

Wilfried Puwein

Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft in Österreich

Bund, Länder und Gemeinden unterstützen bäuerliche Existenzen in landwirtschaftlichen Problemgebieten durch Prämien. Eine wesentliche Zielsetzung ist dabei die Erhaltung einer Kulturlandschaft, wie sie durch die agrarische Flächennutzung geformt wurde. Wo ein konkretes Interesse der lokalen Tourismuswirtschaft besteht, sind die Zahlungen an bestimmte Pflegeleistungen gebunden.

In Österreich ist der Tourismus ein wichtiger Wirtschaftsfaktor; 1992 erreichten die Einnahmen aus dem internationalen Reiseverkehr 171 Mrd. S, 21% der gesamten Waren- und Dienstleistungsexporte. Die „schöne Landschaft“ ist ein wesentlicher Teil des Tourismusangebotes. Das Landschaftsbild lockt aber nicht nur in- und ausländische Touristen an, es trägt auch generell zur Lebensqualität in den Siedlungsräumen bei. Sieht man von der weitgehend unberührten Naturlandschaft des Hochgebirges und den Stadtlandschaften ab, so wird das Landschaftsbild im wesentlichen durch die Bauern gestaltet; die Kulturlandschaft entstand weitgehend als Nebenprodukt der Agrarproduktion. Mit dem Rückzug der Landwirtschaft aus schwer zu bewirtschaftenden Flächen und der Umstellung auf rationellere Produktionsmethoden treten Änderungen im Erscheinungsbild der Kulturlandschaft ein, die zum Teil von der Gesellschaft wenig gewünscht werden. In hochentwickelten Tourismusgemeinden hat sich bereits die Pflege der Kulturlandschaft vom kostenlosen Nebenprodukt zu einer knappen Dienstleistung gewandelt, die in Auftrag gegeben und bezahlt wird. Den jüngsten öffentlichen Diskussionen zufolge scheint die Erhaltung der Kulturlandschaft zu einem allgemeinen gesellschaftlichen Anliegen geworden zu sein, für das auch entsprechende Mittel bereitgestellt werden sollten. Die Bauern erhoffen sich daraus eine neue Einkommensbasis, die mögliche Verluste kompensieren sollte, wie sie sich durch EG-Agrarmarktregelungen und neue GATT-Bestimmungen ergeben könnten.

Die Nachfrage nach Kulturlandschaft

Elemente der landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft¹⁾ sind Wiesen, Weiden, Äcker mit den verschiedenen Feldfrüchten, Dauerkulturen (Obstanlagen, Weingär-

ten), Waldstücke, Baumgruppen und Einzelbäume, Teiche, Feldbegrenzungen, Terrassierungen, Wege, landwirtschaftliche Gebäude und das Weidevieh. Solange das gewünschte Landschaftsbild zwangsläufig mit der flächenbezogenen Agrarproduktion erhalten bleibt, ist es ökonomisch wenig relevant. Für die zu seiner Erhaltung notwendigen Pflegeleistungen ergibt sich erst

dann ein Preis, wenn sie knapp und daher zielgerichtet nachgefragt werden.

Die Kulturlandschaft hat weitgehend die Eigenschaft eines öffentlichen Gutes, d. h. sie kann von einer Person konsumiert werden, ohne daß sich dadurch die für eine andere Person verfügbare Menge schmälert, und der einzelne kann meist nur zu prohibitiven Kosten vom Konsum der Leistung ausgeschlossen werden. Damit wird zumeist die öffentliche Hand für Pflegeleistungen bestellt und finanziert.

Die Präferenzen der Sommerurlauber für Österreich gründen sich auf das gepflegte Landschaftsbild. Die Bauern schaffen auch die für den Wintertourismus notwendigen Voraussetzungen, indem sie Skiabfahrten und Loipen durch Beweiden und Mähen offenhalten.

miert werden, ohne daß sich dadurch die für eine andere Person verfügbare Menge schmälert, und der einzelne kann meist nur zu prohibitiven Kosten vom Konsum der Leistung ausgeschlossen werden. Damit wird zumeist die öffentliche Hand für Pflegeleistungen bestellt und finanziert.

Kulturlandschaftsbezogener Tourismus

Die gepflegte bäuerliche Kulturlandschaft begründet bei vielen Gästen Präferenzen für eine bestimmte Region. Sie sind bereit, hier für Unterkunft, Mahlzeiten, Liftkarten usw. mehr zu zahlen als in Regionen, die nicht durch die Landwirtschaft geprägt sind. Wird die Landschaftspflege als kostenloses Kuppelprodukt nicht mehr im vom Gast erwünschten Ausmaß gewährleistet, müssen Hotelbesitzer, Seilbahnunternehmen oder Fremdenverkehrsverbände und alle sonst von den Ausgaben der Touristen profitierenden Wirtschaftsbeiriche für die Pflegemaßnahmen vorsorgen.

¹⁾ In der Literatur wird meist von der Kultur- und Erholungslandschaft gesprochen. Eine Erholungslandschaft kann muß aber nicht landwirtschaftlich geprägt sein (z. B. ursprüngliche Naturlandschaften, durch technische Großprojekte geschaffene Erholungsgebiete).

Die Freizeittätigkeiten in der Landschaft, durch die der Tourist Entspannung und Erholung sucht, sind recht vielfältig — sie reichen vom Wandern und Betrachten der Natur, also einem intensiven Erleben der Landschaft, bis zu

Nachfrage stagniert

Sportarten, für die die Landschaft lediglich eine Kulissenfunktion ausübt. Es erhebt sich die Frage, wie groß der Anteil der Touristen ist, für welche die Kulturlandschaft ein wesentliches Reisemotiv bildet.

