

Thomas Dax - Gerhard Hovorka

Trends der Regionalentwicklung der Berggebiete in Europa

Abstract

Die Entwicklung der Berggebiete wird durch eine Vielzahl von Politikbereichen beeinflusst. Für eine stärkere Berücksichtigung der spezifischen Problemlagen der Berggebiete ist eine differenzierte Aufbereitung und Analyse der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung auf regionaler Ebene erforderlich. Die EU-Kommission hat daher eine Studie in Auftrag gegeben, mit der Grundlagen für eine vergleichbare Bewertung der Situation und Entwicklung der Berggebiete in Europa erarbeitet wurden. Die regionalwirtschaftliche Analyse erfolgte auf Gemeindeebene, um eine möglichst exakte Zuordnung der Berggebiete aufgrund ihrer topographischen Situation zu berücksichtigen und räumlich differenzierte Strategien zu ermöglichen. Im folgenden Beitrag wird neben einem Überblick über europaweite Trends der Regionalentwicklung im Berggebiet auf die für die Berggebiete relevanten Politikprogramme eingegangen. Insgesamt erscheint die Bearbeitung integrierter Konzepte zur Berggebietsentwicklung erforderlich, welche ihren Schwerpunkt auf die spezifischen Bedingungen und Umsetzungsmöglichkeiten auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene legen und räumlich differenzierte Programme entwickeln können.

Einleitung

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2002 eine umfassende Studie zur Situation und Entwicklung der Berggebiete in Europa in Auftrag gegeben. Diese Studie sollte vor allem die erheblichen Informationslücken an exakter Datenaufbereitung innerhalb der EU verringern helfen und die Diskussion bzgl. eines gemeinsamen Verständnisses für die Bedürfnisse spezifischer Politikinstrumente für die Bergregionen vertiefen.

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen war in diesem Projekt (Koordination: das Regionalforschungsinstitut NORDREGIO) als Forschungsinstitut für die Aufbereitung der Daten und Informationen für Österreich und Deutschland verantwortlich. Die Projektarbeiten erfolgten in den Jahren 2002 und 2003 und wurden mit der Publikation des Abschlussberichtes (Nordregio 2004) abgeschlossen. Dieser Bericht ist auch als Grundlagenstudie für den 3. Kohäsionsbericht der EU-Kommission (2004) auf der Homepage der DG Regio allgemein zugänglich (http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm).

Da die Projektarbeiten und -ergebnisse im Wesentlichen nur in Englisch (Endbericht liegt auch auf Französisch vor) verfügbar sind, hat die BA für Bergbauernfragen wesentliche Projektergebnisse in einer deutschsprachigen Publikation zusammengefasst (Facts&Features Nr. 32: Berggebiete in Europa)¹. Dieser Artikel soll einen Überblick über die Hauptergebnisse der Studie mit ausgewählten Kennziffern der Berggebiete Europas bieten.

Abgrenzung der Berggebiete

Berggebiete werden in verschiedenen Ländern Europas unterschiedlich definiert. Je nach dem regionalen Kontext werden daher vergleichbare Bedingungen als Berggebiete verstanden oder ausgeschlossen. Um eine europaweit vergleichende Betrachtung durchführen zu können, ist es demgemäß erforderlich die Definition der Berggebiete für eine gemeinsame Ausgangsbasis abzustimmen und eine allgemein akzeptierte Raumzuordnung zu vereinbaren. Eine Reihe von Datengrundlagen wurde daher bereits für den Zweck der Festlegung der Gebietskulisse herangezogen. Diese Arbeiten konnten sich auf eine Vielzahl nationaler Definitionen stützen, die im Wesentlichen für den Bereich der Agrarpolitik, in manchen Ländern aber auch für Instrumente der Regionalpolitik bestehen.

Methodisch war es jedoch erforderlich von den bestehenden Klassifikationen der Erfassung landwirtschaftlich benachteiligter Gebiete abzugehen und einen eigenen Ansatz zur Gebietszuordnung zu wählen. Durch diese Vorgangsweise soll eine allgemein verwendbare Basis für die weitreichende Nutzung verschiedener Datenquellen geschaffen werden.

In einem ersten Schritt wurde die Festlegung der Berggebiete auf Gemeindeebene erarbeitet, um damit eine Basis für die Berechnung gebietsbezogener Indikatoren für die verschiedensten Themenbereiche zur Verfügung zu haben. Ausgangspunkt ist die Berücksichtigung der beiden zentralen, zumeist gemeinsam auftretenden Kennzeichen der Berggebiete, der schwierigen topographischen Situation und der ungünstigen klimatischen Bedingungen. Die im Projekt gewählte Methode baut auf dem weltweit angewandten Klassifizierungssystem auf, das vom UNEP-World Conservation Monitoring Centre (WCMC) entwickelt wurde (Kapos et al. 2000). Dieser Ansatz verwendet ein digitales Geländemodell, das die Seehöhe für jeden Quadratkilometer der Erdoberfläche erfasst. Insgesamt wurden damit nahezu 1,7 Mio. km² in Europa als Berggebiete ausgewiesen.

