

---

**Bundesanstalt für Bergbauernfragen**

---

# **Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich**

**Politiken zur Sicherung von Umwelt- und  
Kulturleistungen und ländliche Entwicklung**

**OECD - Fallstudie**

Forschungsbericht Nr. 43

Gerhard Hovorka

Wien, 1998

## Intention der Schriftenreihe

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

Originally published by the OECD in English under the title:

***Rural Amenity in Austria. A Case Study of Cultural Landscape.***

Teil I des Berichtes wurde von der Bundesanstalt für Bergbauernfragen auf Deutsch erstellt und von David Westacott ins Englische übersetzt.

Teil II und Teil III wurden von Thomas Dax und Gerhard Hovorka ins Deutsche übersetzt.

© OECD, 1998 (Organisation for Economic Co-operation and Development)

Deutsche Veröffentlichung mit Genehmigung der OECD.

Die OECD zeichnet nicht für die deutsche Übersetzung verantwortlich.

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:

Bundesanstalt für Bergbauernfragen,

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

email: [office@babf.bmlf.gv.at](mailto:office@babf.bmlf.gv.at)

EDV-Unterstützung und Layout: Roland Neissl

Lektorat: Michaela Hager, Helga Pflögl

Umschlaggestaltung: Georg Eichinger und Christian Knechtl

Druck: Amtmann GesmbH, 1070 Wien

ISBN: 3-85311-048-7

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>9</b>
<b>Einleitung der OECD</b>	<b>11</b>
<b>Teil I: Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich (Gerhard Hovorka)</b>	
<b>1. Einleitung</b>	<b>15</b>
<b>2. Darstellung des österreichischen Berggebietes</b>	<b>19</b>
2.1 Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung	19
2.2 Sozioökonomische Struktur und Entwicklung	20
2.3 Ökologische Entwicklung und Verkehrsproblematik	22
2.4 Kurzzusammenfassung der Entwicklungen im Alpenraum	23
2.5 Die Bedeutung der Bergbauern für die Kulturlandschaft im Berggebiet	24
<b>3. Die Berggebietspolitik in Österreich im Überblick</b>	<b>27</b>
3.1 Räumlich integrierte Politiken für die Berggebiete in Österreich	27
3.2 Beiträge von Sektorpolitiken zur Entwicklung im Berggebiet	36
<b>4. Das Bergbauernsonderprogramm als zentrales Element der österreichischen Berggebietspolitik</b>	<b>40</b>
4.1 Historische Wurzeln der Agrarpolitik für das Berggebiet in Österreich	40
4.2 Philosophie und Rahmenbedingungen des Bergbauernsonderprogrammes	45
4.3 Instrumente und Maßnahmen des Bergbauernsonderprogrammes	46

---

4.4	Dotierung, Leistungen und Spezifika des Bergbauernsonderprogrammes	62
4.5	Wichtige Politikmaßnahmen der Länder für das Berggebiet	72
<b>5.</b>	<b>Die Bewertung der Erfolge der österreichischen Berggebietspolitik</b>	<b>75</b>
5.1	Auswirkungen regionalpolitischer Ansätze zur Stärkung der endogenen Entwicklung der Berggebiete	75
5.2	Die Auswirkung des Bergbauernsonderprogrammes auf das Berggebiet	78
<b>6.</b>	<b>Die österreichische Berggebietspolitik im Rahmen der Gemeinschaftspolitik der EU</b>	<b>87</b>
6.1	Die österreichische Berggebietspolitik nach dem EU-Beitritt	87
6.2	Österreichische Gestaltungsinitiativen für eine Berggebietspolitik der EU	94
<b>7.</b>	<b>Die österreichische Berggebietspolitik als Modell für allgemeine Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen</b>	<b>98</b>
7.1	Wertung der österreichischen Erfahrungen	98
7.2	Verallgemeinerbare Kriterien einer erfolgreichen Berggebietspolitik	101
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>103</b>
	<b>Anhang I: Abbildungen und Tabellen</b>	<b>108</b>
	<b>Anhang II</b>	<b>116</b>

## **Teil II: „Amenity“ - Politik, Nachhaltigkeit und Erhaltung der Kulturlandschaft (Ian Hodge)**

<b>Einleitung</b>	<b>131</b>
<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>131</b>
<b>1. Der österreichische Kontext und die österreichische Fallstudie</b>	<b>132</b>
<b>2. Ökonomische Theorien und die Kulturlandschaft</b>	<b>132</b>
2.1 Die Umwelt in der Analyse der Agrarpolitik	133
<b>3. Nachhaltigkeit als Erhalt des Kapitalstocks</b>	<b>137</b>
3.1 Die Bedeutung des natürlichen Kapitals	138
<b>4. Politik und nachhaltige Entwicklung</b>	<b>140</b>
<b>5. Institutionen und Kultur-landschaft</b>	<b>142</b>
5.1 Umsetzung der Politiken	143
5.2 Andere politische Ziele	144
5.3 Örtliche Unterschiede	145
<b>6. Politikevaluierung</b>	<b>146</b>
6.1 Evaluierung im engeren Sinn	146
6.2 Die Wirkungen von Unterstützungsmaßnahmen	147
6.3 Bewertung der Auswirkungen der Politik	148
6.4 Schlußfolgerungen ziehen	151
<b>7. In Richtung einer effektiveren Politik</b>	<b>152</b>
7.1 Präzise Anforderungen definieren	152
7.2 Antwort auf örtliche Unterschiede	153
7.3 Aufbau örtlicher Einrichtungen	154
<b>8. Schlußfolgerungen</b>	<b>155</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>157</b>

**Teil III: Attraktive Kulturlandschaften als  
Grundlage ländlicher Entwicklung  
(Heino von Meyer)**

<b>1. Kulturlandschaften - ein Potential für die Entwicklung</b>	<b>161</b>
1.1 Das Konzept der ländlichen Attraktivitätswerte	161
1.2 Kulturlandschaften als ländliche Attraktivitätswerte	162
1.3 Berggebiete – Probleme und Perspektiven	164
<b>2. Ansätze der Berggebietspolitik – ein Überblick</b>	<b>166</b>
<b>3. Direktzahlungen für die Berglandwirtschaft</b>	<b>169</b>
3.1 Zielsetzungen	169
3.2 Ausrichtung	172
3.3 Differenzierung	173
3.4 Finanzielle Aspekte und Ergebnisse	174
<b>4. Verstärkte Integration</b>	<b>177</b>
4.1 Agrar-Umweltmaßnahmen	178
4.2 Markenzeichen und Vermarktung	179
4.3 Konzepte des ländlichen Tourismus	180
4.4 Lokale Initiativen und Regionalmanagement	181
<b>5. Schlußfolgerungen</b>	<b>182</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>184</b>

# Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b>	<b>Der Grundbetrag des Bergbauernzuschusses je Betrieb im Jahr 1993 (in öS) .....</b>	<b>55</b>
<b>Tabelle 2:</b>	<b>Der Flächenbeitrag des Bergbauernzuschusses (in öS) .....</b>	<b>55</b>
<b>Tabelle 3:</b>	<b>Die Ausgaben im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes (1972-1990) .....</b>	<b>65</b>
<b>Tabelle 4:</b>	<b>Die Förderungsmaßnahmen des Grünen Planes .....</b>	<b>111</b>
<b>Tabelle 5:</b>	<b>Einteilung der Bergbauernbetriebe nach Erschwerniszonen und Bundesländer im Jahr 1996.....</b>	<b>111</b>
<b>Tabelle 6:</b>	<b>Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes (Budgetkapitel 602 und 603).....</b>	<b>112</b>
<b>Tabelle 7:</b>	<b>Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes (Budgetkapitel 602 und 603) zu konstanten Preisen (Verbraucherpreisindex: 1986 = 100) .....</b>	<b>113</b>
<b>Tabelle 8:</b>	<b>Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes von 1991 - 1994 (Budgetkapitel 602 und 603) .....</b>	<b>114</b>
<b>Tabelle 9:</b>	<b>Die Bewirtschaftungsprämien der Länder im Jahr 1993 .....</b>	<b>114</b>
<b>Tabelle 10:</b>	<b>Die Ausgaben im Rahmen Grüner Plan - Bergbauerngebiete und sonstige benachteiligte Gebiete (1991-1994) .....</b>	<b>115</b>
<b>Tabelle 11:</b>	<b>Der Bergbauernzuschuß 1993 nach Erschwerniszonen gegliedert .....</b>	<b>117</b>
<b>Tabelle 12:</b>	<b>Bergbauernzuschuß 1993 gegliedert nach der Bemessungsgrundlage .....</b>	<b>117</b>
<b>Tabelle 13:</b>	<b>Der Bergbauernzuschuß 1993 nach Bundesländern.....</b>	<b>118</b>
<b>Tabelle 14:</b>	<b>Einkommen der Haushalte der Bergbauern Österreichs (1995).....</b>	<b>176</b>

# Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1: Verteilung der Bergbauernbetriebe nach Erschwerniszonen.....</b>	<b>48</b>
<b>Abbildung 2: Die langfristige Entwicklung des Bergbauernzuschusses .....</b>	<b>52</b>
<b>Abbildung 3: Berggebiet und sonstige landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete in Österreich.....</b>	<b>108</b>
<b>Abbildung 4: Elemente der großräumigen Struktur .....</b>	<b>109</b>
<b>Abbildung 5: Zielgebiete gemäß EU-Strukturfonds .....</b>	<b>110</b>



## VORWORT

Aus verschiedenen Gründen - topographische Bedingungen in den Berggebieten, großräumige Rاندlage zu den westeuropäischen Ballungszentren, verspätete und begrenzte Industrialisierung - ist Österreich in einem geringeren Maße verstädtert als viele andere Staaten Europas. Der überwiegende Teil Österreichs weist daher auch heute noch einen mehr oder weniger ausgeprägten ländlichen Charakter auf. Auch in den meisten Industriegebieten in Österreich erreicht die Verdichtung von Bevölkerung, Besiedlung und wirtschaftlichen Aktivitäten keineswegs das Niveau klassischer europäischer Industrieregionen.

Regionalpolitik in Österreich war und ist daher vorwiegend eine Politik für den ländlichen Raum.

Unter den diversen sektoral ausgerichteten Politikbereichen hat die Agrarpolitik eine besondere Affinität zum ländlichen Raum. Das gilt auch heute noch - ungeachtet der Tatsache, daß auch in ausgeprägt ländlichen Regionen die Land- und Forstwirtschaft heute nur mehr zu einem geringen Teil zu Wertschöpfung und Beschäftigung beiträgt. Während jedoch in vielen anderen Staaten die Agrarpolitik erst allmählich eine räumlich-vernetzte Betrachtungsweise zu entwickeln beginnt, wurde dem Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft einerseits und ihres räumlichen Umfeldes in Österreich schon Anfang der 70er Jahre Beachtung geschenkt. Besonders deutlich wurde dies in der Bergbauernpolitik, die über viele Jahre hinweg landwirtschaftliche und außerlandwirtschaftliche Aktivitäten der Bergbauern in Österreich unterstützt hat und damit nicht nur zur Erhaltung der Landwirtschaft in vielen benachteiligten Gebieten sondern auch zur Sicherung funktionsfähiger Wirtschafts- und Sozialstrukturen in den österreichischen Berggebieten beigetragen hat.

Eine Zusammenarbeit zwischen Regionalpolitik und agrarischer Strukturpolitik lag somit nahe und wurde von beiden Seiten - ich meine: zum gegenseitigen Nutzen - über viele Jahre hinweg aktiv betrieben. Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen fungierte dabei seit vielen Jahren als eine wichtige Schnittstelle zwischen Regionalpolitik im ländlichen Raum und Agrarpolitik für benachteiligte Berggebiete.

Österreich war es stets ein Anliegen, diese positiven Erfahrungen mit einer engen Zusammenarbeit zwischen Regionalpolitik und Agrarpolitik auch im internationalen Gedankenaustausch zu vermitteln. Die einschlägigen Fachgremien der OECD boten dafür seit längerem einen kompetenten Rahmen.

Als Beitrag zu diesem Diskurs hat das Bundeskanzleramt die Bundesanstalt für Bergbauernfragen mit der Erarbeitung der nun vorliegenden Studie über den Zusammenhang zwischen Kulturlandschaft, Berglandwirtschaft und ländlicher Entwicklung beauftragt. Die Arbeit wurde von Vertretern des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft begleitet. An dieser Stelle möchte ich den beteiligten Kollegen aus dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft meinen Dank für ihre wertvolle Mitarbeit aussprechen. Die zahlreichen Anregungen haben zweifellos zur Qualität der Ergebnisse beigetragen.

Die Studie wurde im September 1997 im Rahmen der OECD-Fachgruppe für ländliche Entwicklung diskutiert und liegt nun - gemeinsam mit den Kommentaren der von der OECD beauftragten internationalen Experten - als Publikation vor.

Ich hoffe, daß die vielen interessanten Ergebnisse der Studie ebenso wie die anregenden Kommentare der Experten einen Beitrag zur Weiterführung des Diskurses im nationalen und internationalen Rahmen leisten und helfen, das Verständnis für die Notwendigkeit einer räumlich-integrierten Politik für die ländlichen Regionen zu vertiefen.

Ministerialrat

Dipl.Ing. Mag. Wolf HUBER

Leiter der Abteilung für die Koordination

in Angelegenheiten der Raumordnung und Regionalpolitik

im Bundeskanzleramt

## **EINLEITUNG DER OECD**

Natürliche und kulturelle/kulturhistorische Besonderheiten, die von ursprünglicher Wildnis und Berggebieten bis zu Kulturlandschaften und historischen Baudenkmälern reichen, gehören zu den wichtigsten komparativen Vorteilen ländlicher Regionen, wenn man die steigende Nachfrage nach diesen Attraktivitätselementen, nicht nur durch die örtliche Bevölkerung sondern auch durch die Stadtbewohner, berücksichtigt. Und dennoch ergeben sich für die Nutzung dieser Entwicklungspotentiale zur Stimulierung der Wirtschaft und zur Arbeitsplatzbeschaffung bedeutende politische Probleme hinsichtlich einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung und der Bewertung von immateriellen „Gütern“.

Oft wird unterstellt, daß die Bewahrung von natürlichen und kulturellen Werten und die wirtschaftliche Entwicklung schwierig miteinander in Einklang zu bringen sind. Aber viele Umweltziele können ohne Wirtschaftsentwicklung nicht erreicht werden. Die zwei sind in gewisser Weise komplementär. Die Bewahrung der von Menschen geschaffenen, besonderen Charakteristika beinhalten eine ständige erhaltende Tätigkeit, welche wiederum Wirtschaftsentwicklung erforderlich macht, um die Bevölkerung im Gebiet zu halten. So kann paradoxerweise wirtschaftlicher Niedergang, der zu Abwanderung und reduzierten lokalen Einkommen führt, das Ziel der Bewahrung sogar noch stärker gefährden.

Für politische Entscheidungsträger besteht das Problem, einen Weg zu finden, um diese natürlichen Potentiale mit einem Wert zu versehen und Strukturen aufzubauen, die der lokalen Ökonomie erlauben, diese direkter zu nutzen und dadurch ihre Aufrechterhaltung sicherzustellen. Dies ist ein besonders kompliziertes Problem, weil beispielsweise seltene Arten, malerische Landschaften oder historische Baudenkmäler sogar von Leuten geschätzt werden, die diese nie aufsuchen und nie in diesem Gebiet Ausgaben tätigen, die aber trotzdem diese Attraktivitätselemente als Teil des weltweiten Natur- und Kulturerbes betrachten.

Innerhalb der Aktivitäten des OECD-Sekretariats für Ländliche und Regionale Entwicklung hat die Beschäftigung mit den „amenities“<sup>1</sup> im ländlichen Raum stets eine hohe Priorität eingenommen. Das Programm hat Beiträge zur internationalen Debatte der Konzepterstellung bezüglich der Attraktivitätselemente

---

<sup>1</sup> „Rural amenities“ werden in diesem Zusammenhang als „Attraktivitätsmerkmale des ländlichen Raums“ übersetzt. Einen adäquaten deutschen Fachbegriff gibt es für dieses Konzept noch nicht.

im ländlichen Raum in der ökonomischen Terminologie, in der Analyse geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen für die Bereitstellung und den Schutz vom „amenities“ und hinsichtlich der ökonomischen Instrumente zur Administration der „amenities“ geleistet.

Nach der Erstellung von zwei theoretischen Berichten über die „amenities“ im ländlichen Raum durch das OECD-Sekretariat haben sich einige Mitgliedsländer bereit erklärt, nationale Berichte vorzubereiten, die typische Beispiele von Politiken bezüglich derartiger attraktiver Gegebenheiten im ländlichen Raum der jeweiligen Länder behandeln. Das Ziel lag darin, die theoretischen Konzepte mit praktischen Erfahrungen zu konfrontieren. Das Bündel von Länderstudien wird beitragen, typische Probleme sowie erfolgreiche Lösungsmuster zu identifizieren. Im Zuge der Diskussion, des Vergleichs und der Kooperation bezüglich dieser Fragestellungen können die OECD-Mitgliedsländer ihre Fähigkeit, diese Attraktivitätselemente in einer effizienten Weise zu verwalten, steigern und dadurch zur Belebung der ländlichen Entwicklung beitragen.

Österreich hat stets ein lebhaftes Interesse an der OECD-Arbeit zur ländlichen Entwicklung bekundet und war auch unter den ersten Ländern, die sich für die Erarbeitung einer Studie bezüglich der „amenities“ im ländlichen Raum zur Verfügung gestellt haben. Die Studie konzentriert sich auf die österreichische Politik für die Berggebiete, welche eine Vielzahl von verschiedenen attraktiven Merkmalen aufweisen. Diese Politik beruht auf einer langen Tradition und wurde über die Jahre vielfach weiterentwickelt und verfeinert.

Zwei internationale Experten wurden (vom OECD-Sekretariat) gebeten, spezifische Probleme der Entwicklung dieser attraktiven Merkmale, welche im Zusammenhang der Berichterstellung durch die österreichischen Verantwortlichen als besonders wichtig erachtet wurden, zu behandeln. Sie hatten die Gelegenheit, mehrere Regionen in Österreich zu besichtigen, um verschiedene Arten von auf die Attraktivitätselemente bezogene Projekte kennenzulernen und ihre Umsetzungsprozesse und Ergebnisse mit Praktikern (der regionalen Entwicklungsarbeit) zu diskutieren.

Der gesamte OECD-Bericht enthält daher den nationalen Bericht „Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich“, erstellt von Gerhard Hovorka, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, sowie die Expertisen zu „‘Amenity‘-Politik, Nachhaltigkeit und Erhaltung der Kulturlandschaft“, erstellt von Ian Hodge, University von Cambridge, Vereinigtes Königreich und „Attraktive Kulturlandschaften als Grundlage ländlicher Entwicklung“, erstellt von Heino von Meyer, PRO RURAL EUROPE, Hamburg, Deutschland. Ähnliche Veröffentlichungen, wie diese über die österreichische Fallstudie, sind für die anderen Fallstudien vorgesehen.

# TEIL I

## Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich

Politiken zur Sicherung von Umwelt-  
und Kulturleistungen  
und ländliche Entwicklung

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Wien von der Bundesanstalt für Bergbauernfragen erstellt. Sie wurde von Gerhard Hovorka, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, verfaßt. Der englische Titel lautet „The cultural landscape in the mountain area of Austria – Policies for the environment and rural development“.



## 1. EINLEITUNG

Kulturlandschaften sind wichtige Elemente der gesellschaftlichen Identität und leisten einen Beitrag zur politischen Kohäsion. In ihrer Vielfalt sind sie ein wichtiger Teil des europäischen Kulturerbes. Ihre Entwicklung erfordert einen behutsamen Umgang (nachhaltige Bewirtschaftung und Pflege) und einen integrierten Ansatz.

In der österreichischen Kulturlandschaftsforschung wird Kulturlandschaft folgendermaßen definiert: "Kulturlandschaft ist ein vom Menschen als Einheit wahrgenommenes räumliches Wirkungsgefüge von natürlichen Gegebenheiten und menschlichen Einwirkungen. Kulturlandschaften entwickeln und verändern sich über die Zeit als Ergebnis des Zusammenwirkens sozioökonomischer, kultureller und naturräumlicher Faktoren" (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst 1995, S. 37). Kulturlandschaft ist daher keinesfalls als statisches Gebilde zu begreifen, sondern als Ausdruck der ökologischen, kulturellen und sozioökonomischen Entwicklung und Veränderung des Wirtschafts- und Lebensraumes. Kulturlandschaft ist, anders als die fertigen Erzeugnisse der Konsumgüterfabrikation, in fortwährender Veränderung begriffen und darum nur als Prozeß zu verstehen. Das lebendige Gefüge einer Kulturlandschaft ist aufgrund seiner inneren Wechselwirkungen mehr als die Summe seiner Teile (vgl. Broggi/Kußtatscher/Sutter 1997, S. 51f.).

Die ländlichen Kulturlandschaften Mitteleuropas - gerade auch in den Bergregionen - sind noch immer stark von der Landwirtschaft geprägt. Sie bestehen aus einer Vielzahl von Elementen wie Siedlungen, Dörfern, Wirtschafts- und Wohngebäuden, Wiesen, Weiden, Äcker, Dauerkulturen (Obstanlagen, Weinärten), Waldstücken, Einzelbäumen und Baumgruppen, Feldbegrenzungen und Wegen, Terrassierungen, Weidetieren, Almen, aber auch Wildtieren und -pflanzen, Gewässern etc. Sie wurden vor allem bei der Berglandwirtschaft durch eine nachhaltige Entwicklung mittels einer standortgerechten Bewirtschaftung bestimmt, d.h. durch eine Bewirtschaftungsform, die natur- und sozialverträglich ist und die dauerhafte Erhaltung oder Herstellung der Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen sicherstellt. Die Kulturlandschaft in ihrer sozioökonomischen, kulturellen und naturräumlichen Dimension ist die wesentlichste Basis für den Tourismus in Österreich, der ein wichtiges Element der nationalen Wirtschaftsentwicklung darstellt. Die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft wird auch von einer großen Mehrheit der österreichischen Bevölkerung als wichtiges Anliegen gesehen.

In Österreich sind drei Hauptfunktionen des Berggebietes zu unterscheiden:

- \* Das Berggebiet ist Lebensraum für die einheimische Bevölkerung.
- \* Das Berggebiet (insbesondere die Alpen) ist Ergänzungsraum für die Bevölkerung Österreichs außerhalb des Berggebietes und großer Teile Europas.
- \* Das sensible alpine Ökosystem ist möglichst wenig gestört zu erhalten und die natürlichen Ressourcen sind nachhaltig zu bewirtschaften.

Im Rahmen der Lebensraumfunktion für die einheimische Bevölkerung erfüllt das Berggebiet Wohn-, Arbeits- bzw. Wirtschafts-, Versorgungs-, Bildungs-, Kultur-, Erholungs- und Verkehrsfunktionen. Die Ergänzungsfunktionen des Berggebietes für die Bevölkerung außerhalb des Berggebietes bestehen v.a. in Erholungs-, Verkehrs- und Versorgungsfunktionen. In seiner Gesamtheit ist das Berggebiet nach wie vor ein Großerholungsraum von europäischer Bedeutung. Für die Erfüllung der Transitverkehrsfunktionen in den Alpen müssen möglichst belastungsarme Lösungen gefunden werden. Die Versorgungsfunktion ergibt sich aus der Erzeugung hochwertiger Nahrungsmittel durch die Landwirtschaft im Berggebiet und aus der umfangreichen Holzproduktion, aus dem Energiepotential der sich ständig erneuernden Wasserkräfte, aus den Trinkwasservorräten sowie aus einer Reihe von Bodenschätzen.

Die nachhaltige Verfügbarkeit der Naturgüter bildet auch die Grundvoraussetzung für die Erfüllung der übrigen Funktionen. Eine Minderung der Quantität und der Qualität der natürlichen Ressourcen beeinträchtigt die Funktionen der Berggebiete sowohl als Lebens- und Wirtschaftsraum der Einheimischen als auch als Erholungs- und Versorgungsraum der Bevölkerung außerhalb des Berggebietes.

Die natürliche Basis für diesen Lebens- und Wirtschaftsraum bildet ein sensibles Ökosystem, dessen sichtbare Erscheinungsform die Kulturlandschaft ist. Eine entscheidende Schlüsselrolle für die Sicherung dieses Ökosystems und damit des gesamten Lebens- und Wirtschaftsraumes fällt der Berglandwirtschaft zu. Lebens- und Wirtschaftsraum insgesamt sind im Berggebiet in einer besonderen Weise von Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft abhängig. Die Abhängigkeiten reichen hier von der Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser) bis zur touristischen Ressource (eine gepflegte Kulturlandschaft wird von den Touristen als Hauptgrund für einen Urlaub in Österreich genannt).



Die ungünstige natürliche Lage der Bergbauernbetriebe kommt vor allem durch starke Hanglage der Wirtschaftsflächen, kürzere Vegetationsdauer, relativ hohe Niederschläge, extreme Witterungsverhältnisse und einem Mangel an alternativen Produktionsmöglichkeiten zum Ausdruck. Dazu kommen häufig schlechtere Verkehrsverhältnisse und eine mangelhafte und teure Infrastruktur. Für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft durch die Bergbauernbetriebe sind daher Förderungen durch die öffentliche Hand erforderlich.

Der im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel seit langem allgemein zu beobachtende Rückgang der Agrarbevölkerung birgt, angesichts der im Berggebiet unter erschwerten Bedingungen erfolgenden landwirtschaftlichen Flächennutzung, die Gefahr in sich, daß die ökologischen Basisfunktionen nicht mehr erfüllt werden können.

Das österreichische Berggebiet ist jedoch schon seit langem keine Agrarregion mehr, sondern ein voll integrierter Lebens- und Wirtschaftsraum, dessen geographische Besonderheiten nicht zu einer Separierung in wirtschaftsstruktureller Hinsicht führen. Sie schlagen sich vielmehr vor allem in räumlicher Enge des für Siedlung und Wirtschaft verfügbaren Raumes und in Handikaps für die Land- und Forstwirtschaft, in teurer Infrastruktur sowie in besonders sensibler Landschaft nieder.

Allerdings zeigen verschiedene Teilräume große Unterschiede in Struktur und Entwicklung, teilweise auf sehr engem Raum. Ein wesentliches Kennzeichen des Berggebietes ist die relative Kleinräumigkeit der Lebens- und Wirtschaftsräume. Nicht zufällig damit im Zusammenhang steht die föderale Struktur mit relativ großer Eigenständigkeit der regionalen (Länder) und lokalen (Gemeinden) Gebietskörperschaften, die einen wesentlichen Bestimmungsfaktor für die Ausformung der Regionalpolitik in Österreich im allgemeinen und im Berggebiet im besonderen darstellt.

Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen sowie ländlicher Entwicklung im Berggebiet in Österreich können daher längerfristig nur dann erfolgreich sein, wenn den komplexen Anforderungen nicht allein mit sektoral orientierten Politiken, sondern durch Einbettung räumlich orientierter Sektorpolitiken in integrierte Regionalentwicklungsstrategien begegnet wird.

In dieser Fallstudie werden zwei Ansätze dargestellt und bewertet, die den Anforderungen einer integrierten Politik für ländliche Regionen im Berggebiet im besonderen Maße entsprechen und über deren Notwendigkeit und Erfolg ein breiter politischer Konsens in Österreich besteht. Dies sind:

- \* die österreichische Bergbauernförderung mit dem Schwerpunkt „Bergbauernsonderprogramm“ als räumlich orientierte Sektorpolitik
- \* integrierte regionalpolitische Ansätze zur Stärkung einer endogenen Regionalentwicklung

Im folgenden Kapitel dieser Fallstudie erfolgt - zum besseren Verständnis der österreichischen Bedingungen - eine Darstellung der österreichischen Berggebiete und seiner wichtigsten Entwicklungen und Probleme. In den anschließenden Kapiteln werden die wichtigsten Ansätze der Berggebietspolitik in Österreich (Politik zur Stärkung einer endogenen Regionalentwicklung und die österreichische Bergbauernförderung mit dem Schwerpunkt „Bergbauernsonderprogramm“) analysiert und eine Bewertung hinsichtlich ihres Beitrages zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländlicher Entwicklung vorgenommen. In einem weiteren Kapitel wird die österreichische Berggebietspolitik nach dem EU-Beitritt (1995) kurz dargestellt und mit der Situation vor dem Beitritt verglichen. In einem abschließenden Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt und Schlußfolgerungen für wichtige verallgemeinerbare Kriterien einer erfolgreichen Berggebietspolitik gezogen.

## 2. DARSTELLUNG DES ÖSTERREICHISCHEN BERGGEBIETES

Die Berggebiete Österreichs haben Anteil an zwei Bergmassiven Europas, den Alpen und dem Gebiet der Böhmisches Masse. Die jüngste Gebietsklassifizierung, die im Zuge des EU-Beitrittes nach Art. 3, Abs. 3 der VO 75/268 der EU durchgeführt wurde, ist die klarste räumliche diesbezügliche Gebietskulisse. Da viele Analysen der Raumplanung nur für das Gebiet des Alpenraumes (=89% des österreichischen Berggebietes) vorliegen, werden in diesem Kapitel der Charakterisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und maßgeblichen Probleme in den Berggebieten Österreichs einheitlich Daten für dieses eingeschränkte Gebiet verwendet. Abbildungen mit den jeweiligen Gebietsklassifizierungen sowie sozioökonomischer Struktur befinden sich im Anhang.

### 2.1 Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung<sup>2</sup>

Der Alpenraum umfaßt entsprechend der Abgrenzung durch die Alpenkonvention<sup>3</sup> fast 2/3 der österreichischen Staatsfläche. Mit einer Bevölkerungszahl von 3,8 Millionen (1991) ist er Wohnsitz für nahezu die Hälfte der österreichischen Bevölkerung. Vier der sechs österreichischen Großstädte liegen innerhalb des Alpenraumes oder direkt an seinem Rand. Die Bevölkerungsdichte belief sich 1991 auf 58 Einwohner je km<sup>2</sup>. In Österreich nimmt die alpine Bevölkerung insgesamt deutlich zu, und zwar stärker als die außeralpine. Allerdings bestehen erhebliche regionale Unterschiede in dieser Entwicklung. Generell ist der Bevölkerungszuwachs in den westlichen Bundesländern stärker als in den östlichen. Im Westteil des österreichischen Alpenraumes (einschließlich eines Großteils von Kärnten) wurden 1971-1991 durchwegs - im besonderen in den Zentralräumen sehr deutliche - Bevölkerungszuwächse verzeichnet. Vor allem in den alten Bergbau- und Industriegebieten des östlichen Alpenraumes kam es hingegen sogar zu - teilweise erheblichen - Bevölkerungsabnahmen.

---

<sup>2</sup> Die Unterkapitel 2.1 bis 2.4 wurden auf Basis von Beiträgen des Österreichischen Institutes für Raumplanung (ÖIR) gestaltet.

<sup>3</sup> Die aufgrund der Höhenlage, Klima und Hangneigung in den Regionen Mühlviertel (Oberösterreich) und Waldviertel (Niederösterreich) nach EU-Recht ausgewiesenen Berggebiete des Böhmisches Massives sind in dieser Darstellung der Alpenen Berggebiete nicht berücksichtigt. Der Anteil dieser Berggebiete an der Gesamtkatasterfläche der Berggebiete Österreichs beträgt 11%.

Der Druck auf den alpinen Dauersiedlungsraum, der nur rund 22% der Katasterfläche beträgt, ist durch die wachsende Zahl von Einwohnern und Haushalten merklich gestiegen. Besonders im westlichen Alpenraum steht einer starken Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik ein geringes Siedlungsflächenpotential gegenüber. Wenngleich bereits über drei Fünftel der österreichischen Alpenbevölkerung in Stadtregionen wohnen, besitzen die österreichischen Alpen noch immer großteils einen ländlichen Charakter.

Besonders in den Gebieten mit intensivem Tourismus kommt zur ansässigen Bevölkerung saisonal noch eine große Zahl von Gästen. Während der Tourismushauptsaison kommt es weithin zu mehr als einer Verdoppelung, in manchen Gemeinden bis zu einer Verneunfachung der durch die ansässige Bevölkerung gegebenen Einwohnerdichte. Im östlichen Alpenraum sind sowohl die aus der dauernden Wohnbevölkerung resultierende Dichte als auch jene während der Tourismushauptsaison wesentlich geringer als im Westteil.

## **2.2 Sozioökonomische Struktur und Entwicklung**

Die generelle Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung unterliegt im Alpenraum derselben Tendenz wie im "Nicht-Alpenraum": Die Zahl der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten geht zurück, Industrie und produzierendes Gewerbe halten trotz teilweise erheblicher Arbeitsplatzverluste immer noch große Anteile an den Gesamtbeschäftigten, die Schwerpunktverlagerung der Arbeitsplätze auf den tertiären Wirtschaftssektor ist auch im Alpenraum sehr augenscheinlich. Der Arbeitsmarkt im westlichen Alpenraum entwickelte sich im Gegensatz zum östlichen Alpenteil dynamisch. In den 70er und frühen 80er Jahren lag die Arbeitslosenrate im Alpenraum wie im übrigen Österreich auf einem sehr niedrigen Niveau. In der Folge kam es aber zu einem deutlichen Anstieg und erreichte im Jahr 1995 6,3 %. Wenngleich der Entwicklungsverlauf tendenziell gleichartig war, lag das Niveau der Arbeitslosenrate im westlichen Alpenraum durchwegs etwas unter dem österreichischen Durchschnitt, im östlichen und südlichen Alpenraum jedoch merklich darüber.

Während 1971 die Agrarquote an der Arbeitsbevölkerung im Alpenraum noch fast 14 % und in großen Teilen noch mehr als 20 % betrug, ging sie seitdem sehr stark zurück - im Alpenraum insgesamt auf knapp 6 %. In den westlichen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist der Agraranteil bis 1991 auf die niedrigen Werte von 2,7 bis 4,9 % gesunken, wobei außerdem der Anteil der Betriebsinhaber im Alter von über 55 Jahren teilweise ausgesprochen hoch ist. Das gilt keineswegs nur für stärker urbanisierte Gebiete. Auch in den inneren Teilen von Seitentälern mit hoher Tourismusdichte beträgt die Agrarquote mitunter nur mehr 2 bis 5 %, womit die Aufrechterhaltung der auch im Inte-

resse der Landschaftspflege gelegenen Flächenbewirtschaftung immer schwieriger wird.

Industrie- und produzierendes Gewerbe haben in Teilen des österreichischen Alpenraums eine traditionell große Bedeutung. 1991 gingen hier noch 36% (1981: 41%) einer Beschäftigung in diesem Sektor nach. Industrielle Verdichtungen befinden sich im österreichischen Alpenraum vor allem in den besser erschlossenen Längs- und Quertälern sowie im Umland größerer Städte.

Die im östlichen Teil des Alpenraumes traditionsreichen und bedeutenden Wirtschaftszweige Bergbau und Grundstoffindustrie sind seit den 70er Jahren einem permanenten Schrumpfungsprozeß unterworfen. Beträchtliche Strukturprobleme weist auch die im Vorarlberger Rheintal konzentrierte Textilindustrie auf.

Der Tourismus hat für die österreichische Wirtschaft große Bedeutung. Die Deviseneinnahmen aus dem Tourismus betragen im Jahr 1995 147 Milliarden öS, die Nächtigungen betragen 117 Millionen (davon 87 Millionen Ausländer) und der Wertschöpfungsanteil des Tourismus am gesamten Bruttoinlandsprodukt betrug ca. 8% bzw. inklusive der indirekt vom Fremdenverkehr profitierenden Unternehmen fast 15% des Bruttoinlandsproduktes. Ein wesentliches Element des Dienstleistungssektors im österreichischen Alpenraum, im besonderen in der Westhälfte, ist der Tourismus. Rund 85 % der Tourismuskonsums und der drauf ausgerichteten Wirtschaftstätigkeit entfallen in Österreich auf den Alpenraum. Hier weist der Tourismus allerdings große Intensitätsunterschiede auf. Während er in der westlichen Hälfte nahezu flächendeckend ein wesentliches oder gar dominantes Element der Wirtschaftsstruktur ist, kommt dieser Wirtschaftsbereich in der Osthälfte nur in wenigen kleineren Gebieten nennenswert zum Tragen. Der Tourismus in Österreich basiert auf die Attraktivität der allgemein hohen Qualität der Kulturlandschaft. Die österreichische Tourismuswirtschaft ist durch eine überwiegend kleinbetriebliche Struktur gekennzeichnet. Ihre Entwicklung wurde seinerzeit besonders im Interesse der Aufrechterhaltung der Besiedlung und Landwirtschaft in peripheren Lagen der alpinen Berggebiete, einer möglichst breiten Streuung der Einkommen des Tourismus in wirtschaftsschwachen Gebieten und der Erhaltung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der ansässigen Bevölkerung bewußt gefördert.

Von großer Bedeutung ist auch die im Rahmen des häuslichen Nebenerwerbs - auch auf einer großen Zahl von Bergbauernhöfen - erfolgende Vermietung von Privatquartieren und Ferienwohnungen bzw. -häusern, die etwa ein Drittel des gesamten Beherbergungsangebotes umfaßt und vor allem im westlichen Österreich eine wesentliche Rolle spielt.

### 2.3 Ökologische Entwicklung und Verkehrsproblematik

In Österreich erreicht der Waldanteil im Berggebiet Werte von 70% und mehr. Ein wesentlicher Teil dieser Fläche, rund 1,3 Millionen ha, erfüllt unverzichtbare Schutzfunktionen, die Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Besiedelung der Alpentäler und des damit verbundenen wirtschaftlichen Geschehens sind. Aufgrund dieser Bedeutung sind der Schutz des Waldes und die Förderung der Forstwirtschaft in einem eigenen Bundesgesetz geregelt.

Insgesamt sind im besonderen die Haupttalzonen sowie die außerhalb derselben gelegenen Intensivtourismusgebiete durch eine fortschreitende Erhöhung der Nutzungsintensität gekennzeichnet. Mit der in den letzten Jahrzehnten sehr starken Bautätigkeit ging eine zunehmende Versiegelung der genannten Zonen einher und es hat sich vielfach - auch infolge der zunehmenden Verkehrsbelastungen - die Umweltqualität zusehends verschlechtert. In verschiedenen Belangen sind aber auch bereits seit längerem intensive Sanierungsanstrengungen im Gange, die bereits zu beachtlichen oder zumindest sichtbaren Erfolgen (z.B. bei Alpenflüssen und -bächen, Alpenseen) geführt haben. Besondere Beachtung verdient auch die bereits erfolgte und die geplante Errichtung von Nationalparks (Hohe Tauern, Nockberge, Kalkalpen) in den Berggebieten. Aber die einzigartigen Naturerhaltungswerte des alpinen Berggebietes gehen weit über die Nationalparks hinaus und können auch am Beispiel der Bedeutung der Almen (20% der Gesamtkatasterfläche) gezeigt werden. Aufgrund ihrer besonderen ökologischen Sensibilität sind der Veränderung der Bewirtschaftungsmethoden enge Grenzen gesetzt.

Nahezu die Hälfte des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs wird über die österreichischen Alpenstraßen abgewickelt. In den letzten Jahren kam es dabei zu deutlichen Steigerungen. Mit rund 30 Mio. Tonnen (1994) macht der Transitgüterverkehr durch Österreich fast die Hälfte des gesamten Straßengüterverkehrs aus.

Während der Hauptreisezeiten kommt es zu sehr hohen Verkehrsbelastungen auf den durch alpine Urlaubsregionen verlaufenden Transitrouten infolge der Überlagerung von Durchreise- und regionalem Verkehr. Insgesamt führt die hohe Verkehrsbelastung im besonderen in den Haupttälern und in den bevorzugten Urlaubsgebieten zu sehr starken Belastungen und die Bewältigung der Verkehrsflut zählt dort zu den Hauptproblemen.

## 2.4 Kurzzusammenfassung der Entwicklungen im Alpenraum

Der Alpenraum ist in Europa ein eigenständiger Lebens- und Wirtschaftsraum mit spezifischen Bedingungen und Problemen und dementsprechenden Interessen. Er ist in zentraler Weise von sektoralen Politiken auf nationaler und EU-Ebene betroffen, v.a. von Wettbewerbs-, Agrar-, Verkehrs-, Energie- und Umweltpolitik. Österreich als Staat mit dem größten Alpenanteil ist den Interessen des Alpenraumes besonders verpflichtet.

Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der letzten 20 Jahre führen insgesamt einerseits zu Gewichtsverlagerungen in den Alpenraum, andererseits zur Verschärfung der Disparitäten auch innerhalb des Alpenraumes (vgl. Schindegger/Zanetti/Deußner/Doubek 1997, S. 13ff.):

- \* Im Alpenraum treten die stärksten Bevölkerungszuwächse, die größte Wohnraumnachfrage und die größte wirtschaftliche Dynamik auf. Damit treten bei teilweise absolut städtischen Siedlungsdichten (bis mehr als 1000 Einwohnern/km<sup>2</sup> Dauersiedlungsraum) Nutzungskonflikte und damit verbundene Probleme in besonderer Schärfe auf.
- \* Ländliche Regionen in Westösterreich mit guten Voraussetzungen für den Winterfremdenverkehr haben einen beachtlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand, aber auch ressourcenbedrohende Nutzungsdichten erreicht.
- \* Demgegenüber weisen alpine Regionen ohne solche Voraussetzungen eine geringe wirtschaftliche Dynamik auf. Dies gilt insbesondere für strukturschwache alte Industriegebiete (in Österreich vielfach innerhalb oder am Rande des Alpenraumes gelegen), die spätestens seit den 80er Jahren einen Schwerpunkt der Regionalpolitik bilden.
- \* Abwanderungsgefährdeten Gebieten an der regionalen Peripherie bzw. in den alpinen Hochlagen stehen die Ballungsraumprobleme der großstädtischen Zentren gegenüber.
- \* Die ökologischen Belastungen infolge der räumlichen Konzentration zahlreicher Raumannsprüche (z.B. Transitverkehr, touristische Nachfrage, Bevölkerungszuwächse und Siedlungsflächennachfrage) wachsen in den Alpentälern dramatisch.

## 2.5 Die Bedeutung der Bergbauern für die Kulturlandschaft im Berggebiet

In Österreich erwirtschaftet die Land- und Forstwirtschaft einen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt von knapp 3%, ihr Anteil an der gesamten Landesfläche beträgt allerdings 86%. Die Produktionsbedingungen werden wesentlich durch die naturräumlichen Bedingungen determiniert. Im größeren Zusammenhang treten dabei innerhalb Österreichs neben dem Alpenraum noch der österreichische Anteil am Böhmischem Massiv (Mühlviertel und Waldviertel) sowie das Flach- und Hügelland im nördlichen und östlichen Vorland des Alpenraumes als weitere Raumtypen auf.

In Österreich sind 36% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (ohne Betriebe juristischer Personen) als Bergbauernbetriebe eingestuft.<sup>4</sup> Sie bewirtschaften 44% der landwirtschaftlichen Nutzfläche und über 50% des Waldes. Im hohen Anteil an der Bewirtschaftung des Grünlandes (Flächenanteil von 70%) kommt die große Bedeutung der Viehhaltung zum Ausdruck. Die Bergbauernbetriebe halten 62% der Milchkühe, 59% aller Rinder, 51% aller Pferde und 68% der Schafe (vgl. Dax 1993, S. 8). Der Ackerbau hat flächenmäßig - aufgrund der nur wenig geeigneten natürlichen Produktionsbedingungen, der vermehrten Marktproduktion sowie infolge der allgemeinen Mechanisierungs- und Spezialisierungstendenzen - mit einem Anteil der Bergbauernbetriebe von 20% im Berggebiet nur noch eine untergeordnete Bedeutung, leistet aber einen wichtigen Beitrag zur Selbstversorgung der Haushalte. Die Hauptnutzung des Ackerlandes durch die Bergbauernbetriebe besteht im Feldfutterbau.

Wie aus diesen Zahlen ersichtlich, hat sich im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Standortbedingungen in Österreich eine stark ausgeprägte regionale Produktionsteilung herausgebildet. Das Schwergewicht der Agrarproduktion im Alpenraum liegt nunmehr in der Grünlandwirtschaft (Rinderwirtschaft und Milchproduktion). Bei den Betrieben der österreichischen Landwirtschaft handelt es sich überwiegend um bäuerliche Familienbetriebe, in denen der Anteil der Fremdarbeitskräfte seit langem sehr gering ist. Nur mehr 37% der Bergbauernbetriebe werden im Vollerwerb geführt. Die Berglandwirtschaft ist in Österreich aufgrund der historischen Agrarentwicklung und der natürlichen

---

<sup>4</sup> Zusätzlich zu den fast 100.000 Bergbauernbetrieben liegen im Berggebiet noch ca. 42.000 Betriebe, die aufgrund geringer Erschwernis keiner der 4 Erschwerniskategorien der Bergbauernbetriebe, sondern der Basiskategorie zugeordnet sind und daher nicht als Bergbauernbetriebe nach den österreichischen Abgrenzungskriterien eingestuft sind.



Bewirtschaftungserschwerisse durch eine kleinbetriebliche Struktur gekennzeichnet: die durchschnittliche Betriebsgröße der Bergbauernbetriebe beträgt nur 12,8 ha landwirtschaftliche Nutzfläche und 9,5 ha Wald. Bergbauernbetriebe mit Kühen haben einen durchschnittlichen Bestand von 7,7 Stück und nur 2,7% dieser Betriebe halten mehr als 20 Kühe.

Die Betriebe im Alpenraum sind für den Schutz des Waldes von großer Bedeutung. Rund zwei Drittel der forstwirtschaftlich genutzten Fläche entfallen auf den Alpenraum. Nicht zuletzt wegen der besonderen ökologischen Bedeutung ist die Forstwirtschaft in Österreich in einem eigenen Forstgesetz geregelt und einer strengen behördlichen Kontrolle unterworfen, die die Bewirtschaftung aufgrund von verbindlichen Plänen reguliert. Im Bereich der Forstbehörde ist auch die Gefahrenzonenplanung angesiedelt, die die Freihaltung und sicherheitstechnische Verbauung von lawinen- und wildbachgefährdeten Zonen regelt.

Die Almflächen (Weide, Wald, unproduktive Flächen) nehmen rund 20% der österreichischen Katasterfläche ein. Die Bewirtschaftung dieser extrem sensiblen Ökosysteme durch Bergbauern hat nicht nur für den Tourismus, sondern auch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht (Schutz vor Naturgefahren wie Lawinen und Vermurungen, Offenhaltung der Landschaft) große Bedeutung. Die Almwirtschaft stellt daher für einen großen Teil der österreichischen Bergbauern einen wichtigen Bereich dar.

Stand die Ernährungsfunktion bei den Anforderungen an die Landwirtschaft früher im Vordergrund, so dient die Bewirtschaftung im Berggebiet heute der Erfüllung einer breiten Palette von Funktionen:

- \* sichere Versorgung mit qualitativ hochwertigen, frischen und preisgünstigen Nahrungsmitteln
- \* Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt (auch für die außeralpine Bevölkerung)
- \* Gestaltung, Erhaltung und Pflege der Kultur- und Erholungslandschaft (Lebens- und Wirtschaftsraum sowie Hauptressource für die Tourismuswirtschaft)
- \* Aufrechterhaltung der Besiedelung sowie sozialer und ökonomischer Aktivitäten im ländlichen Raum
- \* Versorgung mit Rohstoffen und Energie
- \* Verwendung ökologisch verträglicher Bewirtschaftungsformen
- \* Erhaltung der Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten

- \* Setzung von regionalen Wirtschaftsimpulsen
- \* Schutz vor Naturgefahren (z.B. in Form der Schutz- und Bannwälder)

Die Erhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes im Berggebiet ist ohne Bewirtschaftung durch die bäuerliche Landwirtschaft undenkbar. Die Produktivität liegt allerdings im Alpenraum um fast ein Viertel und das Einkommen aus der Landwirtschaft um fast ein Fünftel niedriger als im nichtalpinen Bereich. Bei Bergbauernbetrieben mit besonders hohen Bewirtschafterschwernissen liegt das Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft sogar nur bei 60% des Einkommens der Nichtbergbauernbetriebe. Im jährlichen Bericht des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft an den Nationalrat (Grüner Bericht) wird daher als wichtige Aufgabe der Agrar- und Förderungspolitik die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für Betriebe in benachteiligten Regionen unter Berücksichtigung raumwirtschaftlicher Ziele (Besiedlungsdichte) und ökologischer Erfordernisse (Bodenschutz, Rücknahme des ertragssteigernden Betriebsmittelaufwandes) sowie der Schaffung sozialer Rahmenbedingungen für kleinere bäuerliche Betriebe und direkte Hilfe für benachteiligte Regionen genannt. Nachdem sich schon sehr bald gezeigt hatte, daß der wirtschaftlichen Auseinanderentwicklung von Gunst- und Ungunstlagen über die Agrarpreispolitik nicht mehr zu begegnen war, wurden in den frühen 70er Jahren von der Bundesregierung mit der Einführung eines eigenen Bergbauernsonderprogrammes ein regionaler Schwerpunkt gesetzt, damit waren bereits produktionsneutrale Direktzahlungen an Bergbauernbetriebe verbunden, die in weiterer Folge sukzessive ausgeweitet wurden. Die österreichische Bergbauernpolitik hat zum Ziel, die zur Erhaltung einer den regionalen Erfordernissen angepaßten Besiedelung und Bodenbewirtschaftung sowie der Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft erforderliche nachhaltige Existenzsicherung der bergbäuerlichen Betriebe zu gewährleisten.

### **3. DIE BERGGEBIETSPOLITIK IN ÖSTERREICH IM ÜBERBLICK**

#### **3.1 Räumlich integrierte Politiken für die Berggebiete in Österreich**

##### **3.1.1 Institutionelle Rahmenbedingungen der Regionalpolitik in Österreich**

In Österreich liegt die Kompetenz bezüglich Raumplanung und Regionalpolitik nicht bei einer einzigen staatlichen Institution, sondern ist vielmehr auf eine Vielzahl von staatlichen Maßnahmenträgern auf Bundes- und Landesebene sowie auf die Gemeinden verteilt. Gemäß der österreichischen Bundesverfassung obliegt den Gemeinden die örtliche Raumplanung. Der Bund kann für jene Fachbereiche, die in Bundeskompetenz fallen (z.B. Gewerberecht, Verkehrsrecht, Wasser- und Forstrecht, Bergrecht) sektorale Regelungen mit raumordnenden Charakter treffen. Die normative Regelung aller übrigen hoheitlichen Raumordnungsaspekte fällt in die Residualkompetenz der Länder. In Österreich besteht keine normative Verschränkung von Bundes- und Länderplanungen (etwa nach Schweizer Muster) zu einer integrierten Gesamtplanung.

Neben der hoheitlichen Raumordnung gibt es eine Reihe von - in Österreich nicht oder nur teilweise hoheitlich geregelten - staatlichen Aktivitäten mit großer räumlicher und regionalpolitischer Relevanz. Während Infrastruktur- und Dienstleistungen in der Regel durch gesetzliche Normierung einer der gebietskörperschaftlichen Ebenen zugewiesen sind, gibt es bei Förderungen und Informationsleistungen in Österreich keine derartige Regelungen. In diesem Bereich treten Bund, Länder (und auch Gemeinden) als Träger privatwirtschaftlicher (d.h. nichthoheitlicher) Maßnahmen auf, für die keine Kompetenzgrenzen gelten. Die verschiedenen staatlichen Institutionen agieren daher hier häufig parallel, zum Teil auch in Konkurrenz zueinander, vielfach aber auch unter informeller Zusammenarbeit (vgl. Österreichische Raumordnungskonferenz 1996, S. 51). Seit den 80er Jahren erfolgt die regionale Wirtschaftsförderung von Bund und Ländern teilweise koordiniert.

Als ein wichtiges, gesetzlich nicht normiertes Schlüsselement für die Koordination raumrelevanter Politiken betreiben Bund, Länder und Gemeinden seit 1971 die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), in deren Rahmen auch gesamtstaatliche Grundlagen für eine koordinierte Raumplanung und

Regionalpolitik erarbeitet werden. Die ÖROK als gemeinsame Beratungsplattform, in der auch die Sozialpartner (mit beratender Stimme) vertreten sind, hat bereits 1975 in einer Empfehlung Ziele für die Entwicklung der Berggebiete formuliert. In einem integralen Ansatz wurde das Berggebiet darin als Lebensraum, Erholungsraum und Wirtschaftsraum betrachtet und die Leistungen der Bergbauernbetriebe zur Erhaltung der Kulturlandschaft gewürdigt. Im Österreichischen Raumordnungskonzept der ÖROK von 1991, in dem für die wichtigsten raumrelevanten Sachbereiche die Probleme, Ziele und Maßnahmen enthalten sind, werden die Erhaltung der Kulturlandschaft als Rahmen für Naherholung und Fremdenverkehr, die Vermeidung von Erosionen (Wasser-, Boden- und Katastrophenschutz) und die Erholungs- und Schutzfunktion der Waldwirtschaft als wichtige Funktionen einer standortgerechten, ökologisch verträglichen Bewirtschaftungsform der Landwirtschaft betont. Die ÖROK bildete auch eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß trotz Kompetenzaufsplitterung und stark ausdifferenziertem Förderungswesen die mit dem EU-Beitritt Österreichs verbundene Vorbereitung und Einführung der auf Programmplanung basierenden Strukturfondsförderung der EU termingerecht gelungen ist.

Raumplanung und Regionalpolitik gehören in Österreich dem Anspruch nach zusammen. Die enge Verbindung wird gerade in Hinsicht auf die räumliche Struktur der österreichischen Berggebiete deutlich. Mit einer sehr kleinräumigen und vielfältigen Wirtschaftsstruktur in einem Raum mit besonders sensibler Landschaft sind ordnungspolitische und entwicklungspolitische Aufgaben weder territorial noch sektoral völlig trennbar. Einer engeren Verknüpfung von Raumplanung und Regionalpolitik steht aber die aufgesplitterte Kompetenzsituation entgegen. Dazu kommt, daß beide Aufgabenbereiche Querschnittcharakter haben und sich gegenüber "starken" Fachressorts mit raumwirksamen Aufgaben- und Maßnahmenbereichen in einer vergleichsweise schwachen Situation befinden.

### **3.1.2 Erste Ansätze: Infrastrukturausbau und Betriebsansiedlungen im ländlichen Raum**

Die wirtschaftliche Prosperität der 60er und frühen 70er Jahre ermöglichte einen massiven Mitteleinsatz der öffentlichen Hand zur Verringerung des Nachholbedarfs der ländlichen Regionen im Bereich der infrastrukturellen Ausstattung durch den Ausbau von Spitälern und Höheren Schulen in den Regionalzentren sowie des Straßen- und Telefonnetzes. Damit wurde ein entscheidender Beitrag zum Abbau der regionalen Disparitäten in den Lebensbedingungen geleistet.

Die kräftigen Investitionsschübe in die soziale und technische Infrastruktur, zunächst erfolgreiche Industrieansiedlungen sowie die Tourismusentwicklung in den ländlichen Gebieten, verleiteten dazu, den regionalen Disparitätenabbau generell für machbar zu halten. Das Hauptaugenmerk der Regionalplanung war dementsprechend bis zu den 80er Jahren auf regionales Wachstum wirtschaftsschwacher Regionen durch exogene Impulse (Förderung, Betriebsansiedelung) ausgerichtet.

