

Agrarpolitik und Integrierte Planung in Regionen des ehemaligen Eisernen Vorhanges (Referenzregion Österreich – Ungarn)

Klaus WAGNER

Dipl.-Ing. Klaus WAGNER, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Marxergasse 2, 1030 Wien, klaus.wagner@awi.bmlfuw.gv.at

1 DAS EU-PROJEKT IRON CURTAIN

Im Rahmen des Forschungsprojektes Iron Curtain (5. EU Rahmenprogramm, Proj. Nr. QLRT-2000_01401) wurden innovative Methoden zur Abschätzung von nachhaltiger, integraler und grenzüberschreitender Regionalentwicklung entwickelt und getestet. In 6 Referenzregionen am ehemaligen Eisernen Vorhang wurde die Regionalentwicklung seit der Grenzöffnung analysiert. Neben dem methodologischen Schwerpunkt des Forschungsprojektes lieferten die empirischen Ergebnisse auch ein interessantes Sample an Problemen, Risiken und Chancen entlang der Nord-Süd Achse von Norwegen bis Griechenland - nach beinahe 40 jähriger künstlicher Trennung von Regionen. Das Projekt wurde Ende 2004 abgeschlossen. Die EU Agrarpolitik mit ihrer Wende zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung ist in diesen zumeist ländlich geprägten Regionen eine wichtige Säule der Entwicklungsmöglichkeiten aus unterschiedlichen Gründen: Im Westen des Eisernen Vorhanges waren entweder die Regionszentren von einem Teil ihres Einzugsgebietes abgeschnitten oder die Einzugsgebiete verloren ihr Zentrum und wurden zu peripheren Regionen hinsichtlich regionaler Entwicklung. Im Osten des Eisernen Vorhanges war der Zugang zu einem breiten Grenzstreifen aus Sicherheitsgründen nur beschränkt möglich. Übrig blieb in beiden Fällen zumeist nur die Land- und Forstwirtschaft als wichtigster Wirtschaftssektor. Dieses regionale Vakuum wurde seit Aufhebung des Eisernen Vorhanges mit sehr unterschiedlicher Vehemenz gefüllt. Eine grenzüberschreitend nach gemeinsamen Richtlinien erfolgende Politik wie sie die gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) vor allem mit der Schiene der ländlichen Entwicklung darstellt, kann daher wesentlich zur Harmonisierung der Entwicklung beitragen. Die Landnutzung in den Referenzregionen des Projektes weist eine zunehmende Intensität von Nord nach Süd auf. Rentierhaltung, Fischerei und Forstwirtschaft dominieren in der russisch-norwegischen Region, verschiedene Anteile an Forstwirtschaft, Grünlandnutzung (intensiv und extensiv) und Ackerbau (Getreide) dominieren in den Regionen Deutschland – Deutschland, Deutschland – Tschechien und Österreich – Tschechien. Intensiverer Ackerbau mit Zuckerrüben, Sonnenblumen, Mais, Raps und Weinbau bestimmt die Nutzung in der Referenzregion Österreich – Ungarn. In der südlichsten Region Griechenland – Bulgarien wird am intensivsten und mit ausgedehnter Bewässerung gewirtschaftet (Mais, Baumwolle, Reis, Bohnen, Gemüse), entsprechend groß sind die Probleme in Wasserqualität und -quantität.

2 GEMEINSAME EU-AGRARPOLITIK

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU geht auf die Verträge von Rom 1962 zurück. Die ursprüngliche Absicht lag bei einer effizienteren und stabileren Produktion von Nahrungsmitteln. Preisgarantien, Produktionsanreize und Strukturverbesserungen waren erfolgreich, sodass die EU in den 80 er Jahren des 20. Jahrhunderts mit Überschüssen, hohen Budgetkosten und Verzerrungen am Weltmarkt zu kämpfen hatte. Im Jahr 1992 wurden erste Schritte zu Reformen gesetzt, die mit Subventionskürzungen und Direktzahlungen an die Landwirte eine bessere Marktorientierung der Produktion anstrebten. Diese Betonung wurde mit der Agenda 2000 verstärkt, indem eine 2. Säule der Agrarpolitik, die ländliche Entwicklung, neben den bekannten produktionsgebundenen Förderungen eingeführt wurde. Innerhalb der ländlichen Entwicklung konnten Umweltmaßnahmen, Diversifizierung, Marketing, benachteiligte Gebiete oder Bildungsprogramme gefördert werden und sollten nicht nur den Landwirten sondern dem gesamten ländlichen Raum zu Gute kommen. Die Umsetzung bzw. Akzeptanz dieser 2. Säule differierte in den Mitgliedsstaaten aber beträchtlich. Für die Periode 2000 bis 2006 waren insgesamt 270 Milliarden € für die Marktregulierung und Produktprämien vorgesehen und nur 30 Milliarden € für die ländliche Entwicklung (=10%). Österreich ist der Ausnahmefall, hier gehen 65% in die ländliche Entwicklung und nur 35% in die Marktmaßnahmen, erklärbar durch die naturbedingten Nachteile der österreichischen Landwirtschaft und deren Kleinstrukturiertheit. In Deutschland gehen 90% in die Marktmaßnahmen, in Griechenland beispielsweise 95%. In Tschechien und Ungarn sind für die Jahre 2004 – 2006 rund 30 % der Fördergelder für die ländliche Entwicklung vorgesehen. In der nächsten Periode von 2007 – 2013 soll der EU-weite Durchschnitt Anteil für die ländliche Entwicklung auf 22 % angehoben werden (*EU Kommission Generaldirektion Landwirtschaft, 2004*).

