

WOLF JÜRGEN REITH

Zur Beziehung zwischen Raumplanung und Landwirtschaft

mit 20 Folgerungen zur Situation in Vorarlberg*

Die Landwirtschaft steht der Raumplanung oft skeptisch gegenüber. Dies ist durchaus verständlich, da die außeragratischen Nutzungsmöglichkeiten der Landwirte an ihrem Boden eingeschränkt werden, ohne daß daraus der Landwirtschaft wesentliche Vorteile erwachsen. Überspitzt wurde dies formuliert in einer Tageszeitung mit der (sich auf das Vorarlberger Grundverkehrsgesetz) beziehenden Schlagzeile: „Wer schützt unsere Bauern im Lande vor ihrem Schutz?“¹ Die Raumplanung hat unter anderem die Aufgabe, die für die Sicherung und Entwicklung der Landwirtschaft notwendigen Räume zu bewahren. Von der Landwirtschaft wird vielfach eine Art Ausfallshaftung für entgangenen Gewinn gefordert. Dieser eine Aspekt, daß aus dem Grundbesitz ein gewisses Recht auf Gewinn abzuleiten wäre, wird ergänzt durch eine weniger ökonomische Betrachtungsweise, die den Boden nicht (nur) als Handelsware sieht; vielmehr sollen alle Möglichkeiten offen gehalten werden, auf dem eigenen Boden auch künftig alles machen zu können. Ohne hier näher auf diese Probleme eingehen zu wollen, ist doch festzustellen, daß aus verschiedenen Überlegungen zur strukturellen Verfassung der Landwirtschaft heraus neuartige *Möglichkeiten eines Ausgleichs* diskutiert und geschaffen werden. Der Beitrag konzentriert sich auf 20 Folgerungen, die als Thesen einer Diskussion aus den drei Hauptteilen – einer Abwägung der

* Dieser Beitrag entstand aus den Notizen zu meinem Vortrag „Möglichkeiten und Ziele für die Raumplanung in bezug auf die Landwirtschaft (Hinweise zur Situation in Vorarlberg)“ an der Arbeitstagung „Landwirtschaft und Raumplanung“, veranstaltet von der Vorarlberger Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, der St. Gallischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft und dem Agrarseminar der Hochschule St. Gallen (am 29. November 1974 in St. Gallen). Viele Feststellungen, die ich in diesem Beitrag mache, stützen sich auf Gespräche mit Fachleuten, die insbesondere Fragen der Agrarpolitik weitaus kompetenter behandelt hätten. Namentlich habe ich den Herren Dr. W. Pfefferkorn (Agrarbezirksbehörde Bregenz) und Dr. H. Feurstein (Raumplanungsstelle, Amt der Vorarlberger Landesregierung) für die kritische Durchsicht und Hinweise zu danken.

Grundlagen und Zielsetzungen, einer ausschnittartigen Schilderung der Lage und einer Darstellung der raumplanerischen Möglichkeiten – formuliert werden.

RAUMPLANUNG UND AGRARISCHE PLANUNG.

Raumordnung und Raumplanung, Begriffe und Befugnisse

Obwohl der Begriff der Raumordnung durch die Wissenschaft noch keineswegs eindeutig bestimmt ist, wird vielfach die Auffassung vertreten, daß dieser Begriff umfassend sei und die Raumplanung einschlieÙe. Raumordnerische Tätigkeit wäre demnach eine lenkende Tätigkeit, die innerhalb eines Zielsetzungskomplexes alle Maßnahmen einschließt, die auf eine zweckmäßige Nutzung und Besiedlung des Raumes ausgerichtet sind. Eine raumordnerische Tätigkeit kann je nach Kompetenzlage auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung entfaltet werden. Folgt man *Tichatschek*², so kann Raumordnung durch verschiedenste staatliche Maßnahmen erfolgen, „sei es durch staatliche Subventions- und Investitionspolitik, durch Steuer- und Sozialgesetzgebung und durch wie immer geartete sonstige Einflußnahme auf die materielle, institutionelle und personelle Infrastruktur eines Staatswesens.“ Die Raumplanung hat abzuklären, was geplant werden soll, welche planerischen Mittel eingesetzt werden und wie diese Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zieles eingesetzt werden sollen. Die gesetzliche Regelung der Raumplanung erfolgt in Vorarlberg durch das Raumplanungsgesetz³. In § 1 Abs. 2 RPG. wird Raumplanung wie folgt definiert: „Raumplanung im Sinne dieses Gesetzes ist die vorausschauende und planmäßige Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes, insbesondere in bezug auf seine Bebauung einerseits und auf die Erhaltung von Flächen, die im wesentlichen un bebaut sind, andererseits.“ In Abs. 3 wird ausgeführt: „Dieses Gesetz gilt nicht für Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung oder Vollziehung Bundes sache ist.“ Die kompetenzrechtliche Einordnung der Raumplanung wurde vom Verfassungsgerichtshof bereits im Jahre 1954 vorgenommen⁴. Der damals kundgemachte Rechtssatz⁵ auf Verfassungsstufe lautet wie folgt: „Die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen un bebauten Flächen andererseits ist nach Art. 15 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im besonderen solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechtes, nach Art. 10 bis 12 Bundes-Verfassungs-

gesetz in der Fassung von 1929 der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind.“ Dieser Rechtssatz macht deutlich, daß Raumplanung eine *komplexe* Materie ist, die nicht durch einen Kompetenztatbestand allein, sondern durch eine Vielzahl solcher Tatbestände erfaßt wird. Von Bedeutung ist weiters, daß in Art. 118 Abs. 3 Ziffer 9 des Bundes-Verfassungsgesetzes die örtliche Raumplanung ausdrücklich als Angelegenheit bezeichnet wird, die von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen ist. Da die Gemeinden bei der örtlichen Raumplanung nur an die Gesetze und Verordnungen des Landes, nicht aber an die Weisungen von Landesbehörden gebunden sind, kann von den Aufsichtsbehörden grundsätzlich nur die Rechtmäßigkeit, nicht aber auch die Zweckmäßigkeit von Rechtsakten der Gemeinde in Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung überprüft werden.

1. Folgerung:

Angelegenheiten der Raumplanung liegen zwar generell im Zuständigkeitsbereich der Länder, wichtige Zuständigkeiten für einzelne Gebiete besitzt aber der Bund. Örtliche Raumplanung ist nur an Gesetze und Verordnungen, nicht aber an Weisungen des Landes gebunden. Eine Prüfung kann nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, nicht aber der Zweckmäßigkeit erfolgen. Hier muß bei einer derartig komplexen Materie, wie sie die Raumplanung darstellt, ein gewisser Mangel festgehalten werden.

Durchgängige Planung

Wichtig ist hier, insbesondere im Hinblick auf die späteren Ausführungen, der Begriff der *durchgängigen Planung*. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für eine planmäßige Gesamtgestaltung eines bestimmten Raumes hat sich historisch und einigermaßen zufällig entwickelt. Einwirkungen auf ein und denselben Raum können in gleichen oder ähnlichen Sachbereichen durchaus zufällig von den verschiedenen Hoheitsstufen vorgeommen werden. Bemühungen für eine vermehrte Koordination zwischen Bund und Ländern erfolgen derzeit innerhalb der Tätigkeit der Österreichischen Raumordnungskonferenz⁶. Ein mögliches Koordinationsinstrument wurde mit Art. 15 a der Bundesverfassung geschaffen. Dieser Artikel ermöglicht den Abschluß von öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Bund und Ländern. In der Praxis sind Vorteile beider Koordination zwischen Bundesländern dadurch gegeben, daß wesentliche Teile der Bundesvollziehung vom Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung geführt werden. Weiters sind dem Landeshauptmann und

den ihm unterstellten Behörden wichtige Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes zur Besorgung übertragen.

2. Folgerung:

Ansätze zur vertikalen Koordination der Raumplanung sind vorhanden. Es stellt sich die Frage, wie diese vertikale Koordination weiter systematisiert werden kann und welche Koordinationsinstrumente dafür bedeutsam eingesetzt werden können. Systematisierung bedeutet hier Abstimmung der Raumordnungspolitik in den Maßnahmen der verschiedenen Planungsträger.

Gestaltung, Ordnung und Entwicklung

Das Schwergewicht der Raumplanung liegt gemäß der oben wiedergegebenen Definition in einer *Gestaltung der Bodennutzung* und der *Ordnung der Besiedlung*. Feurstein⁷ begründet diese zunächst etwas konservative Auffassung einerseits mit dem Bemühen, sich streng an die verfassungsrechtliche Grundlage zu halten, und andererseits damit daß mit Blickrichtung auf „die verhältnismäßig günstige wirtschaftliche Entwicklung aller Landesteile“ Sicherungs- und Ordnungsmaßnahmen im Sinne eines ersten Schrittes zunächst Vorrang von Entwicklungsmaßnahmen hätten. Allerdings wird in den Raumplanungszielen des Raumplanungsgesetzes das Wort *Entwicklung* mehrfach gebraucht, so etwa auch in der hier bedeutsamen Zielsetzung „Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft“⁸ Eine weitere hier erwähnenswerte Zielsetzung ist die folgende: „Schutz der Umwelt, insbesondere durch möglichste Schonung des Naturhaushaltes und der Landschaft vor nachteiligen Veränderungen, durch Erhaltung und Pflege des Landschafts- und Ortsbildes sowie durch die Sicherung vor Lärm- und Geruchsbelästigungen, schädlichen Strahlungen und Erschütterungen.“⁹

3. Folgerung:

Wohl ist im Vorarlberger Raumplanungsgesetz zunächst der Ordnungs- und Sicherheitsgedanke zentral formuliert. Instrumente der örtlichen Raumplanung sind beispielsweise nahezu ausschließlich auf die Bodennutzung bezogen. Daneben hat aber an mehreren Stellen der Entwicklungsgedanke Eingang gefunden. Damit stellt sich die Frage, wie dieser Entwicklungsgedanke in einer nächsten „Generation“ der Raumplanung verstanden werden soll.

