© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Klaus Hubacek
Wolfgang Bauer

Reports

R-142

DER EINSATZ ÖKONOMISCHER ANREIZMASSNAHMEN BEI DER ERRICHTUNG DES NATIONALPARKS NEUSIEDLER SEE - SEEWINKEL

Wien, 1997

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Projektleitung
Maria TIEFENBACH

Autoren
Klaus HUBACEK & Wolfgang BAUER,
Interdisziplinäres Institut für Umwelt und Wirtschaft, Wirtschaftsuniversität Wien

Übersetzung
Brigitte READ

Layout
Ursula DUMHS

Die Autoren möchten allen ihren Dank aussprechen, die zum Gelingen des Projektes und zur Entstehung des vorliegenden Berichts beigetragen haben. In unseren Erhebungen zum historischen Prozeß der Nationalparkwerdung waren wir speziell auf die Bereitwilligkeit und Kooperation der beteiligten Personen angewiesen. Hier möchten wir besonders allen danken, die sich uns für oftmals stundenlange Interviews zur Verfügung stellten. Für die vielen wertvollen Anregungen und Diskussionsbeiträge möchten wir uns namentlich bei folgenden Personen bedanken: Gunther Maier, Sabine Sedlacek, Sabine O`Hara, Chis Prell, Peter Kaufmann, Uwe Schubert, Horst Reiger, Brigitte Pasler, Eva Michlits, Erika und Herbert Bauer, Irina Grabowski, Ernst Jarosch und Manfred Schneider.

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber: Umweltbundesamt, Spittelauer Lände 5, A-1090 Wien

Druck: Riegelnik

© Umweltbundesamt, Wien, 1997
Alle Rechte vorbehalten (all rights reserved)
ISBN 3-85457-372-3

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung i
Summary vii

1 EINLEITUNG 1

2 GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK 2

2.1 Das Gebiet - Ein Grenzlandschicksal 2

2.1.1 Naturraum - Zwischen Zähmung und Zerstörung 2
2.1.1.1 Der Neusiedler See 2
2.1.1.2 Der Seewinkel 3
2.1.1.3 Der Hanság 3

2.1.2 Eine kurze Geschichte der Region 4
2.1.2.1 Der Ursprung (bis zu den 20er Jahren) 4
2.1.2.2 Die Zwischenkriegszeit: Aufbruch in „moderne Zeiten“ (20er - 40er) 4
2.1.2.3 Die Nachkriegszeit: Durchbruch der Moderne (40er - 70er) 5

2.2 Entwicklung des Naturschutzes in der Region 6

2.2.1 Zwischenkriegszeit und nationalsozialistische Herrschaft: Der Beginn 7

2.2.2 Nachkriegszeit bis 1960: Wirtschaftswunder 7

2.2.3 Die 60er: Nutzung über alles 8

2.2.4 Die 70er: Vom Nutz- zum Schutzdenken 9

2.2.5 Die 80er: Annäherung von Ökonomie und Ökologie? Der Nationalpark nimmt Gestalt an 11
2.2.5.1 Der politische Hintergrund 11
2.2.5.2 Die Entwicklung im Seewinkel 12

2.2.6 Die Errichtung des Nationalparks - Die entscheidende Wende (1987- 1994) 15

3 DER NATIONALPARK HEUTE 19

3.1 Die Nationalparkfläche 19

3.2 Der Nationalpark als Unternehmen 20

3.2.1 Die rechtliche Grundlage 20

3.2.2 Verwaltung und Finanzen 20

3.2.3 Der institutionelle Rahmen 21

3.2.4 Flächensicherung 22

3.2.5 Öffentlichkeitsarbeit 22

3.3 Nationalparkforschung 23

3.3.1 Nationalprojekte der AGN (1990-1992) 23

3.3.2 Nationalparkforschung seit 1994 24

3.4 Biotoppflege 24

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

4 UMWELTPOLITISCHE INSTRUMENTE 26

4.1 Umwelt und Biodiversität in der ökonomischen Theorie 26

4.1.1 Ursachen der Bedrohung der biologischen Vielfalt 26

4.1.1.1 Unmittelbare Ursachen des Verlusts von biologischer Vielfalt - “proximate causes“ 26

4.1.1.2 Fundamentale Ursachen - “underlying, fundamental causes“ 28

4.1.2 Umwelt als Öffentliches Gut - Externe Effekte - Soziale (Umwelt)Kosten 28

4.1.3 Lösungsprinzipien 29

4.1.4 Subjekte der Naturschutzpolitik 32

4.2 Instrumente zum Schutz der Natur 33

4.3 Ökonomische Anreizmechanismen 35

4.3.1 Positive Anreize 37

4.3.1.1 Nutzungsüberlassungen gegen Pachtzahlung 37

4.3.1.2 Artenschutzprogramme 37

4.3.1.3 Subventionen für umweltfreundlichere Bewirtschaftungsformen 37

4.3.2 Negative Anreize 38

4.3.3 Indirekte Anreize 38

4.3.3.1 Die Bedeutung des institutionellen Umfeldes 38

4.3.3.2 Umweltzeichen 39

4.3.4 Aufheben von falschen Anreizen ("Removal of perverse incentives") 39

4.4 Emanzipatorische Instrumente 40

4.4.1 Information und Aufklärung 40

4.4.2 Kooperationslösungen 40

5 DIE NUTZUNGSANSPRÜCHE IN DER NATIONALPARKREGION 42

5.1 Landwirtschaft 42

5.1.1 Struktur und Bedeutung der Landwirtschaft im Raum Neusiedler/See - Seewinkel 42

5.1.2 Veränderungen der Bodennutzung 43

5.1.3 Nationalparkbedingte Anforderungen an die Landwirtschaft 43

5.1.3.1 Die Flächen im Nationalpark 43

5.1.3.2 Maßnahmen im unmittelbaren Nahbereich des Nationalparks 43

5.2 Jagd 46

5.2.1 Nationalparkbedingte Anforderungen an die Jagd 46

5.2.2 Der rechtlich-instutionelle Rahmen 46

5.2.3 Regelungen zum Zweck nationalparkgerechter Jagdmaßnahmen 46

5.2.3.1 Die Regelung der Jagd im Nationalparkgesetz 47

5.2.3.2 Lösungen durch privatrechtliche Vereinbarungen - Entschädigungen, Pacht 47

5.3 Fischerei 49

5.3.1 Die fischwirtschaftliche Nutzung des Sees 50

5.3.2 Veränderungen bei der Fischfauna 50

5.3.3 NP-konforme Maßnahmen, eingesetzte Instrumente 51

5.4 Tourismus 51

5.4.1 Entwicklung des Fremdenverkehrs in der Region 51

5.4.2 Tourismus und Nationalpark 53

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

5.5 Schilfwirtschaft 54
5.5.1 Die wirtschaftliche Nutzung des Schilfs 54
5.5.2 Der Nationalpark und das Ökosystem Schilfgürtel 54

6 AKZEPTANZ DES NATIONALPARKS IN DEN ANRAINERGEMEINDEN 56
6.1 Empirische Grundlagen 56
6.2 Zufriedenheit mit dem Nationalpark 56
6.2.1 Positive und negative Auswirkungen 57
6.2.2 „Selbstdefinition“ und Erwartungen (Gewinner und Verlierer) 57
6.3 Unterschiede bei den einzelnen Gemeinden 61
6.4 Einbindung der Bevölkerung und Verbesserungsvorschläge 61
6.5 Erweiterung des Nationalparks 62
6.6 Zusammenfassende Interpretation 62

7 RESÜMEE 64

8 LITERATURVERZEICHNIS 67

9 INTERVIEWPARTNER 70

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

ZUSAMMENFASSUNG

In der vorliegenden Monographie des Umweltbundesamtes wird der Einsatz ökonomischer Anreizmaßnahmen bei der Errichtung und dem Betrieb des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel dargestellt.

Die Möglichkeiten des Einsatzes ökonomischer Steuerungsmechanismen zum Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie sind heute weltweit Gegenstand verschiedener Untersuchungen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat beispielsweise eine Expertengruppe über ökonomische Aspekte der biologischen Vielfalt eingerichtet. Das Umweltbundesamt arbeitet in dieser Gruppe mit und hat unter anderem einen Kurzbericht über den Einsatz von ökonomischen Anreizmaßnahmen bei der Errichtung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel erstellt. Dieser Bericht wurde von den Experten auf internationaler Ebene mit großem Interesse aufgenommen, so daß, unter anderem aufgrund einer Anregung der Wissenschaftsorganisation der Vereinten Nationen (UNESCO), diese Studie erarbeitet wurde.

Entstehungsgeschichte des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel

Der Nationalpark befindet sich in einer Region, die über Jahrhunderte vorwiegend agrarisch genutzt wurde. Bereits Anfang dieses Jahrhunderts gab es Bestrebungen Natur und Landschaft zu erhalten, insbesondere die auch international vielbeachtete Flora und Fauna („das Vogelparadies“) zu schützen: In den 20er Jahren wurden zu diesem Zweck von privaten Naturschutzorganisationen Flächen angepachtet (die heute auch zu den Kernflächen des Nationalparks zählen). Die Idee einen Nationalpark zu errichten, wurde in den 30er Jahren erstmals formuliert.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde von seiten des Naturschutzes wiederholt die Forderung nach einem Nationalpark erhoben, allerdings dominierte der politische Wille, die Region durch agrarpolitische Maßnahmen aus der ökonomischen Rückständigkeit herauszuführen. Staatlich geförderte Trockenlegungen zum Zweck der Urbarmachung von Flächen für die Landwirtschaft, sowie einschneidende Eingriffe im Schilfgürtel zur Schaffung einer touristischen Infrastruktur am See hinterließen ihre Spuren nicht nur im Landschaftsbild des Seewinkels, sondern im gesamten Ökosystem.

Dennoch erfuhr der Neusiedler See mit dem Schilfgürtel 1977 internationale Anerkennung durch die Verleihung des Prädikats „Biosphären Reservat“ durch die UNESCO sowie 1983 durch die Aufnahme als „Ramsar Gebiet“ in die Liste der international bedeutenden Feuchtgebiete.

In den 80er Jahren begannen Konflikte, deren Lösung für die Nationalparkgründung richtungsweisend werden sollten. Der WWF, der seit den 60er Jahren zum Schutz vor allem der Vogelwelt Gebiete an der Langen Lacke gepachtet hatte, sah sich außer Stande, die Forderungen der Grundeigentümer für eine Verlängerung der Pacht zu erfüllen. Intensive Auseinandersetzungen zwischen WWF, den Grundeigentümern und den Landesbehörden waren die Folge, in deren Verlauf der WWF auch mehr finanzielles Engagement von staatlicher Seite forderte. Die Einigung erfolgte letztlich auf der Basis von Gutachten, die die Höhe der Entschädigungszahlungen für die Grundeigentümer - für beide Seiten akzeptabel - festlegten. Der immer wieder genannten Idee der Nationalparkgründung wurde jedoch von der Bevölkerung Skepsis entgegen gebracht, da man davon gravierende Einschränkungen bei der Nutzung der Flächen und somit den Entzug der Lebensgrundlagen befürchtete.

In den 80er Jahren gewann auch die Umweltpolitik zunehmend an Bedeutung. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene agierten Entscheidungsträger, für die die Errichtung des Nationalparks zu einem großen Anliegen wurde. Insbesondere die Idee eines grenz- und systemübergreifenden Nationalparks, dem das benachbarte Ungarn ebenfalls sehr aufgeschlossen gegenüberstand, bestach. Ein Verhandlungsteam bestehend aus Vertretern von Landesbehörden, des Umweltministeriums und durch Naturschutzorganisationen leistete die notwendige Informations- und Überzeugungsarbeit, so daß die Weichen für die Errichtung des Nationalparks - nach den Kriterien der Weltnaturschutzorganisation (IUCN) - gestellt werden konnten.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Von dem Nationalpark sind mehr als 1.500 Grundeigentümer betroffen. Im Zuge der Verhandlungen für den Nationalpark waren Lösungen für die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, wie Landwirtschaft, Jagd, Fischerei, Schilfwirtschaft, Siedlungs-interessen und Tourismus zu finden.

Ein beispielhafter Schritt konnte mit der Sicherung der Kernzone des Nationalparks gesetzt werden. Die Flächen der Kernzone sind im Eigentum der Familie Esterhazy, einer der wenigen Großgrundbesitzer der Region, der der Nationalparkidee sehr positiv gegenübersteht, wodurch die Verhandlungen wesentlich erleichtert wurden. In der Folge wurden nach und nach mit den kleinen Landwirten, die sich in Interessensgemeinschaften zusammengeschlossen haben, Vereinbarungen für weitere Nationalparkflächen abgeschlossen. Die finanziellen Mittel für die Anpachtung der Flächen und andere Entschädigungszahlungen wurden von der öffentlichen Hand (Bund und Land zu je 50%) zur Verfügung gestellt.

Der Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel wurde als erster von der IUCN in Kategorie II anerkannter Nationalpark in Österreich im Jahr 1993 eröffnet.

Nutzungskonflikte und Lösungsansätze

Die Veränderungen des Rahmens der Nutzung der natürlichen Ressourcen in der Nationalparkregion bildeten den sozioökonomischen Rahmen, in den der Prozeß der Nationalparkgründung eingebettet war. Besonders die Entwicklung der Landwirtschaft aber auch des Tourismus, den beiden bedeutendsten Wirtschaftszweigen der Region, war der Nationalparkerrichtung förderlich. Die anderen relevanten Wirtschaftszweige - Jagd, Fischerei und Schilfwirtschaft haben in der Region lange Tradition, ihre wirtschaftliche Bedeutung ging jedoch weitgehend verloren.

- Landwirtschaft

Die Entwicklung der Landwirtschaft im Raum Neusiedler See - Seewinkel ist - wie in ganz Europa - von einem Preisverfall für ihre Produkte geprägt. Produktionssteigende Technologien nützen in erster Linie Großbetrieben und verstärken den Konkurrenzdruck. Diese Entwicklungen wurden durch eine Agrarpolitik, die Überproduktion und Intensivwirtschaft vorantrieb, verstärkt.

Die Situation der Landwirtschaft hatte einen wesentlichen Einfluß auf die Nationalparkregion und die Gründung des Nationalparks. Trotz anfänglichen Mißtrauens setzte sich die Ansicht durch, daß der Nationalpark langfristig eine gute Alternative sei. Erleichtert wurde dieser Wandel auch durch die frühe Kooperationsbereitschaft der Landwirtschaftskammern, die ihren Mitgliedern die Vorteile eines Nationalparks aufzeigen konnte. Mit der Nationalparkerrichtung wurden auch Anreize für Änderungen und Extensivierungen der landwirtschaftlichen Nutzung geschaffen.

- Tourismus

Der Tourismus im Raum Neusiedler See - Seewinkel hat in den letzten Jahren viele Impulse in Richtung Umwelt- und Naturverträglichkeit erhalten und erlebte nicht zuletzt durch die steigende Popularität der Naturschätze der Region einen Aufschwung.

Zur Vermeidung negativer Auswirkungen, die durch die zahlreichen Besucher des Nationalparks entstehen können, werden Maßnahmen gesetzt. Ein wichtiger Punkt ist die Vorausinformation des Besuchers, um ihm bereits vor seinem Eintreffen die Sensibilität des Naturraums zu verdeutlichen. Dazu gehört auch die Einsicht, daß die Natur vielerorts am besten geschützt wird, wenn sie sich selbst überlassen bleibt und der Zugang zu bestimmten Gebieten für den Menschen nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Vorort wird der Besucher durch ein Besucherleitsystem mit Ver- und Geboten gelenkt. Ein Anziehungspunkt wurde mit dem Informationszentrum geschaffen.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Der Nationalpark ist heute ein wesentlicher Bestandteil des Tourismusangebotes im Burgenland und hat Symbolwirkung für die Umorientierung in Richtung „Sanfter Tourismus“. Das Erlebnis der Natur und die verbesserte Infrastruktur zur professionellen Vermittlung von Bildungsinhalten im Nationalpark und dessen Informationszentrum, in Kombination mit den Möglichkeiten zu sportlichen Aktivitäten, sollen auch in Zukunft Besucher anziehen.

- Jagd

In der Nationalparkregion spielt insbesondere die Jagd auf Wasservögel eine Rolle. Neben den direkten Verlusten an Tieren sind auch die indirekten Auswirkungen, durch die Jagd der Qualität des Schutzgebietes abträglich.

Die Lösung des Spannungsfeldes Jagd und Nationalpark ist derzeit gekennzeichnet durch einvernehmliche Regelungen im Rahmen von privatrechtlichen Vereinbarungen, in denen insbesondere finanzielle Entschädigungen für die Jagdberechtigten festgehalten sind. Mit dem Nationalparkgesetz wurde auch eine neue rechtliche Grundlage für die Jagd geschaffen: das geltende Jagdrecht wurde in der Kernzone sowie in explizit angeführten Teilbereichen der Bewahrungszone außer Kraft gesetzt. Um Schäden, die auf umliegenden Kulturen durch die Einstellung bzw. Reduktion der Jagd entstehen können, auszugleichen, werden seitens der Nationalparkverwaltung gepachtete Flächen landwirtschaftlich bearbeitet: so sollen Vögel von nicht im Nationalpark liegenden Kulturen abgehalten werden („Ablenkungsfütterungen“).

Eine weitere Möglichkeit zur nationalparkgerechten Jagd wäre die Pacht der Jagdreviere durch den Nationalpark. Grundsätzlich wird die Übernahme der Jagdrechte seitens der Nationalparkverwaltung auch angestrebt; andere Lösungsmodelle, die sich im Zuge der Verhandlungen ergeben können, sind aber sicher nicht ausgeschlossen.

- Fischerei

Die ökologisch betrachtet schwerwiegendste Folge der fischereiwirtschaftlichen Nutzung des Sees wurde durch Besatz und Einschleppung von nichtheimischen Fischarten verursacht. Der dadurch bewirkte Konkurrenzdruck führte zu einem starken Rückgang der heimischen Fischarten, die nur von geringem wirtschaftlichen Interesse waren. Obwohl es aufgrund der zahlreichen anthropogenen Einflüsse strittig ist, welche Fischpopulation als „ursprünglich“ zu bezeichnen ist, so ist man sich in Fachkreisen dennoch einig, daß die derzeitige Artenzusammensetzung natürlichen Verhältnissen nicht nahe kommt und fischökologische Managementmaßnahmen notwendig sind.

Eine zentrale Forderung ist die Einstellung von Besatzmaßnahmen (insbesondere mit Aalen). Da eine Abgrenzung des Nationalparkbereichs vom übrigen See in diesem Fall nicht möglich ist, müßten diese Maßnahmen den gesamten See umfassen, was allerdings für die Fischereiwirtschaft beträchtliche Einbußen zur Folge hätte. Gegen Abgeltung der Einbußen (analog zu Vereinbarungen in der Landwirtschaft und bei der Jagd) durch den Nationalpark wären die Fischer wohl bereit, derartigen Maßnahmen zuzustimmen. Sinnvoll wäre eine solche Lösung jedoch nur in Abstimmung mit Ungarn.

- Schilfwirtschaft

Die Schilfwirtschaft erlebte nach einem jahrzehntelangen Niedergang eine bescheidene Renaissance, jedoch ohne die Absatzmengen aus den Spitzenzeiten zu erreichen. Der Schilfschnitt gilt ökologisch als unbedenklich; auch der Nationalpark bedient sich dieser Nutzung in den Bewahrungszonen zur Biotoppflege.

Problematisch war in der Vergangenheit das weit verbreitete Abbrennen des Schilfs zur Förderung des Neuwuchses. Diese - zumeist illegale - Gepflogenheit scheint jedoch zurückzugehen, nicht zuletzt, da von Seiten der Behörden vehement dagegen vorgegangen wurde.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Ökonomische Anreizmaßnahmen

Als ökonomische Anreizmaßnahmen werden jene Ansätze bezeichnet, die sich des Preismechanismus zur Zielerreichung bedienen, wodurch Strukturfehler des Marktes, die zur Übernutzung des öffentlichen Gutes Umwelt führen, ausgeglichen werden sollen.

Ökonomische Anreizmaßnahmen (nach OECD 1996)

Positive Anreize		*Negative Anreize*	*Indirekte Anreize*	*Aufheben von falschen Anreizen*
Monetär	*Nicht monetär*			
Pacht Kauf Entschädigung Steuererleichterung Förderung	Vorbildwirkung Artenschutzprogramm	Eintrittsgeld Geldstrafe Steuern	Schaffung adäquater institutioneller Rahmenbedingungen Änderung institutioneller Rahmenbedingungen Umweltzeichen	Änderung verfehlter Agrarförderung Steuerreform

Im Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel kommen nachfolgende ökonomische Anreizmaßnahmen zum Einsatz:

- Positive Anreize - monetär

Im Falle des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel wurde durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für nationalparkkonforme Handlungsweisen ein Anreizsystem für ökologisch orientiertes Wirtschaften geschaffen (*Pacht, Entschädigung, Förderung*). Diese Ausgleichszahlungen basieren auf dem Grundsatz, daß Naturschutzmaßnahmen nur auf dem Verhandlungsweg implementiert werden und autoritäre hoheitsrechtliche Verfügungen vermieden werden sollen. Ziel ist, die Differenz aus dem Einkommen durch ortsübliche Bewirtschaftung und jener Bewirtschaftung, die einen höheren ökologischen Standard ermöglicht, auszugleichen und dadurch einen Anreiz für umweltkonformes Verhalten zu schaffen.

Ein Vorteil den diese Form des Naturschutzes („Vertragsnaturschutz“) bietet, liegt weiters darin, daß mit den Bewirtschaftern einvernehmliche Lösungen gesucht werden. Die Problemlösung erfolgt gemeinsam und nicht von „oben“. Für die monetären Anreize, müssen allerdings öffentliche Mittel bereitgestellt werden. Der schwer durchsetzbare hoheitliche Naturschutz wird erkauft.

- Postive Anreize - nicht monetär

Die umweltfreundliche Nutzung der Kulturlandschaft im Nationalparkgebiet durch die Nationalparkverwaltung hat *Vorbildwirkung* für die Landwirte der Region.

Die Aktivitäten der Nationalparkverwaltung beispielsweise zum Schutz der Großtrappe, aber auch die Beweidung mit seltenen Rinderrassen sind Beispiele für spezielle *Artenschutzprogramme* in der untersuchten Region.

- Negative Anreize

Im Nationalparkgesetz sind für vorschriftswidriges Verhalten *Geldstrafen* vorgesehen.

- Indirekte Anreize

Eine *Änderung institutioneller Rahmenbedingungen* erfolgte im Zuge der Nationalparkerrichtung durch den Zusammenschluß der Landwirte zu Interes-sensgemeinschaften. Diese wur-

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

den nach dem Vorbild der Urbarialgemeinde, eine aus der gemeinsamen Nutzung von Flächen entstandene Organisationsform mit langer Tradition, eingerichtet. Dieser Zusammenschluß von Nutzungsberechtigten ermöglichte einen raschen Informationsfluß und eine effiziente Verhandlungsführung, die bei der großen Zahl von Eigentümern und Nutzungsansprüchen sonst nicht möglich gewesen wäre. Die Interessen der Nutzer (Bauern, Jäger etc.) wurden in regelmäßigen Hearings zur Sprache gebracht und flossen in den Entscheidungsprozeß ein. Diese im Vorfeld des Nationalparks geschaffenen Institutionen dienen heute als wichtige Kommunikationsforen, die eine möglichst weitgehende Partizipation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen bzw. deren Interessensvertreter an den Vorhaben der Nationalparkverwaltung ermöglichen.

Mit dem Nationalpark wurde ein Nationalparklogo (*Umweltzeichen*) für ökologisches, nachhaltiges Wirtschaften in der Region eingeführt.

- Aufheben von falschen Anreizen

Manche wirtschafts- oder agrarpolitische Förderungsmaßnahmen können negative Auswirkungen auf schützenswerte Ökosysteme haben. Im Zuge der Nationalparkplanung und -umsetzung wurden die Förderungen, die für die Umwelt negativen Auswirkungen haben, analysiert und zum Teil abgebaut.

Resümee

Der Einsatz ökonomischer Anreizmaßnahmen basierend auf dem Prinzip des Vertragsnaturschutzes, unermüdlicher Aufklärungs- und Informationsarbeit seitens der Naturschutzbehörde und geeignete institutionelle Rahmenbedingungen haben wesentlich zur Implementierung des Nationalparks als Impuls für die Region beigetragen. Die dadurch entstandene positive Grundstimmung sollte eine konstruktive Basis sein, um die Idee für die der Nationalpark auch steht - ein harmonisches Verhältnis zwischen menschlichem Handeln und der Natur, im Bewußtsein der einheimischen Bevölkerung, aber auch der Besucher, zu verstärken. Von der Internalisierung entsprechend umweltbewußter Handlungs- und Wirtschaftweisen wird es abhängen, ob sich die gesamte Region zu einem geglückten Beispiel für die Aussöhnung von Ökonomie und Ökologie entwickeln kann. Mit der Schaffung des Nationalparks wurde diese Chance jedenfalls eröffnet.