Mit der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums seit der Mitte der 70er Jahre zeigte sich aber, daß regionale Disparitäten in Wahrheit kaum abgebaut werden können, ja sich in mancher Beziehung sogar noch erhöhen. Die unter den Bedingungen des Konjunkturerinbruches verschärfte Polarisierung zwischen den Zentren und peripheren entwicklungsschwachen Regionen sowie der damals neu hervortretende Problemtyp der strukturschwachen alten Industriegebiete kennzeichneten die Situation zu Beginn der 80er Jahre. Als Modellregionen für die regionalpolitischen Initiativen des Bundes fungierten das ländlich periphere Waldviertel (Teil des Berggebietes außerhalb des Alpenraumes) und das strukturschwache Industriegebiet Aichfeld-Murboden (im östlichen Teil des österreichischen Alpenraumes).

Unmittelbar aus der Kritik an der Regionalpolitik und ihrem Instrumentarium wurde eine regionalpolitische Philosophie entwickelt, die im wesentlichen auch heute noch die Regionalpolitik kennzeichnet: Sie ist getragen von der Idee der Mobilisierung des endogenen Potentials der Regionen, von der Innovationsorientierung der Förderungsmaßnahmen und von der Einbeziehung immaterieller Investitionen in die Förderung.

### **3.1.3 Eigenständige Regionalentwicklung und innovationsorientierte Regionalpolitik<sup>5</sup>**

#### **a) Eigenständige Regionalentwicklung**

Als Reaktion auf neue theoretische Entwicklungsansätze einerseits und auf die Kritik an der traditionellen Regionalpolitik und ihrem Instrumentarium andererseits kam es um 1980 zu einem Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik in Österreich, der sich am besten damit beschreiben läßt, daß die "schwache Region" nicht mehr nur als Objekt staatlicher Regionalpolitik "von oben", sondern zunehmend als "von unten" selbst gesteuertes Subjekt ins Spiel ge-

---

<sup>5</sup> Die Unterkapitel 3.1.3 bis 3.1.5 wurden auf Basis eines Beitrages der ÖAR-Regionalberatung Ges.m.b.H. gestaltet.

bracht wurde. Eine Ausformulierung erfuhr diese Neuorientierung im Konzept der „Eigenständigen Regionalentwicklung“: Die von den Zentren ausgehende Vereinheitlichung der Lebensräume wurde in Frage gestellt, der Eigenwert nichtstädtischer Strukturen entdeckt und die Bedeutung innerregionaler Potentiale und Ressourcen für eine nachhaltige und selbstbestimmte Regionalentwicklung in den Vordergrund gerückt. Gefragt war nicht mehr die Problemlösung für, sondern mit den Menschen in den Regionen. Langfristige Zielsetzung wurde eine stärkere Regionalisierung der Strukturpolitik und eine koordinierte und zielgerichtete integrierte Entwicklung aller in einer Region relevanten Wirtschaftssektoren und Entwicklungsbereiche nach einem regionalen Entwicklungsleitbild (vgl. Bundeskanzleramt 1980).

Dieses Konzept der „Eigenständigen Regionalentwicklung“ war im Gegensatz bzw. als Ergänzung zu sektoral und funktional orientierten Entwicklungsstrategien, die aus der Heterogenität der Gesellschaftsstruktur und der Segmentierung des politisch-administrativen Systems resultieren, sehr stark durch ein territorial gesellschaftspolitisches Konzept gekennzeichnet. Der Schwerpunkt eigenständiger Regionalentwicklung lag von Anbeginn an - trotz einer ganzheitlichen Sichtweise, die auch kulturelle, soziale und politische Aspekte einbezog - im Aufbau nachhaltig strukturverbessernder, ökologisch verträglicher und wirtschaftlich tragfähiger regionaler Projekte. Dieses Konzept wurde sehr stark von regionalen Basisinitiativen im ländlichen Raum getragen.

1975 gründete eine Gruppe von Bauern in den Berggebieten Salzburgs und Oberösterreichs die Österreichische Bergbauernvereinigung (ÖBV). Diese verstand sich zum einen als kritische Agraropposition, aber auch als Initiator innovativer landwirtschaftlicher Projekte.

Um für die Aktivierung von Projektinitiativen eine organisatorische Basis zu schaffen, gründeten Bergbauern aus den Reihen der Österreichischen Bergbauernvereinigung zusammen mit Experten und anderen Aktivisten für eine eigenständige Regionalentwicklung 1978 den Bergland-Aktionsfonds (BAF). Darin vereinigten sich - über die Bauernschaft hinausgehend - alle Kräfte, die für die praktische Umsetzung neuer Entwicklungsansätze in den Berggebieten Österreichs tätig werden wollten. Ein Hauptanliegen des Bergland-Aktionsfonds war die Aktivierung, Beratung und Betreuung von potentiellen Projektinitiativen. Ermöglicht wurde dies durch den Einsatz der ersten Regionalbetreuer/innen und durch die Einrichtung der „Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten Österreichs“ im Bundeskanzleramt.

Im Jahr 1983 wurde als Zusammenschluß des Bergland-Aktionsfonds und sogenannter Regionalvereine, die als Plattformen zum Meinungs- und Ideen-

austausch und Träger vielfältiger sozio-kultureller Aktivitäten in den Regionen eng mit den Regionalbetreuern des Bergland-Aktionsfonds kooperierten und zum Teil mit deren Hilfe entstanden waren, die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR) gegründet. Sie löste Ende 1983 den Bergland-Aktionsfonds als Anstellungs- und Ausbildungsträger der Regionalbetreuer/innen ab und organisierte im Auftrag des Bundeskanzleramtes den Aufbau der Regionalbetreuung in den österreichischen Regionalfördergebieten.

### **b) Innovationsorientierte Regionalpolitik und das Konzept der endogenen Erneuerung**

Relativ bald stellte sich heraus, daß das Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung auch durchaus entwicklungshemmende Elemente aufwies. Dazu zählten unter anderem: Eine zu stark autonomistische Orientierung, die Unterschätzung der Bedeutung von Außenbeziehungen und Einbindungen in nationale und internationale Markt-, Informations- und Entwicklungszusammenhänge und die Gefahr der Überschätzung der endogenen Potentiale und innerregionaler Wirtschaftskreisläufe. In der Regionalpolitik gewann daher zu Beginn der 80er Jahre das umfassendere regionalpolitische Entwicklungsleitbild der "Endogenen Erneuerung" zusehends an Bedeutung. Es handelt sich dabei um eine Kombination der "Eigenständigen Regionalentwicklung" mit einer stärker "innovationsorientierten Strategie". Diese stellt betriebliche und technologische Innovationen und Anpassungsstrategien als Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Unternehmens- und Regionalentwicklung in den Mittelpunkt (vgl. ÖAR-REGIONALBERATUNG, 1994). Der eher kleinräumig, auf teilweise Autonomie ausgerichtete und neben wirtschaftlichen auch sozio-kulturelle und politische Maßnahmen einschließende Ansatz der Eigenständigen Regionalentwicklung wurde damit durch eine Wirtschaftsförderungsstrategie ergänzt. Als Zielsetzung formulierte die marktkonforme innovationsorientierte Regionalpolitik die Verbesserung bzw. Wiedererlangung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung sowie eine regionsgerechte und optimierte Position im "Wettbewerb der Regionen".

Als weiteres Element der endogenen Erneuerung gewann Mitte der 80er Jahre die "beschäftigungsorientierte Strategie" an Bedeutung. Erfolgreiche Regionalentwicklungsstrategien verwenden heute - auf der Grundlage des jeweiligen regionalen Profils (also regionsgerecht) - Elemente aller drei Teilstrategien.

### **c) Staatliche Förderinstrumente zur Unterstützung sektorübergreifender regionaler Entwicklungsinitiativen**

Die von den Proponenten der Eigenständigen Regionalentwicklung forcierte Diskussion um eine Neuorientierung der Regionalpolitik trug wesentlich dazu bei, daß im Jahr 1979 die Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten Österreichs ("Berggebiets-Sonderaktion") im Bundeskanzleramt eingerichtet wurde. Nach einer Erweiterung des Förderungsgebietes auf Problemgebiete außerhalb des Berggebietes wurde sie im Jahr 1985 in "Förderungsaktion für Eigenständige Regionalentwicklung" (FER) umbenannt.

Zielsetzung der Förderaktion war die Unterstützung von kooperativen Wirtschaftsprojekten in allen Sektoren, die in wirtschaftlichen Problemgebieten verwirklicht werden sollten, zu einer eigenständigen Entwicklung beitragen konnten und hohe positive regionalwirtschaftliche Effekte erwarten ließen. Förderbar waren ausschließlich Gemeinschaftsprojekte mit einer demokratischen inneren Struktur. Eine Förderung aus der Berggebiets-Sonderaktion konnte auch mit anderen Bundes- und Landesförderungen kombiniert werden.

Die Ausbildung von Regionalbetreuern und der Aufbau einer "flächendeckenden" Regionalbetreuung stellte eine wichtige flankierende Maßnahme der Berggebiets-Sonderaktion/FER dar. Ein vorrangiges Ziel war dabei, die Förderaktion möglichst rasch in den Regionen zu "verankern" und potentielle Projektträger/innen bei der Projektentwicklung, -einreichung und -umsetzung zu unterstützen. Im Jahr 1990 wurde die Förderungsaktion des Bundeskanzleramtes von einer Investitionsförderung zu einer Beratungsförderung umgewandelt. Damit wurde das Schwergewicht noch stärker auf regionale Innovation und Wissenstransfer gelegt.

Die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Regionalentwicklung (ÖAR) verlagerte im Zuge einer stärkeren Marktorientierung ihren Schwerpunkt von der Regionalbetreuung zur Regionalberatung. Sie wurde 1990 in eine GesmbH umgewandelt, deren neuer Arbeitsschwerpunkt in der Entwicklung eines verkaufbaren Dienstleistungsprogrammes für die Akteure eigenständiger Regionalentwicklung bestand und die nun vertragliche Beziehungen zu einer Vielzahl von großen und kleinen, lokalen, regionalen und nationalen Kunden einging.

Die Länder entwickelten ebenfalls Förderungsprogramme zur Unterstützung regionaler Entwicklungsinitiativen, die für die wirtschaftliche Entwicklung in den Berggebieten von großer Bedeutung sind. Dazu einige ausgewählte Beispiele:



Aus der Erkenntnis, daß viele regionale Initiativen bei der Entwicklung von Projekten eine „erste Hilfe zur Selbsthilfe“ benötigen, wurde in der Steiermark am Anfang der 80er Jahre von der Steirischen Landesregierung die „Steirische Förderungsaktion für regional eigenständige Initiativen“ (STEFREI) beschlossen. Damit soll der Bevölkerung entwicklungsschwacher Regionen die Verbesserung ihrer wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensbedingungen unter dem Aspekt der Selbsthilfe zur eigenständigen Regionsentwicklung ermöglicht werden. Besondere Erfolge konnten damit in der Hebung des Regionsbewußtseins der Bevölkerung und von traditionellen Fertigkeiten sowie in der Kooperation nicht nur zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen, sondern auch zwischen Vereinen, Gemeinden und Betrieben erzielt werden.

Als Förderungsaktion des Landes Kärnten wurde im Jahr 1990 die Aktion Orts- und Regionalentwicklung (ORE) eingerichtet, deren Ziel es ist, die örtlichen Lebensverhältnisse in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, räumlich-gestalterischer bzw. ökologischer Hinsicht im ländlichen Raum zu verbessern und das Bewußtsein für eine gemeinsame übergreifende Zusammenarbeit zu schaffen. Dabei gelten die Grundprinzipien „Hilfe zur Selbsthilfe“ und „Eigenverantwortlichkeit der Bevölkerung“. Entsprechend dem integrativen Förderungsansatz werden Gesamtkonzepte und Projekte, die Teile von Maßnahmenprogrammen sind, unterstützt.

Das Land Niederösterreich hat 1985 als erstes Bundesland Richtlinien für die sogenannte Dorferneuerung beschlossen. Seither haben praktisch alle Bundesländer ähnliche Programme erarbeitet. Dorferneuerung wird als ganzheitliche, d.h. sachbereichübergreifende Aufgabe zur Verbesserung der Lebensverhältnisse auf dem Dorf angesehen. Die aus Landesmitteln geförderten Initiativen örtlicher Arbeitsgruppen und Vereine reichen vom Pflanzen von Bäumen und Anlegen von Biotopen über Müllvermeidung und -trennung, den Bau von Sonnenkollektoren, über die Revitalisierung alter Gebäude und Adaptierung als Gemeinschaftszentren, bis hin zur Herausgabe von Ortschroniken und zur Veranstaltung von Dorffesten.

Im Bundesland Tirol besteht seit 1971 das „Raumordnungs - Schwerpunktprogramm“ (ROSP) als umfassendes Instrument der Raumordnungs- und Regionalpolitik, das im Rahmen von jährlich neu zu bestimmenden fachlichen Schwerpunkten zur Förderung regional bedeutsamer Vorhaben bestimmt ist. Ein wesentlicher wenn auch nicht der alleinige Zweck ist die Förderung der wirtschaftlich benachteiligten Gebiete. In enger Kooperation mit den betroffenen Regionen wurde ein Entwicklungsprogramm erarbeitet und 1990 von der Tiroler Landesregierung beschlossen. Ziel ist es, durch eigenständige regionale Entwicklungsmaßnahmen den Lebens- und Wirtschaftsraum unter Bewahrung und Unterstützung regionaler und lokaler Identität zu stärken und unter

Berücksichtigung der ökologischen Sensibilität des Landes, die Lebensqualität der Menschen vor allem im ländlichen und peripheren Raum sicherzustellen (vgl. Österreichische Raumordnungskonferenz 1993, S. 205f.).

### **3.1.4 Von der regionalen Wirtschaftsförderung zu einem breiten Verständnis einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung**

Intensive Wohnbautätigkeit, eine fast ausschließlich von der Nachfrage gesteuerte Flächenwidmung seitens der (in der örtlichen Raumplanung autonomen) Gemeinden sowie weithin fehlende Vorgaben seitens der Regionalplanung (der Länder) ließen die Siedlungsentwicklung außer Kontrolle geraten.

Die Folgen der ungebremsten Siedlungsentwicklung (Landverbrauch, Verkehrsentwicklung, Bodenspekulation), die in einigen Regionen durch ausländische Nachfrage nach Ferienwohnsitzen noch forciert worden ist, führten gerade im alpinen Raum zu Beginn der 90er Jahre zu einem Umdenken in Richtung ordnungspolitischer Aufgabenstellungen. Die Wiederbelebung von Steuerungsmaßnahmen seitens der regionalen Raumplanung (in Ergänzung zu den finanziellen Anreizen der Wirtschaftsförderung) spiegelt auch sehr deutlich das Österreichische Raumordnungskonzept 1991 wieder.

Damit stellt sich ein altes Problem in neuem Licht: sowohl Maßnahmen der Bodennutzungsplanung und -regulierung (Raumplanung im engeren Sinn) als auch raumwirksame Infrastruktur- und Investitionsförderungsmaßnahmen der öffentlichen Hand (traditionell wichtigste regionalpolitische Instrumente) sind auf alle Ebenen des politisch-administrativen Systems verteilt, größtenteils ohne klare Koordinationsregeln.

Zu Beginn der 90er Jahre hat sich allerdings die Erkenntnis durchgesetzt, daß der regionalpolitischen Wirkung der traditionellen Instrumente (Infrastrukturinvestitionen und Investitionsförderungen) in Österreich Grenzen gesetzt sind. Vereinfacht ausgedrückt sind beide als eine notwendige Voraussetzung, aber nicht als hinreichendes Instrumentarium für die Regionalpolitik zu betrachten.

### 3.1.5 Jüngste Politikansätze seit dem EU-Beitritt

Bedingt durch die Rahmenbedingungen der EU (Wettbewerbsrecht, Strukturfonds) wurde nach dem EU-Beitritt Österreichs das Schwergewicht der regionalpolitischen Aufmerksamkeit wieder stärker auf den Förderungsaspekt gelegt. Dabei konnte jedoch an Erfahrungen mit früheren Ansätzen übergreifender, innovationsorientierter Regionalpolitik angeknüpft werden. Es sind insbesondere folgende Maßnahmenbereiche zu erwähnen.

In den österreichischen Zielgebieten der EU-Strukturförderung aller Bundesländer werden in Kooperation zwischen Bundeskanzleramt, Ländern und Gemeinden sogenannte „Regionalmanagementstellen“ in ca. 25 Teilregionen eingerichtet. Im österreichischen Verständnis sind Regionen im Berggebiet kleinere räumliche Einheiten als in den übrigen Zielgebieten.

Es beteiligen sich 32 Kleinregionen an der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER, in deren Rahmen besonders innovative integrierte regionale Entwicklungsprogramme und Maßnahmen gefördert werden. Der Großteil der „LEADER-Gruppen“ wird von einem professionellen „LEADER-Manager“, der ebenfalls von Ländern und Gemeinden - und wie die Regionalmanager/innen - auch aus Mitteln der Strukturfonds finanziert wird, betreut. Seit dem EU-Beitritt Österreichs sind dadurch fast flächendeckend von unten getragene regionale Unterstützungsstrukturen für die Entwicklung der EU-Zielgebiete in Österreich auch in den Berggebieten entstanden.

Seit dem EU-Beitritt Österreichs wird die „Förderungsaktion für eigenständige Regionalentwicklung“ vorrangig dafür eingesetzt, eigenständige konzeptive und organisatorische Anpassungs- und Begleitmaßnahmen zur möglichst erfolgreichen Umsetzung der von der EU kofinanzierten Maßnahmenprogramme im Rahmen der regionalen Ziele 1, 2 und 5b der Strukturfonds sowie der EU-Gemeinschaftsinitiativen mit regionalpolitischer Zielsetzung zu unterstützen. Gefördert werden in erster Linie externe Beratungsleistungen.

## **3.2 Beiträge von Sektorpolitiken zur Entwicklung im Berggebiet**

### **3.2.1 Industrie und Gewerbe**

Industrie und Gewerbe sind als Wirtschaftsfaktor aus dem österreichischen Alpenraum nicht wegzudenken. Sie haben im inneralpinen Bereich insgesamt auch quantitativ die gleiche Bedeutung wie in den außeralpinen Regionen Österreichs (gleich hoher Beschäftigtenanteil bei etwa 40%), allerdings mit sehr unterschiedlicher räumlicher Konzentration. Industrielle Verdichtungen befinden sich vor allem in den besser erschlossenen Haupttälern sowie im Umland größerer Städte. Jene alten Industrieregionen der Alpen, deren Standorte sich nicht so sehr markt- als vielmehr ressourcenorientiert entwickelt haben, stehen heute meist vor erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten.

In vielen alpinen Regionen bestimmen häufig einige wenige Großunternehmen das industrielle Bild einer Region. Der klein- und mittelbetriebliche Bereich ist nicht selten unterrepräsentiert und in seiner Bedeutung für die regionale Entwicklung unterschätzt. Ein wichtiger begrenzender Faktor ist die oft mangelnde Erweiterungsmöglichkeit aufgrund der räumlichen Enge in den Tallagen, wo die Flächenansprüche der Industrie auf die volle Konkurrenz der Ansprüche von Tallandwirtschaft, Wohngebieten und Dienstleistungen stoßen.

Gerade bei der Entwicklung angepasster Technologien für den alpinen Raum, bei den notwendigen Umweltsanierungen, bei einer regional angepassten Verbesserung der Energieverwertung und insgesamt bei der Umstellung von Produktionsabläufen auf umweltschonende geschlossene Stoffkreisläufe liegen spezifische Chancen für Industrie und Gewerbe im Alpenraum. Um eine den sensiblen Umweltverhältnissen angepasste Standortfestlegung und Betriebsanlagengestaltung zu erreichen, müssen alle (vorhandenen) instrumentiellen Möglichkeiten genutzt werden. Diese reichen von der vorausschauenden Standortsicherung (für die wenigen überhaupt noch in Frage kommenden Standorte) über projektbezogene Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen bis zur verstärkten Anwendung von qualitativen Kriterien (Innovation, Diversifizierung, Umweltverträglichkeit) bei der Vergabe von Regionalförderungen.

### 3.2.2 Tourismus

Etwa 85% der Touristennachtungen und der darauf ausgerichteten Wirtschaftstätigkeit entfallen in Österreich auf den Alpenraum. Beim schisportorientierten Wintertourismus ist die dominierende Stellung des Alpenraumes naturgemäß noch deutlich ausgeprägter (98% der gesamten in Österreich verfügbaren Seilbahntransportkapazität sind dort konzentriert). Der Tourismus ist allerdings keineswegs flächendeckend auf den Alpenraum verteilt, sondern ebenfalls auf Teilbereiche und hier wieder auf bestimmte Intensivzonen konzentriert. Basis für einen Großteil des Tourismus stellt die Attraktivität der Kulturlandschaft dar, die von der Landwirtschaft im Berggebiet erhalten wird. Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen haben daher auch positive Wirkungen auf den Tourismus.

Im Hinblick auf die Erhaltung des Erholungs- und Erlebniswertes der Landschaft ergeben sich folgende drei Problemtypen:

- \* alpine Tourismusgebiete mit dynamischer Entwicklung des Winterfremdenverkehrs,
- \* touristisch intensiv genutzte Seengebiete,
- \* alpine Haupttäler mit hoher Nutzungsvielfalt und -intensität, in denen das Konfliktpotential wächst und damit die touristische Eignung abnimmt - vor allem durch die Siedlungsentwicklung und das ständig wachsende Verkehrsaufkommen.

Unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Dynamik gibt es jedoch umgekehrt einen Bedarf am Ausbau ungenutzter touristischer Potentiale, der allerdings zunehmend auf Sättigungsgrenzen der Tourismusedwicklung insgesamt stößt.

Die Tourismusförderung umfaßt eine Vielzahl von spezifischen Förderungsaktionen, so betreffend infrastrukturelle Investitionen, Tourismus-Marketing, Qualitätsverbesserung, Saisonverlängerung, Jungunternehmer, Schutzhütten-sanierung und ähnliches mehr.

Raumplanung war bisher - soweit überhaupt eingesetzt - als Steuerungsinstrument inhaltlich oder vollzugsbedingt nur beschränkt wirksam. Es droht die Gefahr, daß "Hochleistungsgebiete" durch Überbelastung in der Form "kippen", daß sie ihre imageprägenden und zahlungskräftigen Stammgäste verlieren, ohne daß daraus von anderen (entwicklungsschwachen) Gebieten in Österreich Nutzen gezogen werden könnte ("Abwanderung" ins Ausland oder in

andere Sportarten). Angesichts der geringen Elastizität der Tourismuswirtschaft gegenüber Attraktivitätsverlusten ihrer "Produkte" ist also in gewissen Bereichen nicht nur im ökologischen, sondern auch im ökonomischen Sinn "Ressourcenerstörung durch Übernutzung" zu befürchten.

In dieser Situation zeichnen sich neue Strategien ab, mit denen kurzfristig weitreichende und nachhaltige Effekte erzielt werden können. Für den Wintertourismus wird z.B. an regionale Beschränkungen bei der Investitionsförderung und beim (touristischen) motorisierten Individualverkehr, sowie regionale Kontingentierung der Bettenzahlen und lokale Kontingentierung der Schifahrerzahlen gedacht.

### **3.2.3 Umwelt- und Technologiepolitik**

Mit der zunehmenden Sensibilisierung der Bevölkerung in Bezug auf die Erhaltung naturnaher Landschaften haben die Ausweisungen von Landschaftschutz- und Naturschutzgebieten im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen. Zusätzlich spielen extensive, nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden in Berggebieten eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung wertvoller Lebensräume und Biotope. In vielen Fällen bewirken die angewendeten Produktionsmethoden einen hohen Grad an Biodiversität. Aber diese hohe Wertschätzung und die Ausdehnung von Naturschutzgebieten führt auch zu wachsenden Konflikten mit konkurrierenden Nutzungsinteressen (vor allem Land- und Forstwirtschaft, Jagd, touristische Erschließungen). Im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit und Diskussion stehen mehrere Projekte zur Errichtung von Nationalparks, die in Österreich jedoch in die Verantwortung der Länder fällt (Naturschutzrecht). Auf Grund der gesamtstaatlichen Bedeutung besteht allerdings eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung der Aktivitäten von Bund und Ländern.

In Österreich wird das benötigte Trinkwasser praktisch vollkommen aus Grundwasservorkommen gewonnen. Sie setzen sich zu gleichen Teilen aus Karst- (Gebirgsquellwasser) und Porengrundwasser zusammen. Im internationalen Vergleich ist die Wasserqualität sehr hoch. In den vergangenen Jahrzehnten wurden in Österreich auch erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der Oberflächengewässer (Seen, Flüsse) unternommen.

Mit der Novelle des Wasserrechtsgesetzes 1990 wurden die Auflagen für die Landwirtschaft verschärft. Ab einer bestimmten Viehbesatzdichte bzw. einem bestimmten Düngemiteleintrag wird die Landwirtschaft einer wasserrechtlichen Bewilligung unterworfen. Werden bestimmte Grenzwerte in einem Grundwassergebiet überschritten, so sind nach dem neuen Wasserrecht von der Behörde Sanierungsmaßnahmen einzuleiten. Mit den neuen Bestimmun-

gen wird die Zielsetzung verfolgt, Grundwasser mit Trinkwasserqualität zu erhalten bzw. wieder zu erreichen. Die belasteten Grundwassergebiete liegen jedoch nicht im Berggebiet, sondern es handelt sich dabei vor allem um die intensiven Ackerbaustandorte im Osten Österreichs, im Alpenvorland und in den steirischen Beckenlandschaften.

Die neue Technologie der Telekommunikation schafft die Möglichkeit, qualifizierte Arbeitsplätze auszulagern und Basisdienste durch eine regionale Vernetzung auch in bevölkerungsärmeren Regionen zu sichern und schafft damit auch - bei entsprechenden Rahmenbedingungen - neue Zukunftschancen in den Berggebieten. Erste Ansätze wie z.B. Telehäuser gibt es auch in Österreich (vgl. Lanner 1993, S. 12ff.).

## **4. DAS BERGBAUERNSONDERPROGRAMM ALS ZENTRALES ELEMENT DER ÖSTER- REICHISCHEN BERGGEBIETSPOLITIK**

### **4.1 Historische Wurzeln der Agrarpolitik für das Berggebiet in Österreich**

In der Aufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg stand in Österreich die Erfüllung der Ernährungsfunktion bei den Anforderungen an die Landwirtschaft und an die Agrarpolitik im Vordergrund. In dieser Zeit leistete die Landwirtschaftsförderung (Strukturförderung und Maßnahmen im Marktbereich) für die Produktivitätsentwicklung in der Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag. Die produktionssteigernde Förderungspolitik wurde trotz der wachsenden Selbstversorgung und beginnenden Überschussproduktion in einigen Produktbereichen (Milch, Rindfleisch) in den 50er Jahren fortgeführt, auch wenn agrarpolitische Maßnahmen zur Produktionslenkung und Marktanpassung an Bedeutung gewannen. Im Jahr 1958 wurde das Marktordnungsgesetz und im Jahr 1960 - nach jahrelanger Vorbereitung und Verhandlungen zwischen Regierungsparteien und Sozialpartnern - das Landwirtschaftsgesetz beschlossen.<sup>6</sup> Diese Gesetze - sowie das Weingesetz von 1961 - als die bedeutendsten legislativen Initiativen zur Produktionslenkung und Absatzsicherung hatten das Ziel, die bäuerlichen Einkommen zu verbessern, den Markt bei Grundnahrungsmitteln zu stabilisieren, die Versorgung zu sichern, für den beginnenden internationalen Agrarhandel gerüstet zu sein und die österreichischen Bauern für die gesamteuropäische Wirtschaftsdynamik wettbewerbs- und leistungsfähig zu machen (vgl. Poschacher 1984, S. 47). Das Problem wachsender Überschüsse und die zunehmenden Absatzprobleme konnten in den 60er Jahren bei der konkreten Umsetzung dieser Gesetze allerdings nicht zufriedenstellend gelöst werden.

Die Landwirtschaftsförderung in Verbindung mit dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt im Agrarsektor hat nicht nur zur Überschussproduktion, sondern auch zu einer starken Auseinanderentwicklung der Betriebe in verschiedenen Regionen geführt. Auf der einen Seite Betriebe, die durch Produktionsausweitungen und Produktivitätssteigerungen ihre wirtschaftliche Situati-

---

<sup>6</sup> Bereits 1952 wurde in Österreich der Ministerialentwurf eines Landwirtschaftsgesetzes erstmals zur Begutachtung vorgelegt (vgl. Kobsa 1990, S. 18).



on verbessern konnten, auf der anderen Seite existenzgefährdete Höfe, insbesondere in Berggebieten und anderen ungünstigen Lagen (vgl. Knöbl 1987b, S. 130f.). Die österreichische Agrarpolitik verfolgte Ende der 60er Jahre (wie auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) die Verbesserung der Agrarstruktur durch Unterstützung von Betriebsvergrößerungen als ein wichtiges Ziel. Die einzelbetrieblichen Förderungsmaßnahmen waren in dieser Zeit auf den Vollerwerbsbetrieb zugeschnitten, während der Trend in der Landwirtschaft jedoch immer mehr in Richtung Nebenerwerb ging. Mit der veränderten Situation aufgrund wachsender Überschüsse wurden allerdings auch im Förderungsbereich Veränderungen erforderlich.

Die Bergbauern- und Almförderung hat in Österreich bereits eine sehr lange Tradition. Die Maßnahmen zur Förderung der Alm- und Weidewirtschaft (Erschließung durch Wege, Errichtung von Gebäuden, Rationalisierung) leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Almen und damit auch zum Schutz vor Naturgefahren und der Offenhaltung der Landschaft. Bereits 1929 wurde angesichts der alarmierenden negativen Entwicklungen im Berggebiet die Besitzfestigungsaktion eingeführt und in der Folge den sich ändernden Bedingungen angepaßt. Ihr Zweck bestand darin, existenzgefährdete landwirtschaftliche Betriebe im Bergbauerngebiet durch betriebswirtschaftliche, technische, bauliche und organisatorische Maßnahmen auf einzelbetrieblicher Basis so zu fördern, daß ihr Weiterbestand als Voraussetzung für die Erhaltung einer ausreichenden Siedlungsdichte und damit der alpenländischen Kulturlandschaft gesichert wurde (vgl. Leopold 1978, S. 16ff.). In den 50er Jahren wurde weiters die Umstellungsaktion als Förderung von zurückgebliebenen, aber anpassungsfähigen landwirtschaftlichen Betrieben zur Existenzsicherung in sanierungsbedürftigen Gebieten geschaffen. Die Ziele und Maßnahmen waren ähnlich wie bei der Besitzfestigungsaktion nur waren sie nicht auf Einzelbetriebe sondern ganze Gruppen von Betrieben abgesteckt (vgl. Bauer 1963, S. 25). Diese bedeutsamen Maßnahmen für die Bergbauernbetriebe wurden auch in den 60er Jahren im Rahmen des Grünen Planes weitergeführt und ab 1970 zu einer Gesamtaktion im Rahmen der landwirtschaftlichen Regionalförderung zusammengefaßt.

Als Interessensvertretung von besonderer Bedeutung für die österreichische Land- und Forstwirtschaft sind die in allen Bundesländern als öffentlich-rechtliche Körperschaften eingerichtete Landwirtschaftskammern. Neben der Interessensvertretung erfüllen sie auch noch Förderungs-, Beratungs- und Bildungsaufgaben. Mit ihrem großen politischen Gewicht in der Agrarpolitik und ihren Verbindungen zum landwirtschaftlichen Genossenschaftswesen haben sie starken Einfluß auf die Entwicklung des ländlichen Raumes im allgemeinen und des Berggebietes im besonderen. Als Dachverband und zentrale Inter-

essensvertretung, die auch stark in die österreichische Sozialpartnerschaft eingebunden ist, fungiert die als Verein konstituierte Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

Im Jahr 1952 erfolgte die Gründung der Arbeitsgemeinschaft für Bergbauernfragen im Rahmen der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Deren Zweck besteht vor allem in der Beratung über Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen der Bergbauern, der Durchführung einschlägiger Erhebungen und Untersuchungen und der internationalen Zusammenarbeit. Beispielsweise hat die Arbeitsgemeinschaft für Bergbauernfragen 1969 im Entwurf eines „Bergbäuerlichen Grundsatzprogrammes“ die Leistungen der Bergbauern zur Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft als Basis für den Fremdenverkehr betont und Vorschläge für ihre gezielte Förderung unterbreitet (vgl. Arbeitsgemeinschaft 1969).

Das österreichische Landwirtschaftsgesetz im Jahr 1960 bildete die gesetzliche Basis für eine verstärkte Förderung der Bergbauernbetriebe, darin heißt es: „Bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes sind die Bergbauernbetriebe besonders zu berücksichtigen. Unter Bergbauernbetrieben im Sinne dieses Bundesgesetzes sind jene Betriebe zu verstehen, in denen sich durch das Klima, die äußere und die innere Verkehrslage oder die Hanglage besonders erschwerte Lebens- und Produktionsbedingungen ergeben. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft kann mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates, durch Verordnung die Bergbauernbetriebe, einzeln oder nach Gemeinden und Gemeindeteilen zusammengefaßt, bestimmen“ (BGBl. Nr. 155/1960).

Bereits im Landwirtschaftsgesetz 1960 wurde festgelegt, daß die Bundesregierung dem Nationalrat auf Basis des Berichtes des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft (Grüner Bericht) jährlich einen „Bericht über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft“ vorzulegen hat. Dieser Bericht hat auch die Maßnahmen zu enthalten, die die Bundesregierung zur Erreichung der im Landwirtschaftsgesetz genannten Ziele für notwendig erachtet. Wenn mit der Verfolgung dieser Ziele unter anderem die Bereitstellung von Bundesmitteln notwendig ist, hat die Bundesregierung diese gemäß Landwirtschaftsgesetz in den Entwurf des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes aufzunehmen (Grüner Plan). Dieser „Grüne Plan“ stellte die Basis einer Reihe wichtiger Förderungsmaßnahmen dar. Die Förderungsmaßnahmen im Grünen Plan wurden in folgende Gruppen eingeteilt:

- \* Verbesserung der Produktionsgrundlagen

- \* Verbesserung der Struktur und Betriebswirtschaft
- \* Absatz- und Verwertungsmaßnahmen
- \* Forschungs- und Versuchswesen und sonstige Maßnahmen
- \* Sozialpolitische Maßnahmen
- \* Kreditpolitische Maßnahmen
- \* Bergbauernsonderprogramm (ab 1972)

Mit der Einführung des Grünen Planes setzte in den 60er Jahren ein deutlicher Aufschwung der Bergbauernförderung ein (Verbesserung der Förderungsbedingungen, Einziehung von Förderungsgrenzen, Maßnahmen zur Erschließung von Nebeneinkommen, Infrastrukturmaßnahmen, umfassende Investitionsförderung vor allem in Rahmen der Umstellungsaktionen), die allerdings den Abstand zu den Einkommen von Betrieben in den Gunstlagen nicht verringern konnte (vgl. Bacher 1987, S. 140f.). Zu Beginn der 70er Jahre wurde die österreichische Bergbauernförderung noch wesentlich verstärkt und ab 1972 im Rahmen eines eigenen Bergbauernsonderprogrammes durchgeführt.<sup>7</sup>

Im Zeitraum von 1970 bis 1990 wurden im Rahmen des Grünen Planes Förderungsmittel des Bundes von 37,55 Mrd. öS vergeben (siehe Tabelle 4: Die Förderungsmaßnahmen des Grünen Planes im Anhang). Der davon speziell für das Berggebiet im Rahmen der Bergbauernsonderprogramme reservierte Teil betrug 41% des Gesamtrahmens. Die zweithöchsten Ausgaben wurden mit 26,7% für kreditpolitische Maßnahmen vorgenommen, bei denen Bergbauernbetriebe und Betriebe in sonstigen benachteiligten Gebieten durch Sonderkonditionen bessergestellt waren.

Die Budgetmittel des Grünen Planes wurden im Zeitablauf stark ausgebaut, allerdings sind darin auch die Umschichtungen der vorher in der "allgemeinen Förderung" enthaltenen Budgetmittel enthalten. Die Verwendung der Mittel des Grünen Planes wirkte sich auch sehr positiv auf die Entwicklung des ländlichen Raumes und der dort angesiedelten Wirtschaftsbetriebe aus, da der Grüne Plan mit seinen Maßnahmen die Leistungsfähigkeit der bäuerlichen Betriebe stärkt und so die Auftraggeberfunktion der Landwirtschaft als Nach-

---

<sup>7</sup> Die Agrarförderungen des Grünen Planes wurden auch nach 1990 weitergeführt, allerdings ohne spezielle Reservierung von Fördermittel im Rahmen eines Bergbauernsonderprogrammes.

frager wichtiger industriell-gewerblich gefertigter Betriebsmittel wirksam unterstützt (vgl. Poschacher 1984, S. 147f.).<sup>8</sup>

Die Abwicklung der vom Bund geförderten Maßnahmen des Grünen Planes erfolgte nach den "Allgemeinen Richtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln", die den Rahmen für das Förderungswesen des Bundes festlegen, sowie nach "Sonderrichtlinien" des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, in denen die Konkretisierung der einzelnen Förderungsmaßnahmen erfolgte. Die Abwicklung wurde von den Ämtern der Landesregierungen, den Landwirtschafts- und Landarbeiterkammern und den Landeskulturfonds von Tirol durchgeführt.<sup>9</sup> Das zinsverbilligte Kreditvolumen (bei den kreditpolitischen Maßnahmen) wird von den Banken aufgebracht. Verschiedene Bundesförderungen in der Landwirtschaft (z.B. Bergbauernzuschuß, Mutterkuhhaltungsprämie) wurden direkt an die Bauern ausbezahlt.

Die Probleme der Landwirtschaft lassen sich allerdings speziell in den Berggebieten durch Maßnahmen der Agrarpolitik allein nicht lösen. Es bedarf einer konzeptiven Zusammenführung von Maßnahmen der Regional-, Struktur- und Raumordnungspolitik sowie einer differenzierten Handhabung der Produktions-, Markt-, Preis- und Förderungspolitik (vgl. Poschacher 1984, S. 158). Auch bildungs- und sozialpolitische Maßnahmen haben einen starken Einfluß. So leistete beispielsweise der Ausbau des Schulwesens, die Einführung der Schülerfreifahrten und kostenloser Schulbücher sowie der freie Zugang zu den Universitäten in den 70er Jahren einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit im Bereich der Aus- und Weiterbildung für Kinder in ländlichen Regionen, insbesondere von Bergbauernbetrieben.

Mit der Einführung des Bergbauernsonderprogrammes 1972 als einen regionalpolitischen Ansatz zugunsten der Bergbauernbetriebe wurde der entschei-

---

<sup>8</sup> Neben dem Grünen Plan haben im Landwirtschaftsbudget die Marktordnungsausgaben eine in den 80er Jahren aufgrund der inländischen Überschußproduktion bei den Hauptprodukten Getreide, Milch und Fleisch stark gestiegene Bedeutung. Die Marktordnungsausgaben betragen im Jahr 1975 3,7 Mrd. öS (= 264% des Grünen Planes), im Jahr 1980 waren es nur 3,4 Mrd. öS (= 117% des Grünen Planes) und sie stiegen bis zum Jahr 1990 auf 7,3 Mrd. öS (= 254% des Grünen Planes). Sie sind im Kapitel 62 und ab 1989 im Kapitel 604 des Bundesbudgets enthalten.

<sup>9</sup> Die Länder setzten zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft (ohne Viehabsatz) für gleiche oder ähnliche Maßnahmen wie der Bund im Förderungsbereich gemeinsam jährlich ca. 2 Mrd. öS ein.

dende Schritt zu einer räumlich orientierten Sektorpolitik im Agrarbereich gesetzt.

## **4.2 Philosophie und Rahmenbedingungen des Bergbauernsonderprogrammes**

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Förderungsmaßnahmen für die Berggebiete auf verschiedene Förderungsgruppen aufgesplittert. Am Anfang der siebziger Jahre kam es mit der Einführung des Ersten Bergbauernsonderprogrammes zu einer grundsätzlichen Wende in der Förderungskonzeption und Förderungsphilosophie (vgl. Poschacher 1984, S. 156f.). Die traditionelle Agrarpolitik wurde durch eine zielorientierte und differenzierte Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der von der Natur benachteiligten Regionen abgelöst und durch eine stärker räumlich orientierte Politik ersetzt. Das Neue am Bergbauernsonderprogramm bestand darin, daß nicht nur Betriebsförderungen gegeben wurden, sondern durch zusätzliche Maßnahmen die Basisinfrastruktur und die Lebensbedingung der Bergbauern verbessert werden sollte, das heißt, es bestand aus einem systematischen Bündel von Maßnahmen.

In der Regierungserklärung von 1971 wurde festgehalten, daß die Agrarpolitik der Bundesregierung davon ausgeht, daß die verschiedenen Aufgaben der Land- und Forstwirtschaft nicht von einem bestimmten Betriebstyp allein erfüllt werden können, sondern die bestehenden Formen des Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebes ihre spezifische Funktion haben und daher durch die Agrarpolitik anzuerkennen sind. Neben dem Ausbau und der Entwicklung von Vollerwerbsbetrieben und der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze wurde auch die Festigung von Betrieben in jenen Gebieten, wo es zur Erhaltung der Kulturlandschaft notwendig ist, vorgesehen (vgl. Poschacher 1984, S. 63f.). Mit der neuen Förderungskonzeption wurde auf das Problem wachsender Disparitäten in der Landwirtschaft zwischen Gunst- und Ungunstlagen mittels gezielter Lenkung der Bundesförderungsmittel in die Ungunstlagen mit Ziel der Erhaltung der existenzgefährdeten Betriebe sowie auf den Trend zur Einkommenskombination von außerlandwirtschaftlichem und landwirtschaftlichem Erwerb - durch gleichwertige Behandlung von Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben - aktiv eingewirkt (vgl. Knöbl 1987b, S. 131f.).

Die politischen Ziele für das Berggebiet und als Instrument zur Erreichung dieser Ziele ein systematisches Maßnahmenpaket in Form eines Bergbauernsonderprogrammes wurden in der Regierungserklärung von 1971 festgelegt: "Das Ziel der Politik für die Berggebiete ist es, die Funktionsfähigkeit dieser

Räume zu erhalten. Durch besondere Maßnahmen ist die erforderliche Hilfeleistung dafür zu geben, daß in Zukunft ein wirtschaftlich gesunder Alpenraum gesichert wird. Zu diesem Zweck sieht die Bundesregierung ein fünfjähriges Bergbauernsonderprogramm in der Höhe von 1,5 Milliarden Schilling vor" (zitiert in Knöbl 1987a, S. 17).<sup>10</sup> Mit der Aufnahme von besonderen, den Bergbauern vorbehaltenen Förderungsmaßnahmen und -mitteln in den Bundesvoranschlag 1972 (Budgetansatz 602 "Grüner Plan - Bergbauernsonderprogramm") erfuhr diese Regierungserklärung ihre Konkretisierung. Die Bundesmittel für das Bergbauernsonderprogramm durften nur im durch Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft (unter Mitwirkung des Hauptausschusses des Nationalrates) bestimmten Bergbauerngebiet durchgeführt werden. Damit wurde klar hervorgehoben, daß im Berggebiet neben der Produktionsfunktion auch die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, die Erhaltung der Besiedelungsdichte und die Sicherung landwirtschaftlich genutzter Flächen als Produktionsreserve für Krisenfälle ein gesamtgesellschaftliches Anliegen sein müssen (vgl. Bacher 1987, S. 142).

### **4.3 Instrumente und Maßnahmen des Bergbauernsonderprogrammes**

#### **4.3.1 Die Einteilung der Bergbauernbetriebe nach Erschwerniszonen**

Eine wichtige Grundlage zur gezielten Förderung der Bergbauern ist die Einstufung nach den standortbedingten Bewirtschaftungerschwernissen. Österreich besitzt bereits eine lange Tradition in der Feststellung der bergbäuerlichen Erschwernisverhältnisse. Bereits in der Zeit vor dem 2. Weltkrieg wurde eine erste Abgrenzung des Bergbauerngebietes getroffen. In den 50er Jahren wurde schließlich vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und der Arbeitsgemeinschaft für Bergbauernfragen der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs mittels einer auf objektiven und wissenschaftlich anerkannten Grundsätzen aufgebauten Bewertungsmethode ein betriebsindividueller Berghöfekataster erstellt und damit eine möglichst exakte Abgrenzung und Einstufung der Bergbauernbetriebe vorgenommen. Bereits im österreichischen Landwirtschaftsgesetz von 1960 wurde die besondere

---

<sup>10</sup> Das Bergbauernsonderprogramm wurde im Juni 1971 vom damaligen Landwirtschaftsminister Oskar Weihs bei der 11. Arbeitstagung der „Europäischen Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche und soziale Probleme der Berggebiete“ (in Krems, Österreich) vorgestellt (vgl. Bundesministerium 1975, S. 59).

Förderung der Bergbauernbetriebe und ihre Festlegung mittels Verordnung gesetzlich festgeschrieben. Solche Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft wurden mit Zustimmung des Hauptausschusses des Parlaments, d.h. unter Mitwirkung des Bundesgesetzgebers in den Jahren 1963 bis 1965 für sämtliche Bundesländer außer Wien erlassen.<sup>11</sup> Als Abgrenzungskriterien dienten damals die dem Berghöfekataster zugrunde liegenden Merkmale (Innere und Äußere Verkehrslage, Klimastufe, Sonderverhältnisse). Der Grad der wirtschaftlichen Erschwernisse des jeweiligen Betriebes fand dabei in einer Maßzahl (Kataster-Kennwert in Punkten) Ausdruck. Mitte der 70er Jahre erfolgte eine Bereinigung des Berghöfekatasters (nicht mehr ganzjährig bewohnte und bewirtschaftete Betriebe und Betriebe Juristischer Personen wurden ausgeschieden) und es wurde eine Zuordnung jedes Bergbauernbetriebes zu einer von drei Erschwerniskategorien (als Erschwerniszonen bezeichnet) vorgenommen. Ausgangspunkt für das neue Abgrenzungssystem mittels der Erschwerniszoneneinteilung war der bisherige Berghöfekataster. In jenen Fällen, in denen die Berghöfekatasterwerte den natürlichen und wirtschaftlichen Erschwernissen nicht mehr voll entsprachen, wurden weitere Kriterien für die Zuordnung zugrunde gelegt. Im Jahr 1985 wurde eine zusätzliche Erschwerniszone 4 durch Ausgliederung der extremen Bergbauernbetriebe aus der Erschwerniszone 3 eingeführt, um Betriebe mit einem hohen Anteil von extremen Hangneigungsflächen besonders zu fördern.

Das Hauptkriterium für die Einstufung eines Bergbauernbetriebes in eine der vier Erschwerniszonen ist die "Innere Verkehrslage", d.h. die Höhe des Anteils an Erschwernisflächen mit einer Hangneigung von mindestens 25% (mit dem Normaltraktor nicht mehr bearbeitbar) bzw. von mindestens 50% bei den Betrieben der Erschwerniszone 4 an der selbstbewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes. Die zusätzlichen Kriterien "Äußere Verkehrslage" (keine LKW-befahrbare Hofzufahrt) und "Niedriger landwirtschaftlicher Hektarsatz" können eine Höherreihung um maximal eine Erschwernisstufe bewirken.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Die aktuellste Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft mit der die Bergbauernbetriebe mit Zustimmung des Hauptausschusses des Parlamentes für jedes Bundesland auf neuestem Stand festgelegt sind, wurde im Dezember 1994 erlassen.

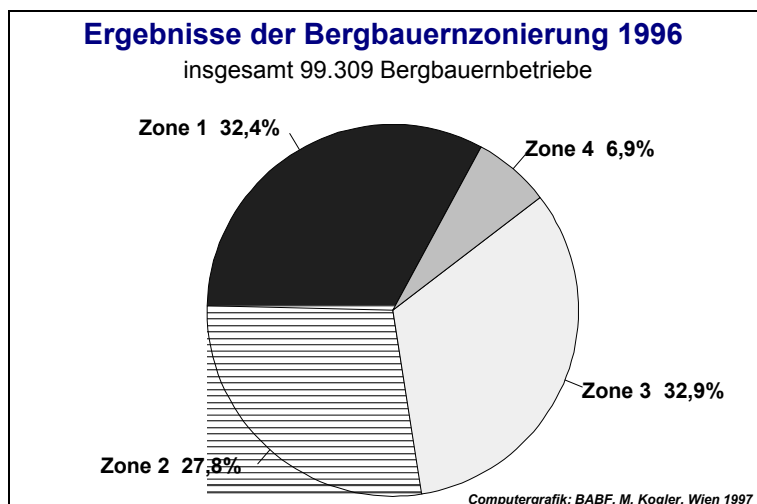
<sup>12</sup> Da der Begriff Erschwerniszone keine Abgrenzung nach räumlichen Kriterien, sondern eine einzelbetriebliche Zuordnung der Bergbauernbetriebe nach Erschwernismerkmalen beinhaltet, wird seit dem EU-Beitritt Österreichs - um Mißverständnisse zu vermeiden - für den gleichen Tatbestand anstatt des Begriffes „Erschwerniszone“ die Terminologie „Erschwerniskategorie“ verwendet.

Die Bergbauernbetriebe in Österreich sind jeweils einer der vier Erschwerniszonen (-kategorien) zugeordnet:

Erschwerniszone 1:	geringe Erschwernis
Erschwerniszone 2:	mittlere Erschwernis
Erschwerniszone 3:	hohe Erschwernis
Erschwerniszone 4:	extreme Erschwernis

Mit Stand vom April 1996 wiesen die aktuell gehaltenen Zonierungslisten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (Abteilung IIB6) eine Gesamtzahl von 99.309 Bergbauernbetriebe auf (im Jahr 1976 waren es noch 122.180 Bergbauernbetriebe gewesen). In den Zonierungslisten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft sind nur ganzjährig bewohnte und bewirtschaftete Betriebe enthalten.<sup>13</sup> Die Einteilung der Bergbauernbetriebe nach Erschwerniszonen und Bundesländer ist aus der Tabelle 5 im Anhang ersichtlich.

**Abbildung 1: Verteilung der Bergbauernbetriebe nach Erschwerniszonen**



Quelle: BMLF, Abt. IIB6, Zonierungslisten April 1996

<sup>13</sup> Die amtliche Festlegung des Status "Bergbauernbetrieb" in den Zonierungslisten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, entspricht nicht zur Gänze den Ergebnissen der agrarstatistischen Zählungen durch das Österreichische Statistische Zentralamt. Die agrarstatistischen Zählungen weisen jeweils eine um einige Prozente geringere Zahl von Bergbauernbetrieben auf.



Seit längerer Zeit wird in Österreich durch eine Bundeskommission an einem neuen Berghöfekataster gearbeitet. Mit Hilfe modernster Erfassungsmethoden (Geoinformationssysteme, digitalisierte Kartierungen), Fernerkundungen aus der Luft und dem Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung werden alle für einen Bergbauernbetrieb relevanten Erschwernisse erhoben. Die drei Hauptkriterien für die Einstufung stellen die Innere Verkehrslage (die Grundstücksflächen werden 5 Hangneigungsstufen zugeordnet), die Äußere Verkehrslage (Erreichbarkeit der Hofstelle, Entfernung der Hofstelle zu öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Ort der zuständigen Bezirkshauptmannschaft, Sonderverhältnisse) sowie Klima- und Bodenverhältnisse (Klimawert, Seehöhe, Ertragsmeßzahlen) dar. Es werden für jeden Betrieb drei Einzelkennzahlen und eine Gesamtkennzahl ermittelt. Österreich wird mit diesem neuen Berghöfekataster dadurch zukünftig (ab 1999) ein modernes einzelbetriebliches Bergbauernklassifizierungssystem haben, das als objektive Grundlage für die Vergabe von Bergbauernförderungen dienen kann, aber auch als Regional- und Kulturlandschaftsplanungsgrundlage herangezogen werden kann.

Nach dem EU-Beitritt Österreichs wurde das Berggebiet entsprechend den EU-Kriterien neu festgelegt. In den zum Berggebiet zusammengefaßten Gemeinden bzw. Gemeindeteilen entsprechend dem Verzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG für Österreich nach dem EU-Beitritt liegen auch Betriebe, die nach den österreichischen Bestimmungen aufgrund geringer Bewirtschaftungserschwernisse nicht als Bergbauernbetriebe eingestuft sind. Die Gesamtsumme aller Betriebe im Berggebiet nach den EU-Bestimmungen ist daher größer als die Gesamtsumme der per Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft festgelegten Bergbauernbetriebe in Österreich. Andererseits gibt es auch Bergbauernbetriebe in Österreich, die nach den EU-Bestimmungen gemäß der Richtlinie 75/268/EWG nicht im abgegrenzten Berggebiet liegen. Die Gebietsabgrenzung entsprechend den EU-Bestimmungen ist daher nicht mit der Summe der Bergbauernbetriebe aller vier Erschwerniszonen (-kategorien) ident. Das Berggebiet nach der EU-Richtlinie, das durch Gebietsabgrenzung festgelegt ist, entspricht nicht dem bisherigen System der Erschwerniszonen, das nicht auf Gebietsabgrenzung, sondern auf eine einzelbetriebliche Zuordnung aufgebaut ist. Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniszonen als einzelbetriebliche Differenzierung nach den Erschwernisverhältnissen innerhalb des Berggebietes bleibt auch nach dem EU-Beitritt aufrecht. Zusätzlich wurde mit dem EU-Beitritt eine fünfte Kategorie von Betrieben (Basiskategorie) im Berggebiet für jene Betriebe festgelegt, die bisher nicht als Bergbauernbetriebe eingestuft waren.