Im Juni 2004 wurde mit der GAP-Reform ein weiterer Schritt in die Richtung Stärkung des ländlichen Raumes unternommen. Die Mehrheit der Subventionen soll nun produktionsunabhängig (entkoppelt) an die Landwirte bezahlt werden, um den Landwirten die Möglichkeit besserer Marktanpassung zu geben. Mit Hilfe der Modulation (Kürzungen der Subvention bei Förderungen über 5.000 € je Betrieb) soll bei den Marktmaßnahmen gespart werden und das freiwerdende Geld in die ländliche Entwicklung umverteilt werden (in Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Flächen, des Bruttoinlandsproduktes und der Agrarquote der Mitgliedsstaaten). Damit werden handelsverzerrende Subventionen gekürzt und den Entwicklungsländern mehr Chancen am Weltmarkt für landwirtschaftliche Produkte eingeräumt. Um Produktsicherheit und Tierschutz zu stärken sind die Subventionen an bestimmte Auflagen (sogenannte Cross Compliance) gebunden. In der Realität der Umsetzung gibt es für die Mitgliedsstaaten viel Handlungsspielraum. Da in Österreich die zweite Säule der Agrarpolitik schon bisher stark ausgeprägt war, sehr viele Kleinbetriebe existieren und die Umweltstandards auf hohem Niveau liegen - 90 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind in das Umweltprogramm involviert - werden die Auswirkungen der GAP-Reform nicht gravierend sein. Es gibt Ausnahmen bei der Entkopplung der Prämien für Mutterkühe, zusätzliche Prämien für Energiepflanzen, Eiweißpflanzen, Weizen, Milch und teilweise für Schlachtungen. Nach wissenschaftlichen Untersuchungen (*Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2003*) werden die Preise für Getreide vermutlich nur leicht zurückgehen, Nachfrage und Angebot stärker auf den Preis wirken. Bei Rindfleisch wird mehr Preisunsicherheit erwartet aber eine nur leichte Verschiebung der Produktion innerhalb des Sektors. Der Milchpreis wird weiterhin leicht sinken aber infolge der nationalen Milchquoten wird die Produktion stabil bleiben. Auf der Ebene landwirtschaftlicher Betriebe wird das Einkommen leicht zurückgehen, es wird Anreize für eine Verlagerung der Produktion z.B. von Rindermast zu Mutterkuhhaltung geben (*Kirner, L., 2003*). In jenen Ländern, die bisher nicht so stark in der ländlichen Entwicklung engagiert waren, werden die Auswirkungen beträchtlicher sein (*Wagner, K., Ströbl, B., 2004*). Ein Abschätzung für die deutsch-

deutsche Referenzregion im Rhöngebiet ergab Senkungen der Förderungen für Ackerflächen auf rund 80% des derzeitigen levels und Steigerungen der Grünlandförderungen auf rund 200%. Infolge des hohen Grünlandanteiles mit extensiver Produktion wird die Referenzregion an Förderungen aus der 1. Säule der Agrarpolitik gegenüber dem jetzigen System gewinnen, zusätzlich auch mehr Geld aus der ländlichen Entwicklungsförderung lukrieren. EU-weit ist insgesamt eine Verlagerung vom Ackerbau zur Grünlandnutzung zu erwarten, eine Extensivierung der Produktion und eine Senkung der Produktionsmengen (OECD, 2004).