Es ist sicherlich als großer Erfolg für den Naturschutz zu betrachten, daß es Bund und Land möglich war, für die Errichtung und den Betrieb des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel entsprechende ökonomische Anreizmaßnahmen insbesondere auch finanzielle Mittel einzusetzen.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

SUMMARY

In the present monograph written by the Austrian Federal Environment Agency the use of economic incentives for the establishment and running of the National Park Neusiedler See (Seewinkel) will be presented.

Possible ways of using economic control mechanisms in order to strike a balance between economy and ecology are the subject of various studies worldwide. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) for example has set up a group of experts that is looking at the economic aspects of biological diversity. The Austrian Federal Environment Agency participates in the work of this group and has written a short report on the use of economic incentives for the establishment of the National Park Neusiedler See (Seewinkel). This report has been received with great interest by

international experts so that, upon the suggestion of the scientific organisation of the United Nations (UNESCO), the following study has been completed.

History of the Origins of the National Park Neusiedler See (Seewinkel)

The National Park is situated in an area which for centuries has been used mainly for agriculture. Already at the beginning of this century endeavours were made to preserve nature and landscape, especially to protect the internationally renowned flora and fauna ("the bird paradise"): in the twenties pieces of land (which constitute most of the core land of the National Park today) were taken on lease by organisations for the protection of nature. The idea of establishing a National Park was first formulated in the thirties.

After the Second World War organisations for the protection of nature repeatedly demanded the establishment of a National Park. This, however, was superseded by the political intention of overcoming the area's retarded economic development byimplementing agricultural policies. The drainage of land, subsidised by the state, for the purpose of its cultivation, as well as drastic interventions in the reed belt in order to establish an infrastructure for tourism by the lake, have left their traces not only in the characteristic landscape of the Seewinkel, but in the entire eco-system.

In spite of this, the Neusiedler See and the reed belt received international recognition in 1977 when it was allocated the title of a "biosphere reserve" by the UNESCO and in 1983 when it was added to the list of wetlands of international importance as a "Ramsar area".

The eighties saw the rise of disputes the resolution of which was to constitute a landmark on the way towards the establishment of the National Park. The WWF, which since the sixties had been the leaseholder of pieces of land by the Lange Lacke for the purpose of protecting the bird world particularly, was no longer able to meet the demands of the land owners for an extension of the lease. Intense disputes between the WWF, the land owners and the provincial authorities followed, in the course of which the WWF also demanded more financial commitment from the state. A settlement was eventually achieved on the basis of surveys acceptable to all parties, specifying the amount of compensation for the land owners. The repeatedly mentioned idea of establishing a National Park was, however, received with scepticism by the local population since it was feared that it would drastically restrict the use of the land and thus deprive the people of the basis of their living.

In the eighties environmental policies were gaining considerable importance. Both at federal and at provincial levels decisions were in the hands of those for whom the establishment of a National Park became a major concern. The idea of a National Park that would transcend existing borders and political systems, which was also received with an open mind by neighbouring Hungary, was especially attractive. A negotiating team consisting of representatives of provincial authorities, of the Ministry of the Environment and of organisations for the conservation of nature completed the necessary informative and persuasive tasks so that the ground could be prepared for the establishment of a National Park in accordance with the criteria of the international organisation for the conservation of nature (IUCN).

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

The National Park affects more than 1500 land owners. In the course of the negotiations about the National Park the various claims for the use of the land, such as agriculture, hunting, fishing, the reed industry, the interests of the local population and tourism, had to be settled.

An exemplary step forward was made when the core zone of the National Park was defined. The pieces of land belonging to the core zone are owned by the Esterhazy family, one of the few major estate owners favourably disposed towards the idea of a National Park, an aspect which greatly facilitated the negotiations. Subsequently, more and more of the smaller land owners, who formed shared interest associations, agreed to allocate further pieces of land for the National Park. The financial resources required to pay for the lease of the land and for further compensation were provided by the state (in equal parts by the federal and provincial authorities).

The National Park Neusiedler See (Seewinkel) was opened in 1993 as the first National Park in Austria recognised under category II by the IUCN.

Disputes over the Use of Land and Attempts to Settle these Disputes

The changing scope of the use of natural resources within the area of the National Park determined the socio-economic circumstances under which the establishment of the

National Park proceeded. The establishment of the National Park was promoted especially by the developments of agriculture but also of tourism, the two major economic branches of the area. The other relevant branches of the economy - hunting, fishing and the reed industry - have, although they have a long tradition in the area, largely lost their economic importance.

- Agriculture

The developments of agriculture in the area of the Neusiedler See (Seewinkel) are - as all over Europe - characterised by falling prices for agricultural products. Production-enhancing technologies are first and foremost beneficial to large enterprises and increase competition. Such developments were reinforced by agricultural policies which promoted over-production and intensive cultivation.

The agricultural situation had an important impact on the National Park area and on the establishment of the National Park. Despite initial suspicion, the view that the National Park would be a good alternative in the long term was gaining ground. This change of views was facilitated by the "chambers of agriculture" who were soon ready and willing to co-operate and able to point out to their members the advantages of a National Park. The establishment of the National Park created at the same time incentives for changing and extending the scope of agricultural use.

- Tourism

Tourism in the area Neusiedler See (Seewinkel) has been given several impulses towards compatibility with nature and the environment in the last few years and has experienced a boom due to the rising popularity of the natural resources of the area.

Measures will be taken in order to avoid the negative effects which may arise from large numbers of people visiting the National Park. An important detail is the advance information given to the visitor to make him understand the sensitivity of the world of nature even before he arrives. This also involves the recognition that the best way to protect nature is in many places to leave it to its own devices and, in certain areas, to either not allow access for people or only allow it with restrictions. On site the visitor will be told what is allowed and what is not allowed by a visitor guidance system of rules and regulations. A point of attraction was created with the establishment of an information centre.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

The National Park today forms a major part of the tourist attractions offered in the Burgenland and has a symbolic effect on the re-orientation towards "gentle tourism". The experience of nature and the improved infrastructure for the purpose of a professional communication of educational issues within the National Park and its information centre, in combination with opportunities for sporting activites, are all set to attract visitors in the future.

- Hunting

In the area of the National Park it is the hunting of aquatic wildfowl that plays a special role. Apart from the direct loss of animals it is also the indirect effect of hunting that is harmful to the quality of the conservation area.

The process of easing the tension between hunting and the National Park is at the moment characterised by mutual agreements modelled on the settlement of private disputes, which specify the financial compensation for licensed hunters. With the National Park Act a new legal basis for hunting was created: the hunting rights in force up to that time were annulled in the core zone as well as in explicitly defined parts of the conservation area. To counteract the damage to cultivated land outside the conservation area that might be caused by stopping or reducing hunting activities, areas leased by the National Park administration are being cultivated: in this way, birds are to be kept away from lands outside the National Park ("distractive feeding").

Another way of making hunting suitable for the requirements of the National Park would be the lease of hunting grounds by the National Park. On principle, the aim for the National Park administration is to take over hunting rights; but other solutions that might be found in the course of the negotiations will certainly not be excluded.

- Fishing

From the ecological point of view, the most serious effect on the fishing industry was caused by importing and stocking the lake with non-native fish species. The resulting competition led to a sharp reduction of the native species, which were of only minor economic interest. Although the question as to which fish population can be called "original" is controversial because of man's numerous interventions, experts agree that the current composition of species does not correspond to natural conditions and that measures for the ecological management of the fish are necessary.

A central requirement is to stop measures for stocking the lake (with eels especially). Since it is impossible in this case to separate the National Park area from the rest of the lake, such measures would have to comprise the entire lake, which, however, would mean considerable losses for the fishing industry. Against compensation for their losses (similar to the agreements for agriculture and hunting) by the National Park, the fishermen would be prepared to agree to such measures. However, this solution would only make sense if it was supported by Hungary.

- Reed industry

After decades of decline, the reed industry has now experienced a modest renaissance without, however, reaching the sales volume of peak years. The cutting of reed is regarded as safe ecologically; the National Park, too, uses the cutting of reed for the maintenance of the habitats in the conservation zones.

A problem in the past was the burning of reed, a method widely used to enhance the growing of new plants. However, this - mostly illegal - tradition seems to be becoming less and less common not least because the authorities have taken severe steps against it.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Economic Incentives

"Economic incentives", that is, measures which use the price mechanism for the achievement of goals, are used to remedy flaws in the market structure which lead to over-exploitation of the public environment.

Economic incentives (according to OECD 1996)

Positive incentives		*Negative incentives*	*Indirect incentives*	*Withdrawal of false incentives*
Monetary	Non-monetary			
Lease Purchase Compensation Tax relief Subsidy	Model effect Species conservation programme	Entrance fee Fine Taxes	Creation of adequate institutional framework Change of institutional framework Ecolabel	Change of inappropriate agricultural subsidies Tax reform

In the National Park Neusiedler See (Seewinkel) the following economic incentives are applied:

- Positive incentives - monetary

In the case of the National Park Neusiedler See (Seewinkel) an incentive system for ecologically oriented working of the land was created with the provision of financial resources for practices which conform to National Park standards (lease, compensation, subsidy). These compensatory payments are based on the principle that measures for the conservation of nature will be implemented only by way of negotiation and that authoritarian orders made by the federal government are to be avoided. The aim is to make up for the difference in earnings between traditional local farming and farming allowing for a higher ecological standard, and thus to create an incentive for environmentally conforming behaviour.

An advantage that this form of nature conservation ("nature conservation by contract") offers is furthermore that solutions are sought by mutual agreements with the farmers. Problems are resolved jointly and not from "above". However, for monetary incentives public resources have to be provided. State nature conservation, which is hard to enforce, is bought.

- Positive incentives - non-monetary

The environmentally friendly cultivation of land within the National Park area by the National Park administration has a model effect on local farmers.

Activities undertaken by the National Park administration, such as protecting the Great Bustard (*Otis tarda* L.) and putting rare breeds of cattle out to pasture, serve as examples for specific *species conservation programmes* in the analysed area.

- Negative incentives

Disregarding the law governing National Parks can lead to *financial penalties.*

- Indirect incentives

A *change of the institutional framework* was brought about in the course of the establishment of the National Park by the farmers who joined forces by forming associations of shared interest. These associations emerged from the long tradition of the shared use of the land (“commons”). The joining of forces by the people entitled to the use of the land made possible a smooth flow of information and the efficient management of negotiations which would

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

not have been possible otherwise given the large number of landowners and rights of use. The interests of those using the land (farmers, hunters, etc.) were raised at regular hearings and included in the decision-making process. Such institutions preceding the National Park serve as important communication forums which allow for a participation as far-reaching as possible of individual population groups or their representatives in the projects of the National Park administration.

With the creation of the National Park, a National Park logo (*ecolabel*) was introduced for the ecological, sustainable use of land in the area.

- Withdrawal of false incentives

Some economic or agricultural promotions may have negative effects on eco-systems which are worth protecting. In the course of the planning and realisation of the National Park, promotions with negative effects on the environment were analysed and some of them withdrawn.

Résumé

The use of economic incentives, based on the principle of nature conservation by contract, in combination with the unremitting efforts of the nature conservation authority to promulgate understanding and information, and an appropriate institutional framework were major contributions towards the implementation of the National Park which serves as an impulse for the entire region. The resulting positive attitude ought to be the constructive base upon which to consolidate the idea of the National Park (a harmonious relationship between human actions and nature) within the consciousness of both the local population and the visitors. It will depend on people's internalisation of appropriate environmentally conscious working practices whether the entire region will be able to develop into a successful example of the reconciliation between economy and ecology. The creation of the National Park has at all events opened up a chance of reaching this reconciliation.

The fact that it was possible for both the federal and the provincial governments to provide appropriate economic incentives and, in particular, financial resources for the establishment and running of the National Park Neusiedler See (Seewinkel) has to be regarded as a great success in favour of the protection of nature.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

1 EINLEITUNG

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt wird heute als eine Angelegenheit von globalem Interesse angesehen: Internationale Organisationen, wie die UNESCO, die OECD, die IUCN suchen nach geeigneten Strategien für einen Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie mit dem Ziel einen nachhaltigen Schutz der biologischen Vielfalt zu erreichen.

Die OECD hat beispielsweise ein Zweijahresprojekt über ökonomische Aspekte zur Erhaltung der biologischen Vielfalt durchgeführt.[1] Ziel dieses Projektes war es, Politikinstrumente, vor allem ökonomische Anreizmechanismen, zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt zu untersuchen. Mittels dieser ökonomischen Anreizmechanismen wird versucht, Umweltgütern (bspw. der Biodiversität oder einem Nationalpark) einen Wert beizumessen und ökonomisch effiziente Lösungen zum schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen zu finden. Derartige Anreizmechanismen dürfen aber nicht als Alternative zu den „klassischen" rechtlichen Instrumenten wie Naturschutzgesetzen gesehen werden. Vielmehr ergänzen sich diese Instrumentarien - gemeinsam mit freiwilligen Verhandlungslösungen oder Erziehungs- und Informationsmaßnahmen - zu einem je nach Anforderungen unterschiedlichen Instrumentenmix. Weltweit kommen diesbezüglich die unterschiedlichsten Instrumente zum Einsatz, abhängig vom kulturellen, ökonomischen und politischen Hintergrund einer Region.

Das Umweltbundesamt hat an diesem OECD-Projekt mitgearbeitet und unter anderem einen Kurzbericht über den Einsatz von ökonomischen Anreizmechanismen bei der Errichtung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel erstellt. Dieser Bericht wurde von den Experten auf internationaler Ebene mit großem Interesse aufgenommen, sodaß nun, unter anderem auf Anregung der UNESCO, vom Interdisziplinären Institut für Umwelt und Wirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien im Auftrag des Umweltbundesamts diese Studie erarbeitet wurde.

Das Gebiet um den Neusiedler See ist aus vielerlei Hinsicht schützenswert. Hier hat sich am Rand der Westungarischen Tiefebene unter besonderen Klima- und Bodenverhältnissen eine für ganz Europa einmalige Tier- und Pflanzenwelt entwickelt. Für über 300 Vogelarten ist dieses größte Vogelreservat Mitteleuropas mit seinen Salzsteppen Lebensraum, Raststätte und Brutplatz. Diese Besonderheit des Naturraums spiegelt sich in zahlreichen internationalen Anerkennungen wider, welche die Schutzwürdigkeit des Gebietes unterstreichen. Von besonderer Bedeutung hierbei sind die Zuerkennung des Status eines Biosphären-Reservats im Jahr 1977, die Anerkennung als Ramsar-Gebiet 1983 und die Errichtung des ersten österreichischen, von der IUCN international anerkannten Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel im Jahr 1993.

Die Geschichte des Nationalparks ist die Geschichte der Lösung der unterschiedlichen Nutzungskonflikte und ebenso wie die Besonderheit des Naturraums zog die gelungene Errichtung des Nationalparks unter außergewöhnlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen die internationale Aufmerksamkeit auf sich. Gegenstand dieser Studie des Umweltbundesamts ist es, die Prozesse, die zur Errichtung des Nationalparks führten zu beleuchten. Im Mittelpunkt steht dabei die Analyse der eingesetzten Politikinstrumente. Hierbei wird wiederum besonderes Augenmerk auf die ökonomischen Anreizmechanismen gelegt.

[1] Die Haupterkenntnisse der Arbeiten der Expertengruppe finden sich in: OECD (1996): Saving Biological Diversity: Incentive Measures

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

2 GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

Die Darstellung des Spannungsfeldes zwischen Natur- und Kulturraum im Neusiedler See-Gebiet soll den notwendigen Hintergrund zum Verstehen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen bei der Errichtung des Nationalparks liefern. Im Kapitel 2.1 werden regionale Besonderheiten der unterschiedlichen Nationalparkgebiete dargestellt, im Kapitel 2.2 wichtige gesellschaftliche Veränderungen diskutiert, die den Rahmen für die Entwicklung des Naturschutzes in der Region bilden.

2.1 Das Gebiet - Ein Grenzlandschicksal

Der Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel liegt im nördlichen Burgenland, ca. 80 km südöstlich der Hauptstadt Wien in einem für Österreich einmaligen und international vielbeachteten Naturraum. Bedingt durch seine Lage am Ostrand der Alpen und am Westrand der Kleinen Ungarischen Tiefebene stellt sich das Neusiedler See-Gebiet sowohl aus kultur- und wirtschaftshistorischer, als auch naturräumlicher, biologischer, aber auch klimatischer Sicht als Grenzland im klassischen Sinn dar.[1]

2.1.1 Naturraum - Zwischen Zähmung und Zerstörung

Aus biologischer Sicht bildet die Region insofern einen Grenzraum als hier zahlreiche Elemente verschiedener Landschaftsräume zusammentreffen: aufgrund der Vielfalt an Lebensräumen (verschiedenartige Feuchtgebiete, Trockenrasen, Eichenwälder, Sandsteppen, Weideflächen, Wiesengebiete und Salzstandorte) auf engem Raum finden sich hier Pflanzen- und Tierarten aus alpinen, pannonischen, mediterranen und nordischen Gebieten.

Drei Gebieten im Großraum um den Neusiedler See kommt bei einer Darstellung des Prozesses der Nationalparkerrichtung besondere Bedeutung zu: dem Hanság, dem Neusiedler See selbst, und dem Seewinkel. In ihnen findet sich jene flor- und faunistische Vielfalt, deren Bedrohung Bestrebungen zu einem umfassenden Naturschutz in dieser Region (an deren Endpunkt die Errichtung des Nationalparks liegt) initiierten.

2.1.1.1 Der Neusiedler See

Der Neusiedler See liegt als westlichster Steppensee Europas an der tiefsten Stelle der Kleinen ungarischen Tiefebene in einer fast abflußlosen Wanne. Der ca. 36 km lange und ca. 12 km breite See bedeckt eine Fläche von 321 km². Davon entfallen allein 178 km² auf den an manchen Stellen bis zu 5 km breiten Schilfgürtel. Etwa drei Viertel der Fläche liegen auf österreichischem Staatsgebiet, der Rest (ca. 88 km²) auf ungarischem Territorium.

Die Wassertiefe überschreitet im Frühjahr nur an wenigen Stellen 1,5 m, in den meisten Bereichen ist der See noch seichter. Allerdings schwankt die Wasserführung sowohl im Verlauf des Jahres, als auch zwischen den Jahren beträchtlich; Austrocknungen und Überschwemmungen prägten die Geschichte des Sees. Der Wasserhaushalt des Sees wird vor allem durch Niederschläge bestimmt, Zu- und Abflüsse spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Der für Mitteleuropa einmalige Schilfgürtel ist wohl das bekannteste Merkmal des Sees. Aufgrund der zumeist aus Nordwest einfallenden Winde, ist er am West- und Nordufer (2-3 km) breiter ausgeprägt als am Ostufer (ca. 1 km). Sein Maximum erreicht er mit ca. 5 km bei der Wulkamündung, einer aus ökologischer Sicht wertvollen und schützenswerten Fläche. Im Südteil befinden sich mehrere größere Inseln und Buchten. Unter ihnen ist die sogenannte „Große Schilfinsel“ auf österreichischem Territorium am bekanntesten: sie beherbergt die größten Reiherkolonien. In diesem Bereich befindet sich auch die Kernzone des Nationalparks. Der Schilfschnitt als wirtschaftliche Nutzung des Sees hat eine lange Tradition und erlebt zur Zeit eine bescheidene Renaissance.

[1] Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft, UBA; S.17-20

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Die Unberechenbarkeit des Wasserstandes war der ansässigen Bevölkerung jahrhundertelang ein Ärgernis, die Überschwemmungen eine existenzbedrohende Gefahr. Aus diesem Grund gab es zahlreiche Versuche den See zu regulieren bzw. auszutrocknen. In den letzten Jahrzehnten war der Neusiedler See anderen Bedrohungen ausgesetzt: Die Intensivierung der Landwirtschaft, die zunehmende Nutzung als Erholungsgebiet sowie fischereiwirtschaftliche Maßnahmen zeitigten ökologisch bedenkliche Auswirkungen auf die Wasserqualität, den Schilfgürtel und die Flora und Fauna im See.

2.1.1.2 Der Seewinkel

Der Seewinkel erstreckt sich in Österreich vom Ostufer des Neusiedler Sees bis zur ungarischen Grenze; ein kleiner Teil befindet sich auf ungarischem Staatsgebiet.

Besonders charakteristisch und namensgebend für den Seewinkel sind die salzhaltigen Lacken. Große Teile des Lackengebietes waren bis in die erste Hälfte dieses Jahrhunderts Weide- und Grasland. Diese Flächen wurden entweder als Hutweiden (Rinder, Pferde, Schweine, Ziegen) oder zur Heuproduktion („Mahd“) genutzt, weite Teile waren aber auch versumpft und daher landwirtschaftlich nicht nutzbar. Großflächige Entwässerungsmaßnahmen zum Zweck der Bonitätsverbesserung und Kultivierung des Bodens haben das Bild des Seewinkels drastisch verändert. Heute prägen statt Rinderherden Acker- und Weinbauflächen das Bild. Die heute geschützten Lackengebiete mit der entsprechenden Vogelfauna bilden lediglich kleine Reste dieser großteils verschwundenen Landschaft.

In Zahlen ausgedrückt ergibt sich folgendes Bild: Mitte des vorigen Jahrhunderts gab es noch mindestens 139 Lacken mit einer offenen Wasserfläche von 3.615 ha, deren Anzahl jedoch auf 45 (ca. 800 ha) geschrumpft ist. Ähnlich ist die Entwicklung bei der Ausdehnung der ursprünglich für das Gebiet so charakteristischen Hutweiden: von mindestens 6.310 ha Mitte des vorigen Jahrhunderts ist deren Bestand bis 1993 auf rund 815 ha zusammengeschrumpft.[2]

2.1.1.3 Der Hanság

Der Hanság, ein im äußersten Südosten des Neusiedler See-Gebietes gelegenes ehemaliges Niedermoor, wird heute größtenteils landwirtschaftlich genutzt. Wo sich heute weitläufige, monotone Ackerflächen - und nur noch ein kleiner Rest an Moorwiesen - erstrecken, lag vor 150 Jahren eine der damals größten Wildnisse Mitteleuropas. Im Volksmund wird der Hanság insbesondere in Ungarn auch die „Mutter des Fertö“ (Neusiedler Sees) genannt, bildete doch der Hanság einst einen Teil des Neusiedler Sees. Das - durch einen natürlichen Zufluß (Rabnitz) ständig überflutete - Binnenlanddelta mit Erlenbruchwäldern und Schilfbeständen zeichnete sich durch einen überaus hohen Wasservogelreichtum aus. Orte wie Pamhagen oder Apetlon, heute weit entfernt von den nächsten Wasserflächen, waren damals bei Hochwasser von der Außenwelt abgeschnitten und grenzten unmittelbar an die Verlandungszonen an. Mit der Entwässerung wurde bereits im 18. Jahrhundert begonnen, aber erst die Anlage des Einserkanals änderte den Charakter des Gebietes grundlegend. Die Bewohner der umliegenden Orte, ehemals hauptsächlich Fischer wechselten zur Heuwirtschaft. In der Zwischenkriegszeit gewann dann der Anbau von Zuckerrüben an Bedeutung, es begann eine zweite Entwässerungsphase. Trotz dieser Eingriffe waren Mitte der 60er Jahre noch über 12 km² Moorwiesen vorhanden.[3] In einer letzten Meliorisierungsphase wurden Pumpwerke eingerichtet, die den Umbruch fast aller bis dato noch regelmäßig überschwemmten Wiesenflächen ermöglichte.

[2] Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft, UBA S. 29 u. S. 267

[3] Festetics A. (1971): Das Niedermoor „Hanság“ - Vorschlag zu einem burgenländischen Adler- und Trappenreservat; Natur und Land 57: 125-135

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

2.1.2 Eine kurze Geschichte der Region

2.1.2.1 Der Ursprung (bis zu den 20er Jahren)

Aus historischer Sicht bildete das Gebiet immer eine Randzone verschiedener Machtinteressen mit den charakteristischen Auswirkungen ökonomischer Rückständigkeit und politischer Instabilität. So hatte die Bevölkerung - wie kaum in einem anderen Landstrich im heutigen Österreich - unter kriegerischen Handlungen zu leiden. Insbesondere während der Türkenzüge im 16. und 17. Jahrhundert fiel das Gebiet mehrmals Verwüstungen und Entvölkerungen zum Opfer. Später gelangte das Land weitgehend in die Hand ungarischer Großgrundbesitzer, und noch heute sind große Teile des Sees im Besitz der Familie Esterházy. Als Schnittlinie der österreichischen und magyarischen Interessenssphäre prägten die im 19. Jahrhundert in der österreich-ungarischen Monarchie zunehmenden nationalistischen Spannungen das Gebiet. Die Folge dieser Unsicherheiten über die künftige politische Entwicklung und der damit einhergehenden ökonomischen Krise war eine Auswanderungswelle, die um die Jahrhundertwende ihren Höhepunkt erreichte und weiter zur Rückständigkeit des, an sich für die agrarische Versorgung der damaligen Hauptstadt Ödenburg (Sopron) sehr wichtigen, Gebietes beitrug.