### 4.3.2 Der Bergbauernzuschuß des Bundes

#### *Historische Entwicklung des Bergbauernzuschusses*

Der Bergbauernzuschuß des Bundes wurde im Jahr 1972 als eine ausschließlich aus dem Bundesbudget finanzierte neuartige Form der direkten Förderung von Bergbauernbetrieben im Rahmen des ersten Bergbauernsonderprogrammes eingeführt.<sup>14</sup> Seither wurde sowohl die Förderungssumme wesentlich erhöht als auch der Bezieherkreis ausgedehnt. Die ersten Jahre erhielten nur Betriebe mit hoher Erschwernis und einem fiktiven Einheitswert<sup>15</sup> bis zu maximal 300.000 öS einen Zuschuß. Ab 1976 erhielten Bergbauernbetriebe der höchsten Erschwerniszone (Zone 3) entsprechend dem neuen Abgrenzungsschema mit einem fiktiven Einheitswert bis zu 40.000 öS einen höheren Zuschuß als jene Betriebe mit einem fiktiven Einheitswert von 40.000 bis 300.000 öS. Damit wurde die individuelle Einkommenssituation der Betriebe (landwirtschaftliches und außerlandwirtschaftliches Einkommen) verstärkt berücksichtigt. Ab 1979 wurden auch Betriebe der Zone 2 (mittlere Erschwernis) bei gleichbleibender Differenzierung nach den Einkommensverhältnissen in das Förderungsschema einbezogen. Die Förderungssätze waren für diese Bergbauernbetriebe - entsprechend der geringeren Erschwernis - wesentlich niedriger als für die Betriebe der Erschwerniszone 3. Ab 1981 wurde eine weitere Abstufung der Förderungshöhe nach den Einkommensverhältnissen vorgenommen und in den Folgejahren diese noch weiter differenziert. Mit der Schaffung der Erschwerniszone 4, die für bisherige Bergbauernbetriebe der Erschwerniszone 3 mit extremen Erschwernisverhältnissen entwickelt wurde, erhielten diese Betriebe ab 1985 deutlich höhere Förderungen - ebenfalls abgestuft nach dem fiktiven Einheitswert - als Betriebe mit hoher bzw. mittlerer Erschwernis. Ab dem Jahr 1990 wurden auch Bergbauernbetriebe der Erschwerniszone 1 (geringe Erschwernis) mit nach dem fiktiven Einheitswert abgestuften Förderungsbeträgen in das System des Bergbauernzuschusses integriert. Die Förderungssätze für die Betriebe der Erschwerniszone 1 wurden

---

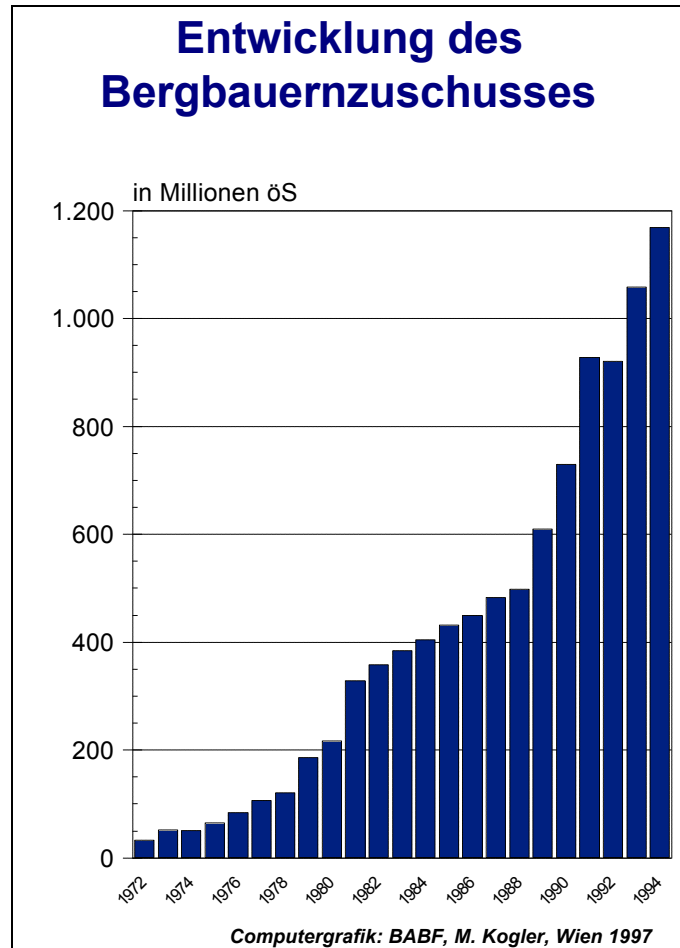
<sup>14</sup> Bereits für das Wirtschaftsjahr 1970/71 erhielten alle Bergbauernbetriebe einen einmaligen Betrag von 300 öS ausbezahlt. Diese noch nicht nach Erschwerniskriterien und Einkommen differenzierte Direktzahlung kann als Vorläufer des Bergbauernzuschusses bezeichnet werden.

<sup>15</sup> Der fiktive Einheitswert besteht aus dem land- und forstwirtschaftlichen Einheitswert des Betriebes zuzüglich eines allfälligen außerlandwirtschaftlichen Einkommens des Bewirtschafters und dessen Ehepartners/Lebensgefährten aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit.

deutlich niedriger angesetzt als für die Betriebe mit hoher Erschwernis. Bis 1990 war der Bergbauernzuschuß ein reiner Betriebszuschuß, der ausschließlich von der Erschwernisstufe (Zone) und der Einkommenssituation des Betriebes abhängig war.

Der Bergbauernzuschuß des Bundes wurde nach dem Auslaufen des Bergbauernsonderprogrammes 1990 aufgrund seiner sehr positiven Wirkungen auf die gesellschaftlichen Ziele im Berggebiet nicht nur bis zum EU-Beitritt weitergeführt, sondern finanziell weiter ausgebaut. Allerdings wurden Akzentverschiebungen vorgenommen. Ab 1991 wurde zusätzlich zu diesem Grundbetrag ein Flächenbeitrag je Hektar ab dem 4. und bis zum 10. Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bezahlt. Der Flächenbeitrag wurde nach der Erschwerniszone abgestuft und war vom Einkommen unabhängig. Ab 1993 wurde dieser zusätzliche Flächenbeitrag auch auf den 3. Hektar ausgedehnt, d.h. für maximal 8 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bezahlt. Im Jahr 1994 wurde die Bemessungsgrundlage für den Grundbetrag des Bergbauernzuschusses angehoben und der Flächenbeitrag bis zum zwölften Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche erweitert. Der Flächenbeitrag konnte daher 1994 für maximal 10 Hektar beansprucht werden.

Im Jahr 1972 bekamen 16.513 Betriebe den Zuschuß, im Jahr 1979 (Einbeziehung der Erschwerniszone 2) bereits 57.008 und im Jahr 1990 (Einbeziehung der Erschwerniszone 1) 79.232 Betriebe. Durch die Einführung des einkommensunabhängigen Flächenbeitrages im Jahr 1991 wurde der Bezieherkreis weiter ausgedehnt. Im Jahr 1993 erhielten 86.078 Betriebe einen Bergbauernzuschuß. Die durchschnittliche Auszahlung je Betrieb erhöhte sich nominell um das sechsfache von öS 2.000,- im Jahr 1972 auf öS 12.294,- im Jahr 1993 (real um das 2,4 fache). Für die Betriebe in der höchsten Erschwernisstufe (Erschwerniszone 4) stieg die durchschnittliche Auszahlung je Betrieb nominell sogar um das dreizehnfache auf 25.758 öS an (real um das fünffache). Die Gesamtauszahlungssumme ist im selben Zeitraum von 33 Millionen öS im Jahr 1972 auf 1.058 Millionen öS im Jahr 1993 angestiegen. Der Bergbauernzuschuß wurde im Jahr 1994 auf eine Gesamtsumme von 1.168 Millionen öS erhöht und nach dem EU-Beitritt im Jahr 1995 durch das EU-Ausgleichszahlungssystem (inklusive der Währungsregelung durch die Nationale Beihilfe) - bei gleichzeitiger Erhöhung des Förderungsvolumens - abgelöst.

**Abbildung 2: Die langfristige Entwicklung des Bergbauernzuschusses**

Quelle: BMLF Abt. IIB6, Hovorka 1994b

### ***Die Förderungsziele und -voraussetzungen des Bergbauernzuschusses***

In den Richtlinien des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft über die Gewährung des Bergbauernzuschusses waren auch die Förderungsziele und Voraussetzungen für den Anspruch festgehalten. Diese Ziele waren von dem vom österreichischen Gesetzgeber im Nationalrat beschlossenen Zielen

des Landwirtschaftsgesetzes abgeleitet, in dem die besondere Förderung der Bergbauernbetriebe, insbesondere mittels Direktzahlungen, explizit festgelegt ist.

Der Bergbauernzuschuß hatte zum Ziel, die Aufrechterhaltung der Besiedlung und nachhaltige und pflegliche Bodenbewirtschaftung auch unter ungünstigen Standortbedingungen mit besonders großen arbeitsmäßigen Erschwernissen im Berggebiet zu unterstützen. Als weitere Ziele waren eine Einkommensverbesserung bei den durch besonders große kostenmäßige Erschwernisse belasteten einkommensschwächeren Bergbauernbetrieben und die Anerkennung der im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Bergbauernbetriebe formuliert. Als Förderungszweck wurde in der Sonderrichtlinie betreffend die Gewährung des Bergbauernzuschusses beispielsweise für das Jahr 1990 folgendes festgelegt: „Aller Voraussicht nach ist allein durch Ausschöpfung der Möglichkeiten der Preis-, Markt-, Struktur- und Förderungspolitik eine dauerhafte Existenzsicherung der zur Erhaltung der erforderlichen Besiedlungsdichte in den Bergregionen notwendigen Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe nicht gewährleistet. Eine angemessene bäuerliche Besiedelung ist jedoch nicht nur für den Bestand der Gemeinwesen in diesen Gebieten überhaupt, sondern auch für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft, die sowohl wirtschaftlich als auch für die Volkswohlfahrt von größter Bedeutung ist, Voraussetzung. Die Aufrechterhaltung der Besiedelung und die nachhaltige und pflegliche Bodenbewirtschaftung, die wegen der ungünstigen Standortbedingungen mit besonders großen kosten- und arbeitsmäßigen Erschwernissen verbunden sind, kann von den Bergbauern nur erwartet werden, wenn ihnen durch zusätzliche Maßnahmen eine entsprechende Einkommensverbesserung gewährt wird. In diesem Sinne soll daher den Bergbauernbetrieben in Anerkennung ihrer im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen eine produktionsunabhängige Direktzahlung („Bergbauernzuschuß“ - vgl. dazu §2 Landwirtschaftsgesetz 1976 in der geltenden Fassung) gewährt werden“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Abteilung IIB6).

Um einen Anspruch auf den Bergbauernzuschuß zu erwerben, waren eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen:

- \* Bergbauernbetrieb entsprechend der Zonierungslisten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft
- \* Ganzjährige Bewohnung und Selbstbewirtschaftung des Bergbauernbetriebes durch den Förderungswerber (natürliche Person)
- \* Vorhandensein und Nutzung von eigenständigen Wohn- und Wirtschaftsgebäuden mit entsprechender Maschinen- und Geräteausstattung

- \* Selbstbewirtschaftung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von mindestens 2 Hektar (Ausnahmebestimmungen) und Haltung von Vieh (mindestens 1 Großvieheinheit (GVE), Ausnahmen möglich)
- \* Naturnahe, standortangepaßte, pflegliche und nachhaltige Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Kulturfläche
- \* Obergrenze der Bemessungsgrundlage des Betriebes für den Grundbetrag betrug im Jahr 1993 öS 400.000 fiktiver Einheitswert (1994: 444.444 öS), keine Einkommensobergrenze bestand für den Flächenbeitrag.

### ***Art und Höhe des Bergbauernzuschusses***

Der Bergbauernzuschuß bestand seit 1991 aus dem Grundbetrag und dem Flächenbeitrag. Anspruchsberechtigte Betriebe unter 3 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche erhielten jedoch nur den Grundbetrag, Betriebe mit über öS 400.000 (1994: öS 444.444) Bemessungsgrundlage nur den Flächenbeitrag.

Beim Grundbetrag des Bergbauernzuschusses handelte es sich um eine globale Leistungsabgeltung unter besonderer Berücksichtigung der Einkommenslage des Betriebsleiterehepaares und der Erschwernisverhältnisse (4 Zonenstufen). Die Einkommenssituation war über 5 Stufen bei der Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Die Bemessungsgrundlage bestand aus dem land- und forstwirtschaftlichen Einheitswert des Betriebes zuzüglich eines allfälligen außerlandwirtschaftlichen Einkommens des/r Bewirtschafters/in und dessen Ehepartner/in bzw. Lebensgefährten/in (aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit) und wurde als fiktiver Einheitswert bezeichnet.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Die Bemessungsgrundlage des Grundbetrages wurde 1994 gegenüber 1993 in jeder Stufe um 11,1% erhöht, so daß die niedrigste Stufe von 70.000 öS auf 77.777 öS und die Obergrenze von 400.000 öS auf 444.444 öS stieg. Der Förderungsbetrag selbst wurde allerdings seit 1990 nicht mehr angehoben.

**Tabelle 1: Der Grundbetrag des Bergbauernzuschusses je Betrieb im Jahr 1993 (in öS)**

Bemessungsgrundlage (fiktiver Einheitswert)	Erschwerniszone			
	4	3	2	1
bis 70.000	27.100	21.100	12.100	8.000
70.001 bis 130.000	20.800	15.800	7.600	6.000
130.001 bis 230.000	15.600	12.600	5.300	4.000
230.001 bis 330.000	13.600	10.600	4.500	3.000
330.001 bis 400.000	5.300	3.800	2.300	2.000

Quelle: BMLF, Abt. IIB6

Durch die Berücksichtigung des Einkommens in Form des fiktiven Einheitswertes hatte der Grundbetrag eine starke soziale Komponente. Je niedriger das Einkommen des Betriebsleiterehepaares aus landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit und je größer die Bewirtschaftungserschwerung, desto höher war die Förderungssumme.

Der Flächenbeitrag wurde 1991 in das System des Bergbauernzuschusses integriert und hatte das Ziel als spezielle und differenzierte Abgeltung der Bewirtschaftungsleistung unter besonderer Berücksichtigung der Erschwernisverhältnisse zu wirken. Er wurde 1993 ab dem dritten Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche bis höchstens zum zehnten Hektar (1994: zwölften Hektar) landwirtschaftlicher Nutzfläche gezahlt, d.h. für maximal 8 Hektar (1994: 10 Hektar). Der Flächenbeitrag war unabhängig von der Einkommenssituation des Betriebes und die Förderungshöhe je Hektar war nur von der Erschwerniszone abhängig.

**Tabelle 2: Der Flächenbeitrag des Bergbauernzuschusses (in öS)**

	Erschwerniszone			
	4	3	2	1
je ha anrechenbare LN im Jahr 1993 (maximal 8 ha je Betrieb)	1.800	1.000	600	400
je ha anrechenbare LN im Jahr 1994 (maximal 10 ha je Betrieb)	2.000	1.100	650	450

Quelle: BMLF, Abteilung IIB6

### ***Abwicklung des Bergbauernzuschusses***

Als Förderungsabwicklungsstelle waren die Landwirtschaftskammern im Namen und auf Rechnung des Bundes betraut und ihnen oblag auch die Überprüfung der Anträge auf formale Richtigkeit. Die Auszahlung erfolgte vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft direkt über den Postweg. Die Förderungswerber waren verpflichtet, allen Prüfungsorganen bzw. Beauftragten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft Einsicht in die entsprechenden Unterlagen und die Besichtigung aller Betriebs- und Lagerräume zu gewähren, um eine effiziente Kontrolle zu gewährleisten.

Die Ergebnisse des Bergbauernzuschusses im Jahr 1993 sind im Anhang dargestellt und analysiert. Ebenfalls im Anhang sind die sonstigen direkten Einkommenszuschüsse im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes (Mutterkuhhaltung, Förderung des Viehabsatzes, Förderung der Schafhaltung, Frachtkostenzuschuß für Futterstroh, Vergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für Bergbauernbetriebe der Erschwerniszonen 3 und 4) beschrieben.

### **4.3.3 Verbesserung der Infrastruktur des Berggebietes**

Unter Förderung der Infrastruktur werden jene Maßnahmen verstanden, die für die Produktionsfunktion und die landeskulturellen Aufgaben der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe unerlässlich und für weitere Rationalisierungen zur Verbesserung der Produktivität notwendig sind. Sie werden, obwohl fast immer mehrere Betriebe im Rahmen von einschlägigen Projekten erfaßt sind, einzelbetrieblich definiert, da unmittelbare Auswirkungen auf die Einzelbetriebe sowie eine direkte Mitfinanzierung gegeben sind. Es handelt sich dabei vor allem um den Ausbau des Wege-, Telefon- und Elektrizitätsnetzes.

#### ***Die Verkehrserschließung (Ausbau des Wegenetzes)***

Bei der Verkehrserschließung handelt es sich um eine von der Bundesverfassung der alleinigen Kompetenz der Länder anvertrauten Aufgabe, an der sich zu beteiligen dem Bund im Rahmen seiner Privatwirtschaftsverwaltung freigestellt ist. Die Durchführung dieser Förderungsmaßnahme liegt sowohl hinsichtlich administrativer als auch technischer Abwicklung in den Händen der zuständigen Landesdienststellen. Soweit mit dem Ausbau des ländlichen Wegenetzes gleichzeitig Ziele des Landwirtschaftsgesetzes verfolgt und erreicht werden, betätigt sich der Bund dabei als "Mitfinanzier". Die Länder haben sich dabei an die Förderungsgrundsätze des Bundes zu halten. Ein solcher Grundsatz besteht in der vorrangigen Berücksichtigung ganzjährig bewohnter und bewirtschafteter Betriebe insbesondere in Berg- und sonstigen entsied-



lungsgefährdeten Gebieten. Die Finanzierung erfolgt mit öffentlichen Mitteln von Bund und Land und den von Gemeinden und Interessenten aufzubringenden Beiträgen. Der Anteil des Bundes an den Gesamtbaukosten beträgt rund 30%.

Ein ausgebautes, den modernen Anforderungen entsprechendes Wegenetz (zeitgemäße Verkehrsinfrastruktur) bildet die Grundlage für die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und landeskulturellen Aufgaben der bäuerlichen Betriebe. Geeignete Güterwege und Hoferschließungen ermöglichen nicht nur den reibungslosen Abtransport erzeugter Produkte und die Zufuhr notwendiger Betriebsmittel, sondern sind auch die Voraussetzung für die Befriedigung menschlicher Gesundheits- und Wohlfahrtsbedürfnisse, d.h. Verbesserung der Lebensqualität sowie der Aufrechterhaltung der Besiedelung des ländlichen Raumes.

Der Infrastrukturausbau (insbesondere der Güterwegebau) hat die Entwicklung zum Nebenerwerb insofern unterstützt, als ohne KFZ-befahrbare Wege die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit unter gleichzeitiger Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes schwer möglich ist, d.h. bessere Verkehrswege eröffnen vielen die Chance, einen außerlandwirtschaftlichen Zuerwerb in Tagespendlerentfernung nachzugehen. Ein funktionierendes ländliches Wegenetz trägt somit wesentlich zur Existenzsicherung, zur Erhöhung der Lebensqualität und zu einer verbesserten Erreichbarkeit des gesamten ländlichen Raumes bei und ist ein wichtiger Beitrag dazu, der Entsiedelung entgegenzuwirken.

Von 1970 bis 1990 wurden insgesamt im Rahmen der Verkehrserschließung 23.136 km Wege errichtet und insgesamt 39.557 Höfe an das übergeordnete Wegenetz angeschlossen. Im Rahmen der Bergbauernsonderprogramme wurde davon für 21.305 Betriebe die Errichtung einer mit Lastkraftwagen befahrbaren Zufahrt unterstützt. Trotz der Bemühungen des Bundes und der Länder waren Ende 1990 immer noch rund 13.774 Betriebe, davon 9.152 Bergbauernbetriebe, unzureichend erschlossen. Die Anschlüsse der Bergbauernhöfe wurden seit 1972 im wachsenden Umfang mit Mitteln des Bergbauernsonderprogrammes und seit 1974 auch mit Mitteln aus den Grenzlandsonderprogrammen gefördert.<sup>17</sup> Dabei handelt es sich lediglich um die Förderung für die Neuerrichtung von Verkehrsanlagen. Nicht enthalten sind die Investitionen für Fahrbahnumbauten (Bundesförderung nur in Form von Agrarinvestitionskrediten möglich) und der Erhaltungsaufwand (keine Bundesförderung).

---

<sup>17</sup> Die Programmgebiete für die Grenzlandförderung und das Bergbauerngebiet überschneiden sich teilweise.

Die Förderungsmaßnahme Verkehrserschließung hat sich mit Einführung des Bergbauernsonderprogrammes immer stärker vom Grünen Plan zum Bergbauernsonderprogramm verlagert, d.h. die vom Bund für die Förderung der Verkehrserschließung zur Verfügung gestellten Mittel kamen überwiegend den Bergbauernbetrieben zugute. Allerdings kam auch schon vorher die Wegebauförderung aufgrund der naturgegeben höheren Erschließungskosten verstärkt den Bergbauernbetriebe zugute. Jedoch waren die Bergbauernbetriebe vor Einführung des Bergbauernsonderprogrammes bei der Förderungsprogramm-erstellung für den Wegebau nicht von vornherein bevorzugt, da die Bundesmittel keiner Gebietswidmung unterlagen (vgl. Knöbl 1987b, S. 140). Die verbleibenden Mittel des Grünen Planes für die Verkehrserschließung wurden überwiegend für die Grenzlandförderungsgebiete eingesetzt, d.h. ebenfalls im Dienste der differenzierten Agrarförderung. Trotz des ständig steigenden Anteils der Direktzahlungen am Bergbauernsonderprogramm, hat die Verkehrserschließung nach wie vor große Bedeutung für die Bergbauernbetriebe und stand bei den Budgetmittel im Jahr 1990 an zweiter Stelle. In beachtlichem Ausmaß ist auch der Fremdenverkehr ein Nutzer dieser Infrastruktureinrichtungen, für den eine gut erschlossene Erholungslandschaft eine wichtige Voraussetzung darstellt. Mit einem jährlichen Bauvolumen von rund 1,2 Milliarden öS wurden mit der Verkehrserschließung wichtige Beschäftigungsimpulse für das Bau- und Transportgewerbe in strukturschwachen Gebieten gesetzt.

#### ***Telefon- und Elektrizitätsnetz***

Die Maßnahmen zur Elektrifizierung trugen in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zur Verbesserung der Infrastruktur im ländlichen Raum bei. Sie haben jedoch aufgrund des Anschlusses fast aller Bergbauernbetriebe an das Elektrizitätsnetz in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren.

Um die Kosten des Telefonanschlusses für den einzelnen Betrieb zu senken, wurde bereits 1972 im Nationalrat die Errichtung von „Telefonanschlußgemeinschaften“ angeregt. Im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes wird auch die Förderung von Telefonanschlüssen durchgeführt. Die Förderungssätze bei den Anschlußkosten wurden nach Erschwerniszonen gestaffelt. Bergbauernbetriebe haben aufgrund der natürlichen Gegebenheiten des Berggebietes hohe Kosten für den Telefonanschluß. Neben der räumlichen Abgrenzung besteht auch eine wirtschaftliche Abgrenzung. Der fiktive Einheitswert eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes darf maximal 350.000 öS betragen, damit ein Zuschuß gewährt wird.

#### **4.3.4 Landwirtschaftliche Regionalförderung (Investitionsförderung)**

Bereits ab 1970 wurden wichtige und seit langem bewährte Einzelaktionen der Investitionsförderung (Besitzfestigung, Umstellung sowie Alm- und Weidewirtschaft) zu einer Gesamtaktion zusammengefaßt. Die Grundüberlegung bestand darin, regionale und betriebsbezogene Schwerpunkte bei der Gewährung von Agrarinvestitionskrediten und Beihilfen zu setzen. In Planungs- und Koordinationsgremien auf Landesebene wurden, wie in den jeweiligen Richtlinien vorgeschrieben, auf Basis der jeweiligen Regionalkonzepte die Förderungskonzepte erstellt, Prioritäten gesetzt und mit anderen Maßnahmen abgestimmt und anschließend dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft zur Genehmigung vorgelegt. Das Förderungsziel für die landwirtschaftliche Regionalförderung war es, jene landwirtschaftlichen Betriebe in Berg- und Grenzgebieten sowie sonstigen abgegrenzten Regionalförderungsgebieten, deren Weiterbestand für die Erhaltung einer ausreichenden Siedlungsdichte und einer angemessenen Bodenbewirtschaftung sowie der Kulturlandschaft von Bedeutung sind, durch betriebliche Maßnahmen so zu unterstützen, daß eine Erhöhung des Gesamteinkommens bzw. eine Verbesserung der Lebensbedingungen der bäuerlichen Familie und dadurch eine wirtschaftliche Festigung der Betriebe (Existenzsicherung) und damit auch ein Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung des betreffenden Gebietes herbeigeführt wird. Für jeden einbezogenen Betrieb mußte ein Betriebskonzept erstellt werden. Die Betriebe mußten ganzjährig bewohnt und bewirtschaftet sein. Almen mußten entsprechend der örtlich üblichen Weidedauer und der vorhandenen Weidekapazität bewirtschaftet werden. Die Investitionsförderung hatte einen wichtigen arbeitsplatzsichernden Effekt. Die wichtigsten Maßnahmen der landwirtschaftlichen Investitionsförderung betrafen Investitionen zur Rationalisierung, Modernisierung und Marktanpassung der Betriebe, wie

- \* Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions-, Betriebs- und Infrastruktur
- \* Bauliche Maßnahmen (einschließlich energiesparender Investitionen)
- \* Maßnahmen zur Verbesserung der Hauswirtschaft (einschließlich sanitäre Einrichtungen)
- \* Maßnahmen zur Förderung des bäuerlichen Fremdenverkehrs (z.B. Gästebeherbergung, Gästeverpflegung)
- \* Maßnahmen zur Technisierung und Mechanisierung (insbesondere z.B. Bergbauernmaschinen, milchhygienische Maßnahmen, Energiealternativen)
- \* Maßnahmen zur Erschließung neuer Produktions- und Absatzwege (Innovationsmaßnahmen)

- \* Alternative Produktionszweige mit Verwertungs- und Marktchancen
- \* forstliche Maßnahmen

Um die Investitionsförderung auf jene Betriebe zu konzentrieren, bei denen durch diesen Mitteleinsatz sehr wesentlich und nachhaltig zur Existenzsicherung beigetragen werden kann, waren die einzelbetrieblichen Investitionszuschüsse für land- und forstwirtschaftliche Betriebe an eine Einkommensobergrenze (gemessen als fiktiver Einheitswert) gebunden. Weiters waren Betriebe mit einem niedrigen fiktiven Einheitswert (bis 110.000 öS) und Hofübernehmer mit ungünstigen wirtschaftlichen Startbedingungen verstärkt zu berücksichtigen. Als Förderungsarten kamen zinsverbilligte Darlehen (AIK), die allerdings nicht über das Bergbauernsonderprogramm sondern über den Grünen Plan abgewickelt wurden, sowie Zuschüsse in Betracht. Eine Koppelung von zinsverbilligten Darlehen und Zuschüssen war möglich. Im Jahr 1990 kamen von der landwirtschaftlichen Regionalförderung im Grünen Plan 66% über das Bergbauernsonderprogramm landwirtschaftlichen Betrieben im Berggebiet zugute.

#### **4.3.5 Verschiedene forstliche Maßnahmen**

Für die Forst- und Holzwirtschaft ist die Erhaltung und Verbesserung der Produktionskraft des österreichischen Waldes von großer Bedeutung, für die Bevölkerung steht die Bewahrung der Schutzfunktion sowie der Wohlfahrts- und Erholungswirkung im Vordergrund des Interesses. Der Kampf gegen das Waldsterben wurde in den 80er Jahren ein vorrangiges Ziel der Umweltpolitik. Neben der Neugestaltung umweltrelevanter Bundesgesetze zur Erreichung einer besseren Luftqualität und anderer legislatischer Maßnahmen stellen forstliche Förderungsmaßnahmen einen wichtigen Bereich dar.

### ***Forstliche Maßnahmen***

Unter forstlichen Maßnahmen werden vor allem waldbauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Nutzwirkung des Waldes in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Stärkung der bäuerlichen Betriebe verstanden. Dadurch wird vielfach auch eine Verbesserung der Schutz- und Wohlfahrtswirkung des Waldes erreicht. Bei den Maßnahmen handelt es sich vor allem um Zuschüsse für Neu- und Wiederaufforstungen, Bestandesumbauten, Meliorationen und Pflegearbeiten sowie Aufklärung, Weiterbildung und Beratung. Von 1972 bis 1990 wurden forstliche Maßnahmen im bäuerlichen Wirtschaftswald in einem Ausmaß von 135.448 ha gefördert.

### ***Hochlagenaufforstung und Schutzwaldsanierung***

Diesen Maßnahmen kommt im Gebirgsland Österreich besondere Bedeutung zu. Die Waldausstattung ist in vielen katastrophengefährdeten Gebieten unterdurchschnittlich und auch der Zustand vieler Schutzwälder ist unbefriedigend und daher deren natürliche Schutzfunktion nicht mehr voll gegeben. Fortschreitende Überalterung und ein hoher Anteil an Bestandeslücken auf aufgelichteten Beständen, verbunden mit einer geminderten natürlichen Verjüngungsfähigkeit sowie Belastungen durch Immissionen und Wild lassen auf längere Sicht ein Schwinden der Schutzwirkung befürchten (vgl. Bundesministerium, Agrarbilanz 1989, S. 105). Seit zwei Jahrzehnten werden daher umfangreiche Bemühungen zur Sanierung dieser Wälder und zur Verbesserung und Erweiterung des Schutzwaldgürtels unternommen, um die Besiedlung in den Gebirgstälern erhalten zu können. Eine Förderung aus öffentlichen Mitteln bis zu 90% (Bund 60%, Land 30%) ist möglich. Von 1972 bis 1990 wurden 6.349 ha gefördert.

### ***Forstliche Bringungsanlagen***

Ziel dieser Förderung ist die Verbesserung der Wirkungen des Waldes durch eine angemessene und landschaftsschonende Walderschließung, die Rationalisierung der Forstarbeit und die Ermöglichung einer intensiven, pfleglichen und naturnahen Bewirtschaftung der erschlossenen Waldflächen. Die forstliche Aufschließung mit LKW-befahrbaren Straßen wird mit Bundesmitteln und Agrarinvestitionskrediten unterstützt. Von 1972 bis 1990 wurden im Rahmen des Grünen Planes 12.925 km kollaudiert. Im Jahr 1990 wurden von 516 km Forstaufschließungswegen 301 km (58%) im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes gefördert.

#### **4.3.6 Landwirtschaftliche Geländekorrekturen und sonstige Maßnahmen**

Die Geländekorrekturen (Kultivierungen) verfolgen vor allem den Zweck, Hindernisse auf landwirtschaftlich genutzten Flächen zu beseitigen, Unfallquellen zu vermindern und flächenstrukturelle Voraussetzungen für den Einsatz von Landmaschinen zu schaffen. Diese Aktion zählt zu den ältesten Förderungsmaßnahmen. Durch die zunehmende Überschußproduktion und das wachsende Ökologiebewußtsein ist diese Förderung verstärkter Kritik ausgesetzt und die Bundesausgaben für diese Maßnahme stark rückläufig. Landwirtschaftliche Geländekorrekturen wurden von 1972 bis 1985 (anschließend nicht mehr) auf 25.337 ha durchgeführt.

Agrarische Operationen (das sind: Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke und Flurbereinigung; Ordnung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse an agrargemeinschaftlichen Grundstücken; Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten; Schutz der Alpen; Einräumung von landwirtschaftlichen Bringungsrechten) und die verwandten Maßnahmen der Bodenreform stellen strukturpolitische Aktivitäten mit dem Ziel dar, konkurrenzfähige bäuerliche Betriebe durch die Beseitigung betriebsstruktureller Mängel zu schaffen. Durch die Agrarischen Operationen sollen günstig geformte und erschlossene Grundstücke mit geregelter Wasserhaushalt geschaffen werden. Ab 1986 wurden unter diesem Budgetposten auch die wachsenden Ausgaben für die Erschließung von Wildbacheinzugsgebieten verbucht.

### **4.4 Dotierung, Leistungen und Spezifika des Bergbauernsonderprogrammes**

#### **4.4.1 Dotierung und Leistungen des Bergbauernsonderprogrammes**

Insgesamt wurde im Rahmen der drei Bergbauernsonderprogramme von 1972 bis 1990 ein Förderungsvolumen von 15,6 Milliarden öS eingesetzt. Die im Rahmen der Bergbauernsonderprogramme zur Verfügung gestellten Förderungsmittel wurden ausschließlich als verlorene Zuschüsse vergeben. Die größte Dynamik hatten die Direktzahlungen an die Bergbauern, die von einem Anteil von 20% im 1. Bergbauernsonderprogramm auf 64,6% im Jahr 1990 stiegen. Dieser Anstieg ergibt sich vor allem aufgrund der besonderen

Dynamik beim Bergbauernzuschuß des Bundes, dessen Dotierung von 33 Millionen öS im Jahr 1972 auf 729 Millionen öS für das Jahr 1990 wuchs.

Die einzelnen Förderungsmaßnahmen im Rahmen der drei Bergbauernsonderprogramme können in folgende Schwerpunktbereiche zusammengefaßt werden:

- \* **Direkte Einkommenszuschüsse** (insbesondere Bergbauernzuschuß) zur Verbesserung der Einkommenssituation bergbäuerlicher Betriebe. Ziel war ein Ausgleich für die im Berggebiet bestehenden natürlichen Bewirtschaftungerschwernisse (Maßnahmengruppe A). Budgetvolumen von 1972 - 1990 von 7,2 Milliarden öS.
- \* **Verbesserung der Infrastruktur** des Berggebietes, insbesondere der weitere und verstärkte Ausbau des Wege-, Telefon- und Elektrizitätsnetzes (Maßnahmengruppe B). Budgetvolumen von 1972 - 1990 von 4,7 Milliarden öS.
- \* **Landwirtschaftliche Regionalförderung**. Dabei handelt es sich überwiegend um Förderungsmaßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Wirtschaftsgebäude und zur Modernisierung und Rationalisierung der Betriebe (Maßnahmengruppe C). Budgetvolumen von 1972 - 1990 von 2,4 Milliarden öS.
- \* **Verbesserung der Waldstruktur und des Schutzwaldes** durch Hochlagenaufforstung, Schutzwaldsanierung, Aufforstung landwirtschaftlicher Grenzertragsböden, forstliche Bringungsanlagen (Maßnahmengruppe D). Budgetvolumen von 1972 - 1990 von 976 Millionen öS.
- \* **Sonstige Maßnahmen** wie landwirtschaftliche Geländekorrekturen, Erschließung von Wildbacheinzugsgebieten und sonstige Maßnahmen (Maßnahmengruppe E). Budgetvolumen von 1972 - 1990 von 311 Millionen öS.

Über Dotierung, Schwerpunktsetzung und -verlagerungen der drei Bergbauernsonderprogramme (absolut und in %) informiert nachfolgende Tabelle 3. Der Anteil des Bergbauernsonderprogrammes an den Agrarförderungen des Grünen Planes (absolut und in %) im Zeitablauf ist aus Tabelle 6: Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes (Budgetkapitel 602 und 603) im Anhang ersichtlich.<sup>18</sup>

Der Stellenwert der Bergbauernförderung in diesem Zeitraum wird dabei sowohl vom wachsenden Anteil der Bergbauernsonderprogramme an der Agrarförderung des Grünen Planes (1972: 26,9%; 1990: 52,7%), als auch von der Entwicklung der Dotierung des Bergbauernsonderprogrammes (von 260 Millionen öS im Jahr 1972 auf 1.520,5 Millionen öS im Jahr 1990) nachgewiesen; das bedeutet eine nominelle Steigerung um das 5,8fache bzw. eine reale Steigerung um das 2,5fache (siehe Tabelle 7 im Anhang). Eine besondere Bedeutung hatte dabei der Bergbauernzuschuß des Bundes, der im Zeitraum der drei Bergbauernsonderprogramme (aber auch in den Folgejahren) zur bedeutendsten Förderungsmaßnahme für einkommensschwache Bergbauernbetriebe in extremen Ungunstlagen ausgebaut wurde.

---

<sup>18</sup> Der Anteil der Ausgaben des Grünen Planes an den Bundesförderungen für die Land- und Forstwirtschaft (ohne Personal- und Sachaufwand der Zentralverwaltung und nachgeordneten Dienststellen sowie Schutzwasserbau und Lawinenverbauung) betrug im Jahr 1990 28,8%, während die Ausgaben für die Exportförderung im selben Jahr sogar 47,7% betragen.



**Tabelle 3: Die Ausgaben im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes (1972-1990)**

Förderungsschwerpunkte	1. Bergbauernsonderprogramm (1972-1978)		2. Bergbauernsonderprogramm (1979-1983)		3. Bergbauernsonderprogramm (1984-1990)		SUMME (1972-1990)	
	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %
A Direkter Einkommenszuschuß und sonstige Zuschüsse	524,0	19,9	1.753,7	42,4	4.926,9	55,9	7.204,6	46,2
B Verkehrserschließung Elektrifizierung und Telefonanschlußförderung	999,2	37,9	1.376,0	33,3	2.165,6	24,6	4.540,8	29,1
C Landwirtschaftliche Regionalförderung	740,9	28,1	641,2	15,5	982,6	11,2	2.364,7	15,2
D Forstliche Maßnahmen Hochlagenaufforstung und Schutzwaldsanierung Forstliche Bringungsanlagen	102,9	3,9	124,5	3,0	180,7	2,1	408,2	2,6
	57,1	2,2	63,0	1,5	164,4	1,9	284,4	1,8
	79,9	3,0	75,9	1,8	128,0	1,5	283,9	1,8
E Landwirtschaftliche Geländekorrekturen und sonstige Maßnahmen	65,9	2,5	28,8	0,7	216,1	2,4	310,7	2,0
Gesamtsumme	2.637,0	100,0	4.136,1	100,0	8.807,5	100,0	15.580,6	100,0

A: Bergbauernzuschuß, Verwertungszuschuß für Rinderabsatz von Bergbauernbetrieben, Mutterkuhhaltungsförderung, Vergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für Betriebe der Erschwerniszonen 3 und 4, Frachtkostenzuschuß für Futterstroh, etc.

B: Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur

C: Landwirtschaftliche Regionalförderung (Investitionsförderung)

D: Verschiedene forstliche Maßnahmen

E: Landwirtschaftliche Geländekorrekturen, Erschließung von Wildbach Einzugsgebieten ab 1986, Sonstige Maßnahmen

Quelle: Berechnet nach Knöbl 1987a und Bundesvoranschlag diverse Jahrgänge, Spalte Erfolg, eigene Berechnungen

Von Interesse ist auch ein Vergleich zwischen Marktordnungsausgaben und den Ausgaben für das Bergbauernsonderprogramm. Die Marktordnungsausgaben für Preisausgleich und Exportstützung aus dem Bundesbudget (Budgetansatz 62 bzw. ab 1989 Budgetansatz 604) betragen während der Laufzeit des ersten Bergbauernsonderprogrammes 23,9 Milliarden öS (neunfacher Betrag), während des zweiten Bergbauernsonderprogrammes 19,9 Milliarden öS (4,8 facher Betrag) und während des dritten Bergbauernsonderprogrammes 47 Milliarden öS (5,3 facher Betrag). In diesen Ausgaben sind auch die von den Produzenten aufgebrauchten Beiträge enthalten (1990: ca. 20% dieser Mittel). Obwohl die Marktordnungsausgaben aufgrund der wachsenden Überschüsse vor allem in den 80er Jahren stark zunahm (vgl. Steger 1988, S. 45), ist es dennoch gelungen, die Bergbauernförderung ständig (auch real) zu erhöhen.

Mit Hilfe der Budgetmittel der drei Bergbauernsonderprogramme von 1972 - 1990 konnten folgende Leistungen erbracht werden:

- \* Im Zuge der Verkehrserschließung ländlicher Gebiete wurden mit Beteiligung des Bundes jährlich ca. 700 km Wege (13.152 km insgesamt) gebaut und im Durchschnitt pro Jahr für 1.300 Bergbauernhöfe (21.305 Bergbauernhöfe insgesamt) eine mit Lastkraftwagen befahrbare Zufahrt hergestellt.
- \* Es wurde die Errichtung von 7.612 km Forstaufschließungswege unterstützt.
- \* Forstliche Maßnahmen (Aufforstung, Bestandsumbauten, Meliorationen) wurden im bäuerlichen Wirtschaftswald auf 135.448 ha gefördert.
- \* Förderungen für einzelbetriebliche Maßnahmen kamen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Regionalförderung im 1. Programm 73.220 Betrieben im Berggebiet, im 2. Programm 43.364 Betrieben im Berggebiet und im 3. Programm 58.335 Betrieben im Berggebiet zugute.
- \* Die Aufforstungsfläche im Rahmen der Hochlagenaufforstung und Schutzwaldsanierung erreichte 6.349 ha.
- \* Im Rahmen der Direktzahlungen wurden Bergbauernzuschüsse im Ausmaß von 5,6 Milliarden öS vergeben.

#### 4.4.2 Die Verschiebung der Schwerpunktsetzung im Zeitablauf

Das erste Bergbauernsonderprogramm wurde in seiner Laufzeit von den vorgesehenen fünf Jahren um zwei Jahre auf sieben Jahre (1972 - 1978) verlängert und erreichte eine Gesamtdotation von 2,6 Milliarden Schilling. Im Grünen Bericht des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft für das Jahr 1972 wird als Ziel betont, daß die gesamtheitlich ausgerichteten Programme dazu dienen, daß auch in Zukunft ein wirtschaftlich gesunder, gesellschaftlich und kulturell lebendiger und eine möglichst intakte naturnahe Umwelt bewahrender Alpenraum seinen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Lebensinteressen der gesamten österreichischen Bevölkerung leisten kann. Es sollen demnach ganze Ortschaften und Regionen nach einem mehrjährigen Plan wirtschaftlich saniert werden (vgl. Bundesministerium 1973, S. 78). Die finanziellen Schwerpunkte des ersten Bergbauernsonderprogrammes stellten mit 999 Millionen öS (Anteil von 37,9%) die ländliche Verkehrserschließung, die landwirtschaftliche Investitionsförderung (als Regionalförderung bezeichnet) mit 741 Millionen öS (Anteil von 28,1%) und als besondere Neuerung die produktionsunabhängige Direktzahlung "Bergbauernzuschuß des Bundes" mit 514 Millionen öS (19,5%) dar. Mit Unterstützung bzw. Mitfinanzierung durch das Bergbauernsonderprogramm wurden 7.950 Bergbauernhöfe durch 4.350 km Güterwege erschlossen. Weiters wurden 105.560 Förderungsprojekte, davon 73.220 einzelbetriebliche Projekte (69,4%), im Rahmen der landwirtschaftlichen Regionalförderung durchgeführt. Insbesondere handelte es sich dabei um Verbesserungsmaßnahmen an Wohn- und Wirtschaftsgebäuden, Urlaub am Bauernhof, hauswirtschaftliche Maßnahmen, Maßnahmen für die Verbesserung der tierischen Produktion sowie Förderungsaktionen für die Alm- und Weidewirtschaft.

Im Jänner 1978 wurde von der Bundesregierung im Anschluß an das erste Programm ein zweites Bergbauernsonderprogramm für den Zeitraum von 1979 bis 1983 beschlossen. Es wurde darin eine bedeutende Finanzmittelsteigerung vorgenommen. Innerhalb der fünfjährigen Laufzeit wurden vom Bund mehr als 4,1 Milliarden Schilling bereitgestellt. Die Differenzierung und Regionalisierung der Agrarförderung durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft wurde darin fortgesetzt. Besonders hervorzuheben ist der weitere Ausbau der Direktzahlungen, insbesondere des Bergbauernzuschusses des Bundes (Einbeziehung von Betrieben der Erschwerniszone 2, Erhöhung der Fördersätze). Der Anteil der Direktzahlungen stieg von 19,9% im ersten Bergbauernsonderprogramm auf 42,4% im zweiten Bergbauernsonderprogramm. Von den 1,75 Milliarden Schilling für diesen Bereich im zweiten Programm entfielen 1,5 Mrd. (85%) auf den Bergbauernzuschuß des Bundes. Die

aufgewendeten Budgetmittel für den Bergbauernzuschuß wurden im 2. Bergbauernsonderprogramm im Vergleich zum 1. Programm verdreifacht. Diese produktionsneutrale Direktzahlung war zur finanziell bedeutendsten Maßnahme des Bergbauernsonderprogrammes geworden. Die Ausgaben für die Verkehrserschließung waren im 2. Programm um 377 Millionen öS (+38%) gestiegen, der Anteil der Ausgaben für ländliche Regionalförderung von 28,1% im 1. Programm auf 15,5% im 2. Programm gesunken. Im Rahmen der Infrastrukturmaßnahmen wurden für 6.580 Bergbauernhöfe 4.152 km mit Lastkraftwagen befahrbare Wege gebaut und bei 43.364 Betrieben im Berggebiet einzelbetriebliche Maßnahmen im Rahmen der landwirtschaftlichen Regionalförderung durchgeführt.

Im Jänner 1984 wurde ein drittes Bergbauernsonderprogramm für die Laufzeit 1984 bis 1988 beschlossen. Im wesentlichen wurde darin eine Weiterführung der mit den beiden vorangegangenen Programmen gesetzten Maßnahmen festgelegt. Allerdings wurde eine verstärkte Konzentration der Finanzmittel auf die am stärksten in ihrer Existenz bedrohten Bergbauernbetriebe beschlossen. Durch Ausgliederung der Betriebe mit extremer Erschwernis aus der Erschwerniszone 3 wurde im Jahr 1985 eine weitere Erschwernisstufe (Erschwerniszone 4) festgelegt, um Betriebe mit einem hohen Anteil von extremen Hangneigungsflächen (d.h. mit einer großen Beeinträchtigung in der maschinellen Bearbeitung) besonders zu fördern. Die Förderungssätze des Bergbauernzuschusses wurden für diese Betriebe stark angehoben. Ab dem Wirtschaftsjahr 1984/1985 erhielten außerdem die Milchlieferanten der Erschwerniszonen 3 und 4 den von ihnen entrichteten allgemeinen Absatzförderungsbeitrag für Milch, den alle Milchproduzenten aufgrund des Marktordnungsgesetzes zu leisten hatten, aus Mitteln des Bergbauernsonderprogrammes rückvergütet.

Das dritte Bergbauernsonderprogramm wurde auch noch in den Jahren 1989 und 1990 weitergeführt und hatte somit eine Laufzeit von 7 Jahren. Die dafür bereitgestellten Finanzmittel waren mit 8,8 Mrd. öS nominell mehr als doppelt so hoch als beim vorhergehenden Programm (real: 1,7 fache). Der überwiegende Teil der zusätzlichen Mittel wurde für den Ausbau der Direktzahlungen verwendet, die bereits einen Anteil von 55,9% am Programm aufwiesen (1. Bergbauernsonderprogramm 19,9%; 2. Programm 42,4%). Besonders hervorzuheben ist der weitere Ausbau und die Differenzierung des Bergbauernzuschusses des Bundes (neue Erschwerniszone 4, Erhöhung der Fördersätze, Ausdehnung des Bezieherkreises auch auf die Betriebe der Erschwerniszone 1 im Jahr 1990), dem mit 3,6 Milliarden Schilling 40,7% der Budgetmittel des 3. Programmes zufielen. Im Jahr 1990 waren es mit 717,8 Millionen öS sogar bereits fast die Hälfte (47,2%) der Budgetmittel. Der Anteil der Direktzahlun-

gen insgesamt betrug 1990 bereits 64,6% der Mittel des Bergbauernsonderprogrammes. Die größten Posten bei den infrastrukturellen Maßnahmen waren 1990 - wie bereits in den Jahren davor - die Bereiche Verkehrserschließung und landwirtschaftliche Investitionsförderung (Regionalförderung).

Alle drei Bergbauernsonderprogramme waren vom System her gleich geblieben, allerdings kam es - wie dargestellt - zu einer Gewichtsverschiebung innerhalb der Maßnahmenblöcke. Die Bedeutung der Direktzahlungen (insbesondere Bergbauernzuschuß) hat stark zugenommen.

Nach dem Jahr 1990 wurden die Maßnahmen des Bergbauernsonderprogrammes im Rahmen des Grünen Planes weitergeführt, ohne allerdings innerhalb der Agrarförderungen den speziellen regionalen Schwerpunkt Berggebiet explizit zu betonen.

#### **4.4.3 Die Spezifika des Bergbauernsonderprogrammes**

Das besondere an der neuen Bergbauernpolitik war der regionalpolitische Ansatz in der Agrarpolitik, durch den die Konzentration eines ganzen Bündels bewährter sowie neuer Maßnahmen zur Festigung von existenzgefährdeten Berg- und Grenzlandbetrieben und die Berücksichtigung des Erwerbseinkommens als Kriterium für die Anspruchsberechtigung an Förderungsmaßnahmen erfolgte (vgl. Kramer/Knöbl 1984, S. 99). Eine spezielle Neuerung stellte die Einführung eines Bergbauernzuschusses mit dem Ziel einer teilweisen Abgeltung der erschwerten Produktionsbedingungen und natürlichen Standortnachteile dar. Der Einführung des Bergbauernzuschusses als direkte Einkommenshilfe lag die Erkenntnis zugrunde, daß allein über den Preis der Agrarprodukte und der Ausschöpfung der Möglichkeiten einer gezielten Investitionsförderung für die Bergbauernbetriebe, vor allem im oberen Siedlungsbereich, ein angemessenes Einkommen kaum erzielbar ist (vgl. Groier 1978, S. 34). Dies ist aber die Voraussetzung für ihren Beitrag zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Bergregionen, wie sie von der Gesellschaft von den Bergbauern erwartet und erwünscht wird. Hierbei geht es jedoch nicht um eine Intensivierung der bergbäuerlichen Produktion, die ohnehin durch die Landwirtschaft der standortbegünstigten Lagen unter zunehmenden Konkurrenzdruck gerät, sondern vor allem um die Erzeugung der Erholungswerte der Landschaft, um eine pflegliche, nachhaltige und weniger intensive Landbewirtschaftung (Pflege der Kulturlandschaft) sowie um die Aufrechterhaltung der wichtigen infrastrukturellen Einrichtungen und des Gemeinwesens im Berggebiet. Eine gewisse Mindestbesiedelung ist für die Funktionsfähigkeit eines Raumes unumgänglich. Eine ausreichend große Anzahl von ganzjährig bewohnten und bewirtschafteten Bergbauernbetrieben ist für die Erhaltung der

Funktionsfähigkeit der alpinen Kulturlandschaft als menschengepprägter Lebensraum mit hohem Erholungswert eine Voraussetzung. Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe leisten für die Erhaltung der Besiedlungsdichte und der dafür notwendigen Infrastruktur einen gleichwertigen Beitrag. Ihre Gleichstellung durch die Berücksichtigung des Erwerbseinkommens, d.h. neben dem landwirtschaftlichen Einkommen auch etwaige außerlandwirtschaftliche Einkünfte, bei der Anspruchsberechtigung an Förderungen, war die entsprechende Konsequenz. Eine weitere Voraussetzung für die Förderung war die ganzjährige Bewohnung und Bewirtschaftung des Betriebes.

Die besondere Bedeutung der direkten Einkommensausgleichszahlungen lag darin, daß sie sowohl im ideellen Bereich (Selbstfindungs- und Selbstbehauptungsprozeß der bergbäuerlichen Bevölkerung) die wohl größte Rolle im Rahmen des angebotenen Maßnahmenbündels boten als auch in materieller Sicht eine wichtige Funktion erfüllten (vgl. Bacher 1987, S. 143). Die Einführung des Bergbauernzuschusses wurde auch als entscheidende Wende in der Förderungspolitik des Landwirtschaftsministeriums zu Beginn der 70er Jahre in Österreich bezeichnet (vgl. Haiden 1983, S. 6).

Weitere wichtige Förderungsbereiche des Berggebietes im Rahmen der Agrarpolitik des Bundes (AIK-Förderung, Grenzlands Sonderprogramm, Wildbach- und Lawinenverbauung) sind im Anhang dargestellt.

#### **4.4.4 Die Gestaltung des Agrarförderungssystems des Bundes ab 1990**

Das land- und forstwirtschaftliche Förderungssystem wurde 1989/90 reformiert und im Interesse eines wirksamen Einsatzes und einer bestmöglichen Effizienz der Mittel versucht, agrarwirtschaftlichen, ökologischen, regionalen, sozialen sowie betriebsspezifischen Notwendigkeiten zu entsprechen (vgl. Bundesministerium 1992, S. 136). Dabei wurde auch bereits auf die im Regierungsübereinkommen festgelegte Anpassung des Förderungsinstrumentariums an die EU hingewirkt. Das System der Direktzahlungen wurde weiter insbesondere in Richtung der Abgeltung ökologischer bzw. landeskultureller Leistungen ausgebaut. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei der Förderung des biologischen Landbaues geschenkt. Ab 1989 wurden jene Einrichtungen (Verbände) gefördert, welche die Träger der Initiativen zum Aufbau des biologischen Landbaues sind. Erstmals erhielten 1990 biologisch wirtschaftende Betriebe, welche sich in der Umstellungsphase befanden, eine Direktförderung. 1991 erhielten alle Betriebe in der Umstellungsphase eine Förderung und 1992 wurde die Biobauernförderung auf alle Betriebe mit biologischer Wirtschafts-

weise ausgedehnt. Diese betriebsindividuelle Förderung aller Biobetriebe wird von Bund und Ländern gemeinsam getragen.

Die zahlreichen Einzelrichtlinien in der Investitionsförderung wurden zur einfacheren Abwicklung der Maßnahmen ohne wesentliche inhaltliche Änderungen in eine "Sonderrichtlinie für die Förderung von Investitionen aus Bundesmitteln" zusammengeführt und damit versucht, eine Zusammenfassung, Straffung und übersichtlichere Darstellung vorzunehmen. Der Großteil der bisher in der Regionalförderung sowie im Grenzlandsonderprogramm eingezeichneten Investitionsvorhaben wird in Zukunft aus Bundesmitteln gefördert, die im Rahmen der "Betriebserhaltenden Maßnahmen" bereitgestellt werden.

Bereits 1988 wurde eine "Innovationsförderung" aus Bundes- und Landesmitteln eingeführt, die die Schaffung von neuen Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe in der pflanzlichen und tierischen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung sowie im Dienstleistungsbereich zum Ziel hatte (vgl. Bundesministerium 1990, S. 125). Investitionszuschüsse und Agrarinvestitionskredite z.B. für bauliche Anlagen, maschinelle und technische Einrichtungen, für den Start erforderliche Betriebsmittel sowie zeitlich limitierte Zuschüsse für Projektbetreuer konnten in der Startphase bereitgestellt werden (z.B. Aufbau eines Regionalmanagement Niederösterreich-Süd).

Auch wenn die spezielle Förderung der Bergbauernbetriebe nach dem Auslaufen des 3. Bergbauernsonderprogrammes im Jahr 1990 nicht mehr in einem eigenen Bergbauernsonderprogramm festgelegt wurde, blieb ihre besondere Förderung - vor allem mit direkten Einkommenszuschüssen - ein wichtiger Schwerpunkt der Agrarpolitik. Für die Betriebe in sonstigen benachteiligten Gebieten wurde das System direkter Einkommenszuschüsse ausgebaut. Die Direktzahlungen für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete hatten in den vier Jahren zwischen Auslaufen des Bergbauernsonderprogrammes und dem EU-Beitritt Österreichs mit einer Dotierung von 4,5 Milliarden öS einen Anteil von 62,8% des Budgetansatzes (siehe Tabelle 8: Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes von 1991 – 1994 (Budgetkapitel 602 und 603) und Tabelle 10: Die Ausgaben im Rahmen Grüner Plan - Bergbauerngebiete und sonstige benachteiligte Gebiete (1991-1994) im Anhang). Während die Förderung von Einzelbetrieben durch Investitionszuschüsse weiterhin auf das Berggebiet und andere benachteiligte Gebiete konzentriert wurden, war die Förderung von Gemeinschaftsmaßnahmen und -einrichtungen durch Investitionszuschüsse für alle dafür in Frage kommenden Betriebe im ganzen Bundesgebiet ermöglicht. Der Anteil der Förderungen für Bergbauerngebiete und sonstige benachteiligte Gebiete an den Gesamtförderungen des Grünen Planes (Budgetansatz 602 und 603) war im Zeitraum nach 1990 allerdings geringer als der Anteil der Mittel des Bergbauernsonderprogrammes an den Gesamtförderun-

gen des Grünen Planes während des vorhergegangenen Jahrzehntes (siehe Tabelle 6 und Tabelle 8 im Anhang). Die Marktordnungsausgaben für Preisausgleich, Exportförderung und Produktionsalternativen aus dem Bundesbudget (Budgetansatz 604) betragen von 1991 - 1994 34,5 Milliarden öS, das entspricht den 4,7 fachen Budgetausgaben von 7,3 Milliarden öS für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete im selben Zeitraum.