Formulierung begründbarer Konzepte

In welcher Form und mit welcher Verbindlichkeit können künftig Entwicklungskonzepte für Teilräume formuliert werden, welche Ver-

bindlichkeit sollen sie für die verschiedenen Planungsträger erhalten? Entwicklung soll hier nicht unbedingt als weiteres demographisches und größeres wirtschaftliches Wachstum verstanden werden. Vielmehr soll die Formulierung und Durchführung *rationaler*, d. h. begründbarer Konzepte zu einer Verbesserung der *Identität zwischen Bevölkerung und Raum* unter einer in der Zukunft sich verändernden Problemsituation eines Teilraumes führen. Diese einigermaßen abstrakte Formulierung soll wie folgt verstanden werden: im Sinne einer qualitativen Entwicklung sollen die Lebensumstände in den Teilräumen soweit angepaßt werden, daß zwar nicht ein genereller gleichmäßiger Entwicklungsstand aller Teilräume erreicht wird (was wohl auch gar nicht möglich ist), sondern vielmehr die Bevölkerung eines bestimmten Teilraumes ihre qualitativen Ansprüche mit den gegebenen Vor- und Nachteilen bzw. mit den zu entwickelnden Vorteilen in Übereinstimmung bringen kann. Qualität kann aber nur dann beurteilbar sein, wenn ein Maßstab für deren Beurteilung vorhanden ist, d. h. daß sogenannte Entwicklungskonzepte nicht wirklichkeitsfern künftige qualitative Verbesserungen anstreben können, wenn diese Verbesserungen nicht von der betroffenen Bevölkerung als Qualitäten empfunden werden. Konzeptionelle Überlegungen in Teilräumen im Sinne der Ausführungen sind demnach, ausgehend von den Ansprüchen der Bevölkerung des Teilraumes, sicherlich Vorbedingung und Grundlage von Landesraumplänen einerseits, andererseits soll die Formulierung von Rahmenbedingungen die Erstellung örtlicher Raumplanungen erleichtern, von der Bodennutzungsplanung zur konzeptionellen Planung führen und den Gemeinden die Beurteilung der Zweckmäßigkeit ihrer eigenen Planung erlauben. Über den Wert derartiger rationaler Konzepte in Teilräumen besteht heute noch große Unsicherheit. Dies rührt daher, daß die „Empfänger“ von Vorschlägen für entsprechende Maßnahmen auf verschiedenen hoheitlichen Stufen zu suchen sind und die Maßnahmen der Bodennutzungsplanung auf örtlicher Ebene schlußendlich in einem engen Zusammenhang mit der Raumordnungspolitik des Landes bzw. des Bundes stehen sollten.

4. Folgerung:

Rationale Konzepte dienen der Zielbestimmung und sind in diesem Sinne Entscheidungshilfe. Erst die Formulierung von Rahmenbedingungen erlaubt die Beurteilung von „Qualitäten“. Die Entwicklung konzeptioneller Vorstellungen soll in einem mehrstufigen Prozeß erfolgen, zu entwickelnde qualitative Verbesserungen müssen auch von der betroffenen Bevölkerung als solche angesehen werden.

Grundlagenforschung, „Service“-Leistungen und „Feuerwehr“-Planung.

Die Erlassung eines umfassenden *Landes-Entwicklungsplanes* erscheint den Verantwortlichen heute verfrüht; dies jedenfalls war das Ergebnis des Begutachtungsverfahrens zum Bericht „Raumordnung Vorarlberg.“¹⁰ Dagegen wird ein schrittweises Vorgehen als sinnvoll erachtet, wobei den Gemeinden und anderen Planungsträgern Unterlagen im Sinne einer Serviceleistung zur Verfügung gestellt werden sollen. Für die Landwirtschaft bedeutsam sind einerseits die Grünzonenplanung im Rheintal und im Walgau,¹¹ die die Erhaltung und Sicherung einer leistungsfähigen Landwirtschaft mindestens durch die Sicherung der Flächen garantieren soll, andererseits die Förderung der regionalen Planung in Problemgebieten, wobei es hier allerdings notwendig wäre, nicht nur die Flächenwidmungsplanungen als isolierte „Feuerwehrübung“ zu initiieren. Die Förderung der kommunalen Planung beschränkt sich auf einfachere Service-Leistungen und Bedarfszuweisungen, die sich auf die Flächenwidmungsplanungen beschränken. Eine Gemeinde, die über das minimale Planungssoll hinausgeht, wird dafür heute kaum belohnt. Daneben stellt sich die Frage, wie das Land der im Raumplanungsgesetz postulierten Grundlagenforschung¹² nachkommen kann und ob diese Grundlagenforschung in einer Erweiterung von Einzelstudien besteht oder ein Konzept über die notwendigen Forschungsarbeiten formuliert werden kann. Schließlich muß diskutiert werden, wie die Lücke zwischen einer vermutlich generellen Grundlagenerarbeitung auf der Ebene des Landes und der parzellenscharfen Nutzungsplanung der Gemeinden geschlossen werden kann. Das Denken in größeren Teilräumen kann dann Bindeglied sein, wenn sich regionale Programme nicht mehr als programmatische Fordeungskataloge verstehen, sondern die Gemeinden innerhalb derartiger Programme zur tatsächlichen Zusammenarbeit bereit sind; Ansätze dazu sind vorhanden, z. B. bei einzelnen „Konzepten“ der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald.¹³

5. Folgerung:

Ein Ausbau der Grundlagenforschung des Landes soll mit der Überlegung verbunden sein, wie die Diskrepanz zwischen den Grundlagenerforschung und Rahmenplanung des Landes und der Bodennutzungsplanung der Gemeinden verringert werden kann. Es stellt sich die Frage, welcher Umfang und welche Prioritäten die Grundlagenforschung im Sinne des Raumplanungsgesetzes gesetzt werden sollen. Wesentliche Teile der Grundlagenerarbeitung können auch von der (regionalen) „Basis“ beeinflußt werden.

In der Schweiz erhielt der Bund durch die Annahme der Bodenrechtsartikel der Bundesverfassung¹⁴ verfassungsmäßige Raumplanungskompetenzen. Neben verschiedenen kantonalen Bau- und Planungsgesetzen wurde daher ein Bundesgesetz über die Raumplanung¹⁵ beschlossen, das allerdings noch nicht in Kraft getreten ist und voraussichtlich erst 1976 einer Volksabstimmung unterzogen werden muß. In diesem Gesetz scheinen einige „heiße Eisen“ auf, die im Vorarlberger Raumplanungsgesetz fehlen: etwa die Frage von Maßnahmen zur Behebung der Immobilität des Bodenmarktes in den Bauflächen und die Frage der Mehrwertsabschöpfung. Auch fällt auf, daß sich ein ausführlicher dritter Teil des schweizerischen Gesetzes mit Förderungsmaßnahmen beschäftigt, etwa mit der Förderung der Planung überhaupt, mit der Förderung der Infrastruktur und dem sogenannten volkswirtschaftlichen Ausgleich. Ein Vergleich ist insofern angemessen, als daß in der Schweiz wohl ähnliche strukturelle Voraussetzungen zwischen Talgebieten und Berggebieten vorliegen. Allerdings ist festzuhalten, daß gerade die erwähnten „heißen Eisen“ dazu geführt haben, daß gegen das Gesetz das Referendum eingeleitet wurde. Auch in Vorarlberg wäre zu befürchten gewesen, daß z. B. bodenpolitische Überlegungen die gesetzgeberische Arbeit wesentlich verzögert hätten.

Bei einem Fehlen des entsprechenden bodenpolitischen Instrumentarium entsteht wegen der *Bodenhortung* ein starker Druck auf die Bodenpreise in den Bauflächen, was wiederum aller Voraussicht nach die Spekulation veranlassen wird, auf die Landwirtschaftsgebiete auszuweichen und einen entsprechenden Druck auf die Gemeinden auszuüben, weitere Flächen als Bauflächen zu widmen. Damit wird es dem Landwirt normalerweise verunmöglicht, Land zur Aufstockung seines Betriebes zu erwerben. Hier muß allerdings noch der Hinweis gemacht werden, daß die Spekulation bisher weniger beim Erwerb der Grundstücke vorhanden war und durch die Einschränkungen des Grundverkehrs, insbesondere für Ausländer¹⁶ in Vorarlberg ein sehr wertvolles Instrument gegeben war und ist.

6. Folgerung:

Das Raumplanungsgesetz wird aller Voraussicht nach nicht zu einer ausreichenden Aufteilung des Bodenmarktes (Baugebiet, Landwirtschaftsgebiet) führen.

Agrarische Planungen und Raumplanung

Die planmäßige Gesamtgestaltung eines Raumes wird, wie angedeutet, von einer *Vielzahl von Planungen bestimmt* und von den verschiedenen Planungsträgern vorgenommen. Es ist daher nicht zwingend, daß gerade im Rahmen der Raumplanung die Zusammenführung der Teilplanungen vorgenommen werden soll. Da die Raumplanung aber jeweils die Gesamtheit eines Teilraumes zu erfassen hat und sich nicht auf die reine Bebauungsplanung beschränken kann, ist es mindestens verständlich, wenn raumplanerische Bemühungen vielfach als Anlaß zu einer Zusammenführung der Teilplanungen geschilderten Planungsträgern durchgeführt werden. Eine Phänomenologie der agrarischen Planungen wurde von Groiss¹⁷ zusammengestellt und kann hier nur in sehr knapper Form wiedergegeben werden, ohne daß auf die Frage des jeweiligen Planungsträgers näher eingegangen wird:

- Maßnahmen im Bereich des Bodenreformrechts sind Zusammenlegungsverfahren, Flurbereinigungen, Ordnung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse an agrargemeinschaftlichen Grundstücken, Maßnahmen nach den landwirtschaftlichen Siedlungsgesetzen usw. Entsprechende Landesgesetze sind: Flurverfassungsgesetz (LGBL. Nr. 43/1971), Bäuerliches Siedlungsgesetz (LGBL. Nr. 37/1970), Servitutenablösungsgesetz (LGBL. Nr. 120/21), Grundverkehrsgesetz (LGBL. Nr. 36/1973).
- Pläne in der agrarischen Marktordnung: Die agrarische Marktordnung kann als umfassender Plan bezeichnet werden.¹⁸ Unterschieden werden Pläne nach dem Landwirtschaftsgesetz (z. B. sog. „Grüner Plan“ der Bundesregierung), Pläne nach dem Marktordnungsgesetz (Ein- und Ausführpläne z. B. für die Viehwirtschaft, Subventionswesen von Bund und Ländern).
- An weiteren agrarischen Planungen werden erwähnt: forstrechtliche Pläne, wasserrechtliche Pläne, jagdrechtliche Pläne, Pläne nach den Raumordnungsvorschriften und sonstige agrarrechtlich relevante Pläne (etwa die Infrastrukturplanungen von Bund, Land und Gemeinden).