Die jahrhundertealte landwirtschaftliche Tradition (vor allem der Weinbau) erklären sich leicht aus der Bodengüte und dem günstigen Klima in der Region. Bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg spielte auch die Viehzucht eine bedeutende Rolle, wenngleich schon im 19. Jahrhundert der Rückgang dieser Bewirtschaftungsform begann. Die Nutzung des Neusiedler Sees und größerer Lacken beschränkte sich im wesentlichen auf Fischerei und Schilfschnitt. Das Schilfrohr fand vornehmlich als Baumaterial wirtschaftliche Bedeutung.

Im Mittelpunkt der menschlichen Aktivitäten stand jedoch lange Zeit die Verkleinerung bzw. Beseitigung des Sees. Neben den bereits erwähnten politischen Bedrohungen stellte der See durch seine Überschwemmungen („Sintflutkomplex“) bzw. seinen unsicheren Wasserstand ein natürliches Beschwernis für die ansässige Bevölkerung dar, welches man durch verschiedene Maßnahmen zu bannen suchte. Bereits im 16. Jahrhundert wollte man den See und die Zubringer regulieren. Die letzten großangelegten Planungen zur endgültigen Trockenlegung des Sees stammen aus dem 19. Jahrhundert. Aus finanziellen Gründen wurden diese aber nicht zu Ende geführt. Man beließ es beim Bau des sogenannten Haupt- oder Einserkanals (1895-1910), der eine künstliche Anbindung an das Gewässersystem der Donau darstellt. Nachdem 1902 festgestellt wurde, daß sich der Seeboden nicht für die Landwirtschaft eignet, sind weitere Versuche zur Trockenlegung vorerst unterblieben.[4]

2.1.2.2 Die Zwischenkriegszeit: Aufbruch in „moderne Zeiten“ (20er - 40er)

Nach dem ersten Weltkrieg kamen Teile der drei westlichen ungarischen Grenzprovinzen (Komitate) zu Österreich: Das Burgenland entstand. Mit der Zugehörigkeit zu Österreich wurde auch die in der ungarischen Reichshälfte der Monarchie „verschleppte Befreiung“ der Bauern nachvollzogen. Zum erstenmal in der Geschichte waren sie die eigenen Herren, über die von ihnen bewirtschafteten Gebiete.

Die Abtrennung von seiner „natürlichen“ Hauptstadt (Ödenburg) und die Zugehörigkeit zu einem „Staat den keiner wollte“ - wie das vielerorts als politisch und ökonomisch nicht lebensfähig erachtete, nunmehr kleinstaatliche, republikanische Österreich in der Zwischenkriegszeit genannt wurde - ließen allerdings keine Hoffnungen auf baldige wirtschaftliche Prosperität aufkommen, wodurch eine weitere große Auswanderungswelle ausgelöst wurde.

Der Neusiedler See wurde in dem neu gegründeten Staat als exotische Attraktion betrachtet (z. B.: Franz Werfel: „Österreichs seltsamer Gast“), jedoch begann sich zu jener Zeit langsam eine neue Sicht des Sees zu entwickeln: obwohl weiterhin Pläne zur Regulierung und Verkleinerung

[4] Grosina H. (1982): Kultur- und Naturverständnis am Beispiel Neusiedler See; Sonderdruck aus Burgenländische Forschungen Heft 70;

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

des Sees erwogen wurden, traten zunehmend die Möglichkeiten, die der See zur Rekreation bot, in den Mittelpunkt der ökonomischen Interessen. Erste Ansätze zur Schaffung einer entsprechenden Infrastruktur faßten Fuß - in Rust und Neusiedl entstanden 1926 die ersten Seebäder -, jedoch wurde diese Entwicklung durch die niedrigen Wasserstände in den 30er Jahren gehemmt.[5]

Während des nationalsozialistischen Regimes diente der See vorrangig militärischen Zwecken. Erneut tauchten Pläne zur Umgestaltung des Sees auf - zur Diskussion standen ein Querdamm von Mörbisch nach Illmitz, mehrere Staubecken und Trockenlegungen. Zugleich sind aus dieser Zeit jedoch auch die Erklärung des Neusiedler Sees und des Seewinkels zum Landschaftsschutzgebiet (1940), sowie ein Verordnungsentwurf - welcher die Errichtung eines Nationalparks vorsah - dokumentiert, der jedoch nie Rechtswirksamkeit erlangte.

2.1.2.3 Die Nachkriegszeit: Durchbruch der Moderne (40er - 70er)

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges fiel das Gebiet zunächst unter russische Besatzung, begleitet von einer wirtschaftlichen Rezession.

Als Mitte der 50er Jahre Österreichs Souveränität wiederhergestellt war, fand sich das Burgenland wiederum an einer politisch sensiblen Grenze: Der „eiserne Vorhang“ zu Ungarn trennte zwei unterschiedliche Gesellschaftssysteme. Zwar war dieser - zumindest von österreichischer Seite - hier nicht so undurchdringlich wie an anderen Stellen dieser Systemgrenzen, zweifellos engte er aber den ökonomischen Spielraum der Region ein und perpetuierte die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer „Grenzlandregion“. Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, daß es gerade diesem Umstand zu verdanken ist, daß einige Gebiete in ihrer Ursprünglichkeit erhalten blieben. Nicht zufällig bilden heute der Südteil des Neusiedler Sees und die anschließenden Gebiete an der Grenze zu Ungarn die Kernzone des Nationalparks.

In den unmittelbar angrenzenden Gebieten wurden jedoch große Anstrengungen unternommen, die ökonomische Rückständigkeit endlich zu überwinden. Not und Entbehrung sollten für immer der Vergangenheit angehören. Allerorts sprach man vom „Wirtschaftswunder“ und auch am Seewinkel sollte der ökonomische Aufschwung nicht vorbeigehen: die Intensivierung der Landwirtschaft sollte die Versorgung Österreichs - insbesondere der Millionenstadt Wien - mit landwirtschaftlichen Produkten (Getreide, Gemüse) sicherstellen.

So wurde die in den 20er Jahren begonnene Restrukturierung der Landwirtschaft und der Aufbau einer touristischen Infrastrukur für Fremdenverkehr und Naherholung seit den 50er Jahren konsequent weitergeführt: großangelegte Trockenlegungen schufen Ackerland auf Kosten von Feuchtwiesen, Lacken und besonders des Niedermoors im Hanság; dieser Raumverlust steht jedoch in keinem Verhältnis zur Expansion des Weinanbaus (s. Exkurs). [6]

[5] Grosina H. (1982): Kultur- und Naturverständnis am Beispiel Neusiedler See; Sonderdruck aus Burgenländische Forschungen Heft 70;

[6] Löffler H. (1982): Der Seewinkel - Die fast verlorene Landschaft; S.55

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Exkurs: Der Weinbau im Seewinkel

Der Weinbau geht im Bezirk Neusiedl bis auf die Antike zurück, wie der Fund einer römischen Weinpresse beweist. Bis in die Neuzeit wurde er mit unterschiedlicher Intensität betrieben. In der Zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde mit Reben aus Amerika die Reblaus eingeschleppt, der in den 90er Jahren der Großteil des Rebenbestandes im Seewinkel zum Opfer fiel. Doch schon zu Beginn dieses Jahrhunderts war der Wiederaufbau der Weinkulturen mit reblausresistenten amerikanischen Unterlagen zum Großteil beendet.

1913 betrug die Weingartenfläche im Bezirk Neusiedl zwar erst 706 ha, erreichte aber - nach einem durch den Ersten Weltkrieg bewirkten Stillstand - 1931 bereits 2203 ha, 1936 gar 3341 ha. Dies war hauptsächlich auf die Förderungsmaßnahmen der Landwirtschaftskammer zurückzuführen. Der Zweite Weltkrieg brachte wieder einen starken Ertragsrückgang ungefähr auf den Stand von 1920; zwischen 1945 und 1955 blieb die Rebfläche im wesentlichen konstant. Danach aber setzte eine wahre Weinbau-Explosion ein. Die höchste Zunahme wurde in der relativ jungen Weinbaugemeinde Apetlon registriert, deren Rebfläche sich zwischen 1950 und 1977 mehr als verzehnfachte, gefolgt von dem traditionellen Weinbaugebiet Illmitz, wo sich die Fläche verfünffachte. Waren es dort 1926 noch 25 000 Rebstöcke, so gab es 1958 bereits zwei Millionen. Die Gründe für die enorme Ausweitung des Weinbaus sind einerseits die günstige Preisentwicklung zu Beginn der 60er Jahre, andererseits der Übergang von der Stock- zur Hochkultur, die die arbeitsmäßige Bewältigung größerer Flächen mit gleichem Personalstand - überwiegend handelt es sich um Familienbetriebe - gestattete.

Neben diesen sichtbaren Folgen im Landschaftsbild zeitigte die intensive Bewirtschaftung mit künstlichen Dünge- und Spritzmitteln zu dieser Zeit jedoch auch unsichtbare Folgen für die Wasserqualität des Neusiedler Sees.

Der Neusiedler See entwickelte sich zu einem bedeutenden Fremdenverkehrs- und Naherholungsgebiet. Seebäder, Campingplätze, Restaurants und Feriensiedlungen wurden in ökologisch sensiblen Bereichen errichtet und künstliche Dämme mitten durch den Schilfgürtel aufgeschüttet. Diese Bauten hatten durchwegs negative Folgen für das Ökosystem des Sees, nicht zuletzt auch durch die beträchtlichen Abwassermengen, die in den ohnehin bereits durch den Eintrag aus der Landwirtschaft belasteten See entlassen wurden.

Diese Phase des ökonomischen Fortschritts ohne Einbeziehung der Werte der Natur erreichte ihren symbolträchtigen Höhepunkt 1971 mit der Planung einer Seebrücke zwischen Mörbisch und Illmitz mit 142 Betonpfeilern und einer Brückentrasse, die mit 5,30 m weit sichtbar über die Wasserfläche geragt und eine massive Beeinträchtigung des Landschaftsbildes bedeutet hätte. Darüberhinaus wäre der See durch Emissionen und durch mögliche Unfälle weiteren Belastung ausgesetzt gewesen.[7] Eine großaufgelegte Unterschriftenaktion gegen diese technokratische Strukturpolitik konnte fast 200.000 Unterzeichner finden, worauf von diesem Vorhaben schließlich abgesehen wurde.

2.2 Entwicklung des Naturschutzes in der Region

Schon seit Beginn des modernen Naturschutzgedankens stand das Gebiet - aufgrund seiner biologischen Vielfalt und auch der Sensibilität des Naturraumes - im Blickpunkt der Naturschutzgesetzgebung, von privaten Naturschutzinitiativen und der wissenschaftlichen Forschung.

Die Geschichte des Naturschutzes im Seewinkel und dem Seegebiet ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken der Aktivitäten des behördlichen Naturschutzes und Initiativen von privaten Naturschutzorganisationen, in dessen Verlauf sich das Prinzip des vertraglichen Naturschutzes entwickelte. Ursprünglich wurde diese Idee - insbesondere durch die Sicherung der Nutzungsrech-

[7] Schritt für Schritt zum Nationalpark - Festschrift des ÖNB zur Gründung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel; 1993

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

te mittels Pacht bzw. Kauf von schützenswerten Gebieten - größtenteils von privaten Organisationen verwirklicht. Heute bildet dieses für das Zustandekommen des heutigen Nationalparks bestimmende Prinzip nicht nur einen fixen Bestandteil der burgenländischen Naturschutzpolitik, sondern hat auch Vorbildwirkung für die Naturschutzgesetzgebung der anderen Länder.

2.2.1 Zwischenkriegszeit und nationalsozialistische Herrschaft: Der Beginn

Mit der Entdeckung des Gebietes für Erholung und Fremdenverkehr in den 20er und 30er Jahren wurde auch der Blick auf die Besonderheiten dieses Naturraums und dessen Schutzbedürftigkeit geschärft. Bereits 1926 wurde ein erstes Burgenländisches Naturschutzgesetz ausgearbeitet, nachdem bis zu diesem Zeitpunkt ungarische Rechtsvorschriften in Geltung waren, die sich auf den Schutz der für die Landwirtschaft nützlichen Vögel bezogen.[8] Insbesondere die damals wieder aufkeimende Idee der Trockenlegung des Sees wurde damit endgültig verworfen. Dadurch wurde den Bedenken in der Bevölkerung über die Auswirkungen einer solchen Maßnahme auf das Klima des gesamten nördlichen Burgenlandes entsprochen.

Das Burgenländische Naturschutzgesetz wurde in der Folge mehrmals durch weitere Gesetze und Verordnungen ergänzt und abgeändert: einen Schwerpunkt bildete dabei aber immer schon der Schutz des Neusiedler Sees - aber auch einiger Lacken- und Wiesengebiete - mit der dazugehörigen charakteristischen Fauna. 1932 wurden in einer Verordnung Teile der Zitzmannsdorfer Wiesen zum ersten „Banngebiet“ im Burgenland erklärt und 1934 durch ein Vogelschutzgesetz die gesamte Vogelwelt als geschützt erklärt.

Daneben nahmen sich Privatinitiativen der Bewahrung der Natur an: Im Illmitzer Lackengebiet wurde 1935 ein freiwilliger Dienst zum Schutze der Vogelbruten an den Salzlacken errichtet und 1936 erstmalig in - zur Gemeinde Illmitz gehörigen - Lackengebiet ca. 200 Hektar auf die Dauer von 10 Jahren vom Österreichischen Naturschutzbund (ÖNB) angepachtet.[9] Zur gleichen Zeit wurden diese Gebiete im Seewinkel mittels Verordnung zum „Banngebiet“ erklärt. Diese Teile des heutigen Nationalparks waren demnach bereits in der Zwischenkriegszeit vor zerstörerischen Eingriffen bewahrt.

1939 wurde Burgenländisches durch Reichsnaturschutzrecht abgelöst, 1940 der Neusiedler See und der Seewinkel wiederum zum Landschaftsschutzgebiet erklärt. Es wurde sogar ein Verordnungsentwurf für einen Nationalpark im Südteil des Sees erarbeitet, der jedoch nie Rechtswirksamkeit erlangte.

Eng verknüpft mit dem Schutzgedanken war von Anfang an die Idee der Errichtung einer Biologischen Station Neusiedler See, von der aus die wissenschaftliche Arbeit im Gebiet betrieben werden sollte. 1942 gelang es die Verwaltung des Gau Niederdonau zum Kauf eines Grundstückes von 3,6 ha, das als Stationsgelände gedacht war, mit einem geeigneten Objekt vom Fürsten Paul Esterházy beim Illmitzer Gemeindewald zu bewegen. Der Zweite Weltkrieg machte jedoch diese Bemühungen wieder zunichte, vom Gebäude blieb nur eine Ruine zurück.[10]

2.2.2 Nachkriegszeit bis 1960: Wirtschaftswunder

Im Rahmen des Naturschutztages 1947 in Schladming wurde die Idee eines Nationalparks erneut diskutiert und mittels Stiftungen und Spenden gelang es, als einen ersten Schritt 1950 die Biologische Station Neusiedler See am Schilfgürtel bei Neusiedl am See zu eröffnen. Diese Station sollte als wissenschaftliche Basis für den künftigen Steppennationalpark Neusiedler See dienen. Die damals große österreichische Tageszeitung „Neues Österreich“ schrieb anläßlich der Eröffnung: „Unterrichtsminister Dr. Hurdes, der in einer mit Schilf festlich geschmückten Zille über den See zur Biologischen Station gerudert wurde, bekannte sich in seiner Ansprache zum Natur-

8 Hicke W. (1996): Naturschutz im Burgenland. Teil II

9 Schritt für Schritt zum Nationalpark - Festschrift des ÖNB zur Gründung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel; 1993

10 Löffler H. (1982): Der Seewinkel - Die fast verlorene Landschaft; S.135 f

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

schutzgedanken und gab seiner Befriedigung Ausdruck, daß der Neusiedler See, ein besonderes Kleinod Österreichs, ja Europas jetzt endlich wissenschaftlich erschlossen werde. Dr. Machura, Leiter des Österreichischen Naturschutzbundes, bat den Unterrichtsminister schließlich sich für den Plan einzusetzen, den Neusiedler See und seine einzigartige Umgebung zum ersten Österreichischen Nationalpark zu erklären". Und wenig später dieselbe Zeitung: „Ein vier bis sechs Quadratkilometer großes Terrain wird zum Naturschutzgebiet auserkoren; dort soll auch der erste Österreichische Nationalpark entstehen." Amtlicherseits wurde hiermit die Bereitschaft zu einer Nationalparksgründung erklärt, die wirtschaftliche Not dieser Zeit dürfte diese Pläne allerdings verhindert haben.

Zwar kam es in den 50ern zu weiteren Anpachtungen bzw. Erneuerungen von Pachtverträgen durch den Österreichischen Naturschutzbund, um diese Gebiete schließlich als Schutzgebiete in die Obhut des Landes Burgenland zu übergeben. Zahlreiche Exkursionen und Führungen für die Bevökerung aus allen Teilen Österreichs wurden durchgeführt, um durch unmittelbares Erleben eine Sensibilisierung für dieses Gebiet zu schaffen, die rechtliche Situation war jedoch unsicher. Bis zum Erscheinen eines Burgenländischen Naturschutzgesetzes war immer noch das Reichsnaturschutzgesetz - im Jahr 1959 durch eine Novelle ergänzt - in Kraft.

2.2.3 Die 60er: Nutzung über alles

In Österreich gehört der Naturschutz zu den Agenden des Landes, eine verfassungsmässige Regelung, die seit ihrem Bestehen umstritten ist und noch immer Befürworter und Gegner findet.

Ein neues Burgenländische Naturschutzgesetz wurde 1961 (Lgbl. 23/1961) in Geltung gesetzt, das theoretisch weitreichende Einschränkungen von Eingriffen in Vollnaturschutzgebieten vorsah. Per Verordnung wurden einige Gebiete, vor allem im Bereich der Lacken in den nächsten Jahren unter diesen Rechtsstatus (Vollnaturschutz) gestellt (1964: Oberer und Unterer Stinker-, Zick-, Kirchsee; 1965: Lange Lacke). Allerdings wurde dieser Rechtsstatus mit der grundsätzlichen Erlaubnis zur bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung und Ausübung der rechtmäßigen Jagd und Fischerei, „soweit sie nicht dem Schutzzweck völlig zuwiderlaufen"[11] ausgehölt.

1962 wurden der gesamte Neusiedler See und seine Umgebung, ungefähr 500 km², durch Verordnung zum Teilnatur- und Landschaftsschutzgebiet erklärt. Jagd, Fischerei, land- und forstwirtschaftliche Nutzung waren weiterhin erlaubt. Wesentliche Einschränkungen gab es insbesondere während der Brutzeit durch Betretverbote der Schilfflächen und Brutkolonien, sowie durch eine Beschränkung der Schilfnutzung. Ein weiterer bedeutender Punkt war die Bewilligungspflicht für Kulturumwandlungen auf Wiesenflächen.

Ein rechtlicher Rahmen war geschaffen, in der Realität konnten die fortschreitenden Eingriffe in Natur und Landschaft dadurch jedoch nicht wirksam eingebremst werden.

Neben diesen Aktivitäten stellte in diesem Jahrzehnt insbesondere die Pacht der Apetloner Hutweiden durch den World Wide Fund for Nature International (WWF) ein wichtiges Ereignis (1965) im Bereich der gutgemeinten, privaten Naturschutzinitiativen dar. Für das 4,8 km² große Gebiet wurden jährlich ca. eine Million Schilling bezahlt, um es vor Maßnahmen zur intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu bewahren. Zusätzlich wurden vom WWF Jagdpachtgebiete mit einer Ausdehnung von 3,6 km² hier und von fast 15 km² im Raum Sandeck übernommen um Wasser- und Greifvögel zu schützen.

Kennzeichnend für dieses Jahrzehnt war sicherlich das Zusammenwirken öffentlicher und privater (öffentlichkeitswirksamer) Maßnahmen: durch Naturschutzgesetze und Verordnungen wurden einige Gebiete unter Schutz gestellt, und gemeinsam mit den Aktivitäten von Naturschutzorganisationen gelang es, relevante Bastionen gegen die um sich greifende Landschafts- und Biotopzerstörung zu schaffen.

[11] Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft; BM für Umwelt, Jugend und Familie; S. 256

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Vorrangig war das wirtschaftliche Handeln in Politik und Bevölkerung jedoch von technokratischem Fortschrittsglauben bestimmt. Die explosionsartige Expansion des Weinbaus und des Fremdenverkehrs hatte eingesetzt, ein Damm bzw. eine Brücke über den See wurden geplant (s.o.), der schonende Umgang mit der Natur spielte bei all diesen politischen und ökonomischen Aktivitäten nur eine sehr untergeordnete Rolle. Im Mittelpunkt stand die Nutzung des Sees und der natürlichen Ressourcen in der Region, deren Grenzen erst erkannt wurden, als erste Auswirkungen dieser Eingriffe bei der Qualität des Seewassers bemerkbar waren.

In dem Ausmaß wie sich Wissenschaft und Forschung dem Gebiet vermehrt zuwendeten, mehrten sich auch die Stimmen, die vor dieser Entwicklung warnten und zu geeigneten Gegenmaßnahmen mahnten. Bereits aus dem Jahr 1967 stammt die Publikation von Kopf[12] mit dem programmatischen Titel „Die Rettung des Neusiedler Sees“. Darin werden die Forderungen, die zum Zweck der Erhaltung und der Stabilisierung des Sees ausgearbeitet wurden, folgendermaßen zusammengefaßt: Erhaltung der Seefläche in ihrem Gesamtausmaß, des Schilfgürtels als Lebensraum für die Vogelwelt und als wirtschaftlicher Faktor, des Chemismus des Seewassers und der Gewässer im Seewinkel und der noch vorhandenen Lacken des Seewinkels als selbstständige Gewässer; Brechung der Winddrift als Voraussetzung für eine ertragreiche Fischerei im Interesse des Fremdenverkehrs; Schaffung einer künstlichen Vorflut für den Seewinkel durch Errichtung von Pumpwerken zum Einserkanal.

Deutlich zeigt sich in dieser Schrift, daß der Raum Neusiedler See keineswegs als unberührte Naturlandschaft, sondern seit altersher genutzte und bearbeitete Kulturlandschaft anzusehen ist. Die Problematik der zahlreichen Nutzungsansprüche und Ansätze ihnen gerecht zu werden, mußten demnach fixer Bestandteil eines Konzeptes zur langfristigen Sicherung des Naturraumes und seiner spezifischen biologischen Vielfalt sein.

Vorschläge, Schutzmaßnahmen unter einem Titel zusammenzufassen, sollte es im folgenden Jahrzehnt genug geben, ihre praktische Relevanz blieb jedoch gering, die Kluft zwischen wissenschaftlichen Vorstellungen und der politischen Realität waren noch zu groß.

2.2.4 Die 70er: Vom Nutz- zum Schutzdenken

Die Dekade in dem sich der Wandel vom Nutzungsdenken zum Schutzdenken vollziehen sollte, begann mit einem aus wissenschaftlicher Sicht erfreulichen Ereignis: Die Biologische Station Illmitz, eine Forschungsinstitution des Landes, wurde 1971 eröffnet, nachdem die alte Station in Neusiedl bereits Jahre davor abgebrannt war.

Weiters gelang es die internationale Aufmerksamkeit auf die Besonderheit der Natur und die biologische Vielfalt in der Region, aber auch auf die problematische Entwicklung zu lenken.

Anläßlich des Kongresses der UNESCO in Wien zum Thema „Mensch und Biosphäre“ im Jahr 1976 wurde im Rahmen einer Exkursion einer Delegation der Teilnehmer das Gebiet vorgestellt. Löffler, als österreichischer Vertreter hauptverantwortlich für diese Initiative, beschreibt die Quintessenz dieser Präsentation folgendermaßen: „Der Eindruck, den die Besucher aus fast allen Kontinenten vom Seewinkel erhielten war auffallend negativ: die Weingärten mit ihren Knallapparaten zur Abwehr von Vögeln, der Mangel an eigentlichen Kernzonen und der unruhige, zerrissene Grenzverlauf der Schutzzonen hielten die Büromitglieder davon ab, eines der Seewinkelgebiete zum „Biosphere Reserve“ zu erklären.“[13] Lediglich dem Neusiedler See mit seinem Schilfgürtel wurde 1977 der Status „Biosphären-Reservat“ auf österreichischer Seite, 1979 auch auf ungarischer zuerkannt und muß als solches gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Die wichtigste Vorgabe neben gesetzlichem Langzeitschutz ist - ähnlich wie bei der Errichtung von Nationalparken - die Einteilung in Zonen (s. Exkurs), in denen jeweils die Richtung für eine Managementkonzept in groben Zügen vorgezeichnet ist.