Die Effekte der GAP sind mit den Effekten der EU-Erweiterung zu kombinieren. Für die neuen Mitgliedsländer wurde ebenfalls ein spezielles ländliches Entwicklungsprogramm geschaffen. Die Direktzahlungen für die Landwirte werden aber nur stufenweise eingeführt und orientieren sich an der gegenwärtigen - relativ niedrigen - Produktion, nicht am Produktionspotential und sind daher kurzfristig nicht stark wirksam. Längerfristig und bei wettbewerbsfähigerer Landwirtschaft sind stärkere Auswirkungen zu erwarten. Allerdings wird auch die Nachfrage in den neuen Mitgliedsländern steigen. Für Österreich werden beispielsweise die Chancen für Qualitäts- und Markenprodukte gut eingeschätzt, (Obst, Wein, Schweinefleisch), die neuen Mitgliedsländer hingegen haben gute Chancen beim Absatz von Obst für die industrielle Verwertung, bei Getreide, Gemüse, Rindfleisch und Geflügel (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2003).

3 REFERENZREGION ÖSTERREICH – UNGARN (EISENSTADT – SOPRON)

Die Referenzregion Österreich-Ungarn mit den Städten Eisenstadt und Sopron als zentrale Orte war vor dem ersten Weltkrieg eine Region innerhalb des zu Ungarn gehörenden Gebietes Deutsch-Westungarn mit Sopron als natürlichem Zentrum. Seit 1921 ist dieses Gebiet geteilt, mit strikter Trennung nach dem 2. Weltkrieg. Viele natürliche Verbindungen wurden abgeschnitten, sehr unterschiedliche Strukturen dies- und jenseits der Grenze entwickelten sich. Das Bearbeitungsgebiet umfasst rund 1000 km² mit 32 Gemeinden aus den burgenländischen Bezirken Neusiedl am See, Eisenstadt, Rust, Mattersburg und Oberpullendorf (68.000EW) sowie 13 Gemeinden aus dem Komitat Győr-Moson-Sopron (73.000 EW), siehe Abb. 1.

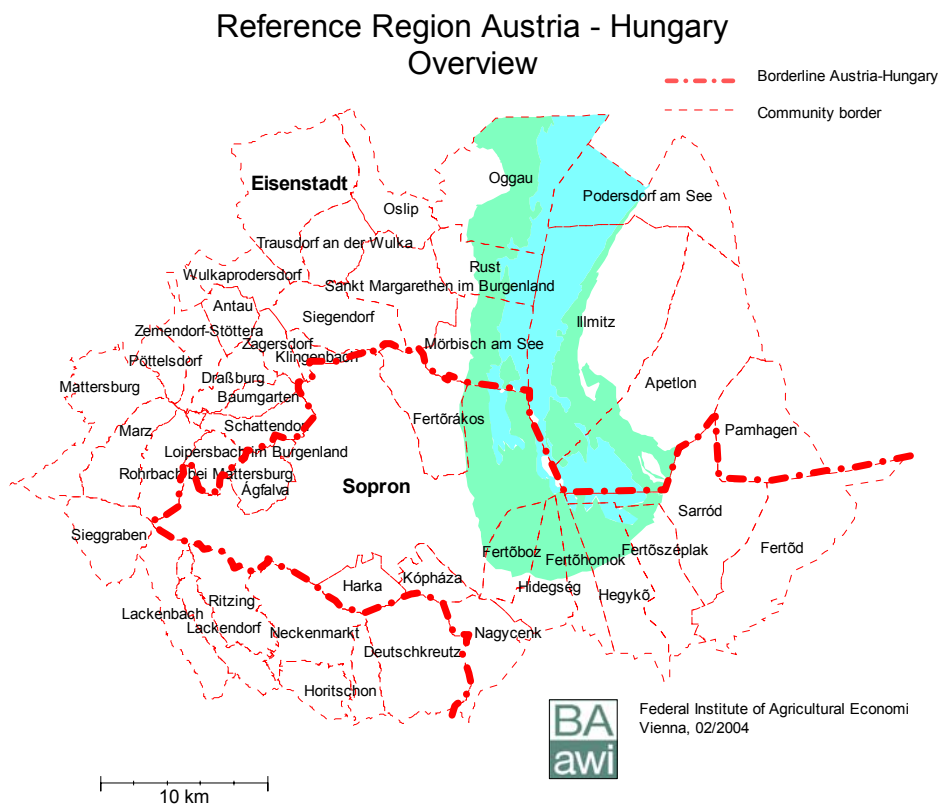


Abb.1: Referenzregion Österreich – Ungarn (Wagner, K., Ströbl, B., 2004)