## **4.5 Wichtige Politikmaßnahmen der Länder für das Berggebiet**

### **4.5.1 Die Bewirtschaftungsprämien der Länder**

In den 70er Jahren begannen die meisten Bundesländer (Vorarlberg bereits ab 1974) ihre Bergbauernbetriebe mit Direktzahlungen in Form von Bewirtschaftungsprämien zu fördern, um die notwendige Bewirtschaftung im Berggebiet sicherzustellen und die erhöhten Kosten bei der Bearbeitung steiler Flächen abzugelten. Im Jahr 1993 wurden die Bergbauernbetriebe in allen Bundesländern mit Ausnahme vom Burgenland auch durch Direktzahlungen der Länder gefördert. Die Richtlinien für die Bewirtschaftungsprämien waren entsprechend der landesspezifischen Notwendigkeiten unterschiedlich ausgestaltet. Die Ziele entsprachen größtenteils den Zielen des Bergbauernzuschusses des Bundes. Die Gewichtung lag allerdings weniger bei der sozialen Komponente als bei der Leistungsabgeltung für die erhöhten Kosten der Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft, daher kam der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei der Berechnung der Bewirtschaftungsprämien eine größere Bedeutung zu (Ausnahme: die Bergbauernhilfe des Landes Vorarlberg). In den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark wurden zusätzlich auch einkommensbezogene Kriterien für die Bemessung bzw. die Begrenzung der Gesamtförderung je Betrieb herangezogen.

Das Erschwernisausmaß als Basis der Förderung entsprach in den Bundesländern Niederösterreich und Oberösterreich der Bergbauernzonierung des Bundes. In Kärnten galt für die Abgeltung der allgemeinen Bewirtschafterschwernis die Bergbauernzonierung des Bundes. Zur Abgeltung der besonderen Bewirtschafterschwernis wurde in Kärnten die Bearbeitung von Steilflächen mit einer Hangneigung von mindestens 50% zusätzlich gefördert. In den anderen Bundesländern werden die Bergbauern nach landesspezifischen Bestimmungen mit der jeweiligen natürlichen und wirtschaftlichen Erschwernis erfaßt.

Die Bewirtschaftungsprämien der Länder wurden in ihrer Gesamtsumme in den letzten Jahren ständig erhöht (bei unterschiedlicher Entwicklung in den



einzelnen Bundesländern). Im Jahr 1993 erhielten insgesamt ca. 79.500 Betriebe eine Gesamtförderung von 454,5 Millionen öS. Die höchste durchschnittliche Förderung wurde 1993 mit 13.694 öS je Betrieb in Tirol gezahlt, gefolgt von Vorarlberg mit 12.474 öS. An dritter Stelle lag mit großem Abstand das Bundesland Salzburg. Die durchschnittliche Förderung je Betrieb betrug in diesem Bundesland bereits weniger als die Hälfte der Förderung in Tirol. Die niedrigste durchschnittliche Direktzahlung erhielten die Betriebe in der Steiermark. Die von den Ländern geförderten Bergbauernbetriebe waren zum überwiegenden Teil dieselben wie die Begünstigten des Bergbauernzuschusses des Bundes (siehe Tabelle 9: Die Bewirtschaftungsprämien der Länder im Jahr 1993 im Anhang).

#### 4.5.2 Alpengprämien der Länder

Die Almflächen (Weide, Wald, unproduktive Flächen) gehören zu den sensibelsten Ökosystemen Österreichs und nehmen rund 20% der österreichischen Katasterfläche ein. Die Almwirtschaft mit rund 12.000 Almen ist deshalb nicht nur für einen Großteil der österreichischen Bergbauern eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit, sondern auch aus volkswirtschaftlicher, gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht von großer Bedeutung (vgl. Groier 1993, S. 8f.). Diese Almflächen sind vielfach erst durch eine traditionelle, saisonale extensive Beweidung entstanden. Sie beherbergen heute sehr spezifische, nur im alpinen Raum vorkommende Pflanzengesellschaften. Sowohl eine Intensivierung der Bewirtschaftung als auch das Ende der Beweidung hätte die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, eine Erhöhung der Naturgefahren (Lawinen, Hangrutschungen) und eine Verminderung der genetischen Vielfalt zur Folge (vgl. Bundesministerium 1996a, S. 28). Veränderte ökonomische Rahmenbedingungen haben in den letzten Jahrzehnten zu einem beträchtlichen Strukturwandel in der Landwirtschaft geführt, der vor allem in der Berglandwirtschaft zum Nachlassen der Bewirtschaftung von Bergwiesen und bis hin zum Auflassen von Almen geführt hat (vgl. Cernusca et al. 1997, S. 20). Die Alpengprämien der Bundesländer sollten in Form der Auftriebsprämien (Direktzahlungen abhängig von der Anzahl der gealpten Tiere) die Weiterbewirtschaftung des alpinen Grünlandes sichern. Mit der Förderung einer pfleglichen Bewirtschaftung und einem der Ertragslage angepassten Bestosses der Almflächen wurde ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung dieses extrem sensiblen Naturraumes geleistet. Diese in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich bezeichneten Bewirtschaftungsprämien wurden - zuerst von Vorarlberg und Salzburg im Jahr 1972 - bis zum Ende der 70er Jahre in allen Bundesländern mit Almen (das sind alle Bundesländer außer Wien und Burgenland) eingeführt (vgl. Knöbl 1987a, S. 233f). Ihre gesetzliche

Grundlage hatten diese Direktzahlungen der Länder in den jeweiligen Landwirtschaftsförderungsgesetzen. Zusätzlich wurde in einigen Bundesländern auch die Behirtung der Almen in Form eines Beitrages zu den Sozialversicherungskosten des Almpersonals gefördert. Die Budgetausgaben für die Alpmungsprämien waren seit ihrer Einführung stark angestiegen und beliefen sich in allen Bundesländern gemeinsam im Jahr 1993 auf 57 Millionen öS und im Jahr 1994 auf 76 Millionen Schilling (vgl. Bundesministerium 1995, S. 233). Der Förderungsschwerpunkt liegt in den hochalpinen westlichen Landesteilen Österreichs.

Die Almbewirtschaftung wird auch nach dem EU-Beitritt im Rahmen des österreichischen Umweltprogrammes (ÖPUL) in etwas abgeänderter Form gefördert. Bei diesen Direktzahlungen werden die aufgetriebenen Tiere (standardisiert nach RGVE = rauhfuttermessende Großvieheinheiten) mit einem Faktor auf Hektar umgerechnet und mit einer Hektarprämie gefördert. Auch die Beaufsichtigung des Weideviehs durch Behirtungspersonal wird in Form eines Behirtungszuschlages unterstützt. Für das Jahr 1995 wurden im Rahmen des ÖPUL (EU, Bund, Länder gemeinsam) für diese Förderung 261 Millionen öS ausgegeben (vgl. Bundesministerium 1996a, S. 28).

## **5. DIE BEWERTUNG DER ERFOLGE DER ÖSTERREICHISCHEN BERGGEBIETS-POLITIK**

Das Zielgebiet der Berggebietspolitik umfaßt mit 70% der Fläche den Großteil Österreichs, auf das nicht nur die vielen Maßnahmen integrierter Programme wie dem Bergbauernsonderprogramm und die Programme für eigenständige Regionalentwicklung Auswirkungen haben, sondern auch alle sonstigen Politikmaßnahmen sowie die allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklungen im Zeitablauf. Auch sind die Ziele der Berggebietspolitik nicht immer so formuliert, daß der Zielerreichungsgrad exakt quantifizierbar ist. Daher ist eine Evaluierung der Berggebietspolitik in Österreich nach streng ökonomischen Regeln hinsichtlich Effektivität, Effizienz und Flexibilität nur sehr schwer möglich.

Dennoch kann man die Auswirkungen der Berggebietspolitik aufgrund ihrer Ausgestaltung, Budgetierung und Umsetzung unter den vorliegenden Rahmenbedingungen (kleinbetriebliche Agrarstruktur, hoher Anteil an Erwerbskombination, extrem sensibles Ökosystem im Berggebiet, „rural amenities“ im Sinne von ansprechender Kulturlandschaft als Voraussetzung für den Fremdenverkehr) hinsichtlich der Zielgrößen wie Aufrechterhaltung der Besiedelung und der Infrastruktur, der nachhaltigen Bewirtschaftung der Kulturlandschaft, ökonomische Entwicklung, Akzeptanz der Programme in der Bevölkerung, bewerten. Die Ausgestaltung und die Budgetausgaben der Bergbauernsonderprogramme sowie die damit erreichten konkreten Leistungen wurden bereits im vorherigen Kapitel ausführlich behandelt.

### **5.1 Auswirkungen regionalpolitischer Ansätze zur Stärkung der endogenen Entwicklung der Berggebiete**

Im Rahmen der Berggebiets-Sonderaktion/Förderaktion für eigenständige Regionalentwicklung (FER) wurden vom Bund im Rahmen der Investitionsförderung (von 1980-1989) 148 Projekte mit insgesamt 85,2 Millionen öS gefördert. Der Bereich Landwirtschaft/Energie hatte einen Anteil an den Projekten von 47%, der Bereich Tourismus von 29% und der Bereich produzierendes Gewerbe von 24%. Nach der Umstellung in eine Beratungsförderung

wurden von 1990 - 1995 185 Förderungsfälle mit insgesamt 35,8 Millionen öS unterstützt.<sup>19</sup>

Das Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung bzw. die diesem entsprechenden regionalpolitischen Ansätze des Bundes und der Länder hatten ohne Zweifel einen wesentlichen Einfluß auf die konzeptuelle Weiterentwicklung der österreichischen Regionalpolitik. Damit verbunden war auch eine wesentlich stärkere Berücksichtigung der Interessen und Problemlagen der wirtschaftsschwächeren Teile des österreichischen Berggebiets in der Regionalpolitik insgesamt.

Die Forcierung einer ökologischen und sozial verträglichen Entwicklung sowie einer Marktnischenstrategie - insbesondere in Tourismus und Landwirtschaft - durch finanzielle Förderungen und regionale Beratungseinrichtungen führte zur Verwirklichung zahlreicher innovativer Pilotprojekte in den Berggebieten, die durch "Nachahmungseffekte" zum Teil beachtliche Breitenwirkung erreichten und so auch außerhalb der Gebiete mit hoher Wirtschaftsdynamik zu einer Stabilisierung der regionalen Wertschöpfung beitrugen (Held/Schablitzki/Scheer 1984).

In der Landwirtschaft ging es dabei vor allem um Projekte in den Bereichen biologische Landwirtschaft, höhere Veredelung landwirtschaftlicher Produkte und Ausbau der Direktvermarktung. Im Bereich Landwirtschaft/Energie wurde der Aufbau der ersten bäuerlichen Nahwärmeversorgungsanlagen auf Basis Biomasse zum Impuls für deren österreichweite Verbreitung. Im Energiebereich entstand zudem durch die Förderung von Selbstbaugruppen zum Bau von Solaranlagen eine österreichweite "Selbstbaubewegung" und die Gründung der ARGE Erneuerbare Energie, die mittlerweile in allen österreichischen Bundesländern zu einem erfolgreichen Promotor einer umweltschonenden Energiepolitik geworden ist. Im Tourismus konnte in vielen Berggebieten durch die Konzentration auf die endogenen Potentiale intakte Natur und regionale Kultur und die professionelle Aufbereitung und Vermarktung entsprechender Angebote eine konkurrenzfähige Profilierung erreicht werden.

Ein wichtiger regionaler entwicklungspolitischer Effekt dieser erfolgreichen Projekte war die Stärkung der Kooperationsbereitschaft in den Regionen, und zwar sowohl innerhalb als auch zwischen den relevanten Wirtschaftssektoren.

---

<sup>19</sup> Die Förderungsaktion für eigenständige Regionalentwicklung wurde nicht nur in den Berggebieten sondern auch in anderen wirtschaftsschwachen Regionen eingesetzt. Eine getrennte quantitative Darstellung ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

Damit wurde die Basis für die Durchführung integrierter Entwicklungsprogramme und - insbesondere durch Kooperationen zwischen Tourismus und Landwirtschaft - eine stärkere Verflechtung der regionalen Wirtschaftskreisläufe geschaffen. Als Beispiel ist in diesem Zusammenhang das Entwicklungsprogramm im Kärntner Lesachtal zu nennen, das als Modellregion für eine eigenständige und nachhaltige Entwicklung in einem extremen Berggebiet auch internationale Anerkennung findet.

Die durch das Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung (ERE) geförderte "Wiederentdeckung" der Regionen und die erfolgreichen Entwicklungsprojekte schufen in vielen Berggebieten auch ein neues Selbstbewusstsein, das auch dazu beitrug, den stark ökonomisch orientierten Entwicklungsdiskurs um den umfassenderen Begriff der Lebensqualität zu erweitern.

Als überregionaler Effekt ist zu nennen: Durch die erfolgreiche Realisierung von innovativen, ökologisch und sozial verträglichen Projekten kann den Berggebieten durchaus eine gewisse Vorreiterrolle in Sachen Ökologisierung und Innovationsorientierung der Wirtschaftsentwicklung zugestanden werden.

Trotz dieser Erfolge in der Entwicklung der Berggebiete ist anzumerken, daß diese Politikansätze für wirtschaftsschwache Teile des Berggebietes nicht ausgereicht haben, die geografischen Lagenachteile zu kompensieren. Im günstigsten Fall - wenn aus Einzelprojekten durch Multiplikatoreffekte und Folgeprojekte eine gewisse regionale Eigendynamik entsteht - ist es der Regionalpolitik gelungen, neue Entwicklungspotentiale zu erschließen und eine Spirale des Niedergangs zu verhindern. Insgesamt trugen Konzept und Förderungen für eine eigenständige Regionalentwicklung aber in vielen Berggebieten zumindest zu einer Stabilisierung der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung bei.

Als weiteres Defizit ist festzuhalten: Das in vielen Problemgebieten fehlende und für den Aufbau dynamischer Wirtschaftsstrukturen erforderliche Unternehmerpotential kann auch durch Regionalförderung und Regionalberatung nicht im wünschenswerten Ausmaß geschaffen werden.

Eine generelle Schwierigkeit besteht auch in der aufgesplitterten Kompetenz. In Österreich sind die Bereiche Raumordnung, Regionalpolitik und Umweltschutz Querschnittsmaterien, die für die Erreichung ihrer Zielsetzungen über vergleichsweise geringe eigene Durchsetzungsmacht verfügen. Sie sind auf die Zusammenarbeit aller Ebenen der Gebietskörperschaften sowie der Mitwirkung primär sektoral orientierter Ministerien angewiesen.

## **5.2 Die Auswirkung des Bergbauernsonderprogrammes auf das Berggebiet**

### **5.2.1 Grundsätzliche Einschätzungen zur Wirkung des Bergbauernsonderprogrammes**

Bereits die allgemeinen Förderungsmittel des Grünen Planes aus dem Agrarbudget leisteten einen wichtigen Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung. Besonders positiv wirkten sich die infrastrukturellen Maßnahmen, wie die Verkehrserschließung, die Agrarischen Operationen, das Siedlungswesen sowie forst- und wasserwirtschaftliche Maßnahmen aus. Ebenso die Förderung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden und der Landarbeiterwohnungsbau, die nicht nur einen notwendigen Beitrag zur Verbesserung des ländlichen Wohnwesens leisteten, sondern auch zur Erhaltung einer entsprechenden Siedlungsdichte beitrugen und auch das Bauwesen in den ländlichen Regionen zusätzlich ankurbelten. Der Einsatz von Förderungsmittel für infrastrukturelle Maßnahmen insbesondere für die Verbesserung des Wegenetzes sichert darüber hinaus Arbeitsplätze z.B. durch verstärkte Betriebsansiedelungen, erhöht die Mobilität der Pendler, erleichtert die Erreichung von Bildungs- und kulturellen Einrichtungen und von Freizeiteinrichtungen. Weiters wurde damit die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, der Zukauf von Betriebsmitteln, die humanmedizinische und tierärztliche Versorgung verbessert. Für die Entwicklung in ländlichen Regionen ist die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie Maßnahmen wie die Einsetzung von Regionalbetreuern (im Bergland-Aktionsfonds, BAF) von großer Bedeutung. Denn eine regional- und strukturpolitisch effiziente Förderungspolitik ist nur in Form einer integrierten Regionalpolitik, bei der Arbeitsmarktförderungs-, landwirtschaftliche Förderungs- und Sozialpolitik aufeinander abgestimmt werden, möglich. Dabei muß die jeweils spezifische Situation einer Region und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten Rechnung getragen werden (vgl. Krammer/Scheer 1978, S. 197f.). Von einer differenzierten Agrar- bzw. Förderungspolitik, die sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt, wird allerdings gefordert, daß sie bestimmten Räumen ein besonderes Augenmerk schenkt, dazu gehört vor allem das Berggebiet (vgl. Schmittner 1970, zitiert in Poschacher 1984, S. 151).

Im Gegensatz zu den Förderungsmittel des jährlich aufgestellten Grünen Planes gemäß des Landwirtschaftsgesetzes, die nach Maßgabe der Bestimmungen der Förderungsrichtlinien von allen Landwirten beansprucht werden können, waren die Mittel des Bergbauernsonderprogrammes dem laut Landwirtschaftsgesetz abgegrenzten Bergbauerngebiet vorbehalten. "Mit der Sicherung der Bergbauern durch eine zielgerichtete (am Familieneinkommen ansetzende)

Förderung von extrem gelegenen und existenzgefährdeten Betrieben trägt das Bergbauernsonderprogramm zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, nämlich die Erhaltung eines menschengeprägten Bergraumes mit hohem Erholungswert, bei" (Knöbl 1987a, S. 20). Dies entspricht den Zielvorstellungen einer differenzierten, regional orientierten Agrarpolitik, wie sie bereits im Grünen Bericht für das Jahr 1972 für das Bergbauernsonderprogramm formuliert wurde (S. 78): "Das Ziel der Politik für die Berggebiete und die übrigen entsiedlungsgefährdeten Gebiete ist es, die Funktionsfähigkeit dieser Räume zu erhalten." Die Maßnahmen des Bergbauernsonderprogrammes dienen dazu, heißt an dieser Stelle des Berichtes weiter, "daß auch in Zukunft ein wirtschaftlich gesunder, gesellschaftlich und kulturell lebendiger und eine möglichst intakte, naturnahe Umwelt bewahrender Alpenraum seinen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Lebensinteressen der gesamtösterreichischen Bevölkerung leisten kann". Dieser Anspruch konnte aufgrund der konkreten Ausgestaltung des Bergbauernsonderprogrammes in großem Umfang erfüllt werden. Das Bergbauernsonderprogramm verband raumentwicklungs- und regionalpolitische Ziele mit sektorpolitischen Zielen für ein klar abgegrenztes Berggebiet, innerhalb dessen die Förderungen nach weiteren Kriterien (Erschwerniszonen und Einkommen) differenziert wurden.

### **5.2.2 Laufende Evaluierung im Rahmen der Berichterstattung an das Parlament**

Die spezielle Förderung der Bergbauernbetriebe ist bereits im österreichischen Landwirtschaftsgesetz von 1960 rechtlich verankert. Im österreichischen Landwirtschaftsgesetz in der Fassung von 1974 (BGBl Nr. 809/1974) wird bei den Zielen angegeben, die Landwirtschaft so zu fördern, daß sie imstande ist, zur Erhaltung der Kulturlandschaft beizutragen. Da das damalige Landwirtschaftsgesetz im Verfassungsrang stand, das bei der Abstimmung im Parlament eine qualifizierte Mehrheit (Zwei-Drittel-Mehrheit) erforderte, zeigt dies auch eine breite parlamentarische Zustimmung und Unterstützung des Zieles der Förderung der Erhaltung der Kulturlandschaft. Im Jahr 1988 wurde im Landwirtschaftsgesetz die Gewährung von produktionsneutralen direkten Einkommenszuschüssen (z.B. Bergbauernzuschuß) als besonders geeignete Form der Förderung der Bergbauernbetriebe und Betriebe in benachteiligten Gebieten extra angeführt.

Bei der im Landwirtschaftsgesetz seit 1960 festgeschriebenen jährlichen Feststellung der wirtschaftlichen Lage der Land- und Forstwirtschaft durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft hat gemäß dem Landwirtschaftsgesetz eine Kommission mitzuwirken. Dieser Kommission gehören je ein Vertreter der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien sowie der vier

großen wirtschaftlichen Interessensvertretungen (Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, Wirtschaftskammer Österreichs, Bundesarbeitskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund) an. Den Vorsitz führt der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft. Es können Experten, insbesondere auch Landwirte, mit beratender Stimme beigezogen werden. Weiters kann die §7-Kommission dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der in Aussicht zu nehmenden Förderungsschwerpunkte Empfehlungen erstatten.

Der jährliche "Grüne Bericht" an den Nationalrat hat auch die Maßnahmen zu enthalten, die die Bundesregierung zur Erreichung der im Landwirtschaftsgesetz genannten Ziele für notwendig erachtet. Wenn mit der Verfolgung dieser Ziele unter anderem die Bereitstellung von Bundesmitteln notwendig ist, hat die Bundesregierung diese gemäß Landwirtschaftsgesetz in den Entwurf des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes aufzunehmen (Grüner Plan). Dadurch ist eine laufende Evaluierung der Förderungsmaßnahmen durch den österreichischen Gesetzgeber (Nationalrat) gegeben. In den Bundesländern bestehen eigene Landwirtschaftsgesetze, die auch die gesetzliche Basis für die Agrarausgaben und Förderungsschwerpunkte sowie Förderungsrichtlinien (z.B. Bewirtschaftungsprämien) der Länder darstellen.

### **5.2.3 Hohe Akzeptanz von Förderungen zur Unterstützung der gesellschaftlichen Leistung der Bergbauernbetriebe**

Um die Erbringung der gesellschaftlich erwünschten Leistungen (z.B. Schutz vor Naturgefahren, Bewahrung der Artenvielfalt etc.) durch die Landwirtschaft weiterhin zu ermöglichen, besteht in der österreichischen Bevölkerung eine hohe Akzeptanz der Unterstützung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe aus öffentlichen Mitteln - insbesondere der Bergbauernbetriebe. Dies bestätigen die Meinungsumfragen (z.B. IFES 1989 und 1995; Dr. Fessel + GfK 1993 und 1995). Der Beitrag der österreichischen Landwirtschaft zur Pflege und Erhaltung intakter Kulturlandschaft wird von der Mehrheit der Bevölkerung als unverzichtbar angesehen und dieser Funktion wird mehrheitlich auch ein Bedeutungsgewinn prognostiziert. Direktzahlungen zur Unterstützung ökologischer Bewirtschaftungsformen zwecks Umweltverbesserung und zum Schutz vor Naturgefahren, aber auch zum Ausgleich der erschwerten Bewirtschaftungs- und Lebensbedingungen werden besonders befürwortet. Eine große Mehrheit (84%) tritt dafür ein, daß Österreich den Weg der Ökologisierung der Landwirtschaft verstärkt fortsetzen sollte.



Die österreichische Bergbauernpolitik wurde auch von der EG-Kommission in einem Grünbuch Mitte der 80er Jahre als vorbildlich qualifiziert (vgl. Bundesministerium 1985, S. 19).

Eine Studie über die Zahlungsbereitschaft für bäuerliche Landschaftspflegeleistungen von Sommerurlaubern im Jahr 1991 nach dem Verfahren des kontingenten Bewertungsansatzes (contingent valuation method) hat eine beachtliche Zahlungsbereitschaft ergeben (Mittelwert von 9,2 öS je Urlaubstag), die allerdings nicht ausreichen dürfte, die Landwirtschaft im Berggebiet zu erhalten (vgl. Pruckner 1995, S. 173ff.). Die Aussagekraft solcher methodischer Ansätze ist außerdem nicht unumstritten.

Eine Befragung von Bauern in zwei Studienregionen in Österreich im Rahmen eines internationalen Projektes im Jahr 1991 zeigte das besondere Gewicht von Direktzahlungen und die breite Akzeptanz dieser Maßnahmen bei den Bauern. Als Grundelemente für die Ausgestaltung der Direktzahlungen wurden schwierige natürliche Produktionsbedingungen und ungünstige Einkommensverhältnisse gesehen. Die Bedeutung der Pflege der Landschaft und von ökologisch orientierten Wirtschaftsweisen waren weitere wichtige Faktoren und zum damaligen Zeitpunkt bereits im Steigen begriffen (vgl. Dax 1997, S. 4). Auch andere Umfragen zeigen, daß eine sehr hohe Sensibilität der Landwirte für ihre Bedeutung zur Pflege der österreichischen Kulturlandschaft vorhanden ist (vgl. Market 1992, zitiert in Pruckner 1994, S. 168).

#### **5.2.4 Die Wirkungen des Bergbauernzuschusses**

##### ***Ökologische Wirkungen***

Als Voraussetzung für die Förderung ist in der Förderungsrichtlinie eine naturnahe, standortangepaßte, pflegliche und nachhaltige Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Kulturfläche vorgeschrieben. Der Bergbauernzuschuß leistet einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und der Erhaltung und nachhaltigen Gestaltung der Kulturlandschaft im ökologisch besonders sensiblen Berggebiet. Der Bergbauernzuschuß trägt daher wesentlich zur Beibehaltung einer extensiven Bewirtschaftungsform im Berggebiet bei.

##### ***Regionale Auswirkungen***

Förderungsvoraussetzung ist eine ganzjährige Bewohnung und Selbstbewirtschaftung des Bergbauernbetriebes. Diese Maßnahme hat in vielen Fällen unterstützt, daß auch Bergbauernbetriebe in extremen Lagen weiter bewohnt und bewirtschaftet werden. Die Einkommensstützung durch den Bund leistet

einen wertvollen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung in von Abwanderung bedrohten Gebieten mit großen ungünstigen Standortbedingungen. Ohne diese Förderung wären in manchen Gebieten nicht nur die Bergbauernbetriebe und damit die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft gefährdet, sondern auch die wirtschaftliche Tätigkeit (Gewerbe, Kleinhandel, Tourismus) und die sozialen Aktivitäten (Schule, Kirche, Feuerwehr) im Dorf nicht aufrecht zu erhalten. Die Bergbauern sind in vielen Regionen der wichtigste Faktor der Wirtschafts- und Sozialbeziehungen. Die von den Bergbauern erhaltene und gestaltete Kulturlandschaft bildet eine wichtige Grundlage für den Tourismus, der in Österreich direkt und indirekt 15% zum BIP beiträgt (vgl. Groier 1993, Puwein 1993).

#### ***Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Bergbauernbetriebe***

Durch die Abstufung des Zuschusses nach Erschwerniszonen wird die unterschiedlich hohe natürliche und wirtschaftliche Produktionserschwerung bei der Förderung berücksichtigt. Der höhere Arbeitsaufwand und die größeren Produktionskosten der Bergbauernbetriebe, die über die Produktpreise nicht abgegolten werden, können zumindest teilweise durch diese Förderung ausgeglichen werden. Betriebe mit hoher Erschwernis bekommen eine höhere Förderung als Betriebe mit geringer Erschwernis.

#### ***Auswirkungen auf die Produktion***

Der Grundbetrag ist weder von der Anzahl der Großvieheinheiten oder der landwirtschaftlichen Nutzfläche noch von der Produktionsmenge abhängig. Auch der Flächenbeitrag wirkt - da er auf 8 Hektar (1994: 10 Hektar) je Betrieb beschränkt ist - nicht produktionsanregend, sondern in der Tendenz wie ein Grundbetrag. Mit dieser Ausgestaltung ist keine Intensivierung der Produktion verbunden, und es erfolgt keine Zementierung der Betriebs- und Produktionsstruktur. Es besteht also eine größtmögliche Freiheit hinsichtlich der Anpassung der Bewirtschaftung an die jeweilige Situation. Der Bergbauernzuschuß wirkt daher produktionsneutral.

#### ***Auswirkungen auf das Einkommen***

Die Höhe des Grundbetrages ist vom Haushaltseinkommen (gemessen als fiktiver Einheitswert) abhängig. Daher erhalten kleinere, ertragsschwächere Betriebe und Betriebe mit niedrigem außerlandwirtschaftlichem Einkommen eine höhere Förderung. Durch Berücksichtigung des außerlandwirtschaftlichen Erwerbseinkommens wird die wirtschaftliche Gesamtsituation des Betriebes

als Basis genommen. Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe werden im Prinzip gleichbehandelt, da sie gleichwertige Leistungen für die Gesellschaft erbringen. Der Bergbauernzuschuß hat eine sehr positive einkommensstützende Wirkung und eine starke soziale Komponente und wirkt dadurch positiv auf die Aufrechterhaltung der Besiedelung und auf die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft im Berggebiet.

### ***Internationale Positionierung***

Entsprechend den primären Zielen kann der Bergbauernzuschuß als Direktzahlung zum Ausgleich von erschwerten Lebens- und Produktionsbedingungen in benachteiligten Gebieten (intra-sektoraler Ausgleich) sowie als Direktzahlung zur Abgeltung öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft als Korrektiv bei Marktversagen eingeordnet werden. Da durch den Bergbauernzuschuß kleinere Betriebe mit niedrigem Einkommen und hoher Bewirtschaftungserschwerung bevorzugt wurden, wirkte er außerdem auch als Einkommenssicherung für landwirtschaftliche Betriebe mit niedrigem Einkommen. In der Systematik des GATT wird der Bergbauernzuschuß als Grünmaßnahme eingestuft, da er produktionsneutral und daher nicht handelsverzerrend wirkte.

### **5.2.5 Unterstützung der Stabilisierung der Betriebsstruktur der Land- und Forstwirtschaft im Berggebiet**

Die Anzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Österreich hat in vier Jahrzehnten (von 1951-1990) um 155.000 auf 278.000 Betriebe abgenommen. Noch dramatischer war der Rückgang der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft. In den letzten 40 Jahren nahm die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft um 750.000 auf 217.000 ab (vgl. Hovorka 1994, S. 5ff.). Im Jahr 1951 waren noch 2,2 Erwerbstätige pro Betrieb beschäftigt, im Jahr 1990 waren es nur noch 0,8 Erwerbstätige je Betrieb. Der Anteil an allen Erwerbstätigen sank im selben Zeitraum von 28,9% auf 6,3%. Aufgrund der natürlichen und wirtschaftlichen Benachteiligung sind besonders die Bergbauernbetriebe in ihrer Existenz gefährdet. Die Zahl der Bergbauernbetriebe hat im Zeitraum von 1970 – 1990 mit 21,5% deutlich stärker abgenommen als die Nichtbergbauernbetriebe. Insbesondere in den letzten 10 Jahren (1980 - 1990) war die Abnahme mit -13,4% bei den Bergbauernbetrieben wesentlich höher als bei den Nichtbergbauernbetrieben mit -7,7%. Die Abnahme hat allerdings die verschiedenen Erschwerniszonen unterschiedlich stark betroffen. Die Bergbauernbetriebe der Zone 1 (leichte Erschwernis) gingen in den letzten 10 Jahren sogar um 20% zurück, die Bergbauern der Zone 2 (mittlere Erschwernis) um 13%. Die Anzahl der Bergbauernbetriebe der Erschwerniszone 3 und

4 ging dagegen nur um 8% zurück. Die öffentlichen Förderungen, insbesondere die Maßnahmen der Bergbauernsonderprogramme und speziell der Direktzahlungen (Bergbauernzuschuß des Bundes, Bewirtschaftsprämien der Länder) haben einen positiven Beitrag an dieser relativ geringen Abnahme der Bergbauernbetriebe mit hoher Bewirtschaftungerschwernis (Betriebe der Erschwerniszone 1 erhielten im Vergleichszeitraum noch keinen Bergbauernzuschuß) geleistet. Dadurch konnte die befürchtete Entsidelung der extremen Berggebiete bisher verhindert werden. Diese Entwicklung steht beispielsweise im scharfen Kontrast zu Teilen der südfranzösischen Alpen, in denen die Landwirtschaft heute schon de facto flächenhaft zusammengebrochen ist und zur Entsidelung ganzer Täler geführt hat (vgl. Bätzing 1996, S. 9). Aber auch in anderen Regionen der südfranzösischen Alpen z.B. Alpes de Haute Provence, Berggebiet im Department Isère, gibt es diese Probleme (vgl. Broggi/Kusstatscher/Sutter 1997, S. 74f.). In den italienischen Alpen bestehen ebenfalls massive Probleme (eine Ausnahme bildet Südtirol). Neben den meist strukturschwachen Betrieben gibt es in den günstigen Tallagen der italienischen Alpen aber auch neue, hochspezialisierte Betriebe (vgl. Schindegger/Zanetti/Deußner/Doubek 1997, S. 68). Als positives Beispiel kann hingegen die Schweiz angeführt werden. In der Schweiz hat das Berggebiet eine besondere Stellung und die Berglandwirtschaft wird großzügig und nach Höhenlagen differenziert gefördert. Dies hat dazu geführt, daß die Flächen weitgehend genutzt werden, auch wenn bei den Haupterwerbsbetrieben eine kontinuierliche Abnahme erfolgt, während die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe zeitweise sogar zunimmt, abhängig von der allgemeinen Wirtschaftslage (vgl. Rieder 1996, S. 136).

### **5.2.6 Förderung der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft durch das Bergbauernsonderprogramm**

Geeignete Güterwege und Hoferschließungen ermöglichen nicht nur den reibungslosen Abtransport erzeugter Produkte und die Zufuhr notwendiger Betriebsmittel, sondern sind auch die Voraussetzung für die Befriedigung menschlicher Gesundheits- und Wohlfahrtsbedürfnisse, d.h. Verbesserung der Lebensqualität sowie der Aufrechterhaltung der Besiedelung im Berggebiet. Es bildet auch die Voraussetzung für die Option einer Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit bei gleichzeitiger Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes. Da eine außerlandwirtschaftliche Tätigkeit von Bergbauernbetrieben vielfach eine existentielle Notwendigkeit darstellt, war die Förderung der Verkehrserschließung durch das Bergbauernsonderprogramm auch ein wichtiger Beitrag für das ökonomische Überleben der Betriebe. Ein ausgebautenes, den modernen Anforderungen entsprechendes Wegenetz (zeit-

gemäß Verkehrsinfrastruktur) bildet daher eine notwendige Grundlage für die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und landeskulturellen Aufgaben der Bergbauernbetriebe.

Die landwirtschaftliche Investitionsförderung unterstützte betriebliche Maßnahmen, so daß eine Erhöhung des Gesamteinkommens bzw. eine Verbesserung der Lebensbedingungen der bäuerlichen Familie und dadurch eine wirtschaftliche Festigung der Betriebe (Existenzsicherung) und damit auch ein Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Berggebietes herbeigeführt wird. Als Förderungsvoraussetzung müssen die Betriebe ganzjährig bewohnt und bewirtschaftet sein. Der zweckmäßige und sparsame Einsatz der Mittel war auch durch den Umstand gegeben, daß Einkommensobergrenzen vorgegeben waren, das heißt, die Mittel auf jene Betriebe im Berggebiet konzentriert wurden, bei denen eine finanzielle Unterstützung von Investitionen am dringendsten notwendig war.

Die Förderung von forstlichen Maßnahmen ist zur Abwendung von Naturgefahren (Lawinen, Muren), der Verbesserung der Schutzwirkung insbesondere von Hochlagen und Schutzwäldern und damit der Aufrechterhaltung der Besiedelung in Gebirgstälern sowie zur Erhaltung und Verbesserung der Produktionskraft und damit zur Einkommensbildung bei den Bergbauernbetrieben von großer Bedeutung.

Auch durch den Bergbauernzuschuß wurden die Betriebe mit der höchsten Erschwernis und dem geringsten Einkommen besonders gefördert, um die Weiterbewirtschaftung als Voraussetzung der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft im Berggebiet zu gewährleisten.

Ein Indikator für das positive Wirken des Bergbauernsonderprogrammes und der ergänzenden Förderungen der Länder (Bewirtschaftungsprämien) ist die Tatsache, daß im Zeitraum 1980-1990 die landwirtschaftlichen Nutzfläche der Bergbauern nur um 6,7% zurückgegangen ist. Dies ist vor allem auf die Reduktion der Ackerflächen zurückzuführen. Die Bergbauern konnten in diesem Zeitraum ihre Grünlandfläche sogar geringfügig ausdehnen.

Auch die Meßgröße „Viehbesatz je Hektar Futterfläche“ stellt einen Indikator für eine nachhaltige Bewirtschaftungsform der Kulturlandschaft dar. Der Viehbesatz ist im österreichischen Berggebiet relativ gering und nimmt mit steigender Bewirtschaftungserschwerung noch ab. In der Erschwerniszone 1 beträgt er im Durchschnitt nur 1,6 RGVE/Hektar, in der Erschwerniszone 4 sogar nur mehr 1,1 RGVE/Hektar. Diesem Umstand wurde in der Ausgestaltung des Bergbauernzuschusses (produktionsneutral, betriebsbezogen) Rechnung getragen.

### 5.2.7 Stärkung der Wirtschaft im Berggebiet

Maßnahmen zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft leisten auch einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum. Die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe durch das Bergbauernsonderprogramm hatte vielfache positive Auswirkungen auf die Wirtschaft im Berggebiet: positive Einkommenswirkungen durch die Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe, stabilisierende Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt, Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung landwirtschaftlicher Haushalte, Ermöglichung der Weiterführung des Betriebes im Nebenerwerb, Bereitstellung von Dienstleistungen für den Tourismus etc.

Im Jahr 1990 wurden allerdings bereits 55% aller Bergbauernbetriebe in Österreich als Nebenerwerbsbetriebe geführt (1980 waren es 50% gewesen) und die Tendenz ist weiter steigend. Die Einkommenssituation der Bergbauernbetriebe ist dadurch geprägt, daß ihr Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft im Durchschnitt nur 80% der Nichtbergbauernbetriebe beträgt (bei den Betrieben mit sehr hoher Bewirtschaftungerschwernis sogar nur 60%) und daß weiters der Anteil der öffentlichen Gelder an diesem Einkommen bereits sehr hoch ist. Dieser Anteil betrug im Jahr 1994 im Durchschnitt 32%, bei den Betrieben der Erschwerniszone 4 jedoch bereits 60% des Einkommens aus Land- und Forstwirtschaft. Vom gesamten Erwerbseinkommen entfielen im Durchschnitt im Jahr 1994 bereits 27% auf außerlandwirtschaftliches Einkommen. Diese Zahlen zeigen klar, daß die Probleme im Berggebiet durch Maßnahmen der Agrarmarkt- und -strukturpolitik alleine nicht gelöst werden können.

Die land-, forst- und wasserwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen bedürfen deshalb auch einer sinnvollen Abstimmung mit der Regional-, Industrie- und Gewerbeförderungs politik sowie mit der Siedlungs-, Sozial- und Umweltpolitik.

## **6. DIE ÖSTERREICHISCHE BERG- GEBIETSPOLITIK IM RAHMEN DER GEMEINSCHAFTSPOLITIK DER EU**

### **6.1 Die österreichische Berggebietspolitik nach dem EU-Beitritt**

#### **6.1.1 Die Wahrung der Kontinuität als Ziel**

In Österreich wurden in der Agrarstrukturpolitik soziale, regionale und gesellschaftspolitische Aspekte stärker berücksichtigt als in der Agrarstrukturpolitik der EU, die primär auf die Förderung der Effizienz und der Leistungsstärke ausgerichtet ist. Eine Übernahme der EU-Agrarstrukturpolitik ohne Modifizierung entsprechend den besonderen österreichischen Bedingungen hätte daher eine starke Akzentverschiebung der bisherigen österreichischen Agrarstrukturpolitik bedeutet. Österreich ging es darum, nach dem EU-Beitritt im Bereich der Regional- und Agrarstrukturpolitik soweit wie möglich die Kontinuität der bisher erfolgreichen Politik zu wahren. Das beinhaltete

- \* eine für die geografischen Bedingungen Österreichs sinnvolle Gebietsabgrenzung (Berggebiet, sonstige benachteiligte Gebiete, kleine Gebiete, Ziel 5b-Gebiete)
- \* die Beibehaltung und Kofinanzierung des Bergbauernzuschusses und der Direktzahlung für benachteiligte Gebiete
- \* die Anerkennung und Kofinanzierung des österreichischen Umweltprogrammes
- \* die Sicherstellung der gleichberechtigten Investitionsförderung auch im Bereich von Klein- und Nebenerwerbsbetrieben
- \* die Anpassung der sonstigen Agrarstrukturmaßnahmen gemäß Ziel 5a der EU (Sektorpläne, indirekte Ziel 5a-Maßnahmen z.B. einzelbetriebliche Investitionsförderungen, Niederlassungsprämie für Junglandwirte, kollektive Investitionen, Berufsausbildung, Erzeugergemeinschaften)
- \* die Berücksichtigung der bisherigen Politikansätze bei den Ziel 5b-Programmen und den Programmen im Rahmen der relevanten EU-Gemeinschaftsinitiativen (vor allem LEADER II, INTERREG)

Österreich wollte bei den Beitrittsverhandlungen erreichen, das bisherige Direktzahlungssystem (Bergbauernzuschuß, Direktzahlungen für benachteiligte Gebiete) unter Kofinanzierung der EU beizubehalten, da es den österreichischen Bedingungen (hoher Anteil an schwer mechanisierbaren und von Bewirtschaftungsaufgabe bedrohten Berggebieten, kleinbetriebliche Struktur) besser entspricht als die EU-Ausgleichszulage. Besonders hervorgehoben wurde die Bedeutung des Grundbetrages. Weiters wurde eine Anhebung der Obergrenze für die EU-Ausgleichszulage vorgeschlagen, um die Weiterführung und Erstattungsfähigkeit der Direktzahlungen der Länder (Bewirtschaftungs- und Alpnungsprämien) zu ermöglichen. Auch die Beibehaltung und Kofinanzierung von überbetrieblichen Investitionsmaßnahmen (insbesondere Verkehrserschließung ländlicher Gebiete) und die gleichberechtigte Investitionsförderung von Klein- und Nebenerwerbsbetrieben waren wichtige österreichische Anliegen. In diesen Bereichen konnte sich Österreich gegenüber der EU nicht durchsetzen. Die EU war nicht bereit, das System der Ausgleichszulage zu erweitern. Es ist Österreich allerdings gelungen, für eine Übergangszeit die Möglichkeit einer nationalen Beihilfe (Wahrungsklausel) zu vereinbaren. Auch im Bereich der Investitionsförderung von Klein- und Nebenerwerbsbetrieben wurde eine Übergangsregelung geschaffen und die Verkehrserschließung ländlicher Gebiete wird weiterhin (allerdings aus nationalen Mitteln und EU-kofinanziert im Rahmen der Ziele 1 und 5b) gefördert.

### **6.1.2 Abgrenzung des Berggebietes gemäß EU-Richtlinie**

Um auch Betrieben in Ungunstlagen, die mit erheblich eingeschränkten Möglichkeiten bei der Nutzung der Böden und bedeutend höheren Arbeitskosten konfrontiert sind, die Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes und die Erreichung eines angemessenen landwirtschaftlichen Einkommens zu ermöglichen, wurde 1975 die EG-Rahmenrichtlinie 75/268/EWG für die Abgrenzung benachteiligter landwirtschaftlicher Gebiete als Grundlage für die Gewährung einer Ausgleichszulage zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten geschaffen. Diese Ausgleichszulage soll dazu beitragen, die ständigen natürlichen Nachteile auszugleichen, die Einkommen zu sichern und die Lebensfähigkeit benachteiligter Gebiete und seine Besiedelung zu erhalten.

Die Abgrenzung der Berggebiete (und der sonstigen benachteiligten Gebiete sowie der Kleinen Gebiete) gemäß Richtlinie 75/268 des Rates erfolgt in der EU nach Gemeinden bzw. Gemeindeteilen. Dabei handelt es sich um jene Berggebiete, in denen die landwirtschaftliche Tätigkeit zur Erhaltung der Landschaft (Schutz vor Bodenerosion, Erhaltung von Erholungsgebieten) erforderlich ist sowie weitere Gebiete, in denen die Erhaltung einer Mindestbe-



völkerungsdichte oder die Erhaltung der Landwirtschaft ohne Förderungen nicht gewährleistet wäre.

Die von Österreich vorgeschlagene Gebietskulisse für das Berggebiet beinhaltete alle Gemeinden mit Bergbauernbetrieben. Obwohl sich Österreich mit seinen Vorschlägen weitgehend durchsetzen konnte, liegen nach dem EU-Beitritt nicht alle Bergbauernbetriebe im Berggebiet. Für Österreich wurden von der EU-Kommission entsprechend der Richtlinie 75/268/EWG als Kriterien für die Einstufung einer Gemeinde als Berggebiet eine Seehöhe von 700 m oder eine mittlere Hangneigung von 20% oder ein Zusammentreffen von mindestens 500 m Seehöhe und einer mittleren Hangneigung von mindestens 15% festgelegt. Vom Agrarministerrat wurde die Abgrenzung des landwirtschaftlich benachteiligten Gebietes am 29. Mai 1995 beschlossen. Der Anteil des Berggebietes an der Gesamtkatasterfläche Österreichs nach EU-Kriterien beträgt demnach 70%. Tirol ist zur Gänze als Berggebiet eingestuft. In Kärnten, Salzburg und Vorarlberg beträgt der Anteil des Berggebietes an der Gesamtkatasterfläche jeweils über 90%, in der Steiermark 79%. Von den Bergbauernbetrieben nach der bisherigen österreichischen Abgrenzung (einzelbetriebliche Zuordnung zu einer Erschwerniskategorie, als Erschwerniszonen bezeichnet), befinden sich 90% im Berggebiet, 5% im sonstigen benachteiligten Gebiet, 2,5% im Kleinen Gebiet und 2% (etwa 2.200 Betriebe) außerhalb des benachteiligten Gebietes. Im Berggebiet liegen fast die Hälfte aller Betriebe Österreichs. Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniskategorien (-zonen) als Differenzierung nach den Erschwernisverhältnissen innerhalb des Berggebietes bleibt auch nach dem EU-Beitritt aufrecht. Zusätzlich wurde mit dem EU-Beitritt eine fünfte Kategorie (Basiskategorie) im Berggebiet festgelegt. Darunter fallen alle jene Betriebe, die nach der österreichischen einzelbetrieblichen Abgrenzung nicht als Bergbauernbetriebe eingestuft sind, aber gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis im Berggebiet liegen. Damit hat sich auch die Zahl der förderbaren Betriebe erhöht.

### **6.1.3 Nationale Beihilfe und EU-Ausgleichszulage**

Nach dem EU-Beitritt mußte von Österreich das EU-Direktzahlungssystem (EU-Ausgleichszulage) zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten übernommen werden. Diese Ausgleichszulage ersetzt die wichtigsten bisherigen Direktzahlungen für Bergbauernbetriebe und Betriebe in benachteiligten Gebieten: den Bergbauernzuschuß des Bundes, die Direktzahlungen der Länder (Bewirtschaftungsprämien und weitere Direktzahlungen für Bergbauernbetriebe) und die von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Direktzahlungen in den "Sonstigen benachteiligten

Gebieten". Die Budgetmittel für diese Förderung wurden mit dem EU-Beitritt um mehr als eine Milliarde öS aufgestockt.

Die Förderungssätze je Großvieheinheit bzw. Hektar der EU-Ausgleichszulage werden in Österreich nach dem Grad der Bewirtschaftungerschwernis differenziert und es wurde eine Degression in Abhängigkeit von der Anzahl der ausgleichszulagenfähigen GVE bzw. der Fläche sowie der Bewirtschaftungerschwernis festgelegt. Für die Bergbauernbetriebe ist als Erschwernismaß die beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft geführte Bergbauernzonierung maßgeblich. Auch die Betriebe der Basiskategorie im Berggebiet, die vor dem EU-Beitritt keinen Bergbauernzuschuß erhielten, sind nach dem neuen System förderungsberechtigt. Es wurden also nicht nur die Fördergelder aufgestockt, sondern auch der Kreis der Förderungsempfänger ausgedehnt.

Da die Übernahme des Systems der EU-Ausgleichszulage mit der Anzahl der GVE bzw. Hektar als Bezugsbasis gegenüber dem bisherigen Direktzahlungssystem in Österreich (insbesondere des Bergbauernzuschusses) gerade die kleinen Betriebe mit hoher Erschwernis zu Verlierern des EU-Beitrittes gemacht hätte, wurde im Beitrittsvertrag zumindest für eine Übergangsphase von 10 Jahren für jene Betriebe, die nach der Übernahme des EU-Systems eine niedrigere bzw. keine Ausgleichszulage erhalten würden, eine Ausgleichsmöglichkeit in Form einer Nationalen Beihilfe geschaffen. Nach 5 und 10 Jahren wird diese Nationale Beihilfe einer Prüfung durch die Kommission unterzogen mit anschließendem Bericht an den Rat.

Diese "Wahrungsregelung" kommt vor allem jenen Betrieben zugute, die nur eine relativ geringe Zahl von Rindern (oder Schafen) halten bzw. eine relativ kleine Fläche bewirtschaften, eine hohe Bewirtschaftungerschwernis aufweisen und ein niedriges Einkommen (gemessen als fiktiver Einheitswert) haben. Diese Betriebe bekamen bisher mittels des Grundbetrages beim Bergbauernzuschuß die höchste Förderung, würden aber aufgrund der Ausgestaltung der EU-Ausgleichszulage zukünftig nur eine geringe Förderung erhalten. Aufgrund der gegebenen Struktur der österreichischen Landwirtschaft ist davon eine große Zahl von Betrieben betroffen. Jene Betriebe, die unter drei Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaften und bisher Direktzahlungen erhielten sind ebenfalls Begünstigte dieser Regelung. Weiters kommt diese Regelung jenen Betrieben zugute, die Flächen in Gemeinden bewirtschaften, die zukünftig nicht im benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiet gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis aufgenommen sind und daher keinen Anspruch auf die EU-Ausgleichszulage für diese Flächen haben. Im Jahr 1995 erhielten über 50% der Bergbauernbetriebe der Erschwerniszone 3 und über 80% der Bergbauernbetriebe der Erschwerniszone 4 eine Nationale Beihilfe, um Förderungsverluste zu vermeiden (Daten BMLF, Abt. IIB6).

#### **6.1.4 Die Förderung von Agrarstrukturmaßnahmen sowie von Forstmaßnahmen und ihre Bedeutung für das Berggebiet**

Abgesehen von der bereits dargestellten EU-Ausgleichszulage sind im Bereich der horizontalen Strukturmaßnahmen als finanziell bedeutendste Förderungsmaßnahmen die einzelbetrieblichen und kollektiven Investitionen (zum größten Teil EU-kofinanziert), die Verkehrserschließung ländlicher Gebiete, die Zinsenzuschüsse im Rahmen der Investitionsförderung und verschiedene Forstmaßnahmen (z.B. Erschließung von Wildbacheinzugsgebieten, Hochlagenaufforstung und Schutzwaldsanierung, Forstliche Bringungsanlagen, Beihilfen gemäß EU-VO 2080/92) zu nennen. Die Maßnahmen haben bereits vor dem EU-Beitritt bestanden und werden weiterhin durchgeführt, allerdings mußten sie teilweise an die EU-Förderungsbedingungen angepaßt werden. Sie sind für das Berggebiet von großer Bedeutung, sind allerdings nicht mehr durch ein eigenes Bergbauernsonderprogramm auf die Berggebiete konzentriert.

#### **6.1.5 Die Bedeutung des österreichischen Umweltprogrammes für das Berggebiet**

In Österreich wurde für das Umweltprogramm für die Landwirtschaft im Rahmen der Umsetzung der VO 2078/92 der EU ein integraler, horizontaler Ansatz gewählt, der eine flächendeckende Ökologisierung der österreichischen Landwirtschaft zum Ziel hat. Dies soll durch die Förderung der Beibehaltung bzw. Umsetzung einer umweltgerechten Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt sowie der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes bewirkt werden. In das österreichische Umweltprogramm wurden sowohl vor der EU bestehende umweltrelevante Direktzahlungen (z.B. Biobauernförderung) integriert, als auch eine Reihe von neuen Förderungsmaßnahmen aufgenommen. Im Jahr 1995 wurden im Umweltprogramm Förderungen in der Höhe von 7,3 Mrd. öS gezahlt. Für die Erhaltung der Kulturlandschaft im Berggebiet sind insbesondere die Förderung der biologischen Wirtschaftsweise, die Förderung des Verzichtes auf bestimmte ertragssteigernde Betriebsmittel am ganzen Betrieb, die Förderung der Mahd von Steiflächen und Bergmähdern, die Alpungsprämie sowie Maßnahmen für die Grünlandflächen von zentraler Bedeutung. Das Umweltprogramm leistet zur Aufrechterhaltung einer extensiven Wirtschaftsweise, der umweltgerechten Gestaltung der Kulturlandschaft und der Existenzsicherung der Betriebe einen wichtigen Beitrag. Für die Bergbauernbetriebe sind die Umweltförderungen neben der Ausgleichszulage für Berggebiete die wichtigsten Direktzahlungen.

### 6.1.6 Die Bedeutung der Ziel 5b-Programme für das Berggebiet

In Österreich wurde pro Bundesland (ausgenommen Wien und das Ziel 1-Gebiet Burgenland) ein Ziel 5b-Programm ausgearbeitet.<sup>20</sup> In der Regel besteht jedes Ziel 5b-Programm aus drei Unterprogrammen, die schwerpunktmäßig den Maßnahmenbereichen der drei EU-Strukturfonds EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) und ESF (Europäischer Sozialfonds) entsprechen.

Bei diesen Programmen geht es um einen ganzheitlichen Ansatz für den ländlichen Raum im Sinne einer umfassenden Regionalpolitik. Für die Entwicklung des ländlichen Raumes bedarf es daher des Zusammenspiels von gewerblicher Wirtschaft, Landwirtschaft und sozialen Belangen.

Die Erstellung der österreichischen Programme für die EU-Strukturfonds hat auf zahlreiche Erfahrungen der Regionalpolitik des Bundes und der Länder zurückgreifen können. Die erforderliche Koordination zwischen Bund und Ländern bei der Abgrenzung der Strukturfondsgebiete, der Programmerstellung und der Programmbegleitung erfolgt im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) als bewährte Einrichtung zur Abstimmung der unterschiedlichen Interessen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialpartner). Die österreichischen Ziel 5b-Gebiete erstrecken sich auf 60% der Gesamtfläche Österreichs und umfassen 29,2 % der österreichischen Bevölkerung. Der überwiegende Teil der Ziel 5b-Gebiete liegt im Berggebiet.

Die Ziel 5b-Programme Österreichs sehen für die Initiierung von Projekten mit Gesamtkosten von 2.702 Mill. ECU öffentliche Aufwendungen im Ausmaß von 1.097 Millionen ECU für den Programmplanungszeitraum 1995-1999 vor. Davon werden 411 Millionen ECU aus den drei EU-Strukturfonds beigesteuert. Der Anteil des EAGFL beträgt davon 39,9%, des EFRE 43,0% und des ESF 16,9%. Das Finanzierungsvolumen der Unterprogramme Landwirtschaft durch EU, Bund und Länder gemeinsam beträgt ca. 455 Millionen ECU. Entsprechend der unterschiedlichen regionalpolitischen Erfahrungen und Konzepte der Bundesländer sind die Schwerpunkte unterschiedlich gesetzt. Während manche Programme vom landwirtschaftlichen Bereich geprägt sind, setzen andere auf die Forcierung softwareorientierter Maßnahmen bzw.

---

<sup>20</sup> Ziel 5b der EU-Strukturfonds: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete

die Unterstützung des Prozesses zur Entwicklung von Initiativen im Wege einer eigenständigen Regionalentwicklung (vgl. Dax/Oedl-Wieser, 1995, S. 17). Das Konzept der endogenen Regionalentwicklung wurde bei allen Programmen generell als Leitlinie herangezogen.