¹ Die Publikation der BA für Bergbauernfragen, Facts&Features Nr. 32: „Berggebiete in Europa. Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes zur Abgrenzung, Situation und Politikanalyse“, Dezember 2004 – Thomas Dax/Gerhard Hovorka, kann gegen einen Druckkostenbeitrag von 12,- € bestellt werden bzw. von der Homepage heruntergeladen werden: www.bergbauern.net/2005/dmdocuments/publikationen/FF32.pdf

Diese Klassifikation wird in Fachkreisen weitgehend als eine äußerst brauchbare Darstellung der Berggebiete anerkannt. Es war jedoch notwendig, das Modell für die spezifische europäische Anwendung in einigen Bereichen zu adaptieren.

Nach einem umfassenden Diskussionsprozess verschiedenster Szenarien wurden folgende Kriterien, die nur leichte Abweichungen zur UNEP-WCMC Klassifikation aufweisen, vereinbart. Diese greifen die ursprünglichen fünf Höhenbereiche der Abgrenzung auf, sehen allerdings folgende geringfügig abweichende, ergänzende Kriterien für die Festlegung der Berggebiete vor (Nordregio 2004, S. 22):

- unter 300m:

Die Einbeziehung der niedrigen Höhenlagen zielt darauf ab, Gebiete mit ausgeprägtem Relief und markanten örtlichen Höhenunterschieden zu erfassen. Solche Gebiete befinden sich beispielsweise in Schottland, entlang der Norwegischen Fjords und in küstennahen Berggebieten der Mittelmeerländer. Als geeigneter Parameter wurde die Standardabweichung jedes Beobachtungspunktes im digitalen Höhenmodell zu den 8 Hauptpunkten im Umkreis (nach den Haupt- und Zwischenhimmelsrichtungen, Rastergröße 1 km) ausgewählt. Beträgt die Standardabweichung mind. 50 m, so wird dieses Gebiet trotz der niedrigen Höhenlage als Berggebiet eingestuft.

- 300 – 1000 m:

Gebiete, die entweder das zuvor beschriebene Kriterium erfüllen, oder wo die Seehöhe im umgebenden Gebiet in einem Radius von 7 km um mindestens 300 m variiert, werden ebenfalls als Berggebiet klassifiziert.

- 1000 – 1500 m:

Alle Gebiete, die die beiden vorangegangenen Bedingungen erfüllen, werden als Berggebiete eingestuft. Darüber hinaus werden Gebiete, deren max. Hangneigung zu den 8 umgebenden Hauptpunkten über 5° beträgt, in die Abgrenzung einbezogen (Rastergröße 1 km).

- 1500 – 2500 m:

Zusätzlich zu den bisherigen Kriterien: Gebiete deren max. Hangneigung zu den 8 umgebenden Hauptpunkten über 2° beträgt, werden als Berggebiete einbezogen (Rastergröße 1 km).

- über 2500 m:

Alle Gebiete werden in die Abgrenzung als Berggebiete einbezogen.

Neben diesen grundlegenden Kriterien der Höhenlage und des Reliefs wurden eine Reihe weiterer zusätzlicher Aspekte für die endgültige Festlegung der Gebietskulisse mitberücksichtigt.

In Österreich weicht die Zuordnung auf der Gemeindeebene kaum von der geographischen Ermittlung der Berggebiete ab, und auch der Vergleich mit der aktuellen Abgrenzung der Berggebiete im Rahmen der Agrarpolitik (zur Förderung der benachteiligten Gebiete) ergibt nur geringfügige Diskrepanzen.

Fläche der Berggebiete (Abgrenzung Gemeindeebene)

Land	Gesamtfläche (1.000 km ²)	Fläche der Berg- gebietsgemeinden (Berggebiet) (1.000 km ²)	Berggebiet in % der Gesamtfläche
Studiengebiet	4.760,68	1.934,65	40,6
EU15	3.318,80	1.322,91	39,9
Österreich	83,85	61,51	73,4
Belgien	30,62	1,29	4,2
Dänemark	43,10	..	..
Finnland	326,76	166,08	50,8
Frankreich*	637,90	142,12	22,3
Deutschland	356,77	52,59	14,7
Griechenland	132,22	102,98	77,9
Irland	70,14	7,44	10,6
Italien	300,59	180,78	60,1
Luxemburg	2,59	0,11	4,4
Niederlande	41,20	..	..
Portugal	92,36	36,14	39,1
Spanien	505,21	281,61	55,7
Schweden	450,00	227,70	50,6
UK	245,49	62,56	25,5
Beitrittsländer/Kandidaten	1.076,68	240,96	22,4
Bulgarien	101,74	54,18	53,3
Zypern	9,23	4,40	47,6
Tschechische Republik	78,79	25,41	32,3
Estland	45,23	0,00	0,0
Ungarn	92,48	4,37	4,7
Litauen	65,30	..	..
Lettland	64,59	..	..

Malta	0,22	..	..
Polen	311,44	16,18	5,2
Rumänien	238,40	90,24	37,9
Slowakei	48,99	30,37	62,0
Slowenien	20,27	15,81	78,0
Norwegen	323,90	295,86	91,3
Schweiz	41,30	37,46	90,7

* einschließlich DOM (Überseegebiete). Werte ohne DOM-Gesamtfläche 549.035 km², Berggebiet 138.465 km², Anteil Berggebiet: 25,2%

Anmerkung: Alle Werte aufgrund Berechnungen auf NUTS 5 Ebene. Kleinere Abweichungen zu offiziellen nationalen Werten sind möglich.