In der schweizerischen Raumplanungssystematik wird die Landschaftsplanung als Teilplanung der Raumplanung (Gesamtplanung) ausgewiesen. Land- und Forstwirtschaftsgebiete werden im Rahmen der Landschaftsplanung festgelegt. Eine weitere Bearbeitung der Ge-

bierte gehe in der Regel über den Rahmen der Orts- und Regionalplanung hinaus.¹⁹ Allerdings seien Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erholungs- und Schutzplanung sowie eine koordinierte Bearbeitung bei vorgesehenen Meliorationen einzubeziehen.²⁰ In stark von der Landwirtschaft geprägten Gebieten erhebt sich die Frage, ob die Bearbeitung der *Bewirtschaftungsplanung* nicht wenigstens theoretisch eine unumgängliche Voraussetzung für die übrigen Teilplanungen darstellt.

7. *Folgerung:*

Im Sinne der vorangegangenen Ausführungen wird zwischen Sicherungs- und Entwicklungsmaßnahmen unterschieden. Normalerweise werden sich derzeit die raumplanerischen Bemühungen auf die Sicherung von landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen (Bundeskompetenz) Flächen beschränken und unumgänglich notwendige Koordinationsmaßnahmen setzen. In landwirtschaftlich stark geprägten Gebieten wird es künftig notwendig sein, sich nicht nur auf die räumliche Planung im engeren Sinne zu beschränken, sondern auch agrarische Planungen durchzuführen. Z. B. ist die Bewirtschaftungsfähigkeit und damit die Landschaftserhaltung und -gestaltung oft eine der Voraussetzungen für die Entwicklungsfähigkeit eines Fremdenverkehrsgebietes.

„Gießkannenprinzip“ und Schwerpunktbildung

Die verschiedenen Planungen und die Förderung von Maßnahmen erfolgt zum Teil durch die Landwirtschaftskammer, zum Teil durch andere Dienststellen des Landes (z. B. Agrarbezirksbehörde, Landeswasserbauamt) unter Verwendung von Bundes- und Landesmitteln, wobei auch Sonderrichtlinien des Bundes zu berücksichtigen sind.²¹ Es wäre nun Gegenstand einer eigenen Untersuchung, das stark aufgesplitterte Subventionswesen auf seine Wirksamkeit hin zu prüfen. Für den Landwirt ist es relativ unwichtig, aus welchen Titeln ihm Subventionen zufließen, für ihn ist die *Gesamthöhe der Zuwendungen* von ausschlaggebender Bedeutung. Die derzeitigen Mittel erlauben — wenigstens wurde mir das von verschiedenen Seiten so dargestellt — gleichsam nur ein punktuelles Eingreifen. Eigentliche Schwerpunktprogramme sind nur im Ansatz vorhanden, etwa unter dem Titel der „landwirtschaftlichen Regionalförderung“.²² Das Ziel dieser Förderungsmaßnahmen ist die Schwerpunktbildung in räumlicher (regionaler) und sektoraler Sicht. Obwohl unter diesem Titel auch allge-

meine Strukturverbesserungen (z. B. Straßenbau, Förderung des bäuerlichen Fremdenverkehrs) aufgeführt werden, ist die Formulierung von Entwicklungskonzepten mit einem Bündel aufeinander abgestimmter struktureller Maßnahmen dann wenig zielführend, wenn zwischen den hochgesteckten Zielen und deren Erreichung aufgrund des zur Verfügung stehenden Investitionsvolumens eine große Diskrepanz besteht. Allerdings muß hier angemerkt werden, daß bei der Ausschüttung von Zuwendungen meist eine gewisse Eigenleistung vorausgesetzt wird und der einzelne Landwirt durch eine Kumulierung von Maßnahmen und damit von Eigenleistungen finanziell überfordert wird oder sich hoch verschuldet. Bei der Aufstellung von Schwerpunktprogrammen wird es daher notwendig sein, die einzelnen Maßnahmen planmäßig mit einer gewissen Phasenverschiebung durchzuführen.

8. *Folgerung:*

Für den einzelnen Landwirt ist es unwesentlich, woher die Subventionen kommen. Eine Überführung des heutigen „Gieskannenprinzips“ in eine Schwerpunktförderung setzt einerseits eine Zielsetzung voraus, andererseits ist sie nur dann zielführend, wenn das Investitionsvolumen den Zielen entspricht. Wenn Eigenleistungen der Landwirtschaft vorausgesetzt werden, ist jedenfalls zu prüfen, in welcher zeitlichen Abfolge diese Leistungen erbracht werden können.

Raumordnungspolitische und agrarpolitische Zielsetzungen

Raumordnungspolitische Zielsetzungen im landwirtschaftlich geprägten Raum sind vielfach etwa mit allgemeinen regionalpolitischen Zielsetzungen gleichzusetzen, die in einer sehr allgemeinen Form z. B. mit Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit als politische Zielsetzungen, stabiles Beschäftigteniveau, ausreichendes Wirtschaftswachstum, gerecht empfundene Einkommensverteilung, Stabilität des Geldwertes und Ausgleich der regionalen Leistungs- und Zahlungsströme als wirtschaftliche Zielsetzungen umschrieben werden.²³ Die Erreichung raumordnungspolitischer Zielsetzungen soll durch agrarpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die genannten Ziele vielfach zueinander in Konkurrenz stehen und daher nie gleichzeitig voll verwirklicht werden können. Daher wird die „Interessenabwägung bei der Planung“ im Vorarlberger Raumplanungsgesetz²⁴ ausdrücklich angeführt.

Eine Überprüfung der agrarpolitischen und raumordnungspolitischen Zielbereiche im Sinne einer „*landwirtschaftlichen Raumplanung*“²⁵ wäre angebracht. Eine derartige Untersuchung wurde beispielsweise in der Schweiz unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten von *Flückiger*²⁶ für das Berggebiet durchgeführt. Die Untersuchung konstatierte anhand von detaillierten Abklärungen in sogenannten „*Testgemeinden*“ ein mangelndes Leitbild der Berglandwirtschaftspolitik. Aus dem Bündel des von *Flückiger* konzipierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes²⁷ hat die inzwischen beschlossene Maßnahme der infrastrukturellen Investitionshilfe²⁸ Beachtung gefunden.

9. Folgerung:

Zwischen allgemeinen Zielen und jeder realen Maßnahme besteht eine gewisse Diskrepanz, die bei der Planung (auch im Sinne einer Interessenabwägung) ausgeräumt werden soll. „Landwirtschaftliche Raumplanung“ soll dem Ausgleich zwischen allgemeinen raumordnungspolitischen Zielen und realen agrarpolitischen Maßnahmen dienen.

EINIGE HINWEISE ZUR SITUATION DER LANDWIRTSCHAFT IN VORARLBERG

Einige Daten und eine grundsätzliche Gliederung des Raumes

Im Mai 1974 wurde eine *Agrarstruktur-Untersuchung* der Vorarlberger Landesregierung²⁹ vorgestellt. Einige wenige Daten aus dieser Untersuchung:

- Die selbstbewirtschaftete Fläche (ohne Waldflächen) beträgt nur bei 32 % der landwirtschaftlichen Betriebe mehr als 10 ha.
- In 50 % der Betriebe werden weniger als 10 GVE gehalten.
- Nur 900 der insgesamt 5.070 Betriebe sind als Vollerwerbsbetriebe anzusehen.
- Nur ein Fünftel der Betriebsführer haben das 40. Lebensjahr noch nicht erreicht.
- Rund 750 Betriebe (davon 299 im Rheintal und 116 im Walgau) haben künftig mit einer Realteilung zu rechnen.

Aufgrund klimatischer Bedingungen ist die vorherrschende Bodennutzung die Grünlandwirtschaft. Vom agrarwirtschaftlichen Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft³⁰ wurde

1971 die folgende regionale Gliederung der Vorarlberger Landwirtschaft vorgeschlagen: das Alpenvorland (mit Rheintal und Walgau), das Voralpengebiet (Vorderer Bregenzerwald) und das Hochalpengebiet (Hinterer Bregenzerwald, Kloostertal, Walsertäler, Montafon). Andere Abgrenzungsversuche wurden zwischen *Zentralraum* und sogenanntem *Berggebiet* gemacht, wobei die mehr oder weniger differenzierten Abgrenzungsversuche jeweils zu ähnlichen Ergebnissen führten. Eine Abgrenzung der Berggebiete erfolgte jeweils mit dem Ziel, den Bezugsraum für bestimmte Förderungsmaßnahmen zu definieren. Ein neuerer Vorschlag für einen Kriteriensatz zur generellen Abgrenzung wurde vom Amt der Vorarlberger Landesregierung gemacht³¹: Folgende Kriterien bieten sich an: Höhenlage, Topographie, Klima, Siedlungsstruktur und der Grad der naturräumlichen Erschließbarkeit. Für eine erste Abgrenzung wurden die drei ersten Kriterien gewählt (mittlere Wohnhöhe über 500 m, Höhendifferenz zwischen niedrigstem und höchstem Punkt einer Gemeinde mindestens 200 m, mittlere Jahrestemperatur unter 8 Grad Celsius).

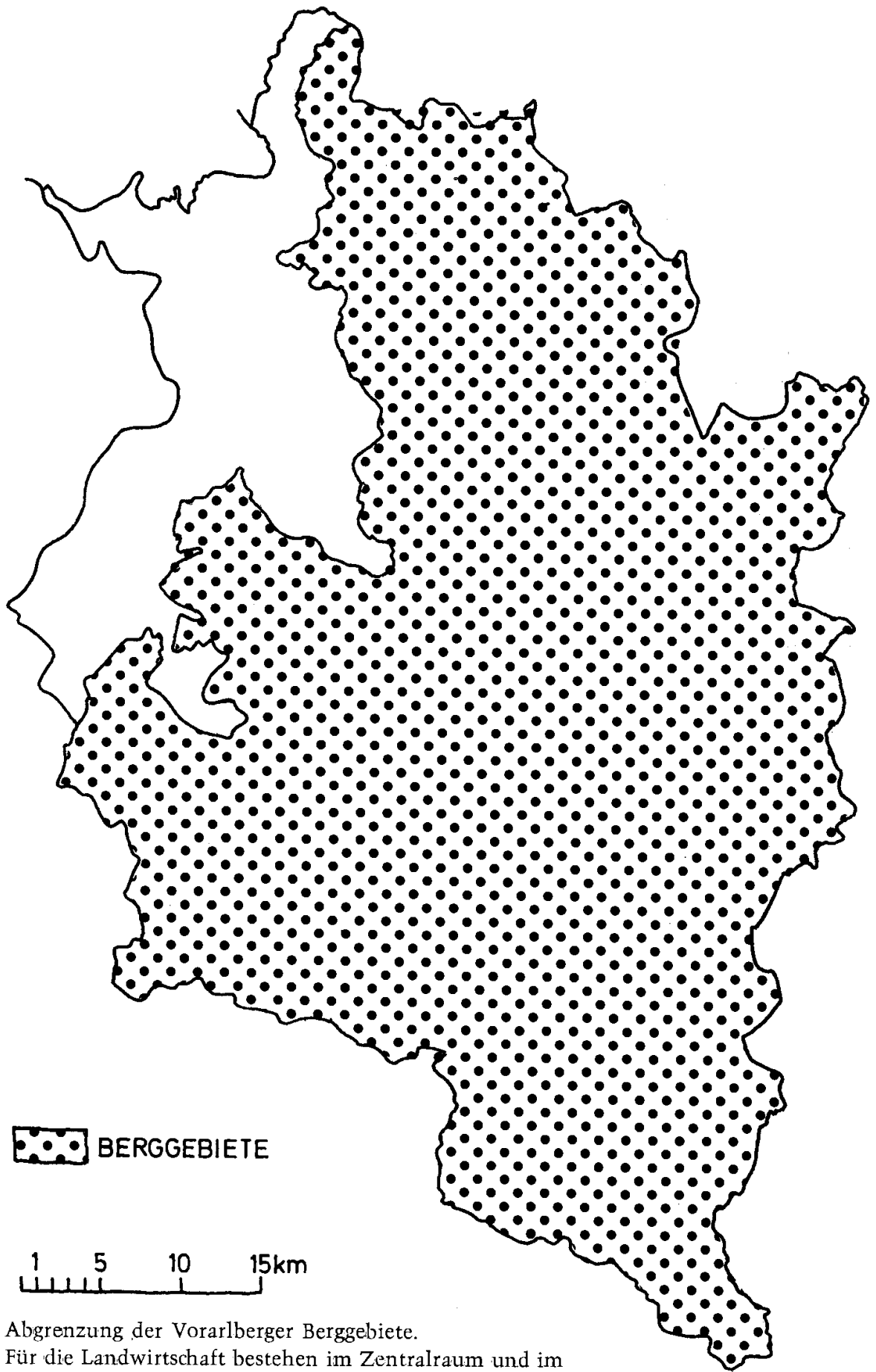
10. Folgerung:

Die Zukunftsaussichten der Landwirtschaft sind alarmierend, obwohl gewisse Daten durchaus positiv interpretiert werden können (Z. B. konnte der Viehbestand auf dem Niveau der Vor- und Nachkriegszeit gehalten und das Produktionsvolumen erhöht werden, obwohl die landwirtschaftliche Bevölkerung stark zurückgegangen ist.³² Zwischen Zentralraum und Berggebiet bestehen grundsätzlich unterschiedliche Voraussetzungen, weshalb auch eine getrennte Betrachtung notwendig ist.

DIE LAGE IM ZENTRALRAUM (RHEINTAL UND WALGAU)

Gefährdung landwirtschaftlicher Planung

Die Realteilung führte bereits frühzeitig zur Bildung von Nebenerwerbsbetrieben mit ungenügender Größe. Mitte der Fünfziger-Jahre begann ein Auflösungsprozeß, Mischformen zwischen Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft, wie sie bis anhin zu beobachten waren, erwiesen sich je länger desto weniger als haltbar. Dazu kam die starke Zersplitterung der Betriebe und der massive Druck auf die Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke. Vor allem der seinerzeitige Amtsvorstand der Agrarbezirksbehörde Bregenz, Prof. Josef Kühne, erkannte



Abgrenzung der Vorarlberger Berggebiete.
Für die Landwirtschaft bestehen im Zentralraum und im
Berggebiet grundsätzlich verschiedene Voraussetzungen.
(Abgrenzung nach: Amt der Vlbg. Landesregierung, PrsA-Stat. 929/74).

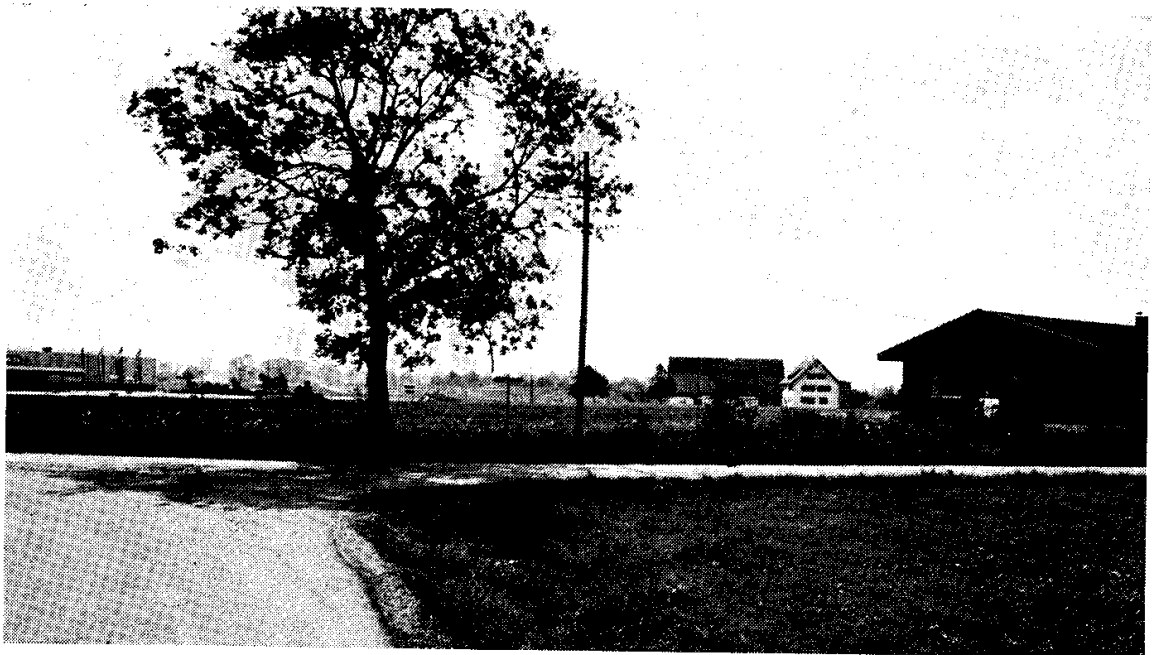
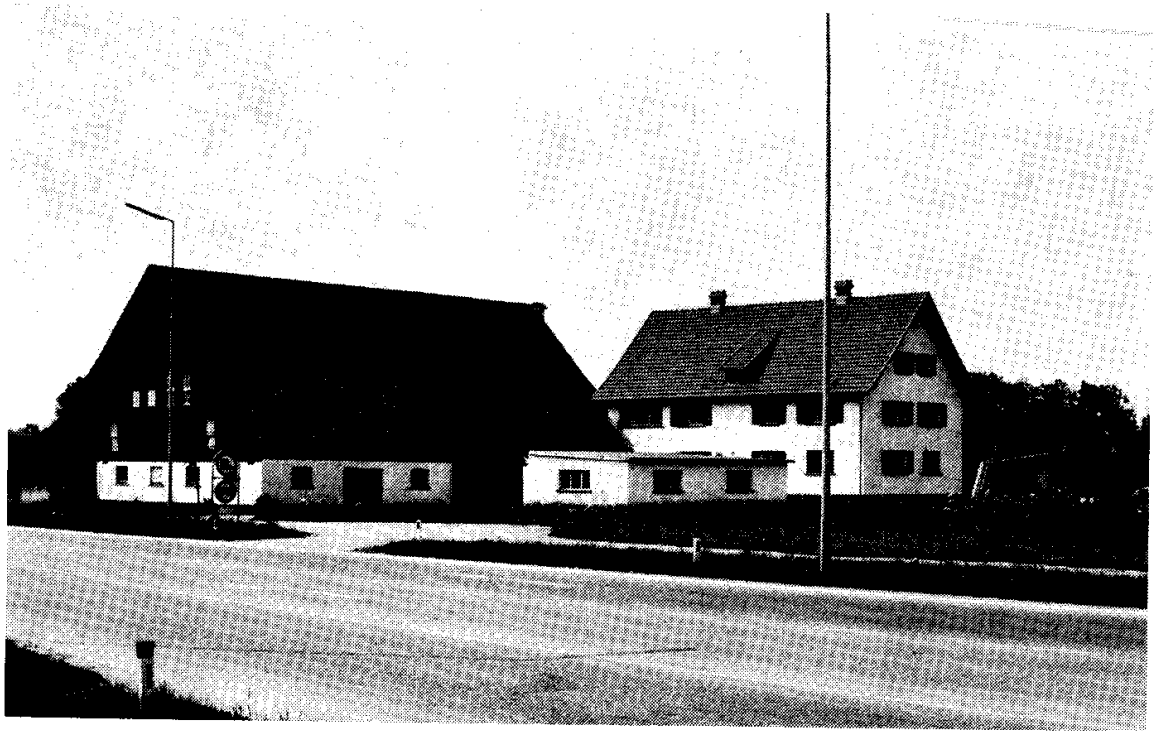
die Notwendigkeit, die Landwirtschaft aus den Wohn- und Industriegebieten herauszulösen und Vollerwerbsbetriebe als *Siedlerhöfe* im Grünland anzusiedeln. Diese erfolgreiche Planung wurde durch die Inkonzsequenz der Raumordnungspolitik einzelner Gemeinden teilweise gefährdet. Obwohl etwa in Dornbirn bereits 1965 ein Vorentwurf für die Gestaltung des Gemeindegebietes vorlag und die Standortbestimmung für die Siedlerhöfe in Kontakt mit der Gemeinde vorgenommen wurde, sind heute gemäß einer Untersuchung von *Hämmerle*³³ bereits einige Betriebe in eine fatale Lage geraten, zwei Betriebe werden als gefährdet angesehen: „Dafür sind vor allem die mangelnde Koordination der Planziele zwischen den zuständigen amtlichen Stellen und das Fehlen einer klaren, zukunftsorientierten Flächenwidmung in Dornbirn verantwortlich zu machen.“ Die unklare planerische Haltung führte in dieser wie auch in anderen Gemeinden zu einem starken Anwachsen der Bodenpreise. Einerseits ist es den Landwirten damit unmöglich, Boden zur Arrondierung ihrer Betriebsflächen zu erwerben, andererseits wurden größere zusammenhängende Flächen durch Baulandparzellen zerschnitten, was wiederum einen rationellen Maschineneinsatz wesentlich erschwert. Es ist zu hoffen, daß die bereits erwähnte „Grünzonenplanung“ im Rheintal zu einer Klärung der Situation führt.

Folgerung:

Es besteht die Gefahr, daß eine einigermaßen zielbewußte und erfolgreiche Landwirtschaftspolitik der Vergangenheit durch die inkonsequente Siedlungspolitik der Gemeinden wesentlich gefährdet wird.