Die Unterprogramme Landwirtschaft umfassen vor allem Projekte im Rahmen der ländlichen Infrastruktur und der Dorfentwicklung, den Aufbau und die Weiterentwicklung bäuerlicher Innovationen und der Wertschöpfung durch Diversifizierung (z.B. Urlaub am Bauernhof, Direktvermarktung), den Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen und die Forcierung erneuerbarer Energiequellen. Im EFRE-Teil liegen die finanziellen Schwerpunktmaßnahmen meist bei der Förderung innovativer betrieblicher Investitionen bzw. Qualitätsverbesserungen im Tourismusbereich. Da große Teile des österreichischen Ziel 5b-Gebietes im Berggebiet liegen, sind diese Programme für die weitere landwirtschaftliche, gesamtwirtschaftliche und soziale Entwicklung im Berggebiet mit ihrer direkten Auswirkung auf die alpine Kulturlandschaft von besonderer Bedeutung.

### **6.1.7 Die Bedeutung von Gemeinschaftsinitiativen der EU für das Berggebiet**

Durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II werden regionale Maßnahmenprogramme, die zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der EU, zum Aufbau von Kooperationsnetzen und zur Bewältigung der besonderen Entwicklungsprobleme, die sich aus der Lage an der Grenze ergeben, gefördert. Die Förderungen umfassen ein breit gefächertes Spektrum von Maßnahmen aus den Bereichen Infrastruktur und Telekommunikation, Klein- und Mittelbetriebe, Umweltschutz, Raumplanung, Bildung, Medien und Kultur. Die von Österreich eingereichten INTERREG-Programme sehen EU-Mittel von ca. 550 Millionen öS vor. Mittel in der gleichen Höhe werden von Österreich zur Verfügung gestellt. Ein großer Anteil der an INTERREG II beteiligten Regionen in Österreich liegt im Berggebiet.

Eine besondere Relevanz kommt innerhalb der ländlichen Entwicklung der Gemeinschaftsinitiative LEADER II zu. Das Ziel besteht in der Förderung einer innovativen Entwicklung in ländlichen Regionen als Ergänzung zu den Maßnahmen der Ziel-1 und Ziel 5b-Programme. Im Mittelpunkt stehen die Forcierung der regionalen Identität, die Einkommenssicherung der ländlichen Bevölkerung sowie die Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität. Die zentralen Merkmale bestehen in endogener lokaler Entwicklung, einem ganzheitlichen Ansatz, Innovationen und Nachhaltigkeit, lokalen Aktionsgruppen

und transnationaler Partnerschaft. In Österreich beteiligen sich 32 lokale Aktionsgruppen und mehr als 400 Gemeinden, in denen insgesamt 765.000 Menschen wohnen, an der Gemeinschaftsinitiative LEADER. Für die Verwirklichung ihrer innovativen Ideen und Projekte stehen den LEADER-Gruppen bis 1999 Fördermittel von rund 600 Millionen öS, die zu 50% von der EU und zu je ca. 25% von Bund und Ländern kommen, zur Verfügung. Mindestens 330 Millionen öS werden zusätzlich von den Trägern der unterschiedlichen Entwicklungsprojekte investiert. Die Programmkoordination wurde den Ländern übertragen, die Gesamtkoordination der Bundes- und Länderaktivitäten erfolgt durch das Bundeskanzleramt. Als Servicestelle für das österreichische LEADER-Netzwerk, die als Schnittstelle zwischen den lokalen Aktionsgruppen und der EU-Ebene sowie zur Unterstützung der Vernetzung der LEADER-Akteure innerhalb Österreichs dient, fungiert im Auftrag des Bundeskanzleramtes die ÖAR-Regionalberatung GmbH. Die Programmphilosophie von LEADER entspricht in hohem Maß dem in Österreich seit Anfang der 80er Jahre verfolgten integrierten Ansatz einer endogenen Entwicklung im ländlichen Raum und kommt daher auch in der breiten Beteiligung an LEADER zum Ausdruck. Der Großteil der 32 LEADER-Regionen liegt im Berggebiet. Dies zeigt die große Bedeutung dieser Gemeinschaftsinitiative der EU für das österreichische Berggebiet.

## **6.2 Österreichische Gestaltungsinitiativen für eine Berggebietspolitik der EU**

### **6.2.1 Das österreichische Bergbauernmemorandum**

Die österreichische Bundesregierung hat im Juni 1996 ein österreichisches Memorandum zur Land- und Forstwirtschaft in den europäischen Berggebieten (Österreichisches Bergbauernmemorandum) in Diskussion gebracht. In diesem Memorandum wird festgehalten, daß - wie die laufenden Diskussionen über die Reform des Gemeinsamen Agrarpolitik zeigen - die gegenwärtigen Agrar- und Strukturpolitiken keine ausreichenden Lösungen für die Probleme in Bergregionen bieten können. Nach Meinung Österreichs weist das gegenwärtige EU-Fördersystem selbst bei optimaler Umsetzung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten erhebliche Defizite auf, welche die Sicherung einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft im Berggebiet erschweren. Österreich schlägt daher die Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems vor, um die anstehenden Probleme entsprechend bewältigen zu können.

- \* Es wird vorgeschlagen, eine Abgrenzung von Berggebieten und benachteiligten Gebieten nicht nur - wie derzeit in der EU - auf administrative Einheiten aufzubauen, sondern auch die Berücksichtigung von naturräumlich begründeten kleineren Einheiten zu ermöglichen. Weiters sollte in allen benachteiligten Gebieten eine betriebsindividuelle Feststellung der ständigen natürlichen Nachteile erfolgen, die als Instrument für die Differenzierung der Förderung dient.
- \* Der Fortbestand der nachhaltigen Bewirtschaftung der extremeren Berglagen kann mit der EU-Ausgleichszulage derzeit nicht gesichert werden, weil die bäuerliche Kleinstruktur aufgrund der vieh- und flächenbezogenen Konzeption der Ausgleichszulage förderungspolitisch vor allem im Vergleich zu größeren Betrieben in günstigeren Produktionslagen substantiell benachteiligt wird. Es wird daher die Einführung eines - von den Mitgliedstaaten fakultativ anzuwendenden - Sockelbetrages vor allem für kleinere Betriebe vorgeschlagen, der nach Erschwernis und sozialen Gegebenheiten gestaffelt wird.
- \* Funktionsfähige Regionen bedürfen einer Betriebsstruktur, bei der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe die Multifunktionalität von Land- und Forstwirtschaft sicherstellen. Da gerade in extremeren Gebirgsregionen nicht zuletzt aufgrund der Geländeausformung nur ein begrenztes Größenwachstum für land- und forstwirtschaftliche Betriebe möglich ist, dominieren in den österreichischen Alpen die Nebenerwerbsbetriebe. Den Mitgliedstaaten sollte daher die generelle Gleichstellung der Nebenerwerbsbetriebe bei den Förderungsmaßnahmen im Investitionsbereich ermöglicht werden.
- \* Für eine dauerhafte Absicherung und Verbesserung der Einkommen der Bergbauern aus der Forstwirtschaft ist eine Intensivierung der Waldpflege sowie eine verstärkte Nutzung der Biomasse für die Erzeugung erneuerbarer Energie vor allem im Rahmen von regionalen Versorgungssystemen durch Förderungsprogramme zu unterstützen.

Abschließend heißt es im Österreichischen Memorandum, daß aufgrund der berggebietsweit auftretender Probleme der Land- und Forstwirtschaft und der zunehmenden Vernetzung und Abhängigkeit der Land- und Forstwirtschaft von diversifizierten Regionalstrukturen eine zukunftsorientierte Bergbauernpolitik auf lange Sicht nur mittels integralen gemeinschaftlichen Konzepten erfolgreich sein wird. Denn nur eine Stärkung der Regionen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht kann für die europäischen Berggebiete und ihre Bergbauern eine dauerhafte Existenzgrundlage ermöglichen. In die Umsetzung dieses Ansatzes sollten alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen einbezogen

werden, denn die Bewirtschaftung und Erhaltung der Berggebiete Europas liegt im Interesse aller.

Auch Italien und Frankreich haben jeweils ein Memorandum zur Landwirtschaft in Berggebieten vorgelegt, in denen unter anderem eine verbesserte Förderung der Betriebe im Berggebiet vorgeschlagen wird.

### **6.2.2 Österreichisches Positionspapier zur Raumentwicklung**

Im Jahr 1991 haben Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) das Österreichische Raumordnungskonzept 1991 beschlossen. Es dient als gemeinsame gesamtstaatliche Leitlinie für raumplanerische, regionalpolitische und sonstige raumwirksame Maßnahmen der österreichischen Gebietskörperschaften.

Den neuen europäischen Anforderungen Österreichs - der Eröffnung einer neuen politischen Handlungsebene Europäische Raumordnung - wurde im Jahr 1995 mit dem „Österreichischen Positionspapier zur europäischen Raumentwicklungspolitik“ entsprochen. In diesem umfassenden Positionspapier wird als eine der großen Herausforderungen die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung der österreichischen Regionen - vor allem der ökologisch sensiblen und/oder ökonomisch fragilen Räume - unter den geänderten wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen mit eingeschränkten Handlungsspielräumen für autonome nationale Politik bezeichnet und unter anderem die Nutzung des verbleibenden Gestaltungsspielraumes für eine eigenständige österreichische Politik zur Erhaltung der alpinen Kulturlandschaft und einer umweltverträglichen Landwirtschaft explizit angeführt.

Bei den österreichischen Vorschlägen zur Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene wird im Abschnitt „Räumliche Ressourcen zwischen Schutz- und Nutzinteressen“ zum Themenkomplex „der behutsamen Bewirtschaftung und Weiterentwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes“ als Beispiel für eine transnationale Koordination nationaler Politiken unter Einbeziehung der EU auf die Alpenkonvention und ihre Protokolle verwiesen. Zum gleichen Themenbereich werden im Maßnahmenbereich „Agrarpolitik“ unter anderem die Förderungen für die Sicherung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten gewürdigt, aber auch festgehalten, daß die GAP in ihrer derzeitigen Gestaltung den spezifischen Ansprüchen des Alpenraumes nicht zur Gänze entspricht.

Es wird die Weiterentwicklung der bisherigen Ansätze zu einer ökologischen Orientierung der Land- und Forstwirtschaft als Grundprinzip der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik der EU vorgeschlagen. Außerdem müßten die beste-



henden EU-Förderungen durch gesamteuropäische rechtliche Beschränkungen für ökologisch bedenkliche Formen der Intensivlandwirtschaft - die durch ihre Konkurrenz die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit ökologisch verträglicherer Landbewirtschaftungsformen vor allem in Ungunstlagen bedrohen - ergänzt werden (vgl. ÖROK 1996).

## **7. DIE ÖSTERREICHISCHE BERGGEBIETS-POLITIK ALS MODELL FÜR ALLGEMEINE POLITIKEN ZUR SICHERUNG VON UMWELT- UND KULTURLEISTUNGEN**

### **7.1 Wertung der österreichischen Erfahrungen**

Die Kulturlandschaft in Österreich ist durch den hohen Anteil an Berggebieten geprägt. Das Berggebiet nach EU-Definition umfaßt 70% der österreichischen Katasterfläche, der Alpenraum ist Wohnsitz für nahezu die Hälfte der österreichischen Bevölkerung. Das österreichische Berggebiet ist ein voll integrierter Lebens- und Wirtschaftsraum, dessen Besonderheiten vor allem in räumlicher Enge des für Siedlung und Wirtschaft verfügbaren Raumes, großen Bewirtschaftungerschwernissen für die Land- und Forstwirtschaft, in teurer Infrastruktur sowie in einer ökologisch besonders sensiblen Kulturlandschaft liegen.

Der Berglandwirtschaft fällt die Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Öko-Systems im Berggebiet und damit der Aufrechterhaltung des gesamten Lebens- und Wirtschaftsraumes und der Kulturlandschaft zu. Diese Kulturlandschaft in ihrer sozioökonomischen, kulturellen und naturräumlichen Dimension stellt eine „rural amenity“ dar und ist die wesentlichste Basis für den Tourismus in Österreich. In Österreich sind 36% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe als Bergbauernbetriebe eingestuft, die 44% der landwirtschaftlichen Nutzfläche und über 50% des Waldes bewirtschaften.

Die wachsenden Probleme der Berglandwirtschaft (Betriebsaufgabe, Arbeitskräfteabwanderung, Einkommensrückstand, Entsiedelungstendenzen) und damit die steigenden Schwierigkeiten, die Kulturlandschaft in der gesellschaftlich erwünschten Form zu erhalten und zu entwickeln, lassen sich durch Maßnahmen der Agrarpolitik und hier vor allem der Agrarmarktpolitik alleine nicht lösen. Schon zu Beginn der 70er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, daß zur Lösung der Probleme im Berggebiet eine konzeptive Zusammenführung von Maßnahmen der Regional-, Struktur- und Raumordnungspolitik sowie eine differenzierte Agrarpolitik erforderlich sind:

- \* Im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) als gemeinsame Beratungsplattform von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialpartnern und den von ihr erarbeiteten gesamtstaatlichen Grundlagen für

eine koordinierte Raumplanung und Regionalpolitik nehmen Fragen des Berggebietes immer wieder eine wichtige Stellung ein.

- \* Im Jahr 1979 wurde vom Bundeskanzleramt die Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten Österreichs (Berggebiets-Sonderaktion) eingerichtet, die durch Unterstützung von kooperativen Wirtschaftsprojekten zu einer eigenständigen Regionalentwicklung beitrug und Anstoß zu Förderungen der Länder mit ähnlicher Orientierung gab.
- \* Im Agrarbereich wurde mit der Einführung des Bergbauernsonderprogrammes im Jahr 1972 der entscheidende Schritt zu einer differenzierten, räumlich orientierten Sektorpolitik gemacht, die zugunsten des Berggebietes einen regionalpolitischen Schwerpunkt setzte. Explizites Ziel des Programmes war die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Berggebietes. Es wurde ein Bündel bewährter und neuer Maßnahmen im Bergbauernsonderprogramm zusammengefaßt. Eine besondere Neuerung stellte die Einführung des Bergbauernzuschusses, eines produktionsneutralen Direktzuschusses, dar. Der Bergbauernzuschuß wurde ausschließlich vom Bund finanziert, während andere Förderungsmaßnahmen (z.B. Verkehrserschließung, landwirtschaftliche Investitionsförderung) von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragen werden. Spezifische zusätzliche Programme der Länder (Bewirtschaftungsprämien, Alpengprämien) unterstützten die Ziele der differenzierten Agrarpolitik und leisteten einen Beitrag zur Sicherung der Bergbauernbetriebe und davon abgeleitet der Kulturlandschaft im Berggebiet. Das Bergbauernsonderprogramm entsprach den gestellten Anforderungen im hohen Maß, denn die öffentlichen Mittel wurden
  - regional auf das Berggebiet konzentriert
  - innerhalb des Berggebietes nach Erschwerniskategorien differenziert
  - durch Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse auf jene Betriebe mit dem größten Bedarf konzentriert
  - Haupt-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben aufgrund ihres gleichen Beitrages für Erfüllung der gesellschaftlichen Ziele gleichermaßen gewährt
  - mit ökologischen Auflagen verknüpft, wodurch eine nachhaltige Bewirtschaftung gewährleistet wurde
  - unter der Bedingung der ganzjährigen Bewirtschaftung und Bewohnung gewährt, um so die Erhaltung der Siedlungsdichte zu unterstützen

- produktionsneutral ausgestaltet, d.h. den Betrieben unabhängig vom Umfang der Produktion gewährt (kein Anreiz zur Intensivierung)

Durch die gezielte Konzentration von Förderungsmitteln der Agrarpolitik auf das Berggebiet ist es gelungen, die Einkommens- und Bewirtschaftungsnachteile der Bergbauernbetriebe gegenüber den Betrieben in Gunstlagen zum Teil auszugleichen, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung und der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft auch in abwanderungsbedrohten Gebieten mit besonders großen arbeitsmäßigen Erschwernissen bei der Bewirtschaftung unter Berücksichtigung von ökologisch extrem sensiblen Wirkungszusammenhängen zu leisten und dadurch die Basis für die sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten (Landwirtschaft, Gewerbe, Tourismus, Industrie) im Berggebiet zu festigen. Dennoch ist heute die Versorgung mit Basisdiensten des täglichen Lebens (Post, Bank, Tankstelle etc.) im Zuge der aktuellen Effizienzsteigerungs- und Privatisierungsstrategien der öffentlichen Hand in manchen Teilen des Berggebietes gefährdet.

Die konkrete Ausgestaltung des Bergbauernsonderprogrammes (z.B. einkommensabhängige, produktionsneutrale Direktzahlungen) hat bewirkt, daß - im Gegensatz zu den Förderungen der Agrarmarktpolitik - eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung, bei den Bauern/Bäuerinnen, der Verwaltung, den Agrarwissenschaften und internationalen Organisationen besteht.

Von großer Bedeutung zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländlicher Entwicklung ist nicht nur eine adäquate Agrarpolitik, sondern auch der Beitrag anderer Politikbereiche, wie z.B. Förderung von Industrie/Gewerbe, Tourismus, Umwelt und ihre Koordination im Rahmen der Regionalpolitik. Wachsende Bedeutung erhält die Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche für das Berggebiet auf supranationaler Ebene, da einerseits die bestehenden Probleme durch gesamteuropäische Entwicklungen verstärkt werden (z.B. Verkehrsprobleme) und andererseits der Gestaltungsspielraum auf regionaler und nationaler Ebene geringer wird (z.B. Gemeinsame Agrarpolitik der EU).

Ländliche Regionen im allgemeinen und Berggebiete im speziellen dürfen allerdings nicht nur als Problemregionen gesehen werden, sondern sind bei entsprechenden Rahmenbedingungen auch Regionen mit Zukunft. Der ländliche Raum hat einen hohen Wohn- Freizeit- und Erlebniswert, eine weniger belastete Umwelt und überschaubare Strukturen. Er bietet vielfältige Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im öffentlichen Leben und könnte zukünftig wegen seiner besonderen Lebensqualität als „Produktionsfaktor höherer Ordnung“ eine besondere Wertschätzung erfahren (vgl. Lanner 1992, S. 2).

## 7.2 Verallgemeinerbare Kriterien einer erfolgreichen Berggebietspolitik

Die österreichischen Erfahrungen zeigen, daß erfolgreiche Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen sowie ländlicher Entwicklung im Berggebiet die Einbettung räumlich orientierter Sektorpolitiken in integrierte Regionalentwicklungsstrategien erfordern. Die wichtigsten Punkte sind folgende:

- \* Es sind klare Zielformulierungen bei der Politik für das Berggebiet auf politisch-parlamentarischer Ebene (Gesetze, Programme) und auf Verwaltungsebene (Richtlinien etc.) sowie eine Bündelung von Maßnahmen in Programmen mit integriertem Ansatz erforderlich.
- \* Integrierte regionalpolitische Ansätze zur Stärkung einer endogenen Regionalentwicklung unterstützen die Realisierung von innovativen, ökologischen und sozialverträglichen Projekten im Berggebiet und helfen Entwicklungspotentiale zu erschließen.
- \* Eine besondere Erfahrung Österreichs liegt im Beitrag der integrierten Regionalpolitik zur Aufrechterhaltung einer mehrsektoralen Wirtschaftsstruktur und der Verhinderung von monosektoraler Tourismusnutzung des Berggebietes.
- \* Aufgrund der hohen ökologischen Sensibilität des Berggebietes kommt der Sicherung und der Förderung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen (insbesondere Wasser und Wald) eine besondere Bedeutung zu.
- \* Die Bereitstellung, Sicherung und Betrieb der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur bedarf im Berggebiet wegen der überdurchschnittlich hohen Kosten der besonderen Unterstützung durch die öffentliche Hand.
- \* Um Förderungsmaßnahmen möglichst zielkonform einsetzen zu können, bedarf es nicht nur einer Abgrenzung von Berggebieten und benachteiligten Gebieten, die auf administrative Einheiten aufbauen, sondern auch einer Berücksichtigung von naturräumlich begründeten kleineren Einheiten. Von besonderer Bedeutung ist eine betriebsindividuelle Abstufung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe aufgrund von nach objektiven Kriterien berechneten ständigen natürlichen Bewirtschaftungsnachteilen. In Österreich war dies durch die betriebsindividuelle Einstufung der Bergbaubetriebe in Erschwerniskategorien gewährleistet. Ein noch exakteres Einstufungssystem (neuer Berghöfekataster) ist kurz vor der Fertigstellung.

- \* Die Höhe von Direktzahlungen zum Ausgleich natürlicher Benachteiligungen sollte entsprechend der unterschiedlich hohen Bewirtschaftungsschwernisse der Betriebe nach Erschwerniskategorien abgestuft werden und auch von den Einkommensverhältnissen der Betriebe abhängig sein.
- \* Ein Förderungssockelbetrag je Betrieb, der nach Erschwernis und sozialen Gegebenheiten gestaffelt wird, kommt vor allem kleineren Betriebe zugute. Ein Sockelbetrag entspricht der bäuerlichen Kleinstruktur im Berggebiet und ist für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und in der Folge die Erbringung der gesellschaftlich erwünschten Leistungen von großer Bedeutung.
- \* Eine produktionsneutrale Ausgestaltung von Direktzahlungen und die Festlegung von ökologisch motivierten Bewirtschaftungsauflagen gewährleistet eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz.
- \* Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe sollten aufgrund ihrer gleichen Leistung für die Aufrechterhaltung der Besiedelung und der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft sowohl bei Direktzahlungen als auch bei Förderungen im Investitionsbereich und bei Infrastrukturförderungen gleich behandelt werden.
- \* Längerfristig ist eine ökologische Orientierung als Grundprinzip der Land- und Forstwirtschaft überall erforderlich. Die nachhaltigen Bewirtschaftungsformen in den Ungunstlagen - vor allem im Berggebiet – werden durch die Konkurrenz von ökologisch bedenklichen Formen der Intensivlandwirtschaft zusätzlich bedroht.
- \* Eine Orientierung auf nachhaltige Wirtschaftsformen im Berggebiet kann sich allerdings nicht auf die Land- und Forstwirtschaft beschränken, sondern muß längerfristig alle Wirtschafts- und Politikbereiche (z.B. Umwelt-, Regional-, Verkehrspolitik) umfassen.

Die langfristige Bereitstellung der öffentlichen Umwelt- und Kulturleistungen im Berggebiet kann nur durch die Aufrechterhaltung der Besiedelung, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft und der Aufrechterhaltung der sozialen und ökonomischen Aktivitäten im Bergraum gesichert werden. Dies ist ohne Berglandwirtschaft nicht möglich. Um sie zu erhalten, ist eine adäquate, zielgerichtete und koordinierte Regional-, Raumordnungs-, Wirtschafts-, Umwelt-, Technologie-, Verkehrs-, Struktur- und Agrarpolitik auf nationaler wie auch internationaler Ebene erforderlich.

## LITERATURVERZEICHNIS

- ABAWI, Qayum (1995): Die AIK-Förderung 1994. Fakten-Daten-Schwerpunkte, Sonderbeilage in „Der Förderungsdienst“ zur Folge 9/1995, Wien September
- ARBEITSGEMEINSCHAFT für Bergbauernfragen der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (1969): Entwurf eines Bergbäuerlichen Grundsatzprogrammes, Manuskript vom 12.5.1969
- BAUER, Alexander (1963): Das land- und hauswirtschaftliche Beratungswesen, in: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs: 40 Jahre Landwirtschaftsförderung in Österreich, Wien
- AGRARISCHE RUNDSCHAU Nr. 5/1996: Bergbauernpolitik in Europa, Wien November
- BACHER, Ludwig (1987): Entwicklung der Bergbauernförderung des Bundes am Beispiel des Bergbauernzuschusses. Der Berghöfekataster und die Schaffung von Erschwerniszonen als eine Voraussetzung dazu, in: REICHSTHALER, Rudolf/WYTRZENS, Hans Karl: Die österreichische Landwirtschaft in Regionalwissenschaft und Raumplanung, Kiel
- BÄTZING, Werner (1996): Landwirtschaft im Alpenraum - unverzichtbar, aber zukunftslos?, hrsg. Europäischen Akademie Bozen, Berlin
- BROGGI, Mario F./KUSSTATSCHER, Kurt/SUTTER Roman (1997): Ökologisch motivierte Direktzahlungen in der Berglandwirtschaft des Alpenbogens, hrsg. von der Europäischen Akademie Bozen, Berlin
- BUNDESKANZLERAMT (1980): Entwicklungsschwache ländliche Räume in Berggebieten, Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, Sektion IV, Abt. 6, Nr. 1/80, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft: Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft (Grüner Bericht), Wien, diverse Jahrgänge von 1971 - 1995
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (1975): Agrarpolitik zwischen Bewahrung und Fortschritt. Die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft 1970 bis 1975, Wien

- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (1987): Europäisches Forum Alpbach 1987. Wiederentdeckung der Land- und Forstwirtschaft als Lebensgrundlage der postindustriellen Gesellschaft, Sonderausgabe der Zeitschrift „Förderungsdienst“, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (1989): Agrarbilanz 1989. Entwicklungen in der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (1990): 30 Jahre Landwirtschaftsgesetz und Grüner Bericht, Sonderausgabe der Zeitschrift „Förderungsdienst“, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (1996a): Österreichisches Umweltprogramm 1995. Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92. Bericht an die Europäische Kommission, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft (1996b): Österreichisches Bergbauernmemorandum. Österreichisches Memorandum zur Land- und Forstwirtschaft in den europäischen Berggebieten, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Wissenschaft, Forschung und Kunst (1995): Forschungskonzept 1995. Kulturlandschaftsforschung, Wien
- CERNUSCA, Alexander et. al. (1997): Ökologie und Bewirtschaftung alpiner Ökosysteme, in: Der Förderungsdienst Nr. 1/97, S. 20-24, Wien Jänner
- DAX, Thomas (1993): Bergbauern Österreichs. Kennziffern der Land- und Forstwirtschaft, Facts & Features Nr. 4 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- DAX, Thomas/OEDL-WIESER, Theresia (1995): Ex-ante Evaluierung der Einheitlichen Dokumente der Programmplanung (1995-1999) für die Ziel 5b-Gebiete Österreichs, Wien
- DAX, Thomas (1997): Einstellung von Bauern zu Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Auswertung ausgewählter Fragen der Abschlusserhebung des internationalen Forschungsprojektes zur Erwerbsskombination, Arbeitspapier, Wien
- FESSEL & GFK (1995): Image der Landwirtschaft. Textkommentare, Wien
- GROIER, Michael (1993): Bergraum in Bewegung. Almwirtschaft und Tourismus - Chancen und Risiken, Forschungsbericht Nr. 31 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- GROIER, Otto (1978): Zweites Bergbauernsonderprogramm 1979 bis 1983, in: Der Förderungsdienst Nr. 2/78, Seite 33-35, Wien Februar



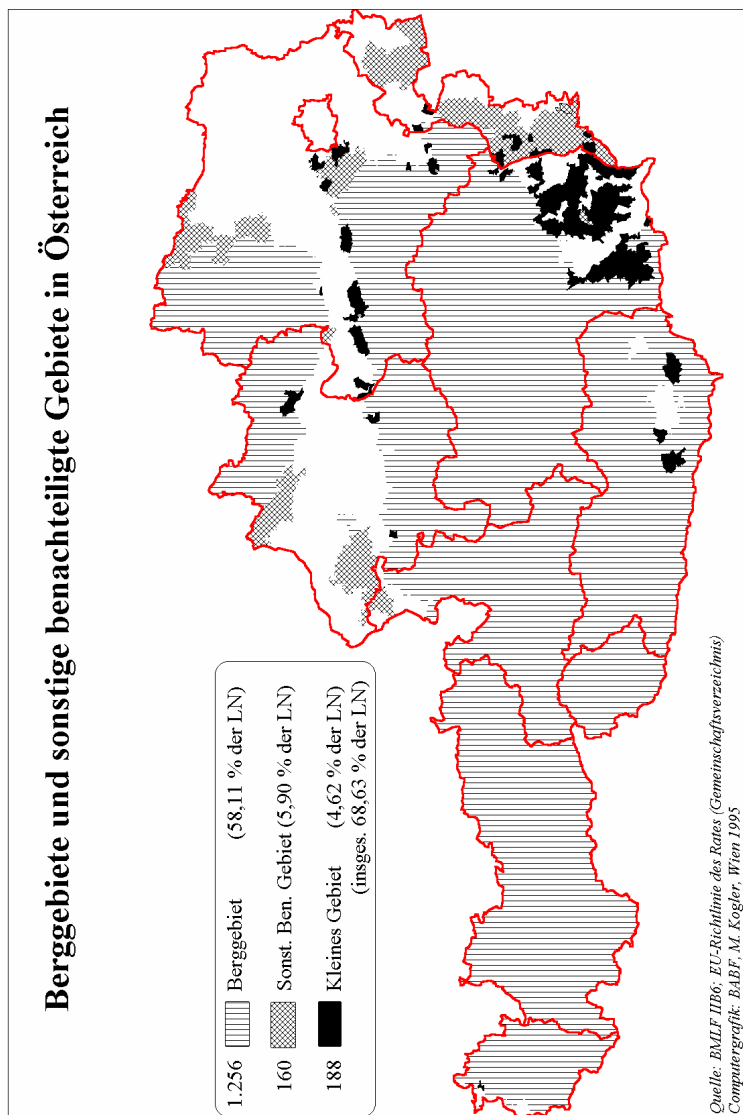
- HAIDEN, Günther (1983): Von der Unterversorgung zur Überproduktion - 30 Jahre Agrarpolitik in Österreich, in: Der Förderungsdienst, Heft 1, Wien Jänner
- HELD, Alexander/SCHABLITZKI, Gerd/SCHEER, Günter (1984): Analyse der Zielerreichung und Effektivität der Berggebietssonderaktion des Bundeskanzleramtes. Teilbericht Projektevaluierung (Institut für Höhere Studien), Wien
- HOVORKA, Gerhard (1994): Die Bergbauern in der österreichischen Landwirtschaft. Entwicklung, Einkommen und Direktförderungen, Facts&Features Nr. 13 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- HOVORKA, Gerhard (1996): Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt, Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- HOVORKA, Gerhard/WIESINGER, Georg (1993): Die Nebenerwerbslandwirtschaft. Bedeutung in Österreich, Facts & Features Nr. 7 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- IFES (Institut für empirische Sozialforschung) (1995): Die österreichische Landwirtschaft in der EU. Repräsentativerhebung, Wien
- KNÖBL, Ignaz (1987a): Bergbauernförderung in Österreich, Direktzahlungen von Bund und Ländern, Forschungsbericht Nr. 10 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- KNÖBL, Ignaz (1987b): Güterwegebau in Österreich - Rechtsgrundlagen, Geschichte, Förderung. Forschungsbericht Nr. 16 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- KNÖBL, Ignaz (1993): Österreichs Bergbauern, Bedeutung und Förderung, Facts&Features Nr. 1 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- KOBSA, Franz (1990): Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes und Bedeutung des Grünen Berichtes, in: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft: 30 Jahre Landwirtschaftsgesetz und Grüner Bericht, Sonderausgabe der Zeitschrift „Förderungsdienst“, Wien
- KRAMMER, Josef/KNÖBL, Ignaz (1984): Überlegungen zur Neuorientierung der Förderungspolitik, in: Der Förderungsdienst, Heft 4, Wien
- KRAMMER, Josef/SCHEER, Günther (1978): Das österreichische Agrarsystem. 1. Band, Wien

- LANNER, Sixtus (1992): Zukunftsperspektiven für den ländlichen Raum, in: Der Förderungsdienst, Heft 1, Jänner
- LANNER, Sixtus (1993): Vom Zeitgleiter zum Raumgleiter, in: LANNER, Sixtus (Hrg.): Telearbeit. Neue Mobilität für den ländlichen Raum, Wien
- LEOPOLD, Rudolf (1978): Agrarförderung im Wandel der Zeit, hrsg. vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Sonderausgabe des Förderungsdienstes, Wien
- MARKET (1992): Repräsentativumfrage des Meinungs- und Mediaforschungsinstitutes unter den oberösterreichischen Landwirten 1992, Linz
- ÖAR-Regionalberatung GmbH (Hrsg) (1994.): Handbuch Ausbildungsprogramm Regionalberatung, Wien
- OECD (1994): The contribution of amenities to rural development, Paris
- OECD (1996): Amenities for Rural Development. Policy Examples, Paris
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1981): Annex zum österreichischen Raumordnungskonzept, ÖROK-Zielkatalog und ÖROK-Ziele für bestimmte Gebiete bzw. Gebietsteile, Wien
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1991): Integrierter Alpenschutz, Schriftenreihe Nr. 87, Wien
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1992a): Österreichisches Raumordnungskonzept 1991, Schriftenreihe Nr. 96, Wien
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1992b): Raumordnung und Alpenschutz in Österreich. Empfehlung Nr. 41, Schriftenreihe Nr. 67a, Wien
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1993): Siebenter Raumordnungsbericht, Schriftenreihe Nr. 107, Wien
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1996a): Position Österreichs im Rahmen der europäischen Raumentwicklungspolitik, Schriftenreihe Nr. 125, Wien
- ÖSTERREICHISCHE Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1996b): Achter Raumordnungsbericht, Schriftenreihe Nr. 128, Wien
- POSCHACHER, Gerhard (1984): Entwicklung, Stand und Zukunftsaspekte der österreichischen Agrarförderung unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Zeitraum des Grünen Planes

- sowie Konsequenzen für ein Förderungskonzept. Dissertation an der Universität für Bodenkultur, Wien
- PRÄSIDENTENKONFERENZ der Landwirtschaftskammern Österreichs (1963): 40 Jahre Landwirtschaftsförderung in Österreich, Wien
- PRUCKNER, Gerald (1994): Die ökonomische Quantifizierung natürlicher Ressourcen. Ein Bewertung überbetrieblicher Leistungen der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Frankfurt
- PRUCKNER, Gerald (1995): Agricultural landscape cultivation in Austria. An application of the CVM, in: European Review of Agricultural Economics, Volumen 22, Berlin
- PUWEIN, Wilfried (1993): Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte Nr. 5/93, Wien
- REICHSTHALER, Rudolf/WYTRZENS, Hans Karl (1987): Die österreichische Landwirtschaft in Regionalwissenschaft und Raumplanung, Kiel
- RIEDER, Peter (1996): Berglandwirtschaft in der Schweiz, in: Bätzing, Werner: Landwirtschaft im Alpenraum - unverzichtbar, aber zukunftslos?, Hrsg.: Europäischen Akademie Bozen, Berlin
- SCHINDEGGER, Friedrich/ZANETTI, Gerhard/DEUSSNER, Reinhold/DOUBEK, Claudia (1997): Regionalentwicklung im Alpenraum. Vorschläge für die Behandlung des Alpenraumes im Rahmen der europäischen Raumentwicklungspolitik, Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 31, Hrsg.: Bundeskanzleramt, Abt. IV/4, Wien
- STEGER, Gerhard (Hrsg.) (1988): Grünbuch. Krise und Perspektiven der österreichischen Landwirtschaft, Wien

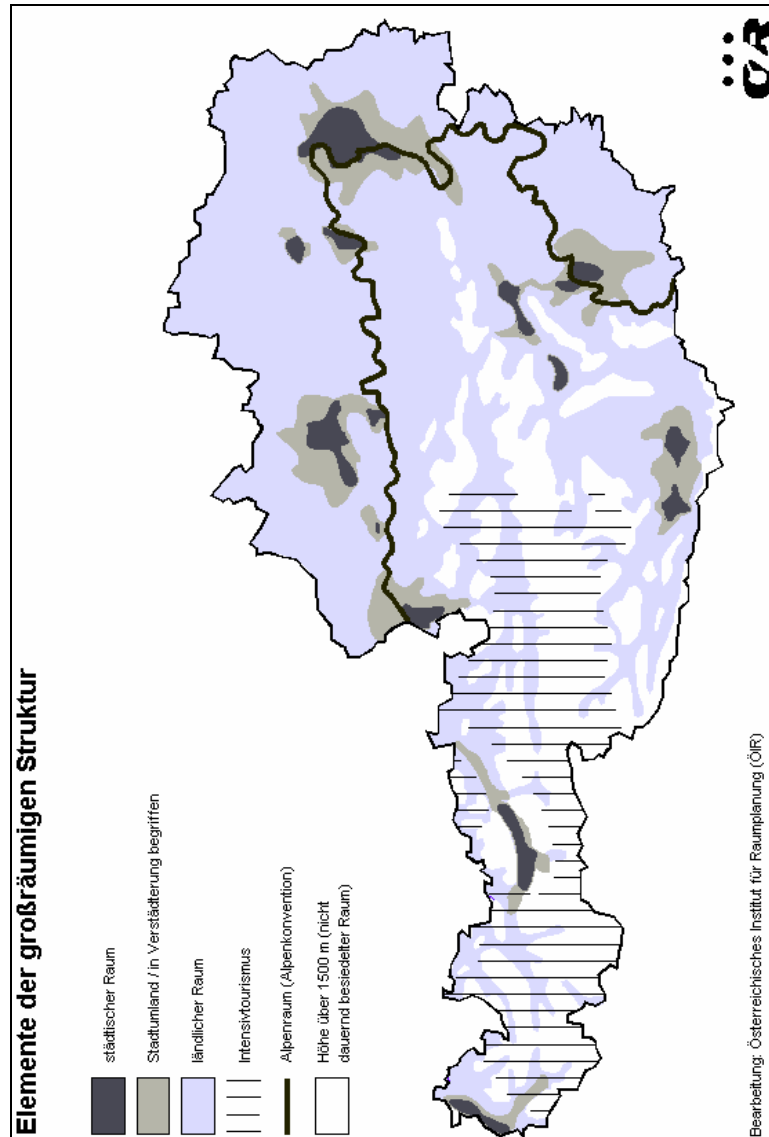
## ANHANG I: ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 3: Berggebiet und sonstige landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete in Österreich



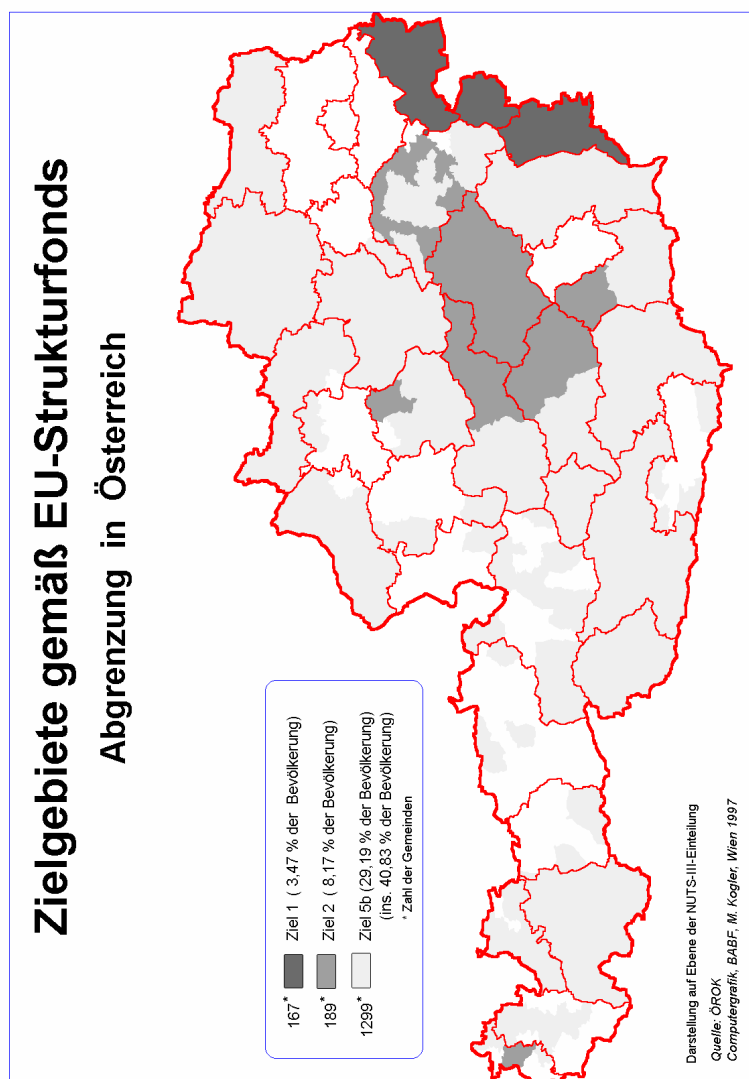
Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Abt. II B6

Abbildung 4: Elemente der großräumigen Struktur



Quelle: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)

Abbildung 5: Zielgebiete gemäß EU-Strukturfonds



Quelle: ÖROK

**Tabelle 4: Die Förderungsmaßnahmen des Grünen Planes**

Maßnahmengruppe	Im Jahr 1990 in Mill. öS	1970-1990 in Mill. öS	Anteil in % (1970-1990)
Verbesserung der Produktionsgrundlagen	363,49	5.961,17	15,9
Verbesserung der Struktur und Betriebswirtschaft	29,26	391,76	1,0
Absatz- und Verwertungsmaßnahmen	201,92	4.448,58	11,8
Forschungs- und Versuchswesen und sonstige Maßnahmen	70,84	317,59	0,9
Sozialpolitische Maßnahmen	28,95	836,67	2,2
Kreditpolitische Maßnahmen	671,53	10.015,16	26,7
Bergbauernsonderprogramm (ab 1972)	1.520,51	15.580,61	41,5
Gesamt	2.886,39	37.551,55	100,0

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Grüner Bericht 1990

**Tabelle 5: Einteilung der Bergbauernbetriebe nach Erschwerniszonen und Bundesländer im Jahr 1996**

Bundesland	Erschwerniszone				Summe
	1	2	3	4	
Burgenland	189	783	11	0	983
Kärnten	2.265	2.824	5.200	1.394	11.683
Niederösterreich	9.537	6.220	5.881	101	21.739
Oberösterreich	10.988	5.908	5.220	135	22.251
Salzburg	1.988	2.156	2.267	843	7.254
Steiermark	3.827	5.525	7.832	687	17.871
Tirol	2.695	2.976	4.840	3.061	13.572
Vorarlberg	672	1.215	1.467	602	3.956
Österreich	32.161	27.607	32.718	6.823	99.309
Anteil in %	32,4	27,8	32,9	6,9	100,0

Quelle: Bundesministeriums für Land- u. Forstwirtschaft, Abt. IIB6

**Tabelle 6: Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes  
(Budgetkapitel 602 und 603)**

Jahr	Grüner Plan (603) in Mio. öS	Bergbauern-sonderprogramm (602) in Mio. öS	Gesamtsumme (602 und 603) in Mio. öS	davon Bergbauern-sonderprogramm in %
1972	707,9	260,0	967,9	26,9
1973	725,1	250,0	975,1	25,6
1974	807,0	271,9	1.078,9	25,2
1975	950,4	461,6	1.412,0	32,7
1976	943,8	540,7	1.484,5	36,4
1977	934,1	426,2	1.360,3	31,3
1978	914,7	426,6	1.341,3	31,8
1979	957,0	695,7	1.652,8	42,1
1980	974,3	702,1	1.676,4	41,9
1981	1.008,0	826,8	1.834,8	45,1
1982	1.046,3	889,7	1.936,0	46,0
1983	1.083,4	1.021,7	2.105,1	48,5
1984	1.064,0	1.036,1	2.100,1	49,3
1985	1.049,6	1.142,5	2.192,1	52,1
1986	1.146,1	1.185,1	2.331,2	50,8
1987	1.632,4	1.254,3	2.886,7	43,5
1988	1.845,7	1.276,0	3.121,7	40,9
1989	1.121,1	1.393,0	2.514,2	55,4
1990	1.365,9	1.520,5	2.886,4	52,7
Gesamtsumme	20.276,9	15.580,6	35.857,5	43,5

Quelle: Knöbl 1987b. S. 135; Bundesvoranschlag diverse Jahrgänge, Spalte Erfolg, eigene Berechnungen

Anmerkung: Verschiedene Förderungsmaßnahmen (planzliche Produktionsalternativen, Grünbrache, Rücklaufaktion von Milchrichtmengen) sind ab 1989 nicht mehr im Grünen Plan, sondern bei Marktordnungsausgaben (Ansatz 604) budgetiert.



**Tabelle 7: Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes (Budgetkapitel 602 und 603) zu konstanten Preisen (Verbraucherpreisindex: 1986 = 100)**

<b>Jahr</b>	<b>Grüner Plan (603)</b>	<b>Bergbauern- sonderprogramm (602)</b>	<b>Grüner Plan gesamt (602 und 603)</b>
1972	131,7	46,8	88,5
1973	125,3	41,8	82,8
1974	127,3	41,5	83,7
1975	138,4	65,0	101,1
1976	128,1	71,0	99,0
1977	120,2	53,0	86,1
1978	113,5	51,2	81,8
1979	114,5	80,5	97,3
1980	109,7	76,4	92,8
1981	106,2	84,3	95,1
1982	104,6	86,0	95,1
1983	104,8	95,6	100,1
1984	97,5	91,8	94,6
1985	93,2	98,1	95,7
1986	100,0	100,0	100,0
1987	140,5	104,4	122,1
1988	155,7	104,1	129,5
1989	92,3	110,9	101,7
1990	108,8	117,2	113,1

Quelle: eigene Berechnungen

**Tabelle 8: Die Ausgaben im Rahmen des Grünen Planes von 1991 - 1994  
(Budgetkapitel 602 und 603)**

Jahr	Grüner Plan (603) in Mio. öS	Berggebiet und benacht. Gebiet (602) in Mio. öS	Gesamtsumme in Mio. öS	davon Berggebiet und benacht. Gebiet in %
1991	1.639,5	1.826,0	3.465,5	52,7
1992	2.871,4	1.558,7	4.430,2	35,2
1993	3.241,3	1.875,5	5.116,8	36,7
1994	2.984,8	2.005,7	4.990,5	40,2
Gesamtsumme	10.737,0	7.266,0	18.003,0	40,4

Quelle: Bundesvoranschlag diverse Jahrgänge, Spalte Erfolg, eigene Berechnungen  
Anmerkung: Budgetansatz "Grüner Plan - Bergbauerngebiete und sonstige benachteiligte Gebiete (Kapitel 602)"

**Tabelle 9: Die Bewirtschaftungsprämien der Länder im Jahr 1993**

Bundesland	Bezeichnung	Empfänger	Auszahlungs- summe in 1000 öS	Æ Auszahlungs- summe je Betrieb in öS
Kärnten	Förderung der Landschaftspflege	8.347	43.320	5.190
Niederösterreich	Ausgleichs- zahlung	19.148	69.901	3.651
Oberösterreich	Bewirtschaftungs- prämie	20.450	88.998	4.352
Salzburg	Bewirtschaftungs- prämie	4.649	30.355	6.529
Steiermark	Bergbauern- ausgleichszahlung	12.277	27.227	2.218
Tirol	Bewirtschaftungs- prämie	10.207	139.776	13.694
Vorarlberg	Bergbauernhilfe/ Flächenprämien	ca. 4.400	54.886	12.474
Gesamt	-	79.478	454.463	5.718

In Tirol, Vorarlberg u. Kärnten können geringfügige Überschneidungen mehrerer Maßnahmen enthalten sein

Quelle: Bundesministerium 1994a, eigene Berechnungen

**Tabelle 10: Die Ausgaben im Rahmen Grüner Plan - Bergbauerngebiete und sonstige benachteiligte Gebiete (1991-1994)**

Förderungsschwerpunkte	1991		1992		1993		1994		SUMME (1991-1994)	
	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %
A Direkter Einkommenszuschuß und sonstige Zuschüsse	1.084,6	59,4	1.035,4	66,4	1.184,1	63,1	1.261,6	62,9	4.565,7	62,8
B Verkehrserschließung Elektrifizierung und Telefonanschlußförderung	377,6	20,7	221,3	14,2	337,1	18,0	338,6	16,9	1.274,6	17,5
C Landtechnische u. bauliche Investitionen	225,0	12,3	138,3	8,9	204,6	10,9	215,4	10,7	783,2	10,8
D Forstliche Maßnahmen Hoehlagenaufforstung und Schutzwaldsanierung	32,0	1,8	31,6	2,0	10,9	0,6	24,7	1,2	99,2	1,4
Forstliche Bringungsanlagen	25,7	1,4	25,6	1,6	18,4	1,0	21,5	1,1	91,2	1,3
E Agrarische Operationen und sonstige Maßnahmen	16,6	0,9	19,6	1,3	19,6	1,0	14,7	0,7	70,4	1,0
Gesamtsumme	1.826,0	100,0	1.558,7	100,0	1.875,5	100,0	2.005,8	100,0	7.266,0	100,0

A: Bergbauernzuschuß, Zuschüsse für Betriebe in benachteiligten Gebieten, Verwertungszuschuß für Kinderabsatz (bis 1993), Vergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für Betriebe der Erschwerniszone 3 und 4 (bis 1991), Frachtkostenzuschuß für Futterstroh, etc., jedoch ohne Mutterkuhhaltungsprämie

B: Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur

C: Landbauliche und landtechnische Investitionen (einzelbetriebliche Förderungsmaßnahmen), früher landwirtschaftliche Regionalförderung

D: Verschiedene forstliche Maßnahmen

E: Agrarische Operationen, Erschließung von Wildbacheinzugsgebieten, Sonstige Maßnahmen

Quelle: Berechnet nach Bundesvoranschlag div. Jhg., Spalte Erfolg

## ANHANG II

### A) Der Bergbauernzuschuß im Jahr 1993<sup>21</sup>

Die Förderungshöhe des Bergbauernzuschusses des Bundes betrug 1993 minimal 400 öS bis zu maximal 41.500 öS (maximaler Grundbetrag von 27.100 öS und maximaler Flächenbeitrag von 14.400 öS für Erschwerniszone 4 bei niedrigster Bemessungsgrundlage) je förderungswürdigem Betrieb. Im Jahr 1994 wurde der Minimalbetrag auf 450 öS und der maximale Förderungsbeitrag auf 47.100 öS angehoben.

Im Jahr 1993 haben 86.078 Bergbauernbetriebe - das sind 86% aller in den Zonierungslisten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft enthaltenen Bergbauernbetriebe - insgesamt 1.058 Millionen öS an Bergbauernzuschuß erhalten. Die durchschnittliche Förderung je Betrieb betrug 12.294 öS. Entsprechend den Förderzielen erhielten die Bergbauernbetriebe der Erschwerniszone 4 die höchste Förderung. Die durchschnittliche Förderung je Betrieb betrug in der Erschwerniszone 4 mehr als das Doppelte des Gesamtdurchschnittes und mehr als das Vierfache des Durchschnittes der Erschwerniszone 1-Betriebe. 50% der Gesamtförderungssumme ging an die Betriebe der Erschwerniszone 3, die 33% aller Bergbauernbetriebe ausmachen. Ihre durchschnittliche Förderung war dreimal höher als in den Erschwerniszone 1-Betrieben und 1,5 mal höher als der Gesamtdurchschnitt.

Im Jahr 1993 betrug der Anteil der Empfänger mit der niedrigsten Bemessungsgrundlage (bis 70.000 öS fiktiven Einheitswert) 14,2%. Diese Betriebe hatten einen Anteil an der Auszahlungssumme von 27,1% und sie erhielten einen Bergbauernzuschuß von durchschnittlich 23.395 öS. Im Vergleich zur höchsten Bemessungsgrundlage (bis 400.000 öS fiktiven Einheitswert) war ihre durchschnittliche Förderungssumme 3,8 mal höher. Die klare Abstufung der durchschnittlichen Förderung zeigt die positive Wirkung der sozialen Komponente des Grundbetrages.

---

<sup>21</sup> Bei den EU-Beitrittsverhandlungen wurde als Referenzjahr für die Förderung der Bergbauernbetriebe das Jahr 1993 festgelegt. Daher werden an dieser Stelle die Ergebnisse des Bergbauernzuschusses des Jahres 1993 dokumentiert.

**Tabelle 11: Der Bergbauernzuschuß 1993 nach Erschwerniszonen gegliedert**

Erschwerniszone	Empfänger	Summe in 1.000 öS	Zuschuß im Ø in öS	Anteil an begünstigten Betrieben in %	Anteil an Auszahlungssumme in %
Zone 4	6.473	166.734	25.758	7,5	15,7
Zone 3	29.307	528.938	18.048	34,1	50,0
Zone 2	23.418	204.019	8.712	27,2	19,3
Zone 1	26.882	158.563	5.898	31,2	15,0
insgesamt	86.078	1.058.254	12.294	100,0	100,0

Quelle: BMLF, Abt. IIB6, eigene Berechnungen

**Tabelle 12: Bergbauernzuschuß 1993 gegliedert nach der Bemessungsgrundlage**

Bemessungsgrundlage (fiktiver Einheitswert)	Empfänger	Summe in 1.000 öS	Zuschuß im Ø in öS	Anteil an begünstigten Betrieben in %	Anteil an Auszahlungssumme in %
bis 70.000	12.243	286.429	23.395	14,2	27,1
70.001 bis 130.000	15.755	243.969	15.485	18,3	23,0
130.001 bis 230.000	21.567	246.212	11.416	25,1	23,3
230.001 bis 330.000	20.887	203.245	9.731	24,3	19,2
330.001 bis 400.000	7.836	48.527	6.193	9,1	4,6
über 400.000 (nur Flächenbeitrag)	7.790	29.874	3.835	9,0	2,8
insgesamt	86.078	1.058.254	12.294	100,0	100,0

Quelle: BMLF, Abt. IIB6, eigene Berechnungen

Im Jahr 1993 machten die Flächenbeiträge insgesamt bereits 346,6 Millionen aus, das waren 32,7% des Gesamtbetrages des Bergbauernzuschusses. Die Flächenbeiträge wurden seit 1991 im Gegensatz zum Grundbetrag kontinuierlich angehoben. Im Jahr 1991 hatte der Anteil der Flächenbeiträge mit 223,4 Millionen erst 24% des Bergbauernzuschusses ausgemacht.

***Der Bergbauernzuschuß des Bundes: Ergebnisse 1993 nach Bundesländern***

Die höchste durchschnittliche Förderung je Betrieb gab es in den Bundesländern Tirol, Kärnten und Vorarlberg. In Tirol erhielten 89% aller Bergbauernbetriebe einen Bergbauernzuschuß des Bundes, im Bundesland Salzburg sogar 90% aller Bergbauernbetriebe.

**Tabelle 13: Der Bergbauernzuschuß 1993 nach Bundesländern**

Bundesland	Empfänger	Summe in 1.000 öS	Zuschuß im Ø in öS	Empfänger in % aller Bergbauern- betriebe des Bundeslandes
Burgenland	542	3.385	6.245	55,0
Kärnten	9.417	144.930	15.390	80,9
Niederösterreich	19.215	211.095	10.986	86,3
Oberösterreich	19.547	178.319	9.123	86,3
Salzburg	6.533	83.201	12.735	90,1
Steiermark	15.324	197.822	12.909	86,0
Tirol	12.406	192.171	15.490	89,0
Vorarlberg	3.094	47.330	15.297	78,7
Österreich	86.078	1,058.254	12.294	85,7

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Abt. IIB6; eigene Berechnungen

## **B) Sonstige direkte Einkommenszuschüsse für Bergbauernbetriebe**

### ***Mutterkuhhaltung***

Die Mutterkuhhaltung ist eine extensive, arbeitssparende Rinderhaltungsform für die Rindfleischproduktion auf der Basis des wirtschaftseigenen Futters, die gleichzeitig der Erhaltung der Kulturlandschaft und der Milchmarktentlastung dient. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt eine Prämienge-währung. Die Mutterkuhhaltung als Alternative zur Milchproduktion kommt als arbeits-, kapital- und bodenextensiver Produktionszweig besonders im Berggebiet zum Tragen und hat positive ökologische Effekte aufzuweisen. Sie wird vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft seit 1979 geför-dert. Etwa 75% aller Teilnehmer sind Bergbauernbetriebe der Zone 3 und 4. Die Förderungssumme lag im Jahr 1989 bei 55 Millionen öS und im Jahr 1990 bei 161 Millionen öS.

