleibt noch vieles auf halbem Weg.**

Nennen wir einige Beispiele:

- **Problem eines integrierten Ansatzes zur Lösung von Entwicklungsfragen:** Slowenien hat auf diesem Gebiet im Vergleich zu anderen Beitrittskandidaten zweifellos Vorteile. Im ländlichen Raum entwickelte sich nämlich anhand des Programms CRPOV eine wichtige Bewegung, die die wirtschaftlichen, sozialen, Naturschutz-, kulturellen, Bildungs- und anderen Komponenten miteinander zu verbinden versucht. Es bleiben aber die Probleme der Kurzfristigkeit der Staatspolitik gegenüber dem ländlichen Raum, der unregelmäßigen Zuständigkeiten einzelner Sektoren und der Finanzierung der Projekte im ländlichen Raum. Die Rolle des Staates als Schlüsselträger der Verantwortung für die Langfristigkeit der Politik für den ländlichen Raum bleibt also mangelhaft. Das wirkt sich auf keinen Fall zugunsten von langfristigen Entwicklungsentscheidungen aus.
- **Die landwirtschaftlichen Umweltprogramme:** alle Dokumente der Agrarpolitik betonen den ökologischen Erhaltungszustand des ländlichen Raumes in Slowenien. Der Entwicklung einer ökologisch entsprechenden Landwirtschaft wird zentrale Bedeutung zugemessen und die Aufgabe der Bewirtschaftung und das Zuwachsen von landwirtschaftlichem Boden wird als eines der wichtigsten Probleme des Landes beschrieben. Dabei wäre es die Idee der landwirtschaftlichen Umweltprogramme, die Erzielung eines entsprechenden Einkommens wie in den günstigeren landwirtschaftlichen Lagen zu ermöglichen. In diesen Programmen könnte man nämlich einerseits die Naturschutzprioritäten klar zeigen und andererseits einen besonderen Schwerpunkt der Unterschiedlichkeit der ökologischen und räumlichen Gegebenheiten und natürlichen Verhältnisse widmen.
- **Entwicklungsprogramm für die Nebenerwerbstätigkeiten:** die strukturellen Veränderungen in der slowenischen Landwirtschaft sind zweifellos nur möglich, wenn es uns gelingt, die

Landwirtschaft und die Nebenerwerbstätigkeiten miteinander zu verbinden und auf diese Weise das Einkommen der Bauernhöfe zu verbessern. Die kleinbetriebliche Besitzstruktur, die schlechte Einkommenslage der Bauern und das dadurch geringe Potential für Investitionen verlangen die Zusammenarbeit der Bauern vor allem bei der Planung der Verarbeitung und des Verkaufs der landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

- **Öffentliche Dienste:** ein besonderes Kapitel sollte auch neuen Aufgaben gewidmet werden, die nach dem EU-Beitritt auf die öffentlichen Dienste warten, wie zum Beispiel dem landwirtschaftlichen Beratungsdienst. Ein gut ausgestatteter und entsprechend ausgebildeter Beratungsdienst ist zweifellos eine der Bedingungen für eine erfolgreiche Durchführung der Agrarpolitik.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es ist hervorzuheben, dass die Zukunft der slowenischen Landwirtschaft innerhalb der EU nicht von den Milchquoten oder von der Anerkennung des Cvicek (bestimmte Weinsorte) oder der Lipizzaner als Teil des slowenischen kulturellen Erbes abhängt, sondern von der Bereitschaft der slowenischen Landwirtschaft am Wettbewerb um das Geld aus den europäischen Fonds teilzunehmen.

Wenn man sich nämlich als Ziel die strukturellen Veränderungen der Landwirtschaft setzt, kann nach meiner Meinung damit nicht nur die Vergrößerung der Betriebe und der Viehherden gemeint sein. Über die Konkurrenzfähigkeit der slowenischen Landwirtschaft gegenüber der europäischen oder amerikanischen Landwirtschaft zu sprechen, ist natürlich noch ein Märchen, das nicht beim Einschlafen helfen kann, sondern im Gegenteil schlaflose Nächte verursacht.

Die Zukunft der slowenischen Landwirtschaft liegt vor allem in einer langfristigen Planung, einer Schwerpunktsetzung bei der Entwicklung der Nebenerwerbstätigkeiten und in der Verbindung mit der Ökologie und anderen wirtschaftlichen Sektoren – vor allem mit dem Tourismus.

Diese Feststellung ist natürlich nicht besonders neu, sie wurde in der letzten Zeit eine der am meisten gebrauchten Thesen über die Perspektiven der slowenischen Landwirtschaft. Jedoch bleiben einige Frage offen: sind wir uns dessen bewusst? Ist es wirklich für alle Gesellschaftsschichten so

offensichtlich, dass die Erhaltung der Landwirtschaft und ihre Entwicklung die Grundlagen der Entwicklung des ländlichen Raums darstellen? Ist uns allen bewusst, dass die Landwirtschaft auch die Schlüsselfunktion bei den ökologischen Fragen vor allem im Bereich der Erhaltung der Kulturlandschaft trägt und auch eine Schlüsselfunktion für Besiedlung - insbesondere von Berggebieten - hat? Dass die Landwirtschaft auch der Hüter einer der wichtigsten slowenischen natürlichen Ressourcen – der fruchtbaren Erde - ist?

Um der Landwirtschaft in Slowenien die entsprechende Stelle unter den Wirtschaftszweigen zu geben, werden wir noch ein wenig Zeit, Arbeit und Enttäuschungen brauchen. Die Lage wird sich erst verbessern, wenn wir die Landwirtschaft endlich als Herausforderung und eine der wichtigsten Säulen des ökologischen Bildes Sloweniens anerkennen. Wenn wir die Landwirtschaft als eines der Paradedepferde auf dem Weg in die Europäische Union sehen. Das wesentliche beim Paradedegespann ist aber nicht der Wagen oder der Federschmuck – das wesentliche liegt versteckt in der Anmut der ziehenden Pferde. Um das zu erreichen, braucht man - wie wir alle wissen - sehr viel ernsthaftes Training, entsprechende Pflege und den besten Hafer.

LITERATUR

- CUNDER, T. in sod. (1997): Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. (Slowenische Landwirtschaft und Europäische Union) CZP Kmečki glas, Ljubljana
- CUNDER, T. (1996): Analiza gospodarjenja na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijsko proizvodnjo. Naloga po naročilu MKGP, Ljubljana, KIS, Zavod za ekonomiko kmetijstva, 1996, delovno gradivo
- CUNDER, T.; MARKEŠ, M. (1998): Pregled obstojecih opredelitev območij z omejenimi dejavniki za kmetijstvo v Sloveniji. Delovno gradivo, Ljubljana
- JUVANCIC L.; CUNDER T. (1999): The Context of Rural Development in Slovenia. Working material for preparation of rural development plan; Ljubljana
- MARKEŠ, M. (1998): Die Situation der Berglandwirtschaft aus slowenischer Sicht. Landtechnik im Alpenraum, Sonderausgabe der Zeitschrift »Der Förderungsdienst« 1c/1998, Wien
- MARKEŠ, M. (1999): Slovenian Country Report for TAIEX Seminar, Brüssel
- POGAJALSKA IZHODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PODROCJE 7 - KMETIJSTVO, (Verhandlungspositionen für Gebiet 7 – Landwirtschaft), Regierung RS, 1999, Ljubljana

ABSTRACT

Slowenien gehört zu jenen EU-Beitrittskandidaten, welche in der Vorbereitung auf den EU-Beitritt die größten Erfolge aufzuweisen haben. Slowenien besitzt von allen Kandidaten das weitaus höchste BIP je Einwohner und hat 1998 bereits 68% des EU-Durchschnitts erreicht. Für die Landwirtschaft Sloweniens ist die EU-Integration aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur und des großen Anteils von Gebieten mit natürlichen Bewirtschaftungserchwernissen eine enorme Herausforderung. Slowenien kann aber bereits einige Erfahrungen mit der nationalen Förderung benachteiligter Gebiete, der Dorferneuerung und Dorfentwicklung aufweisen. Derzeit spielt die Agrarumweltförderung noch keine große Rolle, Slowenien ist aber dabei auch dieses Maßnahmenprogramm vorzubereiten.

Marija Markeš studierte Landwirtschaft und Agrarökonomie in Ljubljana und Wien. Von 1992 bis 1995 arbeitete sie als Gastwissenschaftlerin an der BA für Bergbauernfragen über benachteiligte Gebiete in Slowenien. Seit 1995 ist sie in der Verwaltung des Triglav Nationalparks (Slowenien) für die Bereiche Landwirtschaft und regionale Entwicklung verantwortlich. Daneben ist sie in mehreren Expertenteams zur Vorbereitung der EU-Beitrittsverhandlungen tätig.

AGRARMARKT- UND STRUKTURPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Christine Meisinger

EINLEITUNG

Der Europäische Rat erzielte am 24. und 25. März 1999 in Berlin politische Einigung über die Reform im Rahmen der Agenda 2000. Die Reform, die mit 1. Jänner 2000 in Kraft tritt, umfasst ein kohärentes Reformpaket, das die Europäische Union auf die kommenden Herausforderungen wie die Osterweiterung, die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Bedrohungen durch einen stärker werdenden Wettbewerb u. a. durch eine bessere Verteilung der Fördermittel auf schlechter gestellte Regionen und Bevölkerungsgruppen vorbereiten soll (Kommission 1999a, S 2).

Der Haushaltsplan für 2000-2006, der den finanziellen Rahmen für die nächste Planungsperiode vorgibt, ist Bestandteil der Vereinbarung vom 24./25. März 1999. Im Haushaltsplan wird für jede Rubrik (Landwirtschaft, Strukturpolitik, Interne und Externe Politik etc.) eine Obergrenze der Ausgaben definiert sowie eine maximale Eigenmittelobergrenze von insgesamt 1,27 % des Bruttonationalproduktes der Europäischen Union (EU). Die Kosten der Erweiterung und des Beitritts der Länder Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Polen, Estland und Zypern sind in diesem Haushaltsplan bereits berücksichtigt (Amtsblatt 1999/C 172, S 6, 15).

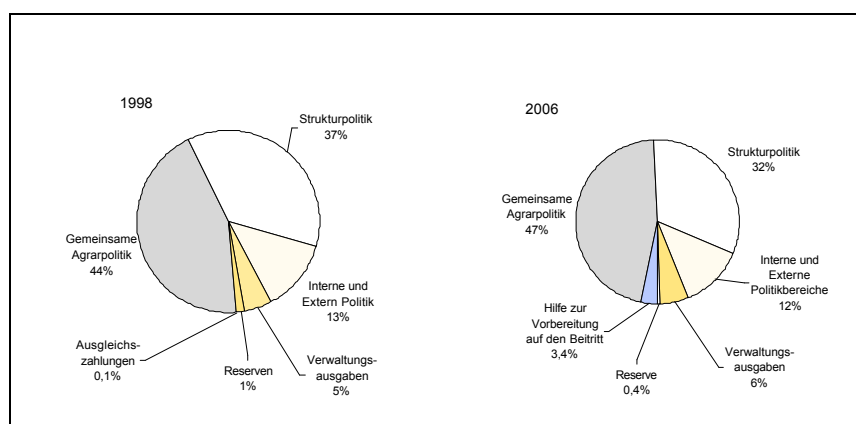
In diesem Artikel werden die wichtigsten durch diese Reform betroffenen Politikbereiche unter Betrachtung der Haushaltsvorausschau für die Periode 2000-2006 beschrieben und daran anschließend die Änderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Strukturpolitik näher betrachtet.

DIE DOTIERUNG DER WICHTIGSTEN HAUSHALTS- RUBRIKEN

Auch in der Planungsperiode 2000-2006 wird der europäischen Landwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik, Flankierende Maßnahmen und Entwicklung des ländlichen Raums) der größte Anteil aus dem EU-Budget zukommen. In Summe werden der europäischen Landwirtschaft über sieben Jahre hinweg 297,7 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, dies entspricht einem durchschnittlichen Jahresbetrag von 42,5 Mrd. Euro oder 46 % des jährlichen EU-Gesamtbudgets. Verglichen mit 1998 steigt damit der Mittelanteil der Landwirtschaft bis zum Jahr 2006 um 3 %. Dabei fließen ab dem Jahr 2000 rund 90 % der Gelder für die Landwirtschaft an die Gemeinsame Agrarpolitik, 10 % werden für die „Entwicklung des ländlichen Raums“ abgestellt. Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, die durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 einen einheitlichen Rahmen erhält, wird als „zweiter Pfeiler“ der Gemeinsamen Agrarpolitik propagiert (Kommission 1999c). Die für diese neue Politik reservierten Mittel betragen für die Planungsperiode 2000-2006 insgesamt 30,37 Mrd. Euro oder 4,3 Mrd. Euro jährlich (Kommission 1999d).

Im Gegensatz zum Agrarbudget werden die Mittel für die Strukturpolitik während der nächsten Planungsperiode sukzessive sinken. Die Strukturpolitik der Europäischen Union erhält während der Jahre 2000-2006 insgesamt 213 Mrd. Euro und damit durchschnittlich 30,4 Mrd. Euro oder 33 % des jährlichen durchschnittlichen EU-Gesamtbudgets. Werden die Zahlungen im Jahr 1998 mit den geplanten Zahlungen im Jahr 2006 verglichen, reduzieren sich die Mittel für die Strukturpolitik von 33,5 Mrd. ECU (37 % des EU-Gesamtbudgets im Jahr 1998) auf 29,2 Mrd. Euro (32 % des EU-Gesamtbudgets im Jahr 2006). Die Reduktion der Mittel für die Strukturfonds ist einerseits auf eine Verlagerung der Finanzierung von bestimmten Maßnahmen von den Strukturfonds auf den Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds, Abteilung Garantie (EAGFL, Abteilung Garantie) und andererseits auf eine tatsächliche Reduktion zurück zu führen. Angaben der Kommission zufolge beträgt die jährliche Verringerung der Strukturmittel zwischen 1999 und 2006 rund 2 %, wobei 1 % auf die Verlagerung der Finanzierung von Strukturmaßnahmen zum EAGFL, Abteilung Garantie und 1 % auf die Reduktion der Mittel entfallen (Kommission 1998c, S 10).

Abbildung 1: Haushaltsausgaben 1998 und 2006



Die Reduktion der Strukturmittel spiegelt sich in der Reduzierung der zukünftig förderwürdigen EU-Bevölkerung wider, die auf deutlich weniger als 50 % (allerdings mehr als die von der Kommission vorgeschlagenen 40 %) sinkt. Außerdem werden die Ziele von sieben auf drei Ziele reduziert. Durch die künftige Dezentralisierung bei der Programmverwaltung (Kompetenzteilung zwischen Kommission und Mitgliedsländer) sowie die bessere Koordinierung der Strukturfonds, der EIB (Europäische Investitionsbank) und des EIF (Europäischer Investitionsfonds) soll die Effizienz der Strukturfonds verbessert und die größtmögliche Hebelwirkung erzielt werden (Kommission 1998a, S 17).

Für die Interne Politik (Rubrik 3 des EU-Haushaltes) schlug die Kommission im Rahmen der Agenda 2000 vor, die Obergrenze dieser Rubrik schrittweise ab dem Jahr 2000 um 1,2 Mrd. Euro anzuheben, dies ist „... Ausdruck der Priorität, die die Kommission den internen Politikbereichen, insbesondere im Hinblick auf den Beitrag, den sie zu Wachstum und Beschäftigung leisten können, einzuräumen gedenkt“ (Kommission 1998c, S 11). In den Jahren 2000-2005 erhält die Interne Politik jährlich 0,11 Mrd. Euro und für das Jahr 2006 rund 0,12 Mrd. Euro zusätzlich. In Summe beträgt die Steigerung des Budgets für die Interne Politik mit 0,67 Mrd. Euro nur 56 % dessen, was die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte (Amtsblatt 1999/C 172, S 12). Verglichen mit 6,4 % des Gesamthaushaltsbudgets 1998 oder 5,8 Mrd. Euro steigt der Mittelanteil der Rubrik 3 gerade auf 7,3 % des Gesamthaushaltsbudgets im Jahr 2006 oder 6,6 Mrd. Euro (Kommission 1999b, S 14 und Amtsblatt 1999/C 172, S 12).

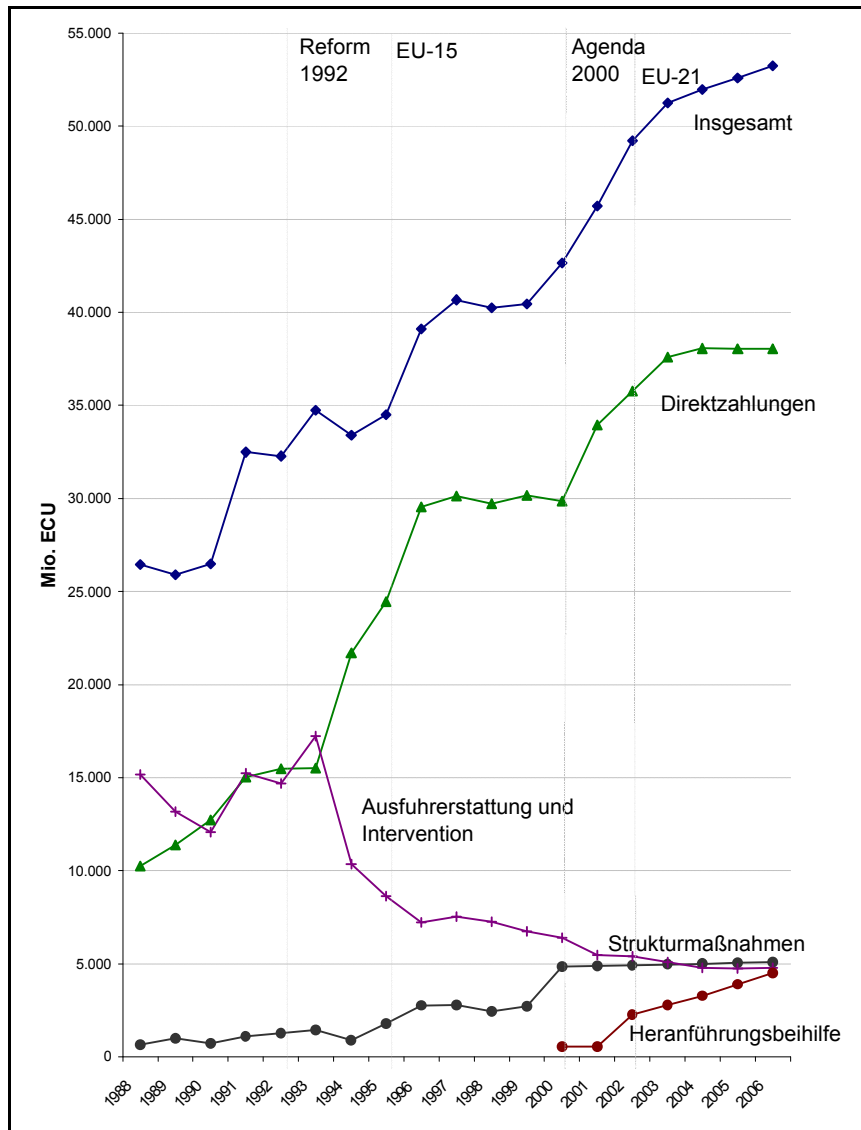
Die wichtigsten internen Politikbereiche nach finanzieller Zuwendung sind die Forschung und technologische Entwicklung, der im Jahr 1999 rund 59 % der Mittel für die Rubrik 3 zugeteilt wurden, die transeuropäischen Netze, die rund 10 % der Mittel für die Rubrik 3 erhielten und die allgemeine und berufliche Bildung, der 8 % der Mittel zufließen (Kommission 1999b, S 16f). Die Kommission betont in ihrer Mitteilung „Agenda 2000“ die Wichtigkeit der Aufstockung der Mittel für das 5. Forschungs-Rahmenprogramm zur Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sowie der Arbeitsplätze (Kommission 1997, S 13). Der Anteil der Forschung an den Dotierungen der Rubrik 3 müsste daher laut Kommission mindestens in Höhe des Anteils des 4. Forschungs-Rahmenprogramms beibehalten werden (Kommission 1998c, S 14).

Als neue Rubrik scheint die „Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt“ im Haushaltsplan auf. Sie wird mit jährlich 3,1 Mrd. Euro dotiert und kommt allen potentiellen Beitrittskandidaten zugute (10 Mittel- und Osteuropäische Länder). Die Aufteilung des Budgets erfolgt zu 17 % auf die Landwirtschaft, zu 33 % auf strukturpolitische Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt und zu 50 % auf Maßnahmen des PHARE-Programms (Amtsblatt 1999/C 172, S 12).

DIE REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

Eines der wichtigsten agrarpolitischen Ziele der Europäischen Union ist die Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft auf den Binnen- und Weltmärkten, die durch das Angleichen der Preise an das Weltmarktniveau erreicht werden soll. Bereits seit 1994 ist der Trend des Abbaus des traditionellen Preisstützungssystems (Interventions- und Exportstützungen) zu beobachten, begleitet von einer parallel verlaufenden starken Zunahme der Direktzahlungen als Kompensation drohender Einkommensausfälle (Amtsblatt 98/C 401, S 4).

Abbildung 2: Entwicklung der EAGFL-Ausgaben nach Art der Ausgaben (1988-2006)



Quelle: Amtsblatt der EG 98/C 401

Die im Rahmen der Reform 2000 vereinbarten Preissenkungen fielen allerdings geringer aus als die von der Kommission empfohlenen Senkungen: So wird der Interventionspreis bei den Ackerkulturen um 15 % (je 7,5 % in den Jahren 2000/2001 und 2001/2002) statt 20 % gesenkt. Parallel dazu

werden die Direktzahlungen von 54 auf 63 Euro je Tonne angehoben (Krammer 1999, S AG 7). Bei Rindfleisch wird der Grundpreis um 20 % (in drei Etappen) statt 30 % gesenkt. Keine Einigung hingegen gab es bei der Milchpreissenkung im Ausmaß von 15 %. Sie wurde auf das Jahr 2005 verschoben (Krammer 1999, S AG 9-11).

Die Verringerung der Preisstützungen und die Einführung von Direktzahlungen kommen in erster Linie den KonsumentInnen zugute. Die Haushaltsausgaben sind in den betreffenden Sektoren durch die Direktzahlungen zwar höher, für die Union aber besser zu steuern, da Unsicherheitsfaktoren (Weltmarkt, Wechselkurs des Dollars, Höhe der Interventionsbestände) an Bedeutung verlieren. Außerdem wird durch die Direktzahlungen transparenter, in welchem Ausmaß Subventionen an landwirtschaftliche Betriebe fließen (Kommission 1997, S 27).

Inwieweit die Beschlüsse im Rahmen der „Agenda 2000“ eine tragfähige Basis für die WTO-Verhandlungen darstellen, ist laut Hofreither fraglich (Hofreither 1999, S 372):

- Exportsubventionen: „...nur mehr die EU-Agrarpolitik setzt Exportsubventionen in größerem Maße als Instrument ein, wodurch deren Eliminieren zu einem kostenlosen Druckmittel der ... WTO-Mitglieder gegenüber der Union wird.“
- Kompensationszahlungen: Die Vereinigten Staaten haben vergleichbare Ausgleichszahlungen 1996 im Zuge des Farm Act abgeschafft. Es besteht daher seitens der USA wenig Interesse am Erhalt dieser Zahlungen und es ist zu erwarten, dass die EU auch in diesem Bereich stark unter Druck kommt. In erster Linie werden die nicht „greenbox-tauglichen“ Ausgleichszahlungen der EU (v.a. Direktzahlungen bei Ackerkulturen und Rindfleisch) betroffen sein.
- Außenschutz: Die im Rahmen der Reform vereinbarten Preissenkungen könnten sich als unzulänglich herausstellen, wenn es im Rahmen der „Tarifizierung“ zur weiteren Absenkung der Zölle insbesondere bei Rindfleisch, Zucker und Milchprodukten kommt. Das Unterbieten des inländischen Preisniveaus durch einen Weltmarktpreis, der inklusive Zollbelastung niedriger ist als der Inlandspreis, wird wahrscheinlich.

DIE VERTEILUNG DER AGRARMARKTAUSGABEN DER EU

Ein wichtiges Ziel der Reform ist die „Berichtigung bestimmter negativer Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik hinsichtlich unangemessener geographischer und sozialer Verteilungen der Gemeinschaftsbeihilfen und das Entstehen schädlicher Entwicklungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit...“ (Amtsblatt 98/C 401, S 4).

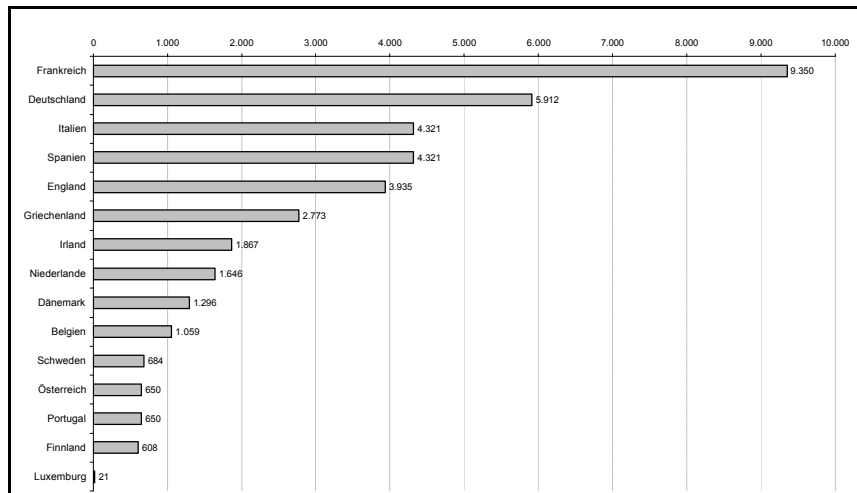
Rund 90 % der Agrarausgaben der Europäischen Union entfallen auf die Agrarmarktpolitik, der Rest auf „Flankierende Maßnahmen“ (Agrarumwelt, Aufforstung, Vorruhestand und ab 2000 Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten und in Gebieten mit umweltbedingten Einschränkungen) und Maßnahmen zur „Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum“, deren Finanzierung aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, Abteilung Garantie erfolgt (Amtsblatt 1999/L 160, S 94).

Bei der Verteilung der Agrarmarktausgaben 1996/1997 je Mitgliedstaat zeigt sich, dass Frankreich mit über 9 Mrd. ECU die bei weitem höchste Summe an Agrarfördermittel erhält, weitab gefolgt von Deutschland mit knapp 6 Mrd. ECU, Italien und Spanien mit je 4,3 Mrd. ECU. Die Länder mit den geringsten Zuweisungen sind Finnland, Portugal, Österreich und Schweden. Bei der Berechnung der Jahresausgaben wurde das Mittel der Beträge der Jahre 1996 und 1997 gewählt, um die zum Teil gravierenden Jahresdifferenzen aufgrund verwaltungsbedingter Zahlungsverzögerungen auszugleichen.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei der Aufschlüsselung der Agrarmarktausgaben je Betrieb und Mitgliedsland: Betriebe in Dänemark (20 515 ECU), England (16 876 ECU) und Belgien (15 765 ECU) erhalten die höchsten Agrarmarktförderungen, Betriebe in Portugal (1 500 ECU), Italien (2 017 ECU), Griechenland (3 200 ECU) und Spanien (3 300 ECU) erhalten hingegen Förderbeträge, die weit unter dem europäischen Durchschnitt liegen, der 5 683 ECU betrug. Österreich lag mit 4 928 ECU (= ÖS 66.634,-*) je Betrieb an 11. Stelle und damit auch deutlich unter dem EU-Durchschnitt.

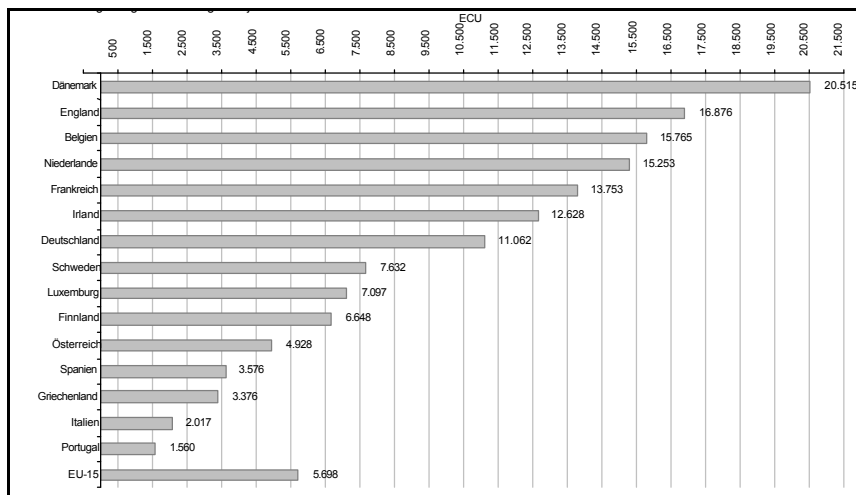
* Umrechnungskurs ist ein Mischkurs aus 1996 (ÖS 13,2588) und 1997 (ÖS 13,7840): 1 ECU = ÖS 13,5214

Abbildung 3: Agrarmarktausgaben je Mitgliedstaat 1996/1997 (Mio. ECU)



Quelle: Kommission 1998a

Abbildung 4: Agrarmarktausgaben je Betrieb 1996/1997

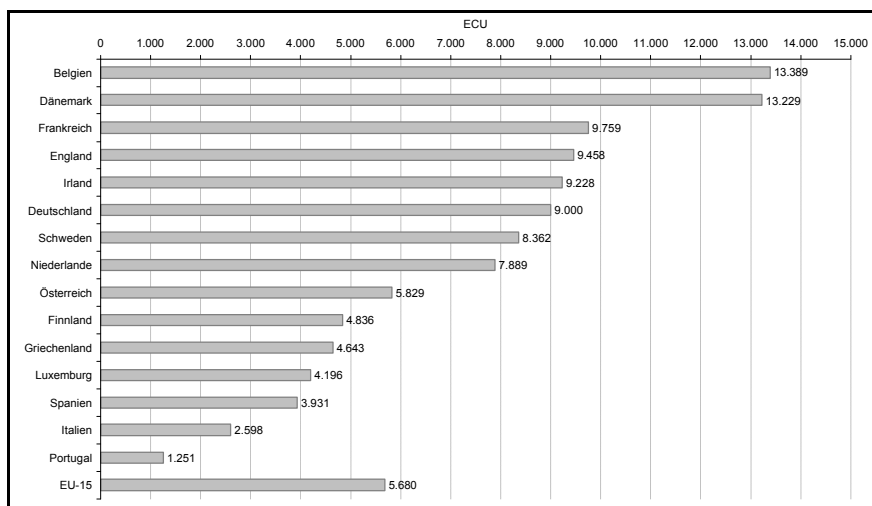


Quelle: Jahresbericht 1997, DG VI; New Cronos; Eigene Berechnungen

Die Reihung der Länder nach der Verteilung der Agrarmarktausgaben je Jahresarbeitseinheit ist der Verteilung nach Betrieben ähnlich. Dänemark und England bleiben jene Länder mit den höchsten Zuwendungen, Portu-

gal, Spanien und Griechenland bilden das Schlusslicht. Österreich rückt bei der Verteilung der Agrarausgaben nach Jahresarbeitseinheit auf die 9. Stelle vor und liegt mit 5.829 ECU (ÖS 78.816,-*) je Jahresarbeitseinheit rund 200 ECU über dem EU-Durchschnitt (5 680 ECU). Der in der Abbildung verwendete Begriff der Jahresarbeitseinheit definiert sich als „landwirtschaftliche Arbeitsleistung einer vollzeitlich beschäftigten Person in einem Jahr. Teilzeit- und Saisonarbeit werden mit Bruchteilen einer Jahresarbeits-einheit bewertet“ (Kommission 1998a, S INLB T/61).

Abbildung 5: Agrarmarktausgaben je Jahresarbeitseinheit 1996/1997



Quelle: Kommission 1998a

DIE FÖRDERUNG DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

Ab dem Jahr 2000 wird die „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“, die durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 einen einheitlichen rechtlichen Rahmen erhält, als sogenannter „zweiter Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik“ implementiert. Im Rahmen dieser neuen Politik werden unter den Landwirtschaftsausgaben (Rubrik 1 des EU-Haushaltsplanes) die durch die Reform 1992 eingeführten flankierenden Maßnahmen (Aufforstung, Vorruhestand und Agrarumweltmaßnahmen), die im Rahmen von Ziel 5a der Strukturfonds finanzierten Hilfen für benachteiligte Gebiete (einschließlich der Interventionen in Ziel 1-Regionen)

und die sonstigen derzeitigen Interventionen des EAGFL-Abteilung Ausrichtung (außerhalb der Ziel 1-Regionen) im Rahmen der Ziele 5a und 5b zusammengefasst und damit aus dem EAGFL, Abteilung Garantie finanziert (Kommission, 1998c, S 7).

Es kommt zu einer Kompetenzverschiebung der Finanzierung von Strukturmaßnahmen aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung zum EAGFL, Abteilung Garantie. Darin begründet sich teilweise eine Zunahme des Budgetanteils für Strukturmaßnahmen (Entwicklung des ländlichen Raums) an den Landwirtschaftsausgaben in der Höhe von 1,96 Mrd. ECU im Jahr 1998 (nur flankierende Maßnahmen) auf 4,3 Mrd. Euro im Jahr 2000 (alle Maßnahmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums).

Der Ausgabenrahmen in der Planungsperiode 2000-2006 für die Entwicklung des ländlichen Raums lässt mit jährlich 4,3 Mrd. Euro dennoch keinen großen Spielraum für eine Ausweitung dieser Maßnahmen zu. Der erste Absatz der Verordnung Nr. 1257/1999, der wie folgt lautet: „Die Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung sollen die vorgeschlagene Reform der Markt- und Preispolitik flankieren und ergänzen ...“, macht auch deutlich, dass bei der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums nicht wirklich von einem „zweiten Pfeiler der Agrarpolitik“ gesprochen werden kann (Dax 1999, S 45).

DIE REFORM DER STRUKTURPOLITIK

Herausforderungen der kommenden Jahre wie die Osterweiterung, die Ausrichtung der Haushaltsführung auf eine erfolgreiche Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion und die drohenden Spannungen am Arbeitsmarkt machten eine „Neuausrichtung der Ziele und Mittel der Strukturhilfen für Regionen und weniger begünstigte soziale Gruppen“ notwendig (Kommission 1999a, S 3). Die Mittel der Strukturfonds sollen in Zukunft effizienter hinsichtlich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Union eingesetzt und einfacher verwaltet werden. Ein grundlegender Schritt wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 getan (Amtsblatt 1999/L 160). Durch sie werden die Grundsätze der Strukturfonds abgedeckt: Ziele, Programmplanung, Beteiligung und Verwaltung der Fonds, Bewertung und Kontrolle.

Die augenscheinlichste Änderung ist die Reduktion der sieben Ziele (Planungsperiode 1994-1999) auf drei für die Planungsperiode 2000-2006. Insgesamt werden 213 Mrd. Euro für die Strukturfonds in der Planungsperiode 2000-2006 zur Verfügung stehen, wobei 18 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds (für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) entfallen (Info-regio 1999a). Damit bleiben für die Strukturfonds unter Einbezug der Übergangsunterstützung für die Mittel- und Osteuropäischen Länder 195 Mrd. Euro (Amtsblatt 1999/L 161, S 10). Die jährliche Dotierung der Strukturfonds sinkt dabei von 29,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 26,7 Mrd. Euro im Jahr 2006 (Amtsblatt 1999/C 172, S 12).

Künftige Ziel 1-Gebiete (Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand) umfassen auch die derzeitigen Ziel 6-Gebiete und die Regionen in äußerster Randlage (französische überseeische Departements, Azoren, Madeira und Kanarische Inseln). Mit 69,7 % oder 135,9 Mrd. Euro fließt auch an die zukünftigen Ziel 1-Gebiete der größte Anteil der Strukturfondsmittel (Amtsblatt 1999/L 161, S 10). Gespeist werden die Maßnahmen aus dem Regionalfonds (EFRE), dem Sozialfonds (ESF), dem EAGFL (Abteilung Ausrichtung) und dem Fischereifonds (FIAP).

Ziel 1-Status erhalten Regionen auf NUTS II Ebene, deren BIP pro EinwohnerIn jeweils unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt (Amtsblatt 1999/L 161, S 8). Rund 25 % der Bevölkerung werden in der nächsten Planungsperiode in Ziel 1-Gebieten leben. Die Gebiete, die im Jahr 1999 im Rahmen von Ziel 1 förderfähig sind, ab 2000 aber nicht mehr, werden bis zum 31. Dezember 2005 im Rahmen eines Übergangsprogramms weiter unterstützt (Kommission 1999a, S 9).

Für Maßnahmen im Rahmen von Ziel 2, das künftig auch die bisherigen 5b-Maßnahmen umfasst, werden 11,5 % der Strukturmittel (EFRE, ESF) zur Verfügung stehen (Amtsblatt 1999/L 161, S 10). Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 besagt, dass unter Ziel 2 Regionen mit Strukturprobleme fallen, wobei insbesondere Gebiete mit einem sozioökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie die von der Fischerei abhängigen Krisengebiete genannt werden. Relevante Kriterien für eine Zuteilung der Regionen zu Ziel 2 auf NUTS III-Ebene sind u.a. überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, überdurchschnittliche Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft oder Industrie, der Rückgang der

Bevölkerung beziehungsweise der Arbeitsplätze. Der im Rahmen von Ziel 2 geförderte Bevölkerungsanteil darf dabei 18 % der Gesamtbevölkerung der Union nicht übersteigen (Amtsblatt 1999/L 161, S 8). Auf Gemeinschaftsebene wird die Obergrenze von 18 % nach folgenden Richtwerten aufgeteilt: 10 % Industrie- und Dienstleistungsgebiete, 5 % für ländliche Gebiete, 2 % für städtische Gebiete und 1 % für vom Fischereisektor abhängige Gebiete (Kommission 1999a, S 9). Die Kofinanzierung für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ziel 2-Regionen erfolgt dabei aus dem EAGFL, Abteilung Garantie (Amtsblatt 1999/L 160, S 84).

Tabelle: Vergleich der Reform der Strukturfonds 1994-1999 und 2000-2006

| 1994-1999 | | 2000-2006 | |
|--|--------------------------------|--|---|
| Ziele | Strukturfonds | Ziele | Strukturfonds |
| Ziel 1 Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand | EFRE ESF EAGFL-A FIAP | Ziel 1 wie Zieldefinition 1994-1999 (Zusammenfassen der Ziele 1 und 6) | EFRE ESF EAGFL-Ausrichtung FIAP Regionale Maßnahmen |
| Ziel 2 Umstellung der von der rückläufigen Entwicklung schwer betroffenen Regionen | EFRE ESF | Ziel 2 Wirtschaftliche und soziale Umstellung in Gebieten mit strukturellen Schwierigkeiten (Zusammenfassen der Ziele 2 und 5b) | EFRE, ESF Regionale Maßnahmen |
| Ziel 3 Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen und der von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen | ESF | Ziel 3 Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken (Zusammenfassen der Ziele 3 und 4) | ESF Horizontale Maßnahmen |

Quelle: Kommission 1999a

Folgende Zieldefinition gibt es ab 2000 nicht mehr:

- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitnehmer und der Arbeitnehmerinnen an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme, subsumiert unter neuem Ziel 3
- Ziel 5a: Beschleunigung der Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und Vereinfachung der Anpassungsmaßnahmen der Fischereistrukturen im Rahmen der Revision der Gemeinsamen Fischereipolitik, subsumiert im wesentlichen unter Entwicklung des ländlichen Raums
- Ziel 5b: Erleichterung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der ländlichen Gebiete, subsumiert unter neuem Ziel 2 und Entwicklung des ländlichen Raums
- Ziel 6: Förderung der Entwicklung der sehr dünn besiedelten Gebiete, subsumiert unter neuem Ziel 1

Im Rahmen von Ziel 3 (Entwicklung der Humanressourcen) werden hauptsächlich Maßnahmen zur Anpassung und Modernisierung der nationalen und europäischen Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungspolitiken gefördert (Amtsblatt 1999/L 213, S 6). Für die Umsetzung werden 12,3 % der Strukturmittel (ESF) zur Verfügung stehen (Amtsblatt 1999/L 161, S 10). Die finanzielle Zuteilung der Mittel für Ziel 3 stützt sich auf die förderfähige Bevölkerung, die Beschäftigungslage und das Ausmaß von Problemen wie soziale Ausgrenzung, Bildungs- und Ausbildungsniveau und die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt (Inforegio 1999a).

Mit der Reform werden auch die Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf 4 reduziert. Weiterhin geben wird es folgende Initiativen:

- **Interreg** zur Unterstützung transnationaler Zusammenarbeit
- **URBAN** für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von Stadtgebieten
- **Leader+** zur Entwicklung des ländlichen Raums
- **EQUAL** zur Bekämpfung jeglicher Art der Diskriminierung am Arbeitsmarkt

Neu ist dabei, dass die einzelnen Initiativen nur mehr aus einem Strukturfonds finanziert werden: Interreg und URBAN aus dem Europäischen Regionalfonds (EFRE) mit 4,88 Mrd. beziehungsweise 0,7 Mrd. Euro, Leader+ aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung mit 2,02 Mrd. Euro und EQUAL aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mit 2,85 Mrd. Euro (Inforegio 1999b).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Reform 2000 soll die Europäische Union fit machen für die Herausforderungen der nächsten Jahre. Die wichtigsten Ziele sind dabei die Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Landwirtschaft und die Sicherung des Zusammenlebens insbesondere in Hinblick auf die Osterweiterung der Europäischen Union.

Auch in der nächste Planungsperiode 2000-2006 spielen die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik die wichtigste Rolle. Dabei profitieren vor allem die nördlichen EU-Länder wie Dänemark, Belgien, Deutschland und Frankreich von der derzeitigen Agrarpolitik der Union. Die südlichen EU-Länder wie Portugal, Spanien und Griechenland erhalten hingegen unterdurchschnittlich Förderung aus dem Agrartopf der Europäischen Union. Obwohl in der Agenda 2000 ausdrücklich auf die ungerechte Verteilung der Förderungen (Regionen und Betriebe) verwiesen wurde, wurden von der Kommission keine Maßnahmen zur Beseitigung dieser Ungerechtigkeiten vorgeschlagen (vgl. Amtsblatt 98/C 401, S 7).

Mit der Reform 2000 wird der seit der Reform 1992 begonnene Abbau des Preisstützungssystems fortgesetzt. Parallel erfolgte und erfolgt auch in Zukunft ein starker Ausbau der Direktzahlungen als Kompensation für drohende Einkommensverluste landwirtschaftlicher Betriebe. Ob die Reform im Rahmen der Agenda 2000 den Anforderungen der nächsten WTO-Runde (beginnend mit Ende November 1999) gewachsen ist oder ob es zu einer Reform der Reform und dadurch zu einem weiteren Abbau des europäischen Agrarprotektionismus kommt, muss sich erst erweisen.

Die Entwicklung des ländlichen Raums – als „zweiter Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik“ propagiert – wird gerade nur mit 10 % der Mittel, die für die EU-Landwirtschaft zur Verfügung stehen, bedacht. Es ist damit klar, dass damit in der nächsten Planungsperiode nicht mit einem starken Ausbau des „zweiten Pfeilers“ zu rechnen ist.

Erhebliche Änderungen bringt die Reform bei der EU-Strukturpolitik. Die Ziele werden von sieben auf drei, die Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf vier reduziert. Reduziert werden auch die Gemeinschaftsmittel, die für die Strukturpolitik in der nächsten Planungsperiode zur Verfügung stehen werden. Es kommt zu einem leichten Rückgang des Budgets für die Struk-

turmaßnahmen in der Planungsperiode 2000-2006, der allerdings teilweise in der Verlagerung von Mitteln aus den Strukturfonds (EAGFL, Ausrichtung) zu den Landwirtschaftsausgaben (EAGFL, Abteilung Garantie) begründet liegt. Die Vereinfachung der rechtlichen Basis, die bessere Koordination der Fonds und die Kompetenzteilung zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission sollen eine bestmögliche Verwendung der Mittel und Wirkung der Maßnahmen sicher stellen.

LITERATUR

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 98/C 401 vom 22.12.1998: „Stellungnahme Nr. 10/98 des Europäischen Rechnungshofes zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000“, Luxemburg 1998
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/C 172 vom 18.6.1999: „Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, Luxemburg 1999
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L 160 vom 26.6.1999: „Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen“, Luxemburg 1999
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L 161 vom 26.6.1999: „Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds“, Luxemburg 1999
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L 213 vom 13.8.1999: „Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds“, Luxemburg 1999
- Dax, Thomas: „Die Entwicklung des ländlichen Raumes - Kompromiss oder „Zweiter Pfeiler“ der Gemeinsamen Agrarpolitik“, Der Kritische Agrarbericht 99, Rheda-Wiedenbrück 1999
- Hofreither, Markus F.: „Agenda 2000 – ein zaghafter Zwischenschritt“, Der Förderungsdienst 11/1999, 47. Jahrgang, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1999
- Inforegio: „Ergebnisse des Berliner Gipfels“, <http://inforegio.cec.eu.int/wbnews/refrom/refrom1:de.htm>, 1999a
- Inforegio: „Strukturmaßnahmen 2000-2006, Mittelzuweisungen“, http://inforegio.cec.eu.int/wbnews/new_de.htm, 1999b
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Agenda 2000 – Band 1“, Eine stärkere und erweiterte Union, DOC/97/6, Brüssel 1997

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Die Lage der Landwirtschaft der Europäischen Union“, Bericht 1997, Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI), Brüssel/Luxemburg 1998a
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „9. Jahresbericht der Strukturfonds 1997“, KOM (1998) 526 endg. vom 18.3.1998, Brüssel 1998b
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Erstellung einer neuen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006“, KOM(98)164 endg., Brüssel 1998c
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Reform der Strukturfonds 2000-2006. Eine vergleichende Analyse“, Brüssel 1999a
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 1999“, Brüssel 1999b
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Prioritäten der neuen GAP“, Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI), Newsletter Nr. 15, Brüssel 1999c
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Fischler: 5,82 Mrd. S pro Jahr für Österreich, Kommission beschließt Aufteilung der ländlichen Entwicklungsgelder“, Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI), Presseausendung vom 8. September 1999, Brüssel 1999d
- Krammer, Josef: „Agrar- und Regionalpolitik der EU“, Facts & Features Nr. 12, 3. Auflage, Wien 1999

ABSTRACT

Die Reform im Rahmen der „Agenda 2000“ soll die Europäische Union auf die Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts vorbereiten, wobei die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des Agrarsektors und die bessere Verteilung der Fördermittel durch eine effizientere Strukturpolitik wichtige Ziele sind. In diesem Artikel werden die Änderungen in den wichtigsten durch die Reform betroffenen Politikbereichen mit besonderer Berücksichtigung des Haushaltsbudgets für die Planungsperiode 2000-2006 besprochen.

Christine Meisinger studierte Agrarökonomie an der Universität für Bodenkultur. Sie ist seit Juni 1999 Mitarbeiterin der Bundesanstalt für Bergbauernfragen und beschäftigt sich im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit insbesondere mit Fragen der Europäischen Struktur- und Förderungspolitik.

BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE AGRAR- UND REGIONALPOLITISCHER MASSNAHMEN IN ÖSTERREICH

UMWELTPRÄMIEN UND WEGEBAUMASSNAHMEN

Oliver Tamme

EINLEITUNG

Der Kontext der Bewertung von Beschäftigungseffekten ist dadurch gekennzeichnet, dass die Effekte monokausal nur annäherungsweise quantifizierbar sind. Ursache und Wirkung zwischen dem Einsatz der Fördermittel und einer „Bestands- bzw. Beschäftigungswirkung“ ist durch andere Variable (und deren komplexe Wirkungsmuster) überlagert. Die Hauptrestriktion besteht darin, dass die Agrarförderpolitik und der „natürliche“ Strukturwandel nur idealtypisch voneinander getrennt werden können.

