

Dr. Martin Zückert
Collegium Carolinum, München

Grenzen der Erschließung

Staatliche Strukturpolitik in zwei europäischen Bergregionen im Systemvergleich (1945-1989)

Ziel des von der DFG ab April 2020 geförderten Projektes ist es, eine Studie zur Geschichte staatlicher Strukturpolitik in Berggebieten unter verschiedenen Herrschaftsregimen zwischen 1945 und 1989 zu erarbeiten. Neue Erkenntnisse zur Debatte um die Gegenwart und Zukunft des ländlichen Raumes sollen durch den Vergleich von zwei historischen Regionen gewonnen werden, die zwei europäische Entwicklungspfade repräsentieren und jeweils über einen markanten Anteil an Berggebieten verfügen: Österreich als Staat mit westlicher Prägung und die Tschechoslowakei als Land mit einer staatssozialistischen Ordnung. Die Untersuchung geht von der Annahme aus, dass die politischen Ansätze beider Staaten nach 1945 zunächst divergierende Entwicklungen in den betroffenen Regionen auslösten, es jedoch bedingt durch strukturell vergleichbare Problemlagen in den Bergregionen seit den 1960er Jahren zu Konvergenzen in den verfolgten Politiken beider Länder kam.

In einer vergleichenden Analyse werden anhand von Konzepten und Politiken von Raumordnung, Landwirtschaft und Naturschutz unterschiedliche Strategien von Regionalplanung untersucht. Im Zentrum steht die Frage, wie dabei mit regionalen Disparitäten umgegangen wurde. Grundannahme hierfür ist, dass Berggebiete die moderne Erschließungspolitik durch ihre geomorphologische Beschaffenheit vor besondere Herausforderungen stellen: Zwar verfügen Staaten über die organisatorischen und technischen Möglichkeiten, in diese Gebiete einzugreifen, doch ist der Aufwand dafür vergleichsweise hoch. Die Grenzen der Erschließung werden somit sowohl durch die Einschätzung natürlicher Bedingungen als auch durch die gesellschaftlichen Bewertungen von Berggebieten bestimmt, sodass der Stellenwert der zu untersuchenden Bergregionen innerhalb ihrer Staaten eine wichtige Rolle spielt.

Bergregionen haben in der Vergangenheit divergierende Deutungen erfahren. Sie wurden als national bedeutsam, ökonomisch erschließbar oder naturräumlich schützenswert betrachtet oder aber als Gebiete mit Strukturproblemen angesehen („Rückständigkeit“, ökonomische Schwierigkeiten, Abwanderung). Da diese Deutungen zu unterschiedlichen Politiken führten, lautet eine zentrale Frage, inwieweit strukturpolitische Planungen auf durch Agrarmodernisierung und gesellschaftliche Transformationen ausgelöste Veränderungen von Landschaft, Siedlungs- und

Sozialraum reagierten bzw. diese selbst beförderten. Inwieweit kam dabei dem Erhalt bestehender Strukturen Bedeutung zu? Vor dem Hintergrund einer Trias von Nutzung, Schutz und Erschließung soll das staatliche Handeln erforscht und in Beziehung zur politischen Umsetzung in den Bergregionen gestellt werden. Die vergleichende Studie verbindet Themenfelder der Agrar-, Umwelt-, und Planungsgeschichte und knüpft methodisch an Fragen von Territorialität an.

Strukturpolitik in Bergregionen als Forschungsthema

Staatliche Strukturpolitik hat die europäischen Bergregionen während der letzten Jahrzehnte deutlich und mit widersprüchlichen Ergebnissen verändert: Vielerorts kam es zur Nutzungsintensivierung in der Landwirtschaft und zu einer starken infrastrukturellen und touristischen Erschließung, die auch mit Urbanisierungsprozessen einherging. In den Hintergrund rückte dabei oft ein zweiter, parallel ablaufender Prozess: Der Agrarwandel und die voranschreitende Abwanderung führten in vielen anderen Regionen zu einer strukturellen Schwächung. Während einerseits neue Zentren entstanden, die die Besiedlung und die Landschaft veränderten, standen und stehen Staaten und Gebietskörperschaften andererseits vor der Frage, ob und wie kostspielige Siedlungsstrukturen aufrechtzuerhalten sind und was mit nicht mehr regelmäßig genutzten Flächen geschehen soll.¹ Trotz zahlreicher Versuche regionaler Strukturförderung sprechen Geografen bereits vom Entstehen einer „sekundären Wildnis“,² von Kulturräumen, die nicht mehr dauerhaft gepflegt werden. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Union mehrfach das Ziel formuliert, in Bergregionen die landwirtschaftliche Produktion zu unterstützen, die Kulturlandschaft zu pflegen, die Biodiversität zu schützen und die Besiedlung aufrechtzuerhalten.³ Zugleich entstanden im Laufe des 20. Jahrhunderts in vielen Bergregionen Naturschutzgebiete oder größere Nationalparks, die sowohl als Reaktion auf ein sich wandelndes Naturverständnis als auch in Beziehung zu den Veränderungen in Landnutzung und Siedlungsstruktur zu sehen sind. Wie sehr zeitgenössische Akteure diese Entwicklungen bereits kontextualisierten, zeigt das Beispiel des österreichischen Landesplaners Hugo Hansely, der bereits 1962 mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung in den Bergregionen Kärntens räumlich orientierte Ordnungspolitik zu einer zentralen staatlichen Aufgabe erklärte und zur Kooperation von Raumplanung und Naturschutz als „Bestandteil regionaler Raumordnung“ aufrief. Dabei hatte er auch die zunehmende Zahl nicht mehr bewirtschafteter Flächen vor Augen, die er in Verbindung mit Naturschutzkonzepten brachte.⁴