Im Regionalbezug sind eigentlich vier große Funktionsräume zu beachten, der österreichische Teil der Referenzregion (innerhalb Österreichs benachteiligt), der ungarische Teil der Referenzregion (innerhalb Ungarns bevorzugt), sowie jeweils das Hinterland mit der prosperierenden Achse Wien-Wr. Neustadt im Westen bzw. das ungarische Hinterland Soprons im Osten. Die wirtschaftliche Entwicklung dieser 4 Regionen kann als kaskadenförmig von West nach Ost abnehmend beschrieben werden. Innerhalb unserer Referenzregion kann man wiederum drei Teilräume differenzieren, jeweils über die Grenze hinweg mit ähnlichen naturräumlichen Bedingungen und Entwicklungschancen (vgl. Abb. 2). Die Schwerpunkte im westlichen Teilgebiet liegen bei Gewerbe, Industrie, am Südwest- und Südufer des Neusiedler Sees bei Tourismus und Kultur, im östlichen Teilgebiet bei Tourismus und Natur.

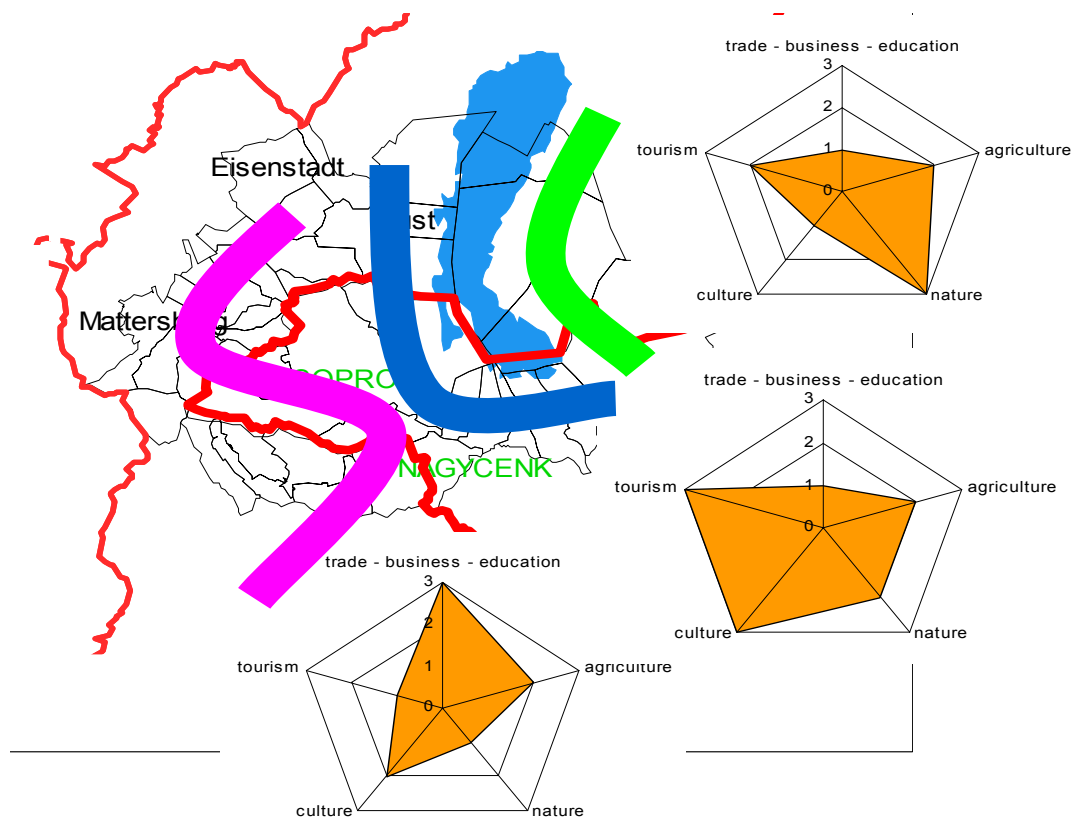


Abb.2: Teilräume der Referenzregion Österreich – Ungarn mit unterschiedlichen Entwicklungsschwerpunkten (Wagner, K., Ströbl, B., 2004)