---

[12] Kopf F. (1967): Die Rettung des Neusiedler Sees; in: Österreichische Wasserwirtschaft; 19/7/8; Wien; zit. nach Grosina H. (1982): Kultur- und Naturverständnis ...;

[13] Löffler H. (1982): Der Seewinkel - Die fast verlorene Landschaft; S.146

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Exkurs: Was sind Biosphärenreservate?[14]

Biosphärenreservate sind Schutzgebiete, die von Staaten errichtet wurden und die von diesen der UNESCO für die Anerkennung als Biosphärenreservat vorgeschlagen werden. Viele dieser Gebiete sind entsprechend den nationalen Systemen formell schon Nationalparke.

Sie sind üblicherweise in Zonen eingeteilt, und zwar

- in eine Kernzone, in der die natürlichen Ökosysteme unter strengstem Schutz stehen;
- in Pufferzonen, deren Zweck der Schutz von Kulturlandschaften und die Abfederung von äußeren Einflüssen auf die Kernzone ist;
- in Übergangszonen, in denen umweltverträgliche und nachhaltige Wirtschaftsstrukturen auf gebaut werden.

Biosphärenreservate vereinen also Naturschutz und nachhaltige Entwicklung; sie repräsentieren alle wichtigen Ökosysteme der Welt. Sie bilden außerdem ein weltumspannendes Netz für Umweltforschung und -überwachung und sind Stätten für Umweltbewußtseins-, Aus- und Fortbildung, sowie zur Sensibilisierung für Umweltbelange.

Die empfohlene Zonierungseinteilung für das Biosphärenreservat wurde noch nicht in die Praxis umgesetzt.[15] Erst bei der Nationalparkerrichtung 1993 wurde eine ähnliche - den IUCN-Kriterien für Nationalparke folgende - Zoneneinteilung gesetzlich verankert. Allerdings überschneidet sich die Nationalparkfläche nur zu einem sehr kleinen Teil mit der, den ganzen See, sowie dessen Ufergebiete beinhaltenden, Fläche des Biosphärenreservats.

Aus dieser Zeit stammen auch zahlreiche Bemühungen den Schutz der Natur in der Region in einem Gesamtkonzept zusammenzufassen, denen die unmittelbare Umsetzung verwehrt blieb. Unterschiedliche Organisationsformen und Namen wurden überlegt und inhaltlich formuliert, begleitet von Veranstaltungen, Symposien und Manifesten.

1976 wurde beispielsweise vom Ludwig-Boltzmann-Institut für Umweltwissenschaften und Naturschutz in Graz eine Studie über einen Nationalpark vorgelegt[16], und der Entwurf vom Leiter der biologischen Station 1981 für einen Nationalpark wurde in einschlägigen Kreisen lange Zeit als Basis für ein entsprechendes Vorhaben gehandelt[17]. Für den Nationalpark in seiner heutigen Form blieben sie - wie sich zeigen sollte - jedoch von geringer Relevanz: zu groß waren die Differenzen zwischen den Vorstellungen der Naturschutz-, wissenschaftlichen Experten und dem politisch möglichen. Dokumentiert sind noch weitere Konzepte aus dieser Zeit:[18]

1970 Naturpark (Österreichisches Institut für Raumplanung), 1973 Europapark gemeinsam mit Ungarn (9. Europäische Arbeitskonferenz für Natur- und Nationalparks), 1978 Regionalpark (Kofler), 1980 Steppennationalpark (Gesellschaft für Umweltschutz).

Naturschutzorganisationen bemühten sich weiterhin um Bewußtseinsbildung: 1978 fand der 26. Österreichische Naturschutztag unter dem Motto „Nationalpark Neusiedler See - Modell zwischenstaatlicher Zusammenarbeit“ statt, und das „Mattersburger Manifest“, in dem die wichtigsten Probleme in der Region aufgezeigt werden sollten und die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Ungarn in Naturschutzbelangen propagiert wurde, wird verabschiedet. Um Ängste vor einem Nationalpark

14 IUCN (1994): Parke für das Leben S.119

15 Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft; BM für Umwelt, Jugend und Familie; S. 259

16 Plank St., Wolkinger F. (1978): Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel: Vorschläge für einen Steppen-Nationalpark; in: Natur und Land, 64. Jg., 6-1978

17 Sauerzopf F. (1981): Burgenländischer Nationalpark Neusiedler See - Grundlagen und Realisierungsmöglichkeiten. BFB Bericht 39. Illmitz

18 Grosina H. (1982): Kultur- und Naturverständnis am Beispiel Neusiedler See; Sonderdruck aus Burgenländische Forschungen, Heft 70; Eisenstadt

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

abbauen zu helfen, organisierte der ÖNB 1979 eine Informationsfahrt für burgenländische Entscheidungsträger zu bestehenden Nationalparks in Luxemburg, Frankreich und Deutschland an der der Landeshauptmann-Stellvertreter, Bürgermeister und Fremdenverkehrsreferenten der Seewinkel-Gemeinden teilnahmen; im gleichen Jahr befaßte sich ein Europäisches Naturschutzsymposion in Apetlon mit der Nationalparkthematik.[19]

In den politischen Entscheidungsebenen herrschte jedoch noch immer ein anderes Denken bezüglich des Umgangs mit den natürlichen Ressourcen der Region und strukturpolitischer Maßnahmen vor. Großangelegte Feriensiedlungen (z.B. Pannonia in Pamhagen) wurden als Meilensteine zur Förderung des Fremdenverkehrs gefeiert, und Teile des Biosphärenreservats Schilfgürtel in Jois, Weiden, Rust und Neusiedl zur Errichtung von Seeparks und Yachthäfen geopfert. Durch den Ausbau eines seeumspannenden Radwegenetzes sollte der - an sich - umweltfreundliche Radtourismus angelockt werden: durchgängig asphaltiert und direkt durch sensible Vogelschutzgebiete geführt, legt dessen Planung noch heute Zeugnis des damals vorherrschenden (oberflächlichen) Naturverständnisses ab.

Alles in allem wurde dadurch versucht, den Bedürfnissen der Gäste gerecht zu werden: Bei einer im August 1979 in drei Gemeinden des Seewinkels durchgeführten Gästebefragung des ÖNB führten 92 % der Gäste die Natur als einen wesentlichen Grund für ihr Kommen an. Immerhin 68 % der Befragten hielten die Schaffung eines Nationalparks für wichtig.[20]

Es darf jedoch unterstellt werden, daß der Nationalpark sowohl im Rahmen dieser Befragung als auch bei den Opinionleadern in Politik und Forschung zu dieser Zeit eher noch als abstrakte Idee, denn als konkretes umzusetzendes Projekt existierte. Für die unerläßliche „Basisarbeit" zur Lösung der Nutzungskonflikte, insbesondere Verhandlungen mit der ansässigen, direkt betroffenen Bevölkerung, deren existentielle Grundlagen durch ein solches Projekt betroffen wären, fehlte es noch immer an politischem Willen und dem institutionellem Rahmen. Ein 1980 vorgelegter Entwurf für ein Bundesverfassungsgesetz über die Errichtung und Organisation von Nationalparken wurde von den Ländern abgelehnt.

Kurz gesagt: Die Zeit für die Umsetzung von Nationalparkkonzepten war noch nicht reif. Es gab noch keine Basis für eine konstruktive Zusammenarbeit zum Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zur Gründung eines Nationalparks, wie sie in den 80er Jahren geschaffen wurde.

2.2.5 Die 80er: Annäherung von Ökonomie und Ökologie? Der Nationalpark nimmt Gestalt an

2.2.5.1 Der politische Hintergrund

Die Zeit von den späten 70er Jahren bis in die 80er Jahre hinein, brachte - nicht nur - Österreich einen umweltpolitischen Auf- und Umschwung. Ein symbolträchtiges Ereignis war sicherlich die Volksabstimmung über die Nutzung der Kernenergie am 5.11.1978, bei der sich eine knappe Mehrheit der Bevölkerung gegen die Inbetriebnahme von Österreichs erstem Atomkraftwerk entschied. Mögen auch in erster Linie nicht unbedingt umweltpolitische, sondern vorrangig parteipolitische Motive diese Entscheidung gebracht haben, so kann doch die im Vorfeld der Abstimmung enstandene Anti-Atomkraftbewegung als Beginn einer politisierten Umweltbewegung in Österreich angesehen werden. In der Folge fanden sich nicht nur unterschiedliche atomkraftkritische Gruppierungen in (einer) institutionalisierten Grünpartei(en) zusammen, sondern es wurde auch in breite Kreise der Bevölkerung eine zunehmende Sensibilisierung für Umweltthemen hineingetragen und 1984 der „umfassende Umweltschutz" als Staatszielbestimmung in die Bundesverfassung (2. B-VG-Nov 1984) aufgenommen.

---

19 Natur und Land (1979); 65.Jg. 5/6

20 vgl. Schritt für Schritt zum Nationalpark - Festschrift des ÖNB zu Gründung des Nationalparkes Neusiedler See - Seewinkel; Natur und Land (1993); 79.Jg. Sonderheft; S. 18

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Die Sensibilisierung für Umweltthemen zeigte sich aber insbesondere im Winter 1984-1985, als ein weiterer Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie (Arbeitsplätze, Energiewirtschaft versus Naturschutz) der österreichischen Nachkriegsgeschichte ihren Stempel aufdrückte. Die leidenschaftlichen Auseinandersetzungen um den Bau eines Wasserkraftwerkes bei Hainburg (ca. 50 km östlich von Wien) spalteten die Nation und führten zu Ereignissen, die von vielen im (konfliktscheuen sozialpartnerschaftlich verwalteten) Österreich nicht für möglich gehalten wurden (s. Exkurs). Letztendlich obsiegte der Naturschutz: Im Oktober 1996 wurde der letzte Schritt zur Errichtung des Nationalparks „Donau- Auen“ gesetzt.

Exkurs: Der „Krieg“ in der Au - das „Trauma“ Hainburg

Für Dezember 1984 wurde der Baubeginn eines Wasserkraftwerks ca. 50 km östlich von Wien bei Hainburg angesetzt. Zu diesem Zweck sollte einer der letzten unberührten Auwaldlandschaften Mitteleuropas zerstört werden. Als der Beginn der Rodungsarbeiten bekannt wurde, gelang es Naturschutzorganisationen in enger Zusammenarbeit mit der österreichischen Hochschülerschaft durch eine beispielhaft organisierte Aktion das Gebiet zu besetzen: Tausende fanden sich bei Temperaturen um den Gefrierpunkt in der Au ein, um wochenlang - in Zelten und bei Lagerfeuer - gegen den ihrer Meinung nach falschen Baubeschluß zu protestieren. Die Regierung war ob der Konsequenz des Widerstandes überrascht, Räumungsversuche durch die Polizei forderten erste Verletzte, scheiterten aber aufgrund der Unwegsamkeit des Geländes und der großen Zahl der Besetzer; die Bauarbeitergewerkschaft fürchtete um tausende Arbeitsplätze, drohte die „Angelegenheit in die Hand“ zu nehmen und in Eigeninitiative „die Baustelle“ zu räumen, Gerüchte über einen Einsatz des Bundesheeres kursierten, und so mancher sah Österreich am Rande eines Bürgerkriegs. Doch der Widerstand wuchs von Tag zu Tag: Österreichs populärste Tageszeitung hatte sich auf die Seite der Aubesetzer geschlagen und lieferte täglich spektakuläre Bilder aus der Au und Hintergrundberichte über diese bis zu diesem Zeitpunkt in Österreich weithin unbekannte Naturlandschaft. Diese Medienmacht und die Kompetenz der Naturschützer - die gesamte Naturschutzprominenz bezog (im wahrsten Sinn des Wortes) Stellung für die Erhaltung der Au - blieb für die Stimmung in der Bevölkerung nicht ohne Konsequenz und drängte die Verantwortlichen zunehmend in die Defensive. Der damalige Bundeskanzler Dr. Fred Sinowatz zeigte schließlich Weitsicht als er in den Weihnachtstagen 1984 eine „Nachdenkpause“ verordnete, die zumindest ein Jahrzehnt anhalten sollte. Schließlich konnte im Oktober 1996 der Staatsvertrag zur Errichtung des NP- Donau Auen unterzeichnet werden.

2.2.5.2 Die Entwicklung im Seewinkel

Zu dieser Zeit bahnte sich im Seewinkel ebenfalls ein richtungsweisender Konflikt an: die Emotionen erhitzten sich 1984-85 bei der Diskussion um die Verlängerung des seit 1965 bestehenden Pachtvertrages des WWF für Reste von Hutweiden. Es handelte sich bei dem gepachteten Gebiet um eine 438 ha große Fläche unter Teilnaturschutz, unmittelbar angrenzend an das 590 ha große Vollnaturschutzgebiet Lange Lacke. Mit tatkräftiger Unterstützung der Medien (beispielsweise seit 1980 durch den ORF) hatte der WWF durch großangelegte Werbeaktionen und Spendenaufrufe die notwendigen Mittel aufgebracht. In summa betrugen die Zahlungen aus den Titeln Pacht, Wildschäden, Jagd und Entschädigung an die Eigentümer jährlich 3,8 Millionen öS, wovon der WWF 2 Millionen öS aufbrachte, Land und Bund beteiligten sich ebenfalls mit Zuschüssen.

Die statutenwidrige Rolle als Großgrundbesitzer und allgemein die langfristige Bindung von Spendengeldern hatte jedoch den Unwillen bei der internationalen Dachorganisation des WWF erregt und so forderte der WWF Aktivitäten von seiten der Landesbehörden: Es stünde einem modernen, wohlhabenden Industriestaat gut an, der Natur durch entsprechende finanzielle Leistungen einen Wert beizumessen und man plädierte für eine andere Rechtsform - etwa den Ankauf der Gebiete. Von seiten der Landesbehörden wurde diese Lösung aus finanziellen Gründen jedoch abgelehnt.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Exkurs: Die Urbarialgemeinde

Die Wurzeln dieser Institution liegen im Urbarium, eine rechtliche Grundlage, die das persönliche und dingliche Wechselverhältnis zwischen Grundherren und Bauern in der österreichisch-ungarischen Monarchie regelte. Mit der Auflösung des Urbarialverbandes zwischen Grundherren und Urbarialisten gingen die Urbarialbenefizien, Nutzung der gemeinschaftlichen Hutweiden und Wälder, auf die Mitglieder der Urbarialgemeinde über. Die Gesamtheit der Teilhaber der verbliebenen gemeinschaftlichen Liegenschaften hieß weiterhin Urbarialgemeinde als Gegenstück zur politischen Gemeinde. Es gab Voll-, Halb-, Viertel- und Achtelbauern, und je nach der Größe ihrer Ansässigkeit richtete sich die Zahl ihrer Anteile an der Urbarialgemeinde. Das Eigentum an den agrargemeinschaftlichen Grundstücken steht nicht in Form von Grundeigentum den Mitgliedern zur Verfügung, sondern die Urbarialgemeinde ist Eigentümerin.

Diese Gemeinschaften sind von Gesetzes wegen Körperschaften öffentlichen Rechtes, denen im gesetzlichen Rahmen ein Anteil an der öffentlichen Verwaltung zusteht. In ihren Satzungen, die von der Agrarbehörde erlassen werden, sind Rechte und Pflichten der Mitglieder, die Organe der Gemeinschaft, ihre Wahl und Funktionsdauer, ihr Aufgabenbereich, die Beschlußerfordernisse, die Vermögensverwaltung und die behördliche Aufsicht enthalten. Die Vollversammlung, also die Gesamtheit der Teilhaber, beschließt über alle wichtigen Angelegenheiten der Agrargemeinschaft. Besonders wichtige Beschlüsse, treten nur dann in Kraft, wenn sie vorher von der Agrarbehörde als Aufsichtsbehörde genehmigt worden sind. Diese muß eine Genehmigung dann versagen, wenn durch den Beschluß Gesetze oder Satzungen verletzt wurden, dieser mit dem Zweck der Urbarialgemeinde unvereinbar ist oder wenn er ihre finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt.

Aufgrund der vermehrten Spezialisierung in der Landwirtschaft und den Rückgang der Viehwirtschaft in Burgenland hat auch der Bedarf an Hutweiden abgenommen. Viele Urbarialgemeinden wurden daher aufgeteilt und für die Gebiete für eine anderwertige Nutzung verwendet. Derzeit gibt es immer noch 235 Urbarialgemeinden mit einer gesamten Fläche von ca. 27.000 ha. Der Großteil davon sind Waldgebiete. Im Bezirk Neusiedl/See gibt es derzeit noch 26 Urbarialgemeinden mit einer Fläche von ca. 4.600 ha.

Im Mai 1984 wurde unter Beisein des WWF-Präsidenten Prinz Phillipp, dem Präsidenten der Österreichischen Sektion Manfred Mautner Markhof und dem Landeshauptmann des Burgenlandes Theodor Kery schließlich ein Abkommen unterzeichnet, in dem der WWF und das Land Burgenland ihre Absicht erklären, das Voll- und Teilnaturschutzgebiet erhalten zu wollen und eine Verlängerung des Pachtvertrages anzustreben. Die Vereinbarung sah weiters vor, daß die Verhandlungen zur Lösung innerhalb von vier Wochen aufgenommen werden sollten.

Weitere Punkte der Absichtserklärung waren
- Weiterbezahlung einer Entschädigung für die Nutzungseinschränkung an die Urbarialgemeinde Apetlon,
- verstärkte Nutzung des Gebietes für „sanften Tourismus“ sowie
- Erstellung und Durchführung eines Pflegeplanes für die Lange Lacke, die Wörthenlacke und die angrenzende Hutweide.

Die wahren Probleme sollten sich jedoch bald bei der Umsetzung dieser Vereinbarung vor Ort zeigen. Je näher das Ablaufen des bestehenden Pachtvertrages Mitte 1985 kam, desto lauter wurden die Forderungen der Urbarialgemeinde Apetlon vorgetragen: Man sei nur unter der Voraussetzung an einer Weiterverpachtung interessiert, daß Ersatzgrundstücke zur Verfügung gestellt würden, andernfalls sei damit zu rechnen, daß die geschützten Gebiete umgeackert würden. Die Antwort des damit indirekt angesprochenen Großgrundbesitzers Paul Esterházy kam prompt: man sehe sich nicht in der Lage dem Wunsch der Apetloner Bauern zu erfüllen. Im Zuge von Aufstockungsaktionen (von 1957-1960) habe man bereits 9000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche abgegeben, mehr sei nicht möglich.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Die ideologische Komponente des unterschwellig bereits länger schwelenden Konflikts kam zum Ausbruch. Einen nicht unbedeutenden Faktor spielten dabei die Institutionen und Repräsentanten, welche die längste Zeit die Interessen des Naturschutzes in der Region wahrgenommen hatten. So stießen beispielsweise die zum Zweck der Wildbestandsregulierungen organisierten Jagden des WWF immer schon auf Mißfallen bei der ansässigen bäuerlichen Bevölkerung, waren doch deren Repräsentanten nicht selten „hochherrschaftliche Herren“ oder Vertreter des internationalen (Finanz-) Adels, deren Auftreten tiefverwurzelte Antipathien wachrief.

Man darf diesbezüglich nicht vergessen, daß die Bauern der Region erst seit relativ kurzer Zeit Herr über ihre eigene „Scholle“ waren, unabhängig vom jahrhundertelang dominanten großgrundbesitzenden Adel und zudem im Laufe der letzten Jahrzehnte mit der Bewirtschaftung einen bis dato unbekannten Wohlstand erarbeitet hatten. Uralte Enteignungs- und Bevormundungsängste prägten sicherlich den Lauf der Verhandlungen und rücken so manche irrationale Verhandlungsposition in ein anderes Licht. Aus diesem Blickwinkel betrachtet scheinen auch die ursprünglichen Forderungen der Besitzer der Hutweiden nach Ersatzgrundstücken aus dem Besitz der Domäne Esterházy verständlich.

Dem gemeinsamen Auftreten von Staatsmacht und dem „noblen“ WWF wurde zu dieser Zeit jedenfalls mit Skepsis begegnet.

Am 30. Juni 1985 lief der Pachtvertrag aus. Nachdem der WWF sich außer Stande sah die Pacht für das Gebiet weiter zu übernehmen, war nun das Land direkter Ansprechpartner. Mehr als ein halbes Jahr waren die Fronten festgefahren. Die Wogen schlugen wieder hoch, als im Februar 1986 die Grundeigentümer die Fläche zum „Sperrgebiet“ ernannten, martialisch mit Traktoren vorfuhren und ein zweiwöchiges Ultimatum zur Lösung des Konflikts stellten. Nur mit Mühe konnte der Urbarialvorstand seine Mitglieder unter Kontrolle halten und „flurbereinigende“ Einzelaktionen verhindern. Die Verhandlungen waren mittlerweile soweit gediehen, daß man sich auf die Beiziehung eines Agrarexperten einigen konnte, der ein unabhängiges Gutachten erstellen sollte, um die Unterschiede bei den Vorstellungen über die Pacht (das Land bot 1,5 Millionen öS, die Urbarialgemeinde forderte 6 Millionen öS) zu beseitigen. Nach der Lösung einiger Detailprobleme (das genaue Ausmaß der Flächen, die Behandlung von Jagd- und Fischereirechten) gelang im Mai 1986 basierend auf dem Gutachten die Einigung. Insgesamt war eine Fläche von 1088 ha ursprünglicher Landschaft um 3,2 Millionen öS wertgesichert (zumindest über die Vertragsdauer von fünf Jahren) vor schädigenden Eingriffen geschützt worden. Einer der „hartnäckigsten Kleinkriege“, wie die Medien zu berichten wußten, hatte sein Ende gefunden. Überlegungen über einen „Puszta-Nationalpark“ wurden konkreter.

Bei einer Informationsfahrt wurden der damalige Umweltministers Franz Kreuzer und Landesrat Hans Sipötz zwar noch mit Plakataufschriften „Nationalpark ist Bauernmord“ und Sprüchen wie „wir wissen, die Naturschützer bekommen nie genug“ empfangen, aber schon damals 1986 wies der Minister nachdrücklich darauf hin, daß die Bauern für alle Einkommenseinbußen, die ein Nationalpark mit sich bringen könnte, voll entschädigt würden. Daß auch Ungarn Teile in einen Nationalpark einbringen wolle, bestätigte der ebenfalls anwesende ungarische Staatssekretär für Umweltschutz Kalman Abraham.

Die vertragliche Einigung über Entschädigungen, deren Höhe von einem unabhängigen Gutachter festgestellt wurde, das Prinzip, welches Vorbildwirkung für die gesamte Nationalparkerrichtung haben sollte, war zum ersten Mal verwirklicht worden.

Von behördlicher Seite war das Verständnis um die Naturschutzproblematik Anfang der 80er Jahre soweit gediehen, daß man sich - primär ausgehend von der bedrohlichen Nährstoffbelastung des sensiblen Steppensees - veranlaßt sah, eine umfassendes Konzept für die Region zu entwerfen. So wurde im November 1980 wurde die „Arbeitsgemeinschaft Gesamtkonzept Neusiedler See“ (AGN) (s. Kap. 3.3 - Nationalparkforschung) gegründet, deren Zweck es war, die wissenschaftlichen Grundlagen für die bestmögliche Nutzung des Raumes zu erarbeiten.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

2.2.6 Die Errichtung des Nationalparks - Die entscheidende Wende (1987- 1994)

Auf bundes- und landespolitischer Ebene hatte sich mittlerweile eine Generation an Verantwortungsträgern etabliert, welche die Idee eines Nationalparks als konkretes politisches Ziel formulierten. Sowohl für die Umweltministerin Flemming als auch den burgenländischen Landeshauptmann Sipötz an der obersten Spitze der politischen Hierarchie war das Vorantreiben des Projektes ein Schwerpunkt ihres politischen Wirkens. Sowie insbesondere auch ein Anliegen der verantwortlichen Beamten Dr. W. Hicke, Dr. H. Grosina des Landes Burgenland und DI W. Mattes, DI G. Liebel des Bundes (Umweltressort). Dementsprechend wurden strukturelle Änderungen in die Wege geleitet, die einerseits der gestiegenen Bedeutung des Natur- und Umweltschutzgedankens gerecht wurden und andererseits die Umsetzung der Nationalparkidee verwirklichen helfen sollten.