Die Situation des Primärsektors in Österreich ist dadurch gekennzeichnet, dass die Mehrzahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen selbständige und mithelfende Familienangehörige sind. Die eingesetzten Fördermittel kommen in erster Linie Familienbetrieben zugute. Sie unterliegen dort variablen Unternehmensentscheidungen (Investitionen, Privatentnahmen, Diversifizierung usw.). Darüber hinaus zeigt sich in der Praxis, dass der Betriebsbestand von Faktoren beeinflusst wird, die keineswegs ausschließlich unter Rentabilitäts Gesichtspunkten betrachtet werden können. Ein direkter Beschäftigungseffekt der Fördermittel ist nicht eindeutig nachweisbar. Die Fördermittel sind keine Lohnsubventionen obgleich sie einen maßgeblichen Einkommensbeitrag leisten.

Die Umweltprämien werden in diesem Beitrag als Beispiel ausgewählt, weil sie in einem hohen Ausmaß einkommenswirksam sind und eine der größten Fördermaßnahmengruppen darstellen. Das zweite Beispiel, die Hofwegeerschließung ist eine bedeutende Regionalfördermaßnahme, des-

sen Beschäftigungspotential im ländlichen Raum traditionell große Bedeutung hat.

Der Beschäftigungseffekt wird in diesem Artikel bei den Umweltförderungen als Einkommenseffekt, gemessen an der Förderung je Familienarbeitskraft, dargestellt. Bei den Wegebaumaßnahmen (Hofwegeerschließung) sind wir auf Annahmen bezüglich der Beschäftigungswirksamkeit der eingesetzten Investitionen angewiesen.

STELLENWERT VON „BESCHÄFTIGUNG“ INNERHALB DER GAP

Die Auswirkung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU auf die Beschäftigten bzw. die Wechselwirkungen mit dem Strukturwandel ist bisher nicht ausreichend Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen gewesen. Symptomatisch dafür ist, dass sich die EU-Kommission zur Thematik „Beschäftigungspotential Landwirtschaft“ bzw. „Sicherung der Betriebe“ nicht äußert. Im Zielkatalog der GAP findet sich der Terminus „Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe“ nicht. Beschäftigung wird unter der relativ vagen Formulierung „Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die in der Landwirtschaft beschäftigten Personen und Förderung der Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen“ subsumiert (z.B. EU-Kommission 1997, 1). Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass „Beschäftigungspolitik“ über „Einkommenspolitik“ verfolgt werden soll. Die gewählte EU-Diktion antizipiert implizit einen weiteren Rückgang von Betrieben und Beschäftigten.

Die mangelnde Reflexion mit der Thematik ist umso bemerkenswerter als der „bäuerliche Familienbetrieb“ in der politischen Diskussion rhetorisch als Adressat der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) benannt wird.

Das Verhältnis zwischen Agrarpolitik und Strukturwandel ist aufgrund dieser Widersprüchlichkeiten ambivalent einzuschätzen. Einerseits gilt der Strukturwandel in der politischen Argumentation oft als eine Größe jenseits politischer Steuerungsfähigkeit. Andererseits wird ihm in der Praxis eine Reihe von Maßnahmen zur Seite gestellt, die Richtung und Umfang des Rückganges steuern sollen.

BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE DER UMWELTPRÄMIEN

UMFANG DER UMWELTPRÄMIEN

Die Umweltförderungen werden im Rahmen der flankierenden Maßnahmen (EU-Verordnung 2078/92) abgewickelt. Das österreichische Umweltprogramm (ÖPUL) setzt sich aus 25 Maßnahmen und weiteren Untermaßnahmen zusammen.

Bei einem Gesamtumfang der Förderungen 1998 von rund 28 Mrd. öS (BMLF 1999c, 270) wurden für das Umweltprogramm rund 7,8 Mrd. öS aufgewendet. Das ÖPUL ist seit dem EU-Beitritt die wichtigste Fördermaßnahme für die österreichische Landwirtschaft. Bei der Inanspruchnahme des Agrarumweltprogramms liegt Österreich europaweit im Spitzenfeld. Die im Umweltprogramm erfassten Flächen betragen rund 2,9 Mio. ha, das sind 86 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) Österreichs (BMLF 1999c, 152).

Der Anteil der Prämien des Umweltprogramms an den gesamten Direktzahlungen machte 1998 bereits 35 % aus. Dies verdeutlicht den überragenden finanziellen Stellenwert (Förderungsdienst 8/1999, 262).

Von den rund 177.000 Betrieben, die 1998 einen Mehrfach(förderungs)antrag stellten, nahmen rund 159.000 Betriebe am Umweltprogramm teil (BMLF 1999c, 151). Damit dürften nahezu alle „aktiven“ landwirtschaftlichen Betriebe erfasst sein.

BEWERTUNG DER UMSETZUNG

Der Beschäftigungseffekt ist in zwei Aspekten angelegt. Erstens über einen Einkommenseffekt und zweitens über den je nach Maßnahme unterschiedlichen Arbeitsmehraufwand.

In den Zielen der gemeinschaftlichen Beihilferegelung kommt der Einkommensaspekt: „den Landwirten ein angemessenes Einkommen sichern“ (Amtsblatt 1992: 2, Artikel 1 der VO 2078/92;) klar zum Ausdruck. Die Umweltprämien machten in Österreich 1997 quer über alle Betriebsformen zwischen 2,5 und 9,8 % des Unternehmensertrages aus, der Bundesschnitt lag bei 7,2 %. (BMLF 1998a, 123).

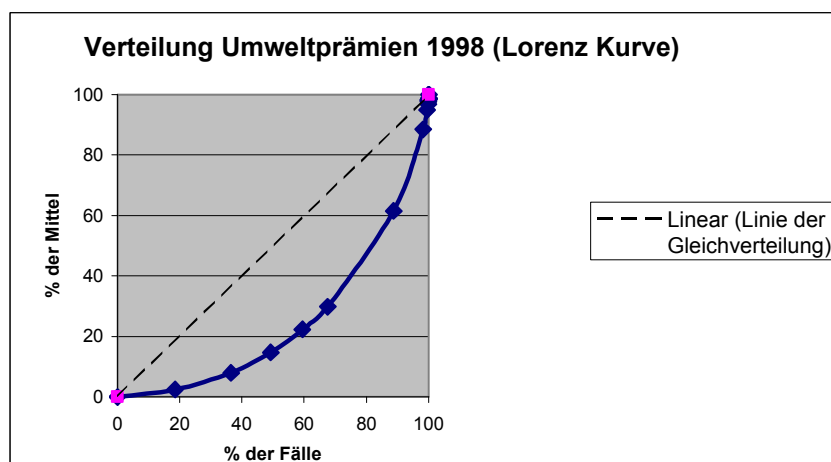
Der nach Maßnahmen unterschiedliche Arbeitsmehraufwand ist in den Prämienkalkulationen lt. BMLF ausgewiesen. Die durch eine Maßnahme hervorgerufene Ertragseinbuße je Flächeneinheit (bezogen auf die konventionelle „gute fachliche Praxis“) begründet im wesentlichen die Höhe der Hektarprämie (BMLF 1995a).

Je nach Maßnahme geht ein höherer Arbeitsmehraufwand in den kalkulierten Ausgleich ein. Am deutlichsten wird dies bei Maßnahmen wie „Bio-landbau“, „Mahd von Steiflächen- und Bergmäher“, „Alpungs- und Behir- tungsprämie“. Die ökologisch höherwertigen Maßnahmen, die ganz über- wiegend von den Grünlandbetrieben gewählt werden, ziehen in der Regel auch einen signifikant höheren Arbeitsmehraufwand nach sich. Im Ver- gleich dazu ist der Mehrarbeitsaufwand, der durch die Maßnahmen „Ele- mentarförderung“, „Fruchtfolgestabilisierung“ sowie „Extensiver Getreide- bau“ ausgelöst wird, deutlich niedriger. Diese Förderungen werden (mit Ausnahme der Elementarförderung) primär von Betrieben der Ackerbau- gebiete in Anspruch genommen (BMLF 1997b, 7-9).

VERTEILUNG DER UMWELTPRÄMIEN

Die Ausgestaltung der Prämienkonzeption schließt an die Flächenstärke eines Betriebes an. Die Verteilungswirkung folgt analog dazu den innerag- rarischen Disparitäten. Wie in Abbildung 1 veranschaulicht, erhielten im Jahr 1998 die untersten 50 Prozent der Förderfälle 15 Prozent der Ge- samtmittel, während die obersten 10 Prozent 40 Prozent der Mittel auf sich ziehen. Gemessen am Gleichverteilungsmaß (Lorenzkurve) ist die Verteilungspolarität ersichtlich.

Abbildung 1: Verteilungspolarisierung der Umweltprämien 1998



Quelle: BMLF 1999b: Sonderauswertung der Agrarmarkt Austria (AMA); Grafik Tamme (BABF)

Nach dem repräsentativen Testbetriebsnetz der LBG wurden Gruppen von Betrieben mit gleichen Merkmalen zusammengefasst. Für sie wird der Prämienanteil je FAK in den folgenden Tabellen ausgewiesen.

Die innerbetriebliche Verteilungsdisparität zeichnet sich bei Umlage auf die beschäftigten Arbeitskräfte (FAK) noch akzentuierter ab (siehe Tabelle 1). Eine Arbeitskraft in den Gunstlagen wird aus dem ÖPUL um rund 40 % höher „gefördert“ als Betriebe in den extremen Ungunstlagen (Zone 4).

Tabelle 1: Verteilung der Umweltprämien nach Betriebsform und Lage 1998

| Betriebsform | Umweltprämien je Betrieb in öS | Förderung je familieneigene Arbeitskraft (FAK) in öS |
|--------------------------|--------------------------------|--|
| Marktfruchtbetriebe | 101.300 | 73.900 |
| Nicht Bergbauernbetriebe | 64.400 | 41.300 |
| Bergbauern Durchschnitt | 70.900 | 40.500 |
| Bergbauern Zone 4 | 74.600 | 41.900 |

Quelle: LBG Buchführungsergebnisse 1998, eigene Berechnungen

Marktfruchtbetriebe weisen den niedrigsten FAK-Besatz auf. Trotz des niedrigen Arbeitskraftbesatzes können sie überdurchschnittlich Prämien lukrieren.

Tabelle 2: Umweltprämien von Betriebsformen mit niedrigstem Arbeitskraftbesatz 1998 (Rangreihung)

| Betriebsform | Gebiet | Zone | StDB in öS | FAK je Betrieb | Prämie je FAK in öS |
|---------------------|--------|---------|---------------|-------------------|------------------------|
| Marktfruchtbetriebe | Mittel | 0 bis 4 | 90 – 240 | 0,86 | 61.600 |
| Marktfruchtbetriebe | Flach | 0 bis 4 | 90 – 240 | 0,98 | 55.900 |
| Marktfruchtbetriebe | Flach | 0 bis 4 | 240 – 360 | 1,19 | 77.700 |
| Bundesmittel | | | | 1,65 | 40.800 |

Quelle: LBG-Buchführungsergebnisse 1998, Schichtung III; ohne Dauerkultur- und Forstbetriebe, diese werden ausgeschlossen da sie an den Mehrfachanträgen nur weit unterdurchschnittlich vertreten sind; Dies schlägt sich auch bei den Testbetrieben nieder. Bei den anderen Betriebsformen ist eine Teilnahme zwischen 75 und 90 Prozent gegeben. (BMLF 1998a, 11)

Futterbaubetriebe haben den höchsten Arbeitskraftbesatz aller Betriebsformen. Darin tritt der höhere Arbeitsaufwand in Grünlandbetrieben und speziell in der Milchviehhaltung hervor. Gemessen an dieser hohen Beschäftigungswirksamkeit können sie an den Umweltprämien nur durchschnittlich partizipieren. Eine positive Linearität zwischen Prämienhöhe und FAK-Besatz ist nicht ablesbar, tendenziell ist sie sogar negativ.

Tabelle 3: Umweltprämien von Betriebsformen mit höchstem Arbeitskraftbesatz 1998 (Rangreihung)

| Betriebsform | Gebiet | Zone | StDB in öS | FAK je Betrieb | Prämie je FAK in öS |
|-------------------|--------|---------|---------------|----------------|---------------------|
| Futterbaubetriebe | Flach | 2 bis 4 | 360 – 1.500 | 2,47 | 38.900 |
| Futterbaubetriebe | Mittel | 1 | 480 – 1.500 | 2,36 | 43.300 |
| Futterbaubetriebe | Alpin | 3 | 180 – 1.500 | 2,26 | 47.700 |
| Bundesmittel | | | | 1,65 | 40.800 |

Quelle: LBG-Buchführungsergebnisse 1998; Schichtung III; ohne Dauerkultur- und Forstbetriebe

Analog dazu kann die These aufgestellt werden, dass hohe Umweltprämien im besonderen bei Marktfruchtbetrieben keinen Beschäftigungseffekt haben.

Der Vergleich ist auch dann stichhaltig wenn Betriebe ähnlicher Lage und Produktionskraft (gemessen am StDB) miteinander verglichen werden. Tabelle 4 vergleicht große und kleine Marktfrucht(MB)- sowie Futterbau(FB)-Betriebe miteinander.

Tabelle 4: Umweltprämien **kleiner** Marktfrucht- und Futterbaubetriebe 1998

| Kleine Betriebe | Gebiet | Zone | StDB in öS | FAK je Betrieb | Prämie je FAK in öS | Differenz je FAK in öS |
|---------------------|--------|---------|------------|----------------|---------------------|------------------------|
| Marktfruchtbetriebe | Flach | 0 bis 4 | 240 – 360 | 1,19 | 77.700 | |
| Futterbaubetriebe | Flach | 0 und 1 | 180 – 360 | 1,72 | 23.400 | - 54.300 |

Quelle: LBG-Buchführungsergebnisse 1998, Schichtung III; aufgrund der unterschiedlichen Klassifizierung lassen sich keine völlig deckungsgleichen Paare finden;

Tabelle 5: Umweltprämien **mittlerer** Marktfrucht- und Futterbaubetriebe 1998

| Mittlere Betriebe | Gebiet | Zone | StDB in öS | FAK je Betrieb | Prämie je FAK | Differenz je FAK in öS |
|---------------------|--------|---------|------------|----------------|---------------|------------------------|
| Marktfruchtbetriebe | Mittel | 0 bis 4 | 240 – 480 | 1,72 | 51.600 | |
| Futterbaubetriebe | Mittel | 0 | 360 – 480 | 2,19 | 35.400 | - 16.200 |

Quelle: LBG-Buchführungsergebnisse 1998, Schichtung III

Tabelle 6: Umweltprämien **großer** Marktfrucht- und Futterbaubetriebe 1998

| Große Betriebe | Gebiet | Zone | StDB in öS | FAK je Betrieb | Prämie je FAK | Differenz je FAK in öS |
|---------------------|--------|---------|-------------|----------------|---------------|------------------------|
| Marktfruchtbetriebe | Flach | 0 bis 4 | 900 – 1.500 | 2,13 | 116.900 | |
| Futterbaubetriebe | Flach | 0 und 1 | 480.- 1.500 | 2,18 | 42.600 | -74.300 |

Quelle: LBG-Buchführungsergebnisse 1998, Schichtung III

Bei ähnlicher Produktionskraft und höherem Arbeitskraftbesatz erhalten Futterbaubetriebe wesentlich niedrigere Umweltprämien als vergleichbare Marktfruchtbetriebe. Dies untermauert die These vom negativen Zusammenhang zwischen Arbeitskraftbesatz und Förderhöhe.

BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE DES WEGEBAUS

Im Rahmen der Landwirtschaftsförderung des Bundes handelt es sich bei der „Verkehrerschließung ländlicher Gebiete“ um eine der ältesten (seit 1927) und höchstdotierten Förderungsaktionen. Diese bis 1968 „Güter- und Seilwegbau“ bezeichnete Maßnahme wurde ursprünglich als eine den bergbäuerlichen Betrieben vorbehaltene Bundesförderung ins Leben gerufen. In der 2. Republik wurde sie auf alle landwirtschaftlichen Anwesen ausgeweitet (Knöbl 1987, 1).

Die Förderung der Hofwegeerschließung leistet einen überragenden Beitrag zur dauerhaften Erhaltung der Besiedelung und zur Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum. Die Beschaffung von Gütern des täglichen Bedarfs, die Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte, die Einbindung in die örtliche Infrastruktur (Behörden, Schulen, Arbeitsmarkt) sowie der Tourismus im Alpenraum setzen die Erschließung der Verkehrswege voraus. Die Erhaltung des Wegenetzes ist eine unabdingbare Voraussetzung u.a. für die bergbäuerlichen Betriebe im Berg- und Benachteiligtem Gebiet, um den Anschluss an lokale und überregionale Zentren aufrechtzuerhalten. Die Hofwegförderung ist als Objektförderung konzipiert. Aufgrund von Mehrfachförderungen und Kofinanzierungen seitens der Gebietskörperschaften sowie der EU ist es daher nur bedingt möglich Aussagen über die Verteilung der investierten Gesamtmittel auf Einzelbetriebe zu machen.

FÖRDERKONZEPTION

Das gängige Förderinstrument sind Zinsenzuschüsse (zu den Eigenmitteln) oder/und Investitionszuschüsse (zu den Nettobaukosten), wobei höhere Fördersätze für das benachteiligte Gebiet, Ziel 1 und Ziel 5b-Gebiet gewährt werden. Im Ziel 5b-Gebiet beispielsweise sind damit maximal 70 % der Nettobaukosten förderbar (BMLF 1997a, 70).

EINGESETZTE MITTEL UND BAULEISTUNG

Die Mittel für den Wegebau („Verkehrerschließung ländlicher Gebiete“) fallen unter die Strukturmaßnahmen. Sie werden im langjährigen Schnitt zu gleichen Teilen von Bund, Ländern, den Interessenten sowie in den Ziel 1 und 5b-Gebieten (bei unterschiedlicher Kofinanzierung) von der EU aufgebracht.

Tabelle 7: Aufteilung der Mittel (in Mio. öS) für den Bauaufwand

| | Mittel insgesamt | Bund | Länder | Interessenten u.a (inkl. Ust) |
|-----------------------|------------------|-------|--------|----------------------------------|
| 1995 | 950,8 | 302,2 | 317,1 | 331,7 |
| 1996 | 836,8 | 347,1 | 267,9 | 221,6 |
| 1997 | 886,8 | 298,1 | 273,7 | 314,2 |
| 1998 | 905,0 | 300,0 | 297,9 | 307,0 |
| Aufteilung in % 95-97 | | 35 | 32 | 33 |

Quelle: laufende Grüne Berichte

Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der erschlossenen Höfe, die Laufkilometer sowie die eingesetzten Mittel zwischen 1995 und 1997. Der Mittelfluss und die Bauleistung ist in diesem Zeitraum relativ konstant.

Tabelle 8: Übersicht Höferschließung

| | Wege in km | Erschlossene Höfe | Mittel in Mio. öS |
|------|------------|-------------------|-------------------|
| 1995 | 527 | 962 | 950,8 |
| 1996 | 447 | 680 | 836,8 |
| 1997 | 476 | 870 | 886,6 |
| 1998 | 475 | 852 | 905,0 |

Quelle: laufende Grüne Berichte

Seit 1960 wurden rund 80.000 Betriebe mit einer Bauleistung von rund 40.000 km, bei einem Bauvolumen von rund 33 Mrd. öS, erschlossen (BMLF 1999a).

BEWERTUNG DER MASSNAHME – BESCHÄFTIGUNGSEFFEKT

Der Güterwegebau bzw. die Hoferschließung hat eine lange Tradition. Der Güterwegebau war anno dazumal neben der Wildbachverbauung so gut wie die einzige Arbeitsbeschaffungsmöglichkeit im Gebirge. Der Wegebau ist eine klassische Beschäftigungsmaßnahme. Vor diesem Hintergrund ist auch der hohe Anteil von Handarbeiten sowie die (unbaren) Eigenleistungen der Interessenten zu interpretieren (Knöbl 1987, 88).

Beim Beschäftigungseffekt kann grob zwischen einem direkten und einem indirekten Effekt unterschieden werden. Ein direkter Beschäftigungseffekt liegt im Bau und der Erhaltung der Wege. Davon betroffen sind die einge-

setzten Arbeiter (Bauhöfe, Wegeverbände, Gewerbe, Zulieferer) sowie im unterschiedlichem Ausmaß die Interessenten. Arbeitskräfte kommen vor allem bei den Zulieferern zum Einsatz (Asphaltwerk, Schotterwerk, Bauunternehmen mit Maschinen und LKW). Die Interessenten übernehmen die Rodung der Trasse (sofern notwendig). Übliche Eigenleistungen, die auch förderbar sind, bestehen im Verlegen der Kanalrohre bzw. dem Wegschaffen des Aushubes.

Ein indirekter Beschäftigungseffekt liegt in der Bestandesabsicherung der damit zugänglich oder verbessert erreichbaren Betriebe (jährlich zwischen 700 und 1.000 Betriebe).

Nach einer Studie der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Knöbl 1987) muss man beim eigentlichen Bauvorhaben pro Laufmeter errichteten Güterweg unmittelbar an der Baustelle mit einem Bedarf von 2,7 Arbeitsstunden (+ 0,4 Maschinenstunden) rechnen. Dazu treten noch die auf Grund der Datenlage nicht sicher auf Stunden umrechenbaren Transportleistungen (Anm.: erheblichen Ausmaßes), der Arbeitsaufwand der Asphaltierer und nicht zuletzt die für die Projektierung und Bauführung notwendigen Arbeitsstunden von Ziviltechniker und Landesbeamte (Knöbl 1987, 211).

Umgelegt auf die 480 km geförderter Wegstrecke (1996) entspricht dies unter Annahme einer Vollzeitbeschäftigung (rund 1.800 Jahresarbeitsstunden) rund 700 Arbeitsplätzen jährlich, die allein durch den unmittelbaren Bau jährlich geschaffen werden. Ein weiterer Richtwert besagt, dass pro Million Investitionsvolumen ein Arbeitsplatz gesichert wird (BMLF 1999a).

Inklusive der induzierten Beschäftigung in den nachgelagerten Branchen dürfte nach Auskunft der zuständigen Fachabteilung des BMLF der Wegebau insgesamt ein Potential von rund 3.000 Arbeitsplätzen aufweisen. Nach übereinstimmenden Schätzungen werden 75 bis 90 % der Aufträge an regionale Klein- und Mittelbetriebe vergeben. Die Umwegrentabilität ist beträchtlich. Das örtliche Gewerbe (Bauwirtschaft) sowie die Zulieferanten (z.B. Leitplanken von der VOEST, Zement, Betonröhren) sind Nutznießer dieser nachgelagerten Effekte (BMLF 1999a; Amt der Burgenländischen Landesregierung 1995, 111; Knöbl 1987, 195).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Von den Umweltförderungen werden in Österreich rund 160.000 Betriebe (bzw. deren Familienarbeitskräfte) erfasst. Aufgrund der Förderkonzeption können die Betriebe mit guter Faktorausstattung in den Gunstlagen weit überdurchschnittlich an den Umweltförderungen partizipieren, ohne dass ein entsprechend hoher Beschäftigungseffekt gegeben ist. Tendenziell ist ein negativer Zusammenhang zwischen Förderhöhe und Arbeitskraftbesatz festzustellen.

Die Hofwegeerschließung zählt zu den bedeutendsten Strukturförderungen in Österreich. Sie wird mittels Investitions- oder Zinsenzuschüssen gefördert. Jährlich werden zwischen 700 und 1.000 Betriebe an das regionale Straßennetz angeschlossen oder verbessert angebunden. Durch den Bau werden nach Schätzungen rund 3.000 Arbeitsplätze jährlich geschaffen oder erhalten. Darin sind auch die Effekte auf die Zulieferindustrie sowie das ausführende Gewerbe enthalten.

Die Förderungen im Rahmen des Umweltprogramms und die Wegebauförderung sind zwei ausgewählte Maßnahmen der Agrarförderungen. Die Ergebnisse sind nicht unmittelbar auf andere Förderungen übertragbar, wenngleich sich bei anderen Fördermaßnahmen mit Direktzahlungscharakter vergleichbare Trends (wie bei den Umweltprämien) zeigen. Der Wegebau ist in seiner Wirkung den investiven Förderungen zuzurechnen.

Die Schlussfolgerung dieser Analyse legt aber auch nahe, dass Agrarförderungen nicht pauschal und undifferenziert „große Beschäftigungswirkung“ zugeschrieben werden kann, sondern dass es einer genauen Analyse des jeweiligen Kontextes und der Umsetzung bedarf.

LITERATUR

- AMT der Burgenländischen Landesregierung: Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft im Burgenland 1995, Eisenstadt 1996
- AMTSBLATT der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 215 vom 30.7.1992: Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, Luxemburg 1992
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Programm des BMLF für die Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL). Wien 1995a
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Leistungsabteilungen und Förderungen 1997, Wien 1997a
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Evaluierung ökonomischer Aspekte des österreichischen Umweltprogrammes 1995, Bericht an die Europäische Kommission, Wien 1997b
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Evaluierung des ÖPUL 95, Bericht 1998, Wien 1998a
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Grüner Bericht 1997, Wien 1998b
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Zusammenstellung von Förderdaten im Wegebau – Wegebausektion, MR Roithner; unveröffentlichtes Manuskript. Wien 1999a
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Sonderauswertung der AMA von Förderfällen in den Klassen unter öS 50.000 für das Jahr 1998, unveröffentlicht, Wien 1999b
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft: Grüner Bericht 1998, Wien 1999c
- KNÖBL Ignaz: Güterwegebau in Österreich, Forschungsbericht Nr. 16, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1987.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION – DG VI: Orientierungen der Kommission: „Agenda 2000“ – Landwirtschaft, Brüssel, Juli 1997.
- LBG Wirtschaftstreuhand- und Beratungsgesellschaft m.b.H.: Die Buchführungsergebnisse aus der österreichischen Landwirtschaft im Jahr 1998, Wien 1999
- DER FÖRDERUNGSDIENST Nr. 8/1999, Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien, August 1999

ABSTRACT

In diesem Beitrag werden die Förderungen im Rahmen des Umweltprogramms und die Wegebauförderung als Beispiele für die Agrarförderung in Österreich analysiert. Die Umweltprämien wurden ausgewählt, weil sie in einem hohen Ausmaß einkommenswirksam sind und eine der größten Fördermaßnahmengruppen darstellen. Das zweite Beispiel, die Hofwegeerschließung ist eine bedeutende Regionalfördermaßnahme, dessen Beschäftigungspotential im ländlichen Raum traditionell große Bedeutung hat. Die Analyse der beiden Maßnahmen legt nahe, dass Agrarförderungen nicht pauschal und undifferenziert „große Beschäftigungswirkung“ zugeschrieben werden kann.

Oliver Tamme, geb. 1969, ist Mitarbeiter an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien. Zur Zeit ist er mit dem Projekt „Beschäftigungseffekte agrarischer Fördermaßnahmen“ befasst.

UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT

DIE THEORIE DER ÖKOLOGISCHEN ÖKONOMIE UND DIE BERGLANDWIRTSCHAFT

Gerhard Hovorka

EINLEITUNG

Die neoklassische Theorie ist die dominierende Wirtschaftstheorie in der Agrarökonomie und auch die Basis für internationale Verhandlungen zur Liberalisierung der Agrarmärkte. Anhand von sechs Thesen soll diskutiert werden, warum die Neoklassik und die damit verbundenen Politikempfehlungen für die notwendige Erhaltung der Berglandwirtschaft ungeeignet sind und ob die Theorie der Ökologischen Ökonomie nicht einen sinnvolleren Theorierahmen darstellt.

DIE BEDEUTUNG DER BERGLANDWIRTSCHAFT IN ÖSTERREICH

These 1:

Die Berglandwirtschaft ist unter den gegenwärtigen Produktionsbedingungen nicht konkurrenzfähig, sie ist aber für die Erhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes im Berggebiet unverzichtbar.

Das Berggebiet ist nicht nur Lebens- und Wirtschaftsraum der dort ansässigen Bevölkerung, sondern ein wichtiger Ergänzungsraum für die Bevölkerung Österreichs außerhalb des Berggebietes und für große Teile Europas. Das österreichische Berggebiet ist allerdings seit langem keine reine Agrarregion mehr, daher sind integrierte Regionalentwicklungsstrategien erforderlich. Gemäß den EU-Bestimmungen umfasst das Berggebiet 70% der Fläche (bzw. 58% der landwirtschaftlichen Nutzfläche) und 36% der Bevölkerung Österreichs.

Eine entscheidende Schlüsselrolle im Berggebiet fällt der Berglandwirtschaft zu. Ihre Bedeutung reicht von der Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser), der Erfüllung der Mindestbesiedlungsfunktion, dem Schutz des Waldes, der Basis für den Tourismus bis zur Bewirtschaftung der Almflächen, die extrem sensible Ökosysteme darstellen (Hovorka 1998).

Die Berglandwirtschaft ist in Österreich aufgrund der historischen Agrarentwicklung und der natürlichen Bewirtschaftungsschwernisse durch eine kleinbetriebliche Struktur gekennzeichnet: im Durchschnitt bewirtschaften Bergbauernbetriebe nur 13 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (davon 10 ha Grünland) und 10 ha Wald und halten 8 Kühe. Bereits 60% der Bergbauernbetriebe werden im Nebenerwerb geführt.

Die ungünstigen natürlichen Bewirtschaftungsvoraussetzungen der Bergbauernbetriebe kommen vor allem durch die starke Hanglage der Wirtschaftsflächen, kürzere Vegetationsdauer, extreme Witterungsverhältnisse und einen Mangel an alternativen Produktionsmöglichkeiten zum Ausdruck. Dazu kommen häufig ungünstigere innere und äußere Verkehrsverhältnisse und eine mangelhafte und teure Infrastruktur. Das aus der Land- und Forstwirtschaft erzielbare Einkommen der Bergbauernbetriebe liegt weit unter jenem der Nichtbergbauernbetriebe. Die Erschwerniskategorie 4-Betriebe (das sind jene Bergbauernbetriebe mit der höchsten Erschwernis) erreichen nur 54% des Durchschnitts des Unternehmensertrages der Nichtbergbauernbetriebe. Das Einkommen (definiert als Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft) beträgt in der Erschwerniskategorie 4 im Durchschnitt je Betrieb nur 197.000 öS und davon sind bereits 90% öffentliche Gelder (Nichtbergbauernbetriebe: 67% aus öffentlichen Geldern). Dennoch haben die Bergbauernbetriebe im Vergleich zu den Nichtbergbauern wesentlich geringere öffentliche Förderungen (da sie relativ wenig Marktordnungszahlungen der EU lukrieren können und für fast alle Direktzahlungen, die den Großteil der öffentlichen Gelder ausmachen, die Fläche oder die Großvieheinheiten die Basis für die Förderungen bilden) und ein wesentlich niedrigeres landwirtschaftliches Einkommen. Den Großteil der öffentlichen Gelder machen bei den Bergbauernbetrieben das Umweltprogramm und die EU-Ausgleichszulage aus (Hovorka/-Reichsthaler/Schneeberger 1999).

Die Analyse der Wettbewerbsnachteile der Berglandwirtschaft ergibt, dass die für die Erhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes im Berggebiet

unverzichtbare Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft ohne öffentliche Zuschüsse derzeit und wohl auch in Zukunft nicht möglich ist.

KRITIK DER NEOKLASSISCHEN THEORIE

These 2:

Die vorherrschende neoklassische Theorie hat der Berglandwirtschaft nichts zu bieten als ihren Untergang. Bestenfalls wird die finanzielle Förderung der Berglandwirtschaft mit Hinweis auf positive externe Effekte und dem Vorliegen öffentlicher Güter misstrauisch geduldet.

Im Zentrum der neoklassischen Theorie stehen Markt und Preis. Der Preis stellt das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf allen Märkten her. Alle MarktpartnerInnen handeln nach dem ökonomischen Prinzip: jedeR AnbieterIn versucht so teuer wie möglich zu verkaufen, jedeR NachfragerIn versucht so billig wie möglich zu kaufen. Steigt die Nachfrage, steigt in der Folge der Preis, die Anbieter reagieren mit Produktionsausweitung, die daraus resultierende Überproduktion lässt den Preis wieder sinken, ein neues Gleichgewicht entsteht und so fort. AnbieterInnen mit zu hohen Kosten werden aus dem Markt gedrängt, NachfragerInnen ohne der entsprechenden Kaufkraft können in den Markt nicht eintreten. Bei einem ausreichend flexiblen Preissystem sind alle Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit, Boden) „optimal“ eingesetzt und nach dem Grenzproduktivitätsprinzip der neoklassischen Theorie (Grenznutzentheorie) entsprechend ihrem „Wert“ entlohnt. „Jedes Angebot schafft sich seine Nachfrage“ behauptet die Theorie. Fragen der Verteilung und der sozialen Gerechtigkeit werden negiert, ebenso werden globale ökologische Problemstellungen nicht erfasst. Als wichtigster Problemlöser auf der Makroebene wird quantitatives Wirtschaftswachstum angesehen, das jedoch immer stärker an grundlegende biophysische und ethisch-soziale Grenzen stößt.

Die versprochene Rationalität des Marktsystems, das sich wesensmäßig nach Kurzzeitsignalen verhält, kann sich aufgrund folgender Faktoren in Irrationalität und Ineffizienz verkehren (Altvater 1991, S. 88f.):

- bei Monopolen und Oligopolen anstatt vollkommener Konkurrenz
- bei öffentlichen Gütern und externen (positiven und negativen) Effekten, die in den Preisen nicht wiedergespiegelt werden

- bei finanziellen Instabilitäten und inflationären Tendenzen
- aufgrund der marktlogischen Abstraktion von Zeit und Raum, obwohl ökonomische Prozesse Transformationen von Stoffen und Energien in einem historischen Umfeld, also raum- und zeitgebunden sind, d.h. natürliche Ressourcen verbraucht werden und für zukünftige Generationen nicht mehr zur Verfügung stehen.

In der Wirtschaftsrealität besteht äußerst selten das neoklassische Zielphänomen „vollkommene Konkurrenz“, sondern es sind die hier genannten Faktoren maßgebend. Im Agrarsektor stehen die Bauern und Bäuerinnen Oligopolen und Quasimonopolen im vor- und nachgelagerten Sektor und im Handel gegenüber, auch hat die Agrarpolitik eine gewichtige Rolle bei der Einkommensbildung. Typische Beispiele für die Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. für die Existenz positiver externer Effekte durch die Berglandwirtschaft bilden die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, die Aufrechterhaltung der Besiedelung in extrem benachteiligten Gebieten, die Wahrnehmung verschiedener Schutzfunktionen und die überwiegende Anwendung nachhaltiger, ökologischer Bewirtschaftungsformen. Mit der Intensivlandwirtschaft in den Gunstlagen kann die Berglandwirtschaft bei der derzeitigen Form der Preisgestaltung nicht konkurrieren. Denn bei Vorliegen positiver Effekte sind die Agrarpreise zu niedrig und die negativen Effekte der Intensivproduktion werden in die Agrarpreise nicht eingerechnet. In der Folge werden über den Markt zu wenig nachhaltige Bewirtschaftung und zuviel Umweltzerstörung angeregt (Problem der Kostenwahrheit).

Die neoklassische Theorie hat für diese Problematik noch keine überzeugende Lösung gefunden, denn Umweltprobleme werden nur als das Problem der „Internalisierung von Externalitäten“ thematisiert, den theoretischen Schwerpunkt bilden die Preise. Es handelt sich hauptsächlich um einen mikroökonomischen Ansatz, der das Problem darin sieht, die externen Umweltkosten zu internalisieren, um Preise zu erhalten, die die gesamten marginalen Opportunitätskosten widerspiegeln. Wenn die Preise stimmen, ist das Umweltproblem „gelöst“ – es existiert keine makroökonomische Dimension. Was fehlt, ist das Verständnis der Makroökonomie als offenes Teilsystem des endlichen, natürlichen Ökosystems (Umwelt), und nicht als isolierten Kreislauf von abstraktem Tauschwert, der von der Erhaltung von Masse, Entropie und Endlichkeit nicht eingeschränkt wird (Daly 1999, S. 70ff; Neunteufel 1997).

Man kann sich daher Altvater/Mahnkopf (1997, S. 582) anschließen, die argumentieren, dass der Neoliberalismus in das triste Spektrum der Fundamentalismen gehört, denn er erhebt für den Götzen „Markt“ quasi religiöse Ausschließlichkeitsansprüche, sowohl hinsichtlich der Opfer, die ihm zu bringen sind, als auch im Hinblick auf die Heilsversprechen, die mit der Durchkapitalisierung der Welt abgegeben werden.

FREIHANDEL ALS OBERSTE MAXIME VON HANDELSVEREINBARUNGEN

These 3:

Bei internationalen Verhandlungen dominiert die neoklassische Theorie. Freihandel ist die oberste Maxime, Globalisierung das politische Schlagwort. Es fehlt ein geeigneter theoretischer Ansatz, der von der Berglandwirtschaft nicht ständig – wie die Neoklassik – eine Rechtfertigung dafür verlangt, dass sie in der Produktion global nicht wettbewerbsfähig ist und auch nicht sein muss.

„Freihandel und komparativer Vorteil waren die beiden orthodoxen Doktrinen, die einst mein Denken am stärksten beeinflussten und von denen ich mich am schwersten trennen konnte“ (Daly 1999, S. 192).

Der Freihandel hat die Anpassung der nationalen Märkte an die Weltmärkte und der nationalen Preise an die Weltmarktpreise zum Ziel. Durch die Integration in das Welthandelssystem soll die Produktivität durch Spezialisierung entsprechend den komparativen Vorteilen erhöht werden. Zölle und Handelsquoten sowie alle anderen Einschränkungen des internationalen Handels werden als „Verzerrungen“ gesehen, die Kostensteigerungen verursachen und damit die allgemeine Wohlfahrt verringern. Das Basiswerk zum Freihandel schrieb im Jahre 1817 David Ricardo. Lässt man die sehr restriktive Annahme Ricardos weg, dass sich das Kapital zwischen den Ländern nicht frei bewegen kann, so ist das Prinzip der komparativen Vorteile nicht haltbar, da bei freiem Kapitalverkehr das Kapital rasch in die Länder mit einem absoluten Vorteil fließt.

Die Freihandelsideologie berücksichtigt weder die volkswirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kosten der Produktion noch die unterschiedliche Marktmacht der MarktteilnehmerInnen. Altvater/Mahnkopf (1997, S.

503ff.) argumentieren, dass die ökonomische und finanzielle Globalisierung weder Grenzen kennt noch ein Ende findet, ökologische Grenzen jedoch objektiv gegeben sind, weil der Planet Erde eine endliche Oberfläche, einen endlichen stofflichen Inhalt und eine nicht unendlich belastbare Biosphäre besitzt, d.h. es besteht eine Grenze der ökologischen Tragfähigkeit.

Die gewichtigsten Gegenargumente zum Freihandel als oberste Wirtschaftsmaxime:

- Die Transportkosten spiegeln nicht die wahren Kosten wider. Über die Subventionierung des Transportes, der energieintensiv ist, wird de facto auch der Handel subventioniert.
- Der Verlust von Unabhängigkeit, der aus der Spezialisierung erwächst, schwächt die Kontrolle einer Gemeinschaft über ihren Lebensunterhalt und macht sie leichter erpressbar.
- Internationaler Wettbewerb birgt die Gefahr des ökologischen Dumpings und des Sozialdumpings, d.h. der Senkung der Sozial- und Ökologiestandards und damit der Aushöhlung des Gemeinschaftslebens. Politische Strategien zur Nachhaltigkeit werden erschwert bzw. verunmöglicht.
- Freihandel führt zu einer größeren räumlichen Trennung der Produktionsnutzen von den Umweltkosten, die durch die Vergrößerung der Durchlaufmenge verursacht werden. Dadurch wird das „optimale“ Ausmaß der Durchlaufmenge leichter überschritten.
- Durch den Handel wird es einigen Ländern ermöglicht, dass sie oberhalb der Grenze ihrer geographischen Tragfähigkeit leben, indem sie Kapazitäten – natürliches Kapital – aus anderen Ländern einführen.

Mit dem Argument der höheren sozialen und ökologischen Standards ihrer Landwirtschaft verteidigt die EU auch ihre Agrarpolitik. Auf die Vertreter des Freihandels macht dies aber wenig Eindruck, auch wenn die Fördermittel für die Erhaltung der Berglandwirtschaft bisher im wesentlichen akzeptiert wurden (z.B. Green-Box-Maßnahmen bei GATT/WTO). Für die langfristige Erhaltung der Berglandwirtschaft wäre es erforderlich, dass internationalen Verhandlungen nicht die Neoklassik, sondern eine auf Nachhaltigkeit orientierte Wirtschaftstheorie zugrunde gelegt wird. Generell wäre für den internationalen Handel ein Übergang vom Prinzip des „Free Trade“ zu „Fair Trade“ einzufordern.

POSTFORDISMUS UND LANDWIRTSCHAFT

These 4:

Die ÖkonomInnen konstatieren seit Jahren den Übergang vom Fordismus zum Postfordismus als vorherrschendes Wirtschaftsmodell. Nur in der Landwirtschaft wird unter dem Einfluss der Neoklassik noch immer versucht, global den Fordismus in der Produktion und in den Köpfen durchzusetzen.

Das fordistische Wirtschaftsmodell, als dominierendes produktivistisches Entwicklungsmodell nach dem 2. Weltkrieg, das unter anderem auch einem Anspruch an nachhaltiger Entwicklung entgegensteht, wird von den ÖkonomInnen als Auslaufmodell bezeichnet. Nicht so aber in der Agrarökonomie. Die dort verwendeten Erklärungsansätze basieren im Wesentlichen auf den Grundvorstellungen neoklassischer Theorie. In der offiziellen agrarökonomischen Lehre wird zwar darauf hingewiesen, dass die landwirtschaftliche Produktion durch eine Reihe von produktionsspezifischen Besonderheiten und gewichtige externe Effekte gekennzeichnet ist, gleichzeitig wird aber betont, dass dies keinesfalls eine grundsätzliche Sonderstellung der Landwirtschaft innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems begründen kann (Henrichsmeyer/Witzke 1991, S. 21).

In den Fachzeitschriften für Wissenschaft und Verwaltung wird erwartet und begrüßt, dass die Entwicklung neuer Techniken der Prozesssteuerung und Automatisierung im Pflanzenbau und in der Tierhaltung die Produktionsabläufe in den landwirtschaftlichen Betrieben revolutionieren und weitreichende Folgewirkungen haben werden. Beispielsweise werden für die Milchviehhaltung folgende Stallsysteme gefordert (Agrarwirtschaft Heft 3/4, S. 135ff):

- Hohe Tier- und Produktionsleistung bei hoher Produktqualität (volle Ausschöpfung des genetischen Leistungspotentials durch rechnergestützte Verfahren, automatische Melksysteme und rechnergestützte Fütterung),
- Größere Herden bei geringerer Arbeitsbelastung und besseren sozialen Bedingungen (als Ziel werden 75 Kühe je Arbeitskraft genannt),
- Niedriger Investitionsbedarf,
- Höhere Anforderungen an den Tier- und Umweltschutz.

Es wird erwartet, dass die geforderte Anpassung der Herden an die Melkkapazitäten beispielsweise in Deutschland den Strukturwandel in der Landwirtschaft erheblich beschleunigt, da für bäuerliche Familienbetriebe Herden von 70 bis 80 Kühe (ca. 500.000 Liter Milchquote) notwendig sind. Zum Vergleich: in Österreich halten Bergbauernbetriebe im Durchschnitt 8 Kühe und haben eine Milchquote von ca. 29.000 Liter.

Auch in den Fachzeitschriften für die Landwirte gehen die Schlagzeilen nach wie vor in die produktivistische Richtung: mehr, schneller, billiger. „Billiger bauen, mehr Ferkel, höhere Mastleistung. Kostensenkungs- und Ertragspotentiale in der Schweinehaltung nutzen!“ (AgroBonus Nr. 1, Jänner 2000) bzw. „SEW (getrennte Aufzucht von frühabgesetzten Ferkel) – 800 Gramm Masttagszunahme sind Pflicht!“ (DLZ Agrarmagazin Nr. 1, Jänner 2000).

Das hier vermittelte Leitbild der Landwirtschaft passt überhaupt nicht zur Berglandwirtschaft, auch nicht für die überwiegende Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich bzw. in der EU, der Landwirtschaft in den nichtindustrialisierten Ländern und auch nicht zu den Wünschen und Bedürfnissen der KonsumentInnen. Es steht auch im Widerspruch zu der „postfordistischen Entwicklung“ der wirtschaftlichen Leitbereiche. Es besteht also die Gefahr, dass die agrarökonomische Lehre, die Agrarwissenschaften und die Betriebsberatung weiterhin in diese „fordistische“ Richtung forscht und berät, während die Anforderungen bereits jetzt in eine andere Richtung gehen.

DIE THEORIE DER ÖKOLOGISCHEN ÖKONOMIE

These 5:

Die Theorie der Ökologischen Ökonomie könnte für die Berglandwirtschaft eine geeignete Wirtschaftstheorie im Rahmen des marktwirtschaftlichen Systems darstellen.

Die Ökologische Ökonomie¹ geht davon aus, dass die Ökonomie selbst Teilsystem eines größeren, endlichen, nicht wachsenden und materiell geschlossenen Ökosystems ist und daher notwendigerweise selbst nicht endlos wachsen kann. Eine notwendige Bedingung für die optimale Größe besteht darin, dass die wirtschaftliche Durchlaufmenge (jener Prozess, der mit dem Einsatz von Rohmaterial beginnt, das in der Folge in Waren umgewandelt wird und der schließlich mit dem Ausstoß von Abfall endet) die Regenerations- und Absorptionsfähigkeit des Ökosystems nicht übersteigt.

Im Gegensatz zur Neoklassik geht die Ökologische Ökonomie von physischen Parametern (eine endliche Welt, komplexe ökologische Zusammenhänge, die Gesetze der Thermodynamik) aus und untersucht, wie die nichtphysischen Variablen Technologie, Präferenzen, Verteilung und Lebensstil mit dem komplexen, biophysischen System, dem wir als ein Teil angehören, in ein mögliches und sinnvolles Gleichgewicht gebracht werden können.

Nachhaltige Entwicklung erfordert einen radikalen Umschwung von einer Wachstumswirtschaft hin zu einer Wirtschaft im stationären Zustand. Dies bedeutet aber keinesfalls einen statischen Zustand und ist auch nicht gleichbedeutend mit einem „Nullwachstum des Bruttosozialproduktes“. Entwicklung ist als eine qualitative Verbesserung in der Verwendung einer gegebenen Durchlaufmenge definiert. Eine Wirtschaft im stationären Zustand als Subsystem des Planeten Erde kann sich daher entwickeln aber nicht wachsen. In einer solchen Wirtschaft muss die konstante Durchlaufmenge bis in die ferne Zukunft ökologisch nachhaltig sein und die Bevölkerung einen Lebensstandard oder Ressourcenverbrauch pro Kopf haben, der für ein gutes Leben ausreicht.

Für die ökonomische Analyse von Nachhaltigkeit bedeutet Nachhaltigkeit den Erhalt des Gesamtwertes jenes Kapitalstockes, der an zukünftige Generationen als Basis für ein bestimmtes Einkommensniveau weitergegeben wird. Dafür sind aber verschiedene Kombinationen des Kapitalstockes denkbar. Allgemein wird zwischen dem Konzept der schwachen und der starken Nachhaltigkeit unterschieden.

¹ Diese Darstellung der Theorie der Ökologischen Ökonomie bezieht sich im wesentlichen auf einen ihrer wichtigsten Vertreter, Herman Daly (1999) mit dem Buch „Wirtschaft jenseits von Wachstum“. Eine gute Kurzzusammenfassung der Theorie der Ökologischen Ökonomie mit Schwerpunkt auf den internationalen Handel findet sich bei Stagl (1999). Für eine kritische Würdigung der Ökologischen Ökonomie siehe beispielsweise Raza (1999).