4 LANDWIRTSCHAFTLICHE FUNKTIONEN IN DER REFERENZREGION ÖSTERREICH – UNGARN

Um die Prioritäten der nötigen Entwicklung in der Referenzregion Österreich Ungarn herauszuarbeiten, wurden von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die Funktionen der landwirtschaftlichen Flächen auf Gemeindeebene in gleicher Weise für das österreichische und ungarische Teilgebiet analysiert. Damit gibt es eine Grundlage für eine grenzüberschreitende integrative Regionalplanung im landwirtschaftlichen Sektor, der bisher nur Lieferant von Flächen für andere, „übergeordnete“ Nutzungen war. Durch die gleichwertige Berücksichtigung z.B. der ökologischen Funktionen, der Erholungsfunktionen oder der Ressourcenschutzfunktionen der Landwirtschaft neben der Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen wird dem Charakter der integrativen Entwicklung des ländlichen Raumes in der GAP-Reform Rechnung getragen. Das Evaluierungssystem für die Funktionen wurde in einem Interreg IIC Projekt entwickelt (Greif, F., Pfusterschmid, S., Wagner, K., 2002) und soll in die örtliche Raumplanung in Niederösterreich implementiert werden. Für das Iron Curtain Projekt wurde nun versucht, die Effekte der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf Gemeindeebene zum Zweck der Regionalplanung darzustellen, mit der besonderen grenzüberschreitenden Komponente. Das Verteilungsmuster gibt Informationen zu Stärken bzw. zu Defiziten der Gemeinden in der Entwicklung zu einer nachhaltigen Nutzung. Interessante Aspekte für eventuelle Entwicklungsszenarien ergeben sich durch den direkten Vergleich der österreichischen Gemeinden mit den angrenzenden ungarischen Gemeinden im Raum Sopron – Eisenstadt. Das Evaluierungsschema bezieht folgende Funktionen ein:

Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen (Potential aus Boden, Klima, Basis: digitale Bodenkarte)

Ressourcenschutz (Erosions- und Auswaschungsrisko aufgrund der Boden- und Klimaparameter in Verbindung mit der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Nutzung)

Habitatfunktion (Parzellenstruktur als Indikator für die Diversität der landwirtschaftlichen Kulturlandschaft)

Erholungsfunktion (Parzellenstruktur als Indikator für die Diversität der agrarischen Kulturlandschaft in Verbindung mit der Nachfrage nach Erholungsflächen durch Einwohner und Touristen, vgl. Abb. 3)

Raumstrukturfunktion (Länge der Zerschneidungen als Indikator für die Puffer- und Trägerfunktion der landwirtschaftlichen Flächen)