So läßt sich beispielsweise der Stellenwert, den Natur- und Umweltschutz mittlerweile in der politischen Schwerpunktsetzung erlangt hatten, an dem Umstand erkennen, daß 1987 für den Natur- und Landschaftsschutz ein eigenes Ressort in der burgenländischen Landesverwaltung geschaffen wurde, nachdem diese Thematik zuvor der Landwirtschaftsabteilung untergeordnet war. Das konsequente und engagierte Agieren der Repräsentanten dieser neugeschaffenen Abteilung prägte diese Phase, da es diesen nunmehr gelang, eine realistische Strategie zur Gründung eines Nationalparks zu erarbeiten und diese auch mit Augenmaß zu verwirklichen.

Kennzeichnend für diese Strategie war eine - als pragmatisch zu bezeichnende - Orientierung an der sozioökonomischen Realität, getragen von der Erkenntnis, daß ohne intensive Überzeugungs- und Zusammenarbeit mit der ansässigen Bevölkerung die Errichtung des Nationalparks wohl kaum gelingen könnte.

Man ging nicht von einem realitätsfernen Konzept aus, sondern suchte „vor Ort“ durch Verhandlungen mit den Betroffenen auszuloten „was möglich war und was nicht“. Auf der Basis von bestehenden Verträgen wurden Überlegungen angestellt, wie diese neu ausgehandelt werden könnten, um bereits langjährig unter Schutz gestellte Gebiete in einen Nationalpark einbringen zu können. Die behördlichen Nationalparkplaner verstanden sich nunmehr als Vermittler zwischen den Interessen der Eigentümer, der ansässigen Bevölkerung und der privaten Naturschutzinitiativen. Des weiteren darf in diesem Zusammenhang auch die beispielhafte Kooperation von Landes- und Bundesdienststellen bei der Verwirklichung des Projektes Nationalpark nicht unerwähnt bleiben.

Als sich nun auch in anderen Gebieten mit zahlreichen Nutzungsberechtigten, Unzufriedenheit über naturschutzrechtliche Einschränkungen breit machte, wurde von Landesseite angeregt, sich - nach dem Vorbild der Urbarialgemeinde - in Interessensgemeinschaften (IG) zu organisieren, um in den Verhandlungen mit dem Land einen direkten, befugten Ansprechpartner stellen zu können. Zum ersten Mal wurde diese Idee im Rahmen der Diskussionen über die Zukunft der geschützten Zitzmannsdorfer Wiesen verwirklicht. Eigene Vorstellungen wurden in Konzepten erarbeitet, Gutachten in Auftrag gegeben und Informationsarbeit geleistet (s. Exkurs). Diese Form der Organisation sollte nun der Nationalparkerrichtung einen effizienten Verhandlungsablauf ermöglichen, zumal die nunmehr betroffenen Gemeinden dem Nationalpark wesentlich geringere Widerstände entgegenbrachten als die Eigentümer der Gebiete um die Lange Lacke. Als ein Grund wird die Tatsache angesehen, daß diese am See gelegenen Gemeinden schon lange Erfahrungen mit dem Tourismus hatten und sich vom Nationalpark diesbezüglich positive Aspekte erwarteten.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Exkurs: Das Entstehen und Agieren der Interessensgemeinschaft der Grundeigentümer - Zitzmannsdorfer Wiesen[21]

1. Ausgangssituation 1986 - Unzufriedenheit: Durch die Unterschutzstellung von Gebieten wurde die Umwandlung von Wiesen in Ackerflächen untersagt. Da auch die Viehwirtschaft keine Rolle mehr spielte, konnten keine Erlöse aus Nutzung oder Verpachtung lukriert werden. Dadurch kam es zu Nutzungseinschränkungen und Vermögensverlusten bei den Grundeigentümern, die auch durch Entschädigungszahlungen nicht abgedeckt wurden. Der amtliche Naturschutz war mit ständigen Versuchen von Wiesenumbrüchen, zu frühen Mähens, von Entwässerungsbe strebungen und ähnlichem konfrontiert.
2. Konzepterstellung zur Problemlösung
3. Konzeptdiskussion mit lokalen Verantwortungsträgern
4. Gutachten über Nutzungsentgang als Basis weiterer Verhandlungen
5. Zustimmung der Grundeigentümer zur Verpachtung der Wiesen an das Land
6. Gründung des Vereins (IG) und Nominierung eines Verhandlungskomitees
7. Vorinformation und Vorsprachen bei PolitikerInnen
8. Einigung über Pachtabschluß
9. Einbindung der Zitzmannsdorfer Wiesen in den Nationalpark Neusiedler/See - Seewinkel als Bewahrungszone

Anläßlich der Verhandlungen um Entschädigungszahlungen für die Zitzmannsdorfer Wiesen konkretisierte die damalige Umweltministerin Flemming die Vorstellungen über eine Finanzierungsbeteiligung des Bundes insofern, als sie als Junktim die internationale Anerkennung nach IUCN-Kriterien eines zu errichtenden Nationalparks nannte.

Diese Forderung fand schließlich bei der Einsetzung eines Arbeitsausschusses zur Vorbereitung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel am 14. 9. 1988 Eingang, wodurch auch die burgenländische Landesregierung formal ihren grundsätzlichen Willen zur Schaffung eines Nationalparks bekundete und somit dem Beginn der Verhandlungen zwischen Land und Bund über einen Staatsvertrag gemäß Art 15a B-VG nichts mehr im Wege stand. Die Grundsätze nach denen die Umsetzung erfolgen sollte wurden nochmals zusammengefaßt (s. Exkurs).

[21] Diese Vorgehensweise wurde für den österreichischen und europäischen Umweltschutzpreis eingereicht. Die obige Exkurs stellt eine Zusammenfassung des Einreichtextes und der Interviews mit Herrn DI Karl Fuhrmann und Frau DI Trude Adam dar.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Exkurs: Die politischen Grundsätze bei der Einrichtung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel

- Die Erfüllung der Kriterien der IUCN mit dem Resultat der internationalen Anerkennung:

Von Beginn der Vorarbeiten an soll auf die Erfüllung der Kriterien hingearbeitet werden. Durch die Formulierung des Gesetzes sollten alle wesentlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden.

- Die Abgeltung der Nutzungsrechte auf Basis eines von einem unabhängigen Gutachter festgestellten, echten Ertragsentgangs:

Da jeder Quadratmeter der Nationalparkfläche Privateigentum ist, mußte zum Zweck der Flächensicherung mit den zahlreichen Nutzungsberechtigten in Verhandlungen getreten werden. In jedem Ort, auf dessen Gebiet nationalparkrelevante Flächen liegen, wurden Interessensgemeinschaften der Grundeigentümer gebildet. Dieser Verein hat mit seinem legitimierten Vorstand die Verhandlungen mit den Nationalparkplanern zu führen.

- Freiwilligkeit der Einbringung von Grundflächen in den Nationalpark:

Aufgrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Verhandlungen mit den Bauern und Grundeigentümern im Seewinkel, wurde für die Flächenpacht und gegen den Ankauf durch die öffentliche Hand als Flächensicherungsinstrument entschieden. Im Gegensatz zu einem üblichen Pachtvertrag wurde jedoch die Möglichkeit einer unbegründeten Kündigung ausgeschlossen; nur die Neufestlegung des Nutzungsentgangs kann den Vertrag verändern.

Die Umsetzung der Ziele sollte - auf Vorschlag des ÖNB - durch die Gründung eines Arbeitskreises (MAUT) erheblich erleichtert werden. In diesem Arbeitskreis wurden von Vertretern der verschiedener Abteilungen der Landesregierung, der Interessensvertretung der Landwirte (Landwirtschaftskammer), der Naturschutzorganisationen (ÖNB, WWF) aktuelle Naturschutzthemen - zu dieser Zeit schwerpunktmäßig die Nationalparkplanung - erörtert. Damit wurde eine Plattform geschaffen, die es den unabhängigen Naturschutzorganisationen sowie den Vertretern der Landwirtschaft ermöglichte, kontroversielle Punkte direkt mit den politisch Verantwortlichen zu diskutieren und gemeinsame Lösungen zu finden.

Da insbesondere die Symbolhaftigkeit mittels eines Nationalparks gemeinsam mit Ungarn politisch sensible Grenzen zu überwinden als Sensation gefeiert wurde, wurden auch durch das Umweltministerium, gemeinsam mit dem Amt der burgenländischen Landesregierung Verhandlungen mit der Volksrepublik Ungarn über die Errichtung des gemeinsamen Nationalparks aufgenommen. Am 30.3.1989 wurde eine österreichisch-ungarische Expertengruppe eingerichtet, die in zahlreichen Treffen die gemeinsame Vorgehensweise beriet und den Fortgang der Vorbereitungen diskutierte. Am 24.11.1989 wurden im Rahmen eines Besuches einer IUCN-Delegation erste Weichen für die internationale Anerkennung gestellt. Am 29.9.1990 wurde schließlich zwischen Umweltministerin Flemming und dem ungarischen Minister Keresztes die „Deklaration zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Nationalparks Neusiedler See“ unterzeichnet. Damit wurde die Voraussetzung geschaffen, daß Ungarn von der EU aus dem PHARE-Programm 1,2 Mio. ECU zur Errichtung des Nationalparks und der Verwaltung erhalten konnte.

Der Plan eines Nationalparks Neusiedler See nahm konkrete Formen an: Im Februar 1991 wurde Einigung über die Pacht der heutigen Kernzone des Nationalparks erzielt; Eigentümerin dieses Gebietes ist die Domäne Esterházy, deren Verwalter der Nationalparkidee großzügig gegenüberstanden und nach den Worten des damaligen Landeshauptmannes Sipötz nur die Hälfte des von einem Gutachter errechneten Wertes als Pacht verlangten. Die charakteristische Struktur der zahlreichen Eigentümer und Nutzungsberechtigten war in diesem Fall nicht gegeben.

Bei den Verhandlungen mit den nunmehr gegründeten Interessensgemeinschaften mußte jedenfalls noch erheblich mehr Überzeugungsarbeit geleistet werden; immer noch gab es bei der bäuerlichen Bevölkerung schwerwiegende Bedenken und Ängste. Informationsveranstaltungen verliefen mitunter äußerst turbulent. Die dabei unter Beweis gestellten Fähigkeiten der Nationalparkplaner, der skeptischen Bevölkerung die Bedeutung der Natur und des Nationalparks für die Region zu

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

vermitteln, waren aber letztendlich von Erfolg gekrönt. Nach und nach konnten mit den einzelnen Interessensgemeinschaften - den Nationalparkerfordernissen entsprechende - Einigungen über neue Verträge erzielt werden.

Nachdem nun nach Abschluß der jahrelangen Verhandlungen feststand, daß die jährlichen Kosten für die Flächensicherung etwa 25 Mio. öS betragen werden und in Anwesenheit des Bundeskanzlers mit der Unterzeichnung des Art 15 Staatsvertrags am 10.9.1993 eine Einigung zwischen Bund und Land über die Bereitstellung der Mittel unterzeichnet wurde, konnte der burgenländische Landtag das am 29.11.1992 das beschlossene und am 12.2.1993 in Kraft getretene Nationalparkgesetz in die Realtät umsetzten: 1994 wurde Österreichs erster international anerkannter Nationalpark eröffnet.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

3 DER NATIONALPARK HEUTE

In diesem Kapitel soll dokumentiert werden, wie der Nationalpark heute - als Ergebnis des vorangegangenen Verhandlungsprozesses zur Lösung der Nutzungsansprüche - in der Praxis funktioniert. Die Nationalparkverwaltung steht dabei immer noch im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen. So spiegelt sich die bewegte Entstehungsgeschichte des Nationalparks bereits in der heutigen, nicht durchgängigen, flächenmäßigen Ausdehnung wider (3.1). Doch auch die Organisationsstruktur seiner Verwaltung im allgemeinen, sowie deren Finanzstruktur im speziellen (3.2) lassen eine Ausrichtung an den spezifischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen erkennen. Die Nationalparkforschung (3.3) hat das Ziel, das Wissen über die Ökosysteme in der Region zu vertiefen, um diese Erkenntnisse im Rahmen der Biotoppflege (3.4) umzusetzen. Auch dies kann letztendlich nicht ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche erfolgen.

3.1 Die Nationalparkfläche

Der grenzüberschreitende Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel ist der einzige Steppennationalpark Mitteleuropas. Er hat mit Ungarn ein Flächenausmaß von etwa 14.000 ha, wovon ca. 6.000 ha auf ungarischer Seite liegen. Auf österreichischer Seite setzt er sich aus fünf Teilenbereichen zusammen:[1]

(1) Naturzone und Bewahrungszone Sandegg - Neudeck (ca. 4.000 ha)
Die Naturzone im südlichen Seeteil besteht überwiegend aus Schilf- und Wasserflächen. Zusammen mit der ungarischen Naturzone bildet dieses Gebiet das „Kernstück“ des Nationalparks; d.h. hier ist jede Form der Nutzung durch den Menschen ausgeschlossen und das Gebiet für Besucher geschlossen. Ca. 500 ha dieses Teilstücks des Nationalparks sind Bewahrungszone. In den Schilfwäldern liegt der wichtigste und einzige kontinuierlich besetzte Brutplatz für Grau-, Silber-, Purpurreiher und Löffler. Aus botanischer Sicht ist das Vorkommen des Kamm-Laichkrautes, des Ährigen Tausendblatts und der Seebinse bemerkenswert.

(2) Bewahrungszone Lange Lacke (ca. 1.800 ha)
Die Lange Lacke ist die größte und bekannteste Salzlacke des Seewinkels. Sie gilt als bedeutendes Vogelschutzgebiet. Zur Zugzeit können viele Wat- und Schwimmvögel beobachtet werden, die hier ihren Futter- und Ruheplatz finden. Bemerkenswert sind die Ansammlungen der verschiedenen rastenden Gänsearten. Von den Brutvögeln seien Zwergrohrdrommel, Löffelente, Flußregenpfeifer und Wasserralle erwähnt. Die Vegetation im Gebiet der Langen Lacke ist vielfältig und artenreich. So wachsen z.B. auf den Hutweiden auch Pflanzenarten der südosteuropäischen Steppengebiete. Die extremen Salzstandorte können jedoch nur angepaßte Spezialisten, wie z.B. die Salzkresse, besiedeln. Die Beweidung mit Rindern hält die Vegetation für Bodenbrüter kurz und ist für dieses Gebiet gleichzeitig eine wesentlich selektivere Pflegemaßnahme als eine einmalige Mahd. Die Flächen um die Lange Lacke sind als Wasservogelschutzzone jagdfrei.

(3) Bewahrungszone Illmitz - Hölle (ca. 1.300 ha)
In dieser Bewahrungszone liegen wichtige Lacken des Seewinkels mit ihren eigentümlichen Uferzonen: die Stinkerseen, der Illmitzer Zicksee, der Albersee, der Illmitzer Kirchsee, die Schrändlseen und der Herrnsee. An den Lackenrändern sind ausgedehnte Sodaschnee-Felder mit ihrer speziellen Vegetation (Salzkresse, Salzaster) zu sehen. Vor allem an der Zicklacke und am Kirchsee wird jeden Sommer beweidet, wobei die Vogelwelt und die jahreszeitliche Vegetationsentwicklung die Weideflächen vorgeben. Gezieltes Schilfmähen und die Heumahd ab Ende Juni gehören ebenfalls zu den Pflegemaßnahmen. Am Oberen und Unteren Stinkersee sowie am Kirchsee wurde die Jagd eingestellt.

[1] Fischer I., Paar M., Weber E. (1994): Landschaftsinventar Burgenland; S.28

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

(4) Bewahrungszone Zitzmannsdorfer Wiesen (ca. 410 ha)
Seinen Namen hat dieses Gebiet von der 1529 von den Türken zerstörten und nicht wiederaufgebauten Ortschaft Zitzmannsdorf. In dieser Bewahrungszone wechseln Halbtrockenrasen mit wechselfeuchten Wiesen ab, die Vögeln als Brutstätte dienen und auf denen zahlreiche botanische Kostbarkeiten, sowie eine Schmetterlingsrarität - der Steppenfrostspanner - zu finden sind. Weiters prägen Salzfluren und Schilfflächen das Gebiet. Ende Juni werden Teile der Zitzmannsdorfer Wiesen zum Zweck der Biotoppflege zur Heumahd verpachtet.

(5) Bewahrungszone Waasen - Hanság (ca. 140 ha)
Diese Bewahrungszone war ursprünglich Teil eines ausgedehnten Niedermoor- und Erlenbruchwaldgebietes. Nach einem Torfbrand und den erwähnten Trockenlegungsarbeiten seit der Jahrhundertwende verblieben nur mehr kleinflächige Feuchtwiesen. Größere Flächen dieses charakteristischen Hanság-Gebietes sind in Ungarn erhalten und geschützt. Das Gebiet wurde bereits 1973 zum Schutz der Großtrappe ausgewiesen, einem der letzten bedeutenden Brutplätze dieser Vogelart in Österreich. Neben dieser „Attraktion“ des Gebiets brüten in den noch erhalten gebliebenen Sumpf- und Feuchtwiesen der Große Brachvogel, die Sumpfohreule und die Wiesenweihe. Für Greifvögel und Eulen ist der Waasen ein wichtiges Jagdgebiet. Umgeben ist dieses Gebiet von weiteren 210 ha Grünbrachenfläche. Die Zeiten der Mahd - um die typische Wiesenvegetation zu erhalten - sind in der Regel erst Ende August, um die Entwicklung der jungen Großtrappen nicht zu gefährden.

3.2 Der Nationalpark als Unternehmen

3.2.1 Die rechtliche Grundlage

Die wichtigste Rechtsquelle bildet das Nationalparkgesetz (NPG 1992 i.d.F. 1993). Mit diesem Gesetz wurde der Nationalpark eingerichtet, in mehrere Teilbereiche unterteilt und deren Grundflächen zu Natur- bzw. Bewahrungszonen erklärt. Für den Betrieb ist die Nationalparkgesellschaft verantwortlich, Aufsichtsbehörde ist die Landesregierung. Für die Finanzierung von Bedeutung ist die Vereinbarung zwischen Land und Bund nach Art. 15a BV-G aus dem Jahr 1993 (s.u.).

Randbereiche des Nationalparks bzw. der Neusiedler See und seine Umgebung genießen durch die Natur- und Landschaftsschutzverordnung Neusiedler See aus dem Jahr 1962 einen eigenen Schutzstatus.

Weiters ist für den Naturschutz im Burgenland das Natur- und Landschaftspflegegesetz 1990, welches das Naturschutzgesetz 1961 ablöste, von Bedeutung. Mit der Novelle 1996 wurden einige EU-Richtlinien (Flora-Fauna-Habitats-, Vogelschutzrichtlinie) in das Gesetz übernommen und darüberhinaus eine Landschaftsschutzabgabe (§ 75a) (s.a. 4.3.2 Negative Anreize) festgelegt. Die aus diesem Titel stammenden Mittel sind für Angelegenheiten des Natur- und Landsschaftschutzes sowie der Landschafts- und Ortsbildpflege, zur Verbesserung der ökologischen Infrastruktur, die Umweltbildung und Umwelterziehung sowie sonstige Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes zu verwenden.

3.2.2 Verwaltung und Finanzen

Die Finanzierung der Nationalparkgesellschaft ist im Nationalparkgesetz geregelt. Im Staatsvertrag gemäß Art. 15a BV-G, abgeschlossen zwischen Bund und Land Burgenland am 10.9.1993, wird grundsätzlich eine Kostenaufteilung im Verhältnis 50:50 vereinbart. Für den Personal- und Verwaltungsaufwand, der sich aus dem Betrieb der Nationalparkgesellschaft ergibt, kommt das Land Burgenland auf. Der Bund beteiligt sich in gleicher Höhe an der Finanzierung der erforderlichen Infrastruktur und von Forschungsprojekten. Für die Herstellung ausgewogener Finanzierungsverhältnisse ist jeweils ein Zeitraum von fünf Jahren heranzuziehen.

Zusätzliche Einnahmen werden durch den laufenden Betrieb (Verkauf diverser Nationalparkartikel, Einnahmen aus der Landwirtschaft, Exkursionsführungen, Spenden) des Nationalparks ange-

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

strebt. Weiters wurden, aufgrund der positiven Erfahrungen in der Vergangenheit, die Bestrebungen, zusätzliche Mittel im Rahmen von (Natur-) Sponsoring privatwirtschaftlicher Unternehmungen zu lukrieren, verstärkt.

		Land	Finanzierung	Bund
Flächensicherung	29.484.000	14.742.000	Budget 96	14.742.000
Personalkosten	9.055.000	9.055.000	Budget 96	
Laufender Betrieb	2.331.000	1.257.000 1.074.000	Budget 96 NP- Einnahmen	
Print-Info	1.200.000	1.200.000	Budget 96	
Projekte	20.000.000		Budget 96	20.000.000
Summe 1996	**62.070.000**	**27.328.000**		**34.742.000**

Tab. 1: Finanzielle Mittel des Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel 1996

3.2.3 Der institutionelle Rahmen

Die Nationalparkgesellschaft Neusiedler See - Seewinkel als „Betreiber“ des Nationalparks gibt es seit Februar 1993. Zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben wurden folgende Gremien eingerichtet:

- Vorstand
- Wissenschaftlicher Beirat
- Nationalparkforum
- Nationalpark-Kommission
- Österreichisch-Ungarische Nationalpark-Kommission.

Da die Interessen des Nationalparks mit jenen der Grundeigentümer in Einklang gebracht werden sollen, sind auch die - nicht den internen Verwaltungsaufgaben - zuzurechnenden Institutionen von besonderer Bedeutung. Diese wurden im Laufe des Entstehungsprozesses eingerichtet und sind heute unerläßliche Plattformen, um die Zusammenarbeit mit den Eigentümern der Nationalparkflächen zu optimieren:

- Im Rahmen der Verhandlungen wurden fünf Interessensgemeinschaften (IG) der Grundeigentümer gegründet, die noch heute die Ansprechpartner der Nationalparkverwaltung sind:
  - IG. Zitzmannsdorfer Wiesen,
  - IG. Illmitz
  - IG. Apetloner Grundeigentümer
  - IG. Apetloner Äcker
  - IG. Hanság

- Vier Kuratorien sind informelle Gesprächsrunden auf lokaler Ebene. Diese wurden 1988 auf Anregung der Nationalparkplanung und der Landwirtschaftskammer zum Zweck des Ausgleichs unterschiedlicher Ansprüche für jedes Nationalparkgebiet gegründet (Zitzmannsdorfer Wiesen, Illmitz, Apetlon, Hanság). Mitglieder dieser Kuratorien sind die politischen Vertreter der Gemeinden, Vertreter der Grundeigentümer, der Tourismusinteressen, Naturschutzorganisationen, Jagdausschüsse und der Fischerei. Heute treten sie ein bis zweimal im Jahr zusammen, um gemeinsam anstehende Probleme zu diskutieren und Lösungen zu finden.

3.2.4 Flächensicherung

Die Flächensicherung bildet den Kernpunkt des Einsatzes ökonomischer Anreizmechanismen: zu diesem Zweck werden die Flächen vom Nationalpark angepachtet, um sich prinzipiell die Verfügungsgewalt zu sichern. Oft sind mit den Flächen jedoch auch noch andere Rechte (beispielsweise jagdliche Nutzung, Schilfnutzung...) Dritter (s. Kap. 5) verbunden, die gesonderten Verträgen unterliegen. Der unmittelbare Einflußbereich des Nationalparks bezieht sich demnach nur auf vom

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Nationalpark gepachtete Flächen, wobei die in den Pachtverträgen nicht inkludierten Rechte besonderer Absprachen und Vereinbarungen bedürfen, die in der Regel auch mit einem finanziellen Aufwand verbunden sind. Insgesamt steht der Nationalparkverwaltung zur Zeit (1996) ein Bugdet zur Flächensicherung von ca. 30 Millionen öS zur Verfügung; dies entspricht in etwa der Hälfte des gesamten Nationalparkbudgets.

So zahlreich und unterschiedlich die mit den Flächen verbundenen Nutzungsrechte sind, so zahlreich und unterschiedlich sind auch die Inhalte der vertraglichen Vereinbarungen. Einige Verträge wurden „auf die Dauer des Nationalparks“, einige befristet abgeschlossen; wieder andere verlängern sich automatisch, falls nicht von einer der beiden Vertragspartner ein Kündigungsgrund vorgebracht wird. So stehen immer wieder Neuverhandlungen an, die einerseits diese abgelaufenen Verträge, andererseits aber auch neue - die der „Abrundung“ der Nationalparkfläche dienen sollen - zum Gegenstand haben.