Das Konzept der schwachen Nachhaltigkeit strebt an, den Kapitalstock als Ganzes zu erhalten, d.h. die Summe des von Menschen produzierten Kapitals und des natürlichen Kapitals wird im Sinne eines aggregierten Wertes konstant gehalten. Dieser Weg ist dann sinnvoll, wenn man annimmt, dass natürliches Kapital und von Menschen produziertes Kapital austauschbar sind. In der Realität sind diese beiden aber nur begrenzt substituierbar. Das Konzept der starken Nachhaltigkeit strebt an, sowohl die Summe des von Menschen produzierten Kapitals als auch die Summe des natürlichen Kapitals zu erhalten, d.h. die Erhaltung des Kapitalstocks als Aggregation nur innerhalb der zwei Kategorien und nicht zwischen ihnen. Die Zusammensetzung innerhalb jeder Kategorie verändert sich aber im Zeitablauf. Dieses Konzept ist dann sinnvoll, wenn man annimmt, dass natürliches und menschlich produziertes Kapital komplementär sind, d.h. beide Komponenten unversehrt erhalten werden müssen, weil die Produktivität des einen von der Verfügbarkeit des anderen abhängt. Die ökologische Ökonomie geht von der zweiten Annahme aus. Da in der heutigen Welt nicht mehr primär das menschlich produzierte Kapital der beschränkende Faktor ist, sondern das natürliche Kapital, ist zukünftig eine Politik erforderlich, die die gegenwärtige Produktivität des natürlichen Kapitals erhöht und sein zukünftiges Angebot steigert.

Es gibt eine weitere wichtige Kategorie, in der sich beide – natürliches und von Menschen produziertes Kapital – überschneiden: Forste, Nutztierhaltung, Fischzucht, aber auch beispielsweise die Kulturlandschaft im Berggebiet. Sie sind nicht eigentlich von Menschen produziert, aber wesentlich in ihrem natürlichen Zustand durch menschliche Tätigkeit verändert worden. Daly nennt diese Form von Kapital „kultiviertes natürliches Kapital“.

Laut Hodge (1998, S. 138 ff) sollte das Konzept der starken Nachhaltigkeit so modifiziert werden, dass bestimmte Elemente als „kritisches natürliches Kapital“ festgelegt werden, deren Bestand nicht dezimiert werden darf. Hodge schlägt hier eine sehr interessante Brücke zur Kulturlandschaft im Berggebiet. Das Ziel der Nachhaltigkeit in der Berglandwirtschaft ist nicht nur die Erhaltung der Pflanzen- und Tierarten, sondern auch die Erhaltung jener Form der menschlichen Kultur und Organisation, die notwendigerweise mit der Produktion von Landschaft in Verbindung steht, und nicht mehr einfach reproduziert werden kann, wenn sie verloren geht. Er definiert die Fähigkeit des Systems, das kritische Potential angesichts sich verändernder sozialer und ökonomischer Bedingungen zu sichern als eine Hauptaufgabe und nennt dies „kritisches institutionelles Kapital“ (eine insti-

tutionelle Struktur, die bestimmte erwünschte Landwirtschaftsformen unterstützt).

Im Rahmen der Ökologischen Ökonomie können nach Daly die wesentlichsten Politikvorschläge folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Der Verbrauch von natürlichem Kapital soll nicht länger als Einkommen erfasst werden (z.B. in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), da natürliches Kapital kein freies Gut mehr ist.
- Arbeit und Einkommen sollen weniger, der Ressourcendurchlauf stärker besteuert werden (d.h. eine ökologische Steuerreform). Dadurch würde die Effizienz der Durchlaufmenge erhöht und auf einfache Weise die Externalitäten der Ausbeutung und der Verschmutzung internalisiert.
- Die Produktivität des natürlichen Kapitals soll kurzfristig maximiert werden, und langfristig soll in eine Erhöhung seines Angebots investiert werden.
- Die Ideologie der globalen wirtschaftlichen Integration durch Freihandel, freie Mobilität des Kapitals und exportorientiertes Wachstum ist der falsche Weg. Es ist eine eher nationale Orientierung erforderlich, die in erster Linie die heimische Produktion für die inländischen Märkte entwickelt und erst dann zu internationalem Handel übergeht, wenn dieser deutlich effizienter ist.
- Als Strategien gegen die Armut in der Welt werden Bevölkerungskontrolle durch Geburtenkontrolle, Umverteilung von Vermögen und Einkommen (zwischen Norden und Süden und innerhalb der Staaten) und qualitative Verbesserungen bei der Effizienz der eingesetzten Rohstoffe anstatt quantitativer Steigerung der Ressourcendurchlaufmenge (d.h. durch Entwicklung und nicht durch Wachstum) vorgeschlagen.

Den Produktionsbedingungen und gesellschaftlichen Aufgaben der Berglandwirtschaft werden die theoretischen Ansätze und die Politikvorschläge der ökologischen Ökonomie wesentlich besser gerecht als die Neoklassik, auch wenn verschiedene Vorschläge durchaus noch Diskussionsbedarf zeigen.

FÜR EIN LANDWIRTSCHAFTSMODELL MIT ZUKUNFT

These 6:

Die EU bekennt sich in der Agenda 2000 verbal zur Multifunktionalität der Landwirtschaft. Das Bekenntnis zu einer multifunktionalen Landwirtschaft reicht aber nicht aus, sondern die längerfristige Zielvorgabe muss eine nachhaltig-ökologische Landwirtschaft sein.

Mit der Agenda 2000 wurde in der EU in allgemeiner Form das "Europäische Modell der Landwirtschaft" (Landwirtschaft über den gesamten europäischen Raum einschließlich der Regionen mit besonderen Schwierigkeiten verteilt, multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig) bekräftigt. Daraus folgt, dass in der EU zumindest verbal der Wille besteht, auch die Berglandwirtschaft in Zukunft zu erhalten.²

Im Bereich der Landwirtschaft wurden für die EU Preissenkungen in mehreren Etappen im Getreide-, Rindfleisch- und Milchsektor beschlossen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft auf dem Weltmarkt zu verbessern. Im Gegenzug werden die direkten Einkommenszahlungen an die Landwirtschaft erhöht. Das Förderungssystem wird künftig etwas flexibler, mit einem größeren Gestaltungsspielraum für die Mitgliedsländer. Die Umweltzahlungen werden verstärkt und den Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes sollen als Ergänzung der Agrarmarktpolitik künftig größere Bedeutung zukommen.

In Österreich wurde beschlossen, die Förderungsmöglichkeiten der Agenda 2000 voll auszuschöpfen. Es wurde ein ambitioniertes Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums eingereicht (Bundesministerium 1999). Beispielsweise soll der Maßnahmenkatalog des Umweltprogramms weiter ausgebaut, vertieft und höher dotiert werden. Auch die Budgetmittel für die Ausgleichszulage für Berggebiete und sonstige landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete sollen um eine Milliarde öS aufgestockt werden und die flexiblere Gestaltungsmöglichkeit soll zur Einführung eines Sockelbetrages, eines modifizierten Flächenbetrages und der Umstellung vom Sys-

² Auch die OECD Landwirtschaftsminister-Tagung vom März 1998 hat, obwohl sie natürlich das Erfordernis einer stärkeren Integration der Landwirtschaft in das multilateral Handelssystem in den Vordergrund stellt, die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft betont.

tem der Erschwerniszonen auf das System des „Neuen Berghöfekatasters“ genutzt werden.

KRITISCHE EINSCHÄTZUNG DER AGENDA 2000

Die mit der Agenda 2000 angestrebte weitere Liberalisierung der landwirtschaftlichen Produktion und die verstärkte Weltmarktorientierung wird zu einer Beschleunigung des agrarischen Strukturwandels mit all seinen negativen regionalen (Regionalwirtschaft, Arbeitsmarkt, regionale Infrastrukturen etc.), ökologischen und sozialen Effekten und Aspekten führen. Auf eine bindende Modulation der Ausgleichszahlungen aus den Marktordnungen nach der Betriebsgröße wurde verzichtet, Obergrenzen bei den Förderungen wurden nicht einmal diskutiert und ein Bezug der Förderungen zum Arbeitskräfteeinsatz der Betriebe (der nur Sinn macht, wenn er nach Betriebstyp, Erschwernis und Betriebsgröße auf nationaler Ebene differenziert wird) wurde nicht bindend festgelegt. Die Abfederung durch die Strukturpolitik im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung ist sogar offiziell nur als „flankierende Maßnahme“ der Agrarmarktpolitik deklariert.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Anwendung der Grundsätze der Neoklassik sind für die notwendige Erhaltung der Berglandwirtschaft sowohl als theoretische Basis als auch von ihren wirtschaftspolitischen Empfehlungen her ungeeignet. Sie hätten bei einer konsequenten Anwendung durch die Politik bereits den ökonomischen Zwang zur Aufgabe der Berglandwirtschaft verursacht. Mit allen dadurch entstehenden negativen Folgen für die österreichischen Berggebiete.

Theoretische Ansätze wie die ökologische Ökonomie, die die Wirtschaft und damit auch die Berglandwirtschaft als Teilsystem des Ökosystems und das natürliche Kapital als knappes Gut sehen, sind sowohl theoretisch als auch von ihren Empfehlungen für die Politik und für internationale Handelsvereinbarungen her gesehen wesentlich besser geeignet, die Berglandwirtschaft zu begreifen und zu erhalten.

Für die Erhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes im Berggebiet und die Unterstützung der Berglandwirtschaft gibt es in Österreich einen breiten gesellschaftlichen Konsens, aber es müssen auch die geeigneten theoretischen und praktischen Rahmenbedingungen in Österreich und in der Eu-

ropäischen Union geschaffen werden. Ein Landwirtschaftsmodell mit Zukunft kann kein fordistisches Modell sein, sondern eines, das nachhaltig-ökologische Ziele vorgibt. Dies nicht als „ökologische Nische“ innerhalb der Landwirtschaft, sondern als vorherrschende Bewirtschaftungsform. Bei einer solchen Perspektive kann die Berglandwirtschaft nur gewinnen.

LITERATUR

- Agrarwirtschaft. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, Heft 3/4, März/April 1999, Frankfurt/Main
- Altvater, Elmar: Die Zukunft des Marktes, Münster 1991
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgeschichte, Münster 1997
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Einreichversion vom 1.9.1999, Wien 1999
- Daly, Herman: Wirtschaft jenseits von Wachstum. Die Volkswirtschaftslehre nachhaltiger Entwicklung, Salzburg 1999
- Henrichsmeyer, Wilhelm/Witzke, Heinz Peter: Agrarpolitik. Band 1. Agrarökonomische Grundlagen, Stuttgart 1991
- Hodge, Ian: „Amenity“-Politik, Nachhaltigkeit und Erhaltung der Kulturlandschaft, in: Hovorka 1998
- Hovorka, Gerhard: Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich. Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung. OECD-Fallstudie, Forschungsbericht Nr. 43 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1998
- Hovorka, Gerhard/Reichsthaler, Rudolf/Schneeberger, Walter: Die wirtschaftliche Lage der Bergbauernbetriebe, in: Der Förderungsdienst, Heft 5 – Mai 1999, Wien 1999
- Neunteufel, Marta: Nachhaltigkeit – Eine Herausforderung für die ökonomische Forschung, Schriftenreihe Nr. 79 der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien 1997
- Raza, Werner: Politische Ökonomie und Natur im Kapitalismus. Überlegungen zur Synthese eines antagonistischen Verhältnisses, in: Kurswechsel, Heft 3/99 hrsg. v. Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Wien 1999
- Stagl, Sigrid: Ökologische Ökonomik als neuer integrativer Ansatz, in: Österreichische Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung: Analyse der Auswirkungen der gegenwärtigen Welthandelsordnung auf die Agrarmärkte im Lichte der Zukunftsfähigkeit (Kapitel VI.2), Projektbericht, Wien Dezember 1999

ABSTRACT

In diesem Beitrag wird anhand von sechs Thesen diskutiert, warum die neoklassische Theorie und die damit verbundenen Politikempfehlungen sowie das fordistische Produktionsmodell für die notwendige Erhaltung der Berglandwirtschaft ungeeignet sind. Die Theorie der Ökologischen Ökonomie könnte hingegen einen sinnvolleren Theorierahmen für die Berglandwirtschaft, die Agrarpolitik und die internationalen Verhandlungen zur Liberalisierung der Agrarmärkte darstellen.

Gerhard Hovorka, geb. 1955 in Zell/Ybbs (NÖ), Studium der Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien. Seit 1990 Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Arbeitsschwerpunkte: Agrar- und Strukturpolitik, GATT/WTO, Bergbauernpolitik, Einkommens- und Verteilungsanalysen, Agrarförderungssysteme

GVO-FREIE ÖKOLOGISCH SENSIBLE GEBIETE

RECHTLICHER RAHMEN, ARGUMENTE UND KONZEPTE

Josef Hoppichler

AUSGANGSPUNKT

Auf Grund der beschränkten Prognosefähigkeit der wissenschaftlichen Modelle und damit auf Grund der Unbestimmtheit (uncertainty) sind das Risiko und die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen der Freisetzung (Inverkehrbringung) von gentechnisch veränderten Organismen (GVOs) in Bezug auf die biologische Vielfalt sowie in Bezug auf die menschliche Gesundheit nicht voraussagbar. Ein „Beweis für die Sicherheit“ von GVOs ist vor allem für längerfristige Zeiträume nicht zu erbringen.

Beispielsweise stehen derzeit folgende Unsicherheitskategorien zur Diskussion, wobei der zeitliche Horizont einer Klärung dieser Fragen nicht absehbar ist:

- Auskreuzungs- und Invasionspotentiale bedingen große Unsicherheiten bei allen längerfristigen Prognosen über ökologische Effekte von GVOs (PASCHER, GOLLMANN 1998). Oder etwas erweitert formuliert: Die Folgen der Verschmutzung natürlicher Genpools durch synthetische Gene entzieht sich prinzipiell einer prädictiven Risikoabschätzung (MÜLLER 1998).
- Die ökologischen Nebenwirkungen der synthetischen Genprodukte (Eiweißstoffe), wie beispielsweise die Wirkung auf Nichtzielorganismen sind weitgehend unbekannt (z.B. Wirkung auf Nutzinsekten und Schmetterlingsraupen – vgl. HILBECK et al. 1998, LOSEY et al. 1999).

- Auch die Quantität der neuen Genkonstrukte ist in Betracht zu ziehen. Die enorme Erhöhung der Biomasse neuer viraler und bakterieller Gensequenzen eröffnet neue Möglichkeiten einer mikrobiellen Evolution (z.B. Antibiotikaresistenzen), (vgl. ACNFP 1998).
- Die biochemischen Folgereaktionen der neuen Eiweißstoffe in den GVOs selbst (Protein-Protein Interaktionen oder Protein-RNA Interaktionen) aber auch die Folgereaktionen in den Verdauungssystemen höherer Organismen sind unbekannt, sodass ernährungsphysiologische und immunologische Wirkungen nicht auszuschließen sind (vgl. PUSZTAI 1999, EWEN et al. 1999).
- Das genetische Paradigma der Molekularbiologie selbst, dass sich das „Programm des Lebens“ allein im genetischen Code verberge, könnte falsch sein, sodass „auch gute wissenschaftliche Arbeit in Verbindung mit falschen Annahmen zu einer fehlerhaften Weltansicht führt“ (STROHMAN 1998) und letztlich eine „fehlerhafte Welt“ erzeugt wird.
- Die direkten und indirekten Auswirkungen der GVO-Anwendung auf die biologische Vielfalt insbesondere durch eine veränderte betriebliche Managementpraxis sowie durch die Strukturwirkung des Technologieeinsatzes sind weitgehend ungeklärt.

DIE DEFINITION VON ÖKOLOGISCH SENSIBLEN GEBIETEN – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Unsicherheitsfaktoren in der Risikoabschätzung von GVOs waren Ausgangspunkt für Überlegungen – sollte es in Europa zur weitgehend „uneingeschränkten“ Inverkehrbringung von GVOs kommen – unter Anwendung des Vorsorgeprinzips größere geographische Gebiete, insbesondere aber ökologisch sensible Gebiete, in denen keine GVOs freigesetzt werden, auszunehmen. Insbesondere soll damit eine weitere Sicherheitsschranke mit Blickrichtung einer Anpassung der derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingeführt werden.

DIE FREISETZUNGSRICHTLINIE 90/220/EWG (FrRL)

Die EU-Freisetzungsrchtlinie basiert auf dem Artikel 100a des EG-Vertrages, der zur Rechtsvereinheitlichung des Binnenmarktes dient. Sie ist somit Teil des Wettbewerbsrechts der EU. Es sind insbesondere unter Neufassung des Amsterdamer Vertrages nur nationale Spielräume und somit abweichende Maßnahmen möglich, wenn sie zum Schutz der Umwelt und der Arbeitsumwelt dienen und wenn sie auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen sowie für dieses Land relevant sind (LOIBL/STELZER 1997). Gleichzeitig mit dem Rechtsvereinheitlichungsziel gibt die FrRL aber auch vor, umfassend dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu dienen und man beruft sich im Novellierungsvorschlag der EU-Kommission (9855/99 vom Juli 1999) sogar auf die Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip. Letzteres ist aber durch den Artikel 130r des EG-Vertrages definiert, wobei nicht nur „die verfügbaren wissenschaftlichen technischen Daten“ sondern auch „die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft“ sowie „die wirtschaftlichen und sozialen“ Rahmenbedingungen in den Regionen zu berücksichtigen sind. Daraus ergeben sich aber wesentliche Widersprüche in Anwendung und Umsetzung der EU-FrRL, die nach wie vor einer Klärung bedürfen.

Die möglichen unterschiedlichen Umweltbedingungen innerhalb der EU werden aber insofern in der FrRL berücksichtigt, indem in der gültigen Version in Artikel 13 Abs. 5 eine beschränkte Genehmigung der Inverkehrbringung von GVOs in Bezug auf „geographische Gebiete“ vorgesehen ist. Im Novellierungsvorschlag wiederum, obwohl explizit im Artikel 13 nicht mehr erwähnt, wird in Anhang IV eine mögliche Einschränkung in Bezug auf den Ort der Freisetzung bzw. Inverkehrbringung angesprochen. Hinzuweisen ist auch, dass der neue Kommissionsvorschlag eine erweiterte Definition von Umweltverträglichkeitsprüfung (im Englischen: environmental risk assessment) erbringt, indem u.a. auch indirekte Effekte wie z.B. eine Veränderung in der betrieblichen Managementpraxis einbezogen werden.

Die Novellierung der FrRL ist aber noch nicht abgeschlossen, sondern wird voraussichtlich im Rahmen der weiteren parlamentarischen Behandlung einige Abänderungen und Klarstellungen erfahren. So wurde beispielsweise in den Abänderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments im Artikel 13d bzw. 13e die Neuformulierung aufgenommen, dass „die zuständige

Behörde zusätzliche Auflagen zum Schutz ökologisch empfindlicher Gebiete erteilen kann.“

DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSRICHTLINIEN DER EU (UVP-RL)

Die Verwendung des Begriffes "ökologische Empfindlichkeit der geographischen Räume (engl. areas)" findet sich in der EU-RL 97/11/EG zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. Obwohl nach dem österreichischen Gentechnikrecht nur beim Arbeiten in geschlossenen Systemen ab einer bestimmten Sicherheitsstufe bzw. Größenklasse eine UVP vorgesehen ist, während bei der Freisetzung die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem österreichischen Gentechnikgesetz bzw. nach der RL 90/220/EWG erfolgt, stehen die beiden Rechtsbereiche in einem logischen Zusammenhang der sachlichen Gleichwertigkeit.

Im Artikel 4 RL 97/11/EG wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bei bestimmten Projekten (Anhang II) anhand einer Einzelfalluntersuchung und/oder bei der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien entscheiden, ob eine UVP durchzuführen ist. Bei dieser Entscheidung sind die relevanten Auswahlkriterien in Anhang II zu berücksichtigen.

Beim "Standort des Projektes" wird die „ökologische Empfindlichkeit der geographischen Räume“ anhand folgender Punkte beurteilt: bestehende Landnutzung; Reichtum, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen; Belastbarkeit der Natur unter besonderer Berücksichtigung folgender Gebiete: Feuchtgebiete, Küstengebiete, Bergregionen und Waldgebiete, Reservate und Naturparks, nationale sowie Natura 2000 Schutzgebiete, Gebiete mit überschrittenen Umweltqualitätsnormen, Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte sowie historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften.

Bei den "Auswirkungen" ist insbesondere folgendem Rechnung zu tragen: dem Ausmaß der Auswirkung (geographisches Gebiet und betroffene Bevölkerung), dem grenzüberschreitenden Charakter, der Schwere und Komplexität, der Wahrscheinlichkeit sowie der Dauer, Häufigkeit und Reversibilität.

Damit ist "die ökologische Empfindlichkeit geographischer Räume" zwar sehr weit gefasst – weiter als bei Landschafts- und Naturschutzgebieten im allgemeinen - gleichzeitig aber auch als wesentliches differenzierendes Auswahlkriterium bei der Beurteilung der (potentiellen) Umweltauswirkungen von Großprojekten festgelegt.

DAS NATURA 2000 SCHUTZGEBIETSNETZ

Durch den Beitritt zur EU hat sich Österreich zur Umsetzung der beiden Richtlinien, die den Biotop- und Artenschutz betreffen, verpflichtet. Es sind dies die "Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten" (RL 79/409/EWG – Vogelschutzrichtlinie) und die "Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten" (RL 92/43/EWG) – Fauna-Flora-Habitatrichtlinie – FFH-Richtlinie), die zusammen das Natura 2000 Schutzgebietsnetz begründen. Im Folgenden wird auf den vorsorgenden Ansatz der FFH-Richtlinie eingegangen.

Mit Wirksamwerden von Natura 2000 gilt, dass neue Pläne oder neue Projekte, die ein ausgewiesenes Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, einer Prüfung auf Verträglichkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen für dieses Gebiet zu unterziehen sind. D.h. es ist eine sorgfältige Abwägung zwischen Naturschutzinteressen und entgegengesetzten Interessen notwendig, wobei allein die Wahrscheinlichkeit von erheblichen Beeinträchtigungen die Verträglichkeitsprüfung bedingt. Nach der Interpretation der EU-Kommission (siehe DG XI Newsletter Natura 2000 (2) 1996) ist diese Bestimmung eine Ergänzung zu den Richtlinien für die UVP (siehe vorher RL 85/337/EWG und RL 97/11/EG).

Im Artikel 6 (3) der FFH-Richtlinie wird weiters festgestellt, dass unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung (mit Ausnahme bei überwiegendem öffentlichen Interesse und beim Fehlen von Alternativlösungen) ein Mitgliedsland einem Plan bzw. Projekt nur zustimmen kann, wenn festgestellt wurde, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird und "gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört" wurde.

ANDERE ANSATZPUNKTE FÜR ÖKOLOGISCH SENSIBLE GEBIETE

Der Begriff von „ökologisch sensiblen Gebieten“ bzw. „empfindlichen Ökosystemen“ findet sich häufig im Rahmen von Diskussionen über europäische Umweltrechtsvorschriften bzw. damit verbundenen Politiken. So spielen diese Begriffe – neben den erwähnten UVP-Richtlinien bzw. Naturschutzrichtlinien – insbesondere im Zusammenhang mit der Transitproblematik, der Diskussion der Tourismusfolgen, der Wasserpolitik aber auch im Zusammenhang mit den Förderungen auf Grund der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eine wichtige Rolle.

- Gerade im Zusammenhang mit **den flankierenden Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP)** wird im Bereich der Förderung von benachteiligten Gebieten bzw. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen (VO 2078/92) immer wieder die Zielsetzung einer umweltgerechten Landwirtschaft in ökologisch sensiblen Gebieten als Leitbild dargestellt. So stellte z.B. Agrarkommissar Franz Fischler (FISCHLER 1998) die Ausdehnung der benachteiligten Gebiete (gemeint sind die sogenannten „Kleinen Gebiete“) auf die ökologisch sensiblen Gebiete, die sich aus dem Natura 2000-Schutzgebietsnetz ergeben, als wichtiges neues Instrument im Rahmen der Agenda 2000-Reformen dar.
- **Das Programmplanungsdokument Agenda 21 der UNCED 92:** Sehr klar angesprochen wird die ökologische Empfindlichkeit bestimmter Gebiete im Rahmen des Agenda 21-Kapitels 12 (Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme: Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürren) und des Kapitels 13 (Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme: nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten). Letzteres ist vor allem für Österreich, mit seinem hohen Berggebietsanteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (57%) von besonderer Bedeutung.
- **Die Konvention über biologische Vielfalt (CBD):** Wesentliche Elemente der CBD sind neben allgemeinen Bestimmungen zum Schutz von biologischer Vielfalt unter anderem auch Forderungen zur Ausweisung von Schutzgebieten bzw. zur Erhaltung der Vielfalt in den natürlichen Lebensräumen (In-situ-Erhaltung), For-

derungen zur Installierung von Gen- und Samenbanken (Ex-situ-Erhaltung), zur nachhaltigen Nutzung, zur Setzung von Anreizmaßnahmen, zur verstärkten Forschung und Ausbildung sowie zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in Bereichen wie der Umweltverträglichkeitsprüfung¹.

STRATEGIEN UND KONZEPTE ZUR UMSETZUNG VON GVO-FREIEN ÖKOLOGISCH SENSIBLEN GEBIETEN

NATURSCHUTZGEBIETE

Die naturwissenschaftliche Ursachen- und Wirkungsanalyse der Biodiversitätsgefährdung sieht die wesentlichen Veränderungskräfte und Schädigungsquellen in den modernen, durch industrielle Inputs gekennzeichneten Landwirtschaftsmethoden.

Durch Bewirtschaftungsaufgabe, Intensivierung und Änderung der Bewirtschaftungstechnik ist vor allem der kulturabhängige Arten- und Biotopbestand (Wiesen-, Ackerwildkräuter, kulturbegleitende Arten, Magerwiesen, Feuchtwiesen, Niederwälder, Almen etc.) gefährdet (vgl. BMUJF 1988 und 1995). GEPP (1994) nennt als Hauptursachen der Artengefährdung durch die Landwirtschaft die Zerstörung und Änderung der Lebensräume (Ausdehnung der Monokulturen; Intensivbewirtschaftung, Entwässerung und Flurbereinigung), die chemische Belastung durch Pestizideinsatz und großflächiger Nährstoffanreicherung (Düngung) sowie die Folgen der Technisierung durch standardisierten Geräteeinsatz.

Nachdem man aber weder auf sichere wissenschaftlichen Prognosemethoden noch auf ein sicheres Wissen über das Zielsystem der biologischen Vielfalt aufbauen kann und da man weiters insbesondere in Einzelfalluntersuchungen kaum kumulative Effekte und die Interaktionen mit der menschlichen Gesellschaft berücksichtigen kann, erscheinen vorsorgende Schutzstrategien im Sinne der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität zusätzlich notwendig. Diese Schutzstrategien sollen an die Erfahrungen

¹ So findet sich beispielsweise der Ausdruck "gegebenenfalls die Beteiligung der Öffentlichkeit" aus den Artikel 14 (1) CBD in ähnlichem Wortlaut in der FFH-Richtlinie Art. 6 (3) wieder.

mit den bisherigen Schutzstrategien und die dabei gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse anknüpfen.

Es ist also naheliegend, dass man insbesondere in Natur- und Landschaftsschutzgebieten nicht nur die traditionellen Agrartechniken durch Politikmaßnahmen so steuert, dass die Landwirtschaft nachhaltig und extensiv sowie in Übereinstimmung mit den Erhaltungszielen produziert, sondern dass auch die neuen Agrartechniken wie z.B. GVOs einer eindeutigen Prüfung unterzogen werden, wobei eine restriktive Handhabung eine wichtige Option für diese Gebiete darstellt.

ERHALTUNG DER GENTECHNIKFREIHEIT DES BIOLOGISCHEN LANDBAUS

Auf Grundlage der Prinzipien des biologischen Landbaus (Systemintegration und Ursachenbezogenheit, Vorsorge und Risikovermeidung, Kontrollierbarkeit und Reversibilität, Qualitätsdefinition durch die Methode selbst, Erhaltung der Methodenvielfalt) werden gentechnisch veränderte Organismen oder deren Produkte im biologischen Landbau nicht eingesetzt und in seinen Erzeugnissen nicht verwendet.

Die klare und eindeutige Positionierung der AkteureInnen des biologischen Landbaues europaweit, zusammen mit der Unterstützung von Konsumentenschutzverbänden, führte dazu, dass das Europäische Parlament im Sinne der biologischen Landwirtschaft Stellung bezog, und dass im Rahmen der Novellierung der EU-Verordnung 2092/91 über den biologischen Landbau folgender Passus eingearbeitet wurde: "Genetisch veränderte Organismen und/oder auf deren Grundlage hergestellte Erzeugnisse nicht verwendet werden dürfen; hiervon ausgenommen sind Tierarzneimittel und bestimmte Arten von Düngemitteln und Bodenverbessern" (Gentechnikverbot des biologischen Landbaus).

Nachdem die Inverkehrbringung von GVO ein irreversibler Prozess ist, muss man aufgrund des Gentransfers, aber auch aufgrund technischer Verunreinigungen insbesondere im Rahmen der Be- und Verarbeitung, davon ausgehen, dass auch Produkte, die einwandfrei nach den Richtlinien für den biologischen Landbau gentechnikfrei erzeugt wurden, Verunreinigungen mit GVOs enthalten werden. Deshalb ist man im biologischen Landbau gezwungen, den Weg der strikten Warenflusskontrolle gleich wie bei chemischen Pflanzenschutzmitteln auch im Bezug auf die Gentechnik zu gehen,

und man kann nicht auf absolute analytisch festgestellte Rückstandsfreiheit, selbst wenn es dem vorwiegenden Interesse der KonsumentInnen und ProduzentInnen entsprechen würde, beharren (Mindestschwelle für unvermeidbares Vorhandensein von GVOs).

Um den Anforderungen des Gentechnikverbots im biologischen Landbau auch im Sinne der Konsumentenerwartungen gerecht zu werden, ist es notwendig, dass besondere Schutzmechanismen für diese Landbaumethode eingeführt werden.

Insbesondere bedarf der biologische Landbau (unter der Prämisse des zunehmenden Einsatzes von GVOs in der Landwirtschaft) neben eines Produktionsschutzes vor GVOs, auch eigenständiger Vermehrungsgebiete und zunehmend eigenständiger Züchtungsanstrengungen bei immer mehr Kulturpflanzen, um seine alternativen Optionen einer Nichtanwendung von GVOs zu wahren.

Im Zusammenhang mit der Erhaltung der biologischen Vielfalt durch agrarische Maßnahmen wächst dem biologischen Landbau eine entscheidende Bedeutung zu. So kam man in der Evaluation der österreichischen Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) zum Schluss, dass "in Zusammenschau von aktueller Akzeptanz und den dargelegten Befunden ein unmittelbar stark positiver Einfluss zur Sicherung und Erhöhung der Artenvielfalt insbesondere bei den Maßnahmen "Biologische Wirtschaftsweise", "Verzicht auf bestimmte ertragssteigernde Betriebsmittel" und "Pflege ökologisch wertvoller Flächen" zu konstatieren ist" (BLÜMEL et al. 1996).

Das umfassende Bemühen unter den Rahmenbedingungen der allgemeinen Inverkehrbringung von GVOs in der Landwirtschaft, die vorsorgende alternative Methode einer „gentechnikfreien“ Agrarerzeugung aufrecht zu erhalten, bedingt, dass der biologische Landbau größere geographische Gebiete benötigt, um

- die Schutz- und Erhaltungsfunktion für die biologische Vielfalt weiterzuführen,
- einen Entwicklungsraum für eine „gentechnikfreie“ nachhaltige Landwirtschaft zu gewährleisten und damit der Gesellschaft eine alternative Technologieoption bei Fehlentwicklungen im konventionellen Bereich anbieten zu können,

- die für die „gentechnikfreie“ Erzeugung notwendigen Vermehrungs- und Zuchtstrategien für das biologische Saatgut umzusetzen (standortangepasste Pflanzenzüchtung für den biologischen Landbau, Eigenvermehrung durch die biologische Landwirtschaft, Erhaltungszüchtung, Aufbau und Entwicklung einer eigenständigen Zuchtarbeit),
- die integrale Umsetzung der In-situ-(on farm)-Erhaltungsstrategien für die pflanzengenetischen Ressourcen durchführen zu können.

Die Frage, ab wann oder ab welchem Kriterium (Flächenanteil, Betriebsanteil) man eine solche Schutzgebietsfunktion administrativ wirksam anerkennt, kann nur in Übereinstimmung mit der Weiterentwicklung der Biodiversitätsforschung auf der einen Seite und unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Diskurses (unter Einbeziehung der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit) auf der anderen Seite gelöst werden.

IN-SITU (ON-FARM) ERHALTUNG² PFLANZENGENETISCHER RESSOURCEN

Ausgehend vom Globalen System der FAO für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen³ wurden die Umsetzungsschritte zur In-situ Erhaltung auf europäischer und nationaler Ebene unter Berücksichtigung der Bäuerinnen und Bauern bzw. privater Initiativen immer wieder gefordert. Insbesondere in Österreich wurde bis jetzt die In-situ bzw. On-farm Erhaltung von ackerbaulichen und gärtnerischen Nutzpflanzen fast ausschließlich durch Aktivitäten privater Vereine, Gruppen von biologischen Landwirten sowie engagierten Einzelpersonen getragen. Aber auch international kommt den sogenannten „grass root movements“ verstärkte Anerkennung zu. Große Bedeutung hat die In-situ Erhaltung im

² In-situ Erhaltung – in der natürlichen Umgebung, am ursprünglichen Standort. Die Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung und Wiederherstellung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung und – im Fall domestizierter oder gezüchteter Arten – in der Umgebung, in der sie ihre besonderen Eigenschaften entwickelt haben.

On-farm Erhaltung – meint die Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen durch ihre Bewirtschaftung, insbesondere die Kultivierung von Kulturarten (z.B. traditioneller Landsorten) im bäuerlichen Betrieb. Die On-farm-Bewirtschaftung geht über die bloße Erhaltung hinaus, da pflanzengenetische Ressourcen zugleich verbessert und weiterentwickelt werden.

³ Generativ vermehrungsfähiges Material von Pflanzen mit aktuellem oder potentielltem Wert für die menschliche Nutzung, einschließlich Landsorten, verwandten Wildarten und –formen und speziellem Material der Kulturpflanzen.

Bereich des alpinen Dauergrünlandes. Insbesondere im alpinen Bereich ist eine sehr differenzierte Struktur an Ökosystemen mit unterschiedlichen klimatischen Voraussetzungen, Geländeformen und Böden gegeben. Über die Dynamik der Veränderung der Biodiversität und ihre Gefährdung im Alpenraum bestehen große Wissenslücken.

In den 70er und 80er Jahren wurde das vorwiegende Augenmerk zur Erhaltung der pflanzengenetischen Ressourcen auf die Genbanken bzw. Ex-situ Erhaltung gelegt. Im Rahmen der Vorbereitungen zur UNCED-Konferenz bzw. zur Verhandlung der "Konvention über biologische Vielfalt" wurde man sich bewusst, dass ohne In-situ Erhaltung insbesondere auch der pflanzengenetischen Ressourcen eine längerfristige Erhaltungsstrategie nicht gewährleistet werden kann.

Es bestand also bezüglich der Strategien für In-situ Erhaltungsmaßnahmen bzw. deren wirksame Umsetzung ein Nachholbedarf. Zielobjekte waren primär die bis jetzt noch unberührten oder kaum genützten pflanzengenetischen Ressourcen, namentlich der Land- und Primitivsorten sowie der Wildpflanzen (SCHACHL 1996). Insbesondere im Rahmen der 4. Internationalen technischen Konferenz über pflanzengenetische Ressourcen (in Leipzig 1996) wurden nationale Strategien eingefordert, um ein Netzwerk von In-situ Erhaltungsgebieten in "protected areas" einzurichten, das sich gleichsam am internationalen Netzwerk zu Genbanken orientieren könne. In der Folge wurden auch Maßnahmen und Entwicklungsvorhaben zur In-situ Erhaltung im Rahmen des in Leipzig angenommenen Global Plan of Action (GPA)⁴ als prioritär eingestuft.

Kleinbäuerliche Strukturen in benachteiligten Gebieten (auch in Europa) haben aufgrund der Selbstversorgungsorientierung in der Vergangenheit einen wesentlichen Beitrag geleistet, um pflanzengenetische Ressourcen zu erhalten (HAMMER 1998). Es ist naheliegend, die kleinbäuerlichen Strukturen insbesondere auch im österreichischen Berg- und Alpengebiet für die Wiederetablierung der Erhaltung on-farm zu nützen.

Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, dass die In-situ (On-farm) Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen nur unter den Bedingungen einer

⁴ Global Plan of Action for the Conservation and Sustainable Utilization of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.

Nichteinkreuzung von GVOs erfolgen kann und folglich auch eines Gebietsschutzes bedarf.

Ein anderer Ansatzpunkt ergibt sich in der Definition von Entwicklungsgebieten in Anlehnung an Biosphärenreservate (auf Grundlage des ökosystemaren Programms "Man and the Biosphere" (MAB) der UNESCO). Auf das daraus ableitbare Konzept eines „Experimentierraumes für nachhaltige Entwicklung“ wird im Rahmen dieses Beitrages nicht näher eingegangen.

DAS INTEGRALE KONZEPT EINES GENTECHNIKFREIEN ALPEN- UND BERGGEBIETES ALS BEISPIEL FÜR EINE GRÖßERE BIOGEOGRAPHISCHE REGION

Als Einzelstrategie haben alle bisher dargestellten Argumentationslinien bestimmte Stärken und Schwächen, um allgemeine Verbindlichkeit zu erlangen. Deshalb wurde versucht, eine zusammenschauende Strategie für eine größere biogeographische Region, wie sie das Alpen- und Berggebiet Europas darstellt, festzulegen (vgl. auch SCHERMER 1999).

In Ergänzung zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EU-Freisetzungsrichtlinie könnte man das Alpen- und Berggebiet als „GVO-freies Biosphärenschutzgebiet“ (als alternative landwirtschaftliche Technologieoption zum Schutz der Berg- und Wasserressourcen sowie als Ausgleichs- und Regenerationsraum) definieren (Argumente siehe nächstes Kapitel).

AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE EINER EXPERTINNENBEFRAGUNG ZU DEN DARGESTELLTEN KONZEPTEN

Die sich aus den dargestellten Problembereichen ergebenden Kernfragen sowie die Konzepte für GVO-freie ökologisch sensible Gebiete wurden im Rahmen einer ExpertInnenbefragung in Bezug auf ihre Relevanz bzw. auf ihre Realisierbarkeit getestet (vgl. HOPPICHLER 1999).

Im Juni/Juli 1999 wurden 268 Fragebögen ausgesandt und die ausgewählten ExpertInnen gleichzeitig telephonisch benachrichtigt. Die Aussendung erbrachte 152 auswertbare Fragebögen, was einer beachtlichen, und für

schriftliche Befragungen weit überdurchschnittlichen Rücklaufquote von 57% entspricht. Auch dies spiegelt die Brisanz der Thematik wider.

Die Zielgruppen der Befragung waren Naturschutzfachleute aus den Landesverwaltungen (Naturschutz, UmweltsenatorInnen, Nationalparks), AgrarexpertInnen (Landesverwaltung, Landwirtschaftskammern, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), WissenschaftlerInnen (BiologInnen, Technikfolgenabschätzung, BiotechnologInnen), Leiter bzw. ExpertInnen landwirtschaftlicher Fachschulen, VertreterInnen der Verbände des Biologischen Landbaus sowie unterschiedlicher Umwelt- und Naturschutzorganisationen, PolitikerInnen (primär auf Landesebene) und ExpertInnen des Konsumentenschutzes bzw. der Lebensmittelbehörden.

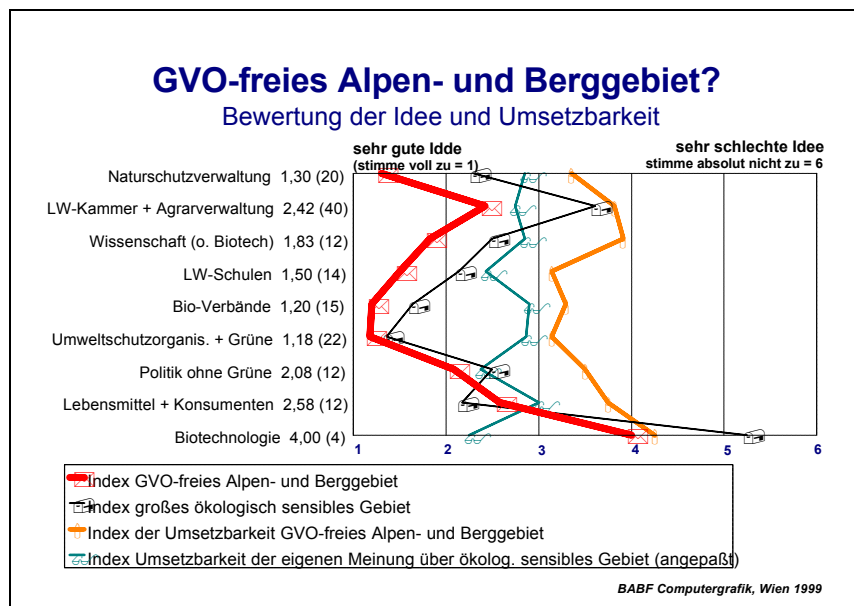
DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

- Das Verhältnis zwischen Naturschutz und Gentechnikanwendung in der Landwirtschaft ist ein äußerst klärungsbedürftiges. Ca. 75 % der befragten ExpertInnen betrachten GVOs als wesentliche Beeinträchtigung in einem Naturschutzgebiet und fordern fast mit dem gleichen Prozentsatz zumindest eine Ausdehnung der Nicht-Freisetzung auf Gebiete, die an Naturschutzgebiete angrenzen. 80% der befragten Personen sind der Meinung, dass die regional betroffene Öffentlichkeit anzuhören ist.
- Das Konzept, möglichst große, GVO-freie, ökologisch sensible Gebiete (z.B. von der Größe eines Bundeslandes) zu definieren, wird von der großen Mehrheit der ExpertInnen ebenfalls begrüßt (ca. 73 %). Man ist auch von einer Argumentierbarkeit oder Umsetzbarkeit im Rahmen der EU relativ überzeugt. Dieses Konzept ist aber nicht konfliktfrei. Es gibt in Teilen der Agrarverwaltung sowie in einzelnen Wissenschaftsbereichen auch eine starke Ablehnungshaltung.
- Die Idee das gesamte Alpen- und Berggebiet als „GVO-freies Biosphärenschutzgebiet“ auszuweisen, wird mit der Begründung:
 - eine Modellregion für einen alternativen landwirtschaftlichen Technologiepfad zu schaffen,
 - nachhaltige Entwicklungsplanung in der Landwirtschaft in Kombination mit Naturschutzanforderungen zu verwirklichen,

- den Schutz der Berg- und Wasserressourcen durch extensive Wirtschaftsweisen sicher zu stellen
- und um einen Ausgleichs- und Regenerationsraum für mögliche, nicht vorhersehbare Fehlentwicklungen (durch Gentechnikanwendung in der Landwirtschaft) anzubieten,

von 78 % der Befragten als gute bis sehr gute Idee bezeichnet. Dieses Konzept hätte somit einige politische Brisanz. Was die Umsetzbarkeit betrifft hält man sich eher bedeckt: Man sagt weder, es sei realistisch, noch es sei unrealistisch.

Abbildung 1: Bewertung der Idee eines „GVO-freien Alpen- und Berggebietes“ und Umsetzbarkeit des Konzeptes nach Tätigkeitsbereiche



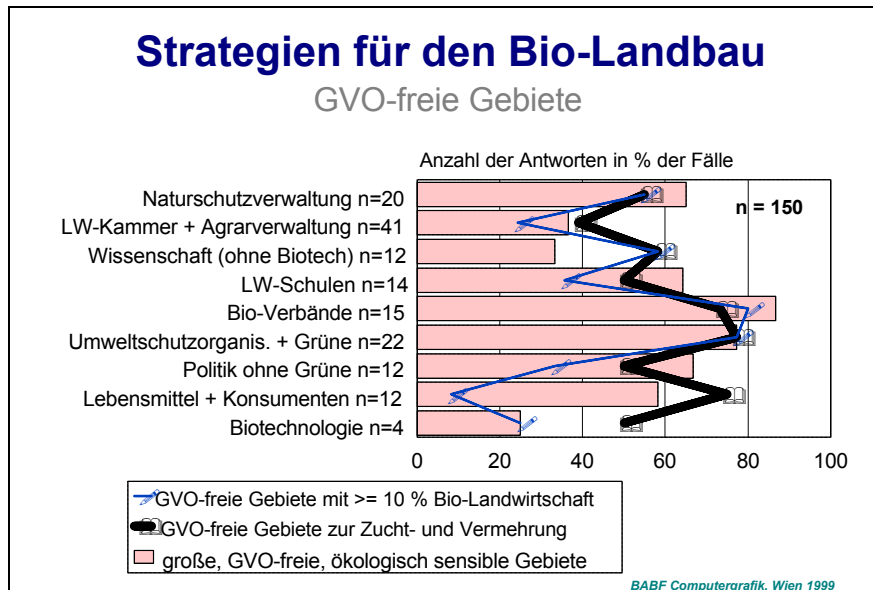
- Große Defizite bestehen in der Berücksichtigung der Bedürfnisse des Biologischen Landbaus. So werden von 89 % der befragten ExpertInnen GVO-freie Zucht- und Vermehrungsgebiete für biologisches Saatgut gefordert.
- Als Strategieempfehlung für den Biologischen Landbau werden vorwiegend neben der Berücksichtigung der Gentechnikfreiheit in den Agrarumweltprogrammen und der Unterstützung der regionalen Vermarktung vor allem gebietsbezogene Strategien genannt.

Dabei werden möglichst große GVO-freie Gebiete bevorzugt. Auf die Frage, wer die zusätzlichen Analysekosten für die Gentechnikfreiheit tragen soll, wird vorwiegend das Verursacherprinzip (Erzeuger von GVOs) angesprochen. Es wird aber auch von den VertreterInnen der Bio-Verbände die Meinung geäußert, die öffentliche Hand soll zahlen.

Tabelle 1: Antworthäufigkeiten für Strategieempfehlungen für den Biologischen Landbau - Mehrfachantworten

| Strategien für den Biologischen Landbau (n=150) | Anzahl Antworten | % der Gesamtantw. | % der Gesamtfälle (n) |
|---|---------------------|-------------------|-----------------------|
| Bio-LW Einsatz für GT-Freiheit - aber kein Politikum machen | 34 | 5,3 | 22,4 |
| Bio-LW Öffentlichkeit soll für Analysekosten zahlen | 41 | 6,3 | 27,0 |
| Bio-LW Saatgutvermarktung soll für Analysekosten zahlen | 64 | 9,9 | 42,1 |
| Bio-LW rechtlich geregelte Positivkennzeichnung genügt | 39 | 6,0 | 25,7 |
| Bio-LW GT-Freiheit durch ÖPUL fördern | 95 | 14,7 | 62,5 |
| Bio-LW GT-Freiheit über die regionale Vermarktung fördern | 91 | 14,1 | 59,9 |
| Bio-LW GT-freie Gebiete mit mehr als 10% Bio-Landwirtschaft | 68 | 10,5 | 44,7 |
| Bio-LW GT-freie Gebiete zur Zucht und Vermehrung | 86 | 13,3 | 56,6 |
| Bio-LW grundsätzlich größere GT-freie Gebiete | 87 | 13,4 | 57,2 |
| Bio-LW soll Musterprozesse führen | 28 | 4,3 | 18,4 |
| Bio-LW sonstige Strategie | 14 | 2,2 | 9,2 |
| GESAMT | 647 | 100 | 425,7 |

Abbildung 2: Auswahl von Strategien für den Biologischen Landbau – Präferenzen für GVO-freie Gebiete nach Tätigkeitsbereiche



- Man ist auch eindeutig der Ansicht, dass die In Situ (On Farm) Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen gentechnikfrei erfolgen müsse. Auch hier bestehen große Defizite, diese wichtigen Anforderungen in den politischen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Im Laufe von Vorgesprächen mit ExpertInnen und als Ergebnis der diversen Anmerkungen zum Fragebogen stellte sich heraus, dass im Hintergrund der Thematik Freisetzung und Inverkehrbringung von GVOs (nachdem es sich um einen weitgehend irreversiblen Prozess handelt) auch um eine grundsätzliche Rechtsfrage gerungen wird: Ob die Bürgerinnen, die Freisetzungen und GVOs in Nahrungsmittel ablehnen, ein Recht auf die genetische Integrität einer „natürlichen“ Umwelt haben oder ob die Betreiber von Freisetzungen ein Recht auf Belastung mit GVOs (unabhängig vom Nachweis eines möglichen Schadens) haben.