Quelle: Nordregio 2004, S. 29

Die Abgrenzung der Berggebietsgemeinden umfasst neben den bekannten Hochgebirgslagen auch Teile der Mittelgebirgslagen (vgl. Deutschland, UK, Irland). Dies kommt auch in den Berechnungen der Flächenanteile der Berggebiete in den einzelnen Ländern zum Ausdruck. So umfasst das Berggebiet für das gesamte Untersuchungsgebiet 40,6% der Fläche und 19,1% der Bevölkerung (Tabelle 1 und 2). Österreich zählt mit 49,8% der Bevölkerung im Berggebiet (bei einer Fläche von 73,4%) zu den auch hinsichtlich der Siedlungsstruktur am deutlichsten von den Berggebieten geprägten Ländern. Ähnliche bzw. noch höhere Anteile der Bevölkerung im Berggebiet werden nur für die Schweiz, Slowenien, Norwegen, Griechenland und die Slowakei ausgewiesen (Tabelle 2).

Bevölkerung in Berggebieten

Land	Gesamtbevölkerung	Bevölkerung im Berggebiet	Anteil der Bevölkerung im Berggebiet in %
Studiengebiet	493 116 714	94 316 416	19,1
EU15	375 982 254	66 789 474	17,8
Österreich	8 024 449	3 993 337	49,8
Belgien	10 263 414	83 256	0,8
Dänemark*	5 330 000	..	..
Finnland	5 194 902	624 184	12,0
Frankreich***	59 921 649	8 577 499	14,3

Deutschland	81 944 737	8 254 700	10,1
Griechenland	10 817 789	5 365 931	49,6
Irland	3917 203	101 903	2,6
Italien	56 095 135	18 267 183	32,6
Luxemburg	439 539	6 787	1,5
Niederlande	15 987 076	..	..
Portugal	10 356 116	2 741 590	26,5
Spanien	40 738 016	15 681 826	38,5
Schweden	8 901 038	615 343	6,9
UK	58 051 191	2 475 935	4,3
Beitrittsländer/Kandidaten	105 343 879	18 540 683	17,6
Bulgarien	7 973 671	3 637 683	45,6
Zypern	690 253	98 995	14,3
Tschechische Republik	10 215 299	2 385 905	23,4
Estland*	1 439 200	..	..
Ungarn	10246 939	709 239	6,9
Litauen*	3 698 500	..	..
Lettland*	2 424 200	..	..
Malta**	393 095	..	..
Polen	38 632 453	2 255 261	5,8
Rumänien	22 236 918	5 535 706	24,9
Slowakei	5 401 316	2 624 492	48,6
Slowenien	1 992 035	1 293 298	64,9
Norwegen	4 503 436	2 854 051	63,4
Schweiz	7 287 145	6 132 208	84,2

* Quelle: EUROSTAT NewCronos data 2000

** Quelle: NSO Malta

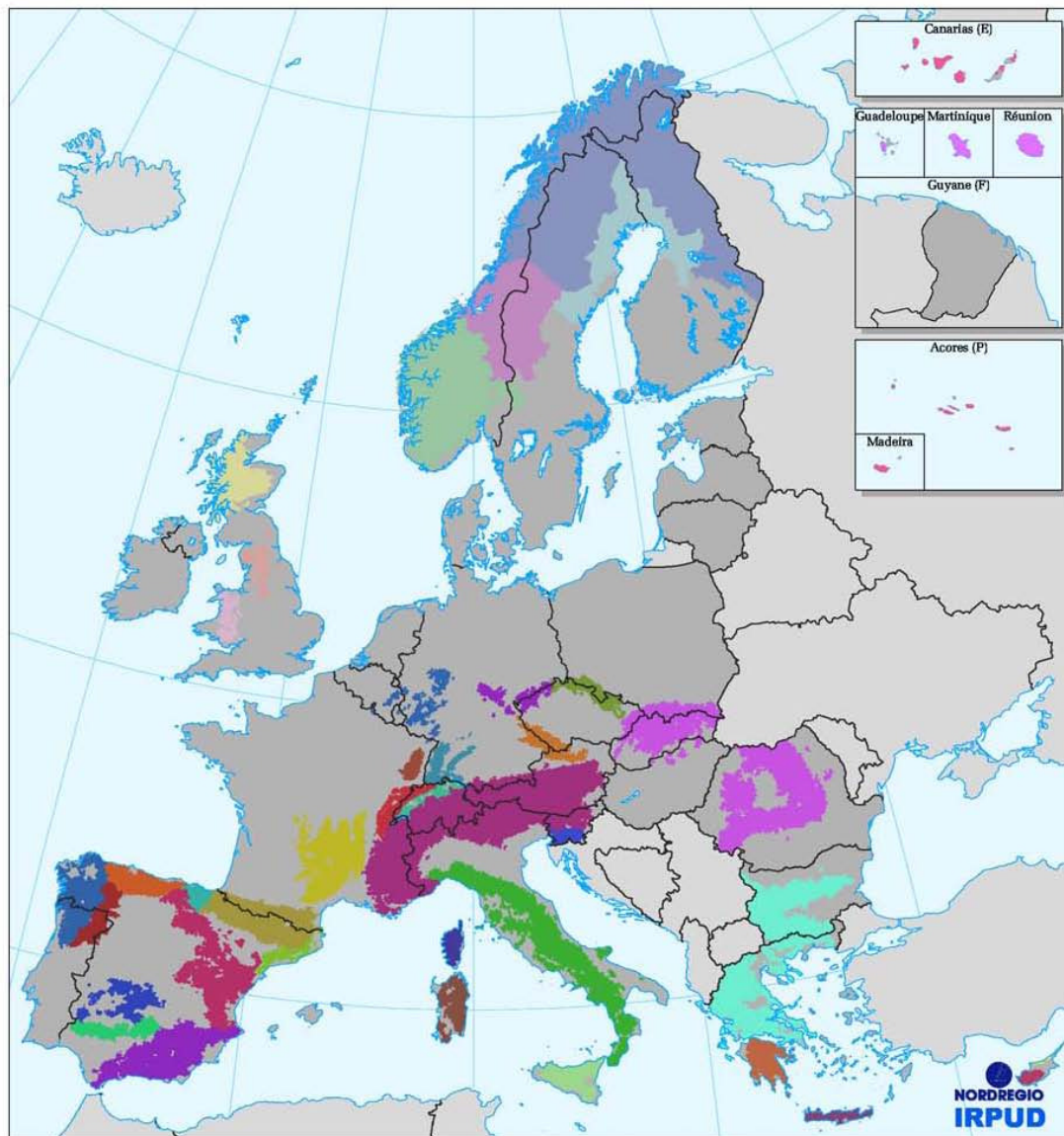
*** einschließlich DOM (Überseegebiete). Werte ohne DOM-Gesamtbevölkerung 58.255.213, Berggebietsbevölkerung 7.633.595, Anteil Berggebiet: 13,1%