Die grundsätzliche Strategie der Nationalparkverwaltung dabei, die in der Vergangenheit zur erfolgreichen Nationalparkerrichtung führte, kann folgendermaßen skizziert werden: ist eine für den Nationalpark interessante Fläche gefunden, so bestand/besteht der nächste Schritt darin, mit den Grundeigentümern (der IG) in Verbindung zu treten, und die Vorstellungen über die vorgesehene „Nutzung“ der Fläche zu präsentieren. Sind die Vorstellungen für beide Seiten akzeptabel, wird auf der Basis eines Gutachtens die Höhe der Entschädigungszahlungen, sowie weitere Details festgelegt.

3.2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Sowohl um die Kooperation mit der Bevölkerung zu verbessern, als auch allgemein den (internationalen) Bekanntheitsgrad des Nationalparks zu erhöhen, wird der Öffentlichkeitsarbeit ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Diese bezieht sich zum einen auf die Bewußtseinsbildung und Information der Bevölkerung der Nationalparkregion, zum anderen auf die Vorinformation und die unmittelbare Information der Nationalparkbesucher vor Ort.

Das aus Bundesmitteln finanzierte und im Mai 1996 fertiggestellte Informationszentrum des Nationalparks stellt diesbezüglich sicherlich die bedeutendste Infrastrukturmaßnahme dar.

Allgemein soll ein „Besucherleitsystem“ durch den Einsatz einer Vielzahl von Instrumenten dem Besucher Inhalte über Natur, Landwirtschaft und Geschichte vermitteln und auf bestimmte Wege und Plätze (ab-)lenken.

Der Aufbau des Besucherleitsystems erfolgt nach folgenden Prinzipien:
- Die „Informationstiefe“ in den Nationalparkgebieten nimmt von außen nach innen zu: Einstiegsbeschilderung (Kennzeichnung der Gebiete, Verhaltensregeln), Standortinformation, Gebietsinformation (Flora, Fauna, Geschichte, Landwirtschaft einer Bewahrungszone) und schließlich die Absperrung.
- Gebietsbetreuer sollen neben ihrer Funktion als Aufsichtsorgane auch Ansprechpartner für den Besucher sein und informieren.
- Exkursionen als Bestandteil des Besucherleitsystems; eine Erweiterung der Angebote wird angestrebt.
- Zusätzliche Informationen durch gedruckte Beobachtungsunterlagen.
- Durch regelmäßige Veranstaltungen - Vorträge, Diskussionen, Seminare und Ausstellungen - sollen Gäste ebenso angesprochen werden wie die heimische Bevölkerung.
- Information aller im Tourismus Tätigen als mögliche „Multiplikatoren“.

Auch und speziell im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wird die Einbindung der Bevölkerung als wesentlich erachtet. So wird seit September 1993 eine eigene vierteljährlich erscheinende Nationalparkzeitung „Geschnatter“, die in ansprechender, lockerer Form über alle wesentlichen Aspekte der weiteren Nationalparkentwicklung informiert, an alle 11.100 Haushalte der Region, aber auch an andere wichtige Multiplikatoren ohne unmittelbaren regionalen Bezug - Naturschutzorganisatio-

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

nen, Behörden, Dienststellen, Schulen, interessierte Einzelpersonen... - versandt. Weitere Druckwerke, Poster und Videos dienen ebenfalls der Vorinformation, sowie der Information vor Ort.

Die starke Betonung der Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere die Einbindung der ansässigen Bevölkerung sollen die Akzeptanz des Nationalparks festigen, zur Minderung noch immer bestehender Nutzungskonflikte beitragen, die Chancen für den Fremdenverkehr erhöhen, gleichzeitig aber auch daraus resultierende potentielle Konflikte vermeiden helfen.

3.3 Nationalparkforschung

Die Nationalparkgesellschaft hat die Aufgabe in den Natur- und Bewahrungszonen langfristige, wissenschaftliche Forschungen, laufende Kontrollen (Monitoring), sowie eine Beweissicherung durchzuführen (NPG 1992 §§ 6(3) + 7(3)). Die Ergebnisse bilden teilweise die Grundlagen für die Erstellung von Managementplänen (NPG 1992 §§ 6(4) + 7(4)). Außerdem muß die Gesellschaft einen Managementplan für die Wild- und Fischbestandsregulierung (NPG 1992, §9) (s.a. 5.2 und 5.3) nach den Richtlinien der IUCN festlegen.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, die bereits sehr akzentuiert im Gesetz über den Schutz und die Pflege der Natur und Landschaft im Burgenland (NG 1990) definiert waren, kam es bereits 1990 zur Durchführung von Forschungsschwerpunkten, die in Richtung eines Managements in einem Nationalpark abzielten. Die Koordination erfolgte durch die Arbeitsgemeinschaft Gesamtkonzept Neusiedler See (AGN), die Finanzierung erfolgte aus Mitteln des Landes und des Bundes (BM Wissenschaft & Forschung, BM Umwelt, Jugend und Familie).

Seit 1994 werden, dem Gesetzesauftrag folgend, Monitoringprogramme und Forschungen (vor allem im Schilfgürtel und an den Sodalacken des Seewinkels) durchgeführt, deren Finanzierung vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie erfolgt.[2]

3.3.1 Nationalprojekte der AGN (1990-1992)

In der Vorbereitungsphase zum Nationalpark lag der Schwerpunkt der Projekte der AGN bei der Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für Gestaltungsmaßnahmen und Pflegepläne. Um den Schutzzielen eines Nationalparks gerecht zu werden, müssen diese den naturräumlichen Gegebenheiten und der Dynamik der verschiedenen Ökosysteme angepaßt werden. Das Forschungsziel der Projekte, die im Vorfeld der Nationalparkgründung zur Durchführung kamen, war es daher die Kenntnisse über die Biotopausgestaltung und das Wissen um die ökologischen Interaktionen, die im jeweiligen Ökosystem vorherrschen, zu vertiefen. Diese Untersuchungen bildeten zum einen die Basis für die weitere „echte“ Nationalparkforschung (s. 3.3.2), zum anderen begründeten sie die Maßnahmen zur Biotoppflege (s. 3.4).

Das Ergebnis dieser wissenschaftlichen Vorbereitungsarbeiten waren Studien zu folgenden Themen:[3]

- Fischbiologische Untersuchung des Neusiedler Sees und Überlegungen für ein Management im Zusammenhang mit Nationalpark und IUCN-Kriterien
- Untersuchungen zur Ökologie, räumlichen Verbreitung und wirtschaftlichen Bedeutung von jagdbaren Wildarten im Seewinkel, sowie Vorschläge zur Wildtierbehandlung in einem geplanten Nationalpark „Neusiedler See - Seewinkel“
- Einflüsse der Landwirtschaft und des Tourismus auf das Raum - Zeit - System von Rohrweihen im Bereich des Nationalparks „Neusiedler See - Seewinkel“
- Pflegemaßnahmen im Nationalpark: Beweidung und ihre Alternativen
- Untersuchungen zur Populationsökologie der Evertebraten- und Vogelfauna im Schilfgürtel des Neusiedler Sees

[2] Kirchberger K. et al. (1996): Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 314

[3] Herzig A. et al (1996): Nationalparkforschung; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 313 ff.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

3.3.2 Nationalparkforschung seit 1994[4]

Die Fragestellungen der ersten „echten" Nationalparkprojekte können zwei Schwerpunkten zugeordnet werden: dem Schilfgürtel des Neusiedler Sees mit dem Seevorgelände und den Salzlacken. Die Ziele sind die Erarbeitung fachlicher Grundlagen für das Management und Monitoringprogramme. Die Abstimmung erfolgte im Rahmen und mit Zustimmung des wissenschaftlichen Beirats.

Einige der grundlegenden Untersuchungen aus der Vorbereitungsphase des Nationalparks gingen unmittelbar in Monitoringprogramme über, um die Auswirkungen der Managementmaßnahmen zu dokumentieren und zu bewerten.

Diese sind:
- Das vegetationsökologische Beweidungsmonitoring
- Das Monitoring Jagd: mit dem Ziel der Erfassung möglicher Auswirkungen traditioneller Landbewirtschaftung auf gegenwärtig vorhandene Besätze jagdlich genutzter Wildarten unter Einbeziehung der Bejagungs- und Wildschadenproblematik
- Das Monitoring Fischerei

Ein weiterer Teilbereich der Nationalparkforschung umfaßt folgende Programme im Seewinkel:
- Hydrologie und Hydrogeologie des Gebietes „Lange Lacke - Wörtenlacken" unter besonderer Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen Lacken- und Grundwasser
- Analyse von Limikolendaten aus dem Seewinkel
- Die Brutvögel extremer Sodalacken: Bestandsgröße: Fortpflanzungserfolg und Habitatnutzung
- Auswirkungen von Biotopmanagement und Fremdenverkehr auf die Heuschreckenfauna des Seewinkels
- Die Südrussische Tarantel im Seewinkel: Datengrundlagen für Schutzmaßnahmen und Pflegemanagement.

Den dritten Schwerpunkt der Nationalparkforschung bilden die Schilfgürtelprogramme:
- Die Bedeutung des Lebensraums Schilfgürtel für die Fischarten den Neusiedler Sees
- Bestand und Ökologie schilfbewohnender Vogelarten in der Kernzone des Nationalparks.

3.4 Biotoppflege

Für sämtliche Nationalparkzonen sind, dem Nationalparkgesetz entsprechend, Managementpläne festzulegen, die aufgrund wissenschaftlicher Forschung zur Verwirklichung der Ziele des Nationalparks zu erstellen sind. Während in der Naturzone der Schutz der Natur in ihrer Gesamtheit möglichst unter Berücksichtigung des Ablaufes der natürlichen Entwicklungen und unter Ausschluß jeder wirtschaftlichen Nutzung zu gewährleisten ist, hat in den Bewahrungszonen der Schutz der charakteristischen Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume und allenfalls vorhandener historischer bedeutsamer Objekte und historischer oder charakteristischer Landschaftsteile im Vordergrund zu stehen.

In der Naturzone wird daher derzeit nach Absprache mit der Wissenschaft keine wie immer geartete Managementmaßnahme gesetzt, sondern der natürlichen Sukzession freier Lauf gelassen. Bis auf die Fischerei (bestehender Vertrag bis Ende 1996) (s. Kap. 5.3) sind sämtliche Nutzungen - Schilfschnitt, Jagd, Tourismus - seit 1993 eingestellt, in Entsprechung der IUCN-Richtlinien. In den Bewahrungszonen werden die traditionellen extensiven landwirtschaftlichen Nutzungen als Grundlage für das Naturmanagement herangezogen. Ein endgültiger nationalparkkonformer Managementplan wird nach Abschluß der entsprechenden wissenschaftlichen Forschungen, die zur Zeit noch in Ausarbeitung sind, erstellt.

[4] Herzig A. et al (1996): Nationalparkforschung; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 340ff.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Diese Maßnahmen zur Biotoppflege bestehen insbesondere aus der traditionellen Mahd der Wiesen; bestehende, aber auch verschilfte Wiesen werden jährlich einmal, wenn nötig auch zweimal gemäht. In Absprache mit Fachleuten werden bestimmte Mähtermine festgelegt, um einerseits die Brut der auf diesen Flächen beheimateten Vögel nicht zu stören, andererseits auch den Samenausfall der dort lebenden Pflanzen zu sichern. Die Flächen in den einzelnen Nationalparkbereichen werden an interessierte Landwirte bzw. viehhaltende Betriebe aus der Region nach den jeweils vertraglich festgelegten Bestimmungen und dem Bedarf jedes einzelnen von der Nationalparkverwaltung vergeben.

Weiters hat sich die Beweidung als hervorragendes traditionelles Instrument zur Biotoppflege erwiesen. Rinderherden in Illmitz und Apetlon ermöglichen die Erhaltung der typischen Hutweiden bzw. die Schilffreihaltung einiger Lackenränder. Die umherziehenden Viehherden sollen dabei eine übermäßige landeinwärtsgerichtete Ausdehnung des Schilfgürtels verhindern. Weiters stellen die Dunginsekten sowohl direkt als auch indirekt - als wichtiges Glied in der Nahrungskette - eine Bereicherung der Fauna dar. In Illmitz grasen ca. 110 Mutterkühe mit ihren Kälbern (Aberdeen Angus) rund um den Zick- bzw. Kirchsee; in Illmitz auf den Hutweiden um die Lange Lacke von Mai bis Oktober unter Obhut der Urbarialgemeinde von 250 Rindern (Fleckvieh). Nicht mähfähige Wiesen im Bereich Neudegg werden von ca. 90 Schafen gepflegt. Solche Wiesenflächen sind im Nationalpark in größerem Ausmaß vorhanden, können aber wegen der fehlenden Weidetiere bzw. auch wegen bestehender Jagdpachtverträge nicht beweidet werden. Einen Schwerpunkt im Rahmen der Beweidung setzt der Nationalpark durch ein eigenes Projekt zur Förderung alter, selten gewordener Rinderrassen (Graurinder), wobei als Ziel eine Herde mit 100-120 Mutterkühen angestrebt wird (s.a. Kap. 5.1).

Das Recht des Schilfschnitts verblieb außer in der Bewahrungszone „Sandeck-Neudegg“, vereinbarungsgemäß bei den jeweiligen Grundeigentümern, die ihre Schilfflächen an die ortsansässigen Schilfschneider verpachten. Im Bereich Sandeck-Neudegg werden diese von der Nationalparkgesellschaft ebenfalls zur Schilfernte herangezogen: jährlich werden hier durchschnittlich ca. 50.000 Meterbund geschnitten und der Nationalparkgesellschaft dafür pro Meterbund 6 öS bezahlt.[5]

Eine detailliertere Diskussion der Maßnahmen zur Biotoppflege in Zusammenhang mit den einzelnen Nutzungsansprüchen findet sich im Kapitel 5.

[5] Kirchberger K. et al. (1996): Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 308

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

4 UMWELTPOLITISCHE INSTRUMENTE

Mit der Verleihung des Status „Biosphere Reserve“ im Jahr 1977 wurden neben den Besonderheiten des Gebietes auch „...die Intentionen der Landesverwaltung und der burgenländischen Politik gewürdigt, die durch legistische Maßnahmen für den Schutz dieser Gebiete sorgte“[1]. Dennoch kam es aufgrund der Vielzahl von Nutzungsansprüchen und der Nutzungsintensitäten auch nach der Verleihung zu negativen Auswirkungen auf den Lebensraum Neusiedler See. „Schilfwirtschaft, Fischerei, Jagd, Landwirtschaft, Verkehr und kommunale Entwicklung wurden in rein ökonomischer und nicht immer landschaftsadäquater Form betrieben, sodaß dem Ökosystem teilweise zu hohe, nicht verkraftbare Belastungen zugemutet wurden“.[2]

Nicht nur die Erfahrungen im Raum Neusiedler See zeigen, daß herkömmliches Naturschutzrecht (im Sinne von Unterschutzstellen von Gebieten, autoritären Ge- und Verboten) oft zu kurz greift, wenn nicht durch Einbeziehung anderer Politikinstrumente der gesamte institutionelle Rahmen auf ein konkret anzustrebendes Ziel ausgerichtet ist. Politikansätze zur Erhaltung der biologischen Vielfalt können nur dann langfristig erfolgreich sein, wenn die zugrundeliegenden Mechanismen, die den Naturraum bedrohen, in ihrer Gesamtheit erkannt werden und entsprechend differenziert gegengesteuert wird. Um daraus resultierende Spannungen zu vermindern und einen schonenderen Umgang mit der Natur zu bewirken, bedarf es daher eines umfassenden Instrumentenmix, der über rein legistische Maßnahmen hinausgeht und das gesamte sozioökonomische Umfeld miteinbezieht.[3] Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei der Einsatz ökonomischer Anreizmechanismen, der abgestimmt auf das sozioökonomische Umfeld, die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele verbessern soll.

In diesem Kapitel werden zunächst die Ursachen des Drucks auf die Biodiversität beschrieben. Im Anschluß daran wird der umweltökonomische Ansatz, sowie die Prinzipien nach welchen Lösungen gesucht werden, vorgestellt. Abschließend wird das Politikinstrumentarium, das in der betrachteten Region zur Verwirklichung des Nationalparks zum Einsatz kommt, diskutiert.

4.1 Umwelt und Biodiversität in der ökonomischen Theorie

4.1.1 Ursachen der Bedrohung der biologischen Vielfalt

In einer Studie der OECD[4] über Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität wird zwischen unmittelbaren („proximate“) und grundlegenden, fundamentalen („underlying or fundamental causes“) Ursachen für die Bedrohung der biologische Vielfalt unterschieden. Unter der ersten Ebene werden die unmittelbaren Auswirkungen menschlichen Handelns subsumiert (wie bspw. der Rückgang von Feuchtwiesen durch Trockenlegung, Aussetzen von Arten in neuer Umgebung oder Monokulturen), während sich die andere abstraktere Ebene auf die zugrundeliegenden Mechanismen, die verborgenen treibenden Kräfte bezieht. Darunter lassen sich zum Beispiel neue Produktionsformen und Konsummuster, die zunehmende Verstädterung aufgrund explosiven Bevölkerungswachstums oder ökonomische Strukturfehler („economic failures“) verstehen.

4.1.1.1 Unmittelbare Ursachen des Verlusts von biologischer Vielfalt - “proximate causes“

In der Studie der OECD[5] über Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität werden folgende unmittelbare Ursachen unterschieden:

[1] Titz N. (1989): Stellungnahme der österreichischen UNESCO-Kommission zum Projekt Nationalpark Neusiedler See; in: Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel, Chancen und Möglichkeiten S. 61

[2] Titz N. (1989): Stellungnahme der österreichischen UNESCO-Kommission ...

[3] vgl. OECD (1996): Saving Biological Diversity: Incentive Measures; S.6

[4] OECD (1996): ...; S.33

[5] OECD (1996): ...; S.33

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

- Zerstörung von Lebensräumen
- Homogenisierung (Monokulturen)
- Einführung neuer Arten
- Verschmutzung
- direkte Ausrottung, Dezimierung
- Globale Umweltveränderungen (Klima)

Obwohl es sicherlich nicht möglich ist, die relative Wichtigkeit der einzelnen negativen Einflußfaktoren auf die Biodiversität exakt auszumachen, so ist für den spezifischen Naturraum Neusiedler See eine exemplarische Zuordnung durchaus möglich.

Intensive Landnutzung und die damit verbundene Zerstörung von Lebensräumen und Homogenisierung durch Monokulturen wird laut World Conservation Monitoring Center (WCMC)[6] als die wahrscheinlich wichtigste Ursache für den Verlust an Biodiversität genannt. Im Raum Neusiedler See - Seewinkel übte die Landnutzung (Getreide- und Weinanbau) einen nachhaltigen Einfluß auf den ursprünglichen Naturraum aus. Die Wiedereinführung alter Bodennutzungsformen wie der Viehwirtschaft gilt als ökologisch unbedenklicher und wird von der Nationalparkverwaltung angestrebt.

Weiters wird von der OECD die Einführung neuer Arten in ein Habitat als Bedrohung der ursprünglichen biologischen Vielfalt genannt. Der Aalbesatz zum Zweck der wirtschaftlichen Nutzung verursachte im Neusiedler See einen drastischen Rückgang der heimischen Fischarten. Ähnliche Auswirkungen zeitigte die Verschmutzung des Sees (Eutrophierung) durch ungeklärte Abwässer, sowie durch die Einträge aus der Landwirtschaft.

Die direkte Ausrottung schützenswerter Tierarten stellt in der Nationalparkregion kein vorrangiges Problem dar; allerdings sieht man durchaus die Gefahr, daß sich durch anhaltende Lebensraumeinengung die Vogelpopulationen verringern und manche Vogelarten aus der Region verschwinden könnten.[7]

In diesem Zusammenhang werden im Kapitel 5 dieser Studie die Problemfelder Jagd, Fischerei und Schilfwirtschaft diskutiert.

Langfristig könnten auch globale Umwelteinflüsse Auswirkungen zeitigen: ein Anstieg der langjährigen Durchschnittstemperaturen könnte den sensiblen Steppensee verschwinden lassen.

Unmittelbare Ursachen („proximate causes“) für die Bedrohung der biologischen Vielfalt in der Region Neusiedler See	bedingt durch
Zerstörung von Lebensräumen	landwirtschaftliche Intensivnutzung, Zersiedelung, Fremdenverkehr
Homogenisierung	Wein- und Ackerbau statt extensiver Viehwirtschaft
Einführung neuer Arten	Aussetzen des Aals bewirkt Veränderungen bei der ursprünglichen Fischfauna, Jagd
Verschmutzung des Sees	Veränderung der Fischfauna, Eutrophierung, Freizeitnutzung
Dezimierung, Ausrottung	Jagd auf schützenswerte Vogelarten, „Unkraut“-Vernichtung in der Landwirtschaft
Globale Umweltveränderungen	bei langfristiger Temperaturerhöhung: Verschwinden des Sees möglich; im Detail nicht erforscht (für das Gebiet)

Tab. 2: Ursachen und Verusacher für die Gefährdung der biologischen Vielfalt in der Region Neusiedler See

[6] WCMC (1992) zitiert nach OECD (1996); S. 33

[7] vgl. Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft; BM für Umwelt, Jugend und Familie; S.266

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

4.1.1.2 Fundamentale Ursachen - "underlying, fundamental causes"

Die Identifizierung der Ursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt greift jedoch zu kurz, wenn sie sich auf eine Beschreibung der mehr oder weniger unmittelbar wirksamen, negativen anthropogenen Einflüsse auf die Biodiversität beschränken. Für die Formulierung von Politiken ist zusätzlich eine tiefergehende Analyse der zugrundeliegenden ökonomischen Kräfte als fundamentale Ursachen nötig. Aufgrund der Komplexität des Zusammenwirkens der einzelnen Faktoren ist der Versuch einer Einteilung schwierig. Vorbehaltlich dieser starken Interdependenzen unterscheidet die OECD[8] folgende drei Kategorien:

- Bevölkerungswachstum, Verstädterung
- veränderte Konsum- und Produktionsmuster
- Ökonomische Strukturfehler („Economic Failures") [9]
  - Institutionelle Fehler
  - Problematik der öffentlicher Güter, externer Effekte, Free rider - Problematik
  - Unvollständige Information, Unsicherheit

Die starke Steigerung der Bevölkerungszahlen und die damit zusammenhängende Verstädterung gilt global als wesentliche Ursache für Umweltprobleme. Im Burgenland spielen diese Faktoren keine Rolle: Die Wohnbevölkerung liegt seit den 60er Jahren konstant bei ca. 270.000 Einwohner. Wobei es räumlich kaum Anzeichen einer zunehmenden Zusammenballung gibt. Insgesamt gibt es elf Städte, wobei die größte ca. 11.000 Einwohner hat. Im Vergleich zu anderen europäischen Regionen liegt das Burgenland mit 67,5 Einwohnern/km² unter dem Durchschnitt. Trotz der stagnierenden Bevölkerung kommt es aufgrund eines gesteigerten Anspruchsniveaus zu einer stetig wachsenden wirtschaftlichen Entwicklung, verbunden mit zusätzlichen Bedarf an Verkehrswegen, Boden und Energie. So ist das BIP in Burgenland zum Beispiel seit 1983 um ca. 74 % gewachsen. Negativ verstärkt wird dieses Wachstum durch einen umweltungünstigen technisch-wirtschaftlichen Wandel, der sich in neuen Konsumgewohnheiten und Produktionstechniken ausdrückt.[10] Beispielsweise waren die Einflüsse auf die biologische Vielfalt durch die Produktionstechnik der extensiven Landwirtschaft im vorigen Jahrhundert gering bzw. positiv.[11] Erst durch die Intensivierung und Mechanisierung der Landwirtschaft folgten ökologisch bedenkliche Entwicklungen.

4.1.2 Umwelt als Öffentliches Gut - Externe Effekte - Soziale (Umwelt)Kosten

In der ökonomischen Theorie wird „Umwelt" als ein öffentliches Gut[12] betrachtet. Von der Nutzung eines öffentlichen Gutes kann und soll (in der Regel) niemand ausgeschlossen werden, unabhängig davon, ob und wieviel er/sie dafür bezahlt, während der Konsum eines privaten Gutes den Konsum durch ein anderes Individuum ausschließt. Bei privaten Gütern erfolgt die Bereitstellung über den Marktmechanismus. Jede/r KonsumentIn wird durch das Bezahlen eines Preises bei knappen Budget zum sparsamen Umgang mit diesen Gütern gezwungen.

Entscheidend für das Entstehen von Umweltproblemen ist nun, daß niemand bereit ist zur „Produktion" von Umweltgütern beizutragen. Da jeder dieses Gut kostenlos nutzen kann, wird kein - nach dem Rationalitätsbegriff der herrschenden Ökonomie - handelndes Individuum seine wahren Präferenzen für ein öffentliches Gut offenbaren, um sich nicht an den Kosten beteiligen zu müssen (Free Rider-Problematik). Öffentliche Güter können demnach nicht über den Marktmechanis-

8 OECD (1996): ...; S. 37

9 Auf den unter dem dritten Punkt „ökonomische Strukturfehler" zusammengefaßten umweltökonomischen Zugang zur Problematik wird in einem eigenen Abschnitt (4.1.2) eingegangen.

