

Brachen im Spannungsfeld sozioökonomischer Interessen – eine Analyse gesellschaftlicher Anforderungsprofile für das Brachemanagement

Fallows in contradiction of social economic interests – analysis of social desired expectations for the management of fallow acres

Brigitte SCHUSTER und Leopold TOIFL¹

Zusammenfassung

Bracheflächen sind zu einem augenfälligen Element in der Kulturlandschaft geworden. Die Wirkungen von Ackerbrachen sind vielfältig, die Nutzung und Pflege von brachliegendem Ackerland sollte sich mithin an gesellschaftlich erwünschten Zielen orientieren.

Das Bemühen der Agrarpolitik mittels Flächenstilllegungen eine Mengenreduktion auf Agrarmärkten zu erreichen, wird nur von einem Teil der Bevölkerung befürwortet. Die Bevölkerung erwartet sich von Brachlegungen vor allem ökologische Verbesserungen in der Agrarlandschaft und zugleich die sofortige Nutzungsmöglichkeit bei Nahrungsmittelmangel. Die vielfältigen sozioökonomischen Anforderungen an Ackerbrachen, die zudem auch regional differieren, stehen in einem Spannungsfeld, das ein möglichst kleinräumiges, der Landschaft angepasstes Brachemanagement erfordert.

Schlagnworte: Brache, Flächenstilllegung, Gesellschaft

Summary

Fallow fields are an eye-catching element in the landscape. The effects of fallow acres are different, the use and cultivation of fallow laying acres should be orientated on social desire as well. The rural policy trys to reduce quantity of production on the market with fallow land.

¹ Der Vortrag entstand im Rahmen des vom Rektor der Universität für Bodenkultur im Zuge der Forschungsstimulation dankenswerterweise geförderten, und von Prof. W. Holzner initiierten Projekts „Ackerbrachen als Resultanten und Determinanten des Strukturwandels im ländlichen Raum – Ökologische und sozioökonomische Grundlagen zur Landnutzungsoptimierung“.

But this is not accepted in general. People expect especially ecological improvements of the land but at the same time, they want that the land should be used for food production if this will become necessary because of shortage of food. The different social economic desires of fallow acres – that are differing regionally – are in contradiction what makes a local management of fallow acres necessary.

Keywords: Fallow, set-aside, society

1. Problemaufgriff

Weite Teile agrarisch genutzter Kulturlandschaften stehen in einer Phase wesentlicher Veränderungen, wobei der Weg in Form von Brachlegungen, Flächenstilllegungen, Extensivierungen oder Aufforstungen in Richtung eines horizontalen und vertikalen Landschaftsrückbaues weist. Waren österreichweit im Jahre 1990 etwa 20.000 ha Ackerland brachgelegt, so stieg diese Fläche mit dem EU-Beitritt Mitte der 90er Jahre sprunghaft an und hält gegenwärtig auf einem Niveau von über 100.000 ha, das sind knapp 8 % der Ackerflächen; somit sind Brachen zu einem augenfälligen Element in der Landschaft geworden.

Soll überschüssiges, brachliegendes Ackerland die Landschaft bereichern und bestmöglich genutzt werden, müssen Ziele formuliert werden, anhand der diese Flächen langfristig zu managen sind. Diese Ziele werden sich auf lange Sicht den gesellschaftlichen Ansprüchen anpassen (müssen) (vgl. MAIER, 1996, 15); dadurch wird es notwendig, die Anforderungen der Bevölkerung an Bracheflächen zu erfassen.

2. Wirkungen und Interessenten von Brachen

Die diversen gesellschaftlichen Interessen an brachgelegten Ackerflächen basieren auf deren vielfältigen Wirkungen und Funktionen. Zunächst sind agrarstrukturelle Effekte bei Brachlegungen anzusprechen, namentlich werden die Agrarmärkte, der Boden- und Pachtmarkt sowie der agrarische Strukturwandel beeinflusst. Eine direkte Auswirkung infolge von Brachlegungen ist aus pflanzenbaulicher Sicht zu beobachten, es ändern sich Fruchtfolgen, Unkrautpopulationen und die Bewirtschaftungsintensitäten (verringerte Intensität auf den Bracheflächen, eventuelle erhöhte Intensität auf den Nicht-Bracheflächen). Im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessen stehen auch agrarsoziale

Konsequenzen: Landwirte können aufgrund der finanziellen Förderung von Brachlegungen mit Missgunst konfrontiert werden („Prämie für das Nichts-Tun“; vgl. NIEDER, 1995, 3). Weiters reicht der Wirkungsbogen von brachgelegten Ackerflächen zu volkswirtschaftlichen und räumlichen Auswirkungen. Je nach Rahmenbedingungen können aus der Brachlegung Wohlfahrtsverluste oder -gewinne hervorgehen, räumliche Wirkungen entspringen aus einer ungleichen regionalen Verteilung von Brachflächen (vgl. BÖHM und HAGER, 1995, 16). Nicht zuletzt seien noch die Beeinflussung des Landschaftshaushaltes und des landschaftlichen Erholungswertes durch Ackerbrachen genannt (vgl. NOHL, 1976).