### ***Förderung des Viehabsatzes***

Die Leistungen der Bergbauernbetriebe zur Aufrechterhaltung der Besiede-lung und der nachhaltigen Bewirtschaftung trotz ungünstiger Standortbedin-gungen mit besonders großen kosten- und arbeitsmäßigen Erschwernissen wurden mit Prämien zur Förderung des Viehabsatzes (Absatz von weiblichen Zuchtrindern) unterstützt. Sie werden nach Erschwerniszonen abgestuft und wurden nur für die Erschwerniszonen 2, 3 und 4 bezahlt. Die Förderungs-summe lag im Jahr 1989 bei 28 Millionen öS und im Jahr 1990 bei 29 Millio-nen öS.

### ***Förderung der Schafhaltung***

Die Schafhaltung ist eine weitere Produktionsalternative für Bergbauernbe-triebe. Der Ankauf von Zuchtschafen zur Mastlämmerproduktion wurde im Berggebiet 1990 mit 3,6 Millionen öS an Bundesmitteln gefördert. 1990 wur-de auch eine Mutterschafprämie eingeführt.

### ***Frachtkostenzuschuß für Futterstroh***

Zur Verbesserung der Futtermittelbasis der Betriebe in den Bergbauerngebie-ten wird ein Frachtkostenzuschuß für Futterstroh für den Transport von inlän-dischem Futterstroh und -heu vom Ursprungsort zu den alpenländischen Be-

darfsgebieten gewährt, der in gleicher Höhe auch von den Ländern gezahlt wurde. Im Jahr 1990 wurden vom Bund 2,6 Millionen öS aufgewendet.

#### ***Vergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für Bergbauernbetriebe der Erschwerniszonen 3 und 4***

Den milchliefernden Bergbauernbetrieben der Erschwerniszonen 3 und 4 wurde der von diesen Betrieben entrichtete allgemeine Absatzförderungsbeitrag für Milch rückvergütet. Für das Wirtschaftsjahr 1989/90 erhielten 19.278 Betriebe eine Summe von 67,8 Millionen öS rückvergütet.

### **C) Weitere wichtige Förderungsbereiche des Berggebietes im Rahmen der Agrarpolitik des Bundes**

#### ***Bessere Förderungsbedingungen für die Bergbauern in der AIK-Förderung***

Durch den Zinsenzuschuß des Bundes sollen die Kosten der Agrarinvestitionskredite für die Darlehensnehmer auf ein wirtschaftlich vertretbares Ausmaß gesenkt werden. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft verbilligt den mit einer Formel festgelegten Bruttozinssatz (seit 1982 gibt es ein Floatingssystem bei den Kreditkonditionen) durch Zinsenzuschüsse, die regional und zum Teil auch nach Verwendungszwecken in ihrem Ausmaß differenziert sind. Besonders hervorzuheben ist die Differenzierung des Zinsfußes für die Agrarinvestitionskredite ab dem Jahr 1981. Bergbauernbetrieben, Betrieben im Grenzland und in den Regionalförderungsprogrammgebieten wurde ab diesem Zeitraum ein Zinsenzuschuß von 50% eingeräumt. Die Mittel sollten dadurch verstärkt auf jene Gebiete konzentriert werden, die die Förderungsgelder zur Existenzsicherung benötigen. Dies sind vor allem die Klein- und Mittelbetriebe in den extremen Berggebieten sowie in den entsiedlungsgefährdeten Grenzregionen. Auch bei sämtlichen almwirtschaftlichen Investitionsvorhaben sowie bei den Schwerpunktmaßnahmen wie Verbesserung der Marktstruktur, Innovationen, Energie aus Biomasse sowie andere Energiealternativen, Errichtung von Gewächshäusern, Investitionen von Hofübernehmern und Konsolidierungskrediten beträgt der Zinsenzuschuß des Bundes 50% des jeweils dem Kreditnehmer verrechneten Bruttozinssatzes. Alle anderen Betriebe erhielten nur einen Zinszuschuß von 36%. Die dafür notwendigen Mittel wurden jedoch nicht aus dem Bergbauernsonderprogramm, sondern ausschließlich aus dem Grünen Plan bereitgestellt. Seit 1990 wird bei Wohnbau-Maßnahmen seitens des Bundes ein Zinsenzuschuß in Höhe von 25% bzw. 18%, bezogen auf den verrechneten Bruttozinssatz, gewährt. Die Diffe-



renz auf 50% bzw. 36% wird von den jeweiligen Ländern bezahlt. Durch die Einbindung der Länder ändert sich für den Kreditnehmer daher hinsichtlich der Höhe des Zinszuschusses nichts. Von den Teilnehmern an der AIK-Aktion 1990 machten die Bergbauernbetriebe 53,5% aus. Ihr Anteil am Kreditvolumen betrug im Jahr 1990 mit 1,3 Mrd. öS 43,8% (Flachland 42,9%, überbetriebliche und sonstige Maßnahmen 13,3%). Die größten Quoten des Darlehensvolumens im Grünen Plan kamen bei den Sparten "Verbesserung der Wohn- und Wirtschaftsgebäude" und "Landwirtschaftliche Regionalförderung" zum Einsatz.

Seit 1992 sind die Förderungssparten zu folgenden Maßnahmengruppen zusammengefaßt:

- \* Betriebserhaltende Maßnahmen (Bauliche Investitionen, Besitzstrukturverbesserung, landtechnische Investitionen)
- \* Infrastrukturelle Maßnahmen (Verkehrerschließung ländlicher Gebiete)
- \* Innovative Maßnahmen (Innovationen, Energie aus Biomasse, Verbesserung der Marktstruktur)
- \* Qualitätsverbessernde Maßnahmen (Tierhaltung, pflanzliche Produktion)
- \* Sozialpolitische Maßnahmen
- \* Forstliche Maßnahmen
- \* Konsolidierungsmaßnahmen
- \* Bäuerlicher Besitzstrukturfonds

Im Jahr 1994 standen von der Anzahl der Anträge der bewilligten Agrarinvestitionskredite die baulichen Maßnahmen (Neu-, Zu- und Umbau der Wohn- und Wirtschaftsgebäude) mit 4.189 Anträgen (63,6% der Gesamtanträge) und 1,6 Mrd. Schilling an AI-Krediten (53,2% des Gesamtvolumens) an erster Stelle. Die Bergbauern stellten 50,6% der Darlehensnehmer im Jahr 1994 und beanspruchten mit 1,2 Mrd. Schilling 40,3% der Agrarinvestitionskredite, für das Flachland wurden 43,1% und für überbetriebliche und sonstige Maßnahmen 16,6% der Kredite beansprucht (vgl. Abawi 1995, S 3f.). Unter überbetrieblichen Maßnahmen sind die Maschinenringe mit der Betriebshilfe sowie alle Formen von Vermarktungszusammenschlüsse und -einrichtungen zu verstehen.

An diesen Zahlen ist ersichtlich, daß Agrarinvestitionskredite neben den Zuschüssen im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes einen wichtigen För-

derungsbereich für Bergbauernbetriebe, insbesondere im Bereich der baulichen Maßnahmen und der landwirtschaftlichen Regionalförderung, darstellen. Der höhere Zinsenzuschuß (50% anstatt 36%) für Bergbauernbetriebe zeigt die besondere regionale Gewichtung und die Begünstigung der Berggebiete auch im AIK im Rahmen des Grünen Planes.

### ***Grenzlandsonderprogramme***

Um auch zur Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe des Grenzlandes (Ostgrenzgebiete zu Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien), die agrarische Probleme aufweisen, die in ihrer Gewichtung mit den Problemen der Berggebiete vergleichbar sind, einen wirksamen Beitrag zu leisten, wurde vom Bund mit Beginn 1974 unter dem Titel "Grenzlandsonderprogramm" ein weiterer regionaler Förderungsschwerpunkt gesetzt.<sup>22</sup> Die Grenzlandförderung wurde 1974 in Niederösterreich begonnen und bis 1976 auf die Bundesländer Kärnten, Oberösterreich, Burgenland und Steiermark ausgedehnt. Ziel der landwirtschaftlichen Grenzlandförderung war es, durch einen verstärkten Einsatz von Förderungsmitteln leistungsfähige land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu schaffen bzw. zu erhalten und dadurch zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft und zur Sicherung der Siedlungsdichte beizutragen. Die Förderungsprogramme wurden je zur Hälfte vom Bund und vom jeweiligen Land finanziert. Die Bundesmittel wurden schwerpunktmäßig auf die Regionalförderung (Finanzierung von Neu- und Umbauten sowie für Verbesserungsarbeiten bei Wohn- und Wirtschaftsgebäuden) und auf die Verkehrserschließung ländlicher Gebiete konzentriert (Grüner Bericht 1990, S. 131f). Das Grenzlandsonderprogramm entsprach in seinen Zielsetzungen denen des Bergbauernsonderprogrammes und kann als eine Ergänzung zur Berggebietspolitik betrachtet werden. Von 1974 bis 1990 wurden insgesamt 1,48 Milliarden öS an Investitionszuschüssen gezahlt sowie 6,86 Milliarden öS an Agrarinvestitionskrediten (AIK) vergeben.<sup>23</sup>

Nach einem im Jahr 1988 in 19 steirischen Grenzlandgemeinden durchgeführten Pilotprojekt wurden ab 1989 produktionsneutrale Direktzahlungen im We-

---

<sup>22</sup> Die Darstellung der Grenzlandsonderprogramme erfolgt an dieser Stelle, da es sich dabei ebenfalls um einen regionalen Ansatz der Agrarförderung handelt, der in seinen Zielsetzungen mit dem Bergbauernsonderprogramm vergleichbar ist und auch Bergbauernbetriebe in den Programmgebieten liegen.

<sup>23</sup> Um die Vergleichbarkeit mit dem Bergbauernsonderprogramm zu gewährleisten, wurde bei der Darstellung ebenfalls das Jahr 1990 (Auslaufjahr des Bergbauernsonderprogrammes) gewählt.

sentlichen auf das gesamte Gebiet des Grenzlandsonderprogrammes ausgeweitet. Die Auszahlung wird nach Einheitswertstufen differenziert, die Bundesländer müssen einen gleich hohen Förderungsbeitrag aufbringen.

Bergbauernsonderprogramm und Grenzlandsonderprogramm bringen die Absicht der Bundesregierung zum Ausdruck, die Förderungsmittel effizient, umweltverantwortlich, sozial orientiert und unter Berücksichtigung der Markt- und Umweltsituation mit dem Ziel einzusetzen, die Qualitätsproduktion sowie die Einkommenssituation und die Lebensbedingungen der bäuerlichen Familie zu verbessern und gesamtwirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum auszulösen, heißt es dazu im Grünen Bericht des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft für 1989.

### ***Wildbach- und Lawinenverbauung***

Die Wildbach- und Lawinenverbauung trägt durch verschiedene Schutzmaßnahmen bei vielen Wildbächen und Lawinengängen im Berggebiet wesentlich dazu bei, das Leben der ländlichen Bevölkerung sowie Kulturflächen, Gebäude und andere Objekte sowie die Zufahrten vor Verwüstungen durch Hochwasser, Muren und Lawinen zu bewahren und so die Besiedelung in gefährdeten Gebieten zu erhalten. Besondere Bedeutung im Kampf gegen Hochwasser und Lawinen kommt dem Wald zu, der den Hochwasserabfluß bremst, den Boden vor Abtrag schützt und die Lawinengefahr mindert. Im Jahr 1990 wurden für Verbauungsmaßnahmen Bundesmittel in der Höhe von 678,1 Millionen öS (ohne Wegebau in Wildbacheinzugsgebieten des Bergbauernsonderprogrammes) aus dem Landwirtschaftsbudget ausgegeben.

## **Regionale Gemeinschaftsinitiative Almenland – Teichalm – Sommeralm<sup>24</sup>**

Diese LEADER II-Initiative basiert auf einem innovativen Konzept zur Stärkung der Almregion durch die Vernetzung von Land- und Forstwirtschaft, Gastronomie, Gewerbe und Kultur.

Am Fuße des größten zusammenhängenden Almgebietes Europas, im nördlichen Teil des Grazer Berglandes, schlossen sich im März 1995 sieben Gemeinden und zwölf regionale Organisationen zur regionalen Gemeinschaftsinitiative Almenland - Teichalm - Sommeralm (im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER II) zusammen. Eine hochwertige Kulturlandschaft, die ergänzt wird durch historische Relikte wie z.B. Wassermühlen aus dem 12. Jahrhundert oder alte Bergwerkseinrichtungen, eine extensive Landwirtschaft und eine langjährige Tourismustradition bilden die Basis für die Entwicklungsarbeit der lokalen Aktionsgruppen. Über die Vernetzung der Region sollen Rationalisierungsfelder erschlossen und Synergiepotentiale genutzt werden, die zur Steigerung der Attraktivität der Alm führen, Beschäftigungsalternativen erschließen und die Lebensqualität auf vielfältige Weise erhöhen. Zudem soll die Qualifikation aller an dieser LEADER-Initiative Beteiligten erhöht werden.

Die Alm als Lebens- und Erholungsraum soll wieder einen angemessenen Stellenwert bekommen und als Ausgangspunkt für Aktivitäten im Fremdenverkehrsbereich dienen. Unter dem Motto „Gemeinsam erarbeiten – zentral abwickeln!“ wurde eine Organisation geschaffen, die eine optimale Zusammenarbeit auf allen Stufen der Leistungserstellung gewährleistet. Zentrale Schaltstelle des Projektes ist das Organisationszentrum und Informationsnetzwerk, dessen Aufgaben sowohl in der Vernetzung der internen Kommunikati-

---

<sup>24</sup> Im Rahmen der OECD-Expertenbereisung im Juni 1997 wurde diese Gemeinschaftsinitiative besucht. Die Initiative wurde im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung mit dem LEADER-Vorstand vorgestellt und diskutiert. Es wurden die Holzbauweise „System Haberl“, das 5b-Projekt „Modellferienwohnungen und Reiterprojekt“, ein Bergbauernbetrieb sowie die Initiative Qualitätsschlachthof Weiz und Weizer-Bergland-Spezialitäten vorgestellt und besichtigt. Der Besuch dieser erfolgreichen Initiative trug wesentlich zur Vertiefung des Verständnisses der österreichischen Situation bei den OECD-Experten bei. Er fand auch ein breites Medienecho in der regionalen Presse.

on als auch in einer koordinierten externen Kommunikation (Öffentlichkeitsarbeit) liegen. Das Projekt umfaßt folgende Bereiche:

- Wanderbare Alm (Ausbau und Vernetzung von Wanderwegen, Einbindung historischer Kulturgüter, Besucherlenkungskonzept)
- Verbesserung des Wintersportangebotes (Intensivierung der Wintersaison durch Verbesserung des Lift- und Loipenangebotes)
- Weizer Bergland Spezialitäten (Spezialitätenprogramm für Rinder, Schweine, Ziegen und Schafe)
- Bäuerliche Direktvermarktung (Aufbau eines Direktvermarktungsnetzes für die ganze Region)
- Schafbauernzentrum (Wollverarbeitungszentrum, Verarbeitung von Schafprodukten)
- Zuerwerb im Fremdenverkehr (Schaffung von Zusatzeinkommen für Landwirte durch Ferienwohnungen)
- Intensivierung der Holznutzung (Gemeinsame Vermarktung von Rundholz und Holzprodukten, wirtschaftliche Verwertung des Schwachholzes, Entwicklung eines regionaltypischen Möbelprogrammes)

Das Almenland-Teichalm-Sommeralm will sich als weitgehend „naturbelassenes“ Feriengebiet für die ganze Familie mit großem Erholungswert positionieren.

Kontaktadresse:

Regionale Gemeinschaftsinitiative  
Almenland-Teichalm-Sommeralm  
Hofer Ernst, Hadersberg 61, A-8172 Heilbrunn, Tel: 03179/8310

## Entwicklungsprogramm Lesachtal<sup>25</sup>

Das Entwicklungsprogramm Lesachtal war eines der ersten regionalwirtschaftlichen Experimente Österreichs mit einer umfassenden Mobilisierung der lokalen Bevölkerung. Zum ersten Mal wurde ein Raumordnungsprogramm mit einem regionalwirtschaftlichen Förderungsprogramm und laufender Umsetzungsberatung kombiniert. Erarbeitung und Umsetzung des Wirtschaftsförderungsprogrammes wurden von der ÖAR-Regionalberatung unterstützt.

Das Lesachtal, ein Hochgebirgstal zwischen 900 und 1500 m Seehöhe, liegt im äußersten Südwesten Kärntens. Im Süden (Karnische Alpen) grenzt es in seiner ganzen Länge an Italien, im Westen und Norden (Lienzer Dolomiten) an Osttirol. Entwicklungshemmnisse bilden die Randlage, die schlechte verkehrsmäßige Erschließung und die schwierigen topographischen Verhältnisse.

Nach der Bildung eines regionalen Projektbeirates und von Projektgruppen wurde im Rahmen des Entwicklungsprogrammes im Jahr 1988 folgendes Entwicklungsleitbild erarbeitet: „Erhaltung der im Lesachtal traditionellen Berglandwirtschaft durch eine Symbiose mit einem umweltverträglichen Tourismus“. Dieses übergeordnete Leitbild bildete die Basis für die Erarbeitung von Entwicklungsleitbildern für die vier Katastralgemeinden, die Festlegung konkreter Ziele in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft, die Planung von Umsetzungsmaßnahmen und das Ordnungsprogramm. Mit allen Projektgruppen wurden verbindliche Entwicklungspläne in Form einer Projektmanagementplanung zur Umsetzung der Projekte erarbeitet.

Im Lesachtal wurde zwar das organisatorische Wunschziel, der Aufbau einer Steuerungsgruppe, die nach dem Ende des Entwicklungsprogrammes aktiv für die Weiterentwicklung der Region sorgt, nicht erreicht. Trotzdem konnte das Entwicklungsförderungsprogramm Lesachtal beachtliche Erfolge erzielen. Aufbauend auf die vier Ortsschwerpunkte des Lesachtales

---

<sup>25</sup> Im Rahmen der OECD-Expertenbereisung im Juni 1997 wurde als zweite Region das Lesachtal, ein Ziel 5b-Gebiet, besucht. Die Diskussionen über das Entwicklungskonzept sowie Besichtigungen und Vorstellungen von Tourismuseinrichtungen, des Nahversorgungsprojektes „Dorfladen Birnbaum“ und eines Bergbauernhofes trugen ebenfalls wesentlich zur Vertiefung des Verständnisses der österreichischen Situation und insbesondere der Bedeutung der Landwirtschaft und integrierter Programme für die Entwicklung der Kulturlandschaft bei den OECD-Experten bei.

- Historisches Dorf Maria Luggau
- Gesundes Dorf St. Lorenzen
- Abenteuerdorf Birnbaum
- Familien- und Freizeitdorf Liesing

konnten folgende Tourismus-Projekte realisiert werden: Überbetriebliche Qualitätsringe „Familienurlaub“ und „Gesundheitsurlaub“, Renovierung von drei historisch interessanten Ortsteilen in Maria Luggau, Renovierung des Tuffbades, Bau der Freizeitanlage in Liesing, Gästebetreuung „Alpin- und Wildwassererlebnis“, Lesachtaler Wanderwegenetz, Spezialangebot „Petri Heil Lesachtal“, Organisationskonzept für eine neue Tourismusorganisation.

In der Landwirtschaft konnten ebenfalls regionalwirtschaftlich bedeutende Projekte aufgebaut und gezielt weiterentwickelt werden: die Erzeuger- und Vermarktungsgemeinschaften „Bäuerliches Kunsthandwerk Lesachtal“ und „Lesachtaler Lamm- und Fleischspezialitäten“, die Maschinengemeinschaft Lesachtal und die Arbeitsgemeinschaft Hochwaldbewirtschaftung.

Neben den Wirtschaftsprojekten gibt es aber auch „immaterielle“ Erfolge, wie die informelle Vernetzung der Projektgruppen und Initiativen, die wesentlich zu einem positiven Meinungsbildungsprozeß in der Bevölkerung, zur Stärkung der regionalen Entwicklungskraft und zu einer teilweisen Deblockierung der lokalen Entscheidungsstrukturen beitrug.

Um die Chance des sanften Tourismus auch für die Zukunft zu sichern, hat man sich im Lesachtal nun einvernehmlich eine Selbstbeschränkung auferlegt. Es wurde beschlossen, daß das Verhältnis der Zahl der Einwohner zur Zahl der Gästebetten 1:1 nicht überschreiten darf. Ebenso wurde vereinbart, daß beim Neubau von Hotels dessen Bettenzahl 70 nicht übersteigen darf. Das Ziel im Lesachtal ist es, innerhalb kurzer Zeit eine geschlossene „Öko-Region“ zu werden (schließt auch die Aktivitäten in der Landwirtschaft ein).

Erfolge dieses Entwicklungsweges zeigen sich unter anderem darin, daß das Lesachtal 1991 auf der Stuttgarter Ferienmesse als „umweltfreundlichste und naturbelassenste Urlaubsgemeinde in den Alpen“ und von der „Naturfreunde Internationale“ im Rahmen der Aktion „Alpen - Landschaft des Jahres 1995“ als Modellregion ausgewählt wurde.

Kontaktadressen:

Hans Windbichler, Obergail 6, A-9653 Liesing, Tel: 04716/296

Franz Unterguggenberger, Niedergail 3, A-9653 Liesing, Tel: 04716/273





## TEIL II

# „Amenity“ – Politik, Nachhaltigkeit und Erhaltung der Kulturlandschaft

Dieser Expertenbericht wurde von Ian Hodge, Universität von Cambridge, Vereinigtes Königreich, erstellt. Der Originaltext wurde in Englisch verfaßt: „Amenity policy, sustainability and the maintenance of the cultural landscape“.



## **EINLEITUNG**

Zur Zeit verschieben sich die Schwerpunkte jener Güter der ländlichen Regionen, die von der Gesellschaft in den OECD-Ländern nachgefragt werden. Die übliche Konzentration auf Nahrungsmittelproduktion und –sicherheit wird weniger wichtig, während eine stärkere Betonung auf die Qualität der ländlichen Umwelt gelegt wird. Gleichzeitig erleben viele Gebiete, die über lange Perioden eine Bevölkerungsabnahme und wirtschaftlichen Rückgang erlitten haben, eine deutliche Wiederbelebung ihres ökonomischen Erfolges im nicht-landwirtschaftlichen Bereich.

Diese Veränderungen haben eine Vielzahl von Auswirkungen auf die geeignete Nutzung von Land und anderen Werten in ländlichen Regionen sowie auf die institutionellen Ausgestaltungen, die sie unterstützen. Während die konventionellen Marktmechanismen und Preise eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der Agrarproduktion spielten, zeigen viele Umweltbereiche den Charakter öffentlicher Güter, die eine Suche nach neuer institutioneller Gestaltung erfordern. Die spezifischen Eigenschaften jener Umweltgüter mit dem höchsten Wert sind in verschiedenen Regionen unterschiedlich. Dies erfordert stärker differenzierte und dezentralisierte Politikansätze. Die abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft in der lokalen Ökonomie und die wechselnden Beziehungen zwischen den lokalen Ökonomien erfordern neue Formen politischer Maßnahmen. Der Focus auf Elemente der ländlichen Attraktivität und ihres Beitrages zur ländlichen Entwicklung umfaßt ein wesentliches Element dieser Neuorientierung.

## **INHALTSÜBERSICHT**

Die Studie (Teil I) wurde im Rahmen einer Serie von Fallstudien als Teil der Aktivitäten des OECD-Sekretariats „Rural and Regional Development-Programme“ bezüglich der Elemente der ländlichen Attraktivitäten (rural amenities)<sup>26</sup> erstellt. Der Expertenbericht prüft und bewertet den Politikansatz, der für die österreichischen Berggebiete angewendet wurde. Er bezieht sich schwerpunktmäßig auf den Bericht von Hovorka (siehe Teil I), ergänzt durch

---

<sup>26</sup> „Rural amenities“ werden in diesem Zusammenhang als „Attraktivitätsmerkmale des ländlichen Raums“ übersetzt. Einen adäquaten deutschen Fachbegriff gibt es für dieses Konzept noch nicht.

eine kurze Expertenbereisung in einige Gebiete in Österreich. Der Zweck besteht darin, den Weg, in dem diese Politik ausgestaltet und durchgeführt wurde, im Überblick zu reflektieren, Konzepte, die allgemein aus der ökonomischen Theorie abgeleitet werden können, zu skizzieren und mögliche zukünftige Richtungen vorzuschlagen. Angesichts der relativ begrenzt zur Verfügung stehenden Hintergrundinformation, besteht das Ziel nicht darin, konkrete Veränderungsvorschläge einzubringen.

## **1. DER ÖSTERREICHISCHE KONTEXT UND DIE ÖSTERREICHISCHE FALLSTUDIE**

Der Bericht über die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich (Teil I) gibt einen detaillierten und interessanten Einblick in die Angelegenheiten und Erfahrungen in Zusammenhang mit der Berggebietspolitik in Österreich. Die Studie legt die komplexe Natur der Kulturlandschaft und die fundamentalen Zusammenhänge zwischen Landnutzung, Landwirtschaft und lokaler Ökonomie klar. Der Schutz dieser Kulturlandschaft ist ein wesentlicher Grund der Berggebietspolitik und ein Ziel, daß von vielen Einzelpersonen und Organisationen in diesem Gebiet genannt wurde.

Der Bericht erläutert detailliert die Entwicklung und Administration der Berggebietspolitik der letzten 20 Jahre sowie die Veränderungen im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Es bestehen einige wesentliche Unterschiede bei der Gestaltung der Politik vor und nach dem Beitritt. Dies vor allem bei der Berechnung des „fiktiven Einkommens“ auf einzelbetrieblicher Ebene, der Festlegung der einzelbetrieblichen Bewirtschaftungsschwernisse anstatt der Festlegung auf regionaler Ebene und der Zahlung eines Förderungsgrundbetrages unabhängig von der Betriebsgröße.

## **2. ÖKONOMISCHE THEORIEN UND DIE KULTURLANDSCHAFT**

Die Definition der Kulturlandschaft in der österreichischen Forschung wird bei Hovorka (Teil I, S. 15) folgendermaßen zitiert: „Kulturlandschaft ist ein vom Menschen als Einheit wahrgenommenes räumliches Wirkungsgefüge von natürlichen Gegebenheiten und menschlichen Einwirkungen. Kulturlandschaften entwickeln und verändern sich über die Zeit als Ergebnis des Zusammen-

wirkens sozioökonomischer, kultureller und naturräumlicher Faktoren.“ Horvorka schreibt weiter: „Kulturlandschaft ist daher keinesfalls als statisches Gebilde zu begreifen, sondern als Ausdruck der ökologischen, kulturellen und sozioökonomischen Entwicklung und Veränderung des Wirtschaft- und Lebensraumes. ... Kulturlandschaft ist nur als Prozeß zu verstehen.“

Unter Kulturlandschaft wird daher Umfassenderes verstanden als nur die physische Erscheinungsform der Berggebiete. Sie schließt auch die ökonomischen Aktivitäten und sozialen Strukturen mit ein, die kulturell und historisch mit der Nutzung der Kulturlandschaft und dem Leben in ihr verbunden sind. Dieses Konzept unterscheidet sich von den Annahmen, die gewöhnlich in der Umweltökonomie gemacht werden. Dort wird Landschaft häufig nur als ein wesentlicher natürlicher Hintergrund betrachtet, wichtig vor allem wegen seines „malerischen“ Aussehens (visuelle Charakteristika). In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die unterschiedlichen Betrachtungsweisen der ländlichen Umwelt in den Analysen der Agrarumweltpolitik und ihrer Auswirkungen zu analysieren. Es gibt offensichtlich eine Tendenz, daß mit verschiedenen kulturellen Hintergründen auch verschiedene Annahmen getroffen werden.

## **2.1 Die Umwelt in der Analyse der Agrarpolitik**

Es ist möglich, zwei Sichtweisen zu unterstellen, in denen das Problem der Umweltqualität in der Analyse der Agrarpolitik sehr unterschiedlich behandelt wird. Die erste, ein „Input-Modell“ ist besonders im „New World“-Kontext zu finden, die zweite, ein „Output-Modell“ mehr im „Old World“-Kontext.

### **2.1.1 Das „Input-Modell“ der Umweltauswirkungen**

Der Ansatz der häufig von den Kommentatoren von Nordamerika und Australien favorisiert wird, neigt dazu, die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt als externe Kosten bei der Verwendung von Produktionsmittel abzubilden (z.B. Anderson 1992, Dunn und Shortle 1992; Zilbermann u.a. 1997). Das Musterbeispiel ist die Wasserverschmutzung: die von den Bauern verwendeten Düngemittel und Chemikalien fließen oder sickern in das Grundwasser und die Wasserläufe. Sie verursachen dadurch für die Nutzer dieser Gewässer externe Kosten und beschädigen das Ökosystem. Eine Senkung der Outputpreise reduziert den Wert des Grenzprodukts des Inputs, senkt das optimale Nutzenniveau und verringert daher die Umweltschäden. Die Geschichte der Bodenerosion ist ähnlich, indem eine geringere Erosion von einer weniger intensiven Landnutzung abhängig ist, die wiederum durch geringere Outputpreise hervorgerufen wird. Obwohl in diesem Fall das Problem komplexer

wird, da niedrigere Outputpreise auch niedrigere Erträge bei Bodenerhaltungsinvestitionen bedeuten.

Die zentrale Annahme bei diesem Ansatz besteht darin, daß eine unvermeidbare und klare Beziehung zwischen Outputpreisen und Umweltqualität besteht. Vorausgesetzt, daß wir bestimmte Grundannahmen der Wirtschaftswissenschaften über das Angebotsverhalten in der Landwirtschaft akzeptieren, führt eine Reduktion im Niveau der Preisstützung auf jeden Fall zu einer reduzierten Produktionsintensität und damit zu einer Verbesserung der Umweltqualität.

### 2.1.2 Das „Output-Modell“ der Umweltauswirkungen

Ein etwas anderes, wenn auch nicht notwendigerweise gegensätzliches Modell, das häufig von den europäischen Kommentatoren betont wird, sieht Marktproduktion und Umweltqualität als verschiedene **Produkte** des Bodens (z.B. Russell 1993). Diese werden oft als zusammenhängende Produkte gesehen, die in verschiedenen Kombinationen erzeugt werden können. In diesem Fall konzentriert sich der Umweltblickpunkt mehr auf Überlegungen bezüglich Landschaft und Tier- und Pflanzenwelt. Manchmal wird auch noch angenommen, daß Veränderungen der Politik und der Preise eher zum Wechsel zwischen Produktionsfunktionen und zu Strukturveränderungen führen als einfach nur zu Bewegungen entlang einer einzelnen Funktion. Dieses Modell ist komplexer und kann keine eindeutigen Vorhersagen über die Auswirkungen von Politikveränderungen auf die Umweltqualität machen.

Dieses Modell kann ähnliche Ergebnisse wie das „Input-Modell“ bringen, wenn Umwelt und Nahrungsmittelproduktion in den relevanten Bereichen als konkurrierend angenommen werden. Eine Reduktion der Agrarproduktion würde dann auch als ein Anstieg der Umweltqualität gesehen. Das „Output-Modell“ nimmt jedoch häufiger an, daß über gewisse Bewirtschaftungsniveaus und -weisen, besonders bezüglich relativ extensiver Beweidungssysteme, landwirtschaftliche Produktion und Umwelt komplementär sind. Das bedeutet, daß eine Reduktion der Agrarpreise und daher der Produktion zu einer **Reduktion** der Umweltqualität führen kann. Zum Beispiel, wenn der Preis für Produkte der Tierhaltung fällt, kann die Beweidung so extensiv werden, daß die Wiesen anstatt von den bisherigen Wildpflanzen von unerwünschten Gebüscharten bewachsen werden.

Diese Schlußfolgerung ist aber nicht einmal von der Annahme der Komplementarität abhängig. Ein ähnliches Ergebnis kann man auch unter der Annahme, daß Landschaft und Agrarproduktion im Wettbewerb stehen, erhalten. Beispielsweise kann auch angenommen werden, daß, auch wenn „Land-

schaftsgüter“ einen gewissen „öffentlichen Gut“-Charakter haben, sie auch beträchtlichen privaten Nutzen für den Landbesitzer haben. Dies kann eine aktive Form sein wie die Jagd oder eine eher passive Nutzung wie die Freude an der Hofumgebung oder auch die Anerkennung durch Berufskollegen. (Wettbewerb zwischen Bauern kann nun auch nach Umweltkriterien und nicht nur nach reinen Produktionskriterien beurteilt werden). Unter diesen Umständen könnten sich Bauern mit niedrigem Einkommen dafür entscheiden, anstatt der Umweltqualität dem Einkommen größere Bedeutung zu schenken. Es kann argumentiert werden, daß eine Reduktion der Agrarpreise zu einer Senkung des Einkommens führt. Nimmt man eine relativ hohe Einkommenselastizität von Umweltqualität an, könnte sich ein Bauer dafür entscheiden, Agrarpreissenkungen durch eine Erhöhung der Produktion entgegenzutreten und damit Einkommensverluste wettzumachen.

Es ist schwierig, diesen Modelltyp empirisch zu testen, obgleich einige Vorhersagen mit gelegentlichen Beobachtungen übereinstimmen. Zum Beispiel scheint eine absichtliche Bereitstellung von Landschaftsgütern öfter bei größeren Betrieben vorzukommen. In jenen Fällen, in denen höhere Umweltstandards von kleineren Betrieben erreicht werden, scheint dies entweder durch die Anwendung einer älteren Technologie zu erfolgen (und es erscheint unwahrscheinlich, daß Preissenkungen zu einem Schritt zurück zur älteren Technologie führen würden) oder deswegen, weil die Vorteile von Umweltfaktoren bei Nebenerwerbsbetrieben ein größeres Gewicht haben. Es gibt keinen konsistenten Beweis, daß kleine, konventionell geführte Betriebe, notwendigerweise für die Umwelt besser sind.

Wenn dieses Modell Gültigkeit besitzt, heißt dies, daß Preissenkungen nicht notwendigerweise positiv sind, sondern die Mischung von Umweltmerkmalen, die mit der Agrarproduktion zusammenhängen, verändern. Es gibt dann wahrscheinlich weniger chemische Verschmutzung, aber auch potentiell weniger Kulturlandschaftsgüter.

Die zwei Modelle haben höchste Relevanz unter verschiedenen Annahmen. Das „Input-Modell“ positioniert die Landwirtschaft als Gegensatz zur „natürlichen“ Umwelt. Die Umwelt, die vor der Einführung der modernen Landwirtschaftsmethoden bestand, dürfte üblicherweise bereits substantiell durch menschliche Aktivitäten verändert worden sein und daher geeigneterweise nicht als „natürlich“ bezeichnet werden (vgl. z.B. Budiansky 1995). Aber der Punkt ist, daß sie nicht das Produkt dieser Art der Landwirtschaftsaktivität ist. Dazu im Gegensatz postuliert das „Output-Modell“ ein Landwirtschaftssystem, das sich oft mit der Umwelt über lange Zeitperioden derart gemeinsam entwickelt hat, daß eine enge Wechselbeziehung zwischen der hoch bewerte-

ten Charakteristik der Umwelt und gewissen Merkmalen des Landwirtschafts-systems besteht.

Das erste Modell und sein Kontext impliziert, daß Politiken zur Verbesserung der Umwelt die landwirtschaftlichen Aktivitäten beschränken sollen, das zweite Modell ist nicht so klar in der Aussage, aber impliziert häufig, daß es Aufgabe der Politik ist, das Agrarsystem, insbesondere in benachteiligten Gebieten, in denen die wesentliche Bedrohung in einer Abnahme oder Aufgabe der Landbewirtschaftung besteht, zu unterstützen. Dies ist eines der zentralen Probleme in peripheren Berggebieten.

### **2.1.3 Nachhaltigkeit als ein Ziel der Politik**

In den letzten Jahren kam es dazu, daß die Ziele der Umweltpolitik am Ziel der Nachhaltigkeit gemessen wurden. Nachhaltigkeit wurde als führendes Prinzip in internationale Konventionen, nationale Gesetze und lokale Pläne festgeschrieben. Aber ob es viel oder wenig praktische Auswirkungen auf das umweltrelevante Verhalten in der Praxis hat, muß erst gesehen werden. Das wird davon abhängen ob wir fähig sind, von den größeren Prinzipien auch spezifischere Richtlinien für die politische Umsetzung abzuleiten.

### **2.1.4 Nachhaltigkeit als Aufrechterhaltung des Einkommens**

Der zentrale Punkt von Nachhaltigkeit liegt darin, daß die Bevölkerung (wir unterstellen hier Anthropozentrik) ein akzeptables Wohlstandsniveau für alle Zeit haben soll. Dies wird oft spezifiziert in der Beibehaltung eines „Nichtabnahme“-Niveaus des Wohlstandes, obwohl dies einige seltsame Annahmen für den Wachstumspfad beinhaltet, da höhere Einkommensniveaus aufgrund kurzer Zeiträume eines sinkenden Wohlstandsniveaus abgelehnt werden könnten. In der Praxis sind die Determinanten von Wohlfahrt nicht klar zu erklären und das beste, das wir wahrscheinlich machen können, besteht darin, einen akzeptablen materiellen Lebensstandard oder Einkommensstandard zu erhalten. Dies läßt die Frage des Verhältnisses zwischen dem materiellen Lebensstandard und dem mehr abstrakten Niveau von Wohlfahrt beiseite.

Eine Bedrohung für unsere Möglichkeit, das Einkommensniveau auf unbestimmte Zeit beizubehalten, erfolgt besonders in Situationen, in denen Entscheidungen gefällt werden, die langfristige Auswirkungen für die Zukunft haben, aber Unsicherheit darüber steht, wie diese Auswirkungen sein werden. Beispielsweise kann es Umweltelemente geben, die gegenwärtig von geringer Bedeutung sind, die aber in der Zukunft von wesentlich größerer Bedeutung sind, als heute angenommen wird. Diese Umstände sind vor allem im Kontext



von Irreversibilität, Ungewißheit und Einzigartigkeit zu erwarten. In jenen Fällen, in denen Entscheidungen nicht innerhalb eines relevanten Zeitraumes umgekehrt werden können (Irreversibilität), in denen Unsicherheit darüber besteht wie die Umwelt funktioniert, d.h. die relevante Wechselbeziehungen nicht klar sind und dort, wo besondere Werte in einzigartiger Weise vorkommen oder es keine ähnlichen Ersatzwerte gibt.

Der Schwerpunkt liegt daher in der Aufrechterhaltung jener Werte, von denen Einkommen erzielt wird. Mehr praxisrelevant gesprochen, wird Nachhaltigkeit als jener Kapitalstock definiert, der von einer Generation an die nächste weitergegeben wird. Daraus folgt, daß das Einkommen, das in einer bestimmten Periode erzielt werden kann, von jenem Kapitalstock abhängt, der aus der früheren Periode geerbt wurde. Wenn der Kapitalstock erhalten bleibt, bleibt auch das Einkommensniveau erhalten.

### **3. NACHHALTIGKEIT ALS ERHALT DES KAPITALSTOCKS**

Der Ausgangspunkt für viele ökonomische Analysen von Nachhaltigkeit ist daher der Erhalt jenes Kapitalstockes, der an zukünftige Generationen weitergegeben wird. Die Folgerung besteht darin, daß das Ertragspotential (die Gesamtheit der zukünftigen Erträge) dieses Kapitalstocks nicht verringert werden sollte. Aber ein bestimmtes Einkommensniveau kann durch sehr verschiedene Kombinationen von Kapitalstocks erreicht werden. Das Ziel einer Nachhaltigkeitsregel kann nicht darin bestehen, das ökonomische System in einer einzigen Form festzulegen. Ökonomische Entwicklung ist untrennbar mit Veränderungen der Zusammensetzung von Ressourcennutzung und der Kapitalstruktur und -bildung verbunden. In der Tat bestand ein wichtiges Element im Entwicklungsprozeß in der Verringerung des natürlichen Kapitals und im Aufbau des von Menschen produzierten Kapitals.

Ein Ziel von Nachhaltigkeit kann daher in der Erhaltung des Gesamtwertes des Kapitalstocks im Zeitablauf bestehen, wobei das gesamte Kapital als eine einzelne Kategorie betrachtet wird. Dies wird oft als „schwache Nachhaltigkeit“ bezeichnet, die sich nur auf die Gesamtheit von natürlichen und von Menschen produziertem Kapital konzentriert. Viele Befürworter betonen, daß die „schwache Nachhaltigkeit“ von der Annahme abhängt, daß zwischen diesen beiden Kapitalformen eine ausreichende Substitutionsmöglichkeit besteht. Aber es ist auch möglich, daß es für natürliches Kapital, dessen Reservoir erschöpft ist, keine von Menschen produzierte Substitute gibt. Dadurch kön-

nen Funktionen des natürlichen Kapitals verloren gehen, mit potentiell sehr ernstesten Konsequenzen. Dies impliziert, daß nach dieser Regel das natürliche Kapital als eigene Kategorie angesehen werden sollte, was oft als „harte Nachhaltigkeitsregel“ bezeichnet wird. Zum Beispiel argumentiert Turner (1993, S. 6) daß ein sich nicht verringernder Umfang des natürlichen Kapitals im Zeitablauf eine notwendige Bedingung für Nachhaltigkeit aufgrund der Grenzen der Substitution im Produktionsprozeß und anderer Faktoren ist.

Weiters können bestimmte besondere Elemente des natürlichen Kapitals aufgrund ihres großen Wertes und ihrer Einzigartigkeit eine wesentliche Rolle für die ökonomische Entwicklung spielen und sollen daher zum besonderen Schutz herausgegriffen werden. Die harte Nachhaltigkeitsregel sollte demnach so modifiziert werden, daß bestimmte Elemente als „kritisches natürliches Kapital“ festgelegt werden, deren Bestand nicht dezimiert werden darf. Allerdings dürfte es in der Praxis schwierig sein, festzulegen, welche Elemente des natürlichen Kapitals tatsächlich „kritisch“ sind.

### **3.1 Die Bedeutung des natürlichen Kapitals**

Wodurch wird das natürliche Kapital, das geschützt werden soll, bestimmt? Die Begründung für die Auswahl von Komponenten des Gesamtkapitalstocks für eine besondere Behandlung liegt darin, daß zwischen verschiedenen Formen des Kapitals eine unvollkommene Substituierbarkeit vorliegt. Aber dies gilt nicht notwendigerweise nur für das natürliche Kapital. Viel eher trifft dies für jedes Kapital, das durch Menschen nicht mehr geschaffen werden kann, das heißt für nicht-reproduzierbares Kapital, zu. Wenn wir annehmen, daß die Eigenschaften von Kapital zu einem gewissen Teil davon abhängen, in welchem Kontext sie produziert wurden, inklusive ihrer sozialen und kulturellen Bedingungen, dann ist es unmöglich, Kapital, das unter ganz bestimmten Umständen produziert wurde, wieder herzustellen.

In vielen Fällen ist dies nicht von entscheidender Bedeutung. Aber klarerweise können manche von Menschen hergestellte historische Strukturen nicht mehr authentisch reproduziert werden. Mittelalterliche Kathedralen sind ein offensichtliches Beispiel. Im ländlichen Kontext dürften viele traditionellen Bewirtschaftungsformen bzw. ländliche Gemeinschaften Elemente von physischen, menschlichen oder kulturellen Kapitals verkörpern, die durch die moderne Gesellschaft nicht authentisch ersetzt werden können. In diesem Fall enthält Nachhaltigkeit als Minimum die Bewahrung der Fähigkeit, akzeptable Substitute für ein solches historisches, kulturelles Kapital herzustellen.

Die Schlüsselaufgabe besteht hier darin, die Grundlage, von der Werte hergeleitet werden, und die Kategorien von Kapital, die dies unterstützen, zu untersuchen. So kann argumentiert werden, daß bestimmte Formen der menschlichen Organisation für die Fähigkeit, bestimmte Formen von Werten zu schaffen, entscheidend sind. Während es schwierig sein wird, generell zu behaupten, daß solche Elemente nicht mehr reproduzierbar sind, kann es aber für bestimmte menschliche Fertigkeiten und soziale Institutionen zutreffen, daß sie, wenn sie einmal verloren gegangen sind, nicht mehr ohne weiteres wiedergeschaffen werden können.

Das bringt uns zur Frage der Erhaltung der Kulturlandschaft zurück. Diese besteht ganz klar aus einer Mischung von Menschen erzeugtem und natürlichem Kapital, das seine gegenwärtige Gestalt durch einen allmählichen Entwicklungsprozeß erhalten hat. Berglandschaften beinhalten bestimmte Formen der Almwirtschaft innerhalb der bewaldeten Landschaftsteilen. Aber es ist nicht nur das physische Aussehen bzw. das Zusammenwirken von Aussehen, Erholungsmöglichkeiten und Biodiversität, die erhalten werden sollen. Die Überlegung, das Ziel von Nachhaltigkeit sollte es sein, Pflanzen- und Tierarten zu erhalten, wäre nicht außergewöhnlich. Aber diese Logik argumentiert umfassender, sie schlägt vor, daß das Ziel auch die Erhaltung jener Form der menschlichen Kultur und Organisation sein sollte, die notwendigerweise mit der Produktion von Landschaft in Verbindung steht, und nicht mehr einfach reproduziert werden kann, wenn sie verloren gegangen ist. Dieser Punkt wird durch jene Probleme unterstrichen, die entstehen, wenn versucht wird, Aktivitäten und Landbewirtschaftung dort wieder zu generieren, wo die grundlegende institutionelle Infrastruktur bereits verloren gegangen ist.

Das soll nicht heißen, daß es damit ein Ziel wird, alle Formen der menschlichen Tätigkeit und Kultur in ihrer gegenwärtigen Ausprägung zu bewahren. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Kulturlandschaft dynamisch und in Veränderung begriffen ist. Das äußert sich in der geschichtlichen Entwicklung der Berggebiete, welche einen Wechsel von Subsistenzwirtschaft zur marktorientierten Landwirtschaft, von einer Getreideproduktion zu einer verstärkten Milchwirtschaft und eine Ausweitung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen, insbesondere solche in Verbindung mit dem Tourismus, vollzogen haben. Nachhaltigkeit in diesem Verständnis könnte dahingehend interpretiert werden, daß ein Bedarf entsteht, die bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe zu schützen, um besondere Formen der Landnutzung weiter unterstützen zu können. Dies bedarf aber nicht des Schutzes von **spezifischen** einzeln bestimmter Betriebe, sondern eher einer allgemeineren Notwendigkeit einer institutionellen Struktur, die bestimmte geschätzte Landnutzungsformen unterstützen. Die Hauptaufgabe besteht darin, die Fähigkeit des Systems, das kriti-

sche Kapital (Potential), angesichts sich verändernder sozialer und ökonomischer Bedingungen, weiterhin zu sichern. Dies kann als „kritisches institutionelles Kapital“ bezeichnet werden.

Dadurch wird der Schutz bestimmter Landbewirtschaftungsformen und eine breitere Konzeption von Landschaft, die den Schutz der ländlichen Gesellschaften einschließt, in einem umfassenderen Sinn verstanden. Aber die Identifizierung des relevanten „kritischen, nicht-reproduzierbaren Kapitals“ ist nicht einfach. Dies ist nicht, wie es oberflächlich erscheinen könnte, nur einfach ein Argument für die Beibehaltung des Status-quo, egal zu welchen Kosten. Die erste Stufe besteht darin, sorgfältig die genauen Kapitalkomponenten, die es verdienen geschützt zu werden auf der Basis, daß sie nicht einfach ersetzbar sind und nicht einfach reproduziert werden können, wenn sie einmal verlorengegangen sind, zu definieren. Das mag aufgrund unseres gegenwärtig begrenzten Verständnisses des Prozesses der ökonomischen Entwicklung schwierig sein, aber dies entspricht unserer Ungewißheit bezüglich des Verständnisses der Prozesse in der physischen Umwelt und verdient größere Aufmerksamkeit. Die nächste Stufe besteht darin, jene institutionellen und politischen Ausrichtungen zu identifizieren, die erforderlich sind, um das Ziel in einem kosteneffektiven Weg zu erreichen.

Wir können als Ziel vorschlagen, eine bestimmte Mischung von natürlichem, von Menschen produziertem und institutionellem Kapital zu erhalten, das eine Vielfalt von ökonomischen Aktivitäten unterstützt, die wiederum erforderlich sind, die physische Landschaft in einer gewünschten Form zu erhalten. Viele dieser Elemente sind quantitativen Messungen nicht zugänglich und das führt zu Schwierigkeiten bei ihrer Erfassung und Evaluierung.

#### **4. POLITIK UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

Ein allgemeines Ziel wie nachhaltige Entwicklung muß als Ziel für Politikmaßnahmen in praktischere Begriffe umgewandelt werden. Es ist nicht möglich und vielleicht auch nicht zielführend, dies an dieser Stelle im Detail zu versuchen. Aber ein paar Anmerkungen sollen hier im folgenden angeführt werden.

Die physischen Charakteristika der Berggebiete hängen von der Beibehaltung eines relativ extensiven Systems der Grünlandbewirtschaftung und der Beweidung ab. Ohne Landwirtschaft würde sich die Bewaldung ausweiten und der gewünschte Charakter der Landschaft ginge verloren. Eine exzessive Intensität

der Bewirtschaftung würde zu einem Rückgang der botanischen Vielfalt des Grünlandes führen, wobei dies aber in der nächsten Zeit nicht zu einem Problem zu werden scheint. Die Betriebsstruktur im Berggebiet ist notwendigerweise klein und die Betriebe sind im allgemeinen nicht geeignet, bei dem vorhersehbaren Preis- und Förderungsniveau ein ausreichendes Einkommen für eine Vollzeitbeschäftigung zu erwirtschaften. Eine Vergrößerung der landwirtschaftlichen Betriebe durch Zusammenlegung ist durch die Topografie der Region begrenzt und es bestehen auch Grenzen für Art und Umfang von neuen, zusätzlichen landwirtschaftlichen Betätigungsfeldern. Die Haupteinkommensquelle des nichtlandwirtschaftlichen Einkommens besteht im Tourismus, der sowohl Möglichkeiten am wie außerhalb des Bauernhofes bietet.

Hovorka (Teil I, Seite 69) stellt fest: „Eine gewisse Mindestbesiedelung ist für die Funktionsfähigkeit eines Raumes unumgänglich. Eine ausreichend große Anzahl von ganzjährig bewohnten und bewirtschafteten Bergbauernbetrieben ist für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der alpinen Kulturlandschaft als menschengepprägter Lebensraum mit hohem Erholungswert eine Voraussetzung.“

Man könnte sich fragen, was die „ausreichend große Anzahl“ ist. Viele würden gegensätzlich argumentieren, daß nur eine geringe Bevölkerungszahl in diesen relativ entlegenen und landwirtschaftlich unproduktiven Gebieten leben kann. Klarerweise kann es verschiedene Ansichten über Funktionsfähigkeit geben, aber die Bedeutung ist hier nicht ganz klar.

Wieviele landwirtschaftliche Betriebe sind für die Erhaltung der Kulturlandschaft erforderlich? Es gibt in diesem Bericht einiges an Diskussion über die Erhaltung der Betriebe als ein politisches Ziel, aber hauptsächlich wird die Abnahme der Zahl der Bauern als Problem gesehen. Wenn die Zusammenlegung von Betrieben zu einer geringeren Zahl von Betrieben führt, aber die Landbewirtschaftung und die Gesamtbevölkerung gleich bleibt, wäre dann die Kulturlandschaft weniger wertvoll? Es wäre hilfreich, eine umfangreichere Untersuchung der möglichen Optionen für die Politik und ihre spezifischen Auswirkungen auf die Landbewirtschaftung, die Einkommen und die Kulturlandschaft zu haben.

Es ist auch ein Hauptziel, die Besiedelung in der Region in Verbindung mit der Aufrechterhaltung der ökonomischen und sozialen Infrastruktur zu erhalten. Fallen diese weg, wäre das Gebiet für den Tourismus, der in vielen Gebieten sowohl im Sommer als auch im Winter Saison hat, nicht länger attraktiv. Es wäre dann unmöglich, andere Betätigungen und daher auch andere Landnutzungsformen aufrechtzuerhalten. Dies zeigt ebenfalls die Abhängigkeit zwischen Landbewirtschaftung und Wirtschaftsaktivitäten.

## 5. INSTITUTIONEN UND KULTURLANDSCHAFT

Die Art und Weise der Förderungen für landwirtschaftliche Betriebe leitet sich aus der Beurteilung der Allokation der Eigentumsrechte ab. Zahlungen für Landwirte zur Aufnahme einer bestimmten Bewirtschaftungsform, deuten eine Werthaltung an, daß die Landwirte ein Recht darauf haben, ihre Betriebe in einer alternativen Weise zu bewirtschaften (vgl. z.B. Hodge 1994). Wenn als Alternative angenommen wird, daß die Landwirte ihre Betriebe aufgeben würden, dann ergibt sich die nicht unbegründete Einstellung, daß die Landwirte ein Recht darauf haben, ihre Betriebe nicht weiter zu bewirtschaften. Dies wird deshalb angeführt, um zu verdeutlichen, daß kein Landwirt (keine Landwirtin) die Pflicht hat, die Bewirtschaftung seines Betriebes gegen seinen/ihren Willen fortzuführen. Hier besteht ein deutlicher Unterschied zu Zahlungen, welche Landwirte von intensiven Bewirtschaftungsformen, welche zu Wasserverunreinigungen führen, abhalten sollen. Im allgemeinen würden wir nämlich nicht annehmen, daß Landwirte ein Recht auf Verschmutzung haben, und dementsprechend würden wir behaupten, daß Landwirte eine Verpflichtung haben, die Ursachen für Wasserverschmutzungen zu vermeiden. Daher findet für die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaften in den Berggebieten eher das „Anbieter-Prinzip“ (provider-gets-Prinzip) als das „Verursacherprinzip“ (polluter-pays-Prinzip) Anwendung (OECD 1994, 1996).

In weiterer Folge bedeutet dies auch die Anwendung des „Nutznießer-Prinzips“ (beneficiary-pays-Prinzip). Jene, die sich an den Vorzügen der Kulturlandschaft erfreuen, sollten auch zu den Kosten ihrer Bereitstellung beitragen. Dies spiegelt mehr einen Gleichheitsgrundsatz als ein Effizienzprinzip wieder. Zur Bereitstellung der Kulturlandschaft ist es notwendig, daß jene, die über die Landnutzung entscheiden, dafür einen entsprechenden Anreiz erhalten. Diese Anreize können einerseits von individuellen Käufern am Markt stammen oder sie können durch Maßnahmen der öffentlichen Hand geschaffen werden. Im Fall der Kulturlandschaft deuten die Charakteristika von öffentlichen Gütern auf Schwierigkeiten für konventionelle Marktregelungen hin und erfordern daher eine Koordination von Angebot und Nachfrage durch die öffentliche Hand. Trotzdem gibt es Situationen, wo die Nutznießer zumindest zu einem Teil die Kosten tragen müssen. Wenn dies möglich ist, hat das den zusätzlichen Vorteil, daß die Nutznießer ihre Präferenzen zeigen müssen. Dies ermöglicht einen zuverlässigeren Bewertungsmaßstab, als durch den politischen Prozeß oder über die Befragung mittels Präferenzbewertungsmethoden

zu erwarten ist. Daher können dabei auch Effizienzsteigerungen beinhaltet sein.