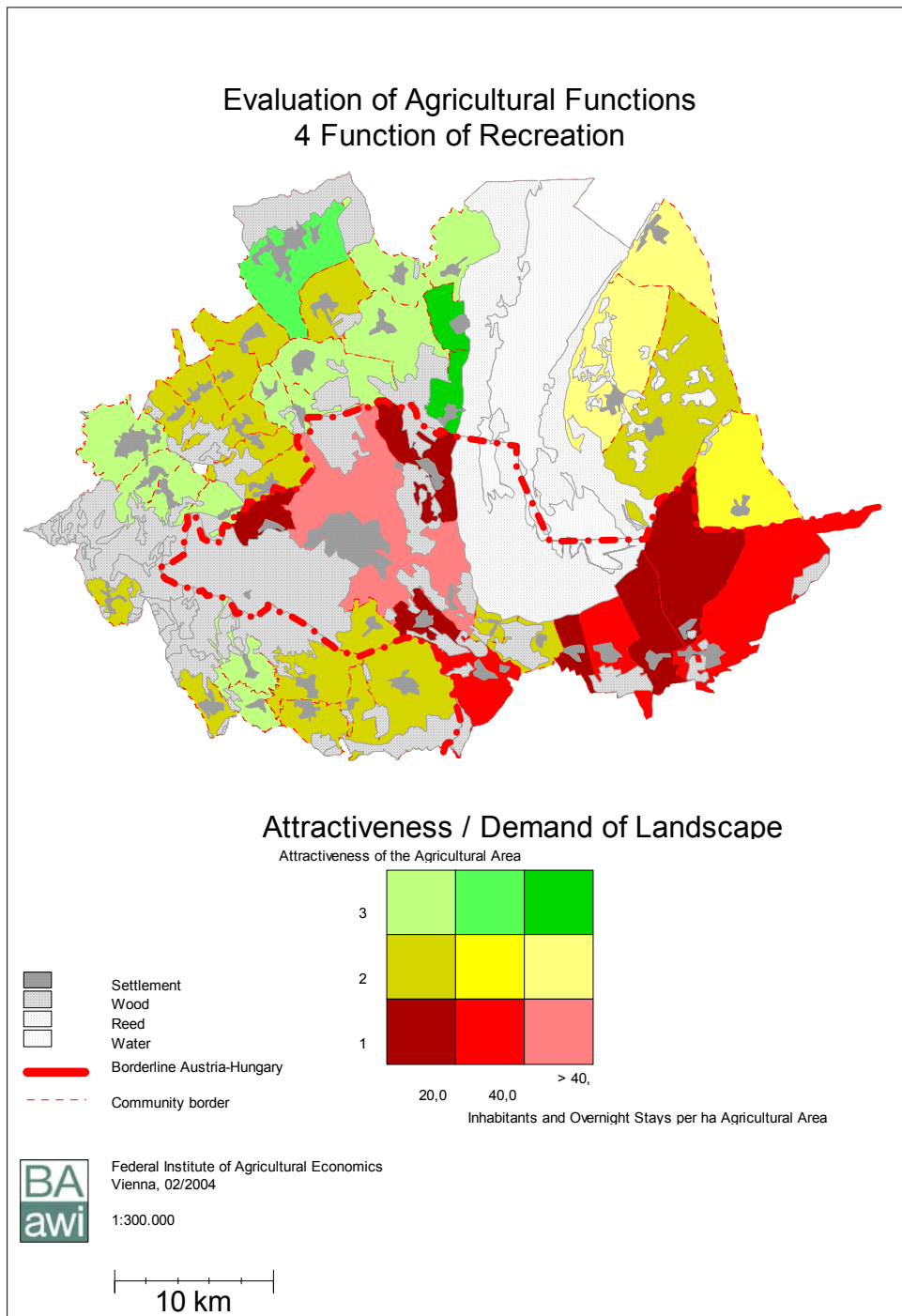


Abb. 3: Bewertung der Erholungsfunktion landwirtschaftlicher Flächen (Wagner, K., Ströbl, B., 2004)

In der Gesamtdarstellung (Abb.4) wird der durchgehend sehr hohe Wert der Produktionsfunktion ersichtlich, infolge der günstigen naturräumlichen Voraussetzungen in der Referenzregion. Im Fall der Ressourcenschutzfunktion ist die Verteilung indifferent, hohe Windgeschwindigkeiten und teilweise hohe Grundwasserstände können Probleme verursachen, in Verbindung mit einer weitflächigen Ausweisung von Naturschutzgebieten und sehr hohe Teilnahmen am Agrarumweltprogramm ist die Situation aber wesentlich günstiger als noch vor 20 Jahren. 80% der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind im Umweltprogramm erfasst, 5% der Fläche werden biologisch bewirtschaftet. Neben Ersoionsschutzmaßnahmen, Winterbegrünungen und Reduktion von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln konnten etliche Acker oder Weinbauflächen in Grünland umgewandelt werden und zum Teil für eine Beweidung gewonnen werden, wodurch die typische Kulturlandschaft erhalten bzw. rekonstruiert wurde. Die Habitatfunktion ist im östlichen Teil des Bearbeitungsgebietes (auch im östlichen Teil der österreichischen Seite) weniger stark ausgeprägt, da die flachen Lagen mit guten Böden eine intensive Bewirtschaftung und Ausräumung der Landschaft einfacher machten. Im westlichen Teil des Referenzgebietes zeigen sich höhere Anteile diverser Strukturen. Ein ähnliches Muster zeigt die Erholungsfunktion. Durch die Verknüpfung mit der Nachfrage durch Touristen bzw. Einheimische nach Erholungsflächen ist zu erkennen, das manche Gemeinden

eine sehr attraktive Kulturlandschaft aufweisen und auch zu touristischen Zwecken nutzen, in anderen Gemeinden das Potential vorhanden wäre und in einer dritten Kategorie von Gemeinden die Kulturlandschaft aufgewertet werden müßte, will man touristische Ziele verfolgen. Dies sollte durch die Nähe des Nationalparks Neusiedler See und vieler kultureller Einrichtungen leicht möglich sein. In der Ausprägung der Raumstrukturfunktion zeigt sich die in vielen Gemeinden bereits sehr intensiv mit Infrastrukturleistungen genutzte Agrarlandschaft. In den meisten Gemeinden östlich des Neusiedler Sees sind infolge der höheren Anteile an Landwirtschaftsflächen an der Gesamtfläche und des geringeren Infrastrukturausbaues die Landwirtschaftsflächen noch relativ ungestört.