Die Freizeittätigkeiten und damit auch die Anforderungen an die Gestaltung der Erholungslandschaft sind über die Jahreszeiten sehr unterschiedlich. Die größte Bedeutung hat die Landschaftspflege wohl für den Sommerurlauber. Ein Profil der Urlaubsmotive deutscher Touristen (Übersicht 1) zeigt, wo die Präferenzen der wichtigsten ausländischen Feriengäste in Österreich, der Deutschen, liegen:

Westdeutsche Urlauber in Österreich 1991 *Übersicht 1*

	Österreich-Reisende	Alle Reisenden
	Anteile in %	
<i>Reisemotive</i>		
Natur erleben	64	56
Reine Umwelt	49	44
<i>Sportaktivitäten</i>		
Wandern	71	48
Schwimmen	51	67
Radfahren	15	18
Klettern oder Bergsteigen	14	6
Alpiner Skilauf	11	2
Skilanglauf	5	1

Q: Österreich-Werbung Abteilung Marktforschung Tour MIS-Deutschland 1991 Wien 1992

Österreich-Urlauber schätzen vor allem Naturerlebnis und reine Umwelt. Sie wollen wandern, schwimmen und zunehmend radfahren. Allein dieses Urlaubsprofil zeigt die Bedeutung der Kulturlandschaft für den heimischen Tourismus.

Der Winterurlauber kommt nach Österreich in erster Linie wegen des Skisports. Während der Langläufer die Kulturlandschaft, also den Wechsel von Wald, freien Flächen, Bauerngehöften, intensiv erleben kann, ist sie für den Alpinkifahrer oft nur Kulisse, die er rasch durchfährt. Für den alpinen Skilauf sind großzügig angelegte mechanische Aufstiegshilfen ohne Wartezeiten, breite, gepflegte, schneesichere Pisten und Tiefschneeabfahrten im freien Gelände wichtig. Der Bau von Liftanlagen, Bergrestaurants und Skiabfahrten ist mit zum Teil großen Eingriffen in das Landschaftsbild verbunden. Besonders auffällig sind die breiten Waldschneisen für Abfahrtskipisten und Liftrassen. Aber auch auf freien Flächen werden einzeln stehende Bäume oder Baumgruppen, herausragende Felsen, Gerinne und Gräben, die zum Reiz der vielfältigen Kulturlandschaft beitragen, entfernt bzw. planiert, da sie für den Skifahrer eine Gefahrenquelle bilden.

Für den reinen Städtetouristen ist die Kulturlandschaft von Bedeutung, soweit sie an den Anreiserouten liegt und nicht durch Lärmschutzbauten verdeckt wird. Städtetourismus wird freilich vielfach kombiniert mit dem Besuch von touristischen Attraktionen im Umland.

Entwicklung des Tourismus *Übersicht 2*

	Sommerhalbjahr		Winterhalbjahr
	Insgesamt	Ohne Städte ¹⁾	
	Anteile an den Gesamtnachtigungen in %		
1975 ²⁾	70,3	64,9	29,7
1980 ²⁾	65,8	60,6	34,2
1985 ²⁾	60,1	54,3	39,9
1990 ²⁾	59,8	53,5	40,2
1992	54,4	49,1	45,6

Q: ÖSTAT — ¹⁾ Landeshauptstädte und Wien — ²⁾ Gleitende Dreijahresdurchschnitte

Die Entwicklung der Nächtigungen seit 1975 (Übersicht 2) zeigt ein kräftiges Wachstum des Wintertourismus (+3,7% pro Jahr) und fast eine Stagnation (+0,5%) des Sommertourismus. In den Landeshauptstädten und in Wien nahmen die Sommernachtigungen aber jährlich um durchschnittlich 1,8% zu. Der besonders landschaftsbezogene Sommertourismus außerhalb der Städte verlor demnach beträchtlich an Bedeutung, 1975 hatte er einen Anteil an den Nächtigungen des ganzen Jahres von fast 65%, 1992 nur noch knapp 49%. Dieser relative Rückgang läßt sich durch eine generelle Verschiebung der Präferenzen im Tourismus (Badeurlaube am Meer, Kulturerebnisse) und die relative Verbilligung von Fernreisen erklären.

Die Landwirtschaft erbringt wesentliche Vorleistungen für den Tourismus, und sie profitiert auch davon durch die Aufwertung der Grundstücke, Direktvermarktung von Agrarprodukten, Vermietung von Gästezimmern und Appartements, den Betrieb von Jausenstationen, Buschenschanken, die Abgeltungen für Skipistenbenützung usw. Bauern sind zum Teil Mitbesitzer von Fremdenverkehrseinrichtungen, betreiben Gasthäuser und Hotels und finden Arbeit in der Tourismuswirtschaft. So waren 1990 8,4% der bäuerlichen Betriebe in Salzburg, 7% in Tirol und 6,5% in Kärnten mit Beherbergungs- und Gaststättenbetrieben kombiniert. Rund 20% der Bauern in Salzburg und Tirol vermieteten Privatquartiere (Übersicht 3).

Gebiete mit Intensivtourismus

In der touristisch motivierten Landschaftspflege zeichnen sich drei Schwerpunkte ab: Landschaften mit intensivem und extensivem Fremdenverkehr sowie außergewöhnliche Kulturlandschaften.