¹ Vgl. hierzu anhand des Alpenraums: *Bätzing*, Werner: Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. 4. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München 2015, 356-358.

² *Piechocki*, Reinhard: Landschaft, Heimat, Wildnis. Schutz der Natur – aber welcher und warum? München 2010, 167.

³ Berggebiete in der Europäischen Union. Hrsg. vom Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 2005, 7.

⁴ *Stöger*, Georg: Neuanläufe für einen Nationalpark (1949-1970). In: *Kupper*, Patrick/*Wöbse*, Anna-Katharina: Geschichte des Nationalparks Hohe Tauern. Innsbruck 2013, 93-120, hier 111f.

Die Slowakei und Österreich als Untersuchungsregionen

Grundannahme des Projektes ist, dass Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945 zunächst divergierende Politiken gegenüber ihren Berggebieten verfolgten, es aber aufgrund von sich ähnelnden Strukturproblemen im Zuge von Agrarmodernisierung, Bevölkerungsabwanderung und sich ändernden Naturvorstellungen seit den 1960er Jahren zu vergleichbaren Ansätzen bei Regionalplanung und Förderpolitik kam. Die Berggebiete Österreichs und der Tschechoslowakei wiesen in der Mitte des 20. Jahrhunderts vergleichbare Bedingungen auf. Dies betrifft nicht allein naturräumlich-strukturelle Ähnlichkeiten, sondern vor allem die ökonomische Ausgangssituation nach 1945 sowie darauf basierende Bewertungen der Bergregionen beider Länder. Innerhalb der Tschechoslowakei fokussiert das Projekt auf die Slowakei: Dies ermöglicht, im Rahmen des Systemvergleichs auch den Wandel regionalpolitischer Ansätze in einem Staat staatssozialistischer Prägung im Zuge von Verwaltungsreformen (1960) und der 1969 erfolgten Föderalisierung in einen tschechischen und einen slowakischen Teilstaat zu erfassen.

Österreich und die Slowakei werden in der Gegenwart nicht nur in der Selbst- und Fremdwahrnehmung in Beziehung zu ihren Bergregionen gesetzt – zu denken ist an Bezeichnungen wie „Alpenrepublik“ für Österreich oder, in einer Phase des Wirtschaftswachstums Anfang der 2000er Jahre, „Karpatentiger“ für die Slowakei. Vergleichbar ist vor allem der Anteil der Berggebiete am Staatsterritorium und die darauf fußenden Folgen: So errechnete ein europaweites Forschungsprojekt im Jahr 2004 für Österreich einen Anteil von Berggebieten an der Gesamtfläche von 73,4 Prozent, für die Slowakei von 62 Prozent. Beide Staaten liegen somit in der heutigen Europäischen Union nach Slowenien (78 %) und Griechenland (77,9 %) auf dem dritten bzw. vierten Platz. Entsprechend lebte zu diesem Zeitpunkt in Österreich und der Slowakei knapp die Hälfte der Bewohner in Berggebieten, während der Anteil im EU-Durchschnitt unter 18 Prozent lag.⁵ Sowohl die Landwirtschaftspolitik, die nach 1945 in vielen Staaten zunehmend auch zu einem Instrument staatlicher Regionalpolitik geworden ist, als auch Naturschutzkonzepte waren und sind in Österreich wie der Slowakei in markanter Weise auf die jeweiligen Bergregionen ausgerichtet.