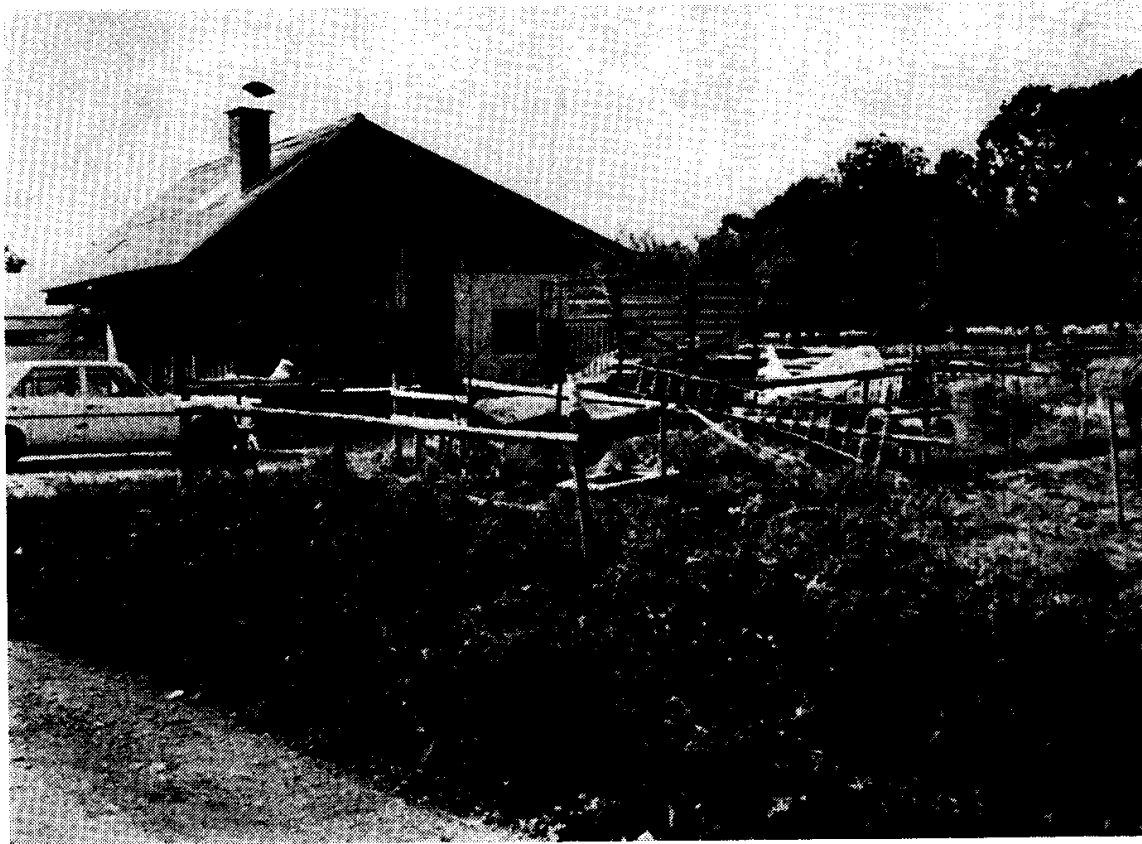
Grünland als Erholungsgebiet

Die vielfältigen Raumansprüche an das Grünland im Zentralraum führen nicht nur zu einer Gefährdung der Landwirtschaft, sondern auch zu einer Gefährdung der Erholungsfunktion dieses Raumes. Bisher wurden die aus Siedlung, Wirtschaft und Verkehr resultierenden Raumansprüche wohl allzu sorglos zur Kenntnis genommen. Eine klare Abgrenzung der Siedlungsgebiete sowie der für wirtschaftliche Aktivitäten notwendigen Flächen zum eigentlichen Grünland ist nötig. Im Grünland selbst kommt der *Gestaltung* dieses Raumes unter dem Erholungsaspekt wesentliche Bedeutung zu. Die Erholungsfunktion darf aber nicht so mißverstanden werden, daß aufgrund mangelnder Kontrolle „landwirtschaftliche“ Einstellräume als Wochenendsitze



Hof in Dornbirn. Die Anlage (im zweiten Bild im Hintergrund erkennbar) liegt zwischen einer sich ausdehnenden Einfamilienhausbebauung, der Rheintalautobahn und gewerblichen Bauten (Einkaufszentrum), die der nahe Autobahnanschluß angezogen hat. Wie lange kann dieser Hof noch sinnvoll bewirtschaftet werden? (Foto: W. J. Reith).

ausgebaut werden. Neben der landschaftlichen Gestaltung des Grünlandes ist, das sei hier am Rande erwähnt, auch die Gestaltung der landwirtschaftlichen Gebäude von Bedeutung, wobei die Frage gestellt werden muß, wer für die unter Umständen erhöhten Aufwendungen für eine verbesserte Gestaltung aufzukommen hat.



Einstellgebäude als Wochenendsitz? Neben einer Reitanlage befindet sich diese idyllische Anlage, die wohl nicht ausschließlich Ab- und Einstellzwecken dient.
(Foto W. J. Reith)

11. Folgerung:

Der Gestaltung des Grünlandes als Erholungsgebiet ist vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Dies betrifft die Abgrenzung gebietsfremder Nutzungen zum Grünland, die landschaftliche Gestaltung des Grünlandes sowie die Integration der im Grünland unumgänglich notwendigen Hochbauten und weiteren Anlagen.

DIE LAGE IM BERGGEBIET

Einkommenserwartungen und Förderungspolitik

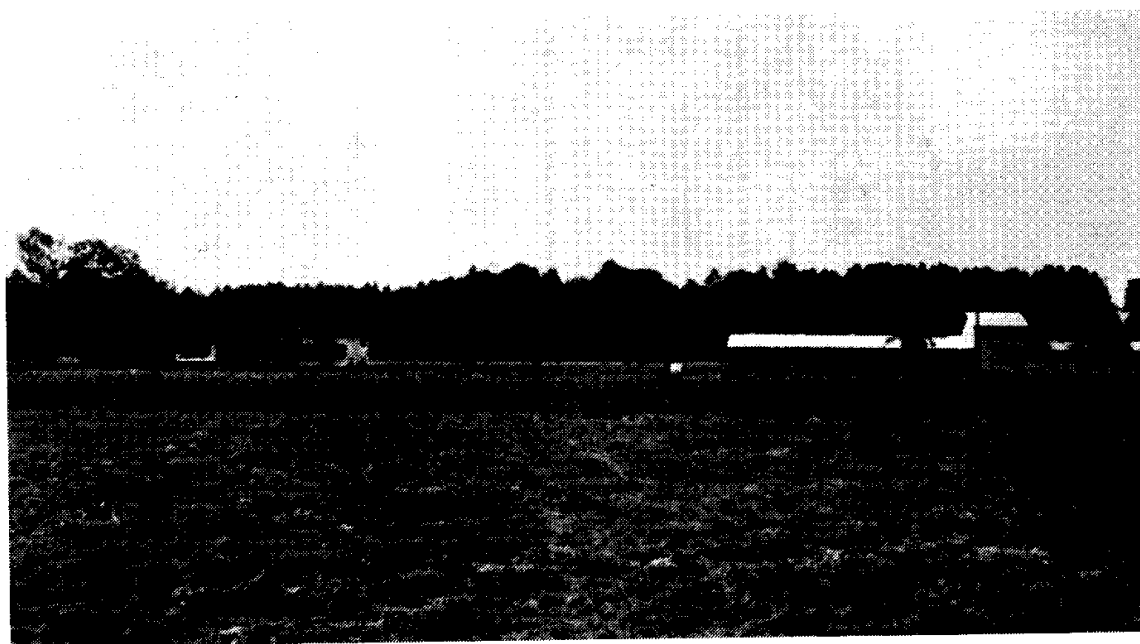
Hauptproblem sind die Einkommenserwartungen pro landwirtschaftlicher Arbeitskraft, die zudem je nach Lage der Betriebe großen Streuungen unterworfen sind. Die meisten Landwirte sind daher auf *Zuerwerbe* angewiesen, die das Einkommen aus der Landwirtschaft oft übersteigen. Zuerwerbe werden aber vielfach als störend empfunden, weil sie mit einer Tätigkeit verbunden sind, die während der Zeiten der größten Belastung in der Landwirtschaft noch eine zusätzliche Be-



Hof in Wetswil, Schweiz. Hier wurde eine einheitliche Gestaltung von Wohn- und Oekonomiegebäuden angestrebt. (Projekt und Foto: SVIL, Zürich).

lastung bringen (z. B. Zimmervermietung in der Sommersaison). Eine Einkommenssteigerung wird meist entweder durch Zucht (Schweine, Geflügel) oder durch eine außerlandwirtschaftliche Tätigkeit (z. B. Wasserwart, Forstwart, Liftpersonal, Skilehrer, Privatzimmervermietung etc.) erzielt.

Einige zufällig herausgegriffene Probleme sollen die Situation gleichsam punktuell beleuchten, wobei darauf hinzuweisen ist, daß bei einer differenzierteren Betrachtung wesentliche *regionale Unterschiede* bestehen:³⁴ Die Erhaltung der Betriebsgebäude stellt den Landwirt vielfach vor große Aufgaben. Im Bregenzerwald etwa besitzen die Landwirte neben dem Talbetrieb einen zweiten oder auch dritten Betrieb (Vorsäßwirtschaft). Die bestehenden Hofbauten sind meist nur für 10 bis 12 GVE geeignet. Da bei einer Aufstockung vielfach die Mittel für einen Stallneubau fehlen, erfolgt die Bewirtschaftung oft in zwei Höfen (z. B. Trennung von Großvieh und Jungvieh). Ohne Mithilfe kann der Landwirt bei einem großen Anteil händisch bewirtschafteter Flächen nur etwa 8 bis 12 GVE im Sommer halten, während für den Winterbetrieb für einen Familienbetrieb etwa 20 GVE wünschenswert wären. Investitionen in den Maschinenpark wer-



Hof in Dornbirn. Die Gestaltung des Wohngebäudes links im Bild entspricht Repräsentationsvorstellungen beim üblichen Einfamilienhausbau. Wären hier nicht besondere Gestaltungsbedingungen zu berücksichtigen? Rechts im Bild ist ein Zuchtbetrieb zu erkennen. Ist dies noch ein landwirtschaftliches Gebäude im Sinne des Raumplanungsgesetzes oder sollte nicht der Bau derartiger Betriebe von einer Sonderwidmung abhängig gemacht werden? (Foto: W. J. Reith).

den vielfach weit über das erforderliche Ausmaß gemacht, dies einerseits, weil die Bewirtschaftungszeit kurz ist und deshalb ein Maschinenring Probleme mit sich bringt, andererseits aber, weil der Maschinenpark als prestigesteigernd angesehen wird. Alpen sind oft mangelhaft bestoßen, weil im Tal ein besserer Milchertrag einem geringeren Personalaufwand bei besserer Ausnützung der Investitionen gegenüber steht.