Aus dem Wirkungszusammenhang Brache -> Bracheeffekt -> Brache(effekt)interessenten lassen sich Bevölkerungsgruppen ableiten, die von Brachlegungen tangiert werden und - je nach Betroffenheit - Brachlegungen begrüßen oder auch ablehnen. Die Brachen-Interessen betroffener Bevölkerungsgruppen (wie beispielsweise Beschäftigte in der Landwirtschaft bzw. in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, Agrarpolitiker, Naturschützer, Erholungssuchende, Jäger, Imker, Steuerzahler, Flächeneigentümer oder -(ver-)pächter, ua.) bilden ein Spannungsfeld, das die Basis für eine Optimierung des Brachemanagements darstellt. Das eingangs zitierte Forschungsprojekt an der Universität für Bodenkultur Wien versucht insbesondere den Spannungsbereich Brachen-Ökologie und Brachen-Sozioökonomie aufzuheben, hier einige Zwischenergebnisse.

3. Befragungsergebnisse zur Wahrnehmung von Ackerbrachen und zu den gesellschaftlichen Anforderungen

Im Sommer 2000 fand eine Befragung von insgesamt 450 Personen statt. In drei unterschiedlichen Untersuchungsregionen (Grünlandgebiet: Gerichtsbezirk Liezen, Steiermark; Ackerbaugebiet: Gerichtsbezirk Stockerau, Niederösterreich; Stadtgebiet: Wien) wurden jeweils 150 mündliche Interviews zur Wahrnehmung von und zu den Ansprüchen an Ackerbrachen geführt.

3.1 Die Wahrnehmung von Ackerbrachen durch die Bevölkerung

Die Existenz von Ackerbrachen ist in der Bevölkerung weitgehend bekannt, 82 % der Befragten zeigten sich informiert, dass es brachgelegte Ackerflächen in Österreich gibt.

Das Bemühen der Agrarpolitik mittels Flächenstilllegungen eine Mengenreduktion auf Agrarmärkten zu erwirken, wird lediglich von einem Teil der Befragten befürwortet. Eine knappe Hälfte (46,9%) befürwortet Brachlegungen zur Bewältigung der Überschussproblematik, wiederum knapp die Hälfte (47,3%) spricht sich dagegen aus, der Rest von 5,8% konnte sich für keine der beiden Möglichkeiten entscheiden. Jüngere Altersgruppen stehen Brachlegungen zwecks Überschussabbau positiver gegenüber als ältere Altersgruppen. Bei den unter 30-jährigen sind beispielsweise 61 % der Befragten für Brachlegungen zu gewinnen, während dieser Prozentsatz bei den über 60-jährigen auf 35 % schwindet.

Verschiedene Ergebnisse deuten auf eine distanziertere Einstellung gegenüber Ackerbrachen bei der Bevölkerung aus dem Grünlandgebiet im Vergleich zu den beiden anderen Regionen hin. So ziehen die Natur und der Naturschutz nach überwiegender Meinung (81 % der Befragten, 363 Nennungen von $n = 450$) Vorteile aus Brachlegungen. Während jedoch dieser Anteil in Stockerau und Wien 86 % bzw. 83 % beträgt, sind es in Liezen nur 73 %, die sich dieser Meinung anschließen. Deutlicher fällt die räumliche Differenzierung bei der optischen Einschätzung von Ackerbrachen aus: Die Meinung zu den Auswirkungen von Bracheflächen auf das Landschaftsbild wurde unter anderem mit einer Entscheidungsfrage analysiert, die Interviewten hatten sich für eine von zwei gegensätzlichen Aussagen zu entscheiden. Der Ansicht, „durch die Bracheflächen verödet und verwildert noch die ganze Landschaft“ schlossen sich 28 % der Interviewpartner an, während 62 % „bei den Bracheflächen die ganze Kraft und Schönheit der Natur“ sehen. Doch werden deutliche regionale Unterschiede sichtbar: In Liezen sehen lediglich knapp die Hälfte (49% von $n = 150$) in Bracheflächen die Kraft und Schönheit der Natur, während in Stockerau fast drei Viertel dieser Aussage zustimmten. Der Wert von Wien liegt dazwischen.