Evaluation of Agricultural Functions Functions Overview per Community

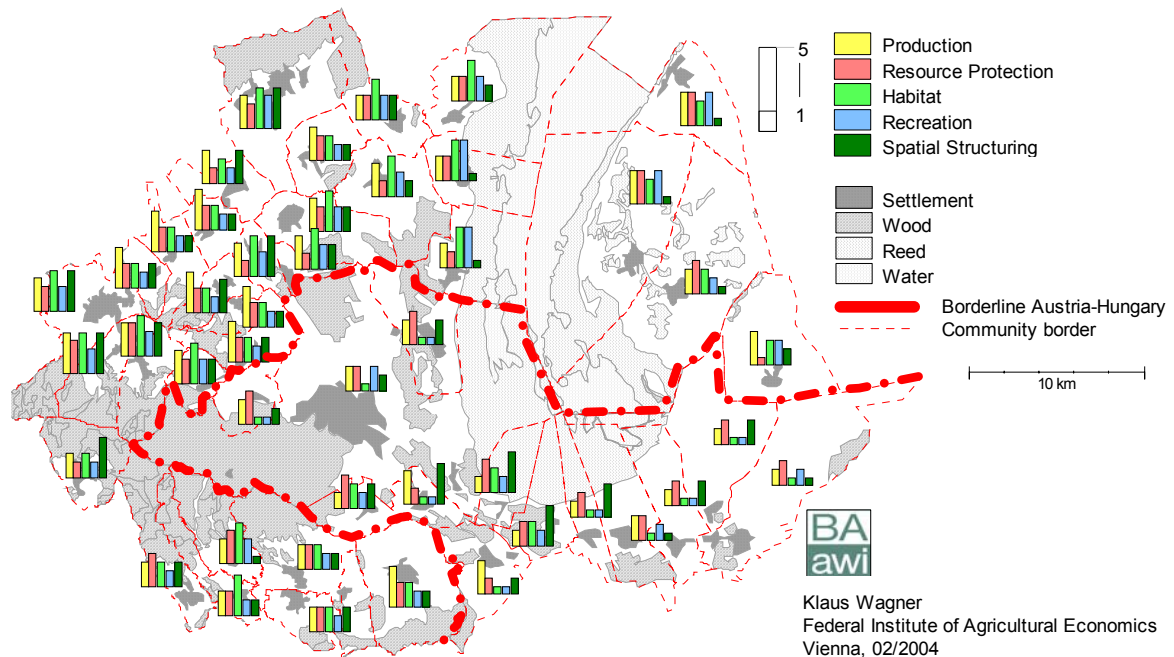


Abb.4: Gesamtbewertung der Funktionen landwirtschaftlicher Flächen (Wagner, K., Ströbl, B., 2004)



Abb.5: Ausschnitt aus der Referenzregion Österreich – Ungarn (Ruster Hügelland) (Wagner, K., Ströbl, B., 2004)

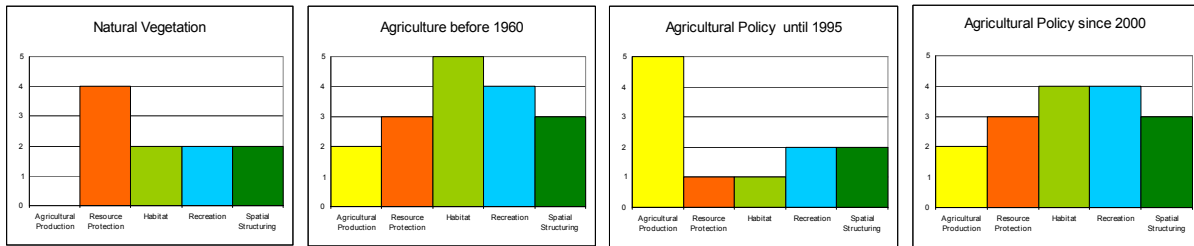


Abb.6: GAP Bewertungsdiagramme (1-4) (Wagner, K., Ströbl, B., 2004)