Der knappen Problemschilderung können aber auch imponierende Leistungen gegenübergestellt werden. Bemerkenswert ist etwa die *Erschließung* des Berggebietes mit Güter-, Alp- und Forstwegen.³⁵ Mit dem neuen Landwirtschaftsförderungsgesetz³⁶ wurde wichtiges Neuland bei der *Förderungspolitik* betreten. Der Gefahr der Brachlegung



Dünserberg.
Wie lange und
in welcher Form
kann die Be-
wirtschaftung der-
artiger Hanglagen
noch sichergestellt
werden?
(Foto:
Landesbildstelle
Bregenz).

und damit der Beeinträchtigung der Kulturlandschaft sowie der Gefahr einer mangelnden Ernährungssicherung wird mit Bewirtschaftungsprämien in Form von Direktzahlungen entgegengewirkt. Der Entscheid für diese Maßnahme wurde durch die erwähnte Agrarstrukturuntersuchung vorbereitet. Die Flächenprämien werden für verschiedene Zonen differenziert ausgerichtet. Neben dem zusätzlichen Einkommen für die Landwirte war sicher als Erfolg zu verbuchen, daß unter anderem bereits brachgelegte Flächen wieder bewirtschaftet wurden. Allerdings sollte die Beurteilung der Bewirtschaftungszonen wesentlich verfeinert werden. Im Sinne eines zielführenden Einsatzes der Mittel wäre zu prüfen, ob die jeweilige Fläche auch *langfristig* gehalten werden kann oder ob sich nicht andere Maßnahmen, etwa die Brachlegung oder eine Aufforstung aufdrängen. Durch das Gesetz werden übrigens auch weitere Förderungsmaßnahmen geregelt.³⁷

12. Folgerung:

Zentrale, aber nicht ausschließliches Problem des Berglandwirtes sind die bescheidenen Einkommenserwartungen. Ausgleichszahlen für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse sollte der Charakter einer Subventionierung genommen werden. Hier beschreitet das Landwirtschaftsförderungsgesetz einen neuen Weg. Allerdings wäre es wünschenswert, die Mittel noch gezielter einzusetzen und das gesamte Förderungspaket für die Berglandwirtschaft zu überprüfen.

Immaterielle Probleme

Gerade im Bereich der Berglandwirtschaft stellen sich neben den Problemen der Einkommenssteigerung und der hohen Arbeitsbelastung auch andere Probleme, deren Bewältigung nicht im gleichen Sinne planbar ist. Das *Sozialprestige* des Berufes ist sehr gering. Die Arbeitsbelastung muß auch auf die mithelfenden Familienangehörigen ausgedehnt werden. Hier sind originelle Lösungen nötig, um dem Berglandwirt und seiner Familie beispielsweise zu einem freien Wochenende oder zu einem in anderen Berufssparten selbstverständlichen Urlaub zu verhelfen. Verständlich, daß es unter diesen Umständen für den jungen Landwirt sehr schwierig ist, eine Ehepartnerin zu finden, deren Mithilfe auf dem Hof unerlässlich ist. Weitere Probleme stellen sich etwa beim oft gefahrvollen Schulweg der Kinder, den Bildungs-

möglichkeiten überhaupt und allgemein bei zwischenmenschlichen Kontakten, wenn beispielsweise im Winter über längere Zeit die Wegverhältnisse schlecht sind.

13. Folgerung:

Das Problem der Berglandwirtschaft kann nicht allein mit einkommenspolitischen Maßnahmen gelöst werden. Wichtiges, aber schwer lösbares Problem ist die Verbesserung des Ansehens, das ein Berglandwirt in unserer Gesellschaft genießt. Hier darf allerdings eine geringfügige Verbesserung in der letzten Zeit vermutet werden, die auf die allgemeine Zukunftsangst und die Angst vor mangelnder Versorgung zurückgeht.



Berglandwirt im
Montafon
Das romantische
Bild
des bescheidenen
Berglandwirtes
muß korrigiert
werden.
(Foto: Landes-
bildstelle Bregenz).

DIE BEHANDLUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER PROBLEME IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG

Flächenwidmungsplanung

Das Raumplanungsgesetz³⁹ bestimmt, daß als Freiflächen alle Flächen zu widmen sind, die nicht als Bauflächen, Bauerwartungsflächen, Verkehrsflächen oder Vorbehaltsflächen gewidmet werden. Innerhalb der Freiflächen sind je nach Erfordernis und Zweckmäßigkeit Landwirtschaftsgebiete, Sondergebiete und Freihaltegebiete festzulegen. Bezeichnenderweise wird in der Planzeichenverordnung³⁹ keine entsprechende farbliche Bezeichnung des Landwirtschaftsgebietes festgelegt. So ist das *Landwirtschaftsgebiet* in den Flächenwidmungsplänen im allgemeinen ein *Restgebiet* nach Abzug der übrigen Flächen, wobei die tatsächliche Nutzbarkeit für die Landwirtschaft nicht beurteilt wird. Im Gegensatz dazu wird beispielsweise im Kanton St. Gallen dazu übergegangen, in den Zonenplänen nur diejenigen Flächen als Landwirtschaftszonen auszuweisen, die tatsächlich langfristig für die Landwirtschaft benötigt werden.⁴⁰ Subventionen für landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen sollen dann nur in dieser Zone ausgerichtet werden.

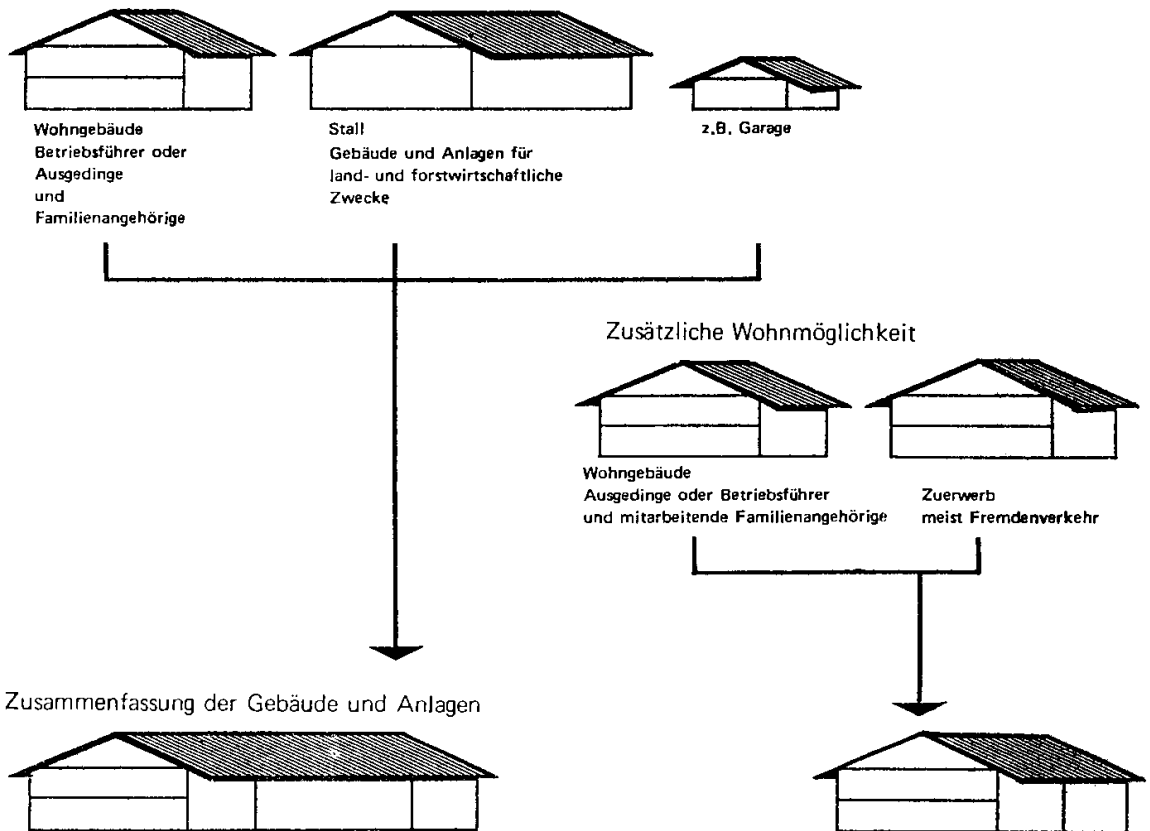
14. Folgerung:

Die Landwirtschaft ist gemäß Vorarlberger Raumplanungsgesetz eine Restfläche, gewissermaßen ein „Rohlandwirtschaftsgebiet“. Es wäre zu prüfen, ob nicht die tatsächlich für die Landwirtschaft nutzbaren Flächen mit diesem Titel bezeichnet werden sollten und Subventionen und Steuerbegünstigungen für die Landwirtschaft im Sinne einer Konzentration der Mittel nur in diesen begrenzten Gebieten gelten sollen.

Bauführungen in Landwirtschaftsgebieten

Gemäß Raumplanungsgesetz⁴¹ dürfen in Landwirtschaftsgebieten Gebäude und Anlagen für land- und forstwirtschaftliche Zwecke und Zuerwerbe einschließlich der dazugehörigen Wohnräume und Wohngebäude errichtet werden. In Auslegung dieser Bestimmung wurde eine sehr großzügige Regelung getroffen, die wie folgt zusammengefaßt werden kann:⁴² Als „dazugehörend“ im Sinne des Gesetzes gelten Wohnräume und Wohngebäude für den Betriebsführer, für die in

Zulässige Bauführungen im Landwirtschaftsgebiet



Zulässige Bauführungen im Landwirtschaftsgebiet in Vorarlberg. Neben den eigentlich für die Betriebsführung notwendigen Gebäuden und Anlagen kann auch ein zusätzliches Gebäude für den Betriebsübergeber bzw. den Betriebsübernehmer und die im Haushalt lebenden Familienangehörigen errichtet werden. Ein weiteres Gebäude für einen Zuerwerb ist gestattet. Die landwirtschaftliche Siedlung kann zu einem kleinen Weiler werden. Eine sorgfältige Planung und eine Zusammenfassung der Gebäude wird empfehlenswert sein. (Grafik: Planungsbüro C. Fingerhuth, Zürich, Entwurf: W. J. Reith).

land- oder forstwirtschaftlichen Voll- oder Zuerwerbsbetrieben beruflich mitarbeitenden Familienangehörigen und Dienstnehmer sowie für im Ausgedinge lebende Personen. Auch Wohnräume von Haushaltsangehörigen der genannten Personen sind „dazugehörend“. Weiters dürfen auch Gebäude und Anlagen errichtet werden, die der Ausübung von Zuerwerben dienen. Auch den gewerberechtlichen Vorschriften unterliegende Tätigkeiten (z. B. Fremdenpension, Güterbeförderung) gelten als Zuerwerbe. Vorausgesetzt wird allerdings, daß die Tätigkeiten *neben* dem land- und forstwirtschaftlichen Hauptberuf ausgeübt werden und mit dem Betrieb in einem näheren räumlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang stehen.