Landwirtschaft und Tourismus *Übersicht 3*
1990

	Land- und forstwirtschaftliche Betriebe			
	Mit Beherbergungs- und Gastwirtschaftsbetrieb		Mit Privatquartieren	
	Zahl der Betriebe	Anteile in %	Zahl der Betriebe	Anteile in %
Wien	55	4,3	—	—
Niederösterreich	1 226	1,8	634	0,9
Burgenland	471	1,8	170	0,6
Steiermark	1 406	2,4	1 664	2,8
Kärnten	1 594	6,5	1 735	7,0
Oberösterreich	1 199	2,2	1 073	2,0
Salzburg	976	8,4	2 291	19,7
Tirol	1 379	7,0	3 991	20,2
Vorarlberg	139	2,0	401	6,1
Österreich	8 445	3,1	11 959	4,4

Q: ÖSTAT Beiträge zur österreichischen Statistik (1 060/10) (1 011)

Über die Landschaftsgestaltung in *Gebieten mit intensivem Fremdenverkehr* entscheidet letztlich der Geschmack der Touristen bzw. der Tourismusmanager, die meinen, diesen Geschmack zu kennen. Ein malerisches Landschaftsbild, gepflegte Wander- und Radwege sowie Skipisten und Loipen werden im Vordergrund der Bemühungen stehen. Eine effiziente, nachfragegerechte Landschaftspflege ist zu erwarten, wenn sie auf *privater Vertragsbasis* zwischen Fremdenverkehrsbetrieben und Bauern festgelegt wird. Wenn aber im betreffenden Gebiet die Tourismuswirtschaft kleinbetrieblich strukturiert ist bzw. wenn sie sich über das Ausmaß und die Art der Pflegeleistungen sowie die Verteilung der Zahllast nicht einigen kann, müßten Gemeinden oder Gemeindeverbände die Landschaftspflege regeln. Hier sei das Beispiel Obergurgl in Tirol angeführt. An der Bewirtschaftungsprämie für Bergbauern beteiligen sich zu 35% die Gemeinde, zu 35% der Fremdenverkehrsverband, zu 20% die Liftgesellschaften und zu 10% die Skischulen (Schemel — Scharpf — Harfst, 1987).

Gebiete mit Extensivtourismus

Die Gemeinden mit intensivem Tourismus sind wohl in der Lage, die Landschaftspflege aus Fremdenverkehrsabgaben zu finanzieren. Gebiete mit *extensivem Fremdenverkehr*, die auf den „sanften Tourismus“ setzen — eine großräumige, ökologisch weitgehend intakte Kulturlandschaft beherbergt nur wenige Touristen — können die Pflege der Landschaft kaum aus örtlichen Fremdenverkehrsabgaben finanzieren. Das öffentliche Gut Kulturlandschaft konsumieren in diesen Regionen viele Tagesbesucher aus umliegenden Tourismuszentren und Städten, ohne viel Geld auszugeben. Gewisse Kostenbeiträge könnten wohl über Parkplatzgebühren eingehoben werden, im wesentlichen scheint aber eine finanzielle Unterstützung der Landschaftspflege durch Länder und Bund erforderlich. Art und Ausmaß der Zahlungen beruhen dadurch letztlich auf politischen Entscheidungen. Die Zahlungen sind gleichzusetzen mit sonstigen staatlichen Aufwendungen für öffentliche Kultur- und Erholungseinrichtungen.

Außergewöhnliche Kulturlandschaften

Außergewöhnliche, agrarisch geprägte Landschaften sind besondere Touristenattraktionen. Sie bilden zudem gleich Baudenkmälern ein erhaltenswertes kulturelles Erbe der Menschheit. Man denke an die Reisterrassen auf Java, die bewässerten Terrassenfluren an den Südhängen des Himalaja oder in den Bergen des Jemen, die mediterrane Kulturlandschaft, die von Hecken oder Trockenmauern umrahmten Weiden in England, die Weinbauterrassen am Rhein und in der Wachau, den Oberwallis mit seiner Flurzersplitterung, die Südhänge des Vintschgaus mit ihren Hangkanälen (Walen), die alpinen Hochtäler mit Berghöfen und Almen, aber auch die Dörfer, Kellergassen und Gewannfluren mit Riemenparzellen im Osten Österreichs. Klimatische und Geländeerschwerisse haben die Menschen besonders herausgefordert und diese Kulturlandschaft entstehen lassen. Dazu kommen gesellschaftspolitische Einflüsse (Erteilung, Grundherrschaft, latente kriegerische Bedrohungen), die das Erscheinungsbild der Landschaft mitgestaltet haben. Die traditionelle Landwirtschaft ist in diesen Gebieten meist sehr arbeitsintensiv,

ihre Mechanisierung ist oft nicht möglich oder mit großen Eingriffen in das Landschaftsbild verbunden. Entsprechend gefährdet ist der Weiterbestand.

Österreich besitzt eine Vielzahl *außergewöhnlicher Kulturlandschaften*. Im Hinblick auf die begrenzten Mittel ist zu entscheiden, welche Landschaft in welchem Umfang konserviert werden soll. Der Weiterbestand einer bestimmten Kulturlandschaft kann vornehmlich im Interesse einer Gemeinde, eines Landes oder des Bundes sein, ähnlich wie es auch für Bauwerke oder Museen gilt. Dementsprechend soll die finanzielle Verantwortlichkeit aufgeteilt werden. Ein Kriterium für die Zuordnung könnte unter anderem der Grad der Einmaligkeit sein: Europaweit seltene Kulturlandschaften betreut der Bund, österreichweit seltene das Land und im Land seltene die Gemeinde. Ein Teil der Erhaltungskosten dieser musealen Landschaften ließe sich durch Einnahmen aus dem Tourismus decken.

Landschaftspflege im Umland der Siedlungen und in Agrarregionen

Naherholungsgebiete

Der Zustand der umgebenden Landschaft beeinflusst die Lebensqualität in den Siedlungen. Die Landschaft ist nicht nur der optische Rahmen des Wohnsitzes und Arbeitsplatzes, in ihr wird auch ein Großteil der Freizeitaktivitäten ausgeübt, insbesondere Wandern, Radfahren, Joggen und

Der Bedarf der zunehmend urbanisierten Bevölkerung an Erholungsräumen steigt. Mit der wachsenden Motorisierung einerseits und der steigenden Beliebtheit des Fahrrades als Freizeitgerät andererseits erschließen die Erholungsuchenden immer weitere Teile des ländlichen Raumes.