Dabei interessieren nicht so sehr die gegenwärtige Rechtslage, sondern vielmehr die möglichen politischen Optionen zur Klärung dieser Frage. Wie immer, wenn ein öffentliches Gut, wie sie die Gentechnikfreiheit letztlich darstellt, zur wirtschaftlichen Disposition steht und plötzlich knapp wird, ergeben sich daraus erhebliche gesellschaftliche Konflikte.

LITERATUR

- ACNFP: ACNFP ADVICE ON OCCURRENCE OF AAD GENE IN MONSANTO INSECT PROTECTED AND ROUND-UP READY COTTONSEED. Advisory Committee on Novel Foods and Processes (ACNFP), Großbritannien 1999
- BLÜMEL et al.: Ökologische Evaluierung des Umweltprogramms (ÖPUL) – Biodiversität. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (BMLF), Wien 1996
- BMUJF: Artenschutz in Österreich. Grüne Reihe des BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, JUGEND UND FAMILIE (BMUJF), Wien 1988
- BMUJF: Nationaler Umweltplan Österreich (NUP). BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, JUGEND UND FAMILIE (BMUJF), Wien 1995
- EU-KOMMISSION SEC – 1998 – 348: First Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity by the European Community. Commission Staff Working Paper SEC(1998) 348, Commission of the European Communities, Brussels 1998
- EWEN, SWB., PUSZTAI, A.: Effect of diets containing genetically modified potatoes expressing Galanthus nivalis lectin in rats small intestine. Lancet 1999; 354; 1353-1354.
- FISCHLER, F. 1998: Sustainable Agriculture and Rural Development: How Agenda 2000 will contribute to Nature Protection. Speech by Dr. Franz Fischler (EU-Commission), Conference "Natura 2000 and people: a partnership", Bath 1998
- GEPP, J.: Rote Listen gefährdeter Tiere Österreichs. Grüne Reihe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, 2, 355 pp, 1994
- HAMMER, K.: Genpools – Struktur, Verfügbarkeit und Bearbeitung für die Züchtung. In: Schriften zu Genetischen Ressourcen, Begemann und Vögel (Hg.) ZADI, Bonn 1998
- HILBECK, A. et al.: Toxicity of Bacillus thuringiensis Cry1Ab Toxin to the Predator Chrysoperla carnea (Neuroptera: Chrysopidae). Environ. Entomol. 27(5): 1255-1263 (1998).
- HOPPICHLER, J.: ExpertInnenbefragung zur Bewertung und Evaluation "GVO-freier ökologisch sensibler Gebiete". Forschungsberichte 10/99 – Bundeskanzleramt (Sektion VI), Wien 1999
- LOSEY, JE. et al. : Transgenic pollen harms monarch larvae. Nature. 1999 May 20; 399(6733)
- LOIB, G., STELZER, M. 1997: Nationale Souveränität im Gentechnikrecht – Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben für eine weitergehende Regelung der Gentechnik. Rechtsgutachten im Auftrag der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz, Wien 1997

- MÜLLER, W.: Das Konzept „Unbestimmtheit (uncertainty)“ am Beispiel der Verschmutzung natürlicher Genpools durch GVPs. Gutachten im Auftrag der BA für Bergbauernfragen, Wien 1998 (nicht publiziert)
- PASCHER, K., GOLLMANN, G.: Biologische Grundlagen und Möglichkeiten der Auskreuzung von gentechnisch veränderten Pflanzen – Grenzen der Prognostizierbarkeit des ökologischen Verhaltens. Gutachten im Auftrag der BA für Bergbauernfragen, Wien 1998 (nicht publiziert)
- PUSZTAI, A.: Nutritional, Metabolic and Immunological Consequences of Feeding Rats on Diets Containing GM-Potatoes. Vortrag im Festsaal der Universität für Bodenkultur, Wien, 21. Juni 1999.
- SCHACHL, R.: Erhaltung genetischer Ressourcen bei Nutzpflanzen und Haustieren. Der Förderungsdienst, 44. Jg.-Heft 4/1996, Wien 1996
- SCHERMER, M.: Gentechnologie und Agrarökologie – Die GVO-freie Zone als alternativer Technologiepfad. Gutachten im Auftrag der BA für Bergbauernfragen, in: Forschungsberichte 10/99 – Bundeskanzleramt (Sektion VI), Wien 1999
- STROHMAN, R.: Das Human-Genom-Projekt: Was ist das Programm? In: Dokumentation der Enquete „Gläserne Menschen“, Dr.-Karl-Renner Institut, Wien 1998

ABSTRACT

In diesem Beitrag werden ausgehend vom Konzept der „Unbestimmtheitsfaktoren“ im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung bei Freisetzungen von gentechnisch veränderten Organismen (GVOs) die europäischen bzw. internationalen Rechtsgrundlagen zur Definition von „GVO-freien ökologisch sensiblen Gebieten“ erläutert (z.B. EU-Freisetzungsrichtlinie, UVP-Richtlinien, Natura-2000 Schutzgebietsnetz, Konvention über biologische Vielfalt). Es erfolgt eine Diskussion von Konzepten und Argumentationslinien, die GVO-freie Gebiete als weitere Sicherheitsschranke im Sinne des Vorsorgeprinzips begründen (z.B. Naturschutzgebiete, Zucht- und Vermehrungsgebiete für den biologischen Landbau, In-situ Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen, Schutz der Berg- und Wasserressourcen). Aufbauend auf die dargelegten argumentativen Grundlagen werden die Ergebnisse einer ExpertInnenbefragung zur Bewertung und Evaluation „GVO-freier ökologisch sensibler Gebiete“ dargestellt.

Josef Hoppichler studierte Agrarökonomie an der Universität für Bodenkultur. Seit 1985 Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Derzeitiger Forschungsschwerpunkt ist die Technologiefolgenabschätzung insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen der Gen- und Biotechnologie auf die Landwirtschaft.

ZUKUNFTSFÄHIGER BIOLANDBAU

Michael Zoklits

DER EUROPÄISCHE RAHMEN

DER UMSTELLUNGSSCHUB

Der Beitritt zur EU und der damit für die österreichische Landwirtschaft entstandene wesentlich höhere Konkurrenzdruck hat zu einer Neuorientierung auf vielen Betrieben geführt. Nicht zuletzt musste ein großzügiges Umweltprogramm, das die Härten des Beitritts mildern sollte, den Biolandbau in der Förderungspyramide ganz oben positionieren. Diese beiden Sachverhalte haben dem österreichischen Biolandbau zu einem Zeitpunkt einen Turboschub verpasst, als vor allem von Seiten des Absatzmarktes noch nicht wirklich absehbar war, wohin die Reise gehen würde.

Im ERNTE-Verband entschloss man sich nach langen internen Diskussionen, die durch die vielen Neuumsteller Mitte der 90er Jahre entstandene Chance zu nutzen. Die Kanalisierung des Potentials dieser Umsteller war eine bewusste Entscheidung. Während in vielen anderen Bio-Verbänden die neuen Umsteller zu Mitte der 90er als ideologielose Mitläufer und Förderungsoptimierer bzw. als Konkurrenten auf dem damals kleinen Biomarkt gesehen wurden, war es Ziel des ERNTE-Verbandes, aus möglichst vielen Umstellern überzeugte Biobauern zu machen. Diese Strategie hat sich als weitgehend erfolgreich erwiesen. Zwischenzeitlich konnte fast allen Biobetrieben mehr oder weniger erfolgreiche „Marktplätze“ aufgetan werden.

DAS ENDE DER INSEL DER SELIGEN

Seit 1995 gibt es keinen geschlossenen Agrarmarkt mehr auf der Insel der Seligen. Damit kann man auch die europäischen Agrarskandale nicht mehr für exterritorial erklären. Das hat auch beim österreichischen Konsumenten den Griff zum Bioprodukt verstärkt.

BSE (inklusive Fleischmehlfütterung an Wiederkäuer), Gentechniknahrungsmittel, die Dioxingeschichte und ähnliche Skandale sind die warmen Frühlingsregen für den Biolandbau! Vor allem das belgische Dioxin schien europaweit in den Konzernzentralen der Handelsketten das Fass zum Überlaufen gebracht zu haben. Nach diesem Skandal will es sich keine Handelskette mehr leisten, ohne Bioprodukte im Sortiment dazustehen.

AGENDA 2000

Die Agenda 2000 als Vorleistung für die kommende WTO-Runde presst die konventionelle Landwirtschaft. Das ist Dünger für den Biolandbau! Viele Betriebe stehen nach fünf Jahren wieder an einer Weggabelung. Daraus scheint sich ein neuer Umstellungsschub zu ergeben. Aber diesmal ist es nicht der Schwerpunkt Grünland, wo es vor fünf Jahren vorwiegend die Förderung war, die umstellungsentscheidend wirkte. Die Agenda lässt auch im Ackerbau (unter österreichischen Strukturvoraussetzungen) die Betriebsleiter erkennen, dass es so nicht weitergeht. Und diesmal sind es die zumindest mittelfristigen Marktchancen, die umstellungsentscheidend wirken.

Ob die Bekehrung zum Biolandbau eine Massenbekehrung wie 1995 wird, ist noch nicht absehbar. Auf (zu) vielen Betrieben wird das große Rechnen erst nach der ersten Getreideabrechnung unter Agenda-Bedingungen beginnen.

TRENDS AM EUROPÄISCHEN BIOMARKT

DIE NACHFRAGE WÄCHST SCHNELLER ALS DAS ANGEBOT

Derzeit kann in fast allen EU-Ländern ein rascheres Wachstum der Bio-Nachfrage als des Bio-Angebotes registriert werden. Dazu kommt, dass diese rasch wachsende Nachfrage kurzfristig nicht abgedeckt werden kann, da auf den Umstellungsbetrieben eine zweijährige Umstellungszeit vergeht, bis Bioprodukte geerntet werden können. Da die Reaktion der Bio-Landwirtschaft auf die Nachfrage nur mit Zeitverzögerung erfolgen kann, ist eine längerfristig angelegte Zusammenarbeit der Großabnehmer mit den Organisationen der Bio-Landwirtschaft notwendig. Das stärkt die Position der Bio-Landwirtschaft zusätzlich.

NACHFRAGE DURCH EINSTIEG DER HANDELSKONZERNE

Während die vorhandenen Strukturen des Naturkosthandels in den meisten Ländern eine langsame, konstante Entwicklung aufweisen, kommt in ganz Europa das Absatzwachstum über die Nachfrage der Handelskonzerne mit ihren Filialketten.

PROFESSIONALISIERUNG IM NACHGELAGERTEN BEREICH

Überall in Europa steigen Profis aus der jeweiligen Branche in den Biobereich ein (Mühlen, Molkereien, Lager- und Abpackbetriebe.....). Es handelt sich dabei um Betriebe, die in der jeweiligen Branche auch im konventionellen Bereich erfolgreich sind. Diese Betriebe haben eine wesentlich günstigere Kostenstruktur als Verarbeiter, die ausschließlich Bioprodukte verarbeiten.

MITGEHEN BEI ERNÄHRUNGSTRENDS

Es erfolgt der Durchbruch bei verarbeiteten Bioprodukten. Der Biobereich geht mit den relevanten Trends im Ernährungsverhalten (Convenience, Probiotik...) mit.

ARBEITSTEILIGE VERFAHREN IM NACHGELAGERTEN BEREICH

Es kommt zusehends zu einer Spezialisierung im Bereich der Verarbeiter. Es ist unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen (billige Energie, Externalisierung der Umweltkosten im Transportbereich, hohe Arbeitskosten...) auch im Biobereich kostengünstiger, Produkte in einem arbeitsteiligen Verfahren unter hohem Transportaufwand herzustellen. Bis eine spanische Biomarille in einem Bio-Fruchtjogurt einer Handelsketten-Filiale steht, hat sie vom Lastwagen aus fast ganz Europa besichtigt (z.B.: Marille-Fruchtmus- Fruchtzubereitung- Molkerei- Zentrallager der Handelskette-Filiale-Konsument). Dennoch wird dieses Fruchtjogurt zu einem niedrigeren Preis im Regal stehen können, als es bei einem direktvermarktenden Landwirt, der die Früchte und das Joghurt selbst erzeugt, möglich ist.

ÄNDERUNG DER POLITSTRATEGIEN IN WESENTLICHEN EU-LÄNDERN

Was in Dänemark seit Jahren versucht wird - dem Biolandbau interessante Rahmenbedingungen zu schaffen - wird nun in einigen anderen großen EU-Ländern ebenfalls nachvollzogen. Zu lange hat eine beharrliche Agrarpolitik vor allem in Frankreich, Großbritannien und Deutschland dem Biolandbau nur ein Nischendasein zugestanden. Heute ist der Konsument in diesen Ländern wesentlich weiter als die Landwirtschaft. Damit wurde Großbritannien zum größten Bioimporteure in der Union und das stolze Agrarexportland Frankreich importiert beispielsweise Biorinder und Bioweizen. Spät aber doch reagiert die Agrarpolitik in diesen Ländern - eine spannende Herausforderung für den österreichischen Biolandbau!

DIE ÖSTERREICHISCHE GEGENWART AM BEISPIEL DES ERNTE-VERBANDES

Wenn in diesem Abschnitt von Biolandbau gesprochen wird, so ist hier vorwiegend der ERNTE-Verband gemeint. Dies scheint mir einerseits gerechtfertigt, da die weit überwiegende Anzahl an organisierten und damit am Markt auftretenden Biobetrieben dem ERNTE-Verband zugehört, und andererseits aus der Sicht des europäischen Biolandbaus nur der ERNTE-Verband eine wahrnehmbare Größe darstellt.

DAS HUMANKAPITAL

Es ist ein unglaublich breites menschliches Potential auf den Biobetrieben vorhanden. Dies beginnt bei der Ausrichtung der Betriebe, wo wir von 100%-Direktvermarktern, über alle alten und neuen Formen der Nebenerwerbslandwirtschaft, Betriebe von Schulen, Kommunen, Kirchen oder Sozialinitiativen, bis hin zu fast nach industriellen Maßstäben durchorganisierten Vollerwerbsbetrieben alles finden. Die gleiche Breite finden wir bei den politischen Einstellungen der Menschen auf den Biobetrieben und bei den ideologischen Gründen für das Betreiben von Biologischem Landbau.

Nicht zuletzt ist es schön zu sehen in welchem bedeutendem Umfang Entscheidungen zur Betriebsumstellung oder innovative Vermarktungsprojekte vor allem von den Frauen auf den Betrieben initialisiert werden.

Dennoch ist derzeit Folgendes festzuhalten:

- Das gegenwärtige Wachstum der Biologischen Landwirtschaft kommt vorwiegend von der Umstellung von Vollerwerbsbetrieben und von jenen Betrieben, bei denen ökonomische Gründe für die Umstellung ausschlaggebend sind.
- Derzeit gibt es überall dort nur eine geringe Weiterentwicklung, wo alternative Lebensentwürfe Motivation für das Betreiben von Biolandbau sind. Dies ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen, wesentlich sind die für diese Betriebe wenig idealen Rahmenbedingungen.

BEDINGUNGEN FÜR EIN ERFOLGREICHES AGIEREN

FLEXIBILITÄT

Für eine Organisation, wie es der ERNTE-Verband ist, die sich 12.000 Biobauern verpflichtet fühlt, andererseits aber auch am Markt erfolgreich agieren soll, ist eine angepasste und flexible Struktur oberstes Gebot. So werden die Bauern von den Landesverbänden, die als eigenständige Vereine organisiert sind, betreut und beraten. Von diesen werden auch die regionalen Marketingaktivitäten unterstützt.

Vom ERNTE-Bundesverband, der ebenfalls als Verein organisiert ist, werden die überregionalen Marketingaktivitäten, die bundesweite und europaweite Interessensvertretung, die Richtlinienentwicklung sowie die Koordination der Landesverbände organisiert. Da sich die Vereine mit ihrer demokratischen Organisationsstruktur und Entscheidungsfindung eine gewisse Langsamkeit leisten wollen, ist es unbedingt notwendig, die eigentliche Distribution der Bioware aus dieser demokatisch-langsameren Entscheidungsfindung herauszuhalten. Im ERNTE-Verband bedient man sich daher bei der Distribution der Bioware für den mehrstufigen Absatz einer Erzeugergemeinschaft, die als Ges.m.bH. organisiert ist. Nur durch ein weitreichendes Mandat für die Erzeugergemeinschaft ist erfolgreiches Agieren am europäischen Markt erst möglich. Gleiches gilt für die Kontrollfirma.

SCHLANKHEIT DER ORGANISATIONEN

Was zu Beginn der Entwicklung des ERNTE-Verbandes aus der Not geboren wurde, hat sich mittlerweile zu einer unverzichtbaren Stärke entwickelt. Es macht für einen Bioverband keinen Sinn, in irgendwelche Lager- oder Verarbeitungskapazitäten für Bioprodukte zu investieren. Vor allem in Deutschland haben Erzeugergemeinschaften immer wieder in Lager- und Verarbeitungskapazitäten investiert, ohne dass dabei bedacht wurde, dass konventionelle Mitbewerber, sobald sie mit der Lagerung oder Verarbeitung von Bioprodukten beginnen, eine wesentlich günstigere Kostenstruktur aufweisen.

Ein ähnliches Bild aus Österreich: Wenn man versucht eine regionale Kleinmolkerei ausschließlich mit Biomilch zu „bespielen“ und ein umfangreiches Sortiment in kleinsten Chargen erzeugen muss, ist es unmöglich, Großmolkereien, die auch Biomilch verarbeiten, preismäßig die Stirn zu bieten. Als Problem wird das meist erst erkannt, wenn beide am selben Markt auftreten.

Wenn ich im Bereich der Lagerung von Obst, Gemüse, Getreide... oder in der gesamten Verarbeitung von Bioprodukten mit bereits am Markt agierenden Partnern zusammenarbeite, erhalte ich bei guter Partnerwahl in jedem Bereich jahrzehntelanges Know-how und günstigste Kostenstruktur. Gleichzeitig kann sich mein Partner im zukunftssträchtigen Biosegment profilieren und kann eventuelle Umsatzrückgänge in der konventionellen Schiene durch das Wachstum im Biobereich kompensieren.

Aus dieser Erkenntnis heraus wird heute fast die gesamte Ernte für den mehrstufigen Absatz von der Firma Ökoland - der Erzeugergemeinschaft des ERNTE-Verbandes - distribuiert, ohne dass diese Firma irgendwelches Kapital in Anlagen bindet. Daraus entstand für den ERNTE-Verband ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil sowohl gegenüber Mitbewerbern aus dem Inland als auch gegenüber Mitbewerbern aus dem europäischen Ausland.

ALLE VERMARKTUNGSFORMEN BERÜCKSICHTIGEN

Es gab in der ersten Hälfte der 90er eine bewusste Entscheidung der Mehrheit der Funktionäre im ERNTE-Verband, den Biolandbau als agrarpolitische Zukunftsstrategie zu etablieren. Damit musste auch das Ziel verbunden sein, aus der Nische herauszutreten. Folgerichtig mussten wir als erster Bio-Verband in Europa auf den mehrstufigen Absatz und den Absatz über die großen Handelsketten setzen. Diese frühzeitige Entscheidung und deren Umsetzung bedingt einen guten Teil der heutigen Stärke des biologischen Landbaus in Österreich.

ZUSAMMENARBEIT MIT JENEN, DIE AUCH IM KONVENTIONELLEN BEREICH ERFOLGREICH SIND

Für den nachgelagerten Bereich lässt sich kurz und prägnant feststellen: Wenn jemand ein konventionelles Fruchtojoghurt in bester Qualität erzeugt, stehen die Chancen auch auf ein tolles Bio-Fruchtojoghurt gut. Wenn jemand am Ende der Lagersaison noch gute Erdäpfel oder Karotten anbieten kann, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass er das auch beim jeweiligen Bioprodukt kann.

ENTWICKLUNG EINES KONZENTRIERTEN ANGEBOTES

Ökoland als einer der größten Erzeugergemeinschaften für Bioprodukte im europäischen Raum kann mit seinem Angebot Abnehmer bedienen, für die das Vorhandensein eines gebündelten Angebotes unbedingte Voraussetzung ist. Mühlen oder Handelsketten haben wenig Interesse, sich mit einzelnen Landwirten und deren schwankenden Qualitäten herumzuschlagen. Sie wollen Ware definierter Qualität LKW-Zug-weise abrufen können. Nur eine große Erzeugergemeinschaft kann regionale natürliche Schwankungen z.B. im Bereich der Getreidequalität, ausgleichen und definierte Qualitäten über eine ganze Saison garantieren.

Dieser Vorsprung bei der Bündelung des Angebotes ermöglicht es, im rasch wachsenden europäischen Markt zu agieren und sich in möglichst vielen Märkten als verlässlicher Marktpartner zu profilieren. Der zeitliche Vorsprung, den Österreich hier besitzt, muss unbedingt genützt werden.

Des weiteren kann nur eine große Erzeugerorganisation die Einhaltung zusätzlicher Anforderungen verschiedener Marktpartner gewährleisten. So sind für Exporte nach Japan, Frankreich, Großbritannien oder Dänemark

immer wieder zusätzliche Spezifikationen erforderlich. Diese ergeben sich vor allem daraus, dass bisher weder europaweit noch international die Verfahren der biologischen Tierproduktion einheitlich geregelt waren. So haben sich unterschiedliche nationale Standards herausgebildet, deren Einhaltung von den Importeuren oft ebenfalls gefordert werden. Diese Spezifikationen zu gewährleisten, erfordert eine große Anzahl an Lieferbetrieben sowie ein zuverlässiges und rasches Kontroll- und Zertifizierungssystem.

Dass die Bündelung des Angebotes einer der wesentlichen Gründe für die heutige Stärke der österreichischen Biolandwirtschaft ist, lässt sich auch aus den Ergebnissen der Arbeit von Hamm und Michelsen, 1999 "Analyse des Ökomarktes in Europa" schließen. Darin wird festgestellt, dass die relative Schwäche unserer deutschen Kollegen zu einem guten Teil aus dem zersplitterten Angebot in deren Biobereich zurückzuführen ist.

EFFIZIENTES KONTROLL- UND ZERTIFIZIERUNGSSYSTEM

Der ERNTE-Verband arbeitet mit drei von den Lebensmittelbehörden autorisierten Biokontrollstellen eng zusammen. So können die Kosten einer vereinsinternen Kontrolle zur Qualitätssicherung niedrig gehalten werden, weil zusätzliche Standards des ERNTE-Verbandes oder bestimmter Vermarktungsprojekte bei der ohnehin notwendigen mindestens einmal jährlichen Kontrolle mitgemacht werden können. Die Ausweitung der Anzahl der Kontrollstellen, die für den ERNTE-Verband arbeiten, erscheint momentan nicht sinnvoll, ist doch schon derzeit die Abstimmung der drei Kontrollstellen auf die zusätzlichen Anforderungen alles andere als einfach.

NOTWENDIGE ZUKUNFTSSTRATEGIEN

Die groben Rahmenbedingungen für den Biolandbau scheinen in Österreich derzeit zu passen. Um nach der Neuorientierung großer EU-Agrarländer in Sachen Biolandwirtschaft in diesem Sektor weiterhin in der ersten Liga mitspielen zu können, gilt es, schon heute strategisch vorauszudenken. Dabei sind vor allem auch die neu in die EU strebenden Länder in die Überlegungen mit einzubeziehen, von denen vor allem Ungarn derzeit massiv auf die agrarpolitische Strategie "Biolandbau" setzt. Viele der in diesem Kapitel nur ansatzweise skizzierten Strategien kosten kein oder kaum zusätzliches Geld und wären daher bei einigem guten Willen auch unter Budgetkonsolidierungs-Bedingungen umsetzbar.

ARBEIT ENTLASTEN - VORLEISTUNGSEINSATZ VERTEUERN

Dies ist die einzige der hier skizzierten Strategien, die nur langfristig umsetzbar ist. Glaubwürdiger Biolandbau wird langfristig Rahmenbedingungen benötigen, die auch im nachgelagerten Bereich der Verarbeitung und Distribution regionale Kreisläufe stärken.

Viele der heute in den ländlichen Regionen entstehenden Initiativen können nur mit Förderungen (5b, Leader...) hochgebracht werden. Gleichzeitig fehlen die Rahmenbedingungen, damit diese Initiativen längerfristig erfolgreich bestehen können. Zu oft ist festzustellen, dass Initiativen ohne Dauerförderung unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht bestehen können. Dies gilt für alle Bereiche der regionalen Verarbeitung, Vermarktung, den Bereich der Bioenergie, viele andere intelligente biologische Rohstoffe (wie beispielsweise Pflanzenfarben) und dgl. mehr.

Noch gibt es in den ländlichen Regionen ein hohes Potential an innovationsfähigen Menschen. Der Biolandbau hat wesentlich dazu beigetragen, dass dieses Innovationspotential noch immer in den Regionen ist. Langfristig wird es aber nicht genügen, dass wir aus diesem Potential heraus zwar Rohstoffe intelligenter (nämlich biologisch) erzeugen, aber sonst alles beim alten bleibt. Des weiteren ist es sehr unklar, ob der Konsument langfristig bereit ist, deutlich mehr für Produkte zu bezahlen, wo zwar der Rohstoff "bio" ist, sich die gesamte Ökobilanz des Produktes durch die nachgelagerte Be- und Verarbeitung im konventionell-industriellen Stil nicht wesentlich vom konventionellen Produkt, das im gleichen Regal steht, unterscheidet.

Um es hier noch einmal für jene Kritiker des ERNTE-Verbandes (die oftmals nur das hören, was sie hören wollen) zu betonen:

Wenn wir die Bio-Landwirtschaft erst zu einem Zeitpunkt aus der Nische führen wollen, wenn auch alle Rahmenbedingungen des vor- und des nachgelagerten Bereichs bereits unseren Vorstellungen zukunftsfähiger Rahmenbedingungen entsprechen, haben wir in Österreich wahrscheinlich keine Landwirtschaft mehr zum umstellen! Der Biolandbau betreibt Kreislaufwirtschaft, sonst wäre das Produkt per Definition nicht "bio". Für den vor- und nachgelagerten Bereich kann die Biolandwirtschaft die notwendigen Bedingungen aber nur einfordern. Bis dahin müssen wir versuchen auch unter dem nicht wirklich zukunftsfähigen Rahmen möglichst erfolgreich den Biolandbau voranzubringen.

Dass sich der Biolandbau rasch auf geänderte, zukunftsfähige Rahmenbedingungen einstellen kann, ist sicher, denn viele innovative Menschen auf unseren Biobetrieben warten auf diese Veränderungen!

AUTONOMIE DER BIOLANDWIRTSCHAFT GEWÄHRLEISTEN

Die Entwicklung des Biolandbaus in Österreich innerhalb der letzten Jahre ist eine unglaubliche Erfolgsgeschichte. Diese spielte sich aber zum Großteil außerhalb der etablierten Beratungs- und Interessensvertretungsstruktur der Landwirtschaft ab. Dieses Nichteingebundensein in die vorhandenen Strukturen ist ein wesentlicher Grund für diese Erfolgsgeschichte. Hätte der Biolandbau in seiner Entwicklung immer auf die Befindlichkeiten seiner konventionellen Kollegen Rücksicht nehmen müssen, was in den herkömmlichen Strukturen notwendig gewesen wäre, hätte er sich niemals so erfolgreich entwickeln können.

Die Agrarpolitik steht vor dem Dilemma, dass sie den Biolandbau zwar gefördert und gutgeheißen hat, die braven Jasager aber nicht bekommen hat. Dennoch sollte bedacht werden, dass ein Gutteil der Flexibilität und Innovationskraft, über die der Biobereich verfügt, verloren gehen würde, sollte der Versuch gemacht werden, die biologische Landwirtschaft nunmehr in die "alten" Officialstrukturen zurückzuzwingen. Zu Beginn war es praktisch, sich in den Officialstrukturen nicht um die Nische Biolandbau kümmern zu müssen.

Biolandbau als wesentlichen und wachsenden Teil der Landwirtschaft nicht in den Officialstrukturen zu haben, ist für diese Strukturen aber eine Gefahr. Dennoch muss es andere und intelligentere Auswege aus diesem Dilemma geben, als die Bioverbände zu schwächen. Das darf nicht heißen, dass in Zeiten begrenzter Ressourcen, die Diskussion über zukunftssträchtige Aufgabenteilungen zwischen Officialstruktur und Bioverbänden nicht geführt werden soll. Es muss aber auch klar sein, dass die Officialstruktur wesentliche Aufgaben der Bioverbände niemals mit einigermaßen vergleichbarem Erfolg übernehmen könnte.

Die von der Agrarpolitik immer wieder genannte Gefahr durch den "Monopolisten" namens ERNTE-Verband, relativiert sich rasch, wenn die österreichische Bioszene im europäischen Kontext gesehen wird. Dazu kommt, dass dieselbe Agrarpolitik in fast allen konventionellen Bereichen die Organisation der Landwirtschaft in schlagkräftigen Einheiten fordert

und fördert, um auf dem EU-Markt bestehen zu können. Die österreichische Biolandwirtschaft spielte heute am europäischen Markt keine Rolle, gäbe es die Schlagkraft des ERNTE-Verbandes und seiner Kooperationspartner nicht.

ERWEITERUNG DER EU

Mitunter werden aus der anstehenden EU-Erweiterung Horrorszenarien für den österreichischen Biolandbau abgeleitet. Die Erfahrung lehrt aber, dass dort, wo diese Beitrittskandidaten alleine an der Entwicklung des Biolandbaus arbeiten, wesentlich größere Gefahren entstehen, als in jenen Bereichen, wo von Anfang an über den Transfer von Know-how eine seriöse Entwicklung ermöglicht wird. Dies gilt vor allem für den Bereich der Kontrolle und Zertifizierung von Betrieben und Warenströmen. Werden sowohl in Erzeugung und Handel hohe "Biostandards" gefordert und eingehalten, kann auch in den Reformländern nicht soviel günstiger erzeugt werden, als im derzeitigen EU-Europa. Damit besteht die Gefahr des Dumpings aus dem Osten kaum mehr. Für uns bedeutet das verstärktes Engagement bei der Entwicklung der Biolandwirtschaft in unseren "noch nicht EU"-Nachbarländern. Vor allem das ehrgeizige Projekt der Ungarn, 300.000 ha in den nächsten Jahren umzustellen, ist seriöserweise nur bei entsprechendem Transfer von Know-how möglich. Zusätzlich ist von den Akteuren in diesen Ländern zu fordern, dass sie von Beginn an auch an der Entwicklung eines inländischen Biomarktes arbeiten. Auch wenn wir wissen, dass dieser auf Grund der relativ geringen Kaufkraft nur langsam entwickelt werden kann, muss dies Voraussetzung für ein entsprechendes Engagement in diesen Ländern sein.

DER MILCHBEREICH

DIE KURZFRISTIGEN PROBLEME

Der Bereich der Biomilch hat zwei wesentliche Probleme:

- Die Biomilcherzeuger sind auf die Molkereien angewiesen. Und die hatten nach dem EU-Beitritt andere Sorgen als die Biomilch. Die Milchsammlung verursacht unter den österreichischen Bedingungen hohe Logistikkosten. Die getrennte Sammlung von Biomilch und konventioneller Milch verteuert das System noch einmal.

- Für Milchleistungszüchter im Grünlandgebiet ist die Biomilcherzeugung nur sinnvoll, wenn relativ hohe Bioaufschläge für die Milch zu erzielen sind. Dies ist aber nicht immer der Fall. Die hohen Kosten für den Biokraftfutterzukauf auf den Zuchtbetrieben lassen in einigen Fällen den Ausstieg aus der Bioproduktion sinnvoll erscheinen.

Zwischenzeitlich wurde es möglich, den interessierten Molkereien für die Biomilch entsprechende Absatzmärkte zu eröffnen. Damit scheint die Biomilch zu Ende 1999 erstmals in Österreich knappes Gut zu werden. Damit dürften auch die Zuchtbetriebe zukünftig die notwendigen Aufpreise lukrieren können. Möglicherweise wird sich auch die EU-Verordnung zur Biotierhaltung positiv auf das Preisniveau für biologisches Zuchtvieh auswirken.

DIE LÄNGERFRISTIGE PERSPEKTIVE

Ein radikaler Ausstieg aus dem gegenwärtigen Wettlauf zur 10.000 Liter Herde ist notwendig!

In zwanzig Jahren wird in Europa konventionelle Milch weitgehend im Ackerbaugbiet mit ausschließlichen Kraftfutterrationen erzeugt. Die ersten Vorzeigebetriebe gibt es bereits. Die Milchkuh wird praktisch ausschließlich über den Kraftfutterautomaten gefüttert. Der Futtermischwagen ist dort bereits überholt.

Der Biobetrieb dagegen muss seine Wiederkäuer überwiegend mit Grundfutter versorgen. Das ist zum Glück auch in der neuen EU-Verordnung zur Biotierhaltung festgeschrieben. Biobauern können daher am endlosen Wettlauf, in dem die 10.000 Liter Herde nur ein Etappenziel ist, langfristig gar nicht mitmachen.

Die Biomilch aus den grünlandbetonten Betrieben des Alpengebietes muss zur einzigen Milch werden, die der kritische Konsument Europas in zwanzig Jahren noch mit gutem Gewissen kaufen kann. Die absehbare Entwicklung in der konventionellen Milchwirtschaft wird den Konsumenten zu uns führen, genauso wie das Wissen um die Haltung in den Hühnerbatterien dem Biofreilandeier erst zum Durchbruch am Markt verholfen hat.

Die Kuh fürs Grünland muss aber eine andere sein, als die Kraftfutterkuh. Letztlich wird eine Kuh auf dem Grünlandbetrieb die Milch dann am effi-

zientsten erzeugen, wenn sie in zehn Laktationen eine Lebensleistung zwischen 60- und 70.000 kg Milch erbringt. Damit sind aber völlig neue Zuchtziele in der Milchrinderzucht für das Berggebiet notwendig. Nicht die Zucht auf höchste Erstlaktationen, wie derzeit, sondern nur die Zucht auf möglichst hohe Lebensleistung bei langer Nutzungsdauer kann im Berggebiet längerfristig noch eine Milchproduktion erhalten. Obwohl die Verhältnisse sicher nicht vergleichbar sind, wird man sich von den Weidebetrieben Neuseelands und Australiens einiges anschauen können.

Die Neugewichtung in der Rinderzucht muss demnächst beginnen, damit auch noch in zwanzig Jahren Tiere zur Verfügung stehen, mit denen Biomilch aus dem Grünlandgebiet ökonomisch sinnvoll erzeugt werden kann.

ZUCKER

Die Geschichte um den Biozucker ist eine ebenso unendliche wie unerfreuliche. Wurde in den letzten Jahren Biozucker in Europa nur im süddeutschen Raum erzeugt, so gibt es nunmehr überhaupt keine Produktion mehr. Sämtlicher Biozucker für die Verarbeitungsindustrie kommt nunmehr aus Übersee.

Zum einen begann die europäische Biozuckerproduktion erst als die Überseeware bereits den Markt erschlossen hatte, zum anderen hat man sich sicher nicht den optimalen Standort für diese Produktion gesucht.

Wenn für den rasch expandierenden europäischen Biobereich Zucker in Europa erzeugt werden soll, muss dies vor allem im pannonischen Klimaraum (geringerer Unkrautdruck im Trockengebiet) geschehen. Hier könnte die Biorübe durchaus zu Preisen erzeugt werden, die eine Konkurrenzfähigkeit zum biologischen Überseezucker gewährleistet. Die Zuckerwirtschaft ist aber bisher nicht willens, den notwendigen Biozucker für die Verarbeitungsindustrie in Europa zu erzeugen. Als Argument werden vornehmlich die zu kleinen Chargen angeführt.

Ein erfolgreicher (Wieder)einstieg in diese Produktionssparte müsste aber bald und diesmal am richtigen Standort erfolgen. An der Organisation der entsprechenden Rübenflächen und der geänderten Rübenlogistik für die Bioproduktion wird es nicht scheitern. Gleichzeitig wäre die biologische Vermarktungsmöglichkeit für die Rübe ein wesentliches Argument für die Umstellung im Trockengebiet. Derzeit rechnet sich für Betriebe mit hohem Rübenkontingent die Umstellung kaum. Denn der Verzicht auf die

Rübenproduktion im Rahmen der Umstellung ist angesichts der hohen konventionellen Preise, die das europäische Zuckerkartell gewährleisten kann, kaum möglich.

BETRIEBSMITTEL

Die im biologischen Landbau einsetzbaren Betriebsmittel sind in der EU-Verordnung einheitlich geregelt. Die EU verlangt aber zusätzlich, dass die jeweiligen Betriebsmittel auch im jeweiligen Nationalstaat zugelassen sind.

Bei einigen Präparaten für den biologischen Pflanzenschutz gibt es aufgrund der restriktiven Zulassungspraxis und der Kleinheit des österreichischen Marktes wenig Interesse von Seiten der Firmen, die Präparate in Österreich zuzulassen. Bei einigen Kulturen führt dies bereits zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber unseren deutschen oder italienischen Kollegen.

Im Bereich der Düngemittel ist das Problem etwas anders gelagert. In Österreich gibt es im Biobereich eine Reihe von Pionieren in Sachen Biotonnenkompost, Biogasanlagen und Biogasgülleeinsatz und dgl. In vielen Ländern kann man sich aber nicht vorstellen, wie derartiges seriös laufen kann. Man kennt dort keinen Biotonnenkompost, sondern nur Müllkompost und der hat nun in der Biolandwirtschaft wirklich nichts verloren. Biogas kennt man nur von den Mülldeponien oder als Entsorgungsweg für Fäkalien aus der industriellen Tierhaltung. Dass beide Verfahren im Rahmen einer regionalen Abfallentsorgung sauber sein können und einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Nährstoffkreisläufe darstellen können, wird nicht gesehen. Den Skandinaviern geht es genauso mit dem Klärschlamm aus ihren Ökosiedlungen.

In diesem Bereich ist noch viel Umdenken notwendig, denn zukunftsfähigem Biolandbau muss es noch in viel größerem Ausmaß gelingen, regionale Nährstoffkreisläufe zu schließen.

ÖSTERREICHISCHES FORSCHUNGSINSTITUT BZW. FORSCHUNGSKOORDINATION

Während in der Schweiz ein Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) die Aktivitäten auf diesem Sektor koordiniert und abwickelt, sind die Bemühungen in Österreich auf verschiedene Institutionen aufgeteilt. Eine Zusammenführung der Forschungsaktivitäten ist kurzfristig sicher nicht

möglich. Eine entsprechende Koordination unter Einbeziehung der betroffenen Biolandwirtschaft müsste kurzfristig aber erreichbar sein.

Dies ist vor allem auch deshalb wichtig, da die betroffene Biolandwirtschaft in vielen Fällen nicht langfristig angelegte Forschungsprojekte benötigt, sondern zu einem guten Teil kurzfristige Tastversuche wesentlich effizienter wären. Auch wenn die Ergebnisse solcher Tastversuche nicht statistisch abzusichern sind, ist eine Aussage aus einem solchen Versuch oft wesentlich wertvoller, als ein statistisch absicherbares Ergebnis, das erst Jahre später zur Verfügung steht. Oft ist eine Aussage nach dem Motto: "Denkt in diese Richtung weiter; ein Weiterdenken in jene Richtung erscheint aus diesem oder jenem Grund weniger erfolgversprechend" wesentlich effizienter für die Praxis, als abgesicherte Ergebnisse eines langjährigen Versuchs. Zu oft sind abgesicherte Ergebnisse nicht mehr relevant, wenn sie endlich zur Verfügung stehen, oder sie gelten schon unter leicht geänderten Klima- oder Bodenbedingungen nicht mehr.

Im Biolandbau müssen Landwirte in vielen Fällen die Produktion auf ihre Gegebenheiten speziell adaptieren. Denkanstöße aus kurzfristig angelegten Praxisversuchen helfen dabei oft besser weiter, als späte Ergebnisse aus langfristig angelegten Exaktversuchen.

ABSTRACT

Die Entwicklung des Biolandbaus hat in Österreich in den letzten Jahren eine wesentlich größere Dynamik aufzuweisen gehabt, als in den restlichen Ländern Europas. Aus der Analyse der Gründe für dieses Phänomen lassen sich mittelfristige Strategien ableiten, die es ermöglichen sollten, den agrarischen Sektor Österreichs in seinem europäischen Umfeld neu zu positionieren.

Michael Zoklits studierte Landwirtschaft an der Universität für Bodenkultur. Er arbeitete von 1985 bis 1990 an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen zu alternativen Strategien der Agrar- und Regionalpolitik und über Vermarktungsstrategien biologischer Produkte. Seit 1991 arbeitet er beim ERNTE-Bundesverband im Bereich Interessensvertretung, Richtlinienentwicklung und Beratung - daneben bewirtschaftet er einen Nebenerwerbsbetrieb in Burgenland.

INNOVATIVE PROZESSE

REGIONALENTWICKLUNG UND REGIONALBERATUNG

VOM REGIONALPOLITISCHEN EXPERIMENT ZUM ERFOLGREICHEN ENTWICKLUNGSKONZEPT

Maria Asamer-Handler und Karl Reiner

EIGENSTÄNDIGE REGIONALENTWICKLUNG¹

Anfang der 80er Jahre bekam "die Region" in der regionalpolitischen Diskussion in Österreich eine neue Rolle zugeordnet. Sie sollte vom Objekt, das es zu entwickeln gilt, zum Subjekt, zum Träger ihrer eigenständigen Entwicklung, werden.

VOM OBJEKT ZUM SUBJEKT DER REGIONALPOLITIK

Die Folge war ein Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik, der sich etwas vereinfacht am besten damit beschreiben lässt, dass die "schwache Region" nicht mehr nur als Objekt staatlicher Regionalpolitik "von oben", sondern zunehmend als "von unten" selbst gesteuertes Subjekt ins Spiel gebracht wurde. Eine Ausformulierung erfuhr diese Neuorientierung im Konzept der "Eigenständigen Regionalentwicklung": Die von den Zentren ausgehende Vereinheitlichung der Lebensräume wurde in Frage gestellt, der Eigenwert nichtstädtischer Strukturen entdeckt und die Bedeutung innerregionaler Potentiale und Ressourcen für eine nachhaltige und selbstbestimmte Regionalentwicklung in den Vordergrund gerückt. Gefragt war nicht mehr die Problemlösung für, sondern mit den Menschen in den Regionen. Nicht mehr kurzfristige Beschäftigungseffekte durch die Ansiedlung außenbestimmter Niedriglohnbetriebe, sondern die Stärkung und Belebung der regionalen Wirtschaft durch die Modernisierung bestehender Betriebe

¹ Quelle: ÖAR-Regionalberatung – Info-Pool

und die Initiierung und Gründung innovativer Wirtschaftsprojekte waren das Ziel. Als langfristiges Ziel wurde eine koordinierte und zielgerichtete Entwicklung aller in einer Region relevanten Wirtschaftssektoren nach einem regionalen Entwicklungsleitbild postuliert.

Für diesen regionalpolitischen Paradigmenwechsel waren im wesentlichen zwei Erkenntnisse ausschlaggebend:

ERKENNTNIS NR. 1:

DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EXPANSIONSWEG IST EINE SACKGASSE

Mit den markanten Änderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen - Konjunkturerinbruch und reduzierte Wachstumsraten - ist in vielen Industrieländern seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre - und so auch in Österreich - die Phase der auf "Modernisierung" und "Aufholen" orientierten Regionalpolitik zu Ende gegangen. Sie dauerte rund zwanzig Jahre und war durch vier Merkmale gekennzeichnet:

- Das Fundament dieser regionalen Entwicklungskonzeption war die Überzeugung, dass der urban-industrielle Expansionsweg mit einer Zeitverzögerung auch von den ländlichen und strukturschwachen Regionen besritten werden würde. Aufgabe der Wirtschaftspolitik sei es, durch Interventionen verschiedener Art den gesamtwirtschaftlichen Expansionsweg zu ebnen und durch Regionalpolitik die "Modernisierung" der ländlichen Gebiete voranzutreiben.
- Der wesentliche Bestandteil dieser Regionalpolitik war der zügige Ausbau der wirtschaftlichen, technischen und sozialen Infrastruktur sowie eine Umverteilung von finanziellen Mitteln für den Abbau regionaler Disparitäten.
- Ergänzt wurde dies durch die Modernisierung der Land- und Forstwirtschaft und die Förderung von Betriebsansiedlungen, was als Ersatz veralteter Strukturen durch moderne, zukunftsweisende galt. Mit dieser Politik wurde eine Konzentration der Besiedlung und der Wirtschaftsaktivitäten in tragfähigen Wachstumskernen unterstützt ("dezentrale Konzentration").
- Flankiert wurden diese Modernisierungsbestrebungen durch eine beschäftigungsorientierte Förderungs- und Interventionspolitik.

Diese spezifische Kombination aus wirtschaftspolitischen Überlegungen und politischen Programmen war (beschränkt) erfolgreich, solange sie kon-

form mit den bestehenden Marktkräften agieren konnte. Sie scheiterte, als die Notwendigkeit auftrat, gegen geänderte Marktentwicklungen zu steuern und außerdem nicht mehr genügend Budgetmittel für ein derartiges Gegensteuern vorhanden waren. Diese Veränderungen traten deutlich mit dem Ende der Nachkriegskonjunktur - also mit Ende der siebziger und verstärkt mit Anfang der achtziger Jahre - zutage. Seither fehlen die Grundvoraussetzungen für einen gesamtwirtschaftlichen Expansionsweg: Vollbeschäftigung und leicht erschließbare Märkte.

ERKENNTNIS NR. 2:

INNERREGIONALE POTENTIALE UND RESSOURCEN SIND FÜR EINE NACHHALTIGE UND SELBSTBESTIMMTE REGIONALENTWICKLUNG VON ZENTRALER BEDEUTUNG.

Eine Ausformulierung erfuhr diese regionalpolitische Neuorientierung im Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung.

An der Erarbeitung und Förderung dieser neuen Entwicklungsstrategie waren sowohl Regionalwissenschaftler als auch innovative Beamte und regionale Aktionsgruppen beteiligt. Sie alle gingen davon aus, dass sich regionale Akteure in einem Beziehungsgeflecht von Politik, Wirtschaft, Sozialem, Kultur und Ökologie bewegen.

Erfolgreiche Regionalentwicklung, so die daraus resultierende Überzeugung, ist daher nur über ein ganzheitliches Konzept möglich, das die Wechselbeziehungen dieser Teilsysteme und ihre Bedeutung für die Entwicklungsarbeit berücksichtigt. Die optimale Ausgestaltung all dieser entwicklungsrelevanten Bereiche sollte damit zu einem entscheidenden "Produktionsfaktor" eigenständiger Regionalentwicklung werden.

Abbildung 1: Eigenständige Regionalentwicklung – das ganzheitliche Konzept



DIE ENTWICKLUNG VON ÖAR UND ÖAR-REGIONALBERATUNG GMBH

An Entwicklung und Umsetzung des Konzeptes der eigenständigen Regionalentwicklung war die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR) maßgeblich beteiligt

DIE PIONIERPHASE

Die ÖAR wurde im Jahr 1983 gegründet. Sie ist ein auch heute noch bestehender österreichweiter Zusammenschluss von regionalen Entwicklungsorganisationen. Diese Entwicklungsorganisationen sind keineswegs offizielle Organe von Regionen. Es handelt sich dabei um lose Plattformen von (ehrenamtlich) engagierten regionalen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bildung. Gleichzeitig mit der Gründung der ÖAR schuf das Bundeskanzleramt die Berggebiets-Sonderaktion, die spätere För-

derungsaktion für eigenständige Regionalentwicklung, zur finanziellen Unterstützung innovativer Entwicklungsprojekte.