Sofern es zweckmäßig und notwendig erscheint, sollen aus volkswirtschaftlichen Erwägungen und im Hinblick auf ein gepflegtes Orts- und Landschaftsbild auch *bestehende Wohnobjekte in Freiflächen*, al-

so auch in Landwirtschaftsgebieten, erhalten werden. Sogar Umbau, begrenzter Zubau oder gar Neubau in unmittelbarer Umgebung sollen gestattet werden.⁴³ Diese Regelung, die im Rahmen der Ortsplanung Bürserberg im Auftrage des Landes⁴⁴ ausgearbeitet wurde, hat inzwischen in rechtskräftige Flächenwidmungspläne Eingang gefunden. Ausgenommen ist allerdings ausdrücklich der Wirtschaftsteil aufgelassener landwirtschaftlicher Betriebe.

Mit dieser extensiven Auslegung kann ein landwirtschaftlicher Hof aus mehreren Gebäuden bestehen und einen Weiler darstellen. Bei Baubewilligungen ist daher in besonderem Maße landschaftlichen Rücksichten Rechnung zu tragen.

19. Folgerung:

Durch die extensive Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen von Bauführungen im Landwirtschaftsgebiet können Gehöfte mit mehreren Gebäuden entstehen. Bei der Planung dieser Siedlungen ist besondere Sorgfalt zu üben. Bei bestehenden Wirtschaftsgebäuden ist nach der derzeitigen Regelung mit Verfall zu rechnen, ein Problem, das insbesondere bei zusammengebauten Wohn- und Wirtschaftsgebäuden zu problematischen Lösungen führen wird. Eine flexible Praxis wäre hier anzustreben.

Grünzonen im Talgebiet

Da die Gemeinden im Talgebiet gemäß früheren Ausführungen oft nicht die Kraft haben, dem bodenpolitischen Druck zu widerstehen, ist die Abgrenzung von Grünzonen und deren Sicherung in einem Landesraumplan wichtig. Damit ist allerdings erst ein erster Schritt gemacht, weitere müßten folgen. Den Landwirten sollte die Möglichkeit gegeben werden, ihre Pachtflächen strukturgerecht zu arrondieren. Es wäre zu überlegen, ob Mittel gefunden werden können, um heute teilweise ungenügend bewirtschaftete Flächen einer Bewirtschaftungspflicht zu unterstellen. Eine derartige Bewirtschaftungspflicht ist in Baden-Württemberg eingeführt worden.⁴⁵

Neben strukturverbessernden Maßnahmen sollten auch vermehrt *landschaftspflegerische Maßnahmen* getroffen werden, etwa die Anlage von „Stützpunkten“ für Flora und Fauna, die Gestaltung von Kiesgruben etc. Da die Grünzone unter anderem eine Erholungsfunktion hat, muß darauf geachtet werden, daß die Landwirte durch diese beeinträchtigt werden. Spezielle Erholungsflächen wie z. B. Picknick-Plätze sollten zur Verfügung stehen.

16. Folgerung:

Die Abgrenzung einer Grünzone durch einen Landesraumplan stellt eine wichtige Maßnahme für die Landwirtschaft dar, die durch weitere strukturverbessernde Maßnahmen, z. B. eine Bewirtschaftungspflicht, ergänzt werden könnte. Daneben sollte auch der Gestaltung der Landschaft für die Erholung Beachtung geschenkt werden.

KOMPROMISSE IM BERGGEBIET

Flächenwidmung

Die erwähnte finanzielle Situation der Landwirte läßt eine *Kapitalbildung* für Investitionen meist nicht zu. Der Verkauf von Boden wird daher vielfach als einziges Mittel angesehen, um zu den notwendigen Eigenmitteln bei Verbesserungsmaßnahmen zu kommen. Dies soll mit folgendem Zitat belegt werden: „Das Grundkapital des Bauern ist sein Boden. Eine Möglichkeit zur Erlangung von Kapitalreserven wäre, ungünstig zu bewirtschaftende Nutzungsflächen zu möglichst hohen Preisen zu verkaufen“.⁴⁵ In der Folge wird eine Kompensation für den Verzicht gefordert, Bauland zu verkaufen. Daß diese Forderung nicht so abwegig ist, zeigt die Diskussion um das schweizerische Raumplanungsgesetz, wo festgehalten ist, daß durch Spezialgesetz ein *volkswirtschaftlicher Ausgleich* zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung zu regeln ist.⁴⁷ In Vorarlberg ist mit den erwähnten Flächenprämien ein erster Schritt in dieser Richtung bereits erfolgt. Trotzdem ist es natürlich gerade in ländlichen Gemeinden, besonders in Streusiedlungen, außerordentlich schwierig, dem Druck nach vermehrter Widmung von Bauflächen zu begegnen, insbesondere, weil die Verantwortlichen einerseits durchaus die Probleme der Landwirtschaft verstehen können, andererseits aber die Gemeinde im Sinne einer rationellen und gesamtgesellschaftlichen Zielsetzung handeln muß. Die politischen Vertreter sind hier in einer schwierigen Lage, weil gerade in kleinen Gemeinden die Einwohner befreundet und untereinander verwandt sind und das Ziel der — wenn man so sagen darf — „Politik“ ein „es allen recht machen“ ist.

Das Raumplanungsgesetz⁴⁸ bestimmt, daß als Bauflächen Flächen nicht gewidmet werden dürfen, wenn deren Erschließung unwirtschaftliche Aufwendungen erfordern würde. In bezug auf die Abwasserbeseitigung ist der Anschluß an eine öffentliche Kanalisation mit Kläranlage nötig.⁴⁹ Es muß heute allerdings erwartet werden, daß ei-

nige auch bereits aufgelegte Flächenwidmungspläne im Berggebiet zu großen abwassertechnischen Aufwendungen führen werden. Außerdem ist es an sich Ziel jeder vernünftigen Flächenwidmungsplanung, eine einigermaßen geschlossene und im Raum begründbare Abgrenzung der Bauflächen zu finden. Wenn dieses Prinzip zugunsten von Einzelinteressenten durchlöchert wird und etwa gemäß den Wünschen der Landwirte an verschiedenen Stellen in gestreuter Form für die Landwirtschaft weniger gut nutzbare Flächen als Bauflächen gewidmet werden, wird früher oder später der Druck auf die Behörden kommen, auch das zwischen diesen Bauflächen liegende Landwirtschaftsgebiet als Bauflächen zu widmen. Andererseits ist es heute leider noch kaum vorstellbar, *bodenreformatorische Maßnahmen* mit Einfluß der Bauflächen durchzuführen, d. h. durch entsprechende Operationen jedem Grundbesitzer einen „gerechten“ Anteil an den von einer Gemeinde ausgewiesenen Bauflächen zu sichern. Die Landesregierung kann durch Verordnung Gebiete von der Anschlußpflicht an eine öffentliche Kanalisation ausnehmen, wenn dies wegen der Lage der Gebiete und der Art der Besiedlung geboten ist und die Erreichung der Raumplanungsziele nicht gefährdet ist.⁵⁰ Damit wird je nach Auslegung die Möglichkeit geboten, in ausgesprochenen Streusiedlungen auch weit abgelegene Fraktionen mit bescheidenen Bauflächen auszustatten mit dem Ziel, eine „Vereinsamung“ der Höfe abzuwenden und den Landwirten eine (vielleicht auch einmal in der Landwirtschaft) mithelfende Nachbarschaft zu sichern. Derartige Ausnahmen werden derzeit in bescheidenem Rahmen gemacht, wobei allerdings noch keine rechtliche Möglichkeit gesehen wird, den Kreis der Bauberechtigten auf solchen Bauflächen etwa auf nicht in der Landwirtschaft tätige Familienangehörige des Landwirts zu beschränken.

17. Folgerung:

Die Flächenwidmungsplanung ist nicht das Instrument, das die strukturellen Probleme der Berglandwirtschaft lösen kann. Gewisse planungstechnische und planungspolitische Kompromisse bei der Widmung von Bauflächen sind derzeit offenbar nötig und werden auch gemacht. Die damit erzielten Lösungen sind allerdings fragwürdig und nur mit dem Mangel besserer Planungsverfahren zu rechtfertigen.

Erhaltung bestehender Bausubstanz

Die Verpachtung von *Zweithöfen* und *Maisäßen* im Berggebiet wird in den Freiflächen geduldet. Allerdings dürfte diese Praxis davon abhängig sein, daß diese „Zweitwohnungen“ nicht mit einem für diese

Gebäude unüblichen Komfort ausgestattet werden. Auch sind dem Pächter entsprechende Auflagen zu machen, wie sie beispielsweise in einem Mustervertrag der Gemeinde Sonntag⁵¹ formuliert sind. Derartige Auflagen sind u. a.: Betreuung von Gebäude und Inventar, landwirtschaftliche oder gärtnerische Nutzung des Grundstücks, Pflege der Obstbäume, kein Verkauf von geerntetem Heu usw., unentgeltliche Hand- und Spanndienste, usw.

18. Folgerung:

Bei der Erhaltung der Besiedlung und der Erhaltung der auch für Landwirtschaft und Landschaft charakteristischen Gebäude in den Freiflächen ist ein weitgehendes Entgegenkommen des Gesetzgebers und der Behörden festzuhalten.