10 vgl. Wicke L.(1991): Umweltökonomie - Eine praxisorientierte Einführung; S. 14 ff

11 Hampicke U.(1991), Naturschutz-Ökonomie; S. 42

12 vgl. zu den folgenden Ausführungen Ökonomen wie etwa Wicke (1991), Hampicke (1991) a.a.O.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

mus bereitgestellt werden. Ohne staatliche Intervention, die Anreizmechanismen zum nachhaltigen Umgang mit dem öffentlichen Gut Umwelt implementiert, wird diese im Übermaß verbraucht.

Auf einem funktionierenden Markt werden knappe, nutzenstiftende Güter zur gegenseitigen Nutzenmaximierung getauscht. Nun kann man nicht immer verhindern, daß auch andere nicht an diesen Transaktionen beteiligte Gruppen Nutznießer sind bzw. Kosten tragen müssen. Diese gegenseitigen Einwirkungen von Wirtschaftsaktivitäten, die nicht über den Markt erfaßt werden, werden als externe Effekte bezeichnet.

Externe (Soziale) Kosten sind nun Kosten, die der Gesellschaft entstehen, die aber nicht in der Wirtschaftsrechnung des verursachenden Wirtschaftssubjektes (Haushalte, Unternehmen, öffentliche Hand) aufscheinen. Das Problem dabei ist, daß die Preise von Gütern mit negativen externen Effekten auf die Umwelt bei Produktion oder Konsum, bezogen auf ihre tatsächlichen gesellschaftlichen Kosten zu niedrig sind. Diese Verzerrung in der Preisstruktur führt zu einer überhöhten Produktion von umweltbelastenden Gütern im Vergleich zu umweltfreundlichen. Denn im System der freien Marktwirtschaft, welches auf einer individuellen Rechnungsführung basiert, verhält sich ein Wirtschaftssubjekt systemkonform, wenn es alle Maßnahmen der Kostensenkung nützt. Solange daher eine Kostenabwälzung auf Dritte möglich ist, wird ein funktionierender Wettbewerb allen Wirtschaftssubjekten ein solches Verhalten aufzwingen.

Diese unter dem Titel „Marktversagen“ zusammengefaßten „Organisationsfehler“ des Marktes bilden in der ökonomischen Wissenschaft die Rechtfertigung für Interventionen des Staates. Das wichtigste theoretische Instrument zum Ausgleich dieser Preisverzerrungen sind Steuern, zum einen zur Internalisierung externer Effekte, zum anderen zur Finanzierung öffentlicher Güter.[13] Auflagen, technische Einrichtungen und Grenzwerte sind weitere Instrumente, zur Verringerung und Vermeidung externer Effekte im Umweltbereich.

Mit jedem dieser Instrumente ist natürlich eine Umverteilung von Kosten verbunden. Durch Intervention des Gesetzgebers kommt es zu einer Umverteilung der Kosten zum Verursacher (z.B.: bei der Vorschreibung von Filtern) oder der Allgemeinheit (z.B.: im Falle von Subventionen). Im Falle einer Nicht-Intervention ist aber immer der Betroffene bzw. der Geschädigte der Träger der Kosten.

4.1.3 Lösungsprinzipien

Der Einsatz von ökonomischen Anreizmechanismen erfolgt nach bestimmten Leitideen, an denen sich die Umwelt- und Naturschutzpolitik orientiert. Im folgenden werden das Verursacher- und das Gemeinlastprinzip (als „Spezialfall“ das Nutznießerprinzip), das Kooperations- und das Vorsorgeprinzip diskutiert.

- **Verursacherprinzip**

Dieses Konzept zur Handhabung von Umweltproblemen bedeutet vereinfacht dargestellt, daß der Verursacher von sozialen Umweltkosten diese auch tragen soll. Für den Verbrauch einer Ressource mit dem Charakter eines öffentlichen Gutes, bzw. für negative externe Effekte aufgrund einer ökonomischen Aktivität, wird in Form von Steuern oder Eintrittsgeldern „künstlich“ ein Preis festgelegt, der in die private Kostenrechnung des Verursachers eingeht. Der Nutzer einer Umweltressource muß wie bei einem privaten Gut einen Preis entrichten und wird dadurch gezwungen seine Bedürfnisse sorgfältig abzuwägen. Instrumente, die sich an diesem Prinzip orientieren, haben demnach die Aufgabe Umweltschäden als Kostenfaktor in das Kosten-Nutzenkalkül der schädigenden Wirtschaftssubjekte zu „internalisieren“ und so zu einer Reduzierung der Umweltbelastung beizutragen.

Was heißt das jetzt umgelegt auf die Nutzungskonflikte im Raum Neusiedler See? Wer verursacht soziale Kosten, wer „profitiert“? Der Landwirt, der das Biotop zerstört oder der Naturschützer, der

[13] Wobei ökonomische Anreizmechanismen eine größere Vielfalt an Reaktionsmöglichkeiten auf notwendige Änderungen und mehr Flexibilität unterstellt wird.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

sich an der Natur erfreut oder der Gesetzgeber, der die Umwandlung des Biotops verhindert und dem Landwirt einen Nutzenentgang verursacht, in dem er sein Privatgrundstück in der für ihn optimalen Weise nicht mehr nützen darf? Aufgabe des Gesetzgebers ist es zuallererst eindeutige Rechtspositionen zu schaffen, wer welche Ressourcen wie nutzen darf.[14] Hier hat der burgenländische Gesetzgeber durch mehrere Gesetze und Verordnungen, durch Unterschutzstellen von Gebieten oder von Tier- und Pflanzenarten eine eindeutige Rechtslage geschaffen. Vergehen gegen diese Vorschriften werden durch Sanktionen geahndet, Nutzungseinschränkungen für den Eigentümer in geschützten Gebieten werden abgegolten (s. Grundsatz des „Vertraglichen Naturschutz“ in 4.1.5).

In der Praxis scheitert die Implementierung des Verursacherprinzips oft an der sozioökonomischen Realität. Schwierigkeiten können sich bspw. im Rahmen der Bewertung und der Zurechnung ergeben, oder die Verwirklichung dieses Prinzips steht im Widerspruch zu anderen bspw. sozial-, verteilungs- oder strukturpolitischen Zielsetzungen. Insbesondere die zuletzt genannten Punkte spielten auch in der Region des Nationalparks eine Rolle: Würde man etwa die Tourismusbranche, von der erwartet werden kann, daß sie vom Nationalpark profitiert, zur Kasse bitten, so könnte dies deren momentan problematische Lage noch verstärken und hätte negative regionalwirtschaftliche Effekte zur Folge. Denkbar wäre auch, daß man den Besuchern als unmittelbare Nutznießer der Naturschönheiten des Nationalparks (wie international durchaus üblich) über Eintrittsgelder einen Beitrag abverlangt. Dies wäre allerdings nur mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand machbar und hätte indirekt wiederum negative Auswirkungen auf den Fremdenverkehrssektor.

Ist die direkte Zurechnung von sozialen Kosten, die Umsetzung des Verursacherprinzips in der Realität schwierig oder nicht möglich, so erfolgt die Lösung nach dem Gemeinlastprinzip.

- **Gemeinlastprinzip und Nutznießer- oder „Geschädigten“-Prinzip**

Nach dem Gemeinlastprinzip werden die sozialen Kosten nicht unmittelbar dem Verursacher, sondern der Allgemeinheit angelastet. Es gilt in manchen ökonomischen Kreisen als umweltpolitischer Notbehelf, da dessen Verwirklichung nicht über Korrekturen im Preissystem, die dem Verursacher die wahren Kosten seiner Aktivität signalisieren sollen, funktioniert; es orientiert sich daher nicht primär an ökonomischen Effizienzkriterien.

Einen „Unterfall“ des Gemeinlastprinzips stellt das Nutznießerprinzip oder „Geschädigten“-Prinzip dar. Nach diesem „zahlen die Nutznießer einer umweltpolitischen Maßnahme einen Beitrag, der denjenigen, die durch ihre umweltkonformere Tätigkeit Einkommensbußen erleiden, gegeben wird.“[15] Begreift man die Gesamtheit der österreichischen Steuerzahler als die Nutznießer des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel, so läßt sich dessen Finanzierung unter dieses Prinzip subsumieren: Die Eigentümer der Nationalparksflächen, die Nutzungsberechtigten - als durch die Maßnahme Nationalpark „Geschädigte“ - erhalten hingegen Entschädigungen, die aus Steuergeldern finanziert werden, um die Einkommenseinbußen aufgrund ihrer nunmehr „umweltkonformeren (Un-)tätigkeit“ auszugleichen.

Die Bedenken gegen dieses Prinzip wurden bereits angedeutet: ökonomische Effizienzkriterien treten in den Hintergrund; aus pragmatischer Sicht, unter Einbeziehung verteilungs- und ordnungspolitischer Aspekte ist es allerdings zu bejahen, insbesondere wenn ein breiter gesellschaftlicher Grundkonsens über die Finanzierung eines öffentlichen Gutes, einer Umweltmaßnahme besteht. Dadurch wird die Aufbringung von Geldmitteln erleichtert, da sie an die anonyme Gesamtheit der Steuerzahler delegiert wird. Je besser es dabei gelingt, eine bestimmte Thematik in das Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit zu tragen, eine umso höhere Akzeptanz und somit auch Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler darf erwartet werden.

---

[14] In seiner Arbeit „The problem of social cost“ hat Coase (1960) nachgewiesen, daß durch eindeutige Zuordnungvorschriften für Eigentums- und damit verbundene Nutzungsrechte, ein Gleichgewicht, welches den übermäßigen Verbrauch der Ressource Umwelt verhindert, erreicht werden kann und so soziale Kosten vermieden werden können.

[15] Meißner W. (1987): Prinzipien der Umweltpolitik; in: Wildenmann R. (Hrsg.): Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Grundverständnis, S. 199; zit. nach Wicke (1991): ... S.137

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

- **Kooperationsprinzip**

Um bei der Umsetzung von konkreten Projekten - insbesondere vor Ort - eine hohe Akzeptanz zu erreichen, wird allgemein das Vorgehen nach dem Kooperationsprinzip,[16] d.h. die Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in einen Entscheidungsprozeß als erfolgversprechend angesehen. Für den Naturschutz bedeutet dies die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden, der betroffenen Bevölkerung und privaten Organisationen (NGOs) bei der Planung und Umsetzung von Projekten. Insbesondere die Einbindung von NGOs erleichtert die Öffentlichkeitsarbeit und gezielte Werbung für den Naturschutz im allgemeinen und bestimmte Projekte im speziellen, da diese aus Eigenmotivation, -interesse über genaue Kenntnisse einer Thematik verfügen und ihnen von der Bevölkerung in der Regel auch mehr Sympathie entgegengebracht wird.

- **Vorsorgeprinzip**

Das Vorsorgeprinzip wird in der Literatur inhaltlich folgendermaßen beschrieben:[17] „Umweltpolitik besagt, daß umweltpolitische und sonstige staatliche Maßnahmen so getroffen werden sollen, daß von vornherein möglichst sämtliche Umweltgefahren vermieden und (für die Existenz des Menschen vorsorgend) die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips soll dazu führen, daß

- die Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen gesichert,
- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes erhalten,
- zivilisatorischer Fortschritt und volkswirtschaftliche Produktivität auch langfristig gewährleistet
- Schäden an Kultur und Wirtschaftsgütern vermieden und
- die Vielfalt von Landschaft, Pflanzen und Tierwelt bewahrt werden.

Mit der konsequenten Verwirklichung dieses Prinzips soll künftigen Generationen eine soweit wie möglich intakte Umwelt hinterlassen werden. “

Ähnliche, allgemein gehaltenene, Zielvorgaben sind sicherlich unerläßliche Richtlinien für jegliche Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung, -politik (s. auch in 4.1.5 - Zielvorgaben der Naturschutzpolitik). In einem Teilbereich der Umweltpolitik kann die Schaffung von Nationalparks in ökologisch wertvollen Gebieten als eine Möglichkeit der Umsetzung dieses Prinzips angesehen werden.

Unter diesem Gesichtspunkt wurde durch die Errichtung des Nationalparks „Neusiedler See - Seewinkel“ dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen. Dessen Finanzierung - (fast) zur Gänze aus öffentlichen Mitteln (s. Kap.3) - läßt sich als Anwendung des Gemeinlastprinzips (im engeren Sinne: des Nutznießerprinzips) interpretieren. Die zur Lösung der Nutzungsansprüche notwendige intensive Zusammenarbeit mit der Bevölkerung unter Einbindung privater Naturschutzorganisationen und die Schaffung eines geeigneten institutionellen Rahmens zum Ausgleich der Interessen entspricht dem Kooperationsprinzip.

Die Verwirklichung der diskutierten Prinzipien läßt sich anhand der folgenden Abbildung veranschaulichen.

[16] Wicke L.(1991): ...; S.59
[17] Wicke L.(1991): ...; S.133f

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

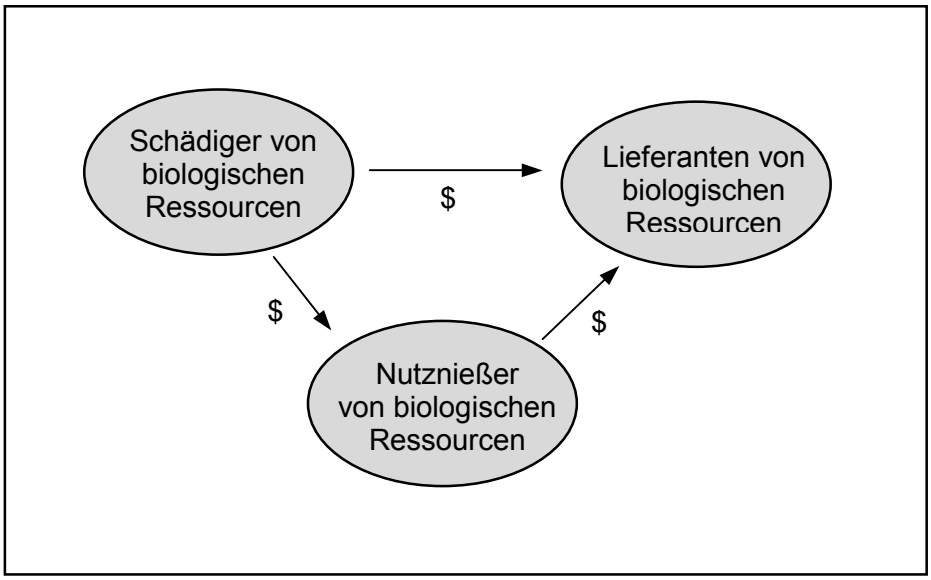

Abb 1: Zielgruppen für ökonomische Instrumente
Quelle: OECD (1996; S.72)

Vereinfacht gesehen lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Die Schädiger sind jene, die durch ihre Tätigkeit zur Schädigung von biologischen Ressourcen beitragen. Beispiele hierfür könnten Touristen sein, die durch lautes Verhalten auf den Radwegen eine Störung von brütenden Vögeln bewirken oder auch Landwirte, die durch Trockenlegen eines Landstriches ein Biotop zerstören. Landwirte können aber auch zu der Gruppe der Lieferanten von biologischen Ressourcen gehören, durch die ökologisch unbedenklichere Beweidung von Wiesenflächen mit Rindern. Nutznießer sind schließlich jene Gruppe, die den tatsächlichen Nutzen aus den biologischen Ressourcen ziehen. Das können die Jäger sein, die mehr jagdbare Wildarten auf den bewirtschafteten Wiesen vorfinden oder die Touristen, die sich an der Artenvielfalt erfreuen, in einer weiteren Interpretation die Gesamtbevölkerung.

Die in der Abbildung dargestellten Zahlungsströme von den Schädigern zu den Lieferanten oder zu den Nutznießern würde dem oben diskutierten Verursacherprinzip entsprechen. Der Zahlungsstrom von den Nutznießern zu den Lieferanten wären nach dem Nutznießerprinzip. Würde anstelle der Nutznießer die öffentliche Hand auftreten, dann würde dies dem Gemeinlastprinzip entsprechen. Ein Einbinden aller Beteiligten am Finden einer Problemlösung wäre ein Vorgehen nach dem Kooperationsprinzip.

4.1.4 Von der Theorie zur Politik - Naturschutz-, Umweltpolitik im Burgenland

Die Zielvorgaben und Lösungsprinzipien der Naturschutzpolitik im Burgenland sind gesetzlich verankert und geben implizit die einzusetzenden ökonomischen Instrumente vor.

- **Zielvorgaben der Naturschutzpolitik**

Die Ziele der Naturschutzpolitik sind im Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 1990 manifestiert. Dieses Gesetz dient dem Schutz und der Pflege der Natur und Landschaft in allen Erscheinungsformen. Es werden insbesondere geschützt:

- Die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und der Erholgungswert der Natur- und Landschaft,
- das ungestörte Wirkungsgefüge des Lebenshaushaltes der Natur (Ablauf natürlicher Entwicklung) und
- der Artenreichtum der heimischen Tier- und Pflanzenwelt (Artenschutz) und deren natürliche Lebensräume sowie Lebensgrundlagen (Biotopschutz).

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Dieses Gesetz dient darüberhinaus der notwendigen und verantwortungsbewußten Anpassung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung an die vorhandenen unvermehrbaren natürlichen Erscheinungsformen.[18]

- **Grundsatz des „Vertraglichen Naturschutz“**

Der „Grundsatz des vertraglichen Naturschutzes“ ist ebenfalls im burgenländischen Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 1990 verankert und spielt aus diesem Grund für unsere Untersuchung eine vorrangige Rolle. Implizit wird durch diese gesetzliche Festlegung dem Eigentumsrecht in der burgenländischen Naturschutzpolitik ein hoher Stellenwert eingeräumt. Der Eigentümer eines Grundstücks kann nach dieser Rechtsvorstellung im „Urzustand“ uneingeschränkt über seine Nutzungsrechte verfügen. Naturschutzrechtliche Maßnahmen können nur auf dem Verhandlungsweg implementiert werden, autoritäre hoheitsrechtliche Verfügungen sollen vermieden werden. Schützenswerte Landschaftsteile sollten nur im Einvernehmen mit den Betroffenen ausgewiesen werden, da jede Einschränkung finanziell abgegolten werden muß, entweder in Form von Kauf, Pacht oder einer „Entschädigung“, die sich am ökonomischen Nutzenentgang des Grundstückseigentümers orientiert.[19] Scheitern diesbezügliche Verhandlungen, so hat eine Entschädigung nach einem objektiven, von einem Gutachter erstellten Bewertungssystem zu erfolgen.

Die gesetzliche Festlegung dieses Prinzips läßt folgende Interpretationen zu:

1. Der hohe Stellenwert des Eigentumrechts entspricht liberalen Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Dies erfordert Verhandlungslösungen nach dem Kooperationsprinzip.

2. Der Natur wird ein zu monetarisierender Wert beigemessen, entsprechende Kosten für unterlassene umweltschädigende Nutzung werden als gesellschaftlich akzeptabel erachtet. Dies ist nur möglich, wenn man diesbezüglich einen breiten gesellschaftlichen Konsens unterstellt.

3. Um die finanziellen Ansprüche abgelten zu können, muß dem öffentlichen Sektor die Möglichkeit zur Bereitstellung entsprechender Mittel eingeräumt werden. Dies entspricht tendenziell einer Befürwortung des Gemeinlastprinzips.

4.2 Instrumente zum Schutz der Natur

Erfolgreiche Umweltpolitik bedingt einen möglichst optimal eingesetzten Mix an Politikinstrumenten. Die Problematik besteht nun insbesondere darin, daß der Einsatz dieser Instrumente zugleich mehreren Zielen gerecht werden muß. Die OECD[20] unterscheidet grob fünf Ziele, die durch umweltpolitische Instrumente erreicht werden sollen:

- Ökologische Wirksamkeit
- Ökonomische Effizienz
- Soziale Ausgewogenheit
- Administrierbarkeit und „angemessene“ Kosten
- Akzeptanz in der Bevölkerung

Unverkennbar ist eine Analogie zu den zuvor dargestellten umweltpolitischen, -ökonomischen Prinzipien gegeben.

Das Instrumentarium der Umweltpolitik soll hier in drei Kategorien eingeteilt werden: in juristische (hoheitsrechtliche), ökonomische und emanzipatorische Instrumente. Selbstverständlich beruht jede naturschutzpolitische Maßnahme auf rechtlichen Regelungen, entsprechend dem rechtsstaatlichen Prinzip moderner Verfassungen, nachdem staatliches Wirken nur auf gesetzlicher Basis erfolgen kann. Dennoch sollen hier als juristische (hoheitsrechtliche) Instrumente in einem engeren Sinn jene verstanden werden, bei denen eine staatliche Anordnung dem „untertänigen“ Individuum

[18] Hicke W. (1996): Natur- und Landschaftsschutz; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 278
[19] Hicke W. (1996): ... ; S. 290 und Interview mit Hicke
[20] OECD (1996): ...; S.67

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

autoritär auferlegt wird. So ist Naturschutz bspw. auch denkbar durch Ge- und Verbote, deren Einhaltung streng kontrolliert und Vergehen gegen diese entsprechend hart sanktioniert werden. Eine weitere Ausprägung dieser Form des Naturschutzes wäre bspw. die Enteignung von Eigentümern schutzwürdiger Gebiete. Der alleinige Einsatz dieses „Instrumentariums" widerspricht natürlich den Vorstellungen eines modernen, nach demokratischen Grundsätzen legitimierten, Gemeinwesens.

Ökonomische Instrumente basieren auf der Ansicht, daß das öffentliche Gut „Umwelt" einen positiven gesellschaftlichen Wert darstellt, dessen Schutz und Pflege etwas kostet. Durch ökonomische Anreizmechanismen soll die Differenz der privaten und der gesellschaftlichen Wertschätzung vermindert werden; d.h. die Anreize für den einzelnen durch ökologisch bedenkliche Aktivitäten sein Einkommen zu maximieren, sollen verringert werden. Durch den Einsatz des juristischen Instrumentariums könnten diese Aktivitäten zwar verboten werden, ob damit jedoch eine optimale, gesellschaftlich gewünschte Nutzung der Ressourcen erreicht wird, ist zweifelhaft. Durch die Implementierung ökonomischer Anreizmechanismen kann die Wirksamkeit naturschutzrechtlicher Regelungen sicherlich erhöht werden.

In der burgenländischen Naturschutzpolitik finden ökonomische Anreizmechanismen durch den gesetzlich festgelegten Vertragsnaturschutz Anwendung. Diese anspruchsvolle politische Vorgabe kann jedoch nur durch intensive Einbeziehung der Bevölkerung durch den verstärkten Einsatz sogenannter emanzipatorischer Instrumente, d.h. verstärkte Information und Aufklärung und dem Suchen nach Kooperationslösungen, gelingen.

Die folgende Abbildung soll darstellen, wie die einzelnen Instrumente der Natur- und Umweltschutzpolitik zusammenwirken. Im Mittelpunkt steht dabei der Vertragsnaturschutz, als das grundlegende Prinzip bei der Errichtung des Nationalparks und nunmehr fixer Bestandteil der burgenländischen Naturschutzpolitik.

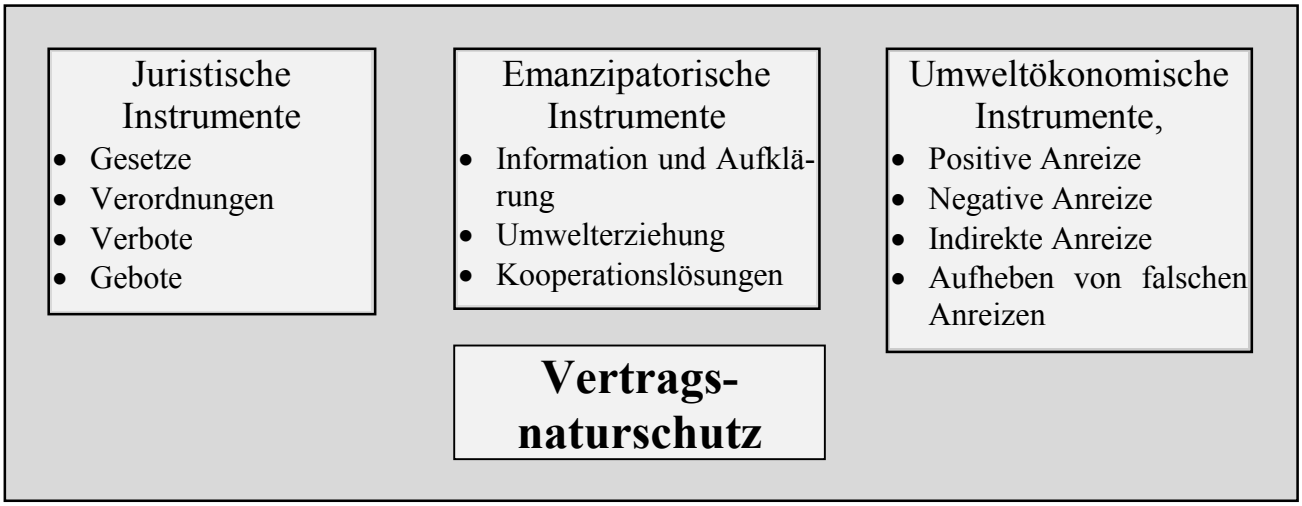

Abb.2: Instrumente der Naturschutzpolitik

Die juristischen Instrumente - in unserer engen Definition - werden im folgenden nicht mehr eigens diskutiert, da sie in dieser repressiven Form bei der Errichtung des Nationalparks keine Rolle spielten und auch in dieser Interpretation in keiner Weise der Intention der burgenländischen Naturschutzgesetzgebung entsprechen. Im Gegenteil: durch die gesetzliche Verankerung des Vertragsnaturschutzes hat sich der burgenländische Gesetzgeber geradezu zum Einsatz umweltökonomischer Instrumente im Rahmen seiner Umweltpolitik verpflichtet, die den Einsatz von repressiven Rechtsinstrumenten weitgehend ausschließen.