Skilanglauf. Diese Sportarten sind in Österreich relativ verbreitet (Übersicht 4). Mit der Verstädterung der Bevölkerung nehmen die sportlichen Freiluftaktivitäten und damit die Bedeutung von *Naherholungsgebieten* zu. Sozialpolitisch ist wesentlich, daß einkommenschwache Bevölkerungsschichten die Naherholungsgebiete ohne größere Kosten besuchen können. Der Massenbesuch an Wochenenden bringt kaum Verkehrsprobleme und die damit verbundenen Umweltbelastungen sind mäßig, da Naherholungsgebiete leicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln, mit dem Rad oder zu Fuß erreichbar sind.

Naturgemäß werden Naherholungsräume in den städtischen Ballungszentren intensiv, im Umkreis der Dörfer und Kleinstädte extensiv genutzt. *Städtische Naherholungsräume* werden zum Teil von den Stadtgemeinden betreut und entsprechend den Anforderungen der Erholungssuchenden gestaltet. Diese wünschen Rad- und Wanderwege sowie freie Flächen zum Lagern, für Picknick und Sport. Viele Großstadtbewohner bevorzugen unberührte Naturlandschaften (z. B. die Lobau bei Wien), andere suchen nur Bade- und Wassersportmöglichkeiten, unabhängig von ästhetischen Reizen der Landschaft (z. B. Entlastungsgerinne in Wien), andere gehen gerne im Wald spazieren. Für viele machen aber auch bäuerlich geprägte

Ausgeübte Sportarten nach Gemeindetyp

Übersicht 4

	Insgesamt	Alle Gemeinden		Wien	Agrarquote über 20%	Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern		Agrarquote bis 4%
		Unter 20.000 Einwohner	20 000 bis 25.000 Einwohner			Agrarquote von 10 1% bis 20%	Agrarquote von 4 1% bis 10%	
				Anteile in %				
Wandern, Bergwandern	35,1	33,3	43,0	35,3	22,1	29,1	35,4	40,6
Radfahren	27,6	26,5	31,1	28,6	21,0	24,4	26,5	31,0
Skilanglauf	12,3	12,8	17,7	6,8	7,4	12,4	14,6	14,1
Laufen, Joggen	7,6	7,1	9,9	7,5	4,2	5,9	7,3	9,3
Schwimmen	43,4	39,1	53,0	50,6	26,0	35,1	40,0	48,2
Alpiner Skilauf	33,5	33,9	40,3	27,5	24,5	33,3	36,4	36,5
Eislaufen	10,7	10,3	12,8	11,6	7,4	8,6	11,0	12,7
Turnen	9,7	8,5	12,1	11,7	4,6	7,0	8,9	11,5
Tennis spielen	8,8	7,5	12,4	10,4	4,2	5,9	8,1	9,9
Fußball spielen	8,6	9,1	8,3	7,4	8,5	9,7	9,2	8,6

Q: ÖSTAT „Kultur und Freizeit Ergebnisse des Mikrozensus Dezember 1985“ Beiträge zur Österreichischen Statistik 1988 (878)

Landschaftselemente (Wiesen, Äcker, Obstbäume, Weidewirtschaft, ursprüngliche Gehöfte und Buschenschanken) den Reiz eines Naherholungsgebietes aus. Für die Erhaltung des gewünschten Landschaftsbildes sollten die Gemeinden sorgen, aus denen die Besucher der Naherholungsgebiete kommen.

Agrarregionen

Der weitaus größte Teil der landwirtschaftlich genutzten Fläche liegt außerhalb der Tourismusregionen und der städtischen Naherholungsgebiete. Das äußere Erscheinungsbild dieser *Agrarregionen* ist aber nicht nur für die Lebensqualität seiner Bewohner wichtig. Auch viele Tagesausflügler aus den näheren Städten wissen hier beim Wandern und Radfahren eine schöne Landschaft zu schätzen. Das Landschaftsbild hat allerdings in den letzten Jahrzehnten viel von seinem ursprünglichen Reiz verloren. Zum Teil mit staatlicher Förderung wurden Flurgehölze und Geländeunebenheiten beseitigt, um die maschinelle Bewirtschaftung zu erleichtern, Feuchtbiotope trockengelegt, um zusätzliche Nutzflächen zu erhalten. Damit hat man aber wertvolle Kleinerelemente der Landschaft ausgeräumt. Neue Wirtschafts- und Wohngebäude wurden zumeist in einem wenig der Landschaft entsprechenden Stil errichtet. Hinzu kommt die Zersiedelung der Landschaft, für die freilich die Landwirtschaft nicht verantwortlich ist.

Die Gesellschaft erwartet nicht nur eine gefällige äußere Erscheinung der Agrarregionen, auch Fragen der Landschaftsökologie, wie die Verbesserung des Wasserhaushaltes und der Bodengesundheit sowie des Artenschutzes, treten in den Vordergrund des öffentlichen Interesses. Europaweit gibt es bereits eine Reihe von Landschaftsprogrammen, die die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten sollen. Sie agieren hauptsächlich mit abzugeltenden Bewirtschaftungsauflagen. Zudem werden ökologisch besonders wertvolle Flächen von der öffentlichen Hand angepachtet oder aufgekauft (Paar — Tiefenbach, 1990).