Abbildung 5 (Beispiel aus dem österreichischen Teil der Referenzregion) zeigt sehr deutlich wie sehr die Agrarpolitik auf die Funktionen der Landwirtschaft wirkt. Die natürliche Vegetation besteht in weiten Teilen aus einer Waldgesellschaft (Eichen, Hainbuchen, eingewanderte Robinien), die Funktion des Ressourcenschutzes ist damit weitgehend erfüllt, die Diversität des Lebensraumes ist aber relativ gering und die Attraktivität für die Erholung leidet wegen geringer Zugänglichkeit und Attraktivität der Landschaft (vgl. 1. Diagramm in Abb. 6). Noch vor 30 bis 40 Jahren, zu Zeiten weniger intensiver Landwirtschaft wurden viele dieser Flächen als Hutweiden für die Rinderhaltung genutzt (umgangssprachlicher Name für den Hügel „nackter Berg“, obwohl jetzt zum Großteil mit Wald bewachsen), damit steigt die Habitat- bzw. die Erholungsfunktion an. In den Zeiten der Intensivierung bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts wurde die Landschaft jedoch ausgeräumt, Weingärten auch in steilen Lagen und Ackerflächen in den flacheren Lagen angelegt (Getreide, Sonnenblumen) Damit erhöhte sich der Wert der Produktionsfunktion aber auch der Erosions- und Auswaschungsgefahr. Eine Senkung der Habitatfunktion und der Erholungsfunktion ist die Folge (vgl. 3. Diagramm in Abb. 6). In Zeiten abnehmenden Profits und Umstrukturierungen wurden manche Flächen aufgegeben (Verbuschung, Verwaldung), andere weiter intensiviert. Seit der stärkeren Förderung der Umweltbelange hat eine weiterräumige Extensivierung stattgefunden, von der Bewirtschaftung herausgenommene Flächen sowie Landschaftselemente können mit Hilfe von Förderprogrammen gepflegt bzw. offen gehalten werden, was dem derzeitigen Ziel der Kulturlandschaftspflege entspricht, die Biodiversität erhöht sich damit, eine attraktivere Kulturlandschaft sowie eine Sicherung der Zugänglichkeit unterstützt auch den Tourismus. Durch diese Agrarpolitik entsteht ein ähnliches Funktionsmuster wie in Zeiten extensiverer Landwirtschaft (vgl. Diagramme 2 und 4 der Abb. 6).

5 AUSSICHT

Die Analyse der Regionalentwicklung im Raum Eisenstadt-Sopron in Form von Problemanalysen, Zielformulierungen und der Erstellung einer Vision und verschiedener Szenarien im Rahmen des Projektes Iron Curtain ergab die Schwerpunkte Natur, Kultur, Wein und Tourismus. Genau diesen Entwicklungsmöglichkeiten bieten sich gute Chancen für eine zukunftssträchtige im Rahmen der GAP mit der Stärkung der ländlichen Entwicklung. Ungarn wird hohe Fördersätze aus der Ziel 1 Förderung lukrieren und Burgenland wird in der nächsten Förderperiode sehr wahrscheinlich einen phasing out Status von Ziel 1 Förderungen bekommen, sodass Geldmittel zumindest bis 2013 in erhöhtem Maße für die Regionalentwicklung zur Verfügung stehen werden. Die finanziellen Voraussetzungen sind damit günstig. Auch die Maßnahmen zur Umstrukturierung der Weinbaugebiete (Österreich: 7 Millionen €, Ungarn: 10 Millionen € für 2005, *Europäische Kommission, 2004*) passen konsequent zu den herausgearbeiteten Entwicklungschancen für diese Region. Die Angabe von Stärken bzw. Defiziten in den Gemeinden der Referenzregion sollte einen Beitrag zur Entscheidungsunterstützung für die Anwendung der Fördermaßnahmen in grenzüberschreitender Sicht geben. Weitere Ergebnisse zum Projekt Iron Curtain sind auf der homepage <http://www.ironcurtainproject.com> einsehbar.

6 LITERATUR

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Die Reform der EU Agrarpolitik, Wien 2003

Greif, F., Pfusterschmid, S., Wagner, K., Beiträge zur landwirtschaftlichen Raumplanung, Schriftenreihe Nr. 93 der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien 2002

Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft: Neue Perspektiven für die Entwicklung des ländlichen Raumes, in: Newsletter Nr. 66, 2004, Brüssel 2004

Europäische Kommission_1: Press Releases IP/04/1193, 7.10.2004, , Brüssel 2004

Kimer, L.: GAP-Reform 2003, Auswirkungen auf landwirtschaftliche Betriebe, Agrarpolitischer Arbeitsbehelf Nr. 16 der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien 2003

OECD: Analyses of the 2003 CAP Reform, Report, Paris 2004

Wagner, K., Ströbl, B.: The Agricultural Policy in the Context of former Iron Curtain Regions, in: Proceedings zum Symposium „Decision Support for sustainable rural development in areas along the former Iron Curtain“, 3.-5.November, Wien, Institut für Ökosystemanalyse, Universität Leoben, in print