Die finanzielle Unterstützung durch die österreichische Bundesregierung für die ÖAR erlaubte es ihr, fünf Regionalbetreuer zu beschäftigen. Deren Aufgaben umfassten im wesentlichen folgende Bereiche:

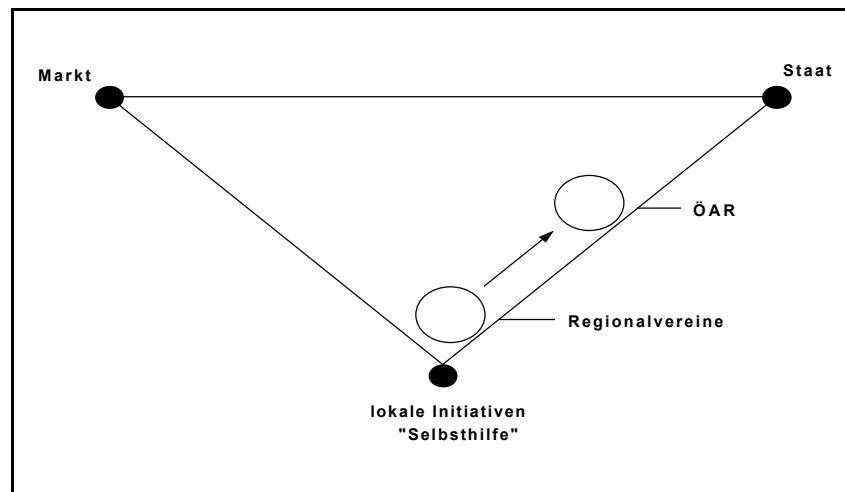
- Know-how-Transfer
Durch situationsgerechten Wissenstransfer, z.B. über mögliche Förderungen von Bund und Ländern, sollte die konventionelle Regionalpolitik ergänzt und der Handlungsspielraum von Regionen und Gemeinden erweitert werden.
- Aktivierung
Die Bevölkerung - Politiker, Funktionäre, Wirtschaftstreibende, interessierte Bürger - sollte dazu motiviert werden, sich aktiv an einer ganzheitlichen und eigenständigen Entwicklung ihrer Gemeinde bzw. Region zu beteiligen.
- Initiierung von Projekten
Durch erste modellhafte Projekte, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Tourismus, sollten Engagement, Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und der Glaube an die Möglichkeit einer eigenständigen Entwicklung gestärkt werden.

In organisatorischer Hinsicht war die Pionierphase der ÖAR durch ein weitgehendes Fehlen von klaren Regeln und Normen gekennzeichnet. Die Regionalbetreuer/innen organisierten sich Arbeitsinhalte und -strukturen spontan und selbständig.

Als intermediäre Organisation bewegte sich die ÖAR zwischen lokalen Initiativen (Entwicklungsorganisationen) und dem alleinigen Auftraggeber und Finanzier Bundeskanzleramt (s. Abb. 2).

Vom Markt bzw. einem marktfähigen Beratungsangebot war die ÖAR zu diesem Zeitpunkt noch weit entfernt. Ihr Angebot war wenig konkret und lautete eigenständige Regionalentwicklung, Entwicklungshilfe oder Hilfe zur Selbsthilfe.

Abbildung 2: Die ÖAR als intermediäre Organisation (1983 – 1990)

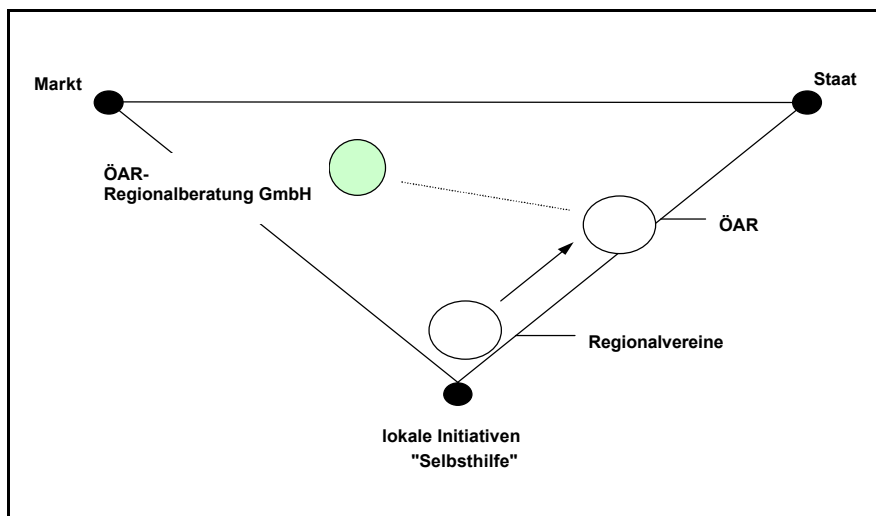


Wenngleich Gründung und Weiterentwicklung der ÖAR nur durch das Engagement der regionalen Entwicklungsvereine und insbesondere des Bundeskanzleramtes möglich waren, bedeutete die daraus resultierende Abhängigkeit auch eine Einengung ihres Aktionsspielraumes. Selbstbestimmte Organisationsentwicklung und Personalpolitik sowie eine marktorientierte Angebotsentwicklung wurden dadurch erschwert.

DIE PHASE DER PROFESSIONALISIERUNG - BEWEGUNG RICHTUNG MARKT

Eine Weiterentwicklung zu einem Unternehmen mit klaren Dienstleistungen war daher nur möglich, indem die ÖAR einen Kurs einschlug, der im Positionsdreieck als Bewegung in Richtung "Markt" eingezeichnet ist. Am Ende dieses Weges, der ab dem Jahr 1987 beschritten wurde, stand die Gründung der ÖAR-Regionalberatung GmbH im Jahr 1990. 1994 hatte die ÖAR-Regionalberatung GmbH österreichweit 8 Regionalbüros, in welchen vier bis sechs Berater mit unterschiedlichen Spezialqualifikationen arbeiteten. Insgesamt beschäftigte die ÖAR-Regionalberatung GmbH zu diesem Zeitpunkt 63 Mitarbeiter/innen.

Abbildung 3: Entwicklung Richtung Markt (ab 1990)



1997 fand die bislang letzte strukturelle Anpassung der ÖAR statt – die Übernahme der Beratungsfirma, das heißt der Gesellschaftsanteile, durch die Berater. Damit ist die ursprüngliche enge Verbindung zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Regionalbetreuung zu Ende gegangen. Die ÖAR – Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung besteht allerdings als Verein weiterhin.

Heute versteht sich die ÖAR-Regionalberatung GesmbH als ein privates Beratungsunternehmen zum Aufbau und zur Stärkung einer eigenständigen Wirtschaft in strukturschwachen Regionen. Die ÖAR-Regionalberatung GesmbH unterstützt die Entwicklung von Gemeinden und Regionen sowohl über die Realisierung interessanter Einzelprojekte als auch über integrierte und ganzheitliche regionale Entwicklungsprogramme. Langfristige Zielsetzung dieser Zusammenarbeit ist eine koordinierte Entwicklung aller in einer Region relevanten Wirtschaftssektoren nach einem regionalen Entwicklungsleitbild.

Das Angebot eigenständige Regionalentwicklung wurde zur professionellen Innovationsberatung für die regionalwirtschaftlich relevanten Entwicklungsbereiche Tourismus, Landwirtschaft, Gewerbe & Industrie, Energie, Gemeinde- und Stadtentwicklung weiterentwickelt. 1998 wurden diese Entwicklungsbereiche in Geschäftsfelder unbenannt und noch stärker dem „Regionalberatungsmarkt“ angepasst (siehe dazu auch die ÖAR-Homepage: www.oear.at).

Die Anforderungen an die Berater haben sich wesentlich erhöht. Die Professionalisierung war eine notwendige Voraussetzung für das Weiterbestehen der ÖAR-Regionalberatung.

Von den ersten Erfahrungen als Regionalberater beim Aufbau regionaler Projektinitiativen (BERSTA = Erzeuger-Verbraucher-Genossenschaft Bergbauern und Stadtbewohner), über das europäische Modellprojekt „Integriertes Entwicklungsprogramm Lesachtal“ (1988-1992) bis hin zum heutigen „Standardprodukt Entwicklungsprogramm“ stehen nahezu 20 Jahre Erfahrung.

ERFOLGSFAKTOREN UND –STRATEGIEN

Die ÖAR-Strategien aus den frühen 90iger Jahren spielen auch in der heutigen Regionalentwicklung und Beratung noch eine wesentliche Rolle:

- **Bei den vorhandenen Ressourcen und Potentialen ansetzen**

Es gibt eine lange Tradition des umgekehrten Weges, nämlich bei den Problemen und Defiziten zu beginnen. Als Folge werden für die eigenen Probleme und Defizite zumeist externe Ursachen verantwortlich gemacht. Daher führt der defizitbezogene Ansatz geradezu in die Formulierung von Forderungen an externe Entscheidungsträger, die diese weder zurückweisen wollen noch erfüllen können. Auf diese Weise entstand ein frustrierender Prozess aus Hoffnungen und Enttäuschungen im Warten auf das Einlösen der Forderungen. Eigenständige Regionalentwicklung beginnt daher im Gegensatz dazu immer mit der zukunftsorientierten Analyse eigener Stärken, Potentiale und Talente. Bei der Situationsanalyse am Beginn eines Entwicklungsprogramms geht es in erster Linie darum, konkrete Ansatzpunkte für die Realisierung vorhandener Entwicklungschancen und zur Steigerung der Handlungsfähigkeit des regionalen Systems zu finden.

- **Aktive Einbeziehung aller lokalen und regionalen Entscheidungsträger**

Eigenständige Regionalentwicklung ist kein elitäres Programm. Aktivierung und breite Beteiligung bei Situationsanalyse, Zielfindung und Umsetzung über lokale, betriebliche, berufliche und par-

teipolitische Grenzen hinweg erfordern eine organisierte Vorgangsweise und ein systemisches Beratungsverständnis.

- **Herstellung eines breiten Konsenses über die regionalen Leitziele**

Auch dies ist kein theoretisches oder romantisches Anliegen, sondern beruht auf praktischer Erfahrung, die auch aufgezeigt hat, dass es sich dabei um einen besonders kritischen Faktor handelt. Gelingt die "Konsensherstellung", die in vielen Fällen von Konflikten zwischen Mitgliedern des regionalen Systems gekennzeichnet ist, nicht, scheitert in der Regel auch der Prozess der endogenen Erneuerung.

- **Erarbeitung von integrierten Entwicklungsleitbildern**

Ein Entwicklungsleitbild sollte die wichtigsten strategischen Zielsetzungen und Werte einer Region zusammenfassen. Es wird von den Entwicklungsträgern (nicht von Experten) erarbeitet und bildet die Basis für das Wunschimage bzw. die Zielidentität einer Region. Das Entwicklungsleitbild sollte daher alle relevanten Lebensbereiche eines Gemeinwesens umfassen und die Wechselwirkungen zwischen ihnen zielkonform berücksichtigen. Bei entsprechender Organisation kann die Erarbeitung eines regionalen Leitbildes zur entscheidenden Motivation und Aktivierung für eine gezielte Entwicklungsaktion werden.

- **Entwicklungsprogramme und Entwicklungsförderungen schaffen**

Entwicklungsprogramme sind strategische und operative Maßnahmenpakete zur Verwirklichung von Leitzielen und Leitbild. Wichtige Elemente solcher Programme sind konkret definierte Entwicklungsprojekte (Leitprojekte, Pilotprojekte, Folgeprojekte). Entwicklungsprogramme müssen aber auch Finanz-/Fördermittel mobilisieren. Eigenständige Regionalentwicklung darf sich nicht auf innerregionale Wirtschafts- und Finanzkreisläufe zurückziehen. Um eine Zersplitterung in unkoordinierte Einzelaktionen und -projekte zu vermeiden, erfordern Entwicklungsprogramme zudem die Installierung einer regionalen Umsetzungsorganisation. Im Idealfall wird zur Leitung des Gesamtprogramms eine Steuerungsgruppe aufgebaut, die den Programmablauf und die Arbeit der Projektgruppen koordiniert.

- **Neue Formen der öffentlich-privaten Partnerschaft entwickeln**

Erfahrungen in den USA, in Skandinavien und in Österreich zeigen, dass in der Regel die Abstützung allein auf einen der beiden Sektoren (öffentlicher oder privater Sektor) unzureichend ist. Die Trägerschaft von regionalen Entwicklungsorganisationen sollte in jedem Fall folgende Gruppen umfassen: regionale Aktionsträger, regionale und überregionale Entscheidungsträger, Wissensträger, und Financiers.

- **Das Klima für Innovation und Kooperation verbessern**

Dies ist wieder ein besonders kritischer Faktor, zielt doch der ganze Entwicklungsansatz stark auf die Erschließung von (unternehmerischen) Potentialen im privaten wie im regionalen Sinne. Wo keine (unternehmerischen) Potentiale sind bzw. diese in einer Art Eiszeit erstarren bleiben, gibt es auch keine endogene Regionalentwicklung.

- **Unterstützungsstrukturen aufbauen**

Die Realisierung der bisher angeführten Erfolgsfaktoren - und somit des Konzeptes der eigenständigen Regionalentwicklung - ist nur möglich, wenn die entsprechenden Unterstützungsstrukturen vorhanden sind. Diese "Organisationen für eigenständige Regionalentwicklung" müssen ein breites Spektrum an Dienstleistungen offerieren: Sie sollen Informationen und Know-how vermitteln, Prozesse in Gang bringen und koordinieren. Sie müssen eine "Brückenfunktion" in der Region und von der Region zu Länder- und Bundesverwaltungen ausüben, Finanzmittel organisieren und Einrichtungen - wie z.B. Gründerzentren oder Arbeitsstiftungen - aufbauen, Projektträger beraten und begleiten und das Projekt- und Prozessmanagement übernehmen. Ohne diese Dienstleistungen wird eigenständige Regionalentwicklung zur Odyssee. Mit dem Aufbau derartiger Organisationen im Rahmen der Umsetzung der EU-Förderprogramme, wie **Regionalmanagementstellen**, wurden sowohl quantitativ wie qualitativ neue Standards gesetzt.

REGIONALENTWICKLUNG UND EU-REGIONALPOLITIK

Diese Entwicklung hat natürlich auch mit den Aufbau von regionalen Entwicklungsorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Programme zu tun. In den letzten 4 Jahren wurden mit Unterstützung des Bundes und der Länder über 20 Regionalmanagementstellen und teilweise professionelle LAG's – LEADER-Aktionsgruppen aufgebaut. Diese haben im wesentlichen ähnliche Aufgaben, wie die ÖAR-Regionalbetreuungsbüros in den Achtziger Jahren.

Insgesamt hat das Thema Regionale Entwicklung einen echten Boom seit den frühen achtziger Jahren erlebt. Regionale Entwicklungspolitik für entwicklungsschwache Räume ist sozusagen ein europäisches Konzept geworden. Die Europäischen Strukturfonds (Ziel 5b, LEADER, Ziel 2neu) verlangen für EU-Fördermittel entsprechende Programme. Die Einbeziehung der Akteure („bottom up“) ist praktisch obligatorisch, zumindest formal, zu erfüllen.

Eine Suche im Internet zum Begriff „Regionale Entwicklung“ hat über 3000 „spots“ ergeben, unter Regionalberatung auch noch eine ganze Menge, wobei hier die ÖAR-Regionalberatung sehr häufig vorkommt.

Nicht nur in der Beratung, auch in der Ausbildung ist Regionale Entwicklung inzwischen Allgemeingut.

BEISPIEL 1: VORLESUNG TECHNISCHE UNIVERSITÄT (TU) STUDIENRICHTUNG RAUMPLANUNG SS99

Die Vorlesung legt theoretische Grundlagen für die regionale Wirtschaftspolitik und geht auf Prozesse der Regionalentwicklung und Regionalpolitik sowohl auf europäischer Ebene als auch jener Österreichs ein.

BEISPIEL 2: EUR – EUROPÄISCHER UNILEHRGANG FÜR REGIONALENTWICKLUNG

Das IFF (Interuniversitäres Forschungsinstitut für Fernstudien) führt – in Kooperation mit der ÖAR-Regionalberatung – im

Waldviertel 1999 – 2000 einen ersten Universitätslehrgang für Regionalentwicklung durch.

Die ÖAR hat damit sicherlich in Österreich einen Beitrag dafür geleistet, dass das Konzept der Regionalentwicklung ein neues, modernes Thema der europäischen Regionalpolitik wurde.

ABSTRACT

Das Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung wurde Anfang der 80er Jahre entwickelt. Dieses Konzept stellt innerregionale Potentiale und Ressourcen in den Vordergrund, um durch deren Förderung und Nutzung eine nachhaltige und selbstbestimmte Regionalentwicklung zu ermöglichen. Eine koordinierte und zielgerichtete Entwicklung aller in einer Region relevanten Wirtschaftssektoren und deren stärkere Vernetzung ist das Ziel.

An der Entwicklung und Umsetzung des Konzeptes war die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR) maßgeblich beteiligt. Gegründet wurde sie 1983 als lose Plattform von (ehrenamtlich) engagierten regionalen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bildung. Heute versteht sich die ÖAR-Regionalberatung GesmbH als ein privates Beratungsunternehmen zum Aufbau und zur Stärkung einer eigenständigen Wirtschaft in strukturschwachen Regionen.

Maria Asamer-Handler studierte Agrarökonomie an der Universität für Bodenkultur und arbeitete nach dem Studium zwei Jahre an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen; seit 1986 ist sie Regionalberaterin bei der ÖAR mit den Schwerpunkten: Nachhaltige Regionalentwicklung, Leitbilder und regionale Entwicklungsprogramme, Naturparkentwicklungskonzepte.

Karl Reiner studierte Raumplanung an der Technischen Universität Wien. Nach dem Studium war er 1986/87 an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen im Rahmen eines Akademikertrainings tätig; seit 1988 ist er Regionalberater bei der ÖAR im Bereich Tourismus und Regionale Entwicklungsprogramme.

ALLES NEU MACHT WER?

SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR INNOVATIONEN

Elisabeth Loibl

Wer ändern etwas vorgedacht,
wird jahrelang erst ausgelacht,
begreift man die Entdeckung endlich,
nennt sie jeder selbstverständlich.

Wilhelm Busch

HENNE ODER EI?

Es gibt die einen, die behaupten, Innovation ist eine Frage des Steuerungsprozesses durch Politik, Verwaltung und Beratungseinrichtungen. Daher gibt es beispielsweise auch die Strukturfonds der EU, die für diese Zwecke eingesetzt worden sind. Die anderen meinen, Innovation sei von oben nicht zu steuern und auch nicht zu induzieren. Neues ist von unten vielfach bereits kreierte worden, bevor schwerfällige Institutionen auf den Bedarf einer Neuerung überhaupt reagieren konnten. Der erforderliche soziale Prozess, der für innovative Tätigkeiten unerlässlich ist, wird ohnehin nicht von der öffentlichen Hand bezahlt. Sobald die Innovation erfolgreich durchgeführt worden ist, betreiben sie öffentliche Institutionen vielfach als ihre eigene Sache, schlimmstenfalls sogar in Konkurrenz zu den Pionieren. Im Bäuerinnenkabarett der ÖBV wird gesagt: „Wir haben nun das Kabarett als unsere neue Erwerbsskombination entdeckt. Zuerst werden wir sicherlich dafür ausgelacht, aber irgendwann berät die Kammer andere Bäuerinnen und ermutigt sie zum Kabarettspielen, dann müssen wir uns wieder etwas anderes suchen.“

INNOVATION UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Die Strukturfondsprogramme wurden und werden für Gebiete entworfen, in denen etwas Neues geschehen soll, um den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen, und den Rückstand der am wenigsten bemittelten Gebiete zu verringern¹. Die EU rechnet in Prozent des EU-Durchschnitts-BIP (beispielsweise haben die zehn ärmsten Regionen der EU weniger als 50% des EU-Durchschnittes), um damit nach ihrer Definition „Rückständigkeit“ auszudrücken. Dieser Indikator alleine ist jedoch nicht gerechtfertigt, weil auch ökologische und soziale Kosten der reichen Länder gegengerechnet werden müssten und die wertvollsten Güter, nämlich die, die uns die Natur zur Verfügung stellt, bei diesem Maß kaum oder überhaupt nicht berücksichtigt werden (Abramovitz 1997, S. 137). Zechner (1998, S. 15f) meint darüber hinaus, dass ökonometrische Messzahlen den Wert der Lebensqualität nicht berücksichtigen. Überdies werden durch die Bezeichnungen „strukturschwach“ und „benachteiligt“ den ländlichen Regionen unweigerlich negative Eigenschaften zugeschrieben, die nicht unbedingt zielführend sind in diesem Zusammenhang.

Was aber ist rückständig wirklich? Dies zu bestimmen, ist nicht so einfach, wie vorderhand getan wird, weil rückständig mit arm, unfrei, unmodern, altmodisch, vor allem aber mit unterdrückt, hart arbeitend, ausgebeutet und ähnlichen abschreckenden Eigenschaften verbunden wird.

Ist auf der einen Seite von benachteiligten Gebieten die Rede, so gibt es auf der anderen Seite auch diskriminierte Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder, Jugendliche und ethnische Gruppen. Rückständigkeit bedeutet unter patriarchalen Verhältnissen für diese Gruppierungen meist ungedankte und un(ter)bezahlte Arbeit. Für Jugendliche wie auch für Frauen in ländlichen Gebieten liegt daher vielfach die einzige Chance, an der Modernisierung teilzuhaben und einen Job zu bekommen, in der Abwanderung in eines der nächstgelegenen Zentren. Es gibt aber auch Regionen und Kulturen, die als rückständig gelten, nur weil sie sich dem herkömmlichen Weg der Modernisierung verwehren, und trotzdem ein für sie zufriedenstellendes Leben führen. Durch die Vogelperspektive in Politik und Verwaltung

¹ Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere das Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln zu verringern – Artikel 158 des Amsterdamer Vertrages

wird sich vielfach angemaßt, etwas als rückständig zu bezeichnen, was im Grunde nicht rückständig ist. So hat sich beispielsweise das Lesachtal seinerzeit gegen die Errichtung von Schilften und Riesenhotels erfolgreich zur Wehr gesetzt, galt damals als rückständig, ist aber heute ein Musterbeispiel für den nachhaltigen sanften Tourismus.

WAS IST INNOVATIVE FORSCHUNG?

Die erste Assoziation beim Gedanken an innovative Forschung geht sicherlich in Richtung großer, sehr teuer eingerichteter Labors, Computertechnik, Gentechnik, Zukunftstechnik, modern times. Davon ist in diesem Beitrag sicherlich nicht die Rede. Es gibt eine vollkommen andere innovative Forschung, die mainstream-Ansichten grundlegend in Frage stellt und deshalb des öfteren als traditionalistisch, bodenständig und „bewahren wollend“ abgetan wird. Im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft ist es jedoch sehr wichtig, die landwirtschaftlichen Betriebe vor dem Aufgeben bewahren zu wollen. Hier liegt das Innovative darin, dass Landwirtschaft von der Forschung nicht in das Korsett anderer Wirtschaftspolitiken gepresst und nicht behandelt wird wie jeder andere Sektor auch, weil ihre wirtschaftliche Grundlage, der Boden, sich weder vermehren, noch unbegrenzt ausbeuten lässt (Bennholdt-Thomsen 1999) und weil eine wachstumsorientierte Wettbewerbspolitik den Zyklen unserer natürlichen Lebensgrundlagen entgegensteht. Innovative Forschung befasst sich auch damit, dass gewisse Völker und Kulturen nicht so rückständig sind, wie vielfach behauptet wird. Innovative Forschungsarbeiten in dem Sinn, wie sie hier verstanden wird, die sozusagen gegen den Strich gerichtet sind, haben immer eines gemeinsam: sie wird von den herkömmlichen Institutionen an den Rand gedrängt und braucht sehr viel Kraft, um zu überleben und an die Öffentlichkeit zu gelangen (Göttner-Abendroth, 1998, S.215).

INNOVATIONEN VON UNTEN

Innovation in der ländlichen Entwicklung bedeutet in erster Linie soziale Erneuerungen, von systematisch, geplant und gelenkt ist eher weniger die Rede, obwohl Planung einen wesentlichen, aber keinen überwiegenden Aspekt darstellt. Die Leader-Beobachtungsstelle (AEIDL 1998, S. 5) spricht bei dieser Art der Innovation von einer Initiative lokaler AktionsträgerInnen, die auf gebietsspezifische Herausforderungen neue Antworten zu geben versuchen. Eine wesentliche Voraussetzung für Innovationen ist die Tatsache, dass wirtschaftliche mit sozialen Innovationen Hand in Hand

gehen müssen. Das bedeutet, durch aktive Teilnahme der EinwohnerInnen entsteht ein partizipatives² Verhalten und damit wird ein Beitrag zur Demokratisierung auf der lokalen Ebene geleistet (Asby 1999). Das Kernstück jeglicher Innovation, von der hier die Rede ist, ist die Erneuerung des sozialen Verhaltens, des zwischenmenschlichen und des demokratischen Umgangs untereinander. Es gibt im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung natürlich auch rein ökonomische und technologische Innovationen, die aber immer Teil eines innovativen Prozesses sind (oder sein sollten). Ist die ländliche Entwicklung jedoch nur auf die wirtschaftlich/technologische Innovation ausgerichtet und versucht, durch von oben gelenkte Maßnahmen etwas oder jemanden zu lenken, ist das nicht nur einseitig, sondern auch vollkommen am Ziel vorbeireguliert. Es kann dieser Art von Politik unterstellt werden, dass sie damit alte Herrschaftsstrukturen weiterhin festigen will (Oedl-Wieser 1997, S. 187).

Einer der weitverbreitetsten Rechtfertigungsgründe für die Ausrichtung von Innovationsprojekten im Rahmen der ländlichen Entwicklung auf rein wirtschaftliche Ziele ist, dass Gelder seitens der Allgemeinheit beigesteuert werden. In einem patriarchal geprägten Wirtschaftsumfeld werden ausschließlich materielle Werte als solche anerkannt. Dagegen gibt es für die Unterstützung von sozialen Veränderungsprozessen, wie sie im Bereich der ländlichen Entwicklung notwendig wären, kein oder nur unzureichend Geld. Die Bildungsreferentin der ÖBV, Monika Mlinar, meinte in einem Telefongespräch dazu: „Die Basisarbeit ist zwar von politischer Seite erwünscht, aber Geld gibt es kaum dafür.“ Ein weiterer Grund: Es ist auch in der begrenzten kurzen Periode schwer möglich, vorzeigbare (da vorwiegend immaterielle) Ergebnisse zu präsentieren.

ZUTATEN ZUR INNOVATION

„Sei spontan!“ ist genauso unmöglich wie jemanden zu sagen „sei kreativ!“ oder „lach jetzt!“ Traude Beer-Heigl, ihrerzeitige ÖBV-Bildungsreferentin, meinte in einer Diskussion 1997, dass sie sich nicht vorstellen könne, wie plötzlich Projekte in den Zielgebieten aus dem Boden gestampft werden sollen, nur weil es EU-Gelder dafür gibt. Eine generelle Erfahrung ist, dass

² Partizipativ und demokratisch wird hier in dem Sinn verstanden, dass alle Beteiligten die Möglichkeit haben, sich und ihre Meinung einzubringen und im Entscheidungsfall mitbestimmen können.

der Prozess der Veränderung oft Jahre dauert, bis überhaupt eine umsetzbare Idee „geboren“ wird.

Die in diesem Beitrag dargestellten Voraussetzungen für eine innovative Tätigkeit sind eine erhöhte Wahrnehmung, Fähigkeiten zur Zusammenarbeit, die Entwicklung neuer Lernmethoden, um sich das notwendige Wissen und die Fähigkeiten anzueignen sowie ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen, um ein angefangenes Projekt auch weiterzumachen.

WAHRNEHMEN UND INITIATIV WERDEN

Der schwierigste Teil des Prozesses ist sicherlich der Anfang, es heißt nicht umsonst, aller Anfang ist schwer. Schwierig auch deshalb, weil vor dem tatsächlichen Anfang viel passiert, was nicht so leicht steuerbar, planbar und oft auch nicht deutlich sichtbar und zu begreifen ist. Daher ist eine zentrale Eigenschaft in dieser Phase die Wahrnehmung, das heißt „die Fühler nach außen und nach innen ausstrecken“ und die Umgebung ausfindig machen: Was gibt es, das ich tun könnte und tun möchte? Was sind meine Fähigkeiten, was kann ich wirklich gut? Wo ist Bedarf für diese Fähigkeiten, wie setze ich sie ein? Wer könnte mich dabei unterstützen oder wer ist wie ich auf der Suche danach?

Ursache für eine Veränderung ist die Unzufriedenheit mit den Gegebenheiten, die aber ebenfalls vorerst wahrgenommen werden muss. Wer daran geht, etwas zu verändern, hat bereits die eigenen inneren Widerstände überwunden, die Energie, die aufgebracht werden muss, etwas zu verändern, ist bereits geringer als jene, die notwendig ist, um mit der Unzufriedenheit fertig zu werden. In diesem „Zwischendeck“ (es gibt bereits mehr oder weniger konkrete Pläne, aber es ist noch nichts wirklich „ausgegoren“) ist vielfach die Unsicherheit eine unliebsame Begleiterin (Loibl 1998, S. 39). Deshalb ist es von Vorteil, sich mit Gleichgesinnten zusammenzutun, weil dadurch Sicherheit vermittelnde Organisationsstrukturen geschaffen werden können und es auch möglich ist, sich gegenseitig den Rücken zu stärken.

Widerstände von außen, die bei Veränderungen entstehen, führen meist zu Konflikten und stellen für die neue Tätigkeit eine Art erste Bewährungsprobe dar. Diese Widerstände sind darauf zurückzuführen, dass diejenigen, die sich nicht mitverändern (wollen), gewissermaßen gezwungen werden, unter veränderten Bedingungen mit ungewohnten Verhaltensweisen ande-

rer zu Rande zu kommen. Oftmals konnten sie Vorteile aus dem früheren, meist unselbständigeren Verhalten der nun in Aktion tretenden Personen ziehen. Viele reagieren auf diese Beschneidung ihrer Interessen und der damit verbundenen Verunsicherung mit Streit, Behinderung und Machtkämpfen. Dieses Phänomen zeigt sich sowohl im zwischenmenschlichen Umgang wie auch in öffentlichen Einrichtungen.

Wahrnehmung ist aber auch dafür erforderlich, die eigenen Talente und Fähigkeiten zu entdecken. Durch lineares Denken werden bei vielen Menschen Begabungen regelrecht verschüttet. Da diese in der herkömmlichen Schulbildung leider nicht gefragt sind, brauchen viele oft sehr lange, bis sie herausgefunden haben, welche Art der Tätigkeit ihnen auch tatsächlich liegt, in der sie sich entfalten können und mit der sie zufrieden sind. Wirklich innovativ und kreativ können die Menschen nur auf einem Gebiet sein, das ihnen auch tatsächlich liegt, in dem sie Begabung haben und in dem für sie vieles wie selbstverständlich vor sich geht.

SICH ZUSAMMEN TUN

Von Vorteil ist es, wenn sich Menschen, die etwas zusammen aufbauen wollen, schon kennen. Falls nicht, ist es von Nutzen, wenn diejenigen, die sich entschlossen haben, gemeinsame Ziele zu verfolgen, gut miteinander können, weil es wenig Sinn hat, in den Diskussionen ständig über Antipathie und Missverständnisse zu stolpern. So ist immer wieder festzustellen, dass während eines Innovationsprozesses häufig bestehende Beziehungen zwischen Akteur/innen verstärkt oder neue Beziehungen geknüpft werden. Dies äußert sich vor allem in neuen, kooperativen Lernprozessen, in der Schaffung neuer gemeinsamer Werte und in der Änderung bestimmter Spiel- und Verhaltensregeln (AEIDL 1998, S.6). Diese neuen Spielregeln sind von zentraler Bedeutung. Es geht dabei um Vereinbarungen, die am besten bereits im voraus getroffen werden. Das kann sich beispielsweise in einer Konfliktsituation sehr vorteilhaft auswirken, weil es in einer angespannten Atmosphäre kaum zu einem Übereinkommen kommen wird, das für beide oder mehrere Seiten akzeptabel ist (Zechner 1998, 151).

Erfahrungsgemäß geht es bei neu aufgenommenen Tätigkeiten in erster Linie um die Veränderung im sozialen Verhalten. Dazu und vor allem für eine gute Zusammenarbeit müssen oftmals alte Verhaltensmuster verändert werden. Viele sind es beispielsweise gewohnt, darauf zu warten, bis sie von jemanden Anweisungen erhalten, andere reißen umgekehrt sofort das Heft

an sich und kommandieren herum. Oftmals führt das Überfunktionieren (sie werden herkömmlich als "Geschäftlhuber" bezeichnet) dazu, dass andere "unterfunktionieren". Landläufig wird lediglich das Unterfunktionieren, das zuwenig Tun, als nicht in Ordnung betrachtet, es ist jedoch zu bedenken, dass die "Geschäftlhuber" ebenfalls etwas zum Ungleichgewicht in einer Gruppe beitragen (Goldhor-Lerner 1985, Loibl 1997, S. 161).

Ein wesentlicher Faktor für eine konstruktive Zusammenarbeit in einer Gruppe ist es, wenn sich unter den Akteur/innen immer diejenigen finden, die die gegenwärtigen Anforderungen erfüllen können. Darunter sind solche, die beispielsweise neue Entwicklungen des Marktes analysieren und gut verkaufen können. Andere bereinigen durch ihre versöhnliche Art Unstimmigkeiten und wieder andere sind sehr kreativ und haben immer wieder gute Ideen. Insgesamt ist für jede Veränderung und jeden Neubeginn ein entsprechender Rückhalt in der Gruppe unerlässlich.

KONFLIKTE – DIE KEHRSEITE DER MEDAILLE

Eine Gruppe funktioniert meist nur so lange, als Entscheidungen von allen aktiv Beteiligten mitgetragen werden können. Und darin liegt erfahrungsgemäß oftmals die Crux: Es ist nicht einfach, in einer Gruppe Entscheidungen zu treffen. Es wird mit der Zeit mühsam, wenn die Diskussionen fruchtlos bleiben und daher alle Beteiligten frustrieren oder furchtbar wütend machen. Vielleicht treten die Probleme nicht während der Entscheidungsfindung, sondern erst später auf, nämlich dann, wenn diejenigen, die ihren Vorschlag nicht durchsetzen konnten, sich übergangen fühlen. Ein Umstand, der zwangsläufig zu Unzufriedenheit führt, worunter letztlich das Engagement leidet. Denn vielmals setzen sich nicht die besseren Lösungsvarianten durch, sondern die, die am überzeugendsten vorgebracht werden.

Dabei kann es zu Konflikten kommen, deren Verlauf sich als destruktiv, d.h. als unlösbar und zerstörerisch, herausstellen kann. Es wurde ein bestimmter Verlauf von destruktiven Konflikten festgestellt, der Beteiligten helfen soll, an bestimmten Punkten gestalterisch einzugreifen (Zechner 1998, S. 137ff). Am Anfang steht ein gegenseitig unerwartetes Verhalten der jeweils anderen Person. Daraufhin verhärten sich die Standpunkte, was zur Folge hat, dass die Wahrnehmung beeinträchtigt wird bzw. gegenseitige Unterstellungen einsetzen. Oft empfinden die Beteiligten als sehr unangenehm, nicht mehr unbefangen miteinander reden zu können (es wird

entweder gebrüllt, sich zynisch-herablassend über die andere Person geübert oder einander aus dem Weg gegangen). Da sich jede Partei im Recht wähnt, glaubt sie auch, dass der oder die andere den ersten Schritt tun müsste. Eine mögliche Annäherung ist jedoch nur durch die Vermittlung neutraler Personen gegeben. Meist ist die einzige Lösung dabei, sich für längere Zeit zu distanzieren oder überhaupt nichts mehr miteinander zutun zu haben. Es bedarf einer professionellen Supervisionsbegleitung, wenn ein weiteres gemeinsames Arbeiten ermöglicht werden soll, aber auch diese kann keinen Erfolg gewährleisten.

Die Konfliktkultur in unserer Gesellschaft ist sehr schlecht ausgeprägt, was vielfach zu destruktiven Verläufen von Konflikten führt (Rohrmoser 1997). Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Bereich und die dort noch immer weit verbreitete Autoritätsgläubigkeit. Es kommt vor, dass Verwaltungsbeamte oder mündige BürgerInnen, die den Mut haben, etwas Kritisches zu äußern, mit Problemen rechnen müssen. Entweder werden sie in wichtiger Funktion „kalt gestellt“ oder denunziert, oder sie vertun sich damit eine Chance auf Fördergelder. Die Liste der Schikanen, die bis hin zur Existenzgefährdung vor allem von Institutionen, Vereinen und Nichtregierungsorganisationen reichen, ist schier unerschöpflich und gibt einen tiefen Einblick in die Abgründe menschlichen und institutionellen Machtmissbrauches.

NEUES LERNEN

„Die teils rein wissensorientierte, teils vor allem technokratisch ausgerichtete Ausbildung überwuchert die ihr eigentlich übergeordnete Bildung, die Überfülle des „Stoffes“ droht den „Geist“ zu ersticken. Dadurch gelingt vielen Menschen zwar die technische Lebensbewältigung, während ihnen die ethische und sinngebende Lebensbewältigung misslingt“ (Pevetz 1991, S. 11).

Gescheit und klug sein hängt nicht von der Schulbildung ab. Wenn davon die Rede ist, dass die Menschen am Land im Schnitt weniger oft eine höhere Ausbildung haben und daher als ungebildeter gelten als StädterInnen, so wird leider noch immer darunter verstanden, sie seien dümmer, was jedoch oft ein Trugschluss ist. Es gibt sehr kluge Menschen, die nur wenig Bildung haben (genauso wie es dumme Menschen mit akademischem Titel gibt). Es ist im Rahmen der ländlichen Entwicklung nicht von Vorteil,

wenn Menschen am Land wie starrsinnige, unbelehrbare Einfältige behandelt werden, was ihren Aktionsradius noch weiter einschränkt.

Es geht darum, das Bildungswissen von außerhalb mit dem tradierten Wissen und den Erfahrungen der Menschen vor Ort in Verbindung zu bringen. Ohne diese Verbindung kann es in einer Region nicht Fuß fassen. Aktive Menschen müssen ein Selbstbewusstsein für ihr Wissen aufgrund ihrer Erfahrungen und ihrer Klugheit entwickeln und feststellen, dass gebildete Menschen sich vielleicht in dem einen oder anderem Bereich besser auskennen, und einen lockeren Umgang mit von Dorfbewohnern gemiedenen Verwaltungsstellen haben, aber nicht zur Gänze alles besser wissen. Irgendwann sollte durchschaut werden, dass die „G’Studierten auch nur mit Wasser kochen“.

Das Pädagogische Konzept der ÖBV (1997, S. 23) beschreibt anhand der Bildungsspirale eine neue Art, etwas zu lernen: Es fängt an beim Abstand gewinnen, um der Wahrnehmung über die eigene Situation Raum zu geben, geht über umdenken und Zusammenhänge erkennen, eigene Kräfte und Fähigkeiten entdecken bis hin zum Zusammenarbeiten, damit gemeinsam etwas verändert werden kann.

Akteur/innen von Initiativen lernen in erster Linie durch Erfahrungsaustausch mit anderen Initiativen. Man/Frau tut gut daran, sich mit denen, die ähnliche Erfahrungen machen, zu vernetzen, denn bekanntlich verlieren neue Anforderungen ihren Schrecken, wenn von jemandem abgesehen werden kann, wie es funktionieren könnte. Sich die erforderlichen fachlichen Qualifikationen anzueignen, geht vielfach selbstverständlich nebenher.

In der herkömmlichen Wissenschaft werden ineinander verwobene Sachverhalte oft umfangreich und kompliziert beschrieben, während von den AkteurInnen in der Praxis oftmals intuitiv und zielstrebig an eine Gegebenheit herangegangen wird. So stellte beispielsweise Robert Zehentner (Geschäftsführer der Tauernlamm Genossenschaft) am Ende eines Workshops³ fest: „Wenn wir das alles berücksichtigen und überdenken hätten müssen, wäre es erst gar nicht zur Gründung der Tauernlamm gekommen.“

³ Auf diesem Workshop wurden im März 1997 die Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren ländlicher Initiativen diskutiert, siehe Loibl 1997, S. 127ff

BEHARRLICHKEIT

Es heißt, dass jede Erfindung und kreative Begabung nur 1 % Inspiration und 99% Arbeit und Anstrengung bedeutet. Mit dieser Arbeit verbunden nimmt die Beharrlichkeit einen sehr wichtigen Stellenwert ein. Jede Initiative, jeder Innovationsprozess ist letztlich soviel wert, wie er auf Dauer, oder auch auf die vorgesehene Dauer, beständig ist. Niemand anerkennt sogenannte „Strohfeuer“, weil die beste Idee nichts nützt, wenn sie nicht umgesetzt werden kann. In Gruppen ist vielfach auch zu beobachten, dass die einen, die die Ideen haben, meist nicht diejenigen sind, die sie auch umsetzen. Diejenigen mit den kreativen Ideen haben meist nicht die Möglichkeit, die Lorbeeren für ihren Anteil entgegenzunehmen, weil in der Öffentlichkeit meist nur jene Anerkennung finden, die die Idee ausführen.

Natürlich hängt die Zukunftsbeständigkeit vielfach in erster Linie von der wirtschaftlichen Frage ab, d.h. ob genug Geld erwirtschaftet werden kann. Ziel ist es auch, wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erreichen, weil kein Projekt in der ländlichen Entwicklung dauerhaft gefördert wird.

Oftmals kann der Erfolg einer Initiative jedoch nicht mit rein betriebswirtschaftlichen Kriterien gemessen werden. Es gibt Projekte, die einen hohen Synergieeffekt für die Region haben, beispielsweise, dass durch sie ein hohes Preisniveau erreicht wurde, die jedoch wirtschaftlich nicht überleben können. Daher sind im Hinblick auf Förderungen Initiativen nicht nur mit betriebswirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen. Vor allem die Prozessarbeit, die den Boden für künftige wirtschaftliche Tätigkeiten ebnet, ist nicht wirtschaftlich rentabel und dennoch vielfach von unschätzbarem Wert. Von der Prozessarbeit hängt es schließlich oft ab, ob die Initiative/das Projekt weiterbetrieben wird oder nicht.

Gegenüber dem Prozess, der vielfach nicht steuer- und planbar ist, von außen lediglich mit großer Umsicht gefördert und unterstützt werden kann, nimmt eine durchdachte Zielsetzung und Planung in einer weiteren Phase des Projektes eine entscheidende Schlüsselrolle ein. Die Ziele müssen jedoch auch erreichbar und greifbar sein, d.h. sie müssen in kleine Teilergebnisse unterteilt werden, die in einem überschaubaren Zeithorizont bewältigt werden können und die Planung derart gestaltet, dass sie durchführbar ist.

Neben der materiellen ist für viele eine ideelle Ausrichtung sehr wichtig. Dazu gehört beispielsweise ein politischer Hintergrund, das Ausprobieren einer neuen Umgangsform, wie die Zusammenarbeit in einer nicht-hierarchischen Organisation usw. Darüber hinaus ist mit ideeller Ausrichtung auch gemeint, dass Menschen Zusammenhänge erkennen, oder sie sich beispielsweise bewusst werden, dass eine Entscheidung noch so sehr auf seine rationalen Kriterien hin überprüft werden kann, im Grunde aber überwiegend emotional getroffen wird (Zechner 1998). Eine ideelle Ausrichtung basiert auf unseren Wertvorstellungen, die sehr unterschiedlich aussehen können, letztlich aber darauf hinauslaufen, dass ein Sinn im Tun erkannt wird.

FREUDE AN DER ARBEIT

Am meisten Sinn ergibt ein Tun, wenn es Freude macht. Dieser Aspekt der Arbeit kommt erst in den letzten Jahren verstärkt in den Vordergrund, weil er von Frauen verstärkt und auch eingefordert wird. Die Art, wie Frauen arbeiten, ist in gewisser Hinsicht anders als die von Männern geprägte Arbeitswelt. Männer tendieren dazu, die Arbeit sehr ernst zu nehmen, sie wünschen, nicht abgelenkt zu werden und dulden eher keine Unterbrechungen. Es hat sich bei reinen Fraueninitiativen vielfach herausgestellt, dass Frauen lieber ihre Arbeit um ihren Lebensalltag herum organisieren und nicht umgekehrt, wie es im herkömmlichen Erwerbsleben erforderlich ist (Hauge 1998). Das bedeutet nicht Heimarbeit, sondern ist eine andere Art der Prioritätensetzung und auch Verschmelzung von Pflichten und Annehmlichkeiten. Frauen wollen bereits während der Arbeit Spaß haben und diese nicht nur in ihrer Freizeit erleben dürfen.

Vielfach geht eine Initiative darauf zurück, dass sich die Akteur/innen eine Beschäftigung gesucht haben, die ihren Fähigkeiten und Interessen entspricht, was an sich ein Mehr an Freude und Befriedigung mit sich bringt.

DIE VERBINDUNG VON ALT UND NEU

Ist von Innovation die Rede, haben viele zunächst die technologische Innovation vor Augen, die sich seit der industriellen Revolution explosionsartig ausgebreitet hat. Interessant ist dabei, dass die meisten Erfindungen im Sinne der Zeitersparnis betrieben werden, aber trotzdem die Menschen der industrialisierten Welt immer weniger Zeit haben.

Das zentrale Element von Innovation im Rahmen der ländlichen Entwicklung ist die soziale Erneuerung in Sinne des Ausbaues des Mitspracherechtes, Demokratisierung und Flexibilisierung der zum Teil undurchdringbaren und undurchschaubaren bürokratischen Strukturen sowie ein gleichberechtigter sozialer Umgang untereinander. Erneuerung und Modernisierung kann nicht von oben herab angeordnet werden, wirtschaftliche Impulse können von außen lediglich begleitet und unterstützt werden. Die Schaffung von teuren Arbeitsplätzen in Form von subventionierten Grossbetrieben hat sich als unrentabel herausgestellt, weil diese wieder abziehen, sobald die Förderungen ausbleiben oder sich woanders billigere und leichter ausbeutbare Arbeitskräfte anbieten. Dabei von den Gesetzen des Marktes zu sprechen, ist lediglich ein Vorwand und eine Rechtfertigung für unmoralisches Verhalten.

Wird die in letzter Zeit häufig strapazierte „Nachhaltigkeit“ ernst genommen, so bedeutet sie für Modernisierung und Innovationen in erster Linie, dass diese darauf hin überprüft werden müssen, inwieweit sie Lebensgrundlagen zerstören oder sie für den Weiterbestand erhalten. Ohne die Entwicklung und Anwendung neuer sozialer Verhaltens- und Organisationsformen können Projekte und Initiativen ihre auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Ziele nicht erreichen (Ornetzeder /Buchegger 1998, S. 97).

Für die Warenökonomie bedeutet nachhaltig letztlich, die Produktion wieder dorthin zurückzuverlagern, wo der Konsum stattfindet, und zwar nicht nur aus Gründen der ökologischen Nachhaltigkeit (Müller 1997, Loibl 1999). Es geht darum, unsere sozialen Beziehungen wieder mit wirtschaftlichen Austauschverhältnissen zu beleben, damit sich eine gegenseitige Verantwortlichkeit und eine Verantwortung gegenüber der Natur und Umwelt von neuem entfalten kann. Denn nur so kann erreicht werden, dass das Wirtschaften wieder im Einklang mit der Natur geschieht und nicht auf deren Ausbeutung und Zerstörung beruht. Dazu ist es natürlich erforderlich, die gesellschaftlichen Verhältnisse vor allem auf dem Land zu verändern. Vielfach liegt der Grund für die Abwanderung aus einem Dorf ja nicht (nur) an den wirtschaftlichen, sondern an den familiären und gesellschaftlichen Verhältnissen, die die Jungen von zu Hause „vertreiben“. Es darf nicht vergessen werden, dass oftmals die unzufriedenstellenden zwischenmenschlichen Verhältnisse und die kulturelle Enge dazu beitragen, dass die Jungen weggehen, auch wenn ihnen berufliche Aussichten geboten werden. Daher sind im Rahmen von Innovationen soziale Erneuerungen

unumgänglicher Bestandteil, weil eine wirtschaftliche Belebung von Gebieten, aus der die Jungen trotzdem weiterhin „flüchten“, wenig sinnvoll und auch gar nicht möglich ist.