Erhaltungsmaßnahmen

Über die Notwendigkeit der Erhaltung der Kulturlandschaft besteht wohl ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens. Die Fragen, wer für die Erhaltung vorzusorgen und wer die

Kosten zu tragen hat, werden noch diskutiert. In Österreich unterstützen Bund, Länder und Gemeinden sowie die Tourismuswirtschaft Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft. Gemäß Bundesverfassung sind Land-

Die Prämien von Bund und Ländern erreichten 1992 fast 1,5 Mrd. S, rund 4% des Einkommens der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Zusammen mit den Abgeltungen von Pflegeleistungen durch die Gemeinden und Tourismusinstitutionen bilden die Prämien eine wichtige Einkommensquelle für Bergbauernbetriebe in Fremdenverkehrsgemeinden.

wirtschaft und Naturschutz Landessache. Gestützt auf das im Verfassungsrang stehende Landwirtschaftsgesetz gestaltet jedoch der Bund zentrale Fragen der Agrarpolitik und damit auch der Landschaftspflege. Die Gemeinden und die Tourismuswirtschaft nehmen fördernd oder durch privatrechtliche Verträge auf die Gestaltung der Kulturlandschaft Einfluß.

Maßnahmen des Bundes

Auf der Basis des Landwirtschaftsgesetzes (BGBl. 155/1960) trifft der Bund Maßnahmen „zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes“. In der Fassung des Landwirtschaftsgesetzes 1974 (BGBl. 809/1974) wurde erstmals die Erhaltung der Kulturlandschaft als ein Zweck des Gesetzes angeführt.

Gemäß BGBl. 331/1988 (i d g F., BGBl. 375/1992) ist es u. a. Ziel der Agrarpolitik des Bundes, „die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist, die Kultur- und Erholungslandschaft zu erhalten und zu gestalten ...“.

Das Schwergewicht der Förderungen lag bisher in preispolitischen und produktivitätssteigernden Maßnahmen, die die bäuerlichen Einkommen absichern sollten. Mit der „Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes“ sollten positive externe Effekte der Landbewirtschaftung, wie die Landschaftspflege, gewährleistet sein. Preispolitik und Produktivitätsförderungen hatten freilich auch Produktionsüberschüsse und uner-

wünschte Auswirkungen der Intensivproduktion auf Landschaftsbild und -ökologie zur Folge. Die fortschreitende Aufgabe der Bewirtschaftung von Grenzertragsflächen und der Rückzug der Bauern aus Extremlagen konnten vielleicht gebremst, nicht aber zum Stillstand gebracht werden. Seit Anfang der siebziger Jahre versucht daher der Bund, auch durch Prämien die Landwirtschaft in Problemgebieten zu stützen.

Ein vordringliches Anliegen war zunächst die Erhaltung der Bergbauernbetriebe. Die Berggebiete haben einen besonderen landschaftlichen Reiz. Die Bauern erbringen wichtige Vorleistungen für den Tourismus, indem sie nicht nur die Landschaft durch Mähen und Beweiden offenhalten, sondern auch für die Erhaltung ihrer bemerkenswerten Wohn- und Wirtschaftsgebäude sowie der Nebenstraßen und Wanderwege sorgen. Unter den schwierigen Produktionsbedingungen und den gegebenen Betriebsstrukturen ist es kaum möglich, über die Preispolitik und sonstige Produktionsförderungen entsprechende landwirtschaftliche Einkommen zu sichern, die das Fortbestehen der Bergbauernbetriebe garantieren. 1972 entschloß sich daher der Bund, Bergbauern durch den *Bergbauernzuschuß*, eine pauschale Direktzahlung aus Mitteln des Grünen Plans, zu fördern. Der Anspruch auf einen Zuschuß richtete sich ursprünglich nur nach der Höhe des fiktiven Einheitswertes des Betriebs (Einheitswert plus außerlandwirtschaftliches Einkommen), er war also unabhängig von der tatsächlichen Pflegeleistung. 1991 wurde als spezielle und differenzierte Abgeltung der Bewirtschaftungsleistung die zusätzliche Zahlung von Flächenbeiträgen eingeführt. Die Regelung 1992 (über 1993 wird noch verhandelt) für den Bergbauernzuschuß sah vor:

- einen nach fiktiven Einheitswerten und vier Erschwerniszonen gestaffelten Grundbetrag; Betriebe mit weniger als einer Großvieheinheit je Hektar und Jahr erhalten nur den halben Grundbetrag, Betriebe mit einem fiktiven Einheitswert über 350 000 S sind nicht anspruchsberechtigt;
- einen nach vier Erschwerniszonen gestaffelten Flächenbeitrag

Er ist abhängig vom Ausmaß der landwirtschaftlichen Nutzfläche laut Fruchtfolgeförderung. Der Flächenbeitrag wird ab 4 ha bis einschließlich 10 ha gewährt. Auch in die-

ser Form ist der Bergbauernausschuß eher ein sozialpolitisches Instrument als eine Abgeltung knapper Pflegeleistungen.

Im Höchstfall (Einheitswert bis 50 000 S, Zone 4, 10 ha) erhielt 1992 ein Bergbauer einen Grundbetrag von 27 100 S und einen Flächenbeitrag von 10 500 S, zusammen also 37.600 S an Bergbauernzuschuß pro Jahr.

1992 bezogen 85.675 Bergbauernbetriebe den Zuschuß, wofür ein Betrag von 920 Mill. S ausbezahlt wurde (durchschnittlich 10 740 S je Betrieb).

Gemeinsame Maßnahmen von Bund und Ländern

Die Länder versuchen ebenfalls, über preispolitische und produktivitätsverbessernde Maßnahmen zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen beizutragen. Ein Teil dieser Maßnahmen wird gemeinsam mit dem Bund durchgeführt. Auch an einigen speziellen Landschaftspflegemaßnahmen sind Bund und Länder beteiligt. Um die weitere Entsedelung agrarisch-dominierter Regionen, vornehmlich an den östlichen Grenzen Österreichs, zu bremsen, werden *Direktzahlungen an Bauern in besonders erfaßten „sonstigen benachteiligten Gebieten“* gewährt. Sie sind in einen Grundbetrag und in einen Flächenbeitrag gespalten. Die beteiligten Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Steiermark müssen mindestens ein Viertel der dafür erforderlichen Förderungsmittel aufbringen. 1992 wurden rund 17 000 Betriebe gefördert und 74 Mill. S an Bundesmitteln sowie 76 Mill. S an Landesmitteln eingesetzt (Übersicht 5). Im Gegensatz zu den meisten Berggebieten besteht in diesen benachteiligten Regionen nur wenig Tourismus.