Regionale Zusammenarbeit

In den Berggebieten haben sich weitgehend regionale *Planungsgemeinschaften* etabliert. Diese Gemeinschaften sind einerseits „*Forderungsgemeinschaften*“ gegenüber Land und Bund in der Erkenntnis, daß die Vorlage gemeinsamer und etappisierter Vorschläge für die infrastrukturelle Ausstattung überzeugender wirken. Als gutes Beispiel kann hier etwa das Verkehrskonzept der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald⁵² genannt werden. Andererseits sind die regionalen Gemeinschaften etwa im Falle des Großen Walsertales auch *Koordinationsstelle* für die örtlichen Planungen. Es ist zu hoffen, daß sich diese Tätigkeit nicht auf die notwendigste Koordination der örtlichen Flächenwidmungsplanung beschränkt. Nachdem wir festgestellt haben, daß Flächenwidmungsplanung nur wenig an die Lösung der Probleme im Berggebiet beitragen kann, wäre es wünschenswert, die Planungsarbeiten so breit anzulegen, daß auch strukturverbessernde Maßnahmen diskutiert und angeregt werden können. Hiezu gibt es gute Beispiele in der Schweiz, wie im Rahmen von Regionalplanungen die Grundlage zu einer weiteren Zusammenarbeit gelegt werden konnte und der Wille zur Eigeninitiative und damit auch das Selbstbewußtsein einer Region gestärkt werden kann. Es wäre schade, wenn derartige Möglichkeiten aus finanziellen Gründen verpaßt werden, denn selbstverständlich wird der im Rahmen der Regionalplanung unter Umständen beigezogene Agrar-Experte eine Honorarforderung stellen.

19. Folgerung:

Regionalplanung im Berggebiet sollte sich nicht nur auf koordinierte Flächenwidmungsplanung beschränken. Die Regionalplanung kann Grundlagen für strukturverbessernde Maßnahmen erarbeiten und Eigeninitiativen der Region anregen. Sie sollte vom Land auch soweit gefördert werden, daß die Entscheidungsgrundlagen über eine weitere Förderung im Berggebiet direkt aus der Praxis in die Politik einfließen können. (Als Beispiel könnte hier etwa ein Nutzungskataster erwähnt werden, der Auskunft über die heutige und mögliche künftige Bewirtschaftung der Flächen gibt. Bewirtschaftungsprämien sollten dann nur auf tatsächlich langfristig haltbare Flächen ausgerichtet werden).

Zusammenfassung

Im ersten Teil wurde versucht, die gesetzlichen Grundlagen und die Zielsetzungen der Raumordnungspolitik und der Agrarpolitik gegeneinander abzuwägen. Aus der knappen Problemschilderung im 2. Teil und einer Darstellung der heute üblichen Raumplanung im 3. Teil resultieren verschiedene Feststellungen, die gleichsam als Streiflichter aufzeigen sollen, daß Raumplanung kein isoliertes Metier der staatlichen Planung sein kann, sondern vielmehr die Aufgabe hat, ein Zusammenführen und die Koordination der Ressort-Interessen zu bewerkstelligen. In diesem Sinne sollte die Agrarpolitik in die Raumordnungspolitik integriert werden. Insbesondere im Berggebiet ist neben der Ordnung und Sicherung des Landesgebietes auch die Entwicklung und Gestaltung desselben von ausschlaggebender Bedeutung.

20. Folgerung:

Raumplanung bedeutet die Zusammenführung und bereinigte Koordination von Partikularinteressen mit dem Ziel, den voraussehbaren kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung eines Raumes zu entsprechen.⁵³ Damit kommt der Raumplanung die Aufgabe zu, neben der erwähnten vertikalen Koordination auch eine horizontale Koordination von Ressort-Interessen anzustreben.

¹ VN, 9. I. 1974, S. 5 (Hillek W., Wer . . .)

² Tichatschek E., Raumordnung und Raumplanung in Österreich, Wien 1973, S. 13.

³ Raumplanungsgesetz, Gesetz über die Raumplanung, Landesgesetzblatt Nr. 15/1973; im folgenden abgekürzt: RPG.

⁴ Die folgenden Bemerkungen dieses Abschnitts sind sinngemäß einem Referat von Dr. H. Feurstein vor der Vorarlberger Juristischen Gesellschaft über das Vorarlberger Raumplanungsgesetz (am 29. 6. 1973 im Wirtschaftsförderungsinstitut Dornbirn) entnommen.

⁵ BGBl. Nr. 162/1954.

⁶ Vgl.: Österreichische Raumordnungskonferenz, Geschäftsordnung und Arbeitsprogramm, Ausgabe August 1972.

⁷ Feurstein H., Die neuen Vorarlberger Gesetze über die Raumplanung, Baurecht und Landschaftsschutz, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 17. Jg., Hft 5/1973, S. 14 f.

⁸ RPG, § 2, Abs. 2, lit. d.

⁹ RPG, § 2, Abs. 2, lit. b

¹⁰ Wurzer R., Raumordnung Vorarlberg, Bd. 2: Entwurf des Landesentwicklungsprogrammes, HRSG. Amt der Vorarlberger Landesregierung, 1972.

¹¹ Vgl.: VN, 28. 10. 1974, S. 3, Grünzonenplanung für Rheintal und Walgau.

¹² RPG, § 6, Abs. 1.

¹³ Die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald hat seit 1969 in Ausschüssen eine Reihe sogenannter „Konzepte“ entwickelt.

¹⁴ Art. 22ter und 22quater BV vom 21. 3. 1969.

¹⁵ Bundesgesetz über die Raumplanung (Vom 4. Oktober 1974).

¹⁶ Grundverkehrsgesetz, LGBL. Nr. 36/1973.

¹⁷ Groiss R.-E., Der Plan im österreichischen Agrarrecht, Veröffentlichungen des österreichischen Instituts für Agrarsoziologie und Agrarrecht, HRSG. Prof. Dr. Hans Bach, Linz, 1974, S. 64 ff.

¹⁸ Vgl.: Groiss R.-E., a.a.O., S. 80.

¹⁹ An Teilplanungen werden angeführt: Landschaftsplanung, Siedlungsplanung, Verkehrsplanung, Planung der öffentlichen Bauten und Anlagen, Versorgungsplanung.

²⁰ ORL-Institut ETHZ, Sondernummer: Landschaftsplanung, Informationen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Oktober 1970, Nr. 18, S. 22.

²¹ Vgl. dazu ein Arbeitspapier der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer: Kommission für Berglandwirtschaftsfragen, Delegation Vorarlberg, Bregenz, den 26. September 1974.

²² Förderungsmaßnahmen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1974, HRSG. BfLF, S. 41 ff.

²³ Vgl.: Nussbaumer A., Raumordnung in wirtschaftspolitischer Sicht, hektogr. Vortragsmanuskripte, Alpbach 1969.

²⁴ RPG, § 3.

²⁵ Schlotter H.-G., Raumordnungs- und agrarpolitische Ziele in der landwirtschaftlichen Raumplanung, in: Grundlagen und Methoden der landwirtschaftlichen Raumplanung, HRSG. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1969, S. 33.

²⁶ Flückiger H., Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970.

²⁷ Vgl. Abb. 1 meines Beitrages „Raumplanung als Voraussetzung für die Entwicklung eines Erholungsgebietes, in Montfort Heft 4/1974, S. 542.

²⁸ Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (Vom 28. Juni 1974).

²⁹ Agrarstruktur-Untersuchung, Unterlage zur Pressekonferenz von Landesrat Konrad Blank, Bregenz, 24. Mai 1974.

³⁰ Die landwirtschaftlichen Kleinproduktionsgebiete und die regionalen Betriebs-typen der Vorarlberger Landwirtschaft, Unterlagen für den landwirtschaftlichen Be-

triebsdienst, Bd. Vorarlberg, HRSG., Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1971.

³¹ Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abgrenzung der Berggebiete, PrsA-Stat. 929/74, hektogr. Manuskript.

³² Agrarstruktur-Untersuchung, a. a. O., S. 2.

³³ Hämmerle W., Entagrarisierung in Dornbirn?, Beiträge zur alpenländischen Wirtschafts- und Sozialforschung, Folge 93, Innsbruck 1970, S. 51.

³⁴ Vgl. u. a.:

– Deuschle E., Die Bregenzerwälder Landwirtschaft, Beiträge zur alpenländischen Wirtschafts- und Sozialforschung, Folge 130, Innsbruck 1971.

– Hehle E., Strukturanalyse der Landwirtschaft des Großen Walsertales und Schwerpunkte in der regionalen Förderung, unveröffentl. Manuskript.

– Fritsche K., Das Große Walsertal und seine Landwirtschaft, in Montfort 1974/Heft 4, S. 459 ff.

³⁵ Vgl.: Kühne J., Die Bedeutung der landwirtschaftlichen Verkehrserschließung im Bergland für den Fremdenverkehr, in: Jahresbericht 1962/63, Landesverband für Fremdenverkehr in Vorarlberg, S. 19 ff.

³⁶ Gesetz über die Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Landwirtschaftsförderungsgesetz), LGBL 16/1974.

³⁷ Dipl. Ing. Dr. W. Pfefferkorn ging an der erwähnten Tagung „Landwirtschaft und Raumplanung“ ausführlich auf das Landwirtschaftsförderungsgesetz ein. Thema des Referats: „Das neue Vorarlberger Landwirtschaftsförderungsgesetz – strukturpolitische und raumplanerische Möglichkeiten“.

³⁸ RPG, § 16, Abs. 1 und 2.

³⁹ Planzeichenverordnung, Entwurf, Raumplanungsstelle Bregenz, 1974.

⁴⁰ Entwurf: Richtlinie zur Ausscheidung von Landwirtschaftszonen im Kanton St. Gallen, Planungsamt des Kantons St. Gallen, 29. 4. 1974.

⁴¹ RPG, § 16, Abs. 3.

⁴² Raumplanungsgesetz, Durchführungserlaß (Entwurf), VIe-811.1/1975 S. 1 f.

⁴³ a. a. O., S. 3.

⁴⁴ Vgl. meine Ausführungen zur Ortsplanung Bürserberg in meinem Beitrag: „Raumplanung als Voraussetzung . . .“, a. a. O., S. 546 ff.

⁴⁵ Landwirtschaftsgesetz vom 14. März 1972, § 26: „Zur Verhinderung von Beeinträchtigungen der Landeskultur und der Landespflege sind die Besitzer von landwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken verpflichtet, ihre Grundstücke zu bewirtschaften oder dadurch zu pflegen, daß sie für eine ordnungsgemäße Beweidung sorgen oder mindestens einmal im Jahr mähen.“ Wenn der Besitzer der Bewirtschaftungspflicht nicht nachkommen kann oder will, muß er das Grundstück verpachten (im Extremfall kostenlos).

⁴⁶ Hehle E., a. a. O., S. 14.

⁴⁷ Bundesgesetz über . . . , a. a. O., Art. 45 (Volkswirtschaftlicher Ausgleich und Abgeltung).

⁴⁸ RPG, § 13, Abs. 2, lit. b.

⁴⁹ a. a. O., Abs. 4.

⁵⁰ a. a. O.

⁵¹ Pachtvertrag, (ohne weitere Bezeichnung), erhalten von der Gemeinde Sonntag.

⁵² Verkehrskonzept für den Bregenzerwald, erstellt von der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald im Jahre 1969.

⁵³ Vgl. RPG, § 2, Abs. 1.