Mit der herkömmlichen Modernisierung wird vielfach das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Die Abkoppelung von sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen führte zu einem anonymen Markt mit den für Natur und Kultur beängstigenden Folgen. Innovativ ist letztlich, das Alte mit dem Neuen zu verbinden, eine Synthese des Herkömmlichen mit dem Modernen. Es geht um die Verbindung von Modernisierung im Sinne von Autonomie, Selbstbestimmtheit und das Recht auf ein eigenes, selbstbestimmtes Leben, mit einem eher traditionalistischen und auf Erhaltung – vor allem der Natur und Kulturlandschaft – ausgerichteten Lebensweise, die vor allem eine kritische Wertschätzung für die Erfahrungen der Menschen am Land voraussetzt.

LITERATUR

- Abramovitz, Janet N., 1997: Vom Wert der Natur, in: World Watch Institute: Zur Lage der Welt 1997, Daten für das Überleben unseres Planeten, S.136–170, Frankfurt am Main
- AEIDL 1998: Dossier Nr. 2 der Europäischen Beobachtungsstelle: Innovation und ländliche Entwicklung, ausgearbeitet von der Arbeitsgruppe Innovation, Brüssel
- Asby Joan 1999: Local Democracy, Participatory Processes, Sustainable Rural Development, Referat im Rahmen der 12. FAO Rural Development Summer School in Roosta Holiday Village in Estland, 2 – 7 August 1999, nicht veröffentlicht
- Bennholdt-Thomsen Veronika 1999: Subsistenzkultur und bäuerliche Ökonomie, in: Diskussionsbeiträge zur Subsistenz, herausgegeben von Andrea Baier, Veronika Bennholdt-Thomsen, Brigitte Holzer und Christa Müller, Bielefeld und Fögenhof
- Göttner-Abendroth, Heide 1998: Matriarchat in Südchina – Eine Forschungsreise zu den Mosuo, Stuttgart – Berlin – Köln
- Goldhor-Lerner, Harriet 1985: The dance of the anger (zu deutsch: Wohin mit meiner Wut?), New York
- Hauge, Lise Andrine 1998: Experiences from the Work with the Establishment of two Micro Credit Foundations for Rural Women in Syr-Tryndelag, Central Norway, Referat im Rahmen der 11. FAO Rural Development Summerschool in Tripoli, Griechenland, vom 8. bis 13. Juni 1998, nicht veröffentlicht
- Loibl, Elisabeth 1997: Der Weg entsteht im Gehen – Bäuerliche Initiativen im ländlichen Raum, Forschungsbericht Nr. 39 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien

- Loibl, Elisabeth 1998: Soziale Aspekte erfolgreicher Initiativen, in: Zolltexte Nr. 30, Dezember 1998, S. 38–40, Wien
- Loibl, Elisabeth 1999: Bäuerliche Landwirtschaft versus Globalisierung - Ansätze zu einer sozialen und ökologischen Ökonomie, in: ÖGKG (Hg.): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren – Österreich zwischen Tradition und Moderne, Wien
- Müller, Christa 1997: Von der lokalen Ökonomie zum globalisierten Dorf – Bäuerliche Überlebensstrategien zwischen Weltmarktintegration und Regionalisierung, Frankfurt/New York
- Oedl-Wieser, Theresia 1997: Emanzipation der Frauen auf dem Land – Eine explorative Studie, Forschungsbericht Nr. 40 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- Ornetzeder, Michael, Buchegger, Barbara 1998: Soziale Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung, Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hg): Berichte aus Energie- und Umweltforschung 11/98, Wien
- ÖBV 1997 (Österreichische Bergbauernvereinigung – Hgin.): Bäuerinnen, ÖBV Frauenarbeit, 8 Jahre regionale basisorientierte Bildungsarbeit mit Bäuerinnen, 1989 bis 1996, Wien
- Pevetz, Werner 1991: Bildungsanforderungen für eine zukunftsorientierte bäuerliche Landwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 65 der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien
- Rohrmoser, Franz 1997: Konfliktforschung zu Verhaltens- und Strukturfragen im Agrarbereich, unveröffentlichtes Papier, Kuchl
- Zechner, Gisela 1998: Projekte auf kommunaler Ebene managen, Praxishandbuch für erfolgreiche Regionalinitiativen, Wien

ABSTRACT

Es wird in Zukunft wichtig sein, den Aspekt der sozialen Innovationen in die Bereiche der ländlichen Entwicklung verstärkt einzubringen, weil sie eine ebenso wichtige Voraussetzung sind wie die wirtschaftliche Belebung entlegener Gebiete. Partizipatives Verhalten und Demokratisierung tun mancherorts mehr Not als wirtschaftliche Unternehmensberatung. Es geht in diesem Beitrag um die menschlichen und sozialen Voraussetzungen für innovatives Verhalten, die zu einer neuen, selbst (mit)geschaffenen Tätigkeit und damit zu mehr Zufriedenheit führen soll.

Elisabeth Loibl, geboren 1963 im Burgenland, studierte Agrarökonomie an der Universität für Bodenkultur. Seit 1993 Mitarbeiterin der Bundesanstalt für Bergbauernfragen mit den Arbeitsschwerpunkten: Erwerbskombination, ländliche Entwicklung und Subsistenzwirtschaft.

SOZIOKULTURELLE UND ÖKONOMISCHE ASPEKTE VON AUSSTEIGERINNEN IN LÄNDLICHEN REGIONEN

Michael Groier

EINLEITUNG

Im Zuge des einschneidenden strukturellen, ökonomischen und sozialen Wandels nach dem 2. Weltkrieg kam es in Österreich zu einer Dualisierung der Landwirtschaft und einer starken Differenzierung ländlicher Regionen. Der Herausbildung einer intensiv und mitweltbelastend arbeitenden Landwirtschaft in den landwirtschaftlichen Gunstlagen stand (und steht) ein Marginalisierungsprozess der kleinstrukturierten Betriebe in benachteiligten Regionen - wie dem Berggebiet und den Grenzregionen Nord-, Ost- und Südösterreichs - gegenüber. Diese Entwicklung wurde von einem generellen Wertewandel der Gesellschaft in ländlichen Gebieten und der damit verbundenen Veränderung und Auflösung traditioneller sozioökonomischer und soziokultureller Strukturen begleitet (Angleichung städtischer und ländlicher Lebensstile).

Im Zuge dieser sozioökonomischen und kulturellen Transformationsprozesse der bäuerlichen zu einer ländlichen Gesellschaft wurden viele benachteiligte Regionen in unterschiedlichem Ausmaß von externen Effekten und Inputs aus den urbanen Ballungsräumen, aber auch durch intraregionale Veränderungen sowohl ökonomisch als auch soziokulturell dynamisiert:

- Der massive Einfluss expandierender elektronischer Massenmedien
- Verbesserte Bildungsmöglichkeiten (Uni-Zugang)
- Entwicklung des Tourismus mit Masseneffekten vor allem in Westösterreich

- Die zunehmende regionale Integration der Landwirtschaft im Rahmen der Erwerbsskombination (Wertetransfer ArbeiterIn-BäuerIn)
- Veränderungsimpulse durch die „ländliche Intelligenz“ (Lehrer, Beamte etc.) und die „ländliche Subkultur“ (ältere Jugendliche, die in die Stadt abwandern und am Wochenende in den Heimatgemeinden ihre Erfahrungen weitergeben)
- Der Einfluss der wachsenden Anzahl an Zweitwohnsitzen (Suburbanisierung, Rurbanisierung)
- Effekte durch sogenannte Heimkehrer- und AussteigerInnen

Gerade in jenen peripheren Regionen im Norden Österreichs, die sowohl in agrarischer, industrieller und touristischer Hinsicht - traditionell betrachtet - Ungunslagen darstellen, entstand eine neue "Szene": Menschen, die aufgrund verschiedenster Motivationen hinaus aufs Land ziehen, aufgelassene Höfe kaufen oder pachten und in unterschiedlichem Ausmaß und in verschiedenen Ausprägungen Landwirtschaft betreiben, meist aber auch in andere außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten und Aktivitäten involviert sind. Die Palette reicht dabei von HobbyschafbäuerInnen und Reithöfen über Bio-BäuerInnen bis hin zu alternativen, ganzheitlichen Ansätzen der Lebensgestaltung, im Rahmen derer die Landwirtschaft meist Subsistenzcharakter hat.¹

DIE ENTWICKLUNG DER „AUSSTEIGERSZENE“ IM WALDVIERTEL

Obwohl Aussteigerhöfe über das ganze Bundesgebiet verstreut zu finden sind, ist deren Dichte in einigen Regionen besonders groß. Die Gründe und Voraussetzungen dieser regionalen Konzentration sind vielschichtig:

- Periphere Region mit (agrarischen) Strukturproblemen (relativ noch stark bäuerlich geprägt, regionale Erstarrung und Destabilisierung, Abwanderung)

¹ Dieser Artikel basiert auf den Ergebnissen einer Studie an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, die als Forschungsbericht Nr. 41 („Mit'n Biachl heign“ (Heuen nach dem Buch). Soziokulturelle und ökonomische Aspekte von Aussteigerlandwirtschaften in Österreich, Wien 1999), veröffentlicht wurde und neben dem empirischen Hauptteil auch die theoretischen Hintergründe beleuchtet.

- Regionen ohne nennenswerte Tourismusentwicklung
- Reizvolle Landschaft (mit relativ hohem naturräumlichen Potential)
- Niedrige Gebäude- und Grundstückspreise bzw. Pachtkosten
- Große Anzahl an leerstehenden Höfen in Einzellage
- Akzeptable Entfernung zu großen Städten („Aussteigerwellen“ sind vorwiegend von den Großstädten Wien und Graz ausgegangen)

In der Region Waldviertel lässt sich die Entwicklung der Aussteigerszene in folgende Phasen gliedern:

In den frühen 70er Jahren zogen vor allem Künstler ins Waldviertel und kauften verlassene Bauernhöfe oder Mühlen, um in dieser relativ naturbelassenen Region Inspiration und Kreativität für ihre Arbeiten zu erlangen.

Der größte Zustrom fand ab Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre im Zuge der „Post-68er-Bewegung“ statt. Mit dem ideologisch-politischen Hintergrund der Alternativ- und Ökologiebewegung (Sammelbegriff für verschiedene politische Strömungen wie z.B. der Anti-Atom-, Friedens- und Frauenbewegung) unter dem Slogan „Hinaus aufs Land“ zogen junge Menschen vorwiegend aus Wien (Wiener Umland) ins Waldviertel, kauften alte verfallene Bauernhöfe, um - im Gegensatz zu den theoretischen Reformansätzen der 68er-Bewegung in den Ballungsräumen - am Land alternative, selbstbestimmte Lebensformen und -entwürfe mittels konkreter Projekte zu verwirklichen. Diese Phase zeichnete sich durch hohen Idealismus, politisches Engagement und hohe Experimentierfreude in sozialer (Wohngemeinschaften, Heimunterricht etc.), aber auch ökonomischer Sicht aus.

In den 90er Jahren - gekennzeichnet durch generelle Individualisierung, Entpolitisierung und dem Anwachsen esoterischer Strömungen - ist bei den NeueinsteigerInnen zunehmender Pragmatismus und Realismus festzustellen. Die Qualität der Vernetzung der AussteigerInnen untereinander nahm ab, der Zuzug wurde durch den Mangel an geeigneten, günstigen Objekten und Grundstücken zunehmend geringer.

Die aktuelle Situation ist vor allem durch eine gewisse Stagnation gekennzeichnet. Einerseits haben sich die „alteingesessenen“ AussteigerInnen etabliert und konzentrieren ihre Kräfte und Aktivitäten zunehmend auf die

Verwirklichung individueller (materieller) Bedürfnisse, andererseits verhindern die geringe Bodenmobilität (EU-Beitritt), steigende Hof- und Grundstückspreise sowie der zunehmend konservative gesellschaftspolitische Mainstream den Zuzug neuer Siedler.

WER SIND DIE AUSSTEIGERINNEN?

Es ist schwierig, diese sehr inhomogene Gruppe genau zu definieren und gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppierungen scharf abzugrenzen. In diesem Projekt wurde deshalb bewusst ein breiter Rahmen gewählt, um die große Vielfalt und Ausprägungen des Aussteigerphänomens erfassen zu können. Zu unterschiedlich sind die Biographien der Interviewten, ihr sozialer Status, ihre Herkunft.

Bei den Interviews traf der Autor eine bunte Vielfalt sehr interessanter Menschen:

- Junge Menschen aus der Grün-Alternativen Szene (oft MaturantInnen oder StudienabbrecherInnen), die am Land ein alternatives Leben realisieren wollen
- Künstler, Esoterik-Gurus, Lebenskünstler und Freaks
- JungakademikerInnen, die in der Region ihren Beruf ausüben (z.B. TierärztInnen)
- Vom bisherigen (Berufs)leben frustrierte Berufstätige (Arbeiter, Angestellte, Manager)
- Wohlhabende Freischaffende, die die Landwirtschaft (betreut durch die PartnerIn) als steuerlichen Absetzposten benutzen
- Pensionisten, die sich im Ruhestand den Jugendtraum einer Hobbylandwirtschaft erfüllen
- Arbeitslose, die das teure Stadtleben nicht länger finanzieren können (wollen) und aufs Land ziehen
- Personen, die als Jugendliche vom Land in die Stadt zogen, ein städtisches Leben lebten und später wieder aufs Land zurückkehren

Obwohl die Grenzen fließend sind, soll dennoch eine Systematisierung der AussteigerInnen, die landwirtschaftlich aktiv sind, versucht werden:

„ALTERNATIVE“ AUSSTEIGERINNEN

Sozialisation in urbanen, oft subkulturellen Milieus der Alternativ- und Ökologiebewegung, kritischer Christen oder der Anthroposophen; Versuch der Verwirklichung neuer Lebensentwürfe in sozialen, ökonomischen, kulturellen und ökologischen Bereichen

„KONVENTIONELLE“ AUSSTEIGERINNEN

StädterInnen mit politisch-ideologischer Orientierung nach dem gesellschaftlichen Mainstream, Wechsel der Region zur Verbesserung der Lebens(Wohn)qualität, aus beruflichen Gründen; Transferieren konventioneller städtischer Werte und Lebensstile aufs Land

HOBBY-BÄUERINNEN

Traditionelle politische Orientierung; Landwirtschaft als Freizeitvergnügen ohne ökonomische Zwänge und Abhängigkeiten

HEIMKEHRERINNEN

Am Land aufgewachsene und in der Stadt teilweise sozialisierte Personen, die aufs Land (den elterlichen Hof) zurückkehren.

Das sich die Mehrheit der Interviewten von ihrem Selbstverständnis nicht als BäuerIn sieht, hat folgende Gründe:

- Distanzierung alternativer AussteigerInnen vom traditionell-konservativen bäuerlichen Lebensbild („soziokulturelle Enge“)
- Kleine Landwirtschaften und untergeordnete landwirtschaftliche Tätigkeiten
- Man will sich nicht mit jenen identifizieren, die einen ausgrenzen.
- Keine Identifikation mit konventionellen Bauern als „Umweltfrevlern“

Andererseits trifft man bei Aussteigern auf die (romantischen) Vorstellungen vom Selbstversorger, ganzheitlichen Naturmenschen, dem „echten Bauern“. Dieses Eigenbild beruht manchmal auf vagen Vorstellungen und Projektionen eines in die Naturkreisläufe eingebundenen, spirituell bewegten, Subsistenz betreibenden Menschen.

GESELLSCHAFTSPOLITISCHE HINTERGRÜNDE DER AUSSTEIGERINNEN

Den Nährboden des Aussteigerphänomens bilden vor allem gesellschaftspolitische Strömungen, Fehlentwicklungen und Missstände, die zur Herausbildung subkultureller Bewegungen und Gruppierungen führen. Subkulturen reflektieren und projizieren gesellschaftliche Zustände, reagieren auf deren Missstände und propagieren als „Gegengesellschaften“ alternative Lebensentwürfe. Mit dem Wandel vom Materialismus zum Postmaterialismus wurde die materialistische Werthaltung der Nachkriegsgeneration durch eine Orientierung nach Persönlichkeitsentfaltung, ökologischen Fragestellungen und Kommunikation abgelöst. Die Kinder der Wohlstandsgesellschaft träumen nicht mehr vom Wohlstand, den sie ohnehin besitzen. Ihre Träume weisen auf jene sozialen und ökologischen Defizite hin, mit denen der Wohlstand erkaufte wurde.

Das Unbehagen der Menschen mit den negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen der Industriegesellschaft kanalisierte sich im Zeitablauf immer schon in Form verschiedenster Subkulturen, gesellschaftspolitischer Gegenbewegungen:

- Romantik (Rousseau)
- Die Reform- und Vegetarierbewegung ab der Jahrhundertwende (z.B. die Naturmenschen vom Monte Verità)
- Die teilweise regressiven Jugendbewegungen der Vor- und Zwischenkriegszeit (Wandervogel) und ganzheitliche Reformbewegungen (Theosophie, Anthroposophie)
- Jugendbewegungen der 60er und 70er Jahre (z.B. 68er-Studentenbewegung, Hippiekultur Ende der 60er bis in die frühen 70er Jahre)
- Die Grün-Alternativ-Bewegung als übergeordnete gesellschaftspolitische Spange der Frauen-, Friedens-, Anti-Atom- und Ökologiebewegung in den 70er- und 80er Jahren
- Die Ausweitung der „Esoterik- und Psycho-Welle“

In unterschiedlicher Gewichtung und Ausprägung finden wir Teile dieser ideologischen Strömungen in den Lebensentwürfen vor allem der „alternativen AussteigerInnen“.

Entsprechend den verschiedenen Biographien sind auch die Gründe und Motivationen dieser doch meist einschneidenden Veränderung des Lebens sehr vielfältig.

In den meisten Fällen findet diese Veränderung in den typischen Übergangsphasen der Persönlichkeitsentwicklung („revolutionäre Phase“ mit ca. 20, Midlife-Crisis mit ca. 40 Jahren) statt. Diese Entscheidung basiert meist auf Unzufriedenheit mit dem bisherigen Lebensverlauf bzw. der aktuellen Lebenssituation in Kombination mit der Bewusstwerdung bestimmter Wünsche und verdrängter Schlüsselerlebnisse aus der Kindheit und/oder anderen bedeutenden Lebensphasen, welche oft mit Veränderungen in der Beziehung oder der Familie Hand in Hand gehen.

DER NEUBEGINN AM LAND

Wichtige Elemente bei der Regionswahl sind Kindheits- und Jugenderlebnisse am Land, Urlaube bei Verwandten, Tierliebe, frühe, spielerische Kontakte zur Landwirtschaft, die besondere Atmosphäre und Stimmung dieser Region und die spezielle soziokulturelle Anziehungskraft der Aussteigerszene.

Ein zentraler Problembereich ist die Überwindung der soziokulturellen Barriere beim Wechsel von der Stadt in ein kleines Dorf, also vom offenen, anonymen Stadtmilieu in das überblickbare, aber fremde und sozial enge Sozialgefüge eines kleinen Dorfes. Für die AussteigerInnen, insofern sie nicht gerade bekannte Künstler, also Personen des öffentlichen Lebens sind, ist die Konfrontation ihrer urban-intellektuell-alternativ geprägten Lebensstile mit den noch stark bäuerlich orientierten Wertvorstellungen und Lebensentwürfen in den Dörfern oft sehr konfliktreich.

Das Aufeinanderprallen von unterschiedlichen Werte- und Verhaltensmustern, Ideologien, Bildungsniveaus, Lebensweisen, Bedürfnissen und fehlenden Gemeinsamkeiten führt oft zu gegenseitigen Vorurteilen, Neid, Misstrauen, Verunsicherung und Angst vor dem Fremden, der Veränderung und Zerstörung des Gewohnten sowie dem Bewusstwerden eigener Versäumnisse und Fehlentwicklungen.

Einheimische begegnen den AussteigerInnen - individuell differenziert - anfangs meist mit einer Mischung aus Neugierde und Zurückhaltung, nach deren ersten Aktivitäten dann oft mit Ablehnung und sogar Schikanen

(Grenzstreitigkeiten, keine Verpachtung von Feldern, Streit um Wege- und Wasserrechte etc.). Verhalten sich die AussteigerInnen anfänglich zurückhaltend, gehen offen und nicht überheblich auf die Einheimischen zu und lassen die Nachbarn spüren, dass man ihre Hilfe und ihr Wissen braucht, so wird den NeuansiedlerInnen aber Hilfsbereitschaft entgegengebracht.

AussteigerInnen sind relativ selten in traditionelle Sozial- und Kommunikationsstrukturen wie lokale Vereine, Kirche oder Wirtshausstammtische eingebunden („Wir sind keine Vereinsmeier“). Statt dessen wurden eigene Netzwerke (Heimschulen, Kunsthandwerksvereine, Nachbarschaftshilfe, Aussteigerfeste etc.) geschaffen. Viele AussteigerInnen, speziell jene mit einem alternativ-städtischen Hintergrund, wünschen sich eine Integration nur zu einem bestimmten Maße. Es ist für sie unmöglich, traditionelle Lebensstile (Wertemuster) vollkommen zu internalisieren, da sie dazu Eckpunkte ihrer Lebensphilosophie aufgeben müssten. Die meisten bemühen sich um ein gutes Verhältnis zu ihrem sozialen Umfeld und bewahren sich eine mehr oder wenig große Distanz, einige führen ein zurückgezogenes, manchmal auch isoliertes Leben.

Neben den sozialen Problemen werden oft Schwierigkeiten wegen zu geringer Flächenausstattung genannt, weil von den ansässigen BäuerInnen oft nur kleine, wenig produktive Flächen verpachtet werden. Viele Probleme der AussteigerInnen sind aber auch oft „hausgemacht“: Naivität, Romantik und Euphorie, fehlendes landwirtschaftliches Know-how, wenig Eigenkapital und Schulden führen oft zu unerwünschten Abhängigkeiten und Zwängen, die das Leben mühsamer und konventioneller machen (um dies zu verändern oder zu vermeiden, haben sie aber eigentlich die Stadt verlassen).

Innerhalb der Region spielt die Lage des Hofes eine zentrale Rolle. AussteigerInnen wollen nicht in der Stadt, nicht in suburbanen Vorstadtsiedlungen („städtische Gartenzwergkultur“, Preisniveau), nicht direkt im Dorf wohnen, sondern bevorzugen Höfe in Einzel- oder Randlage in Streusiedlungen. Sie bietet einen guten Kompromiss aus Abgeschlossenheit, selbstbestimmten Kommunikationsmöglichkeiten bei Vermeidung der Sozialkontrolle enger dörflicher Soziotope.

Für neugierige Besucher sind viele Aussteigerhöfe (Dreiseithöfe, Mühlen, alte Gutshöfe, alte Industrieobjekte wie ehemalige Hammerwerke, Knopf-

fabriken, Arbeiterhäuser) von ihrer architektonischen und gestalterischen Ausprägung äußerst interessant. Oft betritt man kleine, gediegene, oft liebevoll und künstlerisch gestaltete Welten (aber auch nur notdürftig oder provisorisch renovierte Höfe), die den hohen Stellenwert des kreativen Gestaltens und des selber Schaffens im Leben der AussteigerInnen reflektieren.

Das Niveau des materiellen Wohlstandes der AussteigerInnen ist im Laufe der Zeit gestiegen, die materiellen Ansprüche sind im Zuge des „sich Etablierens“ größer geworden. Konsum wird nicht als Lebensinhalt oder als Ersatzbefriedigung, sondern als angenehmer Effekt zunehmender materieller Konsolidierung nach oft sehr entbehrrungsreichen Anfangsjahren gesehen. Nichtmaterielle Elemente (Leben mit der Natur, Selbstverwirklichung und Selbstfindung, vielfältige Ebenen der Spiritualität) sind allerdings nach wie vor ein zentraler Teil der Lebensqualität.

Entsprechend dieser Philosophie haben vor allem alternative AussteigerInnen einen (theoretisch) anderen Zugang zur Wertigkeit und Qualität der Arbeit.

- Auflösen der in der heutigen Gesellschaft üblichen scharfen Abgrenzung zwischen Arbeitszeit und Freizeit in Richtung „Lebenszeit“ (Muße)
- Betonung der sozialen Komponente der Arbeit (gemeinschaftliches Arbeiten, Arbeitsfeste)
- Betonung des Subsistenzcharakters, hoher Stellenwert des Tauschens, Arbeit eher als Mittel der Bedürfnisbefriedigung und nicht der Kapitalvermehrung

Unter Arbeitsqualität wird freie Zeiteinteilung (Selbstbestimmtheit), arbeiten ohne Stress und Hektik sowie die bewusste Beschäftigung mit dem Lebendigen im Ablauf verschiedener Zyklen (Tages- und Jahreszyklen), die Nähe zur Natur, die Überschau- und Durchschaubarkeit der Arbeitsprozesse sowie das „sich etwas selbst Schaffen und Verwirklichen“ verstanden.

Bezüglich der Arbeits- und Rollenverteilung zwischen Mann und Frau sind allerdings auch in den interviewten Aussteigerhaushalten nach wie vor tradierte Verhaltensmuster festzustellen (Frauen haben weniger Freizeit, leisten den Großteil der Hausarbeit und sind weniger in die landwirtschaftliche Arbeit eingebunden).

LANDWIRTSCHAFT ALS EXPERIMENTIER- UND INNOVATIONSFELD

Die meisten AussteigerInnen haben keine landwirtschaftliche Ausbildung, sondern kennen die Landwirtschaft aus ihrer Kindheit und Jugend. Dementsprechend problematisch ist aber auch Neuanfang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten (Tierhaltung, Umgang mit Maschinen), der nach den Prinzipien

- Selbsthilfe und Weiterbildung (Lesen, Kurse)
- trial and error, learning by doing (probieren, experimentieren)
- und der gegenseitigen Nachbarschaftshilfe (Erfahrungsaustausch innerhalb der Szene)

bewältigt wird. Mit der konventionellen Beratung sind die meisten AussteigerInnen unzufrieden, die Beratungs- und Schulungsangebote der Bio-Verbände und anderer Institutionen werden hingegen allgemein lobend erwähnt.

Der anfänglich „unbelastete“ und oft „naive“ Zugang zur landwirtschaftlichen Praxis stellt aber gleichzeitig eine der größten Potentiale von Aussteigerlandwirtschaften dar. Gerade die kleinen Subsistenzbetriebe mit geringem Marktbezug und Marktzwängen bieten ideale Voraussetzungen für ein relativ risikoarmes Experimentieren mit neuen Bewirtschaftungsformen und -methoden (Bio-Landbau, Kleintierhaltung, Fruchtfolgen, runde Felder) sowie seltenen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen (Dinkel, Einkorn, Flachs, Hanf, alten Obst- und Gemüsesorten) und Nutztieren. Typisch für ihren individualistischen Lebensstil werden von vielen AussteigerInnen exotische Tiere wie z.B. seltene, vom Aussterben bedrohte Haustierrassen, Pfaue, Tibetische Tempelhunde oder Hängebauchschweine gehalten.

CHARAKTERISTISCHE ECKPUNKTE VON AUSSTEIGERLANDWIRTSCHAFTEN

Die Aussteigerlandwirtschaft ist generell sehr kleinstrukturiert (durchschnittlich 6 ha Kulturfläche). Die Bandbreite spannt sich dabei von Kleinstlandwirtschaften (fließender Übergang zu großen Hausgärten und Obstbaumwiesen) mit 2000 m², den typischen Subsistenzbetrieben mit ca. 4 ha über die relativ professionell geführten Landwirtschaften mit 15 ha

(Direktvermarkter von Schaf- oder Ziegenkäse) bis hin zu Pferdegestüten wohlhabender Wirtschaftstreibender mit 60 ha.

Entsprechend der Betriebsgröße ist auch der Viehbestand mit durchschnittlich 6 GVE gering (Bandbreite: zwischen 0,2 und 28 GVE). Im Vergleich zu konventionell wirtschaftenden Betrieben konzentriert sich die Tierhaltung auf die Kleinviehhaltung wie Schafe, Ziegen, Geflügel und Kaninchen sowie die Pferdehaltung und die Zucht von Hunden (bei den Erhebungsarbeiten stieß der Autor nur auf ein Rind!).

Neuinvestitionen bei Maschinen kommen wegen der geringen Betriebsgrößen sowie der niedrigen Eigenkapitalausstattung nur selten in Frage. Die hohe Reparaturanfälligkeit der überalterten, gebrauchten Maschinen ist deshalb ein oft genanntes Problem.

Ein zentrales Merkmal der Aussteigerlandwirtschaft ist die ökologiegerechte Ausrichtung des Betriebes. Über die Hälfte aller interviewten Betriebe sind bei einem Bio-Verband. Daneben wird mit Solarenergie und Pflanzkläranlagen experimentiert.

DIE VIELFÄLTIGEN HAUSHALTS- UND EINKOMMENSSTRATEGIEN AUF AUSSTEIGERHÖFEN

Auf den wenigsten Aussteigerhöfen spielt die Landwirtschaft eine dominante Rolle. Meist wird sie als eine von mehreren Säulen der Existenzsicherung, als integraler Bestandteil einer „umfassenden, gesamtheitlichen Lebens- und Hofphilosophie“ verstanden (Subsistenz als zentraler Aspekt).

Die Arbeitszeit- und Einkommensverteilung erfährt in vielen Haushalten eine extreme Differenzierung. Aussteigerlandwirtschaft bedeutet Erwerbskombination in allen ihren unterschiedlichen Facetten. Prinzipiell sind vier wesentliche Haushaltsstrategien, die in sich wieder differenziert werden können, auszumachen.

PROFESSIONALISTEN

Betriebe, die die landwirtschaftliche Produktion professionalisiert und sich damit eine wichtige Einkommensquelle erschlossen haben. Es erfolgt meist eine Spezialisierung auf einen Betriebszweig (Nischenprodukte) mit anschließender Optimierung der Wertschöpfung durch Weiterverarbeitung

und spezieller Direktvermarktung. Nebenbei nutzen diese Betriebe aber auch andere Einkommensquellen.

KLASSISCHE ERWERBSKOMBINIERER

Das sind Betriebe, in denen die Erwerbskombination, also sowohl nichtlandwirtschaftliche als auch - im geringeren Ausmaß - landwirtschaftliche Einkommensbestandteile von Bedeutung sind.

SUBSISTENZBETRIEBE

Bei dieser Betriebsform dient die Landwirtschaft der (teilweisen) Eigenversorgung mit hochwertigen Lebensmitteln, Tauschen spielt eine zentrale Rolle (z.B. Trommel gegen Stiege, Lamm gegen Getreide). Zusätzliche Einkommen werden entweder im klassischen Nebenerwerb oder durch betriebsgebundene nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten erschlossen. Bei kleinen Subsistenzbetrieben können Förderung sowie Sozialeinkommen (Arbeitslosengeld) beachtliche Einkommensquellen darstellen.

HOBBYBETRIEBE

Bei diesen Betrieben, die meist von Menschen im Ruhestand geführt werden, spielen aufgrund der materiellen Absicherung (Pensionen, sehr hohe außerbetriebliche Einkommen von FreiberuflerInnen oder UnternehmerInnen) Einkommen aus Tätigkeiten am Hof eine untergeordnete Rolle. Der Betrieb wird meist aus Liebhaberei zur Erfüllung von Jugendträumen geführt. Hobbylandwirtschaften von materiell gut situierten Personen fungieren öfters auch als Abschreibeposten.

In Summe wird auf dem „Arbeitsplatz Hof“ über die Hälfte der Erwerbsarbeit geleistet, was bezüglich der Schaffung von innovativen Arbeitsplätzen und der Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes von einiger Bedeutung ist. Der weitaus überwiegende Teil der gesamten Arbeitszeit wird in nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten investiert, die im Vergleich zur landwirtschaftlichen Arbeit lukrativer sind.

TYPISCHE ENTWICKLUNGSPHASEN AUF DEN AUSSTEIGERHÖFEN

EINSTIEGSPHASE

Für viele AussteigerInnen bedeutet der Neuanfang am Land den Eintritt in eine unbekannte, fremde Welt. Zuallererst muss ein preisgünstiger Hof gefunden, erworben und renoviert werden. Wegen des Geldmangels müssen die meist abgewohnten Höfe in mühevoller Arbeit unter schwierigen Lebensbedingungen langwierig (oft einige Jahre) adaptiert werden. Das nächste große Problem ist der Aufbau der Landwirtschaft, des Viehbestandes sowie der Grunderwerb (Pacht). In dieser Periode wird die Kommunikation mit den Nachbarn öfter vernachlässigt, die aber gerade in der Startphase so wichtig wäre.

LERN- UND EXPERIMENTALPHASE (DIVERSIFIZIERUNG)

Entsprechend der Subsistenzphilosophie wird die Landwirtschaft ausgeweitet und der Haushalt stark diversifiziert. Es wird mit dem Anbau verschiedener Kulturpflanzen experimentiert, viele verschiedene Kleintiere gehalten, die Rohprodukte weiterverarbeitet und direktvermarktet sowie zusätzliche außerbetriebliche Tätigkeiten (zur Finanzierung der Renovierung) ausgeübt. Die AussteigerInnen sind hochmotiviert und treten enthusiastisch und unvoreingenommen nach der Methode „trial and error“ an die Umsetzung ihrer Ziele und Visionen heran. In dieser Phase entstehen auch die meisten Konflikte und Missverständnisse mit den Nachbarn, die ihre traditionelle Lebens- und Arbeitsweise in Frage gestellt sehen.

FRUSTRATIONS- UND REFLEXIONSPHASE

Fehlendes Know-how, der hohe Arbeitsaufwand, unbefriedigende Einkommen sowie Konflikte mit den Nachbarn kosten viel Energie und führen zu Frustration, vor allem dann, wenn der Widerspruch zwischen den oft romantischen, idealistischen Wunschvorstellungen und der harten Realität des Alltags offensichtlich wird. Öfters verstärken zwischenmenschliche Konflikte diese schwierigen Situationen.

KONSOLIDIERUNGSPHASE (SPEZIALISIERUNG)

Solche Krisen und Enttäuschungen führen in den wenigsten Fällen zur Resignation, sondern zur Reflexion und zum Überdenken der aktuellen Situation und möglicher Zukunftsstrategien. Die konkreten Rahmenbedingungen werden mehr oder weniger akzeptiert, zu hoch geschraubte Vorstellungen und Erwartungen zurückgenommen. Einerseits wird verstärkt versucht, die soziale Integration zu verbessern, andererseits werden Idealismus und Enthusiasmus gedämpft, öffentliches Engagement eingeschränkt und die Energien auf den eigenen Lebensweg, den eigenen Hof konzentriert. In dieser Periode kommt es meist zu einer Neuorientierung der ökonomischen und sozialen Basis (Zerfall von Wohngemeinschaften).

- Nur einige wenige AussteigerInnen entschließen sich, die Landwirtschaft zu professionalisieren (Vergrößerung, Spezialisierung, Intensivierung, Direktvermarktung, Weiterbildung in Fachkursen)
- Die meisten aber extensivieren die Landwirtschaft, verkleinern oder eliminieren die arbeitsintensive Viehhaltung (Zurückschrauben der Landwirtschaft auf Subsistenz oder Hobbytierhaltung, Gemüse- und Obstgarten) und verlagern ihre Einkommenschwerpunkte auf lukrativere, nichtlandwirtschaftliche Aktivitäten. Neben außerbetrieblichen Tätigkeiten (Sozialberufe) werden vor allem betriebsgebundene, nichtlandwirtschaftliche Einkommensquellen erschlossen (Kunsthandwerk, Instrumentenbau, Holzverarbeitung etc.), die den ursprünglichen Intentionen wie Selbstbestimmung, mehr Freizeit und Muße entgegenkommen.

REGIONALE AKTIVITÄTEN DER AUSSTEIGERINNEN

Prinzipiell kann gesagt werden, dass die direkte Außenwirkung der AussteigerInnen stark von der sozialen Integration, von der Akzeptanz durch die Einheimischen, abhängig ist.

Trotz häufiger (anfänglicher) Integrationsprobleme entwickeln viele AussteigerInnen auf lokaler und regionaler Ebene in vieler Hinsicht beachtliche Aktivitäten, wobei ihnen ihr soziales und kulturelles Kapital oft von Nutzen ist:

- Vorteile durch städtische Biographie, Ausbildung, Auftreten (soziales und kulturelles Kapital)

- Besserer Umgang mit und Zugang zu Institutionen, bessere Informationen, mehr Überblick, Nutzen von früheren Beziehungen, Ressourcen
- Offenerer, unkonventioneller Zugang zu Problemen
- Mehr politische Freiheitsgrade durch relative soziale Ungebundenheit
- Vernetztes Denken (Schaffung von Netzwerken im Wirtschafts-, Sozial- und Kulturbereich)

FELDER REGIONALER AKTIVITÄTEN

VERKNÜPFUNG VON URPRODUKTION, VEREDELUNG UND DIREKTVERMARKTUNG

Im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion haben viele Aussteigerhöfe neue Marktnischen erschlossen (Spezialprodukte wie z.B. Schaf- und Ziegenkäse, Hanf, alte Getreide-, Kräuter- und Gemüsesorten), Innovationen (Bio-Landbau) vorangetrieben und vernachlässigte Produktionsformen (Kleintierhaltung) wiederbelebt.

Auf allen Betrieben mit Marktzugang stellen die Produktion, Be- und Verarbeitung sowie die anschließende Direktvermarktung im Sinne der Optimierung der Wertschöpfung integrale Bestandteile der landwirtschaftlichen Tätigkeit dar. Aus diesem Grund waren und sind viele AussteigerInnen maßgeblich beim Aufbau von Produktions- und Vermarktungsgemeinschaften beteiligt.

VERKNÜPFUNG VON LANDWIRTSCHAFT UND ANDEREN REGIONALWIRTSCHAFTLICHEN BEREICHEN

Hier ist vor allem die Vernetzung mit dem Kleingewerbe zu nennen. Dazu gehören die Weiterverarbeitung von Schafwolle (Spinnen, Färben mit Naturfarben, Verarbeitung zu Decken, Bekleidung, Filzherstellung etc.) und Holz (Kunsthandwerk, Spielzeug, Möbel, landwirtschaftliche Geräte) sowie das Anbieten von Ferienwohnungen.

VERKNÜPFUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER BEREICHE

Das Projekt „Grenzland Naturprodukte“ beispielsweise, eine Initiative für langzeitarbeitslose Frauen, betreibt in einem Pfarrhaus die Weiterverarbei-

tung und Veredelung von landwirtschaftlichen Produkten (Getreide, Obst, Gemüse zu Brot, Bäckereien, Dörrobst), die anschließend direktvermarktet werden. Weiters sollen das Betreiben von Therapie- und Integrationshöfen (Drogenkranke, Behinderte) sowie die Gründung von alternativen „Heimschulsystemen“ (Unterricht der Kinder auf Aussteigerhöfen) genannt werden.

VERKNÜPFUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER UND KULTURELLER BEREICHE

Interessant ist diesbezüglich das Konzept der sogenannten „Kulturhöfe“, auf denen die BewirtschafterInnen versuchen, Landwirtschaft, Kultur und Soziales zu einem ganzheitlichen Hofkonzept zu verbinden (Agri-Kultur, Hoffeste mit KünstlerInnen), wobei auch die Integration der einheimischen Bevölkerung angestrebt wird. Zu einer direkten Verbindung Landwirtschaft-Kultur kommt es auch auf jenen Höfen, auf denen KünstlerInnen neben ihrer Tätigkeit Landwirtschaft betreiben (nicht NebenerwerbsbäuerInnen, sondern NebenerwerbskünstlerInnen).

AKTIVITÄTEN IN AUßERBETRIEBLICHEN BEREICHEN

AussteigerInnen, die unselbstständige außerbetriebliche Tätigkeiten ausüben, an deren Gründung sie oft zentral beteiligt sind, sind vor allem in folgenden Bereichen beschäftigt:

- Sozialbereich: Sozialprojekte Aktion 8000, TherapeutInnen, Frauenberatung, Arbeitslosenprojekte, Rehabilitationsprojekte
- Ökologiebereich: Umweltberatung, Wald- und Landschaftspflegeschulen)
- Kulturbereich: Gründung von Kulturvereinen und Kulturinitiativen
- Direktes politisches Engagement (Initiativen, Kommunalpolitik)

Abschließend lässt sich also sagen, dass AussteigerInnen durch ihre Aktivitäten regional vielleicht nicht unbedingt kurzfristig-quantitativ, sondern vor allem qualitativ-langfristig wirksame lokale und regionale Effekte auslösen, die in unterschiedlichem Ausmaß nicht nur zu einer Belebung der traditionellen Landwirtschaft, sondern auch anderer regionaler Bereiche (Kleingewerbe, Sozial-, Ökologie- und Umweltbereich) führen. Oder, wie es ein Berater ausdrückte, dass AussteigerInnen - zusammen mit anderen externen Einflussgrößen - im Rahmen sozialer Veränderungs- und Erneuerungs-

prozesse als eine Art „gesellschaftliche Germ“ in ländlichen Regionen wirken.

LITERATURHINWEISE

- BARZ, P. (Hg.): Ein anderes Leben wagen. 2000 Jahre alternative Daseinsformen. Bergisch Gladbach 1984
- BELDERS, H.H.: Der Aussteiger. Traum und Wirklichkeit vom selbstbestimmten Leben. Essen 1988
- BODIGUEL, M.: Bauerngesellschaft: Vom Gebrauch eines Mythos. In: Die post-traditionelle Welt der Bauern, Hg. R. Hettlage, Frankfurt am Main 1989
- BOURDIEU, P.: Die feinen Unterschiede. Frankfurt am Main 1982
- DAX, Th. u.a.: Bäuerliche Welt im Umbruch. Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte in Österreich. Forschungsbericht Nr. 32 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1993
- FARKAS, R. (Hg.): Grüne Wurzeln. Ökologische und spirituelle Reform in der Steiermark. Fohnsdorf 1992
- GREVERUS, I.M. u.a.: Versuche, der Zivilisation zu entkommen. München 1983
- GROIER, M.: Mit'n Biachl heign (Heuen nach dem Buch). Soziokulturelle und ökonomische Aspekte von Aussteigerlandwirtschaften in Österreich. Forschungsbericht Nr. 41 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1999
- GUGENBERGER, E.: Die Fäden der Nornen. Zur Macht der Mythen in politischen Bewegungen, Wien 1993
- HOFFMANN, R.: Nimm Hack' und Spaten. Siedlung und Siedlerbewegung in Österreich 1918- 1938
- HOLLSTEIN, W.: Die Gegengesellschaft. Alternative Lebensformen. Hamburg 1981
- KEIL, G.: Der sanfte Umschwung. Neue Lebens- und Arbeitsformen für eine menschliche Welt. Düsseldorf 1982
- LANDMANN, R.: Ascona, Monte Verità. Wien 1979
- MARTWICH, B.: Vom Stadt- Land Gegensatz zum Stadt- Umlandproblem. Soziologische Theorien zum Verhältnis von Stadt und Land. Dissertation der Universität Göttingen, Göttingen 1977
- PONGRATZ, H.: Bäuerliche Tradition im sozialen Wandel. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 43/2, Köln 1991
- SCHWENDTER, R.: Theorie der Subkultur. Hamburg 1993
- UNTERSBERGER, A. (Hg.): A...wie alternativ. Alternative Lebensformen in Österreich. Wien/München 1981

ABSTRACT

Im Zuge des einschneidenden strukturellen, ökonomischen und sozialen Wandels nach dem 2. Weltkrieg kam es in Österreich zu einer Dualisierung der Landwirtschaft und einer starken Differenzierung ländlicher Regionen. Gerade in jenen peripheren Regionen im Norden Österreichs, die sowohl in agrarischer, industrieller und touristischer Hinsicht - traditionell betrachtet - Ungunstlagen darstellen, entstand seit den frühen 70er Jahren eine neue "Szene": Menschen, die aufgrund verschiedenster Motivationen hinaus aufs Land ziehen, aufgelassene Höfe kaufen oder pachten und in unterschiedlichem Ausmaß und in verschiedenen Ausprägungen Landwirtschaft betreiben, meist aber auch in andere außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten und Aktivitäten involviert sind.

Ziel dieses Beitrages ist es, zu analysieren, in welcher Form Menschen mit nichtbäuerlicher Sozialisation bzw. soziokultureller Prägung in ländlichen Regionen bzw. in der Landwirtschaft aktiv sind, welche Lebensstrategien entworfen werden und welche regionalen Impulse von ihnen ausgehen.

Michael Groier, geb. 1957, studierte an der Universität für Bodenkultur. Seit 1986 ist er Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Forschungsschwerpunkte: Analyse agrarischer Produktionsalternativen, Bergland- und Almwirtschaft, Alternative Lebensformen in der Landwirtschaft, Agrarische Umweltpolitik.

AGRARSOZIOLOGIE UND AGRARKULTUR

EINE SKIZZE SOZIALWISSENSCHAFTLICHER ARBEITSPERSPEKTIVEN

Stefan Vogel

EINLEITUNG

In diesem Aufsatz werden zunächst Arbeitsperspektiven der Agrarsoziologie vorgeschlagen und einzelne wichtige Forschungsfelder im Hinblick auf Aktualität und Politikrelevanz näher betrachtet. Im Anschluss daran wird überlegt, wie die skizzierten Arbeitsbereiche zur Erfassung jener kulturellen Muster beitragen können, mit denen die Menschen in der Landwirtschaft auf den ständig stärker werdenden Druck der Agrarentwicklung reagieren. Damit wird die mögliche Leistung der Forschungsperspektiven für ein problemorientiertes Verständnis von Agrarkultur diskutiert. Sozialwissenschaftliche Arbeitsperspektiven der Agrarsoziologie - Einführung

Zunächst einmal umfasst ein traditionelles Verständnis des Gegenstandsreichs der Agrarsoziologie vor allem die Dynamik der landwirtschaftlichen Haushalte, der Agrarstruktur und Agrarentwicklung. In Mitteleuropa lässt sich die traditionelle Forschungsperspektive der Agrarsoziologie als **Lokalisierungsperspektive** beschreiben. Betrachtet man die räumliche Dimension der inhaltlichen Fragen, so überwiegen (klein-)regionale bis nationalstaatliche Fragestellungen zur Entwicklung und Orientierung der landwirtschaftlichen Haushalte und ihrer Mitglieder oder es werden sozialwissenschaftliche Fragen zu Alternativen in der regionalen Landwirtschaft bearbeitet. Nun ist aber die Landwirtschaft von Entwicklungen betroffen, die im Diskurs mit dem Begriff der Globalisierung bezeichnet werden. Die Landwirtschaft ist einem Druck und Veränderungsprozessen ausgesetzt, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sich nationale Ernährungskomplexe, die aus national definierter, „starker“ Agrarpolitik

(Preis- und Mengenregelungen), nationaler Ernährungsindustrie und Landwirtschaft bestehen, zunehmend auflösen. An ihre Stelle tritt (a) ein Rückzug des Nationalstaates aus der Agrarpolitik durch transnationale Entwicklungen (EU, WTO) bei einer gleichzeitigen Entwicklung der Agrar- zur Umwelt- und Regionalpolitik, (b) eine strukturelle Transformation der Ernährungswirtschaft durch globale Netzwerke und globale Ressourcensuche transnationaler Unternehmen und (c) als Folge dieser Entwicklungen ein weiterer Druck auf die Landwirtschaft in die Richtung der Produktstandardisierung und Industrialisierung (Bio- und Gentechnologie). Daraus ergeben sich spezifische und für Mitteleuropa neue Aufgaben für die Agrarsoziologie, die ich unter dem Begriff der **Globalisierungsperspektive** zusammenfasse. Diese Forschungsrichtung der Agrarsoziologie spielt im englischsprachigen Raum bzw. in Nordeuropa eine größere und an Bedeutung steigende Rolle, während in Mitteleuropa bzw. im deutschsprachigen Raum kaum entsprechende Fragestellungen vorfindbar sind. Hier dominiert die Lokalisierungsperspektive. Eine dritte Perspektive, die dieser Aufsatz als ein Hauptarbeitsgebiet der Agrarsoziologie vorschlägt, ist die **feministische Forschungsperspektive**. Sie beschäftigt sich mit der bislang vor allem in der Agrarökonomie vernachlässigten Seite der „inneren Dynamik“ des landwirtschaftlichen Haushalts insbesondere im Hinblick auf die sozialgeschlechtliche Arbeitsteilung. Die vierte hier als wichtig erachtete Perspektive stellt eine agrarspezifische **umweltsoziologische Perspektive** dar. Im Folgenden sollen einzelne wichtige Aspekte der vorgeschlagenen Arbeitsperspektiven der Agrarsoziologie diskutiert werden und ihre Politikrelevanz sowie ihr möglicher Beitrag zu einem differenzierten Begriffsverständnis von **Agrarkultur** besprochen werden.