Ein Teil der außergewöhnlichen Kulturlandschaft ist in Österreich durch den Weinbau geprägt. Wegen der derzeit schlechten Ertragslage ist der Weinbau in den extremen Hanglagen sehr gefährdet. In Niederösterreich fördern Bund und Land durch das *Wachau-Sonderprogramm* die Rekultivierung und Erhaltung der Terrassenweingärten in der Wachau. Gefördert werden Rekultivierungen, Mauererhaltungen, Wegebau, Bewässerungsanlagen u. ä. 1991 wurden von Bund und Land gemeinsam 8 Mill. S aufgewendet; 1992 leistete nur das Land einen Beitrag von

Direktzahlungen von Bund und Ländern

Übersicht 5

	Bergbauernzuschuß		Direktzahlungen für sonstige benachteiligte Gebiete				Bewirtschaftungsprämie		Alpungsprämie	
	Bund		Bund		Länder		Länder		Länder	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
	Mill. S									
Niederösterreich	182,6	183,0	15,0	13,5	7,8	10,3	44,3	55,9 ¹⁾	1,5	2,0
Burgenland	3,4	2,8	5,7	6,2	7,1	7,9				
Steiermark	176,9	172,3	38,7	50,9	23,0	48,0	28,6	30,0	10,0	10,0
Kärnten	127,6	127,0	3,7	3,4	7,5	9,8	10,0 ²⁾	11,3	6,0	9,5
Oberösterreich	152,6	152,9					58,7	69,1	1,4	1,4
Salzburg	71,8	72,4					26,3	30,3	12,3	12,7
Tirol	170,7	168,2					57,8	88,4 ³⁾	9,4	10,4
Vorarlberg	42,4	41,6					31,8 ⁴⁾	32,9	8,5	10,0
Österreich	928,0	920,2	63,0	74,0	45,4	76,0	257,5	317,9	49,1	56,0

Q: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Agrarabteilungen der Landesregierungen — ¹⁾ Ausgleichszahlungen zur Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft. — ²⁾ Zusätzlich Handarbeitsprämie (1991 21,9 Mill. S 1992 31,5 Mill. S) — ³⁾ Einschließlich Ökoprämie von 30 Mill. S — ⁴⁾ Zusätzlich Bergbauernhilfe (1991 18,6 Mill. S 1992 17,8 Mill. S) und Kuhhaltungsprämie (1991 7,8 Mill. S 1992 12,0 Mill. S)

4 Mill S In der Steiermark wird eine *Bergweinbauförderung* gezahlt, die sich nach Erschwernispunkten und Flächen richtet Die Förderungssumme für 1 533 Betriebe erreichte 1991 8,6 Mill S.

Bestehende und geplante *Nationalparks* schließen landwirtschaftlich genutzte Flächen ein. Zum Teil will man bestimmte Nutzungsformen in diesen Parks erhalten oder wiedereinführen (z. B. Viehweiden), zum Teil Flächen in einen Naturzustand zurückführen. Das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie unterstützt Maßnahmen der dafür zuständigen Länder zum Ankauf, zur Pacht und zur Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen. Gefördert werden auch Bauern, die ihre Gebäude und Einzäunungen nach den Vorstellungen der Nationalparkverwaltung gestalten. Die Förderungsmittel schwanken entsprechend dem Errichtungsstadium von Nationalparks von Jahr zu Jahr stark, liegen aber erst im Bereich weniger Millionen Schilling.

Maßnahmen der Länder

Entsprechend Angebot und Nachfrage nach Landschaftspflegeleistungen sind die Maßnahmen in den Bundesländern (Wien wird in dieser Studie als Gemeinde behandelt) recht unterschiedlich gestaltet und dotiert. *Bewirtschaftungsprämien für Bergbauernhöfe* ergänzen den Bergbauernzuschuß. Sie wurden Mitte der siebziger Jahre eingeführt und waren von vornherein an Pflegeleistungen gebunden. Ihre Höhe richtet sich nach Bewirtschaftungserchwernissen und bewirtschafteter Fläche. 1992 erreichte die Auszahlungssumme in den beteiligten Bundesländern fast 318 Mill. S. In Vorarlberg wurden die Pflegeleistungen darüber hinaus durch eine Bergbauernhilfe und eine Kuhhaltungsprämie, in Kärnten durch eine Handarbeitsprämie für die Bewirtschaftung extremer Hanglagen abgegolten.

Bundesländer mit Almregionen zahlen Prämien für die Alpwirtschaft. Damit soll verhindert werden, daß Almen nicht mehr bestoßen oder Sennalmen nicht mehr bewirtschaftet und in Galtalmen umgewandelt werden. Die Verwilderung der Weideflächen, das Fehlen von Weidevieh und Menschen, das Verfallen der Alphütten beeinträchtigen den Erholungswert der Almregionen, einen bedeutenden Faktor für den Tourismus. Die *Alpwirtschaftsprämien* in den sieben betroffenen Bundesländern erreichten 1992 zusammen 56 Mill. S. Positive Auswirkungen auf die Alpwirtschaft zeigte gewiß auch eine Regelung des Milchmarktes. Seit die Alpmilch nicht in das Hofkontingent eingerechnet wird, ist in den westlichen Bundesländern eine gewisse Stabilisierung der Kuhalpwirtschaft eingetreten (nach Auskunft der Bundesanstalt für Bergbauernfragen).