Anmerkung: Alle Werte aufgrund Berechnungen auf NUTS 5 Ebene. Kleinere Abweichungen zu offiziellen nationalen Werten sind möglich.

Quelle: Nordregio 2004, S. 29

Aus geographischer Sicht war eine Einteilung der Berggebiete in Massive erforderlich, die Basis für weitere Vergleichsarbeiten sein können. Zugleich entsprechen diese Einteilungen (zu einem großen Teil) auch den im allgemeinen Sprachgebrauch üblichen Bezeichnungen der Gebirgszüge. Die Zuordnung der Massive erfolgte auf verschiedenen Ebenen und zeigt besonders deutlich die große Vielfalt der Situationen der Berggebiete sowie die kleinräumlichen Unterschiede der topographischen und sozio-ökonomischen Bedingungen. Die Darstellung der Karte 1 zeigt das Bild der Gebirgszüge auf höchster Ebene, welche kleinteilige, separate Gebirge aus europäischer Sicht zu grenzüberschreitenden Gebirgszügen zusammenfasst. Diese Berggebietsmassive erreichen hinsichtlich der Fläche und Bevölkerungszahl ein unterschiedliches Ausmaß sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Länder.

Berggebietsmassive (Einteilung auf Europäischer Ebene)



Mountain ranges (level 1)

Fenno-Scandia/British islands

- Bothnian Arc
- Cent. Scandinavian mountains
- Highlands & Islands
- Northern English Mountains
- Northern Fennoscandia
- Southern Scandinavian mountains
- Welsh Mountains

Central/western Europe

- Alpine range
- Appennines
- Black forest: SFA
- Bohemian range
- Dinaric Mountains
- Jura
- Massif Central
- Mittelland-Upper Rhine Valley
- Ore mountains
- Rhenish Slate Mountains
- Sudetes
- Vosges

Iberian peninsula

- Basque Mountains
- Betic Systems
- Cantabrian Range
- Catalan Range
- GAP Massif
- Iberic System
- Pyrenees
- Sierra Morena
- Toledo Mountains
- Transm.-Leonese Plateau

Eastern Europe/Balkans

- Balkans
- Carpathian range
- Peloponnesean mountains
- Pentadakylios

Mediterranean islands

- Corsica
- Crete
- Mount. of Sardinia
- Mount. of Sicily
- Troodos
- Study area
- Remaining countries

Source: UNEP-WCMC, NORDREGIO

0 500Km

Administrative boundaries: EuroGeographics, ESRI Romania, NCRO, Oikos, Swiss Federal Statistical Office, Eurostat/ISCO

Charakteristika der Berggebiete Europas

Die Topographie der Berggebiete Europas ist äußerst unterschiedlich und reicht von den Hochgebirgen wie den Alpen, den Pyrenäen, den Karpaten und dem Südnorwegischen Bergland bis zu „Mittelgebirgslagen“. Diese haben insgesamt eine größere Flächenausdehnung als die Hochgebirgszüge. In diesen Gebieten bestehen große klimatische Unterschiede, für die allerdings ein deutlicher Einfluss aus der Lage entlang der Nord-Süd bzw. West-Ost-Achsen in Europa auszumachen sind.

Diese große Vielfalt betrifft auch die Landnutzung. In den meisten Berggebieten dominiert die Waldnutzung (Ausnahmen: Sizilien, südliches Griechenland, Irland und Vereinigtes Königreich). In Nordeuropa ist die Grünlandnutzung vorherrschend, und in Skandinavien ist der Anteil an Ödland und Gletscherflächen besonders hoch. Beträchtliche Teile des Schottischen Hochlandes und anderer Berggebiete der Britischen Inseln sind mit Moor- und Heidelandschaften bedeckt. Ackerland findet sich in erhöhtem Ausmaß v.a. in einer Reihe von Mittelgebirgslagen Zentral- und Südeuropas, während in einigen südeuropäischen Berggebieten der Anteil von Dauerkulturen überwiegt. Darüber hinaus sind mediterrane Buschlandschaften besonders in Griechenland und auf der ganzen Iberischen Halbinsel verbreitet.