Ein weiterer spannungsgeladener Aspekt sind finanzielle Bracheförderungen, mitunter sprechen einige gar von einer „subventionierten Verwahrlosung“ (The Times, 19.8.1993). Ein beachtlicher Teil (23 % von n = 450) der Interviewpartner sieht Bracheförderungen für Landwirte als nicht gerechtfertigt und als Prämie für das Nichts-Tun an. Auch hier sind die Befragten aus dem Gerichtsbezirk Liezen kritischer eingestellt (vgl. Abbildung 1).

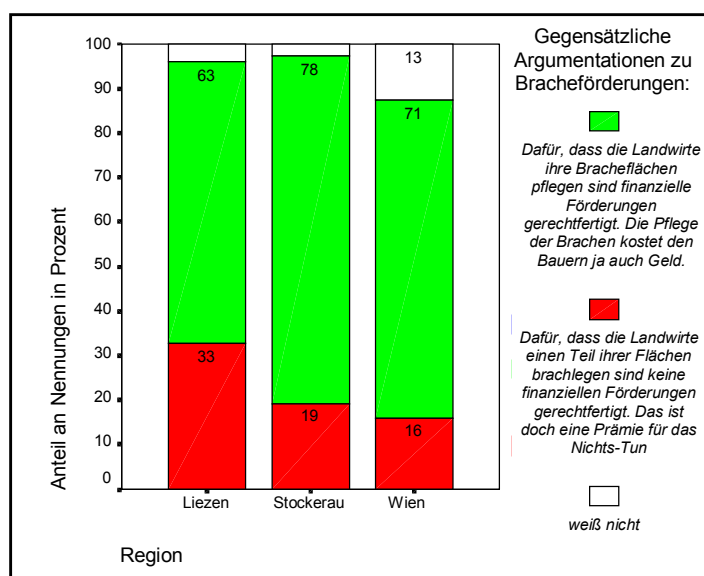


Abbildung 1: Legitimation von finanziellen Förderungen (Entgelten) für Brachlegungen landwirtschaftlicher Flächen aus Sicht der Bevölkerung

3.2 Gesellschaftliche Anforderungen an Ackerbrachen

Ansprüche der Gesellschaft an Ackerbrachen werden hier als Erwartungen und Anforderungen von Personen an die Wirkungen und Zielsetzungen, die mit der Anlage und Pflege von Ackerbrachen erreicht werden sollen, definiert. Im Rahmen der Untersuchung wurde auf agrarpolitische, regionalpolitische und volkswirtschaftliche Ansprüche eingegangen sowie auf ökologische Forderungen, landschaftsästhe-

tische Ansprüche und jene Anforderungen, die sich durch Erholungs- und Freizeitaktivitäten der Bevölkerung ergeben.

Im Bereich der agrarpolitischen Ansprüche kristallisierte sich heraus, dass die Bevölkerung als eine wesentliche Aufgabe von Brachen die Sicherstellung der Versorgung mit Lebensmitteln in Krisensituationen ansieht. Großer Wert wird von den Befragten auch auf die Rolle der Brachflächen bei der Gewinnung von Energie aus nachwachsenden Rohstoffen der Land- und Forstwirtschaft gelegt.

In den regionalwirtschaftlichen Aspekt fällt die Frage der räumlichen Verteilung von Brachlegungen. Hier zeigen die Ergebnisse der einzelnen Regionen starke Differenzierungen. In Stockerau und Liezen sind an die 30% der Befragten dafür, die Brachflächen gleichmäßig über das Bundesgebiet zu verteilen, während in Wien nur 17% diese Meinung teilen. Mehr als ein Drittel der Befragten bevorzugt allerdings die Anlage von Brachflächen dort, wo die Brachen für andere Zwecke gebraucht werden könnten.

Diese Tatsache stützt die Ergebnisse aus der Fragestellung, ob sich die Befragten eine außerlandwirtschaftliche Nutzung von Ackerflächen vorstellen könnten. In Wien können sich bspw. 71,3% der Befragten eine solche Nutzung von Ackerflächen vorstellen. Bei näherer Betrachtung der Ergebnisse zeigt sich, dass Personen mit starker Landwirtschaftsnähe eher gegen außerlandwirtschaftliche Nutzungen sind als Personen, die weniger mit landwirtschaftlichen Belangen befasst sind. Auch der Einfluss des Wohnortes selbst, also ob die Befragten in der Stadt oder auf dem Land leben, macht sich in den Antworten bemerkbar. Nur 67,3 % der Landbevölkerung befürworten eine alternative Nutzung von Agrarflächen während in den Städten 81,1 % der Bevölkerung dieser Möglichkeit positiv gegenüberstehen. Jüngere Personen sind gegenüber einer außerlandwirtschaftlichen Nutzung von Ackerflächen positiver eingestellt als ältere Personen. Bspw. sind nur 17,9 % der unter 30jährigen gegen alternative Nutzungen, während bei den über 51jährigen fast doppelt so viele diese Ansicht vertreten.