Eine Vielzahl von Faktoren, wie v.a. die kleinbetriebliche Struktur der Betriebe im Berggebiet, begünstigen und erhalten die Zusammenarbeit zwischen den Landwirten. Die kleinbetriebliche Bewirtschaftungsstruktur, die ohne Zweifel im Zusammenhang mit historischen Einflußfaktoren steht, trägt zur Kooperation zwischen den Landwirten besonders hinsichtlich der Beweidung von Gemeinschaftsalmen oder der Maschinennutzung bei. Die sehr begrenzten landwirtschaftlichen Einkommen und das damit verbundene Ausmaß der Erwerbskombination führen zu engen Beziehungen zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und anderen Teilen der regionalen Wirtschaft. Die dünne Besiedlung und die Abgeschiedenheit vieler Ortschaften stellen Schwierigkeiten für die Bereitstellung von Infrastruktur und das Angebot von Dienstleistungen für die örtliche Bevölkerung dar. Auch dies trägt dazu bei, daß die Gemeinden diese Situation als gemeinsames Problem behandeln.

Der Schluß, daß die sozialen und kulturellen Faktoren, welche diese Kooperation hervorbringen, ein Teil dessen sind, was als kritisches institutionelles Kapital bezeichnet werden kann, erscheint zutreffend. Eine Sicherung der Besiedelung ist ohne den relativ hohen Grad an Kooperation nur schwer vorstellbar. Es ist aber auch schwierig und wahrscheinlich unmöglich, jene besonderen Elemente der lokalen Kultur und Institutionen herauszufinden, die für die Fortsetzung des kooperativen Verhaltens notwendig sind.

## 5.1 Umsetzung der Politiken

Wenn die Landbewirtschaftung aufrecht erhalten werden soll, muß es dafür einen finanziellen Anreiz entweder über den Markt oder durch den Staat geben. Das Vorherrschen der Erwerbskombination bedeutet aber, daß es für die Betriebe nicht notwendig ist ein volles Einkommen aus der Landwirtschaft zu erreichen. Eher kann ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen verfügbaren Einkommensquellen erzielt werden.

Als passendes Unterstützungsniveau kann eine Förderungshöhe angesehen werden, welche gerade ausreichend Anreiz bietet, um das Land in der gewünschten Weise langfristig in Bewirtschaftung zu halten. Bei einem flexiblen Arbeitsmarkt und einem interessanten Bündel alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten für Landwirte könnte dies ein ausreichendes Kriterium sein. Dies insofern, als eine Einkommensdifferenz zum Einkommen in anderen Beschäftigungen eine Abwanderung aus der Landwirtschaft mit sich bringen würde. Wenn aber beträchtliche institutionelle Hindernisse die Landwirte von

einer Abwanderung aus der Landwirtschaft abhalten, könnte es notwendig sein, ein „gerechtes“ Einkommensniveau zu definieren, um einen entsprechenden Lebensstandard oder eine angemessene Kapitalverzinsung sicherzustellen.

Unter der Annahme, daß es politische Absicht ist, für bestimmte Landwirte die Landbewirtschaftung zu sichern, wird die erforderliche Zahlungshöhe manchmal mit dem Betrag, der notwendig ist, um die „natürlichen Bewirtschaftungserschwerisse“, die mit der Bewirtschaftung bestimmter Gebiete verbunden sind, zu überwinden, umschrieben.

Dieser Betrag ist mit jenem Geldbetrag gleichzusetzen, der erforderlich ist, um die Kulturlandschaft an einem bestimmten Betriebsstandort intakt zu halten. Damit könnte der Betrag auch als Grenzkosten der Produktion der erwünschten Umweltgüter umschrieben werden. Die Sprache schließt hier sehr verschiedene politische Beweggründe ein, ob beabsichtigt oder unbeabsichtigt. In ähnlicher Weise könnte argumentiert werden, daß die Bindung der Zahlungen an das Niveau des außerlandwirtschaftlichen Einkommens eher auf ein soziales als ein Kulturlandschaftsziel hinausläuft. Allgemein gesprochen erscheint es nicht mehr angebracht, die Bezeichnung „Ausgleichszahlung“ hinsichtlich von Zahlungen an Landwirte für die Bereitstellung von Umweltgütern zu verwenden. Genausowenig wie man einen Gemüsehändler, der einem 1 kg Kartoffel verkauft, „kompensiert“, sondern bezahlt.

Die auf den Agrarsektor und seine Beziehungen zu den anderen Sektoren wirkenden Zwänge weisen auf die Bedeutung der anderen Sektoren für die Unterstützung der Kulturlandschaft hin. Es besteht daher die Annahme, daß die Förderung der Landwirtschaft in den Berggebieten und die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft einen breiten politischen Ansatz benötigt; eine Unterstützung für die örtliche Wirtschaft, die über den Agrarsektor hinausgeht. In der Praxis wird dies hinsichtlich der Bedeutung, die den ländlichen Entwicklungsprogrammen gegeben wird, gegenwärtig in den Ziel 5b- und LEADER-Programmen mit Bezug auf das Ziel der Landschaftsbewahrung, augenscheinlich.

## **5.2 Andere politische Ziele**

Politiken tendieren unvermeidlich zu mehrfachen Zielsetzungen. In der Praxis gibt es selten ein einziges politisches Instrumentarium für ein einzelnes Ziel. Zahlungen an Landwirte werden demnach angesichts breiter, schlecht-definierter Zielsetzungen gemacht, was die Bewertung der Politiken erschwert. Im besonderen können Zahlungen mit einer Kompensation als zeitlich befris-



tete Maßnahme für die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen oder mit der Gewährung von Wohlfahrtszahlungen für jene, die sonst über ein unannehmbar niedriges Einkommensniveau verfügen würden, argumentiert werden. Beispielsweise werden in der Schweiz Sozialzahlungen an Landwirte in Bezug auf das Einkommensniveau, Kinderzahl und Arbeitskrafteinheit gewährt (Curry und Stucki 1997).

### 5.3 Örtliche Unterschiede

Natürlich gibt es räumliche Unterschiede in der Qualität der Landschaft, hinsichtlich des Ausmaßes, zu dem sie als einzigartig angesehen werden kann, und im Umfang der Entwicklungsmöglichkeiten für die Landwirtschaft und die allgemeine Wirtschaftsentwicklung. Es sind daher unterschiedliche politische Ergebnisse und möglicherweise unterschiedliche Instrumentarien in verschiedenen Regionstypen der Berggebiete zu erwarten. Auch wenn es in jeder Region einen Sinn für das, was an ihr einzigartig ist, gibt, so ist anzunehmen, daß nur die besseren Landschaftsbeispiele als kritisches natürliches Kapital zu behandeln sind. Daher ist ein besonderer Schutz für einige Gebiete, wie Nationalparks, zu erwarten. Die Politik in anderen Gebieten wird flexibler sein und Veränderungen innerhalb von weniger strengen Auflagen akzeptieren.

Während die üblichen Sorgen in ländlichen Gebieten im Zusammenhang mit Problemen des Niedergangs stehen, ist es auffällig, daß eine Reihe von Regionen, v.a. im westlichen Alpenbereich (Österreichs), von Wachstum und den damit verbundenen Problemen geprägt sind. In diesen Gebieten sind Politiken, die die Umweltauswirkungen der nicht-landwirtschaftlichen Entwicklung reduzieren und den Druck auf weniger intensiv genutzte Gebiete zurücklenken, zu erwarten. Im Gegensatz dazu haben andere Regionen, besonders die strukturschwachen alten Industrieregionen, eine schlechtere wirtschaftliche Entwicklung. Einige Gebiete sind nach wie vor von einer Abwanderung der Bevölkerung bedroht. In diesen Gebieten sind Anreize zur Stimulierung neuer Formen wirtschaftlicher Aktivitäten zu erwarten.

Die räumliche Ebene, auf der Entscheidungen getroffen werden, wird von der räumlichen Verbreitung der Kosten und der Nutzen, die mit Veränderungen im Gebiet verbunden sind, abhängen. Im Gegensatz zum allgemein üblichen Gebrauch in der EU, könnte Subsidiarität auf einem solchen räumlichen Niveau eingerichtet werden, um Kosten und Nutzen der Entscheidung zu internalisieren. Während die meisten Entscheidungen zwar weitreichendere Wirkungen beinhalten, werden vielfach die deutlichsten Auswirkungen von Umweltveränderungen innerhalb einer Region erfahren, dort allerdings mit Wirkungen für die Bewohner und Besucher.

Dies bringt mit sich, daß Entscheidungen, die die Qualität der örtlichen Umwelt betreffen und wenn diese nicht von nationaler oder internationaler Bedeutung ist, auf lokaler Ebene getroffen werden sollten und daß die Förderungen innerhalb der Region abgewickelt werden sollten. Das hat auch Auswirkungen auf die Art der Maßnahmen, die für die Förderung von Umweltbewirtschaftung geeignet erscheinen.

## **6. POLITIKEVALUIERUNG**

### **6.1 Evaluierung im engeren Sinn**

Eine formale Evaluierung der Berggebietspolitik könnte auf zwei Fragen abzielen:

- (1) Übertrifft der Nutzen der Politik die Kosten?
- (2) Könnte größerer Nutzen bei gleichen Kosten erzielt werden oder könnte derselbe Nutzen bei geringeren Kosten erzielt werden, d.h. könnte die Politik effizienter gemacht werden?

Nutzen und Kosten können in verschiedenen Bezeichnungen beschrieben werden und ein Versuch zur Bestimmung einer monetären Bewertung könnte durchgeführt werden.

Welcher Ansatz auch immer gewählt wird, die Evaluierung hängt von der Erfassung der Wirkungen der Politik ab: Ein Vergleich der Situation mit und ohne den untersuchten politischen Maßnahmen. Diese Situationen werden auch als „policy-on“ und „policy-off“ Szenarien bezeichnet. Es muß auch klargestellt werden, daß eine Politik, die zu keiner Veränderung führt, auch als Erfolg bezeichnet werden kann, wenn sie einen unerwünschten zukünftigen Zustand verhindert.

Es ist stets schwierig, das „policy-off“ Szenario zu definieren: Soll es rein mit Weltmarktpreisen operieren oder sollen alle Politiken ausgenommen der Berggebietspolitik konstant gehalten werden? Es ist auch ganz klar, daß bei der Beschreibung einer hypothetischen Welt Unsicherheit bestehen muß. Aber es ist notwendig, dies explizit zu machen, um die Folgen der Politik beurteilen zu können. Dies geschieht in der Praxis aber nicht immer, so daß es oft unklar bleibt, was als Ergebnis der Anwendung einer bestimmten Politik zu verzeichnen ist.

## 6.2 Die Wirkungen von Unterstützungsmaßnahmen

Bei der zu bewertenden Politik handelt es sich um das Förderungsprogramm für Berggebiete. Es ist daher anzugeben, was ohne diese Unterstützung geschehen wäre. Einige diesbezügliche Hinweise finden sich bei Hovorka (Teil I, S. 84), insbesondere wo er auf die Wirkungen einer reduzierten Förderungshöhe eingeht. So wird zum Beispiel auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und die Entsiedlung in den südlichen französischen Alpen eingegangen. Eine genauere Analyse der besonderen Ursachen dieser Veränderungen und der erwarteten Konsequenzen eines alternativen Politikprogrammes in Österreich wäre interessant. Weitere Erfahrungen könnten auch aus der Anwendung verschiedener Politiken für ähnliche Problemgebiete in anderen Ländern gezogen werden.

Wie würden Landwirte auf ein anderes Unterstützungsprogramm reagieren? Dem Bericht liegt eher die Annahme des „Bedürfnisbefriedigungsprinzips“ (satisfying behaviour) als das übliche Prinzip einer Profitmaximierung zugrunde. „Durch die positive Einkommenswirkung des Bergbauernzuschusses wird dem Zwang zur Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion entgegenwirkt, die ansonsten als Strategie zur Aufrechterhaltung des Einkommens im Falle sinkender Preise eingeschlagen würde.“ (Hovorka 1997, S. 41) Diese Argumentation bedeutet, daß der Bergbauernzuschuß dazu tendiert, die Intensität der Produktion zu vermindern. Landwirte würde demnach sich nicht für profitable Bewirtschaftungsweisen über eine Intensivierung ihrer Produktion entscheiden. Sie würden dies erst dann machen, wenn ihr Einkommen unter einen bestimmten Schwellenwert fällt. Diese Annahme steht im Gegensatz zu dem, was in den meisten ökonomischen Theorien vertreten wird. Die meisten Wirtschaftswissenschaftler unterstellen, daß höhere Unterstützungsniveaus zu höherer Produktion führen.

Andererseits bezieht sich eines der Hauptargumente für Unterstützungszahlungen darauf, daß diese Zahlungen die weitere Bewirtschaftung von Flächen sicherstellt, die sonst aus der Produktion genommen würden. In dieser Hinsicht können die Zahlungen in einem gewissen Ausmaß als produktionserhöhend gesehen werden. Im Bericht werden sie auch als „produktionsneutral“ bezeichnet (z.B., Teil I, S. 28; 84). Eine Einschätzung in diesem Punkt dürfte tatsächlich äußerst kompliziert sein. Die Bedingungen der kleinbetrieblichen Nebenerwerbslandwirtschaft mit geringen oder völlig fehlenden Opportunitätskosten für die Arbeit können tatsächlich Auswirkungen auf die Struktur der Maßnahmen haben und damit auch auf die Art und Weise, wie Landwirte auf die Politik reagieren. Es scheint, daß diese Problemstellung noch wenig erforscht ist.

Eine weitverbreitete Kritik an praktisch allen Formen öffentlicher Unterstützungen ist, daß aufgrund der Preisanpassung, v.a. von Kapitalwerten, die Regierungen nicht in der Lage sind, Zahlungen an eine bestimmte Zielgruppe zu geben. Hinsichtlich der Agrarpolitik besteht das Problem darin, daß die Unterstützungszahlungen in Renten und Bodenpreisen kapitalisiert werden. In äußerster Konsequenz geht diese Argumentation soweit, daß die Zahlungen zu einem Anstieg der Pachtpreise in einem solchen Umfang führen, daß die Pächter nicht besser aussteigen, als wenn keine Unterstützung gegeben worden wäre. Auch jene Landwirte, die Eigentumsflächen erwerben wollen, müssen in ähnlicher Weise höhere Bodenpreise bezahlen, in letzter Konsequenz so hoch, daß die Rentabilität aus erworbenem Land durch das Unterstützungsniveau unbeeinflusst ist. Im Falle Österreichs könnte die Wirkung gedämpft sein, weil die meisten landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen Eigentumsflächen sind und selten über den Bodenmarkt verkauft werden. Gesetzliche Beschränkungen bezüglich Landverkauf und eine allgemeine Abneigung unter den Grundeigentümern Land zu verkaufen bewirken, daß, obwohl die Bodenpreise relativ hoch sind, wenig Bodeneigentum tatsächlich gehandelt wird. Während dies die Wirkung haben kann, daß die Unterstützungszahlungen in Einkommen der Landwirte verwandelt werden, haben die gesetzlichen Vorschriften und sozialen Zwänge für den Bodenmarkt wahrscheinlich andere Auswirkungen. Denn die Beschränkungen der Strukturanpassung der Betriebe und Haushalte beinhalten einen möglichen Ausgangspunkt für Strukturprobleme.

Es ist auch zu fragen, wie die unterschiedlichen Elemente der Agrarpolitik und ländlichen Entwicklungspolitik die verschiedenen Gesellschaftsgruppen im Berggebiet betreffen. Es wäre interessant, die Wirkungen von Entwicklungsprogrammen (z.B. Ziel 5b und LEADER) nachzuverfolgen, um ihre Konsequenzen auf die Landnutzung und die Verteilungswirkung unter den Landwirten zu erfassen. Wahrscheinlich dürfte die Einkommensförderung unter den Landwirten ziemlich gleichmäßig verteilt sein. Jedoch ist zu fragen, ob die Unterstützung wirksam auf jene Personen und Gebiete mit geringstem Einkommen oder ungünstigsten Lebensbedingungen ausgerichtet ist?

### **6.3 Bewertung der Auswirkungen der Politik**

In einer zweiten Stufe hat eine Evaluierung in gewisser Form eine Beurteilung über die Werte bezüglich der Unterschiede zwischen „policy-on“ und „policy-off“ Szenarien vorzunehmen. Dazu werden von Hovorka (Teil I) Daten über die Ausgaben für die Politikmaßnahmen angegeben. Die Kostenseite der Analyse ist eher erfaßbar, obwohl die Kosten seit dem EU-Beitritt entweder aus der nationalen oder EU-Perspektive betrachtet werden können und zusätzliche

Fragestellungen für den Versuch, die sozialen Opportunitätskosten der Ausgaben zu kalkulieren, bestehen.

Es herrscht eine übereinstimmende Einschätzung vor, daß der Sicherung der Kulturlandschaft von der gesamten Bevölkerung ein hoher Wert beigemessen wird. Der Beweis dafür wird aus der politischen Unterstützung für diese Politiken und aus Meinungsumfragen abgeleitet. Beide Grundlagen können natürlich in Frage gestellt werden. Starke Lobbies von Minderheiten der Bevölkerung können einen Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger ausüben, der weit über ihren Bevölkerungsanteil hinausgeht. Antworten innerhalb von Meinungsumfragen sind von der spezifischen Art der Fragestellung beeinflusst und bilden möglicherweise nicht eine tatsächliche Bereitschaft auf Einkommen zu verzichten ab, damit die Ergebnisse durch die Antworten bestätigt werden. Fragen werden auch tendenziell auf absolute Größen und nicht auf den Grenzbereich (für Verhaltens- und Einstellungsänderungen) ausgerichtet, und solche Umfragewerte haben weniger Relevanz für die meisten politischen Entscheidungen.

Versuche zur monetären Bewertung von Landschaften sind in einigen Ländern, wie den USA (z.B. Bergstrom u.a. 1985), dem Vereinigten Königreich (z.B. Willis und Garrod 1993) und Schweden (Drake 1992) erfolgt. Von direkter Bedeutung ist ein interessanter Versuch zur Bewertung der „landwirtschaftlichen Landschaft“ in Österreich durch Pruckner (1995), welche über die Bewertung durch Sommertouristen in verschiedenen Gebieten Österreichs durchgeführt wurde. Die Studie verwendete den kontingenten Bewertungsansatz (KBA). Es wurden 1991 über 4500 Touristen hinsichtlich ihrer maximalen Zahlungsbereitschaft für ihre Reise pro Tag befragt, wobei die Zahlungen in einen Fonds zur Unterstützung landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmethoden zur Sicherung der Kulturlandschaft fließen sollten. Es ergab sich ein Mittelwert von 9,20 öS und ein Median von 3,50 öS. Aggregiert über alle Touristen erhält man eine Gesamtwertschätzung aus dem Tourismus in der Sommersaison von 1,2 Mrd. öS. Dieser Wert kann grob mit dem Betrag von 1,34 Mrd. öS der Direktzahlungen des Bundes und der Bundesländer für die Bergbauern in Österreich im Jahr 1991 verglichen werden.

Bei dieser Umfrage hat die große Mehrheit der Touristen (84%) eine gut gepflegte Landschaft als den entscheidenden Beweggrund dafür genannt, den Urlaub in Österreich zu verbringen. Weiters haben 88% die Elemente „Umwelt und Landschaft“ aus einer Liste von 26 Möglichkeiten als wichtigste Komponenten des Urlaubsortes ausgewählt. Die Befragten aus Österreich haben jedoch stärkere Gefühle als Touristen aus anderen Ländern zum Ausdruck gebracht. Dies zeigt sich in verschiedener Hinsicht. Während im gesamten Sample 2/3 der Befragten angaben, daß Landwirte eher als andere Spezia-

listen landschaftsbezogene Dienste vollbringen sollten, ist dieser Anteil bei den österreichischen Befragten mit 70% am höchsten. Die Befragten aus Österreich äußerten auch mit einem Mittelwert von 10,30 öS die höchste Zahlungsbereitschaft. Zum Vergleich beträgt der Mittelwert für alle anderen Touristen 8,90 öS. (Aufgrund der schiefen Verteilung der Antworten sind diese Durchschnittswerte äußerst vorsichtig zu interpretieren.) Allerdings wurde der Unterschied in einer statistischen Analyse der Bestimmungsgrößen der Zahlungsbereitschaft als signifikant ausgewiesen. Hohe Werte wurden auch von Schweizer Touristen geäußert.

Die Verwendung der KBA wirft unvermeidlich eine große Zahl inhaltlicher Fragen auf, von denen viele von Pruckner angeschnitten werden. Die Studie bezieht sich nur auf einige der Werte, die durch die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft sichergestellt werden. Über die Werte, die von Touristen geschätzt werden, hinaus werden auch die Bewohner der Landschaft einen Wert zuschreiben. Eine einfache Übertragung einer Studie aus Schweden deutet darauf hin, daß dies ein Mehrfaches des Wertes, der von Touristen geäußert wird, ausmachen kann. Die vorliegende Studie schenkt der Bedeutung der Landschaft für den Schutz vor Lawinen und Vermurungen, für Werthaltungen auch bei Nicht-Benützung (Vorhandensein und Werte des Kulturerbes) oder für mögliche Wechselwirkungen zwischen der Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft und der Gewährleistung anderer Aspekte der ländlichen Gebiete, wie Infrastruktur oder Brauchtum, geringe Aufmerksamkeit. Es könnte sein, daß die Österreicher als Bewohner des Landes sich mehr über diese anderen Aspekte bewußt waren und dies in ihren Antworten mitberücksichtigt haben. Tatsächlich profitieren sie auch als Bewohner das ganze Jahr über von ihnen.

Bei der Anwendung dieser KBA gibt die relativ hohe Verweigerungsrate Anlaß zu Zweifel über die Zuverlässigkeit der Ergebnisse. Es wird angegeben, daß 43% der Befragten ablehnten, die Frage über die Zahlungsbereitschaft zu beantworten, entweder indem sie die Frage gänzlich zurückwiesen oder sonst zunächst einen Wert von Null angaben, dann aber andeuteten, daß diese Antwort eine allgemeine Ablehnung dieser Art von Frage wiedergibt. Die Behandlung dieser Gruppe bleibt für die KBA ein ungelöstes Problem. Einige Interpretationen können diesen Antwortverweigerungen unterlegt werden: Daß sie das Problem für unwichtig halten, was eine geringe Wertschätzung beinhaltet, oder daß die Landschaft zu wichtig ist, um mit solchen Methoden gemessen zu werden, was eine sehr hohe Wertschätzung beinhaltet. Es könnte auch eine Auffassung wiedergeben, daß die Befragten nicht zu derartigen Zahlungen herangezogen werden sollten, wahrscheinlich weil die Landwirte die Pflicht zur Pflege der Kulturlandschaft haben sollten. Eine mögliche andere Interpretation der Frage könnte in dem Gefühl gesehen werden, daß die Ag-

rarpolitik schon derzeit die Kulturlandschaft bewahrt, so daß jede weitere Zahlung in einen solchen vorgeschlagenen Fonds unnötig wäre. So können die Antwortverweigerungen also ethische oder mehr pragmatische Probleme widerspiegeln, die aus der Art der Fragestellung entstehen.

Angesichts der Wichtigkeit des Tourismus in den alpinen Regionen könnte in einigen Fällen ein Anwendungsbereich für die Reisekostenmethode bestehen. Diese Methode hat den Vorteil, auf dem aktuellen Verhalten zu beruhen, aber sie bringt auch ein Bündel anderer Probleme mit sich. Jeder Ansatz unterliegt ganz bestimmt maßgeblichen Einschränkungen und es sollte wahrscheinlich nicht erwartet werden, daß damit mehr als eine gewisse Richtschnur über die Bedeutung, die der Pflege der Kulturlandschaft beigemessen wird, gegeben werden kann.

## **6.4    Schlußfolgerungen ziehen**

Es bestehen deutliche Grenzen, wie weit eine formale ökonomische Evaluierung von meistens sehr komplexen Politikbereichen durchgeführt werden kann. Und jeder Evaluierungsansatz beinhaltet zahlreiche Werturteile und Annahmen. Die Komplexität der natürlichen und sozialen Systeme bringen es mit sich, daß die genauen Wirkungen von bestimmten Politikbündeln im unklaren bleiben. Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikkomponenten werfen die Frage auf, welche besonderen Teile des politischen Maßnahmenkomplexes für die Erhaltung des Systems als Ganzes entscheidend sind. Dabei treten besondere Probleme hinsichtlich der Anwendung von ökonomischen Bewertungsmethoden auf. Ein Evaluierungsrahmen kann trotzdem die zu stellenden Fragen explizit offenlegen und auf Aspekte, wo wichtige Informationen fehlen, hinweisen.

## **7. IN RICHTUNG EINER EFFEKTIVEREN POLITIK**

Es wird hier nicht der Versuch unternommen, spezifische Politikvorschläge für die Entwicklung der Berggebietspolitik zu entwerfen. Aber eine Reihe von allgemeinen Anmerkungen über die Art, wie Berggebiete entwickelt werden können, soll dennoch vorgebracht werden.

### **7.1 Präzise Anforderungen definieren**

Das Konzept der Kulturlandschaft ist ein sehr komplexes. Die Wechselbeziehungen der Faktoren, die mit den Kennzeichen der Berggebiete verbunden sind, sind sehr stark ausgeprägt und haben bedeutende Auswirkungen auf die politischen Entwicklungsmöglichkeiten. Aber dies läßt die spezifischen Ziele der Politik und den Bewegungsspielraum im unklaren. Der Bericht konzentriert sich nicht darauf zu präzisieren, welche spezifischen Elemente der Landnutzung, der Wirtschaftsaktivität oder institutioneller Rahmenbedingungen als zentral anzusehen sind. Die Kulturlandschaft wird eher als ein Ganzes behandelt, das entweder unterstützt oder nicht unterstützt wird. Daher untersucht der Bericht auch nicht mögliche Unterschiede in der Bedeutung, die einzelnen Komponenten der Kulturlandschaft beigemessen wird. Somit gibt er auch nicht klar an, welcher Schwankungsbereich (in der Entwicklung der Kulturlandschaft) zwischen verschiedenen Gebieten und über die Zeit akzeptabel erscheint.

Der dynamische Charakter der Kulturlandschaft ist betont worden, und dennoch entsteht das Gefühl, daß die Politik gegen Veränderungen gerichtet erscheint. Wie oben bemerkt wurde, kann die Formulierung, Förderungsvoraussetzungen nach den Bewirtschaftungserschwernissen der derzeitigen landwirtschaftlichen Betriebe auf einem bestimmten Betriebsstandort zu bemessen, so verstanden werden, daß es einfach das Ziel ist zu erhalten, was in der gegenwärtigen Form existiert. Dies bedeutet, daß jeder Wechsel zu vermeiden ist. Andererseits scheinen einige Aspekte der Berggebietspolitik einen hohen Grad an Flexibilität aufzuweisen, v.a. hinsichtlich des Bereiches nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten, insbesondere wo sie die Nebenerwerbslandwirtschaft unterstützen. Aber es scheint viel weniger Flexibilität hinsichtlich der Akzeptanz von Veränderungen der Landnutzung über die Zeit zu geben, trotz weitreichender Erfahrungen von Nutzungsveränderungen im Gebiet.

Es wäre denkbar, das Konzept der Kulturlandschaft in einer ersten Stufe für eine Definition von präziseren Zielen für die Berggebietspolitik aufzuschnü-



ren. Eine präzisere Definition der kritischen Elemente des natürlichen und sozialen Kapitals würde für die Evaluierung der Politik behilflich sein und könnte den Schwerpunkt der Aufmerksamkeit auf die zentralen Politikelemente lenken. Eine Politik, die konkreter auf Ergebnisse abzielt, könnte den Entscheidungsträgern mehr Flexibilität bei der Festlegung, wie die von der Politik geforderten Ergebnisse zu erfüllen sind, geben.

## **7.2 Antwort auf örtliche Unterschiede**

Es besteht eine deutliche Schwankungsbreite zwischen den Bedingungen und Zielen verschiedener kleinräumiger Gebiete. Der Bericht weist auf beträchtliche Unterschiede in der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung innerhalb der Berggebiete hin. Ganz ähnlich hat auch die Studie von Pruckner (1995) maßgebliche Schwankungen in den Wertschätzungen für die landwirtschaftliche Kulturlandschaft in verschiedenen Bundesländern gefunden. Wie weit kleinräumig Politikstrategien als Antwort darauf entwickelt wurden, ist nicht erkennbar. Vermutlich hat die Festlegung von Fördergebietskulissen und die unterschiedlichen Niveaus von nicht-landwirtschaftlichen Einkommen (als Teilelement des „fiktiven Einkommens“) eine differenzierende Wirkung ausgeübt. Wenn aber Politiken darauf abzielen, unterschiedliche Landschaftsmuster in verschiedenen Gebieten weiterzuentwickeln, dann werden beispielsweise höhere Zahlungen in Gebieten mit höherem Landschaftswert erwartet. Bei einer solchen Vorgangsweise würden die Zahlungen eher vom Wert der Landschaft als vom Grad der Bewirtschaftungerschwernis abhängig sein. Es ist nicht klar, ob die Agrarumweltmaßnahmen in dieser Weise angewendet wurden, Zahlungen für die biologische Landwirtschaft und die Mähprämie für Steiflächenmähd scheinen jedoch diesem Gesichtspunkt nicht zu entsprechen.

Klarerweise kann man nicht von einer einzigen Kulturlandschaft in allen Gebieten sprechen, sondern viel eher von verschiedenen Varianten, die sich unter verschiedenen Bedingungen herausgebildet haben. Man würde unterschiedliche Lösungen für verschiedene Gebiete erwarten, da die Wirtschaftlichkeit von Aktivitäten und damit die Kosten zur Erhaltung des Status-quo sich über Zeit und Raum verändern. Ein eher angepaßter Ansatz könnte mit der Erforschung der relativen Bedeutung alternativer Entwicklungen der Kulturlandschaft beginnen. Die politischen Veränderungen führen zwar in der Praxis tendenziell zu geringfügigen Veränderungen in den regionalen Bedingungen; diese beinhalten meist Verschiebungen von Milchwirtschaft zu Rinderzucht oder zu Schafproduktion, eine Zunahme der Aufforstung, Veränderungen in der Einwohnerzahl und „Konsolidierung“ der landwirtschaftlichen Betriebe.

Wie werden solche stufenweisen Anpassungen von der Gesamtgesellschaft gesehen? Wo liegen die Grenzen der Akzeptanz?

### 7.3 Aufbau örtlicher Einrichtungen

Welcher Spielraum besteht im politischen Prozeß dafür, unterschiedliche Maßnahmen für unterschiedliche lokale Gebiete, angesichts der Nutzen- und Kostenunterschiede anzusprechen? Das „Nutzernießer-Prinzip“ (beneficiary pays principle) könnte in einem größeren Ausmaß angewandt werden. In einigen der bekanntesten Alpinen Gebiete, wie in Lech oder St. Anton, sind Maßnahmen entwickelt worden, durch die Fonds, die aus den Benützern touristischer Einrichtungen gespeist werden, für Zahlungen an Landbewirtschaftler für die Bewahrung der Landschaft verwendet werden. In der Diskussion mit Bewohnern anderer Gebiete wurde darauf hingewiesen, daß keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um diesen Ansatz dort anzuwenden.

Diese Vorgangsweise ist aber prinzipiell sehr attraktiv. Wenn ein beträchtlicher Teil des Wertes, der der Landschaft entgegengebracht wird, mit der Wertschätzung durch die Touristen und die Bewohner, die zu einem großen Anteil vom Tourismus als Einkommensquelle abhängen, zusammenhängt, dann bedeutet die Logik der Subsidiarität, daß die Entscheidungen über die Bewahrung der Landschaft im Grunde auf der lokalen Ebene zu treffen ist. Die Entwicklung von lokal verankerten Vorgangsweisen zum „Kauf“ von Landschaft stellen einen möglichen Ansatz in dieser Richtung dar. Das hängt natürlich von der örtlichen Finanzkraft ab. In vielen Gebieten schlägt sich der Wert des öffentlichen Gutes Landschaft nicht in lokalen Einnahmen nieder und ist damit nicht für die lokale Gemeinschaft verfügbar. Es bestünde für die Bundes- und Landesregierungen jedoch die Möglichkeit pauschale Finanzmittel an die lokalen Gemeinschaften zu überweisen. Diese könnten dann über die Verteilung der Mittel unter den Landbesitzern entscheiden, um die örtliche Landschaft sicherzustellen.

Die Gemeinden könnten dann die geeignetsten Maßnahmen für ihre Ziele wählen: einheitliche Zahlungen für Landbesitzer nach der bewirtschafteten Fläche oder dem Viehbestand, Vertragsabschlüsse mit Landbesitzern für spezifische Umweltgüter bzw. –leistungen oder Kauf und direkte Landbewirtschaftung (durch die Gemeinden selbst). Eigentümer könnten entweder öffentliche Einrichtungen oder gemeinschaftliche, nicht gewinnorientierte Einrichtungen sein. Dies würde einen gewissen Spielraum für lokale Gebiete aufrechterhalten, um auf wechselnde Prioritäten unabhängig von Entscheidungen und Vorlieben aus anderen Gebieten reagieren zu können.

Damit wäre auch die Möglichkeit zur Einführung von Wettbewerbselementen als Mittel zur Beschränkung der Kosten für die Pflege der Landschaft gegeben. Es könnten auch Ausschreibungsverfahren angewandt werden, um festzulegen, welche Landbesitzer Verträge für die Pflege der Landschaft erhalten sollen. Der Preis für solche „Umweltverträge“ könnte bis zu jenem Niveau angehoben werden, bei dem die beabsichtigte Fläche in das umweltgerecht gestaltete Bewirtschaftungsschema einbezogen würde. Das würde den Bedarf einer externen Festsetzung der Kosten, denen sich die individuellen Betriebsleiter für die Aufrechterhaltung der Landschaft unter bestimmten Bedingungen gegenüber sehen, durch öffentliche Gebietskörperschaften reduzieren. Es wäre dabei notwendig höhere Zahlungen für die Erreichung von Landschaftszielen in weniger produktiven landwirtschaftlichen Gebieten zu leisten. Allerdings würden die Charakteristika des Förderungsmechanismus die Gründe für diese höheren Zahlen explizit machen. Diese wären nicht einfach auf den Ausgleich für Bewirtschaftungserschwerisse zurückzuführen, sondern würden eher Zahlungen für die höheren Kosten der Landschaftspflege widerspiegeln.

## **8. SCHLUßFOLGERUNGEN**

Die veränderten Prioritäten in der Nutzung der ländlichen Gebiete ziehen den Bedarf einer Bewertung und Neugestaltung der Politikmechanismen und nicht bloß eine Neudefinition der Absichten der gegenwärtigen Politiken nach sich. Das kennzeichnet auch das Erfordernis, die kritischen Elemente der natürlichen und sozio-ökonomischen Landschaft zu analysieren. Ein simples Verständnis von externen Kosten und Umwelt, wie es in der konventionellen Analyse der Umweltökonomie angewandt wird, verfehlt die wesentlichen Charakteristika der Kulturlandschaft und der Beziehungen zwischen Wirtschaftsaktivitäten und der gesellschaftlichen Entwicklung. Dies kann zu übertrieben vereinfachten Wirkungsbeschreibungen der Umwelt- und Agrarpolitik führen.

Konzepte, die mit Bezug auf Nachhaltigkeit entwickelt werden, scheinen auf einen größeren Anwendungsbereich des Humankapitals Bezug zu nehmen, als im allgemeinen als relevant erkannt wird. Im Prinzip erscheint das ein zentrales Element für die Kulturlandschaft zu sein. Diese Konzeption ist aber nicht weit entwickelt und bedarf einer kritischen Analyse der maßgeblichen sozialen Elemente, die grundlegend sind für die Fähigkeit, die Kulturlandschaft im Kontext von ökonomischem und sozialem Wandel aufrechtzuerhalten; d.h. die für die Ursprünglichkeit der Kulturlandschaft ausschlaggebend sind. Das führt zu einer detaillierten Betrachtung des Schwankungsbereichs und der Grenzen, die innerhalb eines bestimmten lokalen Kontextes akzeptiert werden können.

Eine umfassende quantitative Evaluierung von komplexen Politikfeldern ist nicht durchführbar. Der Rahmen dieser Art von Analysen verweist aber auf Bereiche, wo beträchtliche Lücken in den verfügbaren Daten existieren. Am offensichtlichsten würde eine deutlichere Bewertung exakter Wirkungen der Unterstützungs- oder anderer Zahlungen in Hinsicht auf die Landnutzung, die wirtschaftlichen Aktivitäten und die Einkommen zu zusätzlichen Erkenntnissen beitragen.

Es besteht ein Handlungsspielraum für eine präzisere Definition der Politikziele und für die Entwicklung neuer Rahmenbedingungen, welche die lokale Nachfrage nach Landschaftstypen und wirtschaftlicher Aktivität transparenter gestalten könnten. Diese Probleme sind innerhalb aller OECD Länder zu sehen und die österreichischen Erfahrungen können einen maßgeblichen Beitrag zur Bewältigung der Problematik liefern.

## LITERATURVERZEICHNIS

- ABLER, D.G. and SHORTLE, J.S. (1992): „Potential for environmental and agricultural policy linkages and reforms in the EC”, in: *American Journal of Agricultural Economics* 74 (3), S. 775-781
- ANDERSON, K. (1992): *Agricultural Policies, Land Use and the Environment*, 14<sup>th</sup> Denman Lecture, Department of Land Economy, University of Cambridge
- BERGSTROM, J.C., DILLMAN, B.L. and STOLL, J.R. (1985): „Public environmental benefits of private land: the case of prime agricultural land”, in *Southern Journal of Agricultural Economics* 17, S. 139-149
- BUDIANSKY, S. (1995): *Nature's Keepers: The New Science of Nature Management*, Weidenfeld and Nicholson, London
- CURRY, N. and STUCKI, E. (1997): „Swiss agricultural policy and the environment: An example to follow?”, in: *Journal of Environmental Planning and Management* 40 (4), S. 465-482
- DRAKE, L. (1992): „The non-market value of the Swedish agricultural landscape”, in: *European Review of Agricultural Economics* 19, S. 351-364
- HODGE, I.D. (1994): „Rural amenity: property rights and policy mechanisms”, Chapter 2 in: OECD, *The Contribution of Amenities to Rural Development*, OECD, Paris
- HOVORKA, Gerhard (1997): *The Cultural Landscape in the Mountain Area of Austria: Policies for the environment and rural development*, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- OECD (1994): *The Contribution of Amenities to Rural Development*, OECD, Paris
- OECD (1996): *Amenities for Rural Development: Policy Examples*, OECD, Paris
- PRUCKNER, G.J. (1995): „Agricultural landscape cultivation in Austria: An application of the CVM”, in: *European Review of Agricultural Economics* 22, S. 173-190

- RUSSELL, N. (1993): „Efficiency of rural conservation and supply control policies”, in: *European Review of Agricultural Economics* 20 (3), S. 315-326
- TURNER, R.K. (1993): „Sustainability: principles and practice”, Chapter 1, S. 3-36 in: TURNER, R.K. (hg.): *Sustainable Environmental Economics and Management*, Belhaven Press, London

## TEIL III

# Attraktive Kulturlandschaften als Grundlage ländlicher Entwicklung

Berggebietspolitik in Österreich –  
Überblick und Ausblick

Dieser Expertenbericht wurde von Heino von Meyer, Pro Rural Europe, Hamburg, Deutschland erstellt. Der Orginaltext wurde in Englisch verfaßt: „Amenity based rural development - Austrian mountain policy - review and outlook“.





# 1. KULTURLANDSCHAFTEN - EIN POTENTIAL FÜR DIE ENTWICKLUNG

## 1.1 Das Konzept der ländlichen Attraktivitätswerte<sup>27</sup>

„Ländliche Attraktivitätswerte“ (rural amenities) umfassen ein breites Spektrum von Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen, die in ländlichen Räumen bereitgestellt oder erzeugt werden. Die Potentiale oder Merkmale ländlicher Attraktivität haben häufig den Charakter **öffentlicher Güter** bzw. positiver externer Effekte. Marktmechanismen sind daher oft nicht spontan in der Lage die Erhaltung und Entwicklung dieser raumstrukturierenden Elemente im gesellschaftlich erwünschten Ausmaß sicherzustellen. Einige der Gründe hierfür sind:

- \* **Fehlende Eigentumsrechte** an diesen natürlichen und kulturell geprägten Attraktivitätswerten. Sie sind nicht, bzw. können nicht angemessen formuliert und durchgesetzt werden (z.B. weil ein Ausschluß von der Nutzung dieser Güter und Leistungen nicht organisiert werden kann).
- \* **Hohe Wertschätzungen auch bei Nichtnutzung:** Schon allein die Möglichkeit einer späteren Nutzung (option value) oder das reine Vorhandensein (existence value) dieser Güter und Leistungen wird hoch geschätzt.
- \* **Kuppelproduktion:** Die angesprochenen Attraktivitätswerte sind häufig nur Nebenprodukte aus Produktionsprozessen, die von Preissignalen gesteuert werden, welche Angebot und Nachfrage nach diesen Gütern und Leistungen nicht oder nur unvollkommen reflektieren.

Es besteht daher Bedarf an **Politikstrategien** bezüglich der Nutzung solcher Attraktivitätspotentiale und -merkmale im ländlichen Raum,

---

<sup>27</sup> Das hier beschriebene Konzept wird in der OECD seit einigen Jahren unter dem englischen Begriff „rural amenities“ behandelt. Der Bedeutungsinhalt des Begriffs „rural amenities“, wie er von der OECD verwendet wird, läßt sich nicht mit einem passenden deutschen Begriff übersetzen. Die wörtliche Übersetzung wäre wohl „ländliche Annehmlichkeiten“. „Amenities“ muß daher immer wieder kontextbezogen umschrieben werden. Dabei scheinen Begriffe wie „Attraktivitätswerte“, oder „Elemente, Merkmale bzw. Potentiale der Attraktivität“ dem Inhalt noch am besten gerecht zu werden.

- \* die zu einer Übereinkunft hinsichtlich des gewünschten „Versorgungsniveaus“ mit solchen Attraktivitätselementen führen oder die Klarheit über gewünschte Veränderungen herstellen
- \* die Barrieren beseitigen, welche, zumindest teilweise, die Fähigkeit der Marktkräfte zur Sicherung einer optimalen Allokation und Nutzung der Attraktivitätswerte begrenzen
- \* die Bedingungen entwickeln, welche die Effektivität der Märkte erhöhen, z.B. durch verbesserte Information und erhöhte Transparenz
- \* die Marktlösungen simulieren und Anreize beinhalten, durch die positive Wirkungen der Bereitstellung und Entwicklung von Attraktivitätswerten im ländlichen Raum angeregt werden.

Bei der Erstellung solcher politischer Konzepte ist es wichtig zwischen **unterschiedlichen Typen ländlicher Attraktivitätswerte** zu unterscheiden. Solchen,

- \* die von Natur gegeben sind
- \* die durch menschliche Eingriffe gefährdet sind
- \* die spezifischer Planung und Bewirtschaftung bedürfen
- \* die ständig „produziert“ bzw. „reproduziert“ werden müssen.

In der Regel entstehen die Attraktivitätswerte nicht unabhängig. Vielmehr sind sie Resultat komplexer Wechselwirkungen zwischen verschiedenen natürlichen und kulturellen, ökonomischen und sozialen Bedingungen, strukturellen Veränderungen und Aktivitäten. Dies macht die Analyse der Attraktivitätspotentiale und -merkmale ländlicher Räume und den Entwurf entsprechender politischer Konzepte äußerst komplex.

## 1.2 Kulturlandschaften als ländliche Attraktivitätswerte

Der Begriff „Kulturlandschaft“ in einigen OECD-Ländern seit langem etabliert, ist in anderen noch ein eher neues Konzept. Er betont, daß die meisten Landschaften der OECD-Mitgliedsländer nicht „unberührte Naturlandschaften“ sind, sondern **Landschaften**, die, wenngleich in unterschiedlichem Maß, **durch Eingriffe des Menschen gestaltet** wurden. Kulturlandschaften sind Zeugnisse der Geschichte und einer großen kulturellen Vielfalt, sie beherbergen eine reiche Biodiversität. Nicht nur in Europa kann der Großteil der Tier- und Pflanzenarten nicht allein in reinen Naturreservaten oder Nationalparks geschützt werden. Sie benötigen Kulturlandschaften mit bestimmten Eigenschaften und charakteristischen Bewirtschaftungsweisen.

Der Bericht zur österreichischen Fallstudie (Hovorka Teil I, S. 1) definiert „**Kulturlandschaft**“ als:

„... ein vom Menschen als Einheit wahrgenommenes räumliches Wirkungsgefüge von natürlichen Gegebenheiten und menschlichen Einwirkungen. Kulturlandschaften entwickeln und verändern sich über die Zeit als Ergebnis des Zusammenwirkens sozioökonomischer, kultureller und naturräumlicher Faktoren. ... Kulturlandschaft ist daher keinesfalls als statisches Gebilde zu begreifen, sondern als Ausdruck der ökologischen, kulturellen und sozioökonomischen Entwicklung und Veränderung des Wirtschafts- und Lebensraumes. Kulturlandschaft ist ... in fortwährender Veränderung begriffen und darum nur als Prozeß zu verstehen.“

Wenn dies zutrifft, dann ist es von zentraler Bedeutung, Kriterien zur Bewertung der Eigenschaften von Kulturlandschaften zu entwickeln. Kulturlandschaften verfügen über **typische Charakteristika** ländlicher Attraktivitätswerte:

- \* Sie werden von einer großen Personengruppe geschätzt: sogar von solchen, die das Gebiet weder derzeit noch überhaupt je aufsuchen (Wertschätzung bei Nichtnutzung bzw. Option auf künftige Nutzung; sowie Wertschätzung des reinen Vorhandenseins).
- \* Sie umfassen ausgedehnte Gebiete, für die eine Kontrolle des Zugangs im allgemeinen nicht möglich oder nicht erwünscht ist, zumindest nicht in Gebieten mit vergleichbar hohen Bevölkerungsdichten.
- \* Sie sind zu einem gewissen Grad Nebenprodukte wirtschaftlicher Aktivitäten, wie etwa der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft oder der Fremdenverkehrsentwicklung.
- \* Ihre Bereitstellung folgt einer Logik, die von anderen Überlegungen bestimmt wird als jenen der Sicherung und Entwicklung von Attraktivitätspotentialen im ländlichen Raum.
- \* Sie sind Ergebnis verschiedener nicht abgestimmter Handlungen unterschiedlicher Gruppen von Akteuren, die sich, meist unbewußt, bei der Bereitstellung von Attraktivitätswerten gegenseitig beeinflussen.

Die Erzeugung von Attraktivitätswerten der Kulturlandschaft wird weder systematisch geplant und entsprechend abgegolten, noch wird die Nachfrage nach ihnen klar formuliert. Im Gegenteil lassen sich zumeist viele sich überschneidende und häufig auch konkurrierende Ansprüche innerhalb desselben Gebietes feststellen. Noch dazu kann es aufgrund sich verändernder Präferenzen notwendig sein, Prioritäten rasch anzupassen.

Kulturlandschaften sind aber nicht nur öffentliche Güter und Dienstleistungen, die die Lebensqualität der Menschen unmittelbar beeinflussen. Sie stellen auch **wichtige Entwicklungspotentiale im ländlichen Raum** dar, so wie Infrastrukturausstattungen, die die komparativen Vorteile eines Gebiets mitbestimmen. Kulturlandschaften sind Teil des Kapitalstocks einer Region. Ihre Qualität ist für die Entwicklung eines Gebietes ebenso bedeutsam wie das örtliche Straßennetz, das Kommunikations- und Bildungssystem.

Für die Analyse von Kulturlandschaften ist das Verständnis der Dynamik von Landnutzungsveränderungen und die Beobachtung der hierfür ausschlaggebenden Einflußfaktoren besonders wichtig. Aufgrund der komplexen Wechselwirkungen besteht ein **hoher Grad an Unsicherheit** über diese dynamischen Prozesse. Da Landschaftsveränderungen, vor allem in so sensiblen Lebensräumen wie den Berggebieten, sehr oft **irreversibel** sind, bedarf jede Veränderung und jeder Eingriff sorgfältiger Überlegung. Ansonsten könnte eine Zerstörung von Kulturlandschaften Entwicklungsmöglichkeiten einschränken, die für die Zukunft eines Gebietes von zentraler Bedeutung sein könnten.

Charakteristische Züge von Kulturlandschaften spiegeln sich oft auch im **Kulturerbe und kulturellen Gepflogenheiten**. Sie können zu Voraussetzungen für künftige Entwicklungsmöglichkeiten werden, weil sie die Spezifika eines Gebietes erkennen lassen und so nicht nur die Vermarktung des Gebietes an sich, z.B. als Tourismusegebiet, unterstützen, sondern auch die anderer von dort stammender Produkte ermöglichen.

### 1.3 Berggebiete – Probleme und Perspektiven

Die Berggebiete Österreichs stellen **typische Beispiele** hoch geschätzter Kulturlandschaften dar. Sie umfassen:

- \* den Lebensraum für einen großen Teil der österreichischen Bevölkerung
- \* ein Urlaubsziel für Millionen von Besuchern, viele davon aus dem Ausland
- \* ein sensibles (alpines) Ökosystem, mit einem reichen Reservoir natürlicher Ressourcen und Biodiversität
- \* eine Schatzkammer mit wichtigen Elementen des Europäischen Kulturerbes

Die Attraktivitätswerte der Berggebiete Österreichs sind jedoch bedroht,

- \* weil traditionelle, ortsübliche land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftungsweisen häufig ökonomisch nicht mehr tragfähig sind, jedenfalls nicht unter den gegenwärtigen Bedingungen

- \* weil einige periphere Gebiete von Entsedlung bedroht sind, was langfristig die Versorgung mit ausreichenden Infrastruktureinrichtungen zu einem angemessenen Preis beeinträchtigen könnte
- \* weil wiederum andere Gebiete unter starkem Druck rasch wachsender Bevölkerungs- und Fremdenverkehrsentwicklung stehen, was die Tragfähigkeit dieser Gebiete in Frage stellt
- \* weil das Verkehrsaufkommen und der Straßenausbau die Attraktivität, vor allem in den Nord-Süd Transittälern, stark beeinträchtigt

Trotz dieser Bedrohungen, die sich häufig auf spezifische Gebiete konzentrieren, stellen die verschiedenen Attraktivitätswerte der österreichischen Berggebiete noch immer **ein großes Potential** für die künftige Entwicklung dar. Diese Gebiete sind anziehende Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebiete, die einer angemessenen Bewirtschaftung, Pflege und sorgsamem Entwicklung bedürfen.

Die Bevölkerung in den Berggebieten Österreichs hat einen ausgeprägten Sinn für **Unabhängigkeit aber auch für ihre Abhängigkeiten** entwickelt. Ihre Lebens- und Arbeitsweise ist von einem starken Streben nach Integration und Zusammenarbeit geprägt. Die Mehrzahl der Bauern ist nicht auf ihre landwirtschaftlichen Aktivitäten allein angewiesen. Die meisten landwirtschaftlichen Haushalte sind Erwerbskombinierer mit nicht-landwirtschaftlichen Erwerbsaktivitäten am landwirtschaftlichen Betrieb bzw. außerhalb des Betriebes. Landwirtschaft und Forstwirtschaft sind eng miteinander verbunden. Handwerkliche Arbeiten waren seit jeher eine Ergänzung der landwirtschaftlichen Aktivitäten. Auch die Tourismusform „Urlaub am Bauernhof“ hat eine lange Tradition und hat hohe Qualitätsstandards erreicht.

Innerhalb der **Gemeinden und Ortschaften** sind soziale Bindungen und soziale Kontrolle nach wie vor stark ausgeprägt. Sie gewährleisten gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit, können aber auch notwendige Innovationen verhindern. Die Beteiligung in den zahlreichen örtlichen Vereinen ist eindrucksvoll und viele kulturelle Ereignisse halten die Traditionen am Leben.

Das **föderale politische System** Österreichs baut auf Subsidiarität und örtliche Demokratie. Die Bundesländer verfügen über beträchtliche Kompetenzen, gerade auch in der Umsetzung der Regionalpolitik und anderer Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume. Die Tatsache, daß die Berggebietspolitik trotzdem als nationale Aufgabe gesehen wird, und daß der Großteil der finanziellen Maßnahmen für die Berggebiete über ein nationales Förderprogramm abgewickelt wird, bestätigt die Bedeutung der Berggebietspolitik in Österreich.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß die **Sorge für die Berggebiete** nicht nur gerechtfertigt ist, sondern für die Lebensqualität der Bevölkerung, die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs und die Aufrechterhaltung des europäischen Natur- und Kulturerbes unabdingbar ist. Was allenfalls zur Diskussion stehen kann ist, wie diese Ziele am besten erreicht werden können und wie negative externe Effekte vermieden oder minimiert werden können. Dies insbesondere für den Fall, daß die Erhaltung und Entwicklung der Attraktivitätswerte Wirkungen mit sich bringt, die die Fähigkeit anderer Länder, ihre eigenen Prioritäten zu erreichen, beeinträchtigt.

In einer **von Globalisierungstendenzen geprägten Welt(-wirtschaft)** werden Einzigartigkeit, charakteristische Besonderheiten und unterscheidende Merkmale zu wichtigen Entwicklungspotentialen. Während viele wirtschaftliche Produktionsfunktionen und –faktoren, wie Technologie- und Informationssysteme, Finanzkapital und Arbeit, sehr mobil oder überall auf der Welt verfügbar sind, sind andere Entwicklungsgrundlagen, wie einzigartige ländliche Attraktivitätswerte, natürliche Lebensräume, Landschaften und lokale Kulturen immobil und können nur an Ort und Stelle erfahren werden. In einer sich globalisierenden Wirtschaft, die die Faktormobilität und den internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen immer mehr beschleunigt, gewinnen daher diese immobilen Faktoren, zumindest relativ, wieder an Bedeutung. Die schwierige Aufgabe besteht darin, diese entscheidenden Entwicklungspotentiale zu erkennen, sie zu erhalten und zu stärken, sie bekanntzumachen, und Verfahren zu entwickeln, wie sie entsprechend bewirtschaftet und vermarktet werden können, ohne dabei ihre Tragfähigkeit zu beeinträchtigen.

## 2. ANSÄTZE DER BERGGEBIETSPOLITIK – EIN ÜBERBLICK

Die Verantwortlichkeit für die Berggebietspolitik liegt in Österreich nicht bei einer einzigen Institution: Im Gegenteil, sie ist auf eine Vielzahl von Bundes-, Landes- und örtliche Verwaltungsstellen verteilt. Verschiedene staatliche Institutionen arbeiten manchmal parallel, manchmal sogar im politischen Wettstreit. In vielfacher Weise sind die Entscheidungsprozesse aber auch durch informelle Kooperation gekennzeichnet. Ein hervorstechendes Beispiel für diese Art politischer Koordinationsvereinbarung in Österreich ist die **Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)**. Obwohl sie nicht auf einer gesetzlichen Basis eingerichtet ist, dient dieses Forum gleichsam als Plattform für die Kooperation, indem es das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien mit den Landesregierungen sowie mit Vertretern der lokalen Gebietskör-

perschaften zusammenbringt, aber auch mit den Sozialpartnern, wie Gewerkschaften, Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Bauernvertretern, die mit beratender Stimme teilnehmen (ÖROK 1996, S. 51).