Demographische Trends

Durch die detaillierte Datenaufbereitung konnte erstmals ein europaweiter Überblick über wesentliche demographische Kennziffern auf Ebene der Gemeinden für die Berggebiete Europas erstellt werden. Auch wenn nicht für alle Variablen ein kompletter Datensatz aus allen Ländern verfügbar ist, so werden wesentliche Muster der räumlichen Verteilung der Bevölkerung sichtbar. Wie erwartet, ist die Bevölkerungsdichte in den Berggebieten durchgehend niedriger als im Flachland. Nur in einigen neuen Mitgliedsländern zeigt sich eine umgekehrte Situation: Dies betrifft besonders Ungarn, und zu einem geringeren Ausmaß auch Polen und Slowenien. In Bulgarien ist die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in den Flachlandgebieten nur geringfügig höher als in den Berggebieten. Ähnliche Siedlungsmuster sind auch für andere Kennziffern der Verteilung der Dichte, wie die Gebiete mit der geringsten und der höchsten Bevölkerungsdichte festzustellen. Die am dünnsten besiedelten Gemeinden finden sich in nahezu allen Ländern in den Berggebieten. Umgekehrt ist der Anteil von Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte über 200 Einwohner pro km² nur in den Berggebieten Ungarns, Polens und Sloweniens höher als in den nationalen Flachlandgebieten.

Die Analyse der Altersverteilung zeigt ein Bild, das sehr stark vom jeweiligen regionalen und nationalen Kontext geprägt ist. So bestehen deutliche Unterschiede der Bevölkerungsanteile junger Personengruppen (unter 15jährige). Diese reichen von 14,6% in den Berggebieten der Tschechischen Republik, und 14,8% in Bulgarien bis zu 24,1% in Deutschland. Im Allgemeinen ist aber die Variationsbreite in den alten Mitgliedsstaaten ähnlich wie in den neuen Mitgliedsstaaten. Auf nationaler Ebene zeigt sich, dass der Anteil der unter 15jährigen in Berggebieten etwa gleich hoch liegt wie im Flachland der jeweiligen Länder. Die großen Standardabweichungen dieses Indikators bedeuten aber, dass auf regionaler und lokaler Ebene sehr wohl deutliche Unterschiede in der Altersstruktur auftreten können. In ähnlicher Weise wie für die Anteile der jungen Bevölkerung (unter 15) gilt dies auch für die Bevölkerungsanteile der über 60jährigen. Zwischen den Berggebieten der Länder gibt es hier eine beträchtliche Varianz, wobei Irland (mit 15,1%) und Deutschland (mit 15,3%) die geringsten Anteile älterer Personen aufweisen und Griechenland (mit 23%) die höchsten. In den meisten Ländern ist dieser Anteil im Berggebiet ähnlich hoch wie jener der Flachlandgebiete bzw. liegt leicht darüber. Dieser hohe Anteil an alter Bevölkerung, der darüber hinaus generell eine noch weiter steigende Tendenz aufweist, führt in Zusammenhang mit den Erreichbarkeitsproblemen von großen Gebieten der Berggebiete zu massiven regionalwirtschaftlichen Problemen. Diese äußern sich besonders in steigenden Anforderungen bzw. Versorgungslücken mit öffentlichen Diensten und Angeboten der Daseinsvorsorge in Teilen der Berggebiete.

Regionalwirtschaftliche Kennzeichen

Die Wirtschaftsentwicklung in den Berggebieten Europas zeigt sich auf allen räumlichen Analyseebenen als äußerst vielfältig und durch kleinräumige lokale Faktoren bestimmt. Während im allgemeinen Land- und Forstwirtschaft als zentrale Sektoren der lokalen (und regionalen) Wirtschaft wahrgenommen werden und für die kulturelle Identität der Gebiete ausschlaggebend sind, ist der Beschäftigungsfaktor in den anderen Sektoren weit höher. Eine quantitative Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der Berggebiete ist weniger von der sektoralen Aufteilung der Erwerbstätigkeit abhängig und nur indirekt über Indikatoren wie Beschäftigungsstruktur und Arbeitslosenrate usw. abzuleiten. Die Analyse sektorbezogener Indikatoren wird überdies durch den hohen Grad der Erwerbskombination erschwert, welche in besonderer Weise auf die Verknüpfung verschiedener Tätigkeitsbereiche auf regionaler Ebene verweist.

Das Muster der Beschäftigtenstruktur in den verschiedenen Berggebietsregionen ist äußerst komplex. Hohe Anteile im Dienstleistungsbereich korrespondieren einerseits mit

wirtschaftlich erfolgreichen Berggebieten (z.B. nördliche französische Alpen, Schweizer Mittelgebirgsland), andererseits aber auch mit Berggebieten, welche erhebliche wirtschaftliche Entwicklungsprobleme aufweisen und wo die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nach wie vor die Hauptaktivität verblieben ist (z.B. nördliches Norwegen). Verschiedene andere Gebiete konnten einen hohen Beschäftigtenanteil im Industriesektor behalten (u.a. Hardangervidda und andere Berggebiete Südnorwegens, im nördlichen England, Wales, in den Tschechischen Sudeten, dem Schwarzwald in Deutschland, in Katalonien und dem Baskenland). Berggebiete mit überwiegend landwirtschaftlicher Beschäftigtenstruktur sind nahezu ausschließlich (bis auf Polen) in Südeuropa zu finden (z.B. Bulgarien, Spanien, französische Pyrenäen und Zentralmassiv, Korsika, Sardinien, Sizilien und Süditalien). Auch wenn diese ökonomischen Profile auf regionaler Ebene (Berggebietsmassive) analysiert werden können, so ist es für die Einschätzung des Entwicklungspotentials unumgänglich, Faktoren wie Nähe zum städtischen Netzwerk und Versorgung mit lokalen Diensten der Daseinsvorsorge mitzuberücksichtigen.