Naturschutz und Landschaftsschutz fallen in die Kompetenz der Länder. Die Maßnahmen werden zum Teil über die Agrarreferate, zum Teil über die Naturschutzreferate abgewickelt. Schützenswerte Flächen werden gegen Entgelt vom Grundstückseigentümer unter bestimmten Auflagen bewirtschaftet, brachgelegt, vom Land gepachtet oder angekauft. Solche Maßnahmen sehen fast alle Bundesländer vor. Die Entgelte für Nutzungsbeschränkungen oder

-verzichte liegen zwischen 2.000 S und 3.000 S pro ha und Jahr.

Maßnahmen in den Gemeinden

Der lokale Bedarf an Landschaftspflegeleistungen wird wohl am besten durch die Gemeindeverwaltungen bzw. die Tourismuswirtschaft abgesichert. Von der Vielzahl an Maßnahmen seien hier nur einige Beispiele angeführt: Die höchsten Zahlungen werden naturgemäß in den Orten mit Intensivtourismus in den westlichen Bundesländern geleistet. Die Mähprämien reichen bis 15.000 S pro ha, daneben gibt es Viehhaltungsprämien in der Größenordnung von 5.000 S je Großvieheinheit. In Salzburg gewähren 17 Gemeinden Alpwirtschaftsprämien. Die Stadt Salzburg versucht in den Naherholungsgebieten gewisse Vegetationstypen durch vertragliche Nutzungsregelungen mit den Grundeigentümern zu erhalten (z. B. für Halbtrockenrasen 5.500 S pro ha und Jahr). Für Wien sind die Weingärten an den Hängen des Wienerwalds ein prägendes Landschaftselement. Die Gemeinde sucht durch die Förderung der Neuanlagen von Weingärten dieses Landschaftsbild zu erhalten (Förderungsmittel 1991 4,9 Mill. S.). Ein Großteil des Erholungsgebietes an der Wiener Peripherie (Cobenzl, Bisamberg, Lobau) wird vom gemeindeeigenen Landwirtschaftsbetrieb bewirtschaftet. Gemäß Rechnungsab-schluß der Bundeshauptstadt Wien weist dieser Betrieb 1991 einen Abgang von 5,5 Mill. S aus; die Aufwandseite schließt die Kosten der Pflegeleistungen für das öffentliche Gut Erholungslandschaft ein.

Maßnahmen teilweise wenig zielgerichtet

Die Prämien von Bund und Ländern für Landschaftspflegeleistungen erreichten 1992 fast 1,5 Mrd. S. Dies entspricht zwar kaum 4% des Einkommens der Land- und Forstwirtschaft. In Vorarlberg (rund 17%) und Tirol (über 12%) sind die Zuschüsse jedoch ein wichtiger Einkommensfaktor. Zusammen mit den Abgeltungen der Landschaftspflege durch Gemeinden bzw. Tourismuswirtschaft bilden die Prämien für Bergbauernbetriebe in Orten mit Intensivtourismus sicher schon jetzt eine entscheidende Einkommensbasis.

Mit der zunehmenden Nachfrage nach Kulturlandschaft einerseits und dem schwindenden kostenlosen Angebot von Pflegeleistungen als Kuppelprodukt der Agrarproduktion andererseits werden Prämien weiter an Bedeutung gewinnen und die finanziellen Anforderungen an die öffentlichen Haushalte zunehmen. Dies legt eine ständige Überprüfung der Effizienz des Mitteleinsatzes nahe. Dabei wäre zu klären:

- Welches Landschaftsbild wird angestrebt?
- Welche Pflegeleistungen sind knapp?
- Welche Instrumente eignen sich, die Pflegeleistungen abzusichern?
- Welche Gebietskörperschaft sollte für die Landschaftspflege zuständig sein?
- Wie sind die Abgeltungen zu finanzieren?

Zunehmende landschaftspflegerische und ökologische Ansprüche an die Landbewirtschaftung bedingen steigende Aufwendungen für Planung, Verwaltung und Kontrolle der Maßnahmen. Die Ansprüche sind dabei kleinregional zumeist sehr unterschiedlich. Fragen über die Höhe von Abgeltungen, Kontrollen und die Nutznießer der Pflegeleistungen, die diese möglichst auch bezahlen sollten, können wohl am ehesten auf Gemeindeebene beantwortet werden. Für die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen und genereller Richtlinien sorgen besser die Länder oder der Bund. Es liegt also nahe, Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft möglichst subsidiär aufzubauen.

Die Gebietskörperschaften bedienen sich in ihren Bemühungen zur Erhaltung der Kulturlandschaft verschiedenster Instrumente. Dabei werden die Ziele unterschiedlich direkt angesteuert. *Pauschale Prämien* helfen zwar, die Bauern auf ihren Höfen zu halten, garantieren aber keineswegs die gewünschten Pflegeleistungen. *Viehhaltungsprämien* sorgen wohl für einen bestimmten Viehbestand, sichern aber nicht unbedingt die gewünschte Bewirtschaftung von Futterflächen; das Vieh ließe sich nämlich auch mit zugekauftem Rau- und Krafftutter füttern. *Flächenprämien* garantieren am ehesten eine Offenhaltung der Landschaft. Besondere Landschaftsbildeffekte („Blumenwiese“) und ökologisch motivierte Rücksichtnahmen auf Fauna und Flora (Artenvielfalt, Brutzeiten usw.) lassen sich durch eine *vertraglich genau geregelte Bewirtschaftung* erreichen. In besonderen Fällen kann die gewünschte Nutzung von Flächen langfristig auch durch Kauf oder Pacht abgesichert werden.

Wenn die Nutznießer von Pflegeleistungen diese auch selbst bestellen und finanzieren müssen, ist ein sparsamer Mitteleinsatz zu erwarten. Der direkte Zusammenhang ist jedoch nur in besonderen Fällen gegeben. Zumeist ist die Kulturlandschaft ein öffentliches Gut, ihre Pflege wird daher großteils durch die öffentliche Hand aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Nur in Fremdenverkehrsgemeinden mit speziellen Ansprüchen leisten auch unmittelbare private Nutznießer ihre Beiträge (z. B. Liftgesellschaften, Skischulen). In Tirol werden Direktzahlungen des Landes aus dem Tourismusförderungsfonds finanziert, der aus einer Tourismusabgabe auf den Umsatz der vom Fremdenverkehr profitierenden Unternehmen gespeist wird.