Lange Zeit war die österreichische Berggebietspolitik durch **zwei unterschiedliche Ansätze** geprägt: Der eine sektoral, der andere mit einem mehr territorialen, räumlichen Ansatz. Beide haben spezielle Maßnahmenbündel und Instrumente entwickelt. Sie waren jedoch nicht besonders gut integriert. Während die Bergbauernpolitik vom Landwirtschaftsministerium verwaltet wurde, wurde die regionalpolitische Förderung für die ländlichen Räume vom Bundeskanzleramt durchgeführt.

Obwohl die **Landwirtschaftspolitik** in Österreich schon immer mit den spezifischen Problemen der Landwirtschaft in Berggebieten befaßt war, wurde erst 1972 ein Sonderprogramm für die Berglandwirtschaft eingeführt. In den 60er Jahren war es immer offensichtlicher geworden, daß die Bergbauernbetriebe systematisch in ihrer Wirtschaftskraft und -entwicklung hinter die Betriebe in anderen Landesteilen zurückfielen. Dies, und die damit zusammenhängenden Entvölkerungstendenzen, drohten die Erfüllung wichtiger Schlüsselfunktionen der Berggebiete in Frage zu stellen.

Das „**Bergbauernsonderprogramm**“ (vgl. z.B. Knöbl 1987, S. 130ff.) zielte daher auf

- \* die Erhaltung der vielfältigen Aufgaben der Berggebiete;
- \* die langfristige Sicherung eines wirtschaftlich leistungsfähigen Berggebietes, insbesondere durch
- \* die Stabilisierung einer dezentralen Siedlungsstruktur der Bevölkerung.

Das Programm zielte auf folgende **Prioritäten** ab:

- \* Verbesserung der Einkommenssituation der Bergbauern durch Direktzahlungen zum Ausgleich natürlicher Erschwernisse;
- \* Verbesserung der Infrastruktur, insbesondere durch eine weitere Verbesserung des Straßen- und Telefonnetzes sowie Elektrizitätsanschluß;
- \* Investitionsbeihilfen zur Modernisierung und Rationalisierung der Baustruktur landwirtschaftlicher Betriebe;
- \* Verbesserung der Forststruktur, insbesondere im Hinblick auf ihre Schutzfunktionen (z.B. gegen Lawinen etc.).

Das Direktzahlungssystem ist mittlerweile zum bei weitem wichtigsten Element der Bergbauernpolitik in Österreich geworden.

Parallel zum sektoralen/landwirtschaftlichen Ansatz hat Österreich eine **regionalpolitische Förderung für den ländlichen Raum** entwickelt, die heute als Modell für viele andere Staaten dient. Während in den 60er Jahren und 70er Jahren die Betonung der Regionalpolitik noch auf der Erstellung von Infrastrukturen, wie Spitälern, Schulen, Straßen- und Telefonverbindungen lag, hat sich die österreichische Regionalpolitik in den 80er Jahren auf ein neues Leitbild hin orientiert. Sie ist nicht mehr als Politik „von oben“, „für“ die Bevölkerung, sondern als Politik von unten, „mit“ der Bevölkerung konzipiert. Der Gedanke ist: „Erste Hilfe“ zur Selbsthilfe.

Dieser **Bottom-Up Ansatz** legt besonderen Wert auf die Beratungsnotwendigkeit. Das führte zur Gründung einer Beratungsgesellschaft, der ÖAR<sup>28</sup>, die sich insbesondere auf die Ingangsetzung und Begleitung lokaler Entwicklungsprozesse konzentriert. Das neue Konzept betont besonders die „kulturellen“ Dimensionen von Entwicklung und es zielt darauf ab, die örtliche Identifikation zu verstärken, was als wichtiger Trumpf für die ländliche Entwicklung betrachtet wird. Dies wird auch als Grundlage für Unternehmertum und lokale Innovationsfähigkeit gesehen.

Während ursprünglich die Betonung ausschließlich auf der Stimulierung eigenständiger Entwicklungsmöglichkeiten lag, wurde nach und nach deutlich, daß Regionalentwicklung auch die externen Beziehungen analysieren und nutzen muß. Von daher hat sich der Schwerpunkt der Regionalpolitik inzwischen stärker auch in Richtung Förderung innovativer Prozesse und regionaler Wettbewerbsfähigkeit verlagert.

---

<sup>28</sup> Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR)



### 3. DIREKTZAHLUNGEN FÜR DIE BERGLANDWIRTSCHAFT

Die **Direktzahlungen** aus dem Bergbauernsonderprogramm sind als „zentrales Element“ der österreichischen Berggebietspolitik anzusehen. Seit dem österreichischen EU-Beitritt 1995 mußte diese Politik an die EU-Förderung für benachteiligte Gebiete angepaßt werden. Obwohl das zu einer Erhöhung des budgetären Rahmens um 1 Mrd. öS führte, haben Studien gezeigt, daß diese finanzielle Ausweitung überwiegend größeren, einkommensstärkeren landwirtschaftlichen Betrieben mit eher geringen Bewirtschaftungserschwernissen zu gute gekommen ist, während kleine Bergbauernbetriebe mit den größten Bewirtschaftungserschwernissen beträchtlich verloren haben. Die österreichische Regierung hat daher auch eine Wahrungsklausel erreicht, die es zumindest für einen Zeitraum von 10 Jahren erlaubt, Verluste gegenüber dem früheren System (mit nationalen Fördermitteln) auszugleichen (Hovorka 1996; Krammer 1996a).

Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, das Direktzahlungssystem im Detail zu untersuchen. In der Analyse des Beitrages, den der Bergbauernzuschuß zu Erhaltung und Förderung der Kulturlandschaft darstellen kann, sollte hinterfragt werden:

- \* wie die Ziele des Programms dargelegt werden
- \* wie die Zahlungen räumlich ausgerichtet werden
- \* wie viel, an wen, nach welchen Kriterien gezahlt wird

#### 3.1 Zielsetzungen

Im österreichischen Bericht heißt es (Hovorka Teil I, S. 45):

„Das Ziel der Politik für die Berggebiete ist es, die Funktionsfähigkeit dieser Räume zu erhalten. Durch besondere Maßnahmen ist die erforderliche Hilfestellung dafür zu geben, daß in Zukunft ein wirtschaftlich gesunder Alpenraum gesichert wird.“

Dabei scheint **allgemein Übereinstimmung** zu bestehen, daß

„neben der Produktionsfunktion auch die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, die Erhaltung der Besiedlungsdichte und die Sicherung landwirtschaftlich genutzter Flächen als Produktionsreserve für Krisenfälle ein gesamtgesellschaftliches Anliegen sein müssen.“

**Meinungsumfragen** bestätigen, daß die politischen Maßnahmen zugunsten der Berggebiete von der österreichischen Bevölkerung gut geheißen werden. Eine neuere Studie über Modelle zur Bewertung und Abgeltung von Leistungen der Landwirtschaft in der Bereitstellung öffentlicher Güter (Baaske/Villani 1996) kommt zu dem Schluß, daß die österreichische Bevölkerung die positiven externen Effekte der Landwirtschaft, die über die Sicherung der Nahrungsmittelproduktion hinausgehen, positiv bewerten. Über zwei Drittel der 2000 interviewten Personen anerkannten den Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung der Landschaften für Erholung und Tourismus, sowie zur Aufrechterhaltung einer wertvollen, ursprünglichen Lebensweise. Auf die Frage nach ihrer Bereitschaft für Bauern in der Nachbarschaft zu zahlen, lehnten dies nur 18% völlig ab, während 17% bereit waren mehr als 5.000,- öS zu zahlen.

Die gesamte Zahlungsbereitschaft der österreichischen Bevölkerung wurde mit etwas über 18 Mrd. öS kalkuliert, was dem tatsächlichen Bundesbudget für die Landwirtschaft 1994 sehr nahe kommt. Diese Ergebnisse bestätigen die Erkenntnisse anderer Studien, die zeigten, daß die nicht-landwirtschaftlichen Güter und Dienstleistungen der österreichischen Landwirtschaft einen Wert von mindestens 50% ihres Nahrungsmittelproduktionswertes entsprechen (Pevetz 1990; Pruckner 1991).

In den im **Bergbauernsonderprogramm** festgelegten Zielen wird die Pflege der Kulturlandschaft und die Bereitstellung ländlicher Attraktivitätswerte nicht ausdrücklich angeführt bzw. näher detailliert. Das Direktzahlungsprogramm argumentiert vielmehr über die Notwendigkeit, den Einkommensabstand zwischen den Bergbauernbetrieben und anderen landwirtschaftlichen Betrieben durch die Kompensation der Erschwernisse in den natürlichen Produktionsbedingungen zu verringern. Dieser Einkommenszuschuß wird jedoch auch als wichtige Maßnahme zur Sicherung der Besiedlungsdichte gesehen, die auch den Betrieb der Infrastruktureinrichtungen und öffentlicher Dienste im Berggebiet stabilisiert. In diesem Zusammenhang wird oft erwähnt, daß die Aufrechterhaltung einer extensiven Berglandwirtschaft für das Bild der Kulturlandschaft, auf dem die österreichische Tourismuswirtschaft beruht, notwendig sei. Insgesamt trägt die Fremdenverkehrswirtschaft rund 15% zum österreichischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei. In vielen Berggebieten ist dieser Anteil sogar noch wesentlich höher.

Wenngleich die Einkommensziele und die Ziele der Sicherung ländlicher Attraktivitätswerte nicht unvereinbar sein müssen, so erschiene es doch angebrachter, die positiven Beiträge der Berglandwirtschaft für die Bereitstellung solcher Attraktivitätsmerkmale im ländlichen Raum direkter anzusprechen. Es sollte ausdrücklicher formuliert werden, welches die Ziele der Sicherung von Attraktivitätswerten sind, die mit der Bergbauernförderung verfolgt werden. In

diesem Zusammenhang wird die Wahl des richtigen Wortlautes entscheidend. So könnte das, was als eine Situation der „natürlichen Erschwernis“ für die Nahrungsmittelproduktion bezeichnet wird, ein einzigartiger Vorteil für die Erstellung spezifischer Güter und Leistungen des ländlichen Attraktivitätspotentials sein.

Wenn die Ziele des Fördersystems angepaßt und ausdrücklicher auf die Attraktivitätswerte abgestimmt würden, müßte auch die **Rechtfertigung der Direktzahlungen** anders lauten. Die Betonung würde sich verlagern, von der sozialen Verteilungsgerechtigkeit hin zur Förderung der effizienten Bereitstellung von Leistungen, die gesellschaftlich hoch erwünscht sind. Fördermaßnahmen dürften dann nicht länger als Ausgleichsmaßnahmen bezeichnet werden, sondern wären vielmehr als angemessene Abgeltung für die Erbringung knapper Güter und Leistungen zu betrachten.

Eine Veränderung der Hauptziele würde es natürlich auch erforderlich machen, die erwünschten und zur Verfügung gestellten Attraktivitätswerte, -potentiale und -merkmale präziser zu definieren. Anstatt Erschwernisse bei der Nahrungsmittelproduktion zu messen, müßten Methoden zur **Bewertung von Attraktivitätsmerkmalen** gefunden werden. Geeignete Indikatoren müßten identifiziert und dann auch als Erfolgsmaßstäbe verwendet werden.

Seit dem EU-Beitritt Österreichs ist das Direktzahlungssystem mittlerweile in die **EU-Förderung für „benachteiligte Gebiete“** integriert worden. Österreich kann daher die Förderungsgrundsätze nicht mehr frei verändern. Solche Veränderungen müßten in einem größeren Zusammenhang gesehen werden. Die kürzlich als „Agenda 2000“ präsentierten EU-Vorschläge vom Juli 1997 beinhalten immerhin Ansätze hierfür. Die Betonung soll verschoben werden von einer reinen Kompensationslogik hin zu Anreizzahlungen für die Aufrechterhaltung von Landbewirtschaftungsweisen mit hohem Naturwert sowie zu landschaftsgestalterischen Maßnahmen in klar abgegrenzten Gebieten.

Ein erster Schritt in Richtung einer engeren Verbindung von Zielen der Erhaltung ländlicher Attraktivitätswerte einerseits, und Direktzahlungen andererseits könnte in einer weiteren Verfeinerung des **Bündels an Grundanforderungen** liegen, die Voraussetzung der Förderung sind. In diesem Sinne erscheint es beispielsweise problematisch, daß die frühere Anforderung einer ganzjährigen Bewohnung der Bergbauernbetriebe im Zuge der Übernahme des EU-Systems aufgegeben werden mußte (Krammer 1996b, S. 10).

Die Ausgleichszahlungen sind jedoch nicht die einzige Direktzahlungsmaßnahme für Bergbauern in Österreich. Die meisten Landwirte nehmen auch am **ÖPUL**, dem österreichischen Agrar-Umweltprogramm, im Rahmen der EU-VO 2078/92 teil. Es wäre erforderlich die jeweiligen Aufgaben und Wechsel-

beziehungen der beiden Maßnahmen klarzustellen, da beide Direktzahlungssysteme zur Bereitstellung von Attraktivitätswerten im ländlichen Raum beitragen.

### 3.2 Ausrichtung

Die Frage der Zielsetzung von Direktzahlungssystemen ist eng verbunden mit der Thematik der Ausrichtung von Maßnahmen auf bestimmte Zielgruppen bzw. -gebiete. Solange Einkommensstützung und Ausgleich von Bewirtschaftungserschwernissen die Hauptzielsetzungen sind, kann eine Ausrichtung auf landwirtschaftliche Einzelbetriebe als geeignet angesehen werden. Liegt die Betonung jedoch auf der Bereitstellung von Attraktivitätswerten im ländlichen Raum, so erscheint es angebrachter, sich **an bestimmten Landschaftsräumen zu orientieren**.

Die österreichische Bergbauernförderung zielt auf landwirtschaftliche Betriebe mit **unterschiedlichen Graden an Bewirtschaftungserschwernissen**. Auf der Grundlage einer ausgeklügelten Datenbasis, in die auch entsprechende einzelbetriebliche Informationen eingehen, werden die Betriebe in verschiedene Erschwerungskategorien eingestuft. Das EU-Fördersystem für benachteiligte Gebiete baut demgegenüber auf einer einfachen Gebietszuordnung auf. Beide Systeme sind denn auch nicht völlig deckungsgleich. Einige Betriebe, die im österreichischen System als Bergbauernbetriebe eingestuft sind, liegen nicht in der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete der EU. Andererseits werden nach dem EU-System für benachteiligte Gebiete auch solche Betriebe gefördert, die im früheren österreichischen System nicht als Betriebe mit Produktionserschwernissen betrachtet wurden.

Wenn die Erhaltung und Entwicklung von ländlichen Attraktivitätswerten die Hauptzielrichtung ist, so erscheint es auf den ersten Blick angebrachter einen **territorialen, räumlichen Förderansatz** zu wählen, der auf die besonderen Eigenschaften der Kulturlandschaften, die erhalten oder gestärkt werden sollen, Bezug nimmt. Da jedoch im Berggebiet, auch schon auf kleinstem Raum, topographische und andere Bedingungen äußerst unterschiedlich sein können, mag eine Kombination von gebietsbezogenen Informationen mit spezifischen einzelbetrieblichen Kriterien durchaus sinnvoll sein.

Die Studienexkursion anlässlich der Erstellung dieser Expertise bot im **Lesachtal in Kärnten** ein interessantes Beispiel für die Erstellung eines lokalen Agrar-Umwelt Programms. In enger Zusammenarbeit von Naturwissenschaftlern und den örtlichen Landwirten wurde hier eine Einstufung des ganzen Tales vorgenommen. Die Einstufung der verschiedenen Flächen unterlag einer

intensiven Diskussion vor Ort. Dies trug zu einem besseren Verständnis der Zielsetzungen und Prioritäten der Maßnahmen bei und half eine optimale Ausrichtung der Maßnahmen zu realisieren.

### 3.3 Differenzierung

Das frühere österreichische Bergbauernsonderprogramm war durch eine Reihe von Bedingungen gekennzeichnet, die zu einer starken Differenzierung der Förderung führten. Das Programm unterschied **vier „Zonen“ der Bewirtschaftungerschwerneis**<sup>29</sup>. Ein Grundbetrag pro Betrieb wurde in Abhängigkeit vom Gesamteinkommen des landwirtschaftlichen Haushaltes ausbezahlt. Dabei wurden auch nicht-landwirtschaftliche Einkommensbestandteile berücksichtigt. Zusätzlich wurde eine flächenbezogene Zahlung bis zu einem Maximum von 10 ha gezahlt. Die Höhe der Förderung wurde bei beiden Direktzahlungskomponenten nach der Bewirtschaftungerschwerneis (Erschwerneiszone) abgestuft.

Um eine solche starke Differenzierung der Förderung zu rechtfertigen, erscheint es notwendig, den Nachweis zu führen, daß **kleine Betriebe** für die Erhaltung der gewünschten charakteristischen Kulturlandschaften besonders wichtig sind. Tatsächlich gibt es Gründe, davon auszugehen, daß dies der Fall ist. Es ließe sich vermutlich zeigen, daß in Berggebieten die Möglichkeiten zur Vergrößerung der Betriebsfläche begrenzt und daher die Bereitstellung der erwünschten Attraktivitätswerte nur im Rahmen der gegebenen Strukturen effizient gesichert werden kann. Es erscheint jedoch schwierig, zu argumentieren, kleine Betriebe seien automatisch immer besser geeignet solche Attraktivitätswerte zu sichern. Es erscheint daher noch immer als die beste Strategie, Landwirte direkt für die Erstellung bzw. Erhaltung von Attraktivitätswerten zu entlohnen. Wenn es denn stimmt, daß kleine Betriebe besser geeignet sind, diese zu erstellen, so würde das System auch eine verbesserte Einkommensverteilung mit sich bringen. Es sollte jedenfalls klargestellt werden, daß die Rechtfertigung für eine höhere Basiszahlung sich nicht an sich schon aus einer kleineren Betriebsgröße und einem niedrigeren Einkommensniveau ableiten läßt, sondern daraus, daß unter den spezifischen Bedingungen der Berggebiete eben diese kleineren Betriebe zur Bereitstellung und Sicherung der erwünschten ländlichen Attraktivitätswerte besonders gut geeignet erscheinen.

---

<sup>29</sup> Die vier Erschwerneiszonon werden in Österreich weiterhin bei der Anwendung des EU-Systems als Differenzierungskriterium für die Bemessung der Ausgleichszulagen verwendet.

Für die Erstellung von Attraktivitätswerten im ländlichen Raum ist jedoch nicht nur die Größe und das Einkommenspotential landwirtschaftlicher Betriebe ausschlaggebend, sondern auch die **Art der Landbewirtschaftung**. Das gegenwärtige Fördersystem sieht keine geeignete Unterscheidung hinsichtlich der Produktionsweise vor. Dies könnte problematisch sein, denn die Landschaften in den Berggebieten Österreichs haben in jüngster Vergangenheit beträchtliche Veränderungen erlebt. Noch vor wenigen Jahrzehnten wurde sogar in den Hochgebirgstälern ein beträchtlicher Teil der Flächen für den Getreide- und Kartoffelanbau in Subsistenzwirtschaft verwendet. Schutzhütten zur Trocknung von Getreide und alte Mühlen kennzeichnen noch immer die Landschaft, die heute fast gänzlich von Grünland bedeckt ist. Diese Gebäude haben ihre ökonomische Funktion verloren, ziehen aber noch immer Touristen an, die sich an der Szenerie erfreuen. Es besteht jedoch die Gefahr, daß künstliche, ihrer wirtschaftlichen und sozialen Funktionen entleerte Landschaften langfristig nicht mehr attraktiv sein werden.

Viele, insbesondere kleinere Betriebe werden heute in Form der **Erwerbskombination** bewirtschaftet. Wenn Direktzahlungen eine Abgeltung für die Erbringung von Attraktivitätsmerkmalen sind, so gibt es keinen überzeugenden Grund, warum solche Betriebe weniger Förderung erhalten sollten als Vollerwerbsbetriebe. Während das österreichische System hinsichtlich der Investitionshilfen die Diskriminierung gegenüber Betrieben mit Erwerbskombination abgeschafft hat, besteht diese Unterscheidung allem Anschein nach bei den Direktzahlungen noch immer.

### 3.4 Finanzielle Aspekte und Ergebnisse

Seit 1972 haben sich die Direktzahlungen im Rahmen des Bergbauernsonderprogramms von weniger als 200 Mio. öS auf über 1.200 Mio. öS zwanzig Jahre später erhöht. Die Zahl der Betriebe, die eine derartige **Förderung** erhalten, **erhöhte sich** von 16.000 im Jahr 1972 auf über 85.000 im Jahr 1992. Der deutliche Anstieg der Ausgleichszahlungen bei gleichzeitigem Fortbestand der Probleme in den Berggebieten wirft Fragen auf hinsichtlich der Chancen solche Fördersysteme langfristig aufrecht erhalten zu können. Der Bedarf an verbesserter Effektivität und Effizienz der Direktzahlungen ist offensichtlich.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, in Erinnerung zu rufen, daß **das neue System der Förderung benachteiligter Gebiete**, das nach dem EU-Beitritt eingeführt wurde, kostspieliger und weniger differenziert ist als das frühere österreichische System (auf Bundes- und Landesebene). Seit 1995 bewegen sich die Direktzahlungen für benachteiligte und Berggebiete in einer Größen-

ordnung von mehr als 2.900 Mio. öS. Trotz des Budgetanstiegs von rund 1 Mrd. öS bietet das neue EU-System den Betrieben mit dem größten Bedarf keine ausreichende Unterstützung: nämlich kleinen Betrieben in den Zonen mit höchster Bewirtschaftungerschwernis. Andererseits gewährt das EU-System für benachteiligte Gebiete nunmehr auch Betrieben Ausgleichszahlungen, welche zuvor nicht unterstützt wurden.

1995 erhielten über 50% der Zone-3-Betriebe und über 80% der Zone-4-Betriebe (mit höchster Bewirtschaftungerschwernis) eine **nationale Ausgleichszulage**, um Prämienverluste gegenüber dem früheren österreichischen System zu vermeiden. Dies war nur aufgrund der Wahrungsklausel möglich, welche Österreich für eine Übergangsperiode von 10 Jahren (bis 2004) zugesteht, Betrieben, die sonst Förderungsverluste im Vergleich zur früheren Bergbauernförderung erleiden würden, (nationale) Ausgleichszahlungen zu gewähren.

Tabelle 14 bietet einige **grundlegende Informationen für eine Bewertung** der Bedeutung von Direktzahlungen für Bergbauernbetriebe in Österreich. Sie zeigt, daß die Einkommensniveaus der Bergbauernhaushalte um etwa 15 bis 20% niedriger sind als jene nicht-benachteiligter landwirtschaftlicher Betriebe<sup>30</sup>. Das landwirtschaftliche Einkommen macht aber nur 60 bis 65% des Gesamteinkommens aus. Neben allgemeinen sozialen Transferleistungen wie Pensionszahlungen usw. sind die österreichischen Bergbauernfamilien, wie die anderen österreichischen landwirtschaftlichen Haushalte auch, maßgeblich in nicht-landwirtschaftlichen Erwerbsaktivitäten tätig. Daher ist ihr Lebensstandard sehr stark von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Regionalwirtschaft im allgemeinen abhängig.

---

<sup>30</sup> Die Daten zur Einkommenssituation beziehen sich auf die Ergebnisse der Buchführung und spiegeln im wesentlichen die Situation der Haupterwerbsbetriebe wieder, jene der Nebenerwerbsbetriebe bleibt zum Großteil ausgeklammert.

**Tabelle 14: Einkommen der Haushalte der Bergbauern Österreichs (1995)**

	Bergbauern			Nichtbergbauern			Bundesmittel		
	1000 öS	%	%	1000 öS	%	%	1000 öS	%	%
<b>Einkommen</b>									
Gesamteinkommen	438	100		515	100		479	100	
Landw. Einkommen	271	62	100	336	65	100	306	64	100
<b>Agrarpolitik</b>									
Gesamtförderungen	179	41	66	234	45	70	208	43	68
Berglandwirtschaft	38	9	14	8	2	2	22	5	7
Agrar-Umwelt	64	15	24	62	12	18	63	13	21
<b>Agrarstruktur</b>									
<b>Fläche (ha pro Betrieb)</b>									
Wald		18			4			11	
Landw. Nutzfläche		17			21			19	
Ackerfläche		5			17			17	
<b>Viehhaltung</b>									
Gesamt (in GVE)		19			15			17	
Milchkühe		9			5			6	

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von BMLF 1996, Tab. 85, S. 231 und Tab. 96, S. 240

Derzeit machen die **Direktzahlungen** aus EU-, Bundes- und Landesmitteln mehr als zwei Drittel des gesamten landwirtschaftlichen Einkommens in Österreich aus. Dieser Anteil ist für nicht-benachteiligte Betriebe etwas höher als für Bergbauern. Die Direktzahlungen der Ausgleichszulage für Bergbauern betragen nur 14% ihres landwirtschaftlichen Einkommens und stellen sogar weniger als 10% ihres Haushaltseinkommens dar. Bemerkenswert ist, daß Direktzahlungen aus dem Agrar-Umweltprogramm ÖPUL heute sogar wichtiger sind als die unmittelbare Bergbauernförderung. Sie tragen damit auch am stärksten zum Ausgleich zugunsten der Bergbauern bei.



Angesichts rasch steigender Budgetausgaben für die Berglandwirtschaft und markanter Unterschiede in der Wirksamkeit der Direktzahlungen zwischen dem gegenwärtigen EU-Fördersystem für benachteiligte Gebiete und den früheren österreichischen Bergbauernmaßnahmen erscheint es angebracht, die **Möglichkeiten der künftigen Gestaltung von Berggebietspolitiken** näher zu analysieren. Für Österreich ist dies besonders vordringlich, weil die Wahrungsklausel 2004 auslaufen wird. Österreich hat sich daher mit seinen Vorstellungen in einem „Memorandum zur Land- und Forstwirtschaft in den europäischen Berggebieten“ (vom 4. Juli 1996) an die EU gerichtet. Das EU-Dokument „Agenda 2000“ und die darauf aufbauenden Vorschläge für entsprechende Verordnungen werden weiteren Spielraum für die Überarbeitung der gegenwärtigen Mechanismen der Politik für benachteiligte Gebiete eröffnen. Aufgrund der großen Vielfalt der Agrarstrukturen in Europa und seinen Berggebieten wird es nicht leicht sein, eine geeignete Konzeption zu entwerfen. Eine Möglichkeit für eine zufriedenstellende Lösung könnte darin bestehen, bei der nationalen/regionalen Umsetzung größere Spielräume einzuräumen. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß die **Agrarstrukturen** in Österreich, und insbesondere in seinen Berggebieten, durch verhältnismäßig kleine Betriebsgrößen gekennzeichnet sind. Die Durchschnittsgröße beträgt rund 20 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. In den Berggebieten liegt die durchschnittliche Ackerfläche lediglich bei 5 ha. Andererseits bewirtschaften die Bergbauern im Durchschnitt immerhin 18 ha Waldflächen.

#### 4. VERSTÄRKTE INTEGRATION

Die Erhaltung und Stärkung der Attraktivitätswerte des ländlichen Raums ist eine komplexe Aufgabe. Dies kann nicht mit einer einzigen Maßnahme wie dem Bergbauernzuschuß allein bewältigt werden. Vielmehr ist ein **integrierter, multi-sektoraler Ansatz** notwendig, der auf einen ausgewogenen Mix verschiedener politischer Maßnahmen zurückgreift. Diese Überzeugung kommt auch im österreichischen Memorandum zur Berglandwirtschaft zum Ausdruck. Dort heißt es:

„Die Aufgabe, der Gefährdung der nachhaltigen Bewirtschaftung der land- und forstwirtschaftlichen Kulturfläche entgegenzuwirken und eine Mindestbesiedlung in den Berggebieten zu sichern, stellt ein Problem dar, das rein agrarische, sektorspezifische Dimensionen bereits überschritten hat. Die angestrebte Partnerschaft von Land- und Forstwirtschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt erfordert vielmehr sektorübergreifende Lösungskonzepte.“

Daher soll hier, wenngleich der Schwerpunkt der österreichischen Fallstudie auf dem Direktzahlungssystem liegt, auch auf einige andere Optionen hingewiesen werden:

- \* Agrar-Umweltmaßnahmen;
- \* Markenzeichen und Vermarktung;
- \* Konzepte für ländlichen Tourismus;
- \* lokale Initiativen und Partnerschaften

#### 4.1 Agrar-Umweltmaßnahmen

Der Bergbauernzuschuß im Rahmen der Bergbauernförderung ist nicht die einzige Direktzahlung für die österreichischen Bergbauern. Tabelle 14 zeigt, daß die Direktzahlungen aus dem österreichischen Agrar-Umweltprogramm (ÖPUL) sogar wichtiger sind als die Ausgleichszulage für Bergbauern. Das ÖPUL ist das österreichische Programm zur Umsetzung der **EU-Verordnung 2078/92**. Dabei legt Österreich von allen EU-Ländern das größte Gewicht auf dieses Programm. Österreich hat auch bei weitem die höchste Beteiligung an den Agrar-Umweltvereinbarungen in Europa. Über 70% aller österreichischen Betriebe nehmen zumindest teilweise am ÖPUL-Programm teil. 1995 wurden über 7.400 Mio. öS für das ÖPUL aufgewandt. Das entspricht ungefähr 60.000,- öS pro Betrieb (über 4.000,- ECU).

Das ÖPUL bietet Direktzahlungen als Anreiz für **freiwillige Anpassungen** der Bewirtschaftungsmethoden, die zu einer Verringerung der Verwendung von umweltbeeinträchtigenden Betriebsmitteln, wie Düngemitteln oder Pestiziden, führen sollen. Es ermuntert zur Beibehaltung traditioneller extensiver Bewirtschaftungsweisen, die sonst gefährdet wären, und es unterstützt die Umstellung von konventioneller auf biologische Wirtschaftsweise. Das ÖPUL spricht damit die Leistungen für die Umwelt und Landschaftspflege, die von bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden erbracht werden, in einer direkteren Weise an. Während die Ausgleichszulagen für Bergbauern nach einer Logik des Einkommensausgleiches gewährt werden, liegt der Akzent des ÖPUL stärker auf umweltfreundlichen Bewirtschaftungspraktiken und Umweltwirkungen.

Verglichen mit **früheren Agrarumweltmaßnahmen**, die in einigen österreichischen Bundesländern (wie z.B. in Kärnten) bereits vor 1995 zum Einsatz kamen, erscheint das ÖPUL in seiner Verwaltung aufwendiger und weniger flexibel. Es scheint auch weniger an die jeweiligen örtlichen Bedingungen angepaßt. Es wäre daher zu überlegen, ob im Rahmen des ÖPUL, oder allgemeiner im Rahmen der EU-Verordnung 2078/92 insgesamt, die Einbindung in

lokale/regionale Programme gestärkt werden könnte, und wie die Ausgleichszulagen für die Berglandwirtschaft und die Direktzahlungen für Umweltmaßnahmen künftig besser in eine umfassende Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume integriert werden können.

Ein wichtiges Element des ÖPUL ist die Unterstützung der **Umstellung auf die biologische Wirtschaftsweise**. Die Zahl der **anerkannten biologischen Betriebe** ist in Österreich in den letzten Jahren dramatisch gestiegen: Von 200 im Jahr 1980, auf 2000 im Jahr 1990, auf 20.000 im Jahr 1996. In einigen Landesteilen, insbesondere in den Berggebieten, machen die biologischen landwirtschaftlichen Betriebe bereits über 15% aus, manchmal sogar bis zu einem Drittel aller Betriebe (Eder 1996). Viele Bergbauernbetriebe mußten dafür keine größeren Anpassungen vornehmen, weil ihre Wirtschaftsweisen ohnehin mit den meisten Anforderungen des biologischen Landbaus übereinstimmten. Die Preise für biologische Produkte sind beträchtlich höher als die für konventionelle Produkte. Biologische Landwirtschaft kann daher auch als ein Weg angesehen werden, über den Markt zumindest einen Teil der durch die Berglandwirtschaft bereitgestellten spezifischen Attraktivitätswerte zu realisieren. Die Hauptschwierigkeit ist dabei in der Regel nicht die Umstellung der Bewirtschaftungsmethoden. Vielmehr erweist es sich häufig als schwieriger, geeignete Verarbeitungs- und Vermarktungsprozesse in Gang zu setzen.

## 4.2 Markenzeichen und Vermarktung

Wie das Beispiel der Produkte aus biologischer Landbewirtschaftung zeigt, kann die **Schaffung von Nischenmärkten** mit eindeutigen Labels oder Produktmarken eine weitere Form sein, zumindest eine gewisse ökonomische Abgeltung für die Bereitstellung von ländlichen Attraktivitätswerten zu bewerkstelligen. Viele Bergregionen in Österreich haben Projekte initiiert, die versuchen, den Attraktivitätswert ihres Gebietes über Markenbezeichnungen für lokale Spezialprodukte zu vermarkten. Zum Teil scheinen diese gebiets-spezifischen Markenzeichen sogar ein besseres Produktimage zu transportieren als reine Qualitätslabels.

Die Konsumenten in Österreich, und generell in Europa, sind immer mehr darauf bedacht, über die **Herkunft ihrer Nahrungsmittel** Gewißheit zu erlangen, und sie bevorzugen zunehmend Produkte mit klar identifizierbarer, lokaler oder regionaler Herkunft. Sie sind dafür sogar bereit, höhere Preise zu akzeptieren.

Viele solcher Vermarktungsinitiativen sehen sich jedoch vor größere Schwierigkeiten gestellt, weil entsprechende, **kleinstrukturierte Verarbeitungsein-**

**richtungen** häufig nicht mehr vorhanden sind. Eine Versorgung mit kleinen Mengen kann oft nicht zu konkurrenzfähigen Preisen gesichert werden. Dennoch gibt es eine wachsende Anzahl erfolgreicher Beispiele, bei denen in Zusammenarbeit von Bauern und örtlichen Verarbeitern neue Schlachthäuser, Käsereien oder Bäckereien mit großem Erfolg betrieben werden. Im Rahmen der Studienexkursion wurde ein interessantes Beispiel einer kleinstrukturierten regionalen Fleischverarbeitung und –vermarktung besichtigt (*Weizer Berglandspezialitäten*). Neben ihrem Beitrag zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in der umgebenden Bergregion hat diese Initiative auch Beschäftigung im ländlichen Raum geschaffen und gesichert. Bei der Vermarktung seiner Produkte bezieht sich dieses Verarbeitungsunternehmen ausdrücklich auf die Bedeutung der regionalen Vermarktung für die Sicherung und Förderung der Kulturlandschaft der Region.

### 4.3 Konzepte des ländlichen Tourismus

Der ländliche Tourismus ist offensichtlich eine weitere wichtige Entwicklungsmöglichkeit zur Vermarktung ländlicher Attraktivitätswerte. Tourismus ist in Österreich ganz generell von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. 1995 entfielen 75% aller Touristenübernachtungen auf Ausländer. Der österreichische Tourismus ist damit **eine wichtige Exportbranche** und von zentraler Bedeutung für die Zahlungsbilanz des Landes. Seit einigen Jahren ist der österreichische Tourismus allerdings rückläufig und es müssen dringend neue Entwicklungskonzepte gefunden werden.

Touristen, die nach Österreich kommen, zeigen großes Interesse an den österreichischen Kulturlandschaften. Daher haben ländliche Gebiete, und insbesondere die Berggebiete, einen erheblichen Anteil am Tourismusmarkt. Auch für viele Bauern in den Berggebieten ist der Tourismus zu einer wichtigen **zusätzlichen Einkommensquelle** geworden. In einigen Gebieten, wie in Tirol und Vorarlberg, kommen über 90% der Touristen auf landwirtschaftlichen Betrieben („Urlaub am Bauernhof“) aus dem Ausland (BMLF 1996).

Touristische Entwicklung kann allerdings die Qualität der Kulturlandschaften auch beeinträchtigen. Insbesondere in stark frequentierten Skisportzentren haben Überfüllung und die Errichtung von Infrastrukturen, Hotelanlagen und Zweitwohnsitzen (Appartementanlagen etc.) zu Problemen der **Verschmutzung und Zerstörung von Landschaften** geführt, welche den ländlichen Attraktivitätswert beeinträchtigen.

Um solche negativen Tendenzen zu vermeiden, haben einige Bergregionen **Planungskonzepte** für einen nachhaltigen, umweltgerechten Tourismus ent-

wickelt. Das Lesachtal in Kärnten ist zu einem prominenten Beispiel für die gemeinsamen Anstrengungen der Bevölkerung eines ganzen Tales geworden, das die Tragfähigkeit des Gebietes respektiert. Es wurde hier u.a. vereinbart, die Kapazitäten für die Gästebeherbergung auf ein Verhältnis von 1:1 zu begrenzen, so daß die Zahl der Gästebetten die Zahl der örtlichen Einwohner nicht übersteigt.

#### 4.4 Lokale Initiativen und Regionalmanagement

Konzeption und Umsetzung von Projekten wie Direktvermarktung, Verarbeitung lokaler Produkte, oder Entwicklung von Tourismuskonzepten, erfordern eine intensive Mobilisierung der örtlichen Bevölkerung. Der Aufbau der dafür erforderlichen Strukturen der Zusammenarbeit und der Partnerschaften benötigt umfassende Motivationsarbeit, breite Diskussionen, Konfliktmanagement etc.. Schon in der Vergangenheit hat die österreichische Regionalpolitik besonderes Gewicht auf die Ingangsetzung solcher Prozesse auf lokaler Ebene gelegt. Regionalbetreuer und Regionalmanager wurden unterstützt, um solche bottom-up Prozesse zu stimulieren.

Im Rahmen der neuen Programme für regionale und ländliche Entwicklung, wie sie nach dem EU-Beitritt für die Ziel 1-, Ziel 2- oder 5b-Gebiete erstellt wurden, hat Österreich erneut einen besonderen Schwerpunkt auf die Entwicklung von **Einrichtungen zum Regionalmanagement** gelegt, deren Aufgabe es ist, die verschiedenen Entwicklungsinitiativen und –maßnahmen auf der regionalen Ebene zu moderieren und zu koordinieren. Dabei einen tragfähigen Ausgleich zu finden, ist keine leichte Aufgabe, weil Regionalmanager häufig als Verbindungsglied zwischen „Top-Down“ und „Bottom-up“ Aktivitäten arbeiten. Es benötigt viel Zeit, um die traditionellen Barrieren zwischen den sektoralen, örtlichen und parteipolitischen Interessen zu überwinden. Information und Wissen sind von außen in die Region zu übertragen und gleichzeitig sind die Stärken und besonderen Bedürfnisse der Region nach außen zu vermitteln. Regionalmanagement hat die Aufgabe die internen regionalen Diskussionsprozesse zu beleben und zu vertiefen und muß den lokalen und regionalen Akteuren beim Aufbau neuer innovativer Projekte beistehen.

Die EU-Gemeinschaftsinitiative **LEADER** kann dabei eine große Rolle spielen. Im Zuge der Studienexkursion wurden einige LEADER-Gruppen besucht, die obgleich erst kürzlich gebildet, doch bereits eine beträchtliche Entwicklungsdynamik in Gang gesetzt hatten. Solche Partnerschaften aus dem LEADER-Prozeß erscheinen besonders gut geeignet, auf örtlicher Ebene die Integration ökonomischer, sozialer, ökologischer und kultureller Entwicklungsaspekte zu gewährleisten. Eine solche Integration ist notwendig, um den

Reichtum der ländlichen Attraktivitätswerte, über die die österreichischen Berggebiete verfügen, zu sichern und in geeigneter Weise zu nutzen.

Bei dieser Arbeit wird die Bedeutung der **regionalen Kultur und Traditionen** offensichtlich. Wenn die Bevölkerung zu einem gemeinsamen Verständnis über die spezifischen Stärken und Schwächen ihres Gebietes kommt, wenn sie eine gemeinsame Zukunftsvision teilt, dann haben Initiativen zur ländlichen Entwicklung und zur Pflege der ländlichen Attraktivitätswerte künftig größere Erfolgchancen.

## 5. SCHLUßFOLGERUNGEN

Politiken, die auf die Pflege ländlicher Attraktivitätswerte und die Entwicklung der Berggebiete Österreichs abzielen, sollten auf **einem integrierten, multi-sektoralen und räumlich orientierten Ansatz** aufbauen, welcher

- \* die natürlichen und kulturellen Aspekte der landschaftlichen Schönheit und Eigenarten der Berggebieten erfaßt,
- \* die besondere Bedeutung der Multifunktionalität der Berglandwirtschaft anerkennt,
- \* durch entsprechende Abgeltungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen durch die Landwirtschaft ermutigt,
- \* die Förderzahlungen wirksamer auf jene Betriebe und Bewirtschaftungsmethoden ausrichtet, welche die größten Werte erbringen,
- \* auf die Erreichung größerer Synergien zwischen den verschiedenen Direktzahlungssystemen abzielt,
- \* Einkommenskombinationen als Mittel zur Stabilisierung einer von Kleinbetrieben geprägten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung fördert,
- \* die Integration von agrarischen Fördermaßnahmen und Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raumes sicherstellt,
- \* regionale/lokale Initiativen aller Art, nicht nur ökonomische, stimuliert,
- \* nach geeigneten Methoden zur Versorgung mit grundlegenden Infrastruktureinrichtungen und öffentlichen Dienstleistungen sucht,
- \* örtliche Unternehmen bei der Verarbeitung und Vermarktung stärkt,
- \* auf die Aktivierung, demokratische Beteiligung und politische Stärkung der örtlichen Bevölkerung setzt,

- \* Partnerschaften zwischen Landwirtschaft, Tourismus, Gewerbe und Industrie, aber auch Verwaltung, Verbänden und Bürgerinitiativen unterstützt, und der
- \* Mechanismen der Begleitung und Bewertung als Mittel zum Anstoß von Lernprozessen und zur Selbststeuerung einrichtet.

## LITERATURVERZEICHNIS

- BAASKE, W. / VILLANI, O. (1996): „Abgeltungen für Leistungen der Landwirtschaft aus Sicht der Konsumenten“, in: Der Förderungsdienst, 44. Jg., H 10, S. 323-332, Wien
- BENNET, G. (Hg.) (1996): „Cultural Landscapes – The conservation challenge in a changing Europe“, IEEP, London
- BMLF (1996): Grüner Bericht 1995, Wien
- BROGGI, M., KUßTATSCHER, K., SUTTER, R. (1997): Ökologisch motivierte Direktzahlungen in der Berglandwirtschaft des Alpenbogens, Blackwell Berlin, Wien
- DAX, T. (1996): „Der ländliche Raum auf dem Weg zu einer integrierten Entwicklungspolitik“, in: Der Förderungsdienst, 44. Jg. H 11, S. 352-356, Wien
- EDER, M. (1996): „Auswirkungen der Umweltförderung auf die Bewirtschaftungsformen im Berggebiet“, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 2/96, S. 133-147, Wien
- HOVORKA, G. (1994): „Die Bergbauern in der Österreichischen Landwirtschaft – Entwicklung, Einkommen, Direktförderung“, Facts&Features No. 13 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- HOVORKA, G. (1996): „Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt“, Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- KLASZ, W. (1996): „Die Multifunktionalität der Landwirtschaft als Motor regionaler Entwicklung“, in: Der Förderungsdienst, 44. Jg. H 10, S. 301-305, Wien
- KNÖBL, I. (1987): „Güterwegebau in Österreich – Rechtsgrundlagen, Geschichte, Förderung“, Forschungsbericht Nr. 16 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- KNÖBL, I. (1993): „Österreichs Bergbauern – Bedeutung und Förderung“, Facts&Features Nr. 1 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen
- KRAMMER, J. (1996a): „Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen“, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 2/96, S. 87-111, Wien



- KRAMMER, J. (1996b): „Agrar- und regionalpolitische Auswirkungen des EU-Beitrittes“, in: Förderungsdienst, 44. Jg., Sonderausgabe Landtechnik im Alpenraum, 1c, S. 7-14, Wien
- MATOUCH, S., MATTANOVICH, E. (1994): Kulturlandschaftsprogramm Lesachtal – Zur Förderung der bergbäuerlichen Kulturlandschaft, ARU, Wien
- V. MEYER, H. (1997): „Integrierte ländliche Entwicklungspolitik – Dimensionen eines neuen Ansatzes“, in: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung, Vol. 38
- OECD (1994): The contribution of amenities to rural development, Paris
- OECD (1995): Niche markets as a rural development strategy, Paris
- OECD (1997): Environmental Benefits from Agriculture – Issues and Policies, Paris
- ÖROK (1996): Position Österreichs im Rahmen der Europäischen Raumentwicklungspolitik, Wien
- PEVETZ, W., HOFER O. und PIRRINGER H.(1990): Quantifizierung von Umweltleistungen der österreichischen Landwirtschaft, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien
- PRUCKNER, A., HOREITHER, M. und SCHNEIDER, W. (1991): Bewertung überbetrieblicher Leistungen und negativer externer Effekte der Landwirtschaft, Linz
- WAGNER, K. (1996): „Regional differenzierte Wirkungen des ÖPUL“, in: Der Förderungsdienst, 44. Jg. H 7, S. 207-214, Wien



*Publikationen der  
Bundesanstalt für Bergbauernfragen*

***Forschungsberichte***

- |         |                                                                                                                                                                                    |                |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Nr. 9:  | <b>Die Einkommensentwicklung in der österreichischen Landwirtschaft 1975 bis 1990</b> (Trendanalyse) 5., erweiterte und aktual. Aufl. (von Gerhard Hovorka/Rudolf Niessler - 1991) | Preis: S 51,-  |
| Nr. 12: | <b>Agrarpolitik in Norwegen</b><br>(von Josef Krammer - 1983)                                                                                                                      | Preis: S 40,-  |
| Nr. 13  | <b>Einkommenspolitische Strategien</b><br>(von Rudolf Niessler - 1984)                                                                                                             | Preis: S 50,-  |
| Nr. 14  | <b>Produktionskosten der Milch nach Bestandesgröße und Bewirtschaftungerschwernis</b> (von Maria Asamer - 1984)                                                                    | Preis: S 40,-  |
| Nr. 17: | <b>Richtmengenregelung</b> , Entwicklung, Auswirkungen, Reformvorschläge, 2., erweiterte und aktualisierte Auflage<br>(von Thomas Dax - 1992)                                      | Preis: S 155,- |
| Nr. 18: | <b>Rinderrassen im Wirtschaftlichkeitsvergleich</b> , Betriebswirtschaftliche Analyse und gesamtwirtschaftliches Produktionsmodell (von Josef Hoppichler - 1988)                   | Preis: S 110,- |
| Nr. 19: | <b>Agrarpolitik 1, Theoretischer Diskurs</b> , 2., überarbeitete und erweiterte Auflage<br>(von Rudolf Niessler/Michael Zoklits - 1989)                                            | Preis: S 125,- |
| Nr. 21: | <b>Agrarpolitik 3, Szenarien</b> (von Rudolf Niessler/<br>Josef Perktold/Michael Zoklits - 1989)                                                                                   | Preis: S 110,- |
| Nr. 22: | <b>Agrarpolitik 4, Ein Prognose und Simulationsmodell</b> ,<br>2.Version (von Josef Perktold - 1989)                                                                               | Preis: S 80,-  |
| Nr. 23: | <b>Produktionsalternative Qualitätsrindfleisch am Beispiel „Styria-beef“</b> (von Michael Groier/Josef Hoppichler - 1988)                                                          | Preis: S 95,-  |
| Nr. 24: | <b>EG-Direktzahlungen</b> , Auswirkung auf Österreich<br>(von Th. Dax/I. Knöbl/J. Krammer/M. Zoklits - 1989)                                                                       | Preis: S 70,-  |
| Nr. 26: | <b>Die 3-Stufenwirtschaft in Vorarlberg</b> , Entwicklung -<br>Bedeutung - Perspektiven (von Michael Groier - 1990)                                                                | Preis: S 90,-  |
| Nr. 27: | <b>Behinderte in der Landwirtschaft</b> , Zwischen Resignation und<br>Behauptung (von Georg Wiesinger - 1991)                                                                      | Preis: S 110,- |
| Nr. 29: | <b>Lammwirtschaft</b> , Produktionsalternative Qualitätslammfleisch<br>(von M. Groier/J. Hoppichler/E. Prettnner/G. Ratschiller - 1991)                                            | Preis: S 100,- |
| Nr. 30: | <b>Das Prinzip Verantwortungslosigkeit</b> , Die Folgen der Gen-<br>und Biotechnologie für die Landwirtschaft, 2., unveränderte<br>Auflage, (von Josef Hoppichler - 1994)          | Preis: S 230,- |
| Nr. 31: | <b>Bergraum in Bewegung: Almwirtschaft und Fremden-<br/>verkehr</b> , Chancen und Risiken (von Michael Groier - 1993)                                                              | Preis: S 115,- |

- Nr. 32: **Bäuerliche Welt im Umbruch**, Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte in Österreich (von Th. Dax/R. Niessler/ E. Vitzthum - 1993) Preis: S 75,-
- Nr. 33: **Erwerbskombination und Agrarstruktur**, Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte im internationalen Vergleich (von Th. Dax/E. Loibl/Th. Oedl-Wieser - 1995) Preis: S 130,-
- Nr. 34: **Pluriactivity and rural development/Erwerbskombination und regionale Entwicklung**, Theoretical framework / Theoretische Erklärungsversuche (bearbeitet von Th. Dax/ E. Loibl/Th. Oedl-Wieser - 1995) Preis: S 120,-
- Nr. 35: **Aufbruch ins Ungewisse**, Perspektiven für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete in Slowenien mit einer Abgrenzung nach EU-Kriterien (von Marija Markeš - 1996) Preis: S 155,-
- Nr. 36: **Betriebshilfe als sozialpolitische Einrichtung**, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über die Situation der Sozialen Betriebshilfe in Österreich (von Georg Wiesinger - 1995) Preis: S 165,-
- Nr. 37: **Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt** (von Gerhard Hovorka - 1996) Preis: S 140,-
- Nr. 38: **Ist eine Agrar-Fachhochschule notwendig?** Untersuchungen zur Akzeptanz und zum Bedarf einer Agrar-Fachhochschule (von J. Hoppichler/G. Wiesinger - 1996) Preis: S 95,-
- Nr. 39: **Der Weg entsteht im Gehen**, Bäuerliche Initiativen im ländlichen Raum (von Elisabeth Loibl - 1997) Preis: S 100,-
- Nr. 40: **Emanzipation der Frauen auf dem Land**, Eine explorative Studie über Ambivalenzen und Lebenszusammenhänge (von Theresia Oedl-Wieser - 1997) Preis: S 130,-
- Nr. 42: **Landwirtschaft zwischen Tradition und Moderne**, Über den Struktur- und Wertewandel in der österreichischen Landwirtschaft (von M. Kogler/I. Knöbl/G. Wiesinger - 1998) im Erscheinen
- Nr. 43: **Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich**, Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung (von Gerhard Hovorka - 1998) Preis: S 90,-
- Nr. 44: **Mountain Farming and the Environment: Towards Integration**, Perspectives for mountain policies in Central and Eastern Alps (bearbeitet von /edited by Th. Dax/G. Wiesinger - 1998) Preis: S 80,-

(Die Forschungsberichte Nr. 1 bis 8, 10, 11, 15, 16, 20, 25 und 28 sind vergriffen)

Forschungsbericht Nr. 41 ist in Vorbereitung.

**Facts & Features**

- |         |                                                                                                                                                                               |                  |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Nr. 1:  | <b>Österreichs Bergbauern</b> , Bedeutung und Förderung (von Ignaz Knöbl - Juni 1993); auch in englischer, französischer, italienischer und portugiesischer Sprache verfügbar | Preis: S 20,-    |
| Nr. 2:  | <b>Das Berggebiet - im EG-Vergleich</b> (von Gerhard Hovorka / Georg Wiesinger - April 1993)                                                                                  | Preis: S 20,-    |
| Nr. 3:  | <b>Berggebiet und benachteiligtes Gebiet Österreichs</b> , Kennziffern der Land- und Forstwirtschaft (von Thomas Dax - März 1993)                                             | Preis: S 20,-    |
| Nr. 4:  | <b>Bergbauern Österreichs</b> , Kennziffern der Land- und Forstwirtschaft (von Thomas Dax - März 1993)                                                                        | Preis: S 20,-    |
| Nr. 5:  | <b>Der ländliche Raum</b> , Bedeutung im internationalen Vergleich (von Thomas Dax - März 1993)                                                                               | Preis: S 20,-    |
| Nr. 6:  | <b>Ländlicher Raum und Fremdenverkehr</b> , Bedeutung für Österreich (von Michael Groier - April 1993)                                                                        | Preis: S 20,-    |
| Nr. 7:  | <b>Die Nebenerwerbslandwirtschaft</b> , Bedeutung in Österreich (von Gerhard Hovorka / Georg Wiesinger - Mai 1993)                                                            | Preis: S 30,-    |
| Nr. 8:  | <b>Die Erwerbsskombination landwirtschaftlicher Haushalte</b> , Analyse eines europaweiten Verhaltensmusters (von Thomas Dax - April 1993)                                    | Preis: S 30,-    |
| Nr. 9:  | <b>Agrarwirtschaftliche Begriffe</b> , Definitionen (von Josef Hoppichler)                                                                                                    | nicht publiziert |
| Nr. 10: | <b>Vorbereitungen auf den EG-Beitritt Österreichs</b> , ein Projektmanagement besonderer Art (von Berthold Pohl - November 1993)                                              | Preis: S 30,-    |
| Nr. 11: | <b>Die Almwirtschaft in Österreich</b> , Bedeutung und Struktur (von Michael Groier - November 1993)                                                                          | Preis: S 30,-    |
| Nr. 12: | <b>Agrar- und Regionalpolitik der EU</b> , Foliensammlung (von Josef Krammer, 2. Auflage - Mai 1995)                                                                          | Preis: S 60,-    |
| Nr. 13: | <b>Die Bergbauern in der österreichischen Landwirtschaft</b> , Entwicklung, Einkommen und Direktförderungen (von Gerhard Hovorka - Juni 1994)                                 | Preis: S 30,-    |
| Nr. 14: | <b>EU - Förderung I</b> , Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstrukturen ,Ziel 5a (von Berthold Pohl, 2. Auflage - Mai 1995)                                    | Preis: S 90,-    |
| Nr. 15: | <b>EU - Förderung II</b> , Maßnahmen für den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor (von Berthold Pohl, 2. Auflage - Mai 1995)                                                 | Preis: S 75,-    |
| Nr. 16: | <b>EU - Förderung III</b> , Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Ziel 5b (von Berthold Pohl, 2. Auflage - Mai 1995)                                               | Preis: S 95,-    |
| Nr. 17: | <b>EU-Förderung IV</b> , Die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen (von Berthold Pohl - September 1995)                                                               | Preis: S 90,-    |
| Nr. 18: | <b>Räumliche Entwicklung des Berggebietes und des benachteiligten Gebietes in Österreich</b> (von Thomas Dax, Februar 1998)                                                   | Preis: S 65,-    |

# BESTELLSCHEIN

**Tel.: ++43-1-504 88 69-0 Fax: ++43-1-504 88 69-39**

**e-mail: office@babf.bmlf.gv.at**

Bundesanstalt für Bergbauernfragen  
A-1040 Wien, Möllwaldplatz 5

Hiermit bestelle(n) ich (wir) die nachfolgend angegebenen Publikationen

<b>Forschungs- bericht Nr.</b>	<b>Stück</b>	<b>Preis öS</b>	<b>Facts &amp; Features Nr.</b>	<b>Stück</b>	<b>Preis öS</b>

zum Preis laut Liste zuzüglich Versandkosten.

Lieferungen ins Ausland erfolgen nur gegen Vorausbezahlung!

Name: .....

Institution: .....

Adresse: .....

.....

.....

.....

Datum, Unterschrift