Als weiterer Indikator zur Analyse der Beschäftigungssituation wird auf die Berechnungen aus den Arbeitslosenstatistiken verwiesen. Diese werden auf regionaler Ebene der Berggebietsmassive mit den nationalen Arbeitslosenraten verglichen. Die Ergebnisse liefern kein einheitliches Bild über alle Berggebiete. Trotzdem lässt sich erkennen, dass in den peripheren Lagen überdurchschnittliche Arbeitslosenraten verzeichnet werden, während in räumlich integrierten Gebieten (u.a. Zentraleuropas) Arbeitslosigkeit ein weit geringeres Problem der Berggebiete ist. So wird erkennbar, dass die niedrigsten Arbeitslosenquoten in Gebieten mit oder nahe größeren städtischen industriellen Zentren erreicht werden. Ausnahmen in den deutschen Mittelgebirgen und im Erzgebirge weisen auf Abweichungen von diesem generellen europäischen räumlichen Muster hin.

Erreichbarkeit und Infrastrukturversorgung in den Berggebieten

Für die Problemlage der Berggebiete ist die Zugänglichkeit das entscheidende Kriterium, das durch die Topographie maßgeblich mitbestimmt wird. Dabei ist die Bewertung der Erreichbarkeit ganz entscheidend von den Zielpunkten abhängig. Die Wahl des geeigneten Untersuchungsraumes und die Analysemethoden prägen daher wesentlich die Analyseergebnisse und sind in der Interpretation entsprechend zu berücksichtigen. Als Indikatoren für die periphere Situation wurden daher Indices sowohl aus Europäischer wie der jeweils nationalen Sichtweise berechnet. Die Erreichbarkeitsindikatoren, die in dieser Studie verwendet wurden, gehen von der Grundüberlegung aus, dass das Potential eines Ortes mit der Größe (an Einwohnern, Wirtschaftsaktivitäten etc.) zunimmt und mit

wachsender Distanz bzw. Reisezeit und -kosten abnimmt. Die potentielle Wirtschaftskraft eines Gebietes wurde daher als Funktion aus Nähe zu anderen Wirtschaftszentren und ihrer eigenen Wirtschaftskraft definiert. Die Peripherität wird ausgehend davon als inverse Funktion dieses berechneten Wirtschaftspotentials gesehen.

Berggebietspolitik in Europa

Die Entwicklung der Berggebiete wird durch eine Vielzahl von Politikbereichen beeinflusst. Diese sind in der Regel als sektorale Politiken konzipiert und nur in wenigen Fällen zu integrierten Politikprogrammen für die Berggebiete zusammengefasst worden. In vielen Fällen sind sie auch nicht direkt für Berggebiete formuliert, betreffen in ihrer Wirkung aber indirekt maßgeblich die Berggebiete. Es ist kein generelles Muster auszumachen, welche Länder ausdrücklich Politiken für das Berggebiet entwickelt haben. Die unterschiedlichen Ansätze der betreffenden Politiken sind maßgeblich durch die historische Entwicklung, die administrative Organisation in den einzelnen Ländern, sowie die nationale Schwerpunktsetzung räumlicher Strategien bestimmt. Auf nationaler Ebene lassen sich aber dennoch vier Gruppen von Ländern bestimmen (Nordregio 2004, S. 147 ff.):

1. Länder, in denen keine Berggebietspolitiken anzutreffen sind:

Dies betrifft Länder ohne Berggebiete (Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande), Länder mit wenigen Berggebieten oder hauptsächlich Mittelgebirgslagen (Belgien, Irland, Luxemburg), sowie Länder, die überwiegend als Berggebiet eingestuft sind, in denen aber Berggebietspolitik weitgehend mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik gleichgesetzt wird (z.B. Griechenland, Norwegen, Slowenien).

2. Länder mit sektoralen Berggebietspolitiken:

Dies sind hauptsächlich Länder mit Mittelgebirgen und/oder die neuen Mitgliedsstaaten. Am häufigsten wird in der Agrarpolitik auf berggebietspezifische Maßnahmen eingegangen (17 Länder), aber auch Maßnahmen im Umweltbereich sowie der Ländlichen Entwicklung gehen häufig auf die Berggebiete speziell ein. In Irland, Ungarn, Polen und der Slowakei gehen berggebietspezifische Maßnahmen nahezu ausschließlich auf die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt und Tourismus ein.