Die Bevölkerung erwartet sich von Brachlegungen durchaus ökologische Verbesserungen in der Agrarlandschaft. Als besonders wichtig wird die Erhaltung bzw. Wiederzurverfügungstellung von Lebensraum für Wildtiere und Pflanzen sowie die Verbesserung des Wasser-

haushaltes angesehen. Daneben wird auch gefordert, mittels Ackerbrachen die Bodenfruchtbarkeit zu erhöhen.

Brachen werden für Freizeitaktivitäten und Erholung bzw. für den Fremdenverkehr als eher unbedeutend bewertet. Als unwichtig stellten sich Aspekte wie bspw. die Funktion von Brachen als Hundeauslauf heraus oder auch die Möglichkeit zur Nutzung für Motorsport. Deutlicher fällt die Bewertung der Wirkung der Brachen auf das Landschaftsbild aus: das Ergebnis weist darauf hin, dass die Bevölkerung erwartet, dass Brachen das Landschaftsbild nicht negativ beeinträchtigen sollten.

4. Rückwirkungen auf das Brachemanagement

Die Untersuchung zeigt, dass in Bezug auf die Problematik von Brachlegungen noch einiges an Aufklärungsarbeit in der Öffentlichkeit zu leisten ist. Weiterführende Befragungen im Rahmen dieser Studie haben gezeigt, dass der Durchschnittsbürger, vor allem im städtischen Bereich, nur mehr wenig Bezug zur Landwirtschaft hat. Dies hat unter Umständen zur Folge, dass sich ein Großteil der Bevölkerung mit der Problematik in der Landwirtschaft (Strukturwandel, Überschussproduktion etc.) nicht aktiv auseinandersetzt. Dadurch geht allerdings auch das Verständnis für die Förderpolitik verloren und Bauern werden zum Teil als arbeitsscheue Abkassierer betrachtet. Es besteht daher die Notwendigkeit die Bevölkerung in verstärktem Ausmaß die vielfältigen Funktionen und Wirkungen von Bracheflächen näherzubringen und aufzuzeigen, dass den Landwirten die für die Anlage und Pflege von Brachen erbrachten Leistungen auch abzugelten sind.

Weiteres Konfliktpotential ist im Spannungsfeld Naturschutz und Landschaftsbild enthalten. Ein Großteil der Bevölkerung erwartet sich zwar positive Auswirkungen der Brachen auf den Naturhaushalt und sieht in den Brachen neuen Lebensraum für Tiere und Pflanzen, erwartet aber gleichzeitig, dass die Flächen dem ästhetischen Empfinden des Menschen entsprechen. Abgestorbenes Pflanzenmaterial, das bspw. über den Winter als (Über-)Lebensraum für viele Insekten dient, wird oft als störend empfunden und findet großteils keine Akzeptanz, auch bei Personen, die den Naturschutzaspekt von Brachen eigentlich für wichtig halten. Des weiteren sollte angestrebt werden, der Gesellschaft

nicht nur die unterschiedlichen Funktionen und Ziele von Bracheflächen näherzubringen, sondern auch zu erläutern, dass unterschiedliche Zielformulierungen auch andere Pflegemaßnahmen erfordern und somit auch das Landschaftsbild in unterschiedlicher Weise beeinflussen.

Literatur

- BÖHM, U. und HÄGER, A. (1995): Flächenstillegung: ein Instrument für die Zukunft? In: Neue Landwirtschaft. Berlin: Deutscher Landwirtschaftsverlag. 14-17.
- MAIER, L. (1996): Letting the land rest. In: OECD (Hrsg.): The OECD Observer, Nr. 203, Dezember 1996/Jänner 1997. 12-15.
- NIEDER, H. (1995): Was tun mit Stilllegungsflächen? In: VDL-Journal - Magazin für Führungskräfte in Agrar- und Ernährungswirtschaft, Gartenbau und Landpflege, Nr. 1/1995, 45. Jahrgang. 3.
- NOHL, W. (1976): Erlebniswirksamkeit von Brachflächen. In: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft: Brachflächen in der Landschaft. Darmstadt, KTBL-Schrift 195. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.

Anschrift der Verfasser

*Brigitte Schuster
Distelverein
A-2232 Deutsch Wagram, Franz Mair Str. 47
Tel.: +43 2247/51108
eMail: b.schuster@distelverein.at*

*Leopold Toifl
Agrarprojektmanagement
A-3752 Sallapulka 9
Tel.: +43 2947 50019
eMail: leopold.toifl@aon.at*