Im Projekt wird von der Annahme ausgegangen, dass es in der Tschechoslowakei nach 1945 aufgrund intensiver Eingriffe in die bestehenden Produktions- und Siedlungsstrukturen zunächst zu einer stärkeren Veränderungsdynamik als in Österreich kam. Dennoch ist spätestens am Ende der 1960er Jahre von sich ähnelnden Problemen in beiden Ländern auszugehen, die jeweils auch einen veränderten Blick auf die Auswirkungen moderner Erschließungspolitik evozierten: Die Intensivierung in der Landwirtschaft sowie der Infrastrukturausbau vertieften die Unterschiede zwischen Berg- und Tiefland, da neue technische Möglichkeiten zu einem

⁵ Im erwähnten Forschungsprojekt erfolgte die Definition von Berggebieten nicht allein anhand der Meereshöhe; stattdessen wurden auch weitere Parameter wie Hanglagen oder klimatische Bedingungen berücksichtigt. Dax, Thomas/Hovorka, Gerhard: Berggebiete in Europa. Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes zur Abgrenzung, Situation und Politikanalyse. Wien 2004, hier 9f.

„zunehmenden Gewicht von Umweltfaktoren“ in den Bergregionen führten.⁶ Im Agrarsektor nahm der Produktionsrückstand gegenüber anderen Regionen zu; es kam zu einer abnehmenden Landnutzung und einem Siedlungsrückgang. In Reaktion darauf initiierte Österreich 1972 eine neue Form der Bergbauernförderung.⁷ Bereits 1968 hatte der Slowakische Nationalrat über die Förderung der Bergregionen zur Stärkung der Siedlungsstrukturen bis hin zur Unterstützung von Privatbauern und des Tourismus beraten.⁸ Trotz dieser Ansätze blieben die Probleme virulent. Parallel zum voranschreitenden Ausbau der Agrarförderung begann eine allgemeine Strukturförderung, die auf die Stärkung von Infrastrukturen und Tourismus setzte und hierfür gewachsene und weiter gepflegte Kulturlandschaften als Ressource entdeckte. Debatten über Umweltprobleme führten zudem zu neuen Schwerpunktsetzungen: Die Weiterentwicklung des Naturschutzes, wie er sich in Österreich anhand der Planungen für den Nationalpark Hohe Tauern (Vereinbarung 1971) und in der Tschechoslowakei in der Ausweisung großräumiger Bergregionen wie der Großen und Kleinen Fatra (Landschaftsschutzgebiete seit 1967 bzw. 1973) als Schutzgebiete zeigte,⁹ bekam durch den Wandel in Landnutzung und Besiedlung neue Schubkraft. Zugleich griffen beide Länder im Rahmen einer strukturpolitischen Erschließung und zur Ressourcennutzung erneut die Idee auf, Stauseen zur Energiegewinnung zu errichten. Um die Hintergründe und Zielsetzungen dieser weiträumigen Veränderungen in den Bergregionen Österreichs und der Tschechoslowakei vergleichend zu untersuchen, analysiert das Projekt die strukturpolitischen Maßnahmen im Bereich von Regionalplanung, Landwirtschaft und Naturschutz. Zum einen werden dafür die staatlichen Akteure (Ministerien, Raumplanung) und die Instanzen auf regionaler Ebene (exemplarisch anhand des Nationalausschusses des mittelslowakischen Kreises und des Bundeslands Kärnten) betrachtet. Zum anderen soll am Beispiel ausgewählter Institutionen geklärt werden, welchen Einfluss wissenschaftlich legitimierte Konzepte technokratisch-planerischen Vorgehens auf die jeweilige Strukturpolitik hatten.

Kontakt:

Dr. Martin Zückert
Collegium Carolinum
Hochstr. 8
81669 München

martin.zueckert [at] collegium-carolinum.de

⁶ Mathieu, Jon: Die dritte Dimension. Eine vergleichende Geschichte der Berge in der Neuzeit. Basel 2011. 158.

⁷ Kröger, Melanie: Die Modernisierung der Landwirtschaft. Eine vergleichende Untersuchung der Agrarpolitik Deutschlands und Österreichs nach 1945. Berlin 2006, 170f und 320-322.

⁸ Zückert, Martin: Auf dem Weg zu einer sozialistischen Landschaft? Der Wandel der Berglandwirtschaft in den slowakischen Karpaten. In: Bohemia 54 (2014), Heft 1, 23-40, hier 36f.

⁹ Würflinger, Ronald: Die Etablierung des Nationalparks (1971-1992). In: Kupper/Wöbse: Geschichte des Nationalparks Hohe Tauern, 121-146. Maršáková-Němejcová, Marie/Mihálik, Štefan: Národní parky, rezervace a jiná chráněná území přírody v Československu [Nationalparks, Reservate und andere Naturschutzgebiete in der Tschechoslowakei]. Praha 1977.