3. Länder, in denen sich die Berggebietspolitiken auf die multi-sektorale Entwicklung der Regionen beziehen:

Ausgangspunkt ist auch zumeist die Berglandwirtschaft, aber mit dem Rückgang der Bedeutung der Landwirtschaft wurden die betroffenen Politikbereiche erweitert und beziehen Maßnahmen anderer Wirtschaftssektoren (besonders auch Tourismus), öffentliche Infrastruktur und Dienste, und Umweltmaßnahmen mit ein. Mittlerweile wird in

vielen Sektorpolitiken, wie Ausbildung, Regionalentwicklung, Landnutzung und Raumplanung auf die berggebietspezifischen Aspekte eingegangen. Beispiele dieser Gruppe sind Deutschland und Spanien (mit weitgehender Anwendung der Politiken auf regionaler Ebene) und Österreich, das langjährige Erfahrungen mit integrativen Politikansätzen aufweisen kann.

4. Länder, in denen Berggebietspolitiken in Bezug zur gesamten regionalen Wirtschaftsentwicklung gesetzt werden:

In einigen Fällen wurde bereits ein weitgehend integrierter Politikansatz eingeschlagen. In manchen Ländern ist dies aus den Erfahrungen mit sektoralen Politiken und der Anwendung spezifischer Instrumente, allen voran Berggebietsgesetzen und Förderprogrammen für die Berggebiete, entstanden. Länder mit einer formal integrierten Berggebietspolitik sind Frankreich (Berggebietsgesetz 1985), Italien (Berggebietsgesetz 1994) und Schweiz (Gesetz über die Investitionshilfe in Berggebieten 1974), welche aber nur teilweise als umfassend integrierte Politik eingestuft wird. Darüber hinaus werden in Bulgarien und Rumänien, ausgehend vom französischen und italienischen Modell, integrierte Berggebietsansätze aufgebaut, die aber erst teilweise umgesetzt sind.

Das Konzept integrierter Berggebietsentwicklung ist vor diesem Hintergrund noch relativ schwach entwickelt. Es erscheint erforderlich, über die bestehenden Ansätze der intersektoralen Abstimmung hinaus umfassendere Konzepte zur horizontalen Koordination zu erarbeiten. In den meisten Europäischen Ländern sind die Maßnahmen nicht explizit auf die besonderen Aspekte der Berggebiete ausgerichtet und spezifische Anpassungen sind nur implizit zu finden. Aus der Perspektive vieler Akteure sind die betreffenden Maßnahmen auch häufig den Maßnahmen ländlicher oder regionaler Politikprogramme zuzuordnen. Die wesentlichsten Maßnahmen der Berggebietspolitik der einzelnen Länder beziehen sich auf die gesetzliche Festlegung der Gebietskulisse sowie die Maßnahmen in zentralen Wirtschaftsbereichen, im Besonderen der Berglandwirtschaft.

Die nationalen, und häufig auf regionaler Ebene umgesetzten, Programme werden durch verschiedene transnationale Programme und Instrumente ergänzt. Diese werden durch grenzüberschreitende Institutionen zur regionalen Kooperation und zur Betreuung und Abwicklung internationaler Abkommen unterstützt. Allen voran sind hier die Arbeiten der Alpenkonvention und in jüngster Zeit der Karpatenkonvention zu nennen. Darüber hinaus üben die Gemeinschaftspolitiken in vielen Bereichen einen erheblichen Einfluss auf bergspezifische Politiken aus, im Besonderen im Bereich der Agrarpolitik über die Politik der landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete, und in den Strukturfonds (Ziel 1 und Ziel 2 Gebiete, Interreg und LEADER Programme).

Im Rahmen von Expertengesprächen wurde versucht, in dieser Studie auch die jeweilige nationale Perspektive sowie spezifische nationale Debatten zu erfassen. Neben der Bewertung von Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren der Berggebiete bzw. einzelner Regionen (im Rahmen von SWOT-Analysen) wurden dabei insbesondere unterschiedliche Strategien hinterfragt: Traditionell eher defensiven Kompensationsstrategien wurden aktive Strategien zur Diversifizierung der Regionalwirtschaft bzw. zur stärkeren regionalen Integration gegenübergestellt. Eine besondere Rolle nehmen, v.a. in stärker industrialisierten und urbanen Zusammenhängen, Fragen der Umweltentwicklung und der Ansprüche der Nicht-Berggebiete ein.

Die Entwicklungsmöglichkeiten für Berggebiete sowie die Konzeption entsprechender Politiken wird in vielen Ländern durchaus auch kontroversiell gesehen. Als zentrale Themen dieser nationalen Debatten sind folgende Punkte zu nennen:

- Gleichwertige Berücksichtigung von Nicht-Berggebieten, welche ähnliche Entwicklungsprobleme aufweisen und eine Unterstützung anderer Regionen ebenso erforderlich machen.
- Fragen der Einheitlichkeit bzw. der Unterschiedlichkeit der Berggebiete in den einzelnen Ländern.
- Überarbeitung der Zielsetzung und Programme der Berggebietspolitik, die häufig auf Gebiete der Hochgebirge konzentriert sind und die Mittelgebirge vernachlässigen.
- Herausforderung in den Maßnahmen eine Balance zwischen Entwicklung und Bewahrung zu finden.
- Evaluierung und Nutzung der Erfahrungen der am weitesten entwickelten Berggebietspolitiken bei der Erarbeitung zukünftiger Programme.
- Hohe, allerdings im Detail sehr unterschiedliche Erwartungen an Elemente einer EU-Berggebietspolitik.
- Aufgrund der großen regionalen Unterschiede hohe Bedeutung der Subsidiarität und beträchtliche regionale Feinabstimmung der Maßnahmen.
- Bedarf eines multi-sektoralen Politikansatzes, der die Sektoren außerhalb der Landwirtschaft stärker als bisher betont.
- Jenseits der nationalen Ebene, Nutzung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staaten und Regionen, insbesondere auch im Prozess der Erweiterung und Integration der neuen Mitgliedsländer.
- Zuletzt auch die Bedeutung, die die nordischen Staaten der Gleichsetzung von Problemen der Berggebiete mit den Erschwernissen ihrer naturräumlichen Bedingungen beimessen.