DIE GLOBALISIERUNGSPERSPEKTIVE

Die in manchen Ländern bereits seit Ende der siebziger Jahre und in Österreich erst in den neunziger Jahren in Wirtschaft und Gesellschaft verstärkter spürbaren Entwicklungen im Rahmen der globalen Transformationsphase bedeuten für die Landwirtschaft weitere Impulse in die Richtung der Produktstandardisierung, ein Zerbrechen des nationalen Zusammenhanges zwischen Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie sowie einen verstärkten Einfluss der Strategien der Unternehmen des Agro-Food-Komplexes auf Politik und Agrarentwicklung. In der nationalen Agrarpolitik wird die Regelungsintensität zurückgenommen und an internationale Einrichtungen abgegeben. Parallel mit der Beseitigung von Handelshemm-

nissen erfolgt eine Umorientierung von Instrumenten und Maßnahmen der Politik, weg von Mengen- und Preisregelungen und hin zu Direktzahlungen sowie zu einer agrarischen Regionalpolitik und zu Innovationsförderungen. Im Rahmen der Globalisierungsperspektive werden in Zukunft u.a. folgende Fragenbereiche der agrarsoziologischen Forschung von Interesse und auch politikrelevant sein:

- Wer wird in Zukunft Partner der Landwirtschaft sein? Mit dem Rückgang der Bedeutung der „alten“ Parteien und traditionellen Interessensvertretung, stellt sich die Frage, wie sich die Neuen Sozialen Bewegungen zu Fragen der Agrarentwicklung und der Agrar- und Ernährungspolitik verhalten. Hier ist vor allem von einer steigenden Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Umweltschutzes, aber auch des Konsumentenschutzes und der Fragen der Ernährungssicherheit (Food Safety) auszugehen. Welche Teile der Umweltbewegung, die von biozentrisch bis anthropozentrisch gespannt ist, werden etwa Partner der Anliegen einer klein- und mittelbetrieblichen Agrarstruktur sein? Wie werden sich Innovationen der Umweltbewegung und die Art und Weise ihrer internationalen Vernetzung auf die Agrarpolitik und auf die Strategien der Ernährungsindustrie und damit auf Agrarentwicklung und landwirtschaftliche Haushalte auswirken? Wie läuft der Einfluss des internationalen Umwelt- und Konsumentenlobbyings bei Agrarkrisen (z. B. BSE-Skandal, Dioxin in Futtermitteln, etc.)?
- Wie werden internationale Agrarpolitik und Agrarentwicklung durch die dominanten Segmente des agroindustriellen Kapitals herausgefordert? Hier sind Unternehmensstrategien (Lobbying, flexible Akkumulation, globale Ressourcensuche, internationale Netzwerke) im Hinblick auf ihren Einfluss sowohl auf (a) die Politikgestaltung sowie (b) auf die Entwicklung der Strukturen der Ernährungsindustrie und der Landwirtschaft von Interesse.
- Aufgrund der Internationalisierung der Politik betreibt der Nationalstaat selbst Lobbying. Wie sieht das Lobbying des Nationalstaates aus? Welche Agrarinteressen werden mit welchen Argumenten auf der internationalen Ebene vertreten und setzen sich warum und wie durch?
- Wie sieht die Prognose des Ergebnisses des Zusammenspiels der bisher diskutierten Akteure - also mit steigender Bedeutung die in-

ternationalen Einrichtungen, die Nichtregierungsorganisationen und die Ernährungsindustrie sowie mit sinkender Bedeutung der Nationalstaat – bei bevorstehenden Änderungen in verschiedenen Produktkategorien (z. B. weitere partielle Zurücknahme von Marktordnungen) und/oder Politikoptionen (z. B. Ostöffnung der EU) für die Entwicklung der Landwirtschaft und damit der landwirtschaftlichen Haushalte in ganz bestimmten Regionen aus?

Mit den beschriebenen Charakteristika der Globalisierungsperspektive stellt diese für die österreichische Agrarsoziologie sowohl (a) eine **Internationalisierung des Blickwinkels** des Faches, wie auch (b) eine teilweise **Ökonomisierung im methodologischen Bereich** und (c) eine **inhaltliche Erweiterung des Faches** dar. Während sich die Internationalisierung des Blickwinkels aus dem internationalen Aktionsfeld der Akteure ergibt, ist die teilweise Ökonomisierung im methodologischen Bereich gleichzeitig mit der inhaltlichen Erweiterung des Faches um den Gegenstandsbereich des Ernährungskomplexes gegeben. Hier ist eine Erweiterung der Methodologie um die Politische Ökonomie und die Ökonomische Soziologie notwendig. Weil in den Umfang des Faches Agrarsoziologie in einem solchen Verständnis auch Strategien und Strukturen der Ernährungsindustrie sowie moderne Konsumentenrisiken (Food Safety) einbezogen sind, haben wir es eigentlich mit einer inhaltlichen Erweiterung des Faches zur **Agrar- und Ernährungssoziologie** zu tun (Sociology of Agriculture and Food). Die Politikrelevanz dieses Forschungsbereiches, in dem zusätzlich zur institutionellen Forschungsförderung auch Staat, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen sowie Interessensvertretungen als Auftraggeber fungieren können, wird – insbesondere in der Prognose der regionalen Agrarstrukturentwicklung - relativ hoch sein.

DIE LOKALISIERUNGSPERSPEKTIVE

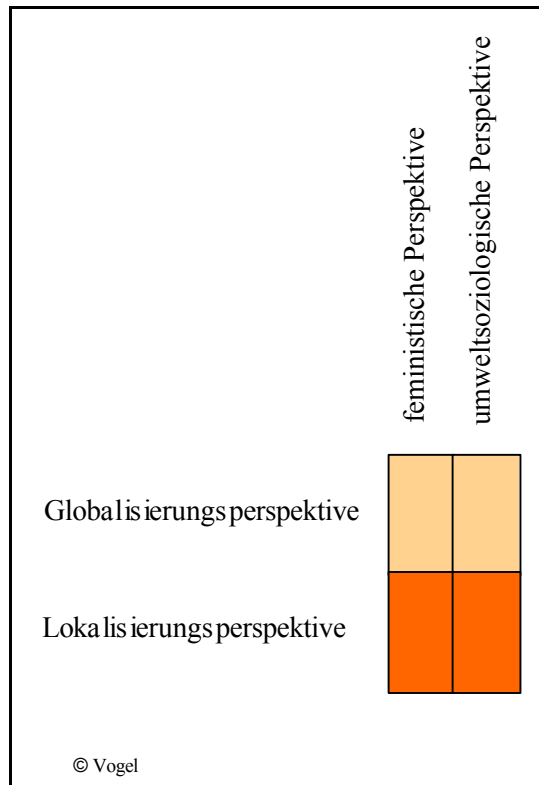
Wie bereits dargestellt, ist die Lokalisierungsperspektive in der Betrachtung als Gegenüber der Globalisierungsperspektive die traditionelle Position in der Agrarsoziologie. Im Hinblick auf die sich ändernden Realbedingungen für die Landwirtschaft kann sie aber auch explizit als „politische“ Antwort auf die Einflüsse der Globalisierung gesehen werden und zwar als **Relokalisierungsperspektive**. Als solche möchte sie auf der Seite der politischen Relevanz eine Entwicklung zu einer stärker lokal diversifizierten Landwirtschaft und Agrarstruktur fördern. In diesem Sinne sind jene Faktoren zu untersuchen, die zu einer Diversifizierung und Verstärkung loka-

ler Strukturen durch kleinräumige Alternativen und Innovationen sowie durch neue Formen der Zusammenarbeit von Bäuerinnen und Bauern führen. Da diese Perspektive in der österreichischen Agrarsoziologie bereits relativ stark verankert ist, sollen hier nur jene Forschungsfragen herausgegriffen werden, die eine Erweiterung dieser Perspektive oder aufgrund der aktuellen Entwicklung eine wichtige Neuerung bzw. Verstärkung darstellen.

In der innovationsorientierten Regionalpolitik im ländlichen Raum wurde bisher der **Bottom-up-Ansatz** unzureichend umgesetzt. Ob sich eine ökonomisch sinnvolle Alternative in tatsächliches Verhalten der Akteure umsetzt, hängt wesentlich von der sozialen Natur der Alternative ab. Deswegen ist ein besseres Verständnis der Faktoren des Gelingens von (klein)regionalen Netzwerken der Innovation notwendig. Im Sinne eines **Stakeholder**-Konzepts ist daran zu arbeiten, eine bessere Einbindung von Akteuren zu erreichen, die selbst wenig fähig sind, in ihrem Sinne Einfluss auf die Entwicklung von Initiativen auszuüben, deren Relevanz für ihre eigene Gestaltung aber hoch wäre. Dazu ist ein verstärkter Einsatz partizipativer Ansätze und eine Analyse der sozialen Einbettung von Innovationen notwendig.

SCHNITTSTELLEN ZWISCHEN ARBEITS- PERSPEKTIVEN

Über die Darstellung der Schnittstellen mit der Globalisierungs- und der Lokalisierungsperspektive sollen im Folgenden die beiden weiteren Arbeitsperspektiven eingeführt werden. Die folgende Abbildung zeigt Überschneidungsflächen zwischen den Perspektiven. Eine dunklere Einfärbung dieser Flächen soll relativ stärkere Gemeinsamkeiten der Arbeitsperspektiven anzeigen. Oft lassen sich Forschungsarbeiten nicht ausschließlich einem Arbeitsfeld zuweisen. Der Beurteilung der Stärke der Schnittflächen liegt eine Einschätzung der bisherigen Entwicklung der Perspektiven zugrunde.



DIE FEMINISTISCHE PERSPEKTIVE

Die feministische Analyse übt grundsätzliche Kritik am agrarökonomischen Modell, das lediglich die Betriebsseite des landwirtschaftlichen Haushalts betrachtet und am marxistischen Modell, das zwar die Reproduktionsseite prinzipiell einbezieht, aber ebenfalls in zu geringem Ausmaß die **innere Dynamik des Haushalts** in der Landwirtschaft berücksichtigt. Die feministische Perspektive tut dies im Hinblick auf die sozialgeschlechtliche Arbeitsteilung.

Die feministische Perspektive beschäftigt sich ebenfalls mit der Globalisierung. Gegenstand und Focus der Analyse sind globale Transformationsprozesse, die auf der Basis einer kritischen Analyse des Patriarchats bearbeitet werden. Über den Ansatz der Naturalisierung wird die globale Ressourcen-suche der transnationalen Unternehmen in der Form der Ausbeutung von Frauen, Marginalisierten insgesamt und Natur in erster, zweiter und dritter Welt analysiert. Die fortschreitende Subsumption der Familienwirtschaft

beeinflusst aus feministischer Perspektive nicht nur die Organisation der Produktion, sondern auch die Beziehung zwischen Haushalt und Produktion sowie Familienideologien und Wertesystem als Basis.

Die Schnittstelle zwischen Lokalisierung und feministischer Perspektive ist stärker betont, da die empirische Analyse in der feministischen Perspektive sehr oft naturgemäß landwirtschaftliche Haushalte einer bestimmten Region betrifft.

Eine Schnittstelle zwischen umweltsoziologischer und feministischer Perspektive ist in der zweidimensionalen Abbildung nicht enthalten. Dies wäre die **ökofeministische Perspektive**, die (a) in Ansätzen zur Globalisierung z. B. mit dem Begriff der Naturalisierung auch die Ausbeutung der Natur einbezieht und (b) in alternativen Entwicklungsmodellen, wie es etwa der Subsistenzansatz darstellt, einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen einbezieht.

DIE UMWELTSOZIOLOGISCHE PERSPEKTIVE

In einer Überschneidung mit der Globalisierungsperspektive wird es im Rahmen dieses Arbeitsgebietes der Agrarsoziologie in Zukunft vor allem um die Analyse des Einflusses von Netzwerken der Umweltbewegung auf den Einsatz neuer Technologien in der Landwirtschaft und Ernährungsindustrie sowie auf den agrarpolitischen Willensbildungsprozess gehen. Auch hier werden Ansätze der Politischen Ökonomie und Ökonomischen Soziologie verstärkt zum Tragen kommen.

Im Hinblick auf die Lokalisierungsperspektive beschäftigen sich umweltsoziologische Fragestellungen in der Agrarsoziologie mit der Frage, wie die Ökologisierung oder Teilökologisierung der Landwirtschaft in das soziale Umfeld eingebettet ist. Dabei ist es notwendig, Ökologisierung als sozialen innovativen Prozess zu verstehen. Auf der methodischen Seite kommen neben partizipativen Ansätzen u. a. Vorgangsweisen der Sozialpsychologie, aber auch in Zukunft verstärkt der Ökonomischen Soziologie zum Einsatz.

BEITRAG DER ARBEITSPERSPEKTIVEN ZU EINEM VERSTÄNDNIS VON AGRARKULTUR

Welchen Beitrag kann nun das Fach aus den skizzierten Arbeitsperspektiven zum Verständnis des Begriffes **Agrarkultur** leisten? Grundsätzlich möchte ich bemerken, dass ich hier von einem Verständnis von Kultur ausgehe, das sich mit der Bewältigung des Alltags verbindet. Alltag heißt im Hintergrund der Globalisierung, dass sich die landwirtschaftlichen Haushalte einem verstärkten Wandel durch weitere Produktstandardisierung, Druck in Richtung Rationalisierung und Konkurrenz ausgesetzt sehen und wie sie sich dazu orientieren und darauf reagieren. Gleichzeitig fordert die Gesellschaft die „Produktion“ von Umwelt und Qualität.

Zu beobachten ist bei den landwirtschaftlichen Haushalten zunächst ein **Widerspruch zwischen Anpassung und Widerstand**. Letztendlich haben sich die landwirtschaftlichen Haushalte sehr gut an die Anforderungen, die von Seiten der vor- und nachgelagerten Bereiche ausgingen, angepasst. Die Kritische Theorie nennt dies **formelle Subsumption** unter den Kapitalismus. Eine reelle Subsumption der Familienwirtschaft unter den Kapitalismus hätte die völlige Industrialisierung und das Ende des typischen Charakters der Familienlandwirtschaft bedeutet.

Begründungen dafür, warum es im Vergleich zu anderen Bereichen ursprünglich einfacher Warenwirtschaft lediglich zu einer formellen und nicht zu einer reellen Subsumption kam, sind (a) die **Externalitätenthese** und (b) die **Widerstandsthese**. Die Externalitätenthese meint, dass eine vollständige Industrialisierung der Landwirtschaft aufgrund der Unregelmäßigkeiten der Produktion, die im Charakter der natürlichen Ressource liegen, nicht möglich wäre. Die Widerstandsthese besagt, dass die landwirtschaftlichen Haushalte gegen den Strukturwandel mit Unterkonsum und Mehrarbeit angekämpft haben und weiter ankämpfen. Der Beitrag zum Begriff Agrarkultur läuft hier über folgende Frage: Mit welchen Mitteln machen dies die Haushalte? Ein Befassen mit Haushaltsstrategien und damit einhergehenden **Orientierungen der Haushaltsmitglieder** sowie mit ihrer Einbettung in das soziale Umfeld trägt hier zum Verständnis von Agrarkultur bei.

Eine solche Betrachtung des Haushalts leitet zu zwei weiteren Perspektiven agrarsoziologischer Arbeit über, nämlich zur Lokalisierungsperspektive und

zur feministischen Perspektive. Zum Begriffsbereich der Agrarkultur gehört die Art und Weise der **sozialen Einbettung** von Initiativen und Innovationen bzw. neuen Formen der Zusammenarbeit von Bäuerinnen und Bauern. Welche Alltagssituationen sind es, mit denen das zum Gelingen der mit vielen Alternativen verbundenen sozialen Innovation notwendige Ausmaß an Vertrauen und Kooperation verknüpft ist bzw. aufgebaut wird?

Hier liegt auch ein wesentlicher Beitrag zur begrifflichen Fassung von Agrarkultur, nämlich im Herausarbeiten des Alltagsgeschehens – auch jener **Veränderungen der sozialgeschlechtlichen Arbeitsteilung** und Ideologien, die sich im Zuge von Innovationen und Alternativen als Antwort auf den Druck der Agrarentwicklung bei den landwirtschaftlichen Haushalten ergeben.

In der Kritik der isolierten Betrachtung des landwirtschaftlichen Betriebes und in der Erweiterung der kritischen Theorie um eine genaue Analyse der **Verknüpfung des Produktionsbereiches mit dem Produktionsbereich** im landwirtschaftlichen Haushalt wird durch die feministische Perspektive die Widerstandstheorie kritisiert bzw. mit Inhalt gefüllt. Dadurch, also durch eine differenzierte Betrachtung der „Selbstaussbeutung“ im landwirtschaftlichen Haushalt wird ein wesentlicher Beitrag zur Erarbeitung eines Verständnisbereichs von Agrarkultur geleistet.

Ein weiterer Beitrag ergibt sich aus einem alternativen Kulturbegriff der feministischen Perspektive selbst, der ebenfalls am Alltagshandeln ansetzt. Ein Beispiel ist hier der Subsistenzansatz, in dem die bäuerliche Ökonomie, insbesondere mit Bezug auf einen nachhaltigen Umgang mit der Natur als Anknüpfungspunkt für innerhalb des Ansatzes vorgeschlagene Entwicklungen zu mehr Kooperation und Gegenseitigkeit in einer mehr an Tausch und Dezentralisierung orientierten lokalen Ökonomie gesehen wird.

Was den Beitrag der umweltsoziologischen Perspektive innerhalb der Agrarsoziologie zu einem Verständnis von Agrarkultur betrifft, wird es wohl um den Charakter der **Naturerfahrung in der Landwirtschaft** gehen. Hier hat die Agrarsoziologie die Aufgabe, das in der allgemeinen Umweltsoziologie weit verbreitete Stereotyp, dass Bäuerinnen und Bauern im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen – weil in einem naturextrahierenden Beruf tätig – kaum eine entsprechende Umweltorientierung aufweisen, weiterhin durch eine sehr differenzierte Analyse zu kritisieren.

Gemeinsam ist Bäuerinnen und Bauern in den Familienbetrieben die vielfach harte Arbeit in und mit der Natur. An welchen Prozessen macht sich eine eher **instrumentelle Sicht der Natur** und an welchen eine überwiegende **Orientierung zur Naturerhaltung** oder zum **pfleglichen Umgang mit der Natur** fest?

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Im vorliegenden Beitrag wurden Arbeitsperspektiven „Agrarsoziologie“ vorgeschlagen und wichtige Forschungsbereiche, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden, herausgearbeitet. Eine besondere Rolle wird die Globalisierungsperspektive spielen, da sie in Österreich - offensichtlich wegen der im internationalen Vergleich späten Wirkung der globalen Transformationsprozesse gemeinsam mit anderen Ländern Mitteleuropas - relativ neu ist. Die Agrarsoziologie wird diese globalen Transformationsprozesse und ihre Wirkungen selbst studieren und dabei zu einer **Soziologie des Agrar- und Ernährungssystems** werden. Erweitert wird ebenfalls um die Analyse der Wirkung und des Einflusses der Neuen Sozialen Bewegungen, insbesondere der Umweltbewegung und der Ernährungssicherheit auf der Seite des Konsumentenschutzes. Zu einer genauen Analyse der inneren Dynamik des landwirtschaftlichen Haushalts und der sozialgeschlechtlichen Arbeitsteilung sowie von Ideologien, Normen und Werten als Folge und Motoren sozio-ökonomischer Veränderungen wird auch weiterhin die feministische Perspektive innerhalb der Agrarsoziologie beitragen. Diese Aufgaben der Agrarsoziologie, aber auch die Analyse der sozialen Einbettung von Innovationen und Initiativen werden es erfordern, dass wir verstärkt aus den Methoden-Boxen der Ökonomie, der Ökonomischen Soziologie und der Sozialpsychologie schöpfen.

Einem Verständnis von Agrarkultur, das aus der Arbeit in diesen Perspektiven hervorgeht, sollte ein Kulturbegriff zugrunde liegen, welcher der Bewältigung des Alltags und der Zukunft verpflichtet ist. Dieses Begriffsverständnis umfasst Art und Weise sowie Bedeutung von Normen, subjektiven Orientierungen, Ideologien und Geschlechterrollen ebenso wie typische Handlungsmuster und soziale Repräsentationen zwischen Anpassung und Widerstand gegenüber Änderungen sowie zwischen Naturextraktion und Naturerhaltung. Er umfasst die Art und Weise der Einbettung all dessen ins Gemeinsame und Soziale, damit die Bedeutung von Vertrauen, Kooperation und Konkurrenz für die Bewältigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft.

ABSTRACT

Der agrarsoziologische Diskurs kann als - überwiegend implizite - Arbeit am Begriff Agrarkultur verstanden werden. Um wichtige Beiträge verschiedener Bereiche des Faches zum Verständnis von Agrarkultur diskutieren zu können, werden in diesem Aufsatz zunächst - unter besonderer Berücksichtigung aktueller Fragen- einzelne Arbeitsperspektiven der Agrarsoziologie skizziert. Die Globalisierungsperspektive analysiert das Kräftespiel der internationalen Akteure. Dies sind vor allem die transnationale Ernährungsindustrie, die internationalen Einrichtungen, der Nationalstaat, die Agrarlobby, die Umweltbewegung und der Konsumentenschutz. Wie werden sich die landwirtschaftlichen Haushalte entwickeln und was ist ihre Antwort auf Einflüsse aus diesem Kräftespiel? Bei der Arbeit an dieser Frage kann die (Re)lokalisierungsperspektive durch die Analyse der Anpassungs- und Widerstandsstrategien der Haushalte und der Einbettung dieser Strategien ins soziale Umfeld zur Erklärung von Agrarkultur beigetragen. Die feministische Perspektive tut dies vor allem über die Analyse der inneren Dynamik der Haushalte und ihrer Interdependenz mit Ideologien und sozi-ökonomischen Entwicklungen. Die umweltsoziologische Perspektive klärt die für das Verständnis von Agrarkultur relevante Frage, wie es im naturextrahierenden Beruf der Landwirtschaft mit dem Verhältnis zwischen instrumenteller Sicht der Natur und Werten der Naturerhaltung bzw. des pfleglichen Umgangs mit der Natur bestellt ist und wie diese Orientierungen ins alltägliche Verhalten und soziale Umfeld eingebettet sind. Wegen ihrer bisherigen Unterbewertung in Österreich und aufgrund des bevorstehenden weiteren Einflusses globaler Transformationsprozesse auf unsere Wirtschaft und Gesellschaft, wird die Globalisierungsperspektive in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Die Agrarsoziologie wird dadurch zu einer Soziologie des Agrar- und Ernährungssystems werden.

Stefan Vogel, geb. 1957, nach dem Studium der Agrarökonomie (Universität für Bodenkultur, Wien) an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen tätig, seit 1986 Mitarbeiter am Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur; Arbeitsbereiche: Agrarökonomie, Agrarsoziologie, Regionalpolitik.

NEUE SOZIALE AUFGABEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

Georg Wiesinger

EINLEITUNG

Für die österreichische Landwirtschaft haben sich die Rahmenbedingungen mit dem Beitritt zur Europäischen Union in vielen Bereichen grundlegend verändert. Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) brachte eine Liberalisierung der Märkte, mehr Konkurrenz aber auch eine neue Förderungspolitik. Aufgrund der natürlichen und klimatischen Benachteiligungen in den Bergregionen und der überwiegend klein- und mittelgroßen Agrarbetriebe hat Österreich entscheidende Wettbewerbsnachteile. Nur wenige Betriebe sind der Konkurrenz der industrialisierten und hochtechnisierten Landwirtschaften in den EU Gunstlagen gewachsen. In diesem Kontext erscheint eine Analyse der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie neuer sozialer Aufgaben für die Landwirtschaft als besonders notwendig.

DIE ENTWICKLUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE

Es zeigt sich, dass sich viele landwirtschaftliche Betriebe in Österreich immer mehr von einer kombinierten Betriebs- und Wohnstätte zu einer überwiegenden Wohnstätte entwickeln. Denn obwohl die agrarische Beschäftigungsquote nur noch 4,7% beträgt, das entspricht einer Anzahl von insgesamt 141.500 (1996) Arbeitskräften¹, leben immer noch 950.000 Personen (lt. Agrarstrukturerhebung 1995) auf bäuerlichen Betrieben, das sind immerhin 11,9% der gesamten Wohnbevölkerung. Unter den land-

¹ Jahresarbeitseinheiten (JAE), d.h. die Arbeitsleistung einer vollzeitlich im Betrieb beschäftigten Person. Laut ÖSTAT (BMLF 1999) gibt es - nach einer etwas anderen Erfassungsmethode - 243.600 Berufstätige in der Land- und Forstwirtschaft.

wirtschaftlichen Arbeitskräften sind wiederum 92% familieneigene Arbeitskräfte. D.h. einerseits dominiert der bäuerliche Familienbetrieb als sozi-ökonomische Struktureinheit und andererseits leben viele Menschen weiterhin auf einem bäuerlichen Betrieb, ohne dabei aber wesentlich am Betriebsgeschehen aktiv mitzuwirken. In den meisten Fällen handelt es sich dabei neben Kindern und Pensionisten um Familienangehörige, die außerhalb des land- und forstwirtschaftlichen Betriebes ganztätig und hauptberuflich tätig sind. Daraus lässt sich feststellen, dass die Bedeutung des landwirtschaftlichen Betriebes und Haushalts weit über die betrieblichen Aufgaben hinausreicht. Man kann deshalb sagen, dass viele Menschen den bäuerlichen Arbeitsplatz bereits verlassen haben, ohne dabei aber den Bezug zur Landwirtschaft vollkommen zu verlieren.

Neben diesem Trend der „Verhaushaltung“ der Betriebe lässt sich aber auch eine Reorganisation in der Erwerbs- und Produktionsstruktur erkennen. Während der Anteil der Haupterwerbsbetriebe immer weiter zurückgeht, bleibt die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe (auch als Erwerbskombinierer bzw. pluriaktive Betriebe bezeichnet) annähernd konstant. Der Anteil der Nebenerwerbslandwirtschaft beträgt mittlerweile bereits zwei Drittel aller Betriebe (1995: 65,8%), in einigen Regionen, wie dem südlichen Burgenland oder im Tiroler Oberland über 80%. Die Argumentation, Nebenerwerb wäre grundsätzlich die erste Stufe zur Betriebsaufgabe, erweist sich als unrichtig. Die meisten dieser Betriebe sind sehr stabil. Ja oft stellt gerade die Aufnahme eines Nebenerwerbs und damit die Erschließung neuer Einkommen, die einzige Möglichkeit dar, das Überleben des landwirtschaftlichen Betriebes längerfristig zu sichern. Eine flächendeckende landwirtschaftliche Bewirtschaftung ist eine Leitlinie der europäischen Agrar- und Regionalpolitik. Gerade in den benachteiligten Gebieten kann diese Leistung nur über die Nebenerwerbslandwirtschaft erbracht werden. Dabei darf auch die Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft und des ökologischen Gleichgewichts nicht vergessen werden. Kleine Subsistenzlandwirtschaften oder selbst Hausgärten spielen dabei eine wichtige Rolle.

Jedenfalls herrscht heute breiter Konsens darüber, dass die Zukunft für die Landwirtschaft Österreichs nur in einer weiteren Ökologisierung, Qualitätsproduktion und in der Erschließung neuer Erwerbsmöglichkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe und Haushalte gesichert werden kann.

Erwerbskombination ist kein neues Phänomen, sie hat im Gegenteil eine sehr lange Tradition. Erst seit der Industrialisierung wird der bäuerliche Betrieb allmählich aus seinen traditionellen, vielfältigen Aufgabenfeldern zurückgedrängt. Lange Zeit gab es noch Bauern, welche gleichzeitig Gastwirte waren, zeitweise als Maurer, Schmiede oder Zimmerleute arbeiteten oder nebenbei auch noch z.B. Fuhrwerkdienste leisteten. Die Konzentration auf die Urproduktion führte nicht nur zum Verlust von handwerklichen Fähigkeiten, sondern schuf auch eine Integration in die kapitalistische Marktwirtschaft und damit neue Abhängigkeiten.

In der wissenschaftlichen Diskussion werden alle Tätigkeiten, die nicht unmittelbar mit der Landwirtschaft vereint sind aber mit dieser in einer Verbindung stehen, mit dem Terminus „Paralandwirtschaft“ zusammengefasst. Eine Reihe dieser Tätigkeiten sind in der Gewerbeordnung als „land- und forstwirtschaftliche Nebengewerbe“ angeführt, wie etwa die Erzeugung, Direktvermarktung, Veredlung von Rohstoffen und Produkten aus der Landwirtschaft, kommunale und private Dienstleistungen, Müllkompostierung, Transportdienste etc. Andere Aktivitäten wie die Führung von Hofcafés, Seminarräume, Landfrauenservices sind Neuland oder bei uns noch wenig bekannt (Loibl 1997). Ein Kernbereich bei allen paralandwirtschaftlichen Aktivitäten ist die Um- bzw. Neunutzung von Räumlichkeiten. Besonders auf großen Höfen liegen vielfach Räumlichkeiten brach, die für soziale und kulturelle Aufgaben adaptiert und genutzt werden könnten.

PERSPEKTIVEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT IM SOZIALEN BEREICH

In diesem Beitrag soll im speziellen auf neue Perspektiven für bäuerliche Betriebe und Haushalte im sozialen Bereich eingegangen werden. Das Hauptaugenmerk soll dabei auf die Alten-, Behinderten und Kinderbetreuung sowie die Drogentherapie gelegt werden.

ALTENBETREUUNG

Die Zahl älterer Menschen in unserer Gesellschaft steigt ständig. Wenn sich der gegenwärtige Trend der Vergreisung der Gesellschaft fortsetzt, wird der Anteil der mehr als 60 Jährigen in der österreichischen Bevölkerung von 20% im Jahr 1996 auf 27,5% im Jahr 2021 steigen (ÖROK 1998). Damit wächst auch der Bedarf an Plätzen in Altenwohn- und Altenpflegeheimen, vor allem auch deswegen, da in allen Industriegesellschaften das Zusammenleben von mehreren Generationen in einem Haushalt immer seltener wird. Die vorhandenen sozialen Einrichtungen können den qualitativ immer höher werdenden Ansprüchen betagter Menschen nach Abwechslung, Sozialkontakten sowie Hilfe und Pflege im Alltag kaum mehr genügen. Dies ist unter dem Licht zu sehen, dass ein relativ großes Segment älterer Menschen finanziell relativ gut gestellt ist und die Perspektive eines „Ablebens“ in einer Anstalt nicht mehr ertragen.

Zunehmend verstärkt sich vor allem in der städtischen Bevölkerung der Wunsch, den Lebensabend auf dem Lande, in einer möglichst heilen, natürlichen Umgebung, womöglich mit Anschluss an eine bäuerliche Familie verbringen zu können (KTBL 1994). Auf Seiten der älteren Menschen ist die Bereitschaft hoch, dafür entsprechende finanzielle Leistungen zu erbringen. Bei der Aufnahme und Betreuung älterer Menschen trifft sich dieser Wunsch mit den Perspektiven von ökonomisch unter Druck geratenen landwirtschaftlichen Betrieben nach einer alternativen Erwerbsmöglichkeit.

Eine praktische Umsetzung dieser Idee ist dabei nicht einfach. Vorweg ist zunächst zu klären, inwieweit landwirtschaftliche Betriebe die von den älteren Menschen erwarteten Leistungen überhaupt erbringen können bzw. erbringen wollen. Weiters stellt sich die Frage nach den erforderlichen fachlichen Qualifikationen der Betreuung und notwendigen baulichen Investitionen im landwirtschaftlichen Betrieb und Haushalt. Immer wieder werden in diesem Zusammenhang Befürchtungen geäußert, dass LandwirtInnen - und hier insbesondere die Bäuerinnen - neben den eigenen Altenteilern nun auch noch für die Pflege der „Alten der Gesellschaft“ aufkommen müssten. Andere sehen in der Versorgung älterer Menschen auf landwirtschaftlichen Betrieben - sei es nun für eine begrenzte Zeitspanne oder auf Dauer - eine Einkommensnische für die Landwirtschaft und die Erfüllung einer gesellschaftlich wichtigen Funktion.

Die wesentlichste Voraussetzung für das Verwirklichen eines solchen Modells ist natürlich das Vorhandensein von ausreichendem Interesse, Freude sowie gegenseitigem Verständnis. Zudem könnte die auf landwirtschaftlichen Betrieben vorhandene, nicht mehr genutzte Bausubstanz sinnvoll verwendet werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung dieses Konzeptes müssen jedoch alle persönlichen, familiären, fachlichen und betrieblichen Bedingungen erfüllt sein. Weiters müssten Hilfestellungen in Form von ausführlichen Beratungen angeboten werden, vor allem um zu verhindern, dass vorschnelle Entscheidungen getroffen werden. Letzten Endes sind auch alle Konsequenzen ins Auge zu fassen, welche die Aufnahme einer größeren Anzahl älterer Menschen für die Kommunalpolitik und Infrastruktur der ländlichen Gemeinden hätte, denn das Durchschnittsalter in den bereits überalterten Dörfern würde noch einmal erheblich steigen.

BETREUUNG VON GEISTIG UND MEHRFACH BEHINDERTEN MENSCHEN

Die Diskussion über den Sinn einer Unterbringung und Betreuung von geistig und mehrfach behinderten Menschen auf landwirtschaftlichen Betrieben wird heute zum Teil immer noch sehr kontrovers geführt. Während die einen dabei die Chance eines therapeutischen Fortschrittes durch sinnvolle Beschäftigung und Familienanschluss in einer gesunden Umwelt in den Mittelpunkt stellen, erblicken andere die Gefahr einer unzureichenden Versorgung bzw. die Wiedereinführung eines Gesindewesens mit Menschen, die sich nicht wehren können (Wiesinger 1991). Im Grunde haben beide Gruppen Recht. Die mittel- und kleinstrukturierte Landwirtschaft bietet sich durch ihr Charakteristikum einer relativ wenig entfremdeten Arbeit als hervorragend geeignetes Betätigungsfeld für therapeutische Maßnahmen an. Die Vielfalt der Aufgabenbereiche, der Umgang mit und die Verantwortung für Tiere, die Erlebnisse in der freien Natur können mannigfaltige Sinneseindrücke, das heißt jenes ideale Umfeld liefern, welches für die Verbesserung oder „Heilung“ des Gemütszustandes erforderlich ist.

Die Option einer Unterbringung bzw. Pflege von Behinderten auf Bauernhöfen ist dennoch vorsichtig einzuschätzen. In Österreich gibt es mehrere Pilotmodelle, die dieser Intention entsprechen. Neben wenigen Einzelbetrieben sind hier vor allem die Familienpflege des Landessonderkrankenhauses Graz-Feldhof und die Außenpflegefürsorge des Landeskrankenhauses in Klagenfurt zu nennen. Das System einer Betreuung von Behinder-

ten Menschen auf bäuerlichen Betrieben kann nur dann funktionieren, wenn öffentliche Kontrolle und Unterstützung gewährleistet sind. Dies heißt im konkreten ein zumindest gleich hoher Standard an medizinischer und psychiatrischer Betreuung, Ausbildung und Versorgung wie in anderen Einrichtungen. D.h. auch eine entsprechende Zahl und Ausbildungsgrad von Betreuungspersonen, die unter Umständen auch von außen kommen müssen. Die Anzahl der betreuten Personen ist möglichst klein zu halten. Die behinderten Menschen dürfen nicht gegen ihren Willen untergebracht werden. D.h. die Harmonie eines Betreuungsverhältnisses ist zu testen und selbst bei bloßem Verdacht von Unzulänglichkeiten ist das Verhältnis sofort, möglicherweise auch nur vorübergehend, zu lösen. Bevorzugt werden sich erfahrungsgemäß Menschen dafür eignen, die selber aus der Landwirtschaft stammen.

Die therapeutische Absicht ist dabei klar über betriebswirtschaftliche Ziele zu stellen. Die Arbeit darf insbesondere nicht über das Ausmaß einer Beschäftigungstherapie hinausgehen. Arbeit darf nur auf Freiwilligkeit basieren. Die Interessen der Bauern/Bäuerinnen gilt es genauso zu berücksichtigen, wie jene der geistig behinderten Menschen. Zweifellos bedeutet eine Familienpflege die vertragliche Aufgabe von Nutzungsrechten, insbesondere über die Verfügungsgewalt über den Betrieb und die Produktion. Die LandwirtInnen erhalten in der Regel ein Entgelt für erbrachte Leistungen aus Pflegegeld oder Sozialfonds und müssen für Betreuungspersonal bzw. ärztliche Kontrollen ständig offen sein. Sie sind u.a. auch verpflichtet an Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Wichtig ist auch die Abgrenzung und die Schaffung persönlicher Freiräume. Es soll nicht so sein, dass es für die Bauern keine Privatsphäre und keine Möglichkeit mehr gibt, Abstand zu gewinnen. Zumindest zeitweise sollten die Personen bzw. die Bauern/Bäuerinnen auch einmal vom Betrieb wegkommen können, z.B. in Form von Urlaubsaktionen, welche für die Pflegepersonen zentral organisiert werden.

Ein sehr gelungenes Beispiel für eine landwirtschaftliche Behindertenbetreuungseinrichtung findet sich etwa im niederösterreichischen Alpenvorland. Aus der eigenen Betroffenheit eines geistig behinderten Sohnes heraus entschloss sich ein Wiener Ehepaar, einen landwirtschaftlichen Betrieb anzukaufen und für etwa zehn jugendliche Behinderte zu adaptieren. Die Nachbarschaft und die lokale Politik wurden von Anfang an über die Gründung eines Unterstützungsvereins in das Projekt einbezogen. Die Ziele waren stets klar und transparent, um ja keine Vorurteile aufkommen

zulassen, wie etwa Behinderte wären aggressiv und gefährlich. Die lokale Bevölkerung profitiert auch dadurch, dass die Tochter als Physiotherapeutin am Bauernhof eine Praxis eingerichtet hat. So haben die Dorfbewohner einen unmittelbaren Nutzen, da ihnen nun lange Fahrten in die nächste Stadt erspart bleiben. Daneben lernen sie aber auch zwangsläufig die Jugendlichen kennen und damit die Einrichtung schätzen. Positiv wirkte sich auch die enge Kooperation mit der Wissenschaft (Begleitforschung, Praxisstellen) und die Abhaltung kultureller Veranstaltungen aus.

HOFKINDERGÄRTEN SOWIE DIE BETREUUNG VON SCHULKINDERN

Ein weiterer möglicher Bereich an Sozialleistungen, welcher in Zukunft verstärkt von landwirtschaftlichen Betrieben angeboten werden könnte, ist die Beaufsichtigung und Betreuung von Kindern. Kindergärten sind nunmehr am Land zwar schon mehr oder weniger flächendeckend vorhanden, Defizite ergeben sich aber insbesondere noch beim Angebot der verfügbaren Plätze, den Kosten und den Öffnungszeiten. Die Öffnungszeiten stimmen oft nicht mit den Erfordernissen einer Berufstätigkeit und den Ansprüchen der Eltern überein. In Wien sind 92% der Kindergärten ganztägig geöffnet, in Niederösterreich 74% in Oberösterreich 55%, in der Steiermark nur noch 18%, in Tirol 5% und in Vorarlberg gar nur 3%. Kinderkrippen für Kinder unter 3 Jahren fehlen praktisch völlig. Nur 2,4% aller österreichischen Kindergärten haben eine Krippe angeschlossen, davon die meisten in Wien. In Dänemark sind dies vergleichsweise 48% (ÖGB 1998). Einen wesentlichen Problembereich stellt auch die Beaufsichtigung von Schulkindern bis etwa zum 10. Lebensjahr dar. Eine unzureichende Kinderbetreuung erhöht generell das Armutsrisiko gerade für alleinerziehende Mütter, da sie an einer ganztägigen Berufstätigkeit gehindert werden.

Bäuerliche Betriebe könnten nun innerhalb des allgemeinen Systems Räumlichkeiten für die Kinderbetreuung zur Verfügung stellen. Dabei werden Hofflächen und Räume als Spiel- und Aufenthaltsbereiche für Kinder adaptiert. Wie bei allen anderen Betreuungseinrichtungen kommt dabei das fachlich qualifizierte Personal in erster Linie von außen. Mitglieder des bäuerlichen Haushaltes könnten daneben bestimmte Aufgaben übernehmen, wie z.B. Führungen, Arbeitsanleitungen etc. Ein besonderer Vorteil könnte in den vielfältigen, abwechslungsreichen und praktischen Aufgabenbereichen sowie im Kontakt mit Tieren liegen. Man darf jedoch das Gefah-

renpotential durch gefährliche Maschinen und Geräte auf Bauernhöfen nicht unterschätzen. Deshalb sind rigorose Unfall- und Haftschutzmaßnahmen erforderlich.

Ein Sonderfall ist die Betreuung von Kindern auf Bauernhöfen, die selber aus der Landwirtschaft kommen. Jährlich verunglücken 9.000 Bauernkinder so schwer, dass ein Spitalsaufenthalt nötig wird (SVB Info 6/94). Die Unfälle geschehen vor allem in arbeitsintensiven Zeiten, in denen die Kinder weniger beaufsichtigt werden. Betriebs- oder Erntekindergärten könnten somit die Anzahl der Kinderunfälle entscheidend reduzieren. Eine weitere interessante Option ist die Betreuung von Urlauberkindern auf bäuerlichen Urlaubskindergärten. Für beide Modelle gibt es in Österreich bereits zaghafte, aber durchaus erfolgversprechende Ansätze.

RESOZIALISATION VON SUCHTKRANKEN, DROGENTHERAPIE

In Deutschland, im Raume Weser/Ems besteht unter der Bezeichnung „Therapie in bäuerlichen Familienbetrieben“ ein interessantes Projekt in Form eines alternativen Angebots für langjährig drogenabhängige Menschen (Landwirtschaftsblatt 1997). Ein enger Familienanschluss, eine sinnvolle und abwechslungsreiche Beschäftigung und insbesondere die Verantwortung für Tiere sind dabei die besonders positiven Aspekte. Die menschlichen Beziehungen treten bei dieser Therapieform in den Vordergrund. Die Arbeit ist nicht die primäre Aufgabe. Es bleibt genügend Zeit für Hobbys, Freunde etc. Für Krisensituation gibt es einen qualifizierten Betreuer, welcher dann umgehend auf den Hof kommt. Der Betreuer kommt ansonsten nur einmal die Woche auf den Hof. Dabei bringt er auch die Post mit. So ist es möglich, anonym zu bleiben und vom bisherigen Umfeld Distanz zu halten. In der Regel dauert eine Therapie ein Jahr lang. In dieser Zeit soll genügend Eigenverantwortung und Selbständigkeit erworben werden, um anschließend neue Zukunftsperspektiven ins Auge fassen zu können. Natürlich ist die Therapie keine Zwangsmaßnahme. Alles basiert auf Freiwilligkeit und die Personen können jederzeit wieder aussteigen. Eine Voraussetzung ist allerdings, dass BewerberInnen, welche an diesem Konzept teilnehmen wollen, nach Möglichkeit bereits an einer anderen Therapiemaßnahme teilgenommen haben sollten. Es ist vorteilhaft, wenn sie eine gewisse berufliche Erfahrung haben und dadurch an regelmäßige Arbeit und an einen geregelten Arbeitsablauf gewöhnt sind.

Die bäuerlichen Betriebe werden, so wie bei allen anderen Sozialprojekten, auch hier sorgfältig ausgewählt. Das Klima in der Familie muss stimmen und die Bereitschaft, jemanden in das Familienleben zu integrieren, vorhanden sein. Das ist nicht immer einfach, denn es müssen dabei auch die Interessen und die Privatsphäre aller Familienmitglieder gewahrt bleiben. Außerdem darf kein Mitglied der Familie ein Suchtproblem haben, wohl gemerkt dazu zählt natürlich auch der Alkohol.

Entsprechende Projekte gibt es bereits vereinzelt in Österreich, so z.B. auf einem Biobauernhof in Vorarlberg. Die Tagesstruktur lässt den Klienten größtmögliche Freiheit. Es herrscht kein Zwang zur Arbeit. Vormittags wird normalerweise in der Landwirtschaft gearbeitet, der Nachmittag steht frei zur Verfügung. Kreativität und Eigeninitiative werden gefördert, in Diskussionen werden die Drogenprobleme aufgearbeitet. Auch hier werden von den Klienten der Umgang mit Tieren, das Ausprobieren handwerklicher Fähigkeiten und die menschliche Nähe besonders geschätzt.

RESÜMEE

Der Bereich „Neuer sozialer Aufgaben für die Landwirtschaft“ ist äußerst breit und vielfältig und geht weit über die angeführten Beispiele hinaus. Neben großen Chancen sind damit auch große Risiken verbunden. Soziale und betriebswirtschaftliche Zielsetzungen können sich dabei unter Umständen widersprechen (Lange/Fellöcker 1997). Deshalb sind bei allen angeführten landwirtschaftlichen Sozialprojekten eine Reihe, teils sehr strenge, gemeinsame Grundvoraussetzungen erforderlich:

- Der enge Umgang mit alten, behinderten, beaufsichtigungs-, pflegebedürftigen oder kranken Menschen erfordert primär hohe persönliche Voraussetzungen, die nicht von jederman/frau erbracht werden können. Soziales Engagement und Berufung sind notwendig, mit Abstand und klar definierten Grenzen, um Helfersyndrom oder Burn-Out-Phänomene zu vermeiden.
- Die Einkommensperspektiven müssen den therapeutischen Zielen untergeordnet bleiben, der wirtschaftliche Bereich des Betriebes muss hinter die Sozialfunktion zurücktreten.
- Der rechtliche Rahmen, die Verantwortung und die Entscheidungskompetenz müssen abgeklärt sein. Da der Betrieb in der Regel in Privatbesitz bleibt, ist im Interesse der Klienten eine vertrag-

liche Eigentums- und Nutzungseinschränkung erforderlich, insbesondere müssen die Kompetenzen bei Haftung und Gewährleistungsfällen genau festgelegt sein.

- Eine ausreichende und qualifizierte Versorgung muss in Form von baulichen, technischen Einrichtungen, Hygiene-, sozialen und medizinischen Standards gewährleistet und sichergestellt sein.
- Ein wesentlicher Beweggrund für die Errichtung dieser Einrichtungen ist eine erhöhte Lebensqualität für die Klienten aufgrund besonders günstiger Voraussetzung, wie naturnahe Umgebung, Verantwortung für Tiere, sozialer Anschluss und Beziehungen zu Haushaltsmitgliedern etc.
- Alle Modelle müssen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit oder des Wunsches der Betroffenen basieren. Die Betreuungsverhältnisse müssen jederzeit wieder gelöst werden können. Gegebenenfalls darf das soziale und berufliche Rehabilitationsziel nicht aus den Augen verloren werden.
- Weiters ist eine ausreichende Öffentlichkeit und Transparenz der Einrichtung zur Schaffung von Akzeptanz in der Umgebung und Vermeidung von Vorurteilen notwendig.

Abschließend kann gesagt werden, dass es für die Existenzsicherung der bäuerlichen Familienbetriebe nötig sein wird, alternative Strategien und neue Aufgaben jenseits der agrarischen Grundstoff- und Massenproduktion zu finden. Im Bereich der sozialen Dienstleistungen bieten sich viele neue Möglichkeiten, die bislang noch zu wenig genutzt werden.