Ausblick

In Österreich besteht in Gemeinden mit *starkem, landschaftsbetontem Tourismus* und in den *traditionellen Ausflugsgebieten der Großstädte* eine konkrete Nachfrage nach Kultur- und Erholungslandschaft. Pflegeleistungen werden hier seit Jahrzehnten in Auftrag gegeben und entlohnt. Die Landschaftspflege wurde vielfach bereits vom Kuppelprodukt zum Hauptzweck der Bodenbewirtschaftung. Entsprechend änderten sich die Produktionstechniken: Die Offenhaltung der Landschaft, ursprünglich eine Folgeerscheinung von Rinderhaltung und Ackerbau, wird

verschiedentlich bereits kostengünstiger durch extensive Schafhaltung oder gar durch bloßes Mulchen des Dauergrünlandes erreicht.

Das Erscheinungsbild der Kulturlandschaft ändert sich laufend. In den Berggebieten sind die vereinzelt Ackerflächen, die mit ihrer jahreszeitlich unterschiedlichen Färbung zur Vielfalt der Landschaft wesentlich beigetragen hatten, seit den fünfziger Jahren weitgehend verschwunden. Die jüngere Touristengeneration kennt inzwischen nur das monotone Dauergrünland und betrachtet dieses als traditionelle Kulturlandschaft. Es ist durchaus vorstellbar, daß für künftige Generationen der Wechsel von Wäldern mit Schneisen für Skiabfahrten und Seilbahntrassen, Stauseen, Golfplätzen und Reitparcours dem Erwartungsbild einer alpinen Erholungslandschaft entspricht.

Mit der Konservierung *außergewöhnlicher Kulturlandschaften* hat man sich bisher in Österreich erst wenig befaßt (z. B. Wachau-Sonderprogramm und Bergweinbauförderung). Hier gilt es zunächst, die Bestände zu erfassen und Zielzustände zu definieren. Erfahrungen darüber gibt es u. a. in Großbritannien, wo die Konservierungspolitik des National Trust nicht nur die Landschaft und Bauwerke, sondern auch den Feldfrüchtebau, die Haustierrassen und selbst die Eigenarten der Bewirtschaftler einschließt. So werden z. B. in Wales landwirtschaftliche Grundstücke des National Trust möglichst an walisisch sprechende Bauern verpachtet.

Die Erhaltung der Kulturlandschaft in *extensiven Tourismusregionen* wird u. a. davon abhängen, ob sich der „sanfte Tourismus“ zu einer ausreichenden Einkommensquelle der Bauern entwickeln kann. Neben der Beherbergung und Verköstigung sieht man in der Produktion ökologischer Agrar- und Verarbeitungsprodukte gewisse Chancen für die Bewohner dieses Raumes.

Die Kulturlandschaft im *Umland von städtischen Wachstumszonen* wird zumeist vornehmlich unter dem Aspekt eines *Bauhoffnungslandes* betrachtet. Rechtzeitige raumordnerische Maßnahmen und Pflegevorsorge für Erholungslandschaften könnten auf lange Sicht die Lebensqualität von neuen Ballungszentren sichern.

Die Bauern *in den Agrarregionen* abseits der Fremdenverkehrs- und Naherholungsgebiete leisten wohl einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft. Die mit der Bodenbewirtschaftung verbundenen Pflegeleistungen sind aber in der Regel nicht knapp und daher auch kaum zielgerichtet nachgefragt. So lassen sich auch die Hoffnungen der Bauern auf generelle Abgeltung dieser Pflegeleistungen nur schwer begründen. Abgeltungen für ökologiekonforme Bewirtschaftung und Pachtzinsen für Schutzzonen werden vermutlich kaum ein Einkommenssegment bilden, das die gegebenen bäuerlichen Strukturen längerfristig absichern würde.

Die EG führte 1987 Beihilfen zur „Unterstützung umweltfreundlicher Erzeugungspraktiken in der Landwirtschaft“. Dabei stand zunächst freilich nicht die Verbesserung der Landschaftsökologie, sondern die Verringerung der Agrarüberschüsse durch Extensivierung der Produktion im Vordergrund. Bezeichnenderweise beteiligten sich als

erste die besonders um Konservierung oder ökologische Verbesserungen bemühten Staaten wie Großbritannien und Nordirland, Deutschland, die Niederlande und Dänemark mit Projekten daran. Die neue Gemeinsame Agrarpolitik enthält auch eine Verordnung über landwirtschaftliche Erzeugungspraktiken, die den Erfordernissen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraums gerecht werden. Ziel der Verordnung ist, die doppelte Rolle der Landwirte als Erzeuger und Erbringer von Leistungen für die natürliche Umwelt und die Landschaft durch die Förderung weniger intensiver und um-

weltverträglicher Bewirtschaftungsmethoden anzuerkennen

Literaturhinweise

Paar M, Tiefenbach M. „Förderungsprogramme zur Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft in Europa“ Umweltbundesamt Wien Reports 1990 (UBA-90-037)

Schemel H-J, Scharpf, H., Harfst W. „Landschaftserhaltung durch Tourismus“ Umweltbundesamt Berlin Texte 1987 (12/87)

2100 Korneuburg,
Industriestraße 1
Telefon 0 22 62/56 15,
Telefax 56 18

SRZ

SATZ
REPRO
ZENTRUM
KORNEUBURG
GES. M B H

Bei Satz und
Repro sind wir
vielen einen
kleinen Schritt
voraus.