Schlussfolgerungen

Die Studie geht von einer international akkordierten Abgrenzung aus, die von nationalen Gebietskulissen deutlich abweichen kann. Zur Interpretation der Ergebnisse der Europäischen Vergleichsberechnungen ist es daher wichtig diese methodischen Unterschiede offen zu legen und die Handlungsfelder auf den verschiedenen Ebenen auszuloten. Die explizite Nennung der Berggebiete im 3. Kohäsionsbericht als Regionen mit spezifischen Entwicklungsproblemen sowie der Ansatz auf diese Kategorien in der Erarbeitung nationaler Strategien der räumlichen Entwicklung gezielt eingehen zu müssen, belegt die verstärkte Verankerung auf europäischer Ebene. Demnach ist in der Festlegung der räumlichen Strategie auch auf nationaler/regionaler Ebene auf die Berücksichtigung der Berggebiete spezifisch einzugehen (vgl. Euromontana 2004).

Internationale vergleichende Studien können dabei Wesentliches für den Prozess der Implementierung von Politikprogrammen und Maßnahmen sowie eine systematische Verbreitung von Erfahrungen zwischen Regionen und Ländern beitragen. Dadurch kann auch die Netzwerkbildung unterschiedlicher Partner der grenzüberschreitenden Kooperation unterstützt werden. Gerade diese ist für den Erfahrungsaustausch in der Praxis zentral. Es geht auch darum dem Barriereeffekt, der durch die Lage mancher Berggebietsmassive entstehen kann, entgegen zu wirken. Als solches wird die internationale Kooperation nicht nur für die Berggebiete, sondern auch für die Flachlandgebiete höchst bedeutsam.

Trotz aller Aufmerksamkeit für integrierte Konzepte soll die Weiterentwicklung der GAP und die zentrale Rolle der Berglandwirtschaft für die Kulturlandschaft im Berggebiet nicht außer Acht gelassen werden. Oberstes Ziel ist es, Systeme zu erarbeiten, die die Besonderheiten der Berglandwirtschaft in geeigneter Weise nutzen können und den ganzen Bereich von der Nahrungsmittelproduktion über die Verarbeitung bis zur Vermarktung mit einbeziehen. Im Besonderen sind Berggebiete bei der Erstellung der ländlichen Entwicklungsprogramme zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist auf den breiteren Kontext der Multifunktionalität der Wirtschaftstätigkeiten in dieser regionalen Situation zu verweisen. Auch die multifunktionale Nutzung der Forstwirtschaft sowie das Konzept der Erwerbskombination bieten im Berggebiet besondere Chancen. In vielfältiger Weise werden dadurch Tourismusaktivitäten unterstützt, welche an die entsprechenden lokalen Bedingungen anzupassen sind. Darüber hinaus wird auch im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie eine wesentliche Chance für die substantielle Änderung der Standortbedingungen für periphere Lagen und insbesondere Berggebiete gesehen.

Für eine solide Grundlage zur Analyse der Entwicklungsprobleme und Bewertung von Zukunftstrends ist eine gut strukturierte und ausreichend differenzierte Datenbasis sowie die

Synthese bestehender Studien erforderlich. Mit der vorliegenden, international vergleichenden Datenaufbereitung auf Gemeindeebene erfolgte erstmals eine sektorübergreifende Präsentation Europäischer Berggebietsprobleme. Es erscheint wichtig, im Rahmen der weiteren Reformdiskussionen der EU-Politiken auf die Dimension der Berggebiete einzugehen und Ergebnisse der Studien auch im europäischen Rahmen zu reflektieren.

Literatur:

- DAX, T. (2004), Mountain Development Research: Enhancing trans-disciplinary approaches, paper at 4th European Mountain Convention, 25-26 November, Rodez, France.
- DAX, T., HOVORKA, G. (2004), Berggebiete in Europa. Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes zur Abgrenzung, Situation und Politikanalyse, Facts&Features 32 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- Euromontana (2004), The European Policies and the Mountains, Framework Document, 4th European Mountain Convention "Unlocking the mountains – A new approach to rural development for Europe's mountains", 25-26 November, Rodez, France, 55 S.
- KAPOS, V., RHIND, J., EDWARDS, M., PRICE, M.F. AND RAVILIOUS C. (2000), Developing a map of the worlds mountain forests. In: Price, M.F. and N. Butt (eds.) Forests in sustainable mountain development report for 2000. CAB International, Wallingford, UK, 4-9.
- Nordregio (2004), Mountain areas in Europe, Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries, Nordregio Report 2004:1, Stockholm, 271 pp (http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm).

Autoren:

Dipl. Ing. Thomas Dax, Dr. Gerhard Hovorka

Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxergasse 2

A-1030 Wien

Tel: +43 (01) 504 88 69 0

Fax: +43 (01) 504 88 69 39

e-mail: thomas.dax@babf.bmlfuw.gv.at oder

gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at

Homepage: <http://www.babf.bmlfuw.gv.at>