LITERATUR

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (BMLF): Grüner Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft Wien 1996
- Kuratorium für Landtechnik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL): Kurz- und Langzeitaufnahme von älteren Menschen in landwirtschaftlichen Wohngebäuden, Arbeitspapier 203, Darmstadt 1994
- Landwirtschaftsblatt Weser-Ems, Nr. 39 vom 26. September 1997.
- Lange, Josef; Fellöcker Kurt (Hg.): Sozialarbeit im ländlichen Raum, Handlungsfelder, methodische Ansätze und Konzepte, SozAktiv e.V., St. Pölten 1997.
- Loibl, Elisabeth: Der Weg entsteht im Gehen. Bäuerliche Initiativen im ländlichen Raum. Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Forschungsbericht Nr. 39, Wien 1997
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK): Haushaltsentwicklung und Wohnungsbedarf in Österreich 1996-2021, Schriftenreihe Nr. 139, Wien 1998
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB): Solidarität Nr. 798, Wien 1998
- Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB): SVB-Info, Nr.6 Wien 1994
- Wiesinger, Georg: Irrsinn und Landleben. Modelle einer Behindertenintegration in der Landwirtschaft, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Forschungsbericht Nr. 28, Wien 1991

ABSTRACT

Die überwiegend kleinstrukturierte, klimatisch und naturräumlich benachteiligte Landwirtschaft Österreichs ist aufgrund der globalen Liberalisierung mit wachsenden Wettbewerbsnachteilen konfrontiert. Es stellt sich deshalb die Frage nach neuen Strategien und Betätigungsfeldern abseits von der klassischen landwirtschaftlichen Produktion. „Neue soziale Aufgaben“ werden in diesem Zusammenhang immer öfter als Option angeführt. In diesem Beitrag werden die Chancen und Risiken der Alten-, Kinder- und Behindertenbetreuung sowie der Therapie von Suchtkranken auf landwirtschaftlichen Betrieben und die für eine sinnvolle Funktion der entsprechenden Modelle erforderlichen Rahmenbedingungen diskutiert.

Georg Wiesinger, geb. 1962, Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, beschäftigt sich im Rahmen seiner Forschungstätigkeit vor allem mit Fragen der ländlichen Soziologie, der Berggebiets-, Entwicklungs-, Sozial- und Regionalpolitik

DIE EINFÜHRUNG DER KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG IN TEILBEREICHEN DES BMLF

Michael Kogler

EINLEITUNG

Beim Aufschlagen von Wirtschaftszeitungen findet man in den Überschriften Schlagworte wie Globalisierung und Wettbewerb neben den Begriffen Kostensenkung, Einsparungen und Effektivität. Kann es sich die öffentliche Hand leisten, auf Steuerungsmöglichkeiten wie Kostenrechnung und Controlling zu verzichten?

Im Jahr 1998 wurde nach einigen Pilotprojekten mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in den nachgeordneten Dienststellen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft begonnen. Mit der Erstellung von Grob- und Feinkonzept, Kostenrechnungshandbücher und der Implementierung in den nachgeordneten Dienststellen wurde eine externe Betriebsberatungsfirma beauftragt. Ein Probebetrieb wurde noch im Jahr 1998 und die Aufnahme des Echtbetriebes 1999 gestartet. Aus den Erfahrungen des Jahres 1999 wurden Nachjustierungen im Bereich der Kostenträger und Kostenstellen vorgenommen, um mit 1.1.2000 mit einer in allen Dienstbereichen überwiegend harmonisierten und somit annähernd vergleichbaren Kostenbewertung neu zu starten.

ZIELE DER KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG

Dieses Managementinstrument soll den Verantwortlichen Rückmeldungen über die derzeitigen Leistungen und Abläufe bieten, um Leistungen, Organisationsabläufe etc. zu hinterfragen und Zielvorgaben für die Zukunft erreichen zu helfen.

Beabsichtigt sind neben der Kalkulation von Leistungen, Kostendeckungsgraden und Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch Horizontal- und Vertikalvergleiche mit ähnlich gelagerten Institutionen im In- und Ausland. Neben weiteren Zielen sollen diese Aufzeichnungen auch die Grundlage für eine gesellschaftsbezogene und öffentlichkeitswirksame Rechnungslegung darstellen.

Bei den Bediensteten soll neben der Förderung des Leistungsdenkens ein neues Kostenbewusstsein aufgebaut und mit den Verantwortlichen auf diese Weise Optimierungen in allen Bereichen ermöglicht werden.

AUFBAU DER KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG

Im Rahmen der Konzepterstellung einigte man sich auf eine Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis Vollkostenrechnung zu Istkosten; d.h. dass alle an den Bundesanstalten anfallenden Kosten in deren tatsächlicher Höhe in der Kostenrechnung eingerechnet werden müssen.

Von der organisatorischen Seite her mussten dazu die Bundesanstalten in Kostenstellen (abgeschlossene Organisationseinheiten zum Nachverfolgen der anfallenden Kosten) gegliedert und eine adäquate Zuordnung des Personals erstellt werden.

Bei den Kostenstellen entschied man sich für das Haupt-Hilfskostenstellenmodell, welches die Dienststelle in ihren Kernleistungen (Hauptkostenstellen) und innerbetrieblichen Leistungen zur Erhaltung der Strukturen (Hilfskostenstellen) wie beispielsweise Verwaltung, EDV oder Werkstatt abbildet.

Eine in vorgegebenen Personalstrukturen einzubindende Kostenrechnungs- und Controllingstruktur zu bilden und zu positionieren war die nächste Phase. Die Direktoren der Bundesanstalten übernahmen die Funktion des Kostenrechnungsverantwortlichen, die auf planende, steuernde und überwachende Kostenrechnungsleiter (Gesamtverantwortlicher für die Kostenrechnung) zurückgreifen können. Letzterer führt auch die Auswertungen der Ergebnisse durch und hat den Verantwortlichen und Projektleitern Bericht zu erstatten. Daneben gibt es noch Kostenstellenverantwortliche (sind für Maßnahmen in den Kostenstellen verantwortlich) und Schlüsselverantwortliche, die Grundlagen für die Weiterverrechnung der auf den Hilfskostenstellen angefallenen Kosten erarbeiten und warten.

DURCHFÜHRUNG DER KOSTEN- UND LEISTUNGS-RECHNUNG

Schon bei der Konzeption wurde auf bereits bestehende Informationssysteme an den Dienststellen Rücksicht genommen und nur wenige neue Arbeitsmittel – hauptsächlich im datenverarbeitenden Bereich – hinzugenommen. Erst beim praktischen Arbeiten kamen einige fehlende Funktionalitäten bzw. falsche Abrechnungsmodalitäten zutage. Auf diese Weise wurden die Programmierer gefordert, einzelne Softwareapplikationen nachzubessern, zu erweitern bzw. umzuprogrammieren.

Mit folgenden EDV-Programmen wird die Kostenrechnung jetzt durchgeführt:

| Produkt | Verwendung |
|--|---|
| Kassabuchführung des Bundes (KBF) | Buchhaltung, Zusammenführung der Informationssysteme und Abschluss der Kostenrechnung |
| Automatische Personalkostenerfassung (APK) | Erfassungssystem für die Zuteilung der Personalkosten zu Leistungen und Kostenstellen, Personalkostenauswertungen |
| Inventarverwaltung des Bundes (Invwin) | Bewertung der kalkulatorischen Kosten der Anlagegüter |
| Liegenschaftsevidenz | Berechnungssystem für die Bewertung der kalkulatorischen Mieten und Pachten der Liegenschaft |

Sieht man sich die Kostenstruktur der Bundesanstalten an, fallen die Personalkosten mit einem Anteil zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Gesamtkosten ins Auge. Aus kostenrechnerischer Sicht hat man also mit der Übersicht über diesen Kostenblock eine recht gute Gesamtsicht über die Dienststelle. Deshalb wurde ein eigenes Erfassungssystem programmiert, um Auswertungsmöglichkeiten für diesen Kostenblock zu schaffen. Als Datenspeicher dient eine Microsoft Access Datenbank mit Personal-, Kostenstellen- und Kostenträgerdaten. Jeder Person sind plankalkulierte, jährlich mit der Echtbesoldung abzugleichende Stundensätze zugeordnet, die aufgrund der Stundenaufzeichnung der Bediensteten direkt Kostenträgern (Leistungen) und Aufträgen (Untergliederungsmöglichkeit der Kostenträger)

ger) zugeordnet werden bzw. Tätigkeiten, die keiner Leistung zugeordnet werden können, werden auf Kostenstellen geschrieben.

Vom Datenfluss her werden aus der Automatischen Personenkostenerfassungsdatenbank kostenstellenbezogene Exceldateien für jede Person und jedes Monat erstellt (Personen ohne PC-Zugang erhalten gleichartige Listen). Diese Dateien sind in ihren Strukturen einerseits und für die Vertraulichkeit und Datensicherheit andererseits geschützt und alle Bediensteten teilen ihre Tagesstunden nach dem tatsächlichen Arbeitsanfall den Projekten zu (Person X hat 5 Stunden für Projekt A und 3 Stunden für Projekt B gearbeitet). Am Monatsende unterfertigt der Dienstvorgesetzte die Aufzeichnungen und gibt letztere damit für den automatischen Einlesevorgang frei.

Aus diesen Aufzeichnungen können dann über erwünschte Zeitspannen aggregierte Berichte über Personalkosten nach Leistungen, Kostenstellen, Personen etc. auf Knopfdruck erstellt werden. Aus den Stundensätzen können Tarifsätze und die plankalkulierten Kosten ausgewertet werden.

Am Jahresende werden die plankalkulierten Kosten mit den Daten der Echtbesoldung abgeglichen und nachjustiert. Abschließend werden die Personalkosten aus der APK automatisiert in die Kassabuchführung des Bundes eingelesen. Dort gibt es einen eigenen Verrechnungskreis für die Kostenrechnung, welcher über die Eingabe der Kostenstellen bzw. –träger zwar die Daten aus der Buchhaltung bezieht aber ansonsten autonom läuft.

Anschließend werden die in der Inventarverwaltung vorhandenen kostenstellenzugeordneten Anlagegüterdaten aktualisiert. Daraus werden die kalkulatorischen Kosten des Inventars errechnet und in den Rechnungskreis der Kassabuchführung (KBF) eingebucht. Auch die Excelerfassungsblätter für die Bewertung der kalkulatorischen Liegenschafts- und Gebäudekosten (Mieten und Pachten) werden aktualisiert und eingebucht. Letztlich werden alle gesammelten Gemeinkosten nach bestimmten festgelegten Schlüsseln den Leistungen zugerechnet.

Somit erhält man Eckkosten für die einzelnen Projekte, kann diese als Basis für das Controlling einsetzen, vergleichen, mit Kennzahlen versehen und auch kostenseitig gegenüber der Öffentlichkeit vertreten.

ERFAHRUNGEN MIT DER EINFÜHRUNG DER KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG

Neue Systeme bringen meist Verunsicherung – besonders dann, wenn damit Daten von Personen erfasst und nachvollzogen werden, da solches Datenmaterial immer mit der entsprechenden Sensibilität zu behandeln ist. Die Skepsis des ersten Eindrucks ist nach vielen folgenden konstruktiven Diskussionen und auch nach der Interpretation der ersten Ergebnisse einer eher offensiven managementorientierten Grundhaltung gewichen.

Betrachtet man die Erfahrungen von Seite der mit der Datensammlung beauftragten Personen lässt sich feststellen, dass die Hauptschwierigkeiten einerseits in der Adaptierung der vorhandenen Datenbanken und andererseits in der Erstellung erforderlicher Programme lagen. Das Auftreten von unerwarteten Mängeln oder Einschränkungen der eingesetzten Software, die Abhängigkeit von Programmierern und die danach folgenden neuerlichen Testphasen haben hohe Ressourcen hinsichtlich Zeit und Nerven aller Beteiligten beansprucht. Einer der ersten Sätze des Betriebsberaters, dass 80% der Kostenrechnung auf Kommunikation beruhen, hat sich als nicht übertrieben herausgestellt.

Rückmeldungen aus der Führungsetage zeigen einen großteils äußerst positiven Zugang zu diesem neuen Führungsinstrument, während sich auf der operativen Ebene – wahrscheinlich wegen der oft noch fehlenden Rückmeldungen – eine noch eher abwartende Haltung breitgemacht hat.

In Zeiten eines knapperen Budgets erlangen Managementelemente auch in der öffentlichen Verwaltung eine höhere Bedeutung, um rechtzeitig Maßnahmen für eine effizientere, zielgruppenorientierte und den aktuellen Anforderungen entsprechende Aufgabenstellungen auch zukünftig anbieten zu können. Aus diesen Gründen wird es sich auch die öffentliche Hand nicht leisten können, auf solche Instrumente in Zukunft zu verzichten.

ABSTRACT

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in den nachgeordneten Dienststellen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. Eingangsvoraussetzungen, Einführungs- und Umsetzungsphase werden beschrieben und die Erfahrungen in den jeweiligen Stufen dokumentiert.

Michael Kogler war zwischen August 1993 und September 1997 an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen für den Aufbau und die Weiterentwicklung des EDV-Systems zuständig und hat in dieser Zeit auch in der wissenschaftlichen Forschung mitgearbeitet. Seit Oktober 1997 arbeitet er an der Bundesanstalt für alpenländische Landwirtschaft in Gumpenstein und ist dort für Verwaltungsführung, Kostenrechnung und Controlling verantwortlich.

DAS INTERNET

Roland Neissl

EINLEITUNG

www.muss-ich-das-wirklich-lesen.at oder
www.internet.com/voll-wichtig/geschwaetz.html

Was ist das eigentlich für ein Land hinter den unterstrichenen Buchstaben? Viel weiß Mensch nicht, aber ein bisschen schon: Dort in Internetistan spricht Mensch fast alle Sprachen, solange Mensch abcdefhijklmnopqrst- undsoweiter eintippen tut. Scharfe ß und äs und üs und Øs und andere Eigenarten gibt's dort nicht. Wer noch genauer nachforscht, kommt zu folgender Erkenntnis: In Linkland gibt's das Dollarzeichen, aber weder Yen noch Ats noch Euro. Aha! Hier regiert \$\$\$!

INTERNATIONAL NETWORK

Das **Internet** (englisch International Network) ist ein offener Verbund von Computernetzwerken, das die Kommunikation unheimlich erhöht, indem es Computer und die darauf ablaufenden Programme in die Lage versetzt, direkt miteinander zu kommunizieren oder die daran beteiligten Personen telefonisch über eine Problemlösungsstrategie diskutieren lässt.

Die Internet-Technologie wurde von Vinton Cerf Anfang 1973 als Teil eines Projekts unter dem Vorsitz von Robert Kahn entworfen und von der Advanced Research Projects Agency (Forschungsprojektagentur) vom US-amerikanischen Verteidigungsministerium durchgeführt. Danach bemühte sich Cerf, das Internet aufzubauen, zu skalieren und zu standardisieren. 1984 wurden die Technik und das Netzwerk privaten und öffentlichen wissenschaftlichen Agenturen zur weiteren Entwicklung übergeben. Das Wachstum verlief ständig exponentiell. Dienstleisterfirmen, die mit Gateways (Vermittlungspunkten) das Internet für Heim- und Geschäftsan-

wender zugänglich machen, stürmen in steigenden Zahlen auf den Markt. Anfang 1995 war der Zugang in 180 Ländern möglich und umfasste mehr als 30 Millionen Anwender. Gegenwärtige Hochrechnungen gehen von 100 Millionen Computern aus, die im Jahr 2000 an das weltweite Internet angeschlossen sind.

Alle am Internet angeschlossenen Netzwerke und Computer besitzen jeweils eine weltweit einmalige Internet-Protokoll-(IP-)Adresse – z.B. 194.37.50.255. Sollte Mensch keine Ahnung haben, welche IP der eigene PC hat, dann sollte das der **Administrator**¹ wissen.

Weil Mensch sich diese langen unlogischen Zahlen nicht gerne merkt, werden bestimmte, sehr genau definierte IP-Adressen mit Domännennamen (Domain Names) bezeichnet. Beispielsweise ist „microsoft.com“ der Domänenname der Firma Microsoft Corporation, wobei die Endung „com“ für „commercial“ steht, was frei übersetzt soviel wie „Dauerwerbung“ bedeutet.

ZUGANGSMÖGLICHKEITEN

Es gibt verschiedene Wege, sich an das öffentliche Internet anzuschließen.

Die einfachste Möglichkeit des Zugangs zum Internet bietet ein Online-Dienst (Provider) wie z.B. EUnet oder AON. Diese Dienste haben in der von ihr bereitgestellten Software ein Gateway zum Internet integriert, über das man problemlos in das Internet wechseln kann. Die Online-Dienste fungieren hier also als Host („Wirt“), der seinen Abonnenten seinen Zugang zum Internet zur Verfügung stellt. Als technische Ausrüstung benötigt man Telefon, Modem und Internet-Software (z.B. auf einem Personalcomputer).

Derzeit noch im Aufbau ist der direkte Internetzugang über Satellit. Mit Hilfe von Satelliten lassen sich wesentlich höhere Übertragungsraten (bis zu 64 Millionen Bits pro Sekunde) erzielen als mit herkömmlichen Systemen (über Telefonleitung max. 56.000 Bits pro Sekunde). Mit geeigneten, be-

¹ **Administrator:** Oberbegriff in der vernetzten Welt für verschiedene Formen kultischer Verehrung eines Regenten über die Zugriffsberechtigungen. Nicht zu verwechseln mit den freundlichen Technikern, die ihrerseits nur mit freundlichen Menschen über mitten im Betrieb abgestürzte Computer kommunizieren.

reits auf dem Markt existierenden Soft- und Hardwarekomponenten können aus dieser Datenflut die jeweiligen Informationen, die für einen Anwender bestimmt sind, herausgefiltert werden. Einer der ersten Satelliten für das notwendige Satellitennetz startete Anfang März 1998 – der Beginn des Netzbetriebes ist für 2001/2002 geplant.

DIENSTE

Der große Umfang und die Vielseitigkeit des öffentlichen Internet führte dazu, dass viele Arten von Computernetzwerken und Diensten, beispielsweise auch von Informations- und Warenanbietern, über Systeme integriert wurden, die man als Gateways bezeichnet. Als Resultat dieser Eigenschaften zeigte sich das Internet als ideales Mittel, eine sehr robuste universelle Informationsinfrastruktur für die ganze Welt aufzubauen.

WWW – WO, WANN UND WERBUNG

Das World Wide Web („welt-weites-warten“) ermöglicht die nahtlose Erzeugung und Anwendung von eleganten Hypermedia²-Präsentationen nach dem Point-and-Click-Verfahren (Wähle-und-klicke). Manche der Grauhaarigen unter uns erzählen hin und wieder von Hypercard. Die revolutionäre Idee hinter diesem Mac-Programm war: Im Text ist irgendwo was bunt, und wenn man darauf klickt, kommt man woanders hin. Hypercard ist mitsamt seiner kryptischen Programmiersprache längst den Weg aller Pioniertaten gegangen (www.recycle.bin), aber das Internet macht die vielfältige Weiterentwicklung der Klick-mal-Idee möglich: Wer jetzt auf was Buntes stößt, kommt nicht woanders, sondern ganz woanders hin.

Ein User (Anwender) kann durch die Informationen navigieren, indem er auf speziell gestalteten Text oder andere Objekte auf dem Bildschirm zeigt. Diese Objekte verweisen den Anwender wiederum auf andere Web-Seiten auf dem gleichen Server bzw. auf einen anderen verfügbaren Server im Netzwerk. Diese WWW-Verweise erstrecken sich über das globale Internet und bilden so eine umfangreiche, verteilte Multimedia-Wissensbasis, mit Informationen für jede Gelegenheit (Ich weiß doch, dass die Nadel da

² Sammelbegriff aus dem Bereich Telekommunikation und Computeranwendungen. Unter Hypermedia versteht man die Integration von Graphik, Tönen, Video und jeder Kombination davon in einem verbundenen und mit Querverweisen ausgestatteten System der Informationsspeicherung und -suche.

in dem Heuhaufen sein muss). Kleinere Implementationen finden sich in Unternehmensnetzen (Intranet).

WWW-Seiten werden mit Hilfe der Hypertext³ Markup Language (HTML: Hypertext-Markierungssprache) formatiert, und die Kommunikationen finden über das Hypertext Transfer Protocol (HTTP: Hypertext-Übertragungsprotokoll) statt. Diese Kommunikation basiert im Allgemeinen im Internet auf Transmission Control Protocol-Verbindungen (TCP: Übertragungssteuerprotokoll), aber prinzipiell kann fast jede Art der Verbindung genutzt werden.

Solche highgelichteten Colorbuchstaben irgendwo im Text vermitteln das Internet-Lebensgefühl schlechthin: Da, wo Du jetzt bist, ist es nicht so gut wie da, wo Du Dich gleich hin klickst. Auf der neuen Site ist sicher die Werbung weniger intensiv, die Information informativer und das Gras grüner – und wenn nicht, dann gibt's dort sicher neue Links nach anderswo. Wobei sich da die Frage stellt, warum der Link Link heißt. Wird man da gelinkt oder bloß sekkiert, jedenfalls ist es offenbar nicht der rechte Ort. Links machen das Leben leichter, denn bevor der Text sinnvoll zu werden droht, klickt der Leser weg. Schließlich ist diese Hyper-Klick-Hypermania hypiger den je!

EMAILOLOGIE

E-Mail (Electronic Mail: elektronische Post) ermöglicht über Computer das Versenden einer Nachricht von einer Person an eine oder viele andere. Das Internet besitzt seine eigenen E-Mail-Standards, die inzwischen zur Verbindung der meisten E-Mail-Systeme weltweit dienen. E-Mail-Adressen im Internet haben meistens eine Form wie office@babf.bmlf.gv.at, wobei office der Name des E-Mail-Accounts (Zugangsnummer) und babf.bmlf.gv.at die Domain-Identifikation für den Zugangscomputer darstellen. E-Mail kann auch für das Zusammenspiel von ganzen Arbeitsgruppen eingesetzt werden, in dem beispielsweise spezielle E-Mail-Accounts verwendet werden, die als „Mailserver“ bezeichnet werden und die an ihre Adresse geschickte Mail weiterverteilen.

³ Hypertext: Eine Methode, Informationen zu präsentieren, bei der Texte zu einem komplexen Netz aus Querverweisen miteinander verbunden sind. Hypertext ermöglicht dem Anwender, sich zusammenhängende Themengebiete in einer selbstgewählten Reihenfolge anzuschauen, ohne eine vorgegebene Anordnung der Themen berücksichtigen zu müssen.

Soweit so gut – doch der graue Alltag belehrt uns eines besseren. Das hocheffiziente, schnelle, flexible Email mit seinem erfrischend-formlosen Stil ohne dem angestaubten Bürogekracksel entpuppt sich rasch als ganz persönlicher Horror. Glauben Sie nicht? Dann hat sich bei Ihnen noch nie 10 Minuten vor Einsendeschluss der Mailserver verabschiedet, weil ein 3 MB⁴ großes Werbemail den Datenhighway verstopft, Sie haben noch nie kurz vorm Urlaub ein super-sonder-dringender-geht's-gar-nicht-mehr-mail erhalten. Werner Küstenmacher (tiki@compuserve.com) hat sich erlaubt, 4 Typen von Emailern zu klassifizieren:

- **Der Stresser:** 10 Minuten nach absenden ruft Mensch schon an und murrst los, wo denn die Antwort bleibt? Hohn und Spott über jeden vergießend, der nicht permanent online ist. Wer nicht umgehend zurückmailt ist ein Waschlappen. Inhalt egal, Hauptsache instant. Wie bei High-Noon – Wer nicht schnell genug den Antwort-Button drückt, hat verloren. Peng.
- **Der Junkie:** Bill Gates verzichtet auf sein Frühstück, um seine 300 E-Mails pro Tag zu beantworten (dass sein Tag so beschissen anfängt macht ihn schon fast sympathisch), Ober-Bertelsmann Middelhoff ist stolz auf sein Pensum von 120 handgetasteten E-Mails, IBM-Direktor Wendt tippt 250 Stück. Ich maile, also bin ich. Ohne Nachschub kommt das Zittern. Werde ich noch gebraucht? Nimmt man mich noch wahr? Allzeit bereit. Immer und Überall. Global. Total.
- **Der Saboteur:** Am Keyboard trauen sich sogar Hosenscheißer zu mobben. Fertigmachen mit anonymen Gerüchtemails ist in Zeiten wegfusionierter Arbeitsplätze zum Volkssport geworden. Aktuellster Gag: gefälschte Mails von Pornoversendern, die „versehentlich“ an eine andere Adresse gehen: „Sehr geehrter Herr Direktor, hiermit bestätigen wir Ihre Bestellung eines Latex-Overalls mit Stacheldrahtbesatz und Öffnung hinten...“. Dazu ulkige Makroviren, die Dateien fressen. Urkomisch!

⁴ **Byte**, computertechnische Informationseinheit, die aus acht so genannten Bits besteht. In der elektronischen Datenverarbeitung und -speicherung entspricht ein Byte einem einzelnen Zeichen, also z.B. einem Buchstaben, einer Zahl oder einem Interpunktionszeichen. Weil ein Byte nur eine geringe Informationsmenge repräsentiert, wird die Größe von Computerhauptspeicher und anderen Speichermedien normalerweise in Kilobytes (1.024 Bytes), Megabytes (1.048.576 Bytes) oder Gigabytes (1.073.741.824 Bytes) angegeben.

- **Der Dateianhänger:** Da baumelt das schöne neue Firmenlogo.tif (1,87 MB) an der Botschaft, oder ganz Wilde connecten html-files mit Java-Applets und anderen Granaten. Nach 12 Minuten download jammert der Browser „unable to open file“. Entzückend.

FTP – (FIND TARGET PLEASE)

FTP (File Transfer Protocol: Dateiübertragungsprotokoll) ist eine Sammlung von Regeln, die die unkomplizierte Übermittlung von Dateien zwischen Host-Computern ermöglichen. Dies bildet bis heute die häufigste Benutzung des Internet, speziell für den Vertrieb von Software.

Die Dateien werden von einem Anbieter auf einem FTP-Server bereitgestellt und können von einem FTP-Client (dem Arbeitsplatzrechner oder Heimcomputer) abgerufen werden. Neben Software, die speziell auf den Einsatz mit FTP-Servern abgestimmt ist, sind die Funktionen auch in die neuesten Versionen der Internet-Browser integriert (so z.B. beim Netscape Navigator oder dem Microsoft Internet Explorer). Ähnlich der Adresse im HTTP (HyperText Transfer Protocol) ist auch die Internet-Adresse eines FTP-Servers aufgebaut (z.B. `ftp://ftp.microsoft.com`).

Der File-Transfer läuft in der Regel folgendermaßen ab: Mensch sucht sich die Dateien heraus, die zur Übertragung zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese werden dann in einen speziellen, für die Übertragung optimierten Code umgewandelt und es wird eine eigene Transferdatei erzeugt, die mit Hilfe des Transferprotokolls übertragen wird. Am Zielrechner werden die Daten zurückgewandelt und stehen dem Benutzer zur Verfügung.

In der Praxis ist das eine sehr nützliche Sache – versuchen Sie mal im Laden eine neue Version von Winzip herzukriegen. Der Teppichverkäufer 1.0, der in einem mehrstündigen Intensivkurs zum Software-Guru 1.1 geupdatet wurde und Sie mit seinen qualifizierten Ratschlägen (Ja, das ist gut, das ist billiger als ein Modell, das doppelt soviel kostet) stark an die Hilfedateien Ihres Computers erinnert (Ihr E-Mail funktioniert nicht? Sollte dieses Problem weiter bestehen, senden Sie eine genaue Beschreibung dieses Problems an folgende E-Mail-Adresse: `dauerndbesetzt@hotprice.at`). Wenn Sie dann entnervt aufgegeben haben, kurz ins Internet geklickt, `www.winzip.com` eingeben und über FTP runterladen. Allerdings sollten Sie als Kunde psychisch sehr stabil sein, damit Sie die nach der Bezahlung

Ihrer neuen Software einsetzende, erdrutschmäßige Abwärts-Preiskurve verkraften. Gestern vom Munde abgespart, morgen in bunten Katalogen mit 10 anderen Softwarehits um 99,-- Ats und übermorgen als Gratisbeilage in der Zeitschrift. So etwas gewöhnt den Kunden das Bezahlen ab, lässt die Händler von Beratung auf Beschimpfung umstellen und führt zur nächsten Herstellerfusion.

WERBUNG

Das Internet und die damit verbundene Technik entwickeln sich unaufhörlich weiter und nehmen damit einen immer stärkeren Einfluss auf die Propagierung der Informationsverteilung.

Aus oben angeführten Gründen finden Sie unter www.bergbauern.com und unter www.babf.bmlf.gv.at die Homepage der Bundesanstalt für Bergbauernfragen mit Kurzdarstellungen über unser Wirken und Tun, einem Download-Service für Overheadfolien, eine LINK-Sammlung und nicht zuletzt der Möglichkeit, schriftliche Werke zu ordern.

LITERATUR

www.zdnet.de

tiki@compuserve.de

<http://encarta.msn.com>

ABSTRACT

Das Internet ermöglicht schnelle Transaktionen zwischen verschiedenen Unternehmen und unterstützt die weltweite Zusammenarbeit von Personen und Organisationen.

Alles ist vernetzt. Keiner kann sich verlaufen, weil es kein Ziel gibt und keine vorgeschriebenen Wege. Das Maß aller Dinge sind die sichtbaren Fenster (engl: Windows) des Internetbrowsers und über jeder Aktion thront dick und fett die ZURÜCK-Taste. Sie ist die entscheidende Weiterentwicklung gegenüber dem normalen Leben. Wann endlich kommt das Auto, bei dem man nach einem Unfall zurück auf dem Navigationscomputer eintippen kann?

Roland Neissl, geb. 1973, Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, wird im Rahmen seiner Tätigkeit als EDV-Mann hauptsächlich von den restlichen MitarbeiterInnen der BABF beschäftigt.

DAS SZIENTIFISCHE NICHTS

Josef Hoppichler

Um den LeserInnen dieser Publikation auch eine andere Dimension des Arbeitens und Lebens an der BA für Bergbauernfragen zu erschließen, wird an dieser Stelle auch ein Manuskript mit humoristischem Inhalt, der durchaus auch ernst stimmen kann, angefügt. Es handelt sich dabei um eine heitere Abendvorlesung, die von Dr. Josef Hoppichler anlässlich der Feier : „20 Jahre Bundesanstalt für Bergbauernfragen“ am 13.12.1999 vor den vollständig versammelten und andächtig lauschenden Festgästen an der BA für Bergbauernfragen gehalten wurde.

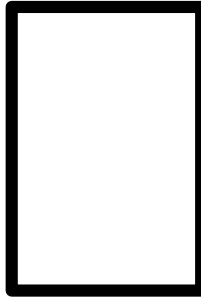
SEHR GEEHRTE DAMEN UND HERREN!

Vorlesungsthema ist das szientifische Nichts, was gleichbedeutend mit dem „wissenschaftlichen Nichts“ ist.

Ich erlaube mir, als einer der unbekanntesten Interpreten großartiger wissenschaftlicher Werke, Ihnen eine Einführungsvorlesung über die Darstellung des szientifischen Nichts in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu halten. Konkreter Gegenstand meines Vortrages ist der Wissenschaftler weiblichen oder männlichen Geschlechts aus der Spezies *Homo sapiens sapientis*, der als solcher erstmals objektiviert wird. Der oder die Sozialwissenschaftler ist somit erstmals Objekt der Sozialwissenschaften selbst. Was uns absolut nicht interessiert, ist das nicht-wissenschaftlich denkende Wesen (oder Objekt) oder das fehlendekende Wesen (oder Objekt), und was uns nicht interessiert, ist das wissenschaftliche Denken außerhalb der Spezies *Homo sapiens sapientis*. Zwei Fragen interessieren uns also nicht: Gibt es eine Intelligenz außerhalb der Wissenschaften, und gibt es eine Intelligenz außerhalb der Menschen? Zwei sehr interessante Fragestellungen der modernen Wissenschaft, die einer Lösung dringend bedürfen würden, aber nicht lösbar sind, da sie der wissenschaftlichen Methodik nicht zugänglich sind. Aber das soll uns nicht weiter interessieren.

Dargestellt wird das szientifische Nichts, als ein leeres Blatt auf einem leeren Hintergrund, wobei die Farbe sekundär ist (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Die Darstellung des szientifischen Nichts



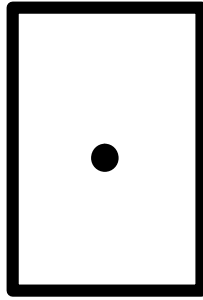
Nach eingehender Hinterfragung und Analyse des Forschungsgegenstandes stellte sich sogar heraus, dass die gegenständlichen SozialwissenschaftlerInnen vorwiegend in besonderen und markanten Farben denken. (Das hier dargestellte Weiß ist also ein Misch- oder Interferenzspektrum und als solches eher nicht existent – oder kennen Sie etwa Weißdenker?) Manche SozialwissenschaftlerInnen denken eher Rot, andere sehen eher Schwarz und manche sind sogar Grün erleuchtet. Dann gibt's welche mit der rosa Brille und neuerdings gibt's unter den weiblichen SozialwissenschaftlerInnen gar nicht wenige, die in starkem Lila denken. Blau denkende Sozialwissenschaftler gibt es eher selten und zwar deshalb, weil zum Teil Bräunliches durchleuchtet oder weil sie sich vor Überfremdung durch andere Farben fürchten. (Sie denken eher in Kategorien von Umwölkungen.) Soweit zur farblichen Denkstimmung des gerade noch nicht denkenden Sozialwissenschaftlers, bevor er zu denken beginnt (Bitte schreiben Sie Letzteres nicht alles mit. – Aber die Darstellung des szientifischen Nichts sollten Sie beherrschen – leeres Blatt Papier auf leerem Hintergrund – ich werde das prüfen).

Ein weiterer wesentlicher Aspekt des szientifischen Nichts ist, dass jeder einmal vor dem Nichts gestanden ist. Ich meine das nicht in materieller Hinsicht, denn vor dem Nichts stehen viele junge Kolleginnen und Kollegen nach dem Studium sehr lange und sehr ausgiebig. Auch ist das „Vor dem Nichts stehen“ ein allgemeiner, sich ausbreitender und zunehmend um sich greifender sozialer Trend in den Industriegesellschaften. Nein, dieses materielle „Vor dem Nichts stehen“ meine ich nicht, sondern ich meine den existentiellen Zustand des Sozialwissenschaftlers bevor er zu denken be-

ginnt, bevor er ein Projekt oder eine Forschung in Angriff nimmt oder in Angriff nehmen soll. Er oder sie steht zuerst vor dem Nichts, ist erschrocken, starrt auf das leere Blatt Papier (Neuerdings starrt einem zwar im großen Durchschnitt die Windows-Oberfläche des Computerbildschirms entgegen, aber das ist kein substantieller Unterschied zum leeren Blatt Papier).

Er oder sie starrt also auf das leere Blatt. Und hier kommt ein ganz wesentliches Ergebnis meiner Feldforschungen; ein ganz, ganz wichtiger und heißer Tipp: Werden Sie vor dem Nichts nicht nervös. Beginnen Sie nicht wie besessenen Literatur zu studieren oder gar das Internet oder das Horoskop zu befragen. Nein, tun Sie das nicht, denn die Fülle an Information wird Sie erschlagen, und zum Schluss haben Sie Kopfweh und Sie stehen wiederum vor dem Nichts, dafür aber erschlagen. Im Gegenteil, haben Sie Mut, das Nichts zuerst zu ertragen, dann suchen oder machen Sie einen ganz kleinen schönen Punkt (siehe Abbildung 2), gleichsam einen Zielpunkt, und im Lauf der Zeit wird sich das Blatt schon füllen. Die große Kunst ist es, die Ungeduld der übergeordneten Instanzen zu ignorieren und zu seinem szientifischen Nichts zu stehen (Ignorieren Sie also übergeordnete Instanzen grundsätzlich, denn die sagen zumeist, da muss was stehen, oder das soll so dastehen). Und das ganz, ganz interessante Phänomen dieses Nichts ist es, dass ohne dieses Nichts eigentlich nichts Neues und Interessantes und Aufregendes entstehen kann. Das szientifische Nichts ist Freiraum und als solches Ursprung der Wissenschaft. Es ist wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Freiheit. Ohne diesen Freiraum des Nichts ist Wissenschaft nicht denkbar. Das ist zwar hoch interessant, soll uns aber nicht weiter interessieren.

Abbildung 2: Die Darstellung des szientifischen Nichts mit Zielpunkt



Dann kommt da noch ein weiterer Aspekt des szientifischen Nichts dazu. Ich werde jetzt in abstrakterer Form vortragen, weil dies ein allgemeines Problem der Wissenschaften an sich ist. Und zwar das szientifische Nichts als Endprodukt der Wissenschaften.

Nachdem die Produktivität der WissenschaftlerInnen bereits eingesetzt hat, beginnen diese das leere Blatt zu füllen oder wollen zumindest damit beginnen. Und sie beginnen alles, wie es ist, oder wie es sich aus den Analysen oder Experimenten ergeben hat, hinzuschreiben; und schon fangen die Scheren im Kopf an zu schneiden, oder plötzlich sind Konflikte vorprogrammiert, vielleicht sogar mit dem Auftraggeber – oije-oije. Die Ergebnisse könnten für den Auftraggeber nicht nützlich oder vorderhand sogar schädlich sein. Und stellen Sie sich vor, Sie haben einen gut dotierten privaten Forschungsauftrag und es sollte was herauskommen, aber die Ergebnisse

Nichts liefern geht nicht. Widersprüchliches oder unerwartete Ergebnisse publizieren ist gefährlich, denn der Auftraggeber könnte beleidigt sein, und wer soll die möglichen Folgeprojekte dann finanzieren. Am Besten, so sagen viele, man schreibt und publiziert das, was mit den bisherigen Ergebnissen möglichst übereinstimmt, konsistent ist und möglichst geringe Widersprüche mit den Interessen des Auftraggebers hervorruft. (Manche sagen sogar, am Besten solle man gar nicht die gefährlichen und dummen Fragen stellen, die zu unerwarteten Ergebnissen führen können).

Stellen Sie sich das dann in Summe vor: Eine weitgehend widerspruchsfreie sich laufend gegenseitig bestätigende Wissenschaft, die denen, die das ent-

sprechende Kapital zur Verfügung stellen, immer nützliche Ergebnisse liefert und folglich, nachdem sie so nützlich für den Auftraggeber ist, immer weiter finanziert wird. Wenn Sie sich das vorstellen, dann erzeugt diese Art von Nützlichkeitswissenschaft wieder ein großes szientifisches Nichts, einen großen Emmentaler, der aus einem einzigen großen Loch besteht.

Also die wissenschaftliche Geschwätzigkeit mit dem einzigen Leitgedanken von ökonomischer Nützlichkeits kommt eindeutig wieder zum szientifischen Nichts zurück. Dieses leere Blatt Papier steht also für die nicht gestellten wissenschaftlichen Fragen und für die Gefahr einer einseitigen Privatisierung von Wissenschaft bzw. von wissenschaftlichen Institutionen. Denn die Gefahr ist groß, dass die Gesellschaft am Ende wieder vor dem szientifischen Nichts steht. (Also das leere Blatt Papier könnte letztlich wieder das Summenergebnis der Wissenschaft sein).

Manche haben mir sogar gesagt, es gibt ein ökonomisches und politisches Interesse am szientifischen Nichts. Ich kann das nicht weiter beurteilen. (Bitte schreiben Sie das Letztere nicht mit).

Ich danke für Ihr geduldiges und so langes „Vor dem Nichts“ stehen. Die nächste Vorlesung findet in 5 oder 10 Jahren statt und heißt das „szientifische Etwas“.

Wenn Sie jetzt in Ihr Glas schauen und ebenfalls vor dem Nichts stehen, bitte, es ist erlaubt bzw. sogar die Pflicht, sich etwas einzuschenken, denn zu lange vor Nichts zu stehen, ist auch nicht gut.

Publikationen der Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Forschungsberichte

- | | | |
|---------|---|--------------------|
| Nr. 44: | Mountain Farming and the Environment: Towards Integration Perspectives for mountain policies in Central and Eastern Alps (von Th. Dax/G. Wiesinger– 1998) | € 5,82 ATS 80 |
| Nr. 43: | Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung. OECD-Fallstudie (von Gerhard Hovorka – 1998) | € 6,54 ATS 90 |
| Nr. 42: | Landwirtschaft zwischen Tradition und Moderne Struktur- und Wertewandel in der österreichischen Landwirtschaft (von I. Knöbl, G. Wiesinger, M. Kogler – 1999) | € 7,99 ATS 110 |
| Nr. 41: | "Mit'n Biachl heign" (Heuen nach dem Buch); Soziokulturelle und ökonomische Aspekte von Aussteigerlandwirtschaften in Österreich. (von Michael Groier - 1999) | € 8,72 ATS 120 |
| Nr. 40: | Emanzipation der Frauen auf dem Land Eine explorative Studie über Ambivalenzen und Lebenszusammenhänge (von Theresia Oedl-Wieser – 1997) | € 9,45 ATS 130 |
| Nr. 38: | Ist eine Agrar-Fachhochschule notwendig? - Untersuchungen zur Akzeptanz und zum Bedarf einer Agrar-Fachhochschule (von J. Hoppichler/G. Wiesinger – 1996) | € 6,90 ATS 95 |
| Nr. 37: | Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt (von Gerhard Hovorka - 1996) | € 10,18 ATS 140 |
| Nr. 36: | Betriebshilfe als sozialpolitische Einrichtung: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über die Situation der Sozialen Betriebshilfe in Österreich (von Georg Wiesinger - 1995) | € 12,00 ATS 165 |

| | | |
|---------|---|--------------------|
| Nr. 35: | Aufbruch ins Ungewisse: Perspektiven für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete in Slowenien mit einer Abgrenzung nach EU-Kriterien (von Marija Markeš – 1996) | € 11,27 ATS 155 |
| Nr. 33: | Erwerbsskombination und Agrarstruktur: Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte im internationalen Vergleich (von Th. Dax/E. Loibl/Th. Oedl-Wieser - 1995) | € 9,45 ATS 130 |
| Nr. 32: | Bäuerliche Welt im Umbruch: Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte in Österreich (von Th. Dax/R. Niessler/E. Vitzthum - 1993) | € 5,46 ATS 75 |
| Nr. 31: | Bergraum in Bewegung: Almwirtschaft und Fremdenverkehr – Chancen und Risiken (von Michael Groier – 1993) | € 8,36 ATS 115 |
| Nr. 30: | Das Prinzip Verantwortungslosigkeit: Die Folgen der Gen- und Biotechnologie für die Landwirtschaft, 2. unveränderte Auflage, (von Josef Hoppichler - 1994), | € 16,72 ATS 230 |
| Nr. 29: | Lammwirtschaft: Produktionsalternative Qualitätslammfleisch (von M. Groier/J. Hoppichler/E. Prettnner/G. Ratschiller - 1991) | € 7,27 ATS 100 |
| Nr. 27: | Behinderte in der Landwirtschaft: Zwischen Resignation und Behauptung (von Georg Wiesinger - 1991) | € 8,00 ATS 110 |
| Nr. 26: | Die 3-Stufenwirtschaft in Vorarlberg: Entwicklung - Bedeutung - Perspektiven (von Michael Groier – 1990) | € 6,55 ATS 90 |
| Nr. 24: | EG-Direktzahlungen: Auswirkung auf Österreich (von Th. Dax/I. Knöbl/ J. Krammer/M. Zoklits - 1989) | € 5,09 ATS 70 |
| Nr. 23: | Produktionsalternative Qualitätsrindfleisch am Beispiel "Styria-beef" (von Michael Groier/Josef Hoppichler - 1988) | € 6,91 ATS 95 |

Die Forschungsberichte Nr. 19 bis 22 sind Teilberichte des Projektes: "Entwicklungschancen der Landwirtschaft unter Bedingungen begrenzten Wachstums".

| | | |
|---------|--|--------------------|
| Nr. 22: | Agrarpolitik 4, Ein Prognose und Simulationsmodell, 2. Version (von Josef Perktold - 1989) | € 5,82 ATS 80 |
| Nr. 21: | Agrarpolitik 3, Szenarien (von Rudolf Niessler/Josef Perktold/Michael Zoklits - 1989) | € 8,00 ATS 110 |
| Nr. 19: | Agrarpolitik 1, Theoretischer Diskurs, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage (von Rudolf Niessler/Michael Zoklits - 1989) | € 9,09 ATS 125 |
| Nr. 17: | Richtmengenregelung: Entwicklung, Auswirkungen, Re- formvorschläge (von Thomas Dax - 1992 2. erweiterte und aktualisierte Auflage) | € 11,27 ATS 155 |
| Nr. 14: | Produktionskosten der Milch nach Bestandesgröße und Bewirtschaftungerschwernis (von Maria Asamer - 1984) | € 2,91 ATS 40 |
| Nr. 13: | Einkommenspolitische Strategien (von Rudolf Niessler - 1984) | € 3,64 ATS 50 |
| Nr. 12: | Agrarpolitik in Norwegen (von Josef Krammer - 1983) | € 2,91 ATS 40 |
| Nr. 09: | Die Einkommensentwicklung in der österreichischen Landwirtschaft 1975 bis 1990 (Trendanalyse) 5., erweiterte und aktualisierte Auflage (von Gerhard Hovorka/Rudolf Niessler - 1991) | € 3,71 ATS 51 |

(Die Forschungsberichte Nr. 1 bis 8, 10, 11, 15, 16, 18, 20, 25, 28, 34 und 39 sind vergriffen)

Facts & Features

| | | |
|---------|--|------------------|
| Nr. 19: | Entwicklung und Bedeutung des biologischen Landbau- es in Österreich im internationalen Kontext (von Michael Groier - August 1998) | € 4,73 ATS 65 |
| Nr. 18: | Räumliche Entwicklung des Berggebietes und des be- nachteiligten Gebietes in Österreich (von Thomas Dax - Februar 1998) | € 4,73 ATS 65 |
| Nr. 17: | EU-Förderung IV Die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen von Berthold Pohl - September 1995 | € 6,55 ATS 90 |

| | | |
|---------|---|--------------------|
| Nr. 16: | EU - Förderung III Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel 5b) von Berthold Pohl, 2. Auflage - Mai 1995 | € 6,91 ATS 95 |
| Nr. 15: | EU - Förderung II Maßnahmen für den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor von Berthold Pohl, 2. Auflage - Mai 1995 | € 5,46 ATS 75 |
| Nr. 14: | EU - Förderung I Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstrukturen (Ziel 5a) von Berthold Pohl, 2. Auflage - Mai 1995 | € 6,55 ATS 90 |
| Nr. 13: | Die Bergbauern in der österreichischen Landwirtschaft - Entwicklung, Einkommen und Direktförderungen (von Gerhard Hovorka - Juni 1994) | € 2,19 ATS 30 |
| Nr. 12: | Agrar- und Regionalpolitik der EU Foliensammlung (von Josef Krammer, 2. Auflage - Mai 1995) | € 4,37 ATS 60 |
| Nr. 12: | 1. Ergänzung zur Foliensammlung "Agrar- und Regionalstrukturpolitik der EU" (von Josef Krammer, Jänner 1997) | € 3,64 ATS 50 |
| Nr. 12: | 2. Ergänzung zur Foliensammlung "Agrar- und Regionalstrukturpolitik der EU" (von Josef Krammer, Jänner 1998) | € 1,82 ATS 25 |
| Nr. 11: | Die Almwirtschaft in Österreich - Bedeutung und Struktur (von Michael Groier - November 1993) | € 2,19 ATS 30 |
| Nr. 10: | Vorbereitungen auf den EG-Beitritt Österreichs - Ein Projektmanagement besonderer Art (von Berthold Pohl – November 1993) | € 2,19 ATS 30,- |

BESTELLSCHEIN

Tel.: +43-1-504 88 69-0 Fax: DW-39
e-mail: office@babf.bmlf.gv.at
internet: http://www.babf.bmlf.gv.at

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN
A-1040 Wien, Möllwaldplatz 5

Hiermit bestelle(n) ich (wir) die nachfolgend angegebenen Broschüren

| Forschungsbericht Nr. | Stück | Preis öS | Facts & Features Nr. | Stück | Preis öS |
|--------------------------|-------|-------------|----------------------|-------|-------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

zum Preis laut Liste zuzüglich Versandkosten,
Lieferungen ins Ausland erfolgen nur gegen Vorauszahlung.

.....

.....

Absender

Datum, Unterschrift