Schwerpunkt soll daher vielmehr die Darstellung der ökonomischen Anreizmechanismen als umweltpolitische Instrumente sein, und wie sie im Nationalparkgebiet zur Lösung der Nutzungskonflikte beigetragen haben. Die Einteilung (s. Überblick auf der nächsten Seite und nächstes Kap.)

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

folgt dabei den Arbeiten der OECD, die unter ökonomischen Anreizmechanismen ein relativ breites Spektrum an Maßnahmen subsumiert.[21] Darauf aufbauend wird auf die spezifische Situation beim Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel Bezug genommen. Da die als emanzipatorisch bezeichneten Instrumente bei Errichtung des Nationalparks eine bedeutende Rolle spielten wird ihnen abschließend ein eigener Abschnitt gewidmet.

4.3 Ökonomische Anreizmechanismen

Als ökonomische Anreizmechanismen werden jene Ansätze bezeichnet, die sich des Preismechanismus zur Zielerreichung bedienen. Dies soll durch Verminderung der Differenz der privaten und der gesellschaftlichen Wertschätzung erreicht werden. Diese Anreizmechanismen sollen also den (finanziellen) Nutzen von Schutzmaßnahmen bzw. die Kosten für die Inanspruchnahme von Naturgütern erhöhen.[22]

[21] OECD (1996): ... ; S.6
[22] OECD (1996): ...; S. 5

Positive Anreize		Negative Anreize	Indirekte Anreize	Aufheben von falschen Anreizen
Monetär	Nicht monetär			
• Pacht • Kauf • Entschädigungen • Steuererleichterungen • Förderungen (bspw. für biolog. Landwirtschaft)	• Vorbildwirkung (z.B. Nationalpark als Betreiber eines biologischen Landwirschaftsbetriebs) • Artenschutzprogramme	• Benützungsgebühren, Eintrittsgelder • Geldstrafen • Steuern	• Schaffung adäquater institutioneller Rahmenbedingungen • Umweltzeichen • Änderung institutioneller Rahmenbedingungen	• Änderung verfehlter Agrarförderungen • Steuerreform

Tab. 3: Ökonomische Anreizmechanismen (nach OECD) [23]

Die Tabelle zeigt - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - eine exemplarische Auflistung ökonomischer Anreizmechanismen. Das Kriterium der Auswahl bildete die Bedeutung, die bestimmte Maßnahmen für die Region Neusiedler See - Seewinkel spielen, bzw. die allgemeine Bedeutung, die bestimmte Instrumente für diese Thematik haben (so sind steuerliche Maßnahmen, Förderungen, aber auch Benützungsgebühren häufig in Zusammenhang mit Naturschutzmaßnahmen anzutreffen). Manche Anreizmechanismen stehen nicht unmittelbar in Zusammenhang mit der Nationalparkerrichtung sind aber inhaltlich für eine ökologische Wirtschaftsweise in der Region von besonderer Bedeutung und somit dem Schutz der biologischen Vielfalt förderlich (insb. die Änderung der Schwerpunktsetzung bei landwirtschaftlichen Förderungen).

- Pacht, Kauf und Entschädigungszahlungen standen bei der Nationalparkerrichtung im Mittelpunkt. Sie bilden allgemein ein wesentliches Element der burgenländischen Naturschutz- bzw. Nationalparkgesetzgebung.
- Die umweltfreundliche Nutzung der Kulturlandschaft im Nationalparkgebiet durch die Nationalparkverwaltung hat Vorbildwirkung für die Landwirte in der Region. Dabei werden vom Nationalpark auch die unterschiedlichen Förderungen für biologischen Landbau in Anspruch genommen; bzw. werden für die Beweidung finanzielle Unterstützungen gewährt.
- Die Aktivitäten des Nationalparks bspw. zum Schutz der Großtrappe, aber auch die Beweidung mit seltenen Rinderrassen sind Beispiele für spezielle Artenschutzprogramme in der untersuchten Region.
- Im Nationalparkgesetz sind Geldstrafen für vorschriftswidriges Verhalten vorgesehen.
- Das Nationalparklogo steht für ökologisches, nachhaltiges Wirtschaften (Umweltzeichen) in der Region.
- Eine als ökologisch zu bezeichnende Steuerreform läßt in Österreich noch auf sich warten; in der Landwirtschaft wurde die Marktlücke, die sich durch umweltfreundliche biologische Landwirtschaft bietet, bereits erkannt und das Agrarförderungssystem zum Teil angepaßt.

[23] Als Vorbild hierfür dienten die Arbeiten der OECD Arbeitsgruppe zum Thema “Economic Aspects of Biodiversity“

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

4.3.1 Positive Anreize

Positive Anreize können monetärer oder nicht-monetärer Art sein. Sie sollen ein bestimmtes Verhalten bewirken bzw. verhindern. Ziel ist es, die Differenz aus dem Einkommen durch ortsübliche Bewirtschaftung und jener Bewirtschaftung, die einen höheren ökologischen Standard ermöglicht, auszugleichen und dadurch einen Anreiz für umweltkonformeres Verhalten bedeuten. Beteiligte sollen sich als Teil der Lösung und nicht als Teil des Problems sehen.[24] In der Region Neusiedler See-Seewinkel kamen folgende Anreizmechanismen zum Einsatz.

4.3.1.1 Nutzungsüberlassungen gegen Pachtzahlung

Die Pacht von ökologisch sensiblen Gebieten ist zur Flächensicherung für den Nationalpark von zentraler Bedeutung. Circa die Hälfte des Budgets des Nationalparks wird dafür aufgewendet, um dem Nationalpark die Verfügungsgewalt über Nutzungsrechte zu sichern (s. Kap. 3).

4.3.1.2 Artenschutzprogramme

Artenschutzprogramme werden durchgeführt, um auf lokaler Ebene gefährdeten Tierarten über einen gewissen Zeitraum speziellen Schutz zur Erreichung einer lebensfähigen Population zu ermöglichen bzw. diese langfristig zu erhalten.

Obwohl im Nationalparkbudget keine eigens ausgewiesenen Mittel für „klassische“ Artenschutzprogramme zu finden sind, können einige Managementmaßnahmen, die mit einem finanziellen Aufwand verbunden sind, als spezielle Programme für schutzbedürftige Tierarten (Großtrappe, Wasservögel allgemein, Beweidungsprojekte mit seltenen Rinderrassen) interpretiert werden. Beispiele hierfür sind die Unterschutzstellung von wichtigen Lebensräumen durch Pacht oder die Widmung als Schutzgebiet für bestimmte Arten („Trappenschutzgebiet“ im Hanság); weiters sollen Jagdverbote (die Großtrappe darf bereits seit geraumer Zeit überhaupt nicht mehr bejagt werden, die „Wasservogelschonverordnung“ verbietet im Bereich der Langen Lacke die Jagd auf Wasservögel), Mähauflagen (um eine ungestörte Brut zu ermöglichen), das Verbot des Abbrennen von Schilf sowie Besucherlenkung den Vögeln einen möglichst unbelasteten Lebensraum sichern.

Um diese Maßnahmen durchführen zu können, zahlt das Land an Jagd-Pächter eine Entschädigung für den Verzicht auf die Jagd von Wasservögeln, bzw. wird den Grundstückseigentümern der Ertragsentgang aufgrund niedrigerer Pachtsätze ersetzt. Treten Wildschäden auf,[25] so können die Grundeigentümer eine Entschädigung beantragen, deren Höhe durch Sachverständigengutachten festgesetzt wird. Weiters wurden um Wildschäden für Grundstückseigentümer auf landwirtschaftlich genutzten Gebieten zu vermindern (als Auswirkung der „Wasservogelschonverordnung“), Flächen im Bereich der Langen Lacke von der Nationalparkverwaltung angepachtet, auf welchen die Wasservögel nunmehr ungestört Nahrung finden können (siehe auch Kapitel 5.2).

4.3.1.3 Subventionen für umweltfreundlichere Bewirtschaftungsformen

Mit der Umsetzung der Verordnung Nr. 2078/92 der EU zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender Produktionsverfahren in der Landwirtschaft wurden wichtige, in Österreich bereits realisierte Fördermaßnahmen in ein umfassendes Umweltprogramm integriert und durch zusätzliche Aktivitäten erweitert. Im Rahmen des ÖPUL (Österreichisches Programm für eine umweltgerechte, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft) soll den Landwirten mittels finanzieller Unterstützungen, Beratung und anderer Umstellungshilfen der Einstieg in umweltgerechte Produktionsverfahren erleichtert werden, mit dem Ziel - durch eine Verringerung der Produktionsmengen - Überschüsse abzubauen. Zu diesem Zweck wird die umweltgerechte Extensivierung der agrarischen Produktion gefördert, sowie die langfristige Stillegung von landwirtschaftlichen Flächen zur Regeneration der Böden ermöglicht.

[24] OECD (1996): ...; S. 71
[25] Verursacht auch durch die massiert auftretenden Wasservögel

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Eine gezielte und umfangreiche Beratungs- und Informationsarbeit war mit ein Grund für den großen Erfolg des Umweltprogrammes an dem 1995 österreichweit fast 180.000 Betriebe teilnahmen. Im Burgenland fallen 94 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche unter dieses Programm.[26]

4.3.2 Negative Anreize

Durch negative Anreize sollen Kosten, die durch die Inanspruchnahme oder Schädigung von biologischen Ressourcen entstehen, internalisiert werden, d.h diese sozialen Kosten werden dem Schädiger angelastet, um dadurch dessen Aktivitäten tendenziell zu verringern. Beispiele hierfür sind Benützergebühren (oder Eintrittsgelder), Strafen für Umweltschäden und Abgaben. Diese könnten durch Zweckbindung der Einnahmen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Artenschutzaktivitäten spielen (insb. Benützungsgebühren, Eintrittsgelder). Steuerliche Maßnahmen (aber auch Strafen) zielen allerdings hauptsächlich darauf ab, umweltschädigende Aktivitäten zu verhindern (Lenkungsfunktion von Steuern), im Optimalfall wäre das Aufkommen aus diesen Steuern gleich Null, die Finanzierungsfunktion von Steuern steht hierbei im Hintergrund. Solche sogenannten Ökosteuern wurden im Zuge der letzten Steuerreform und des Sparpakets intensiv diskutiert, aber nicht im ausreichenden Maß umgesetzt.

Als Beispiel aus dem Burgenland läßt sich eine im Rahmen der Novelle des Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 1996 eingeführte Landschaftsschutzabgabe anführen. Diese wird für den umweltschädigenden Abbau von Schotter, Sand usw. eingehoben. Die Einnahmen aus diesem Titel müssen laut Gesetz zweckgebunden für Umweltschutzmaßnahmen verwendet werden.

4.3.3 Indirekte Anreize

Darunter kann man alle Ansätze subsumieren, die eine Änderung von institutionellen Rahmenbedingungen bedingen und damit langfristig auf eine nachhaltigere Nutzung biologischer Ressourcen abzielen. Dazu gehört das bewußte Einsetzen von Marktmechanismen, die bessere Preissignale zur Nutzung von knappen Gütern schaffen sollen. So kann zum Beispiel durch Festlegung von handelbaren Fischfangquoten ein schonenderer Umgang mit dieser Ressource erreicht werden. Dies kann aber auch durch Gemeinschaftsentscheidungen von Anrainern über die Nutzung einer gemeinsamen Ressource erreicht werden. Fischer können zum Beispiel motiviert werden, eine überfischte Ressource zu schonen und kurzfristige Gewinne gegen eine langfristige nachhaltige Nutzung abzuwägen. Hierfür sind institutionelle Voraussetzungen nötig und gegebenenfalls zu initiieren.

4.3.3.1 Die Bedeutung des institutionellen Umfeldes

Das Ziel einer nachhaltigen Nutzung von gemeinsamen Ressourcen kann sicherlich durch Gemeinschaftsentscheidungen, die auf einem breiten Konsens beruhen, besser erreicht werden. Ein besonderer Stellenwert kommt daher hierbei dem institutionellen Umfeld zu. Um Anreizmechanismen implementieren zu können, müssen entweder geeignete Strukturen neu geschaffen oder bestehende adaptiert werden.

Im Gebiet des Nationalparks schuf die jahrhundertelange Tradition der gemeinschaftlichen Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen Institutionen, die Vorbildwirkung für die Lösung der Nutzungkonflikte im Rahmen der Errichtung des Nationalparks haben sollten: die Urbarialgemeinde. Dieser Zusammenschluß von Nutzungsberechtigten ermöglichte einen rascheren Informationsfluß und eine effiziente Verhandlungsführung, die bei dieser großen Anzahl von Eigentümern und Nutzungsansprüchen sonst nicht durchführbar gewesen wäre.

[26] Bericht an die Europäische Kommission: Österreichisches Umweltprogramm 1995 - Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr.2078/92, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1996), ... S. 3f

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Um vertretungsbefugte Verhandlungspartner stellen zu können, wurde daher auf Drängen des Landes in allen Gebieten mit Nationalparkflächen - nach dem Vorbild der Urbarialgemeinde - Interessensgemeinschaften der Grundeigentümer (IG) gegründet.[27]

Weiters wurde auf Anregung der Landwirtschaftskammer eine Dachorganisation, die „Interessensgemeinschaft zur Erhaltung und Förderung des ländlichen Lebensraumes“ für die bereits bestehenden Interessensgemeinschaften ins Leben gerufen, um auf die neuen Anforderungen (u.a. durch den Nationalpark) an die Landwirtschaft besser reagieren und konkrete Konzepte entwickeln zu können. Zu ihren Zielen zählen unter anderem die Förderung natur- und umweltschonender Produktionsverfahren, die Unterstützung von Beweidungs- und Extensivierungsprojekten, die Erarbeitung von Biotoperhaltungsprogrammen und die Entwicklung einer gebietsspezifischen Produktpalette.[28] Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Information und die Beratung der Landwirte über Förderungsmöglichkeiten, bis hin zur Hilfe beim Ausfüllen der Formulare.

Diese landwirtschaftlichen Stellen hatten und haben in dieser Region noch immer eine wichtige Funktion im Naturschutz. Aufgrund des Vertrauens der Bauern zu ihrer Interessensvertretung, der Landwirtschaftskammer, konnten die Naturschutzaktivitäten leichter Akzeptanz finden.

Ein anderes neugeschaffenenes Element des institutionellen Rahmens von besonderer Bedeutung für den Interessensausgleich vor Ort sind die Kuratorien, als informelle Gesprächsrunden auf lokaler Ebene, deren Wirken bereits in Kap. 3 detaillierter beschrieben wurde.

4.3.3.2 Umweltzeichen

Diese erfreuen sich zunehmender Beliebtheit innerhalb der umweltpolitischen Instrumente. Durch diese Kennzeichnung soll dem umweltbewußten Konsumenten die Suche nach entsprechenden Produkten erleichtert und dadurch die Stellung von ökologisch unbedenklich produzierten Produkten auf dem Markt gestärkt und deren Produktion und Absatz gefördert werden.

Beispiele aus der Nationalparkregion für derartige Produktinformationen sind etwa die Kennzeichnung von Produkten aus biologischer Landwirtschaft und aus den Naturweingärten. Geplant ist auch das Nationalparklogo für bestimmte (umweltkonforme) Produkte zu vergeben.

4.3.4 Aufheben von falschen Anreizen ("Removal of perverse incentives")[29]

Falsche Anreize ("perverse incentives") entstehen häufig als unbeabsichtigte Nebenwirkungen durch den Einsatz von wirtschaftspolitischen Instrumenten, die für Schäden an biologischen Ressourcen verantwortlich sind. Hier gilt es, in einem ersten Schritt diese Politiken auf ihre Schädlichkeit für die natürliche Umwelt hin zu durchforsten und dann sukzessive zu verändern bzw. abzubauen. Wesentliche landschaftsverändernde Wirkungen hatten Förderungen von Bund, Land und Gemeinden zur Trockenlegung und Urbarmachung von Gebieten in den 50er und 60er Jahren.

[27] Nach dem Beispiel der IG Zitzmannsdorfer Wiesen (siehe Geschichte) wurde in allen weiteren Nationalparkgebieten vorgegangen.

[28] Interview mit Adam, Fuhrmann; sowie Amt der burgenländischen Landesregierung (1991); Argrarwesen S. 217

[29] In der Literatur auch häufig als „intervention failure“ bezeichnet.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

4.4 Emanzipatorische Instrumente

Unter diesem Titel werden alle diejenigen Aktivitäten subsumiert, die die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung erleichtern bzw. ihr förderlich sind. Dazu gehört vor allem, daß man die betroffenen Personen in den Entscheidungsprozeß einbindet und ihnen die Möglichkeit gibt, sich über geplante Vorhaben zu informieren, um ihnen die Problematik transparent zu machen und eventuelle Bedenken zu äußern. Information und Aufklärung müssen fixe Bestandteile einer zeitgemäßen Umweltpolitik sein, in deren Mittelpunkt die Findung von Kooperationslösungen stehen sollte.

4.4.1 Information und Aufklärung

Die Bevölkerung ist eher bereit Naturschutzaktivitäten mitzutragen und mitzufinanzieren, wenn sie über deren Notwendigkeit informiert ist bzw. in die Planung eingebunden wird.

Im Rahmen der Schutzbemühungen am Neusiedler See wurden bereits seit den 30er Jahren von privaten Vereinen Führungen und Exkursionen organisiert, um möglichst viele Staatsbürger aus allen Teilen Österreichs durch unmittelbares Erleben der Natur für problematische Entwicklungen zu sensibilisieren. Heute werden vom Nationalpark spezielle Kurse für Multiplikatoren wie Lehrer und Jugendführer veranstaltet. Die vom Nationalpark angebotenen Führungen sollen nicht nur Touristen, sondern auch interessierte Einheimische ansprechen.

Eine wichtige Informationsrolle während des Verhandlungsprozesses und auch schon davor hatten unzählige, von den Naturschutzbehörden veranstaltete, Diskussionsrunden in den lokalen Wirtshäusern und Veranstaltungsräumen, um eine möglichst große Zahl von Ortsansässigen zu erreichen. Heute erfüllt die Nationalparkzeitung diesbezüglich eine wichtige Funktion, die einerseits Wissenswertes über Natur und Geschichte der Region bietet, andererseits aber auch eine wichtige aufklärende Rolle zukommt. Diese Zeitschrift wird an alle Haushalte der Nationalparkgemeinden sowie an interessierte Besucher verschickt.

4.4.2 Kooperationslösungen

Gemäß dem Kooperationsprinzip versuchen umweltpolitische Instanzen ihre Vorstellungen mit Hilfe von verbindlichen Absprachen mit einzelnen Wirtschaftsakteuren zu realisieren.[30] Weiters ist auch möglich, daß private Wirtschaftssubjekte untereinander in Kontakt treten, um mittels Verhandlungen eine Verbesserung eines ungewünschten Zustands zu erreichen.

Kooperationslösungen bildeten die Basis für den Einsatz ökonomischer Anreizmechanismen im Raum Neusiedler See, die schwerpunktmäßig unter dem Titel Entschädigungszahlungen gemäß dem Prinzip des Vertragsnaturschutzes zusammengefaßt werden können.

[30] Wicke L. (1991): ...; S. 103

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

5 DIE NUTZUNGSANSPRÜCHE IN DER NATIONALPARKREGION

In diesem Kapitel soll nun die Bedeutung der verschiedenen Nutzungsformen (Landwirtschaft, Jagd, Fischerei, Tourismus und Schilfwirtschaft) für die Region und deren Widersprüche zu Naturschutzzielen dargestellt werden. Weiters werden die erzielten Lösungen im Rahmen der Nationalparkerrichtung diskutiert.

5.1 Landwirtschaft

5.1.1 Struktur und Bedeutung der Landwirtschaft im Raum Neusiedler/See - Seewinkel

Das Burgenland war schon während der Österreichisch-Ungarischen Monarchie vor allem ein Lieferant agrarischer Produkte. Bis in die 60er Jahre war die Landwirtschaft die wichtigste Erwerbsform, deren Bedeutung jedoch kontinuierlich abnahm. Waren in den 50er Jahren noch fast zwei Drittel der BurgenländerInnen in der Landwirtschaft tätig, so ist dieser Anteil bis heute auf unter 8% zurückgegangen.[1]

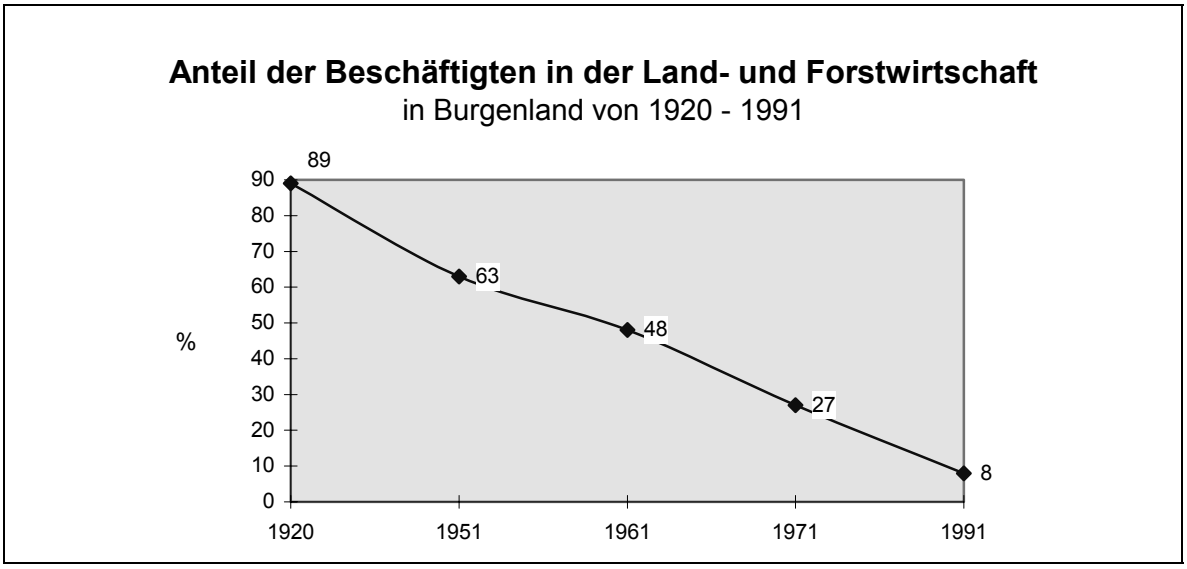

Abb. 3: Anteile der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft,
Datenquelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung (o.J); Feigl (1996), eigene Erstellung

Der Strukturwandel der burgenländischen Wirtschaft läßt sich nicht nur am Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten ablesen, sondern auch am Beitrag der einzelnen Sektoren zum regionalen Bruttoinlandsprodukt. Hier verringerte sich der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft von 39,4 % im Jahre 1961 auf 6,3 % im Jahre 1991.

Nachteilig auf die Wettbewerbs- und Überlebensfähigkeit der Betriebe wirkt sich deren geringe Betriebsgröße aus. Aufgrund der in Ungarn üblich gewesenen Realteilung von Grund und Boden und den naturbedingten Möglichkeiten beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße im Burgenland nur 12 ha im Vergleich zu 27 ha im Österreichdurchschnitt.[2] Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern hat das Burgenland mit 74% den höchsten Anteil an Nebenerwerbsbauern (Österreichdurchschnitt 59,5 %). Diese Entwicklung wird im nördlichen Burgenland noch zusätzlich durch die nahe gelegenen Zu- und Nebenerwerbsmöglichkeiten in Wien und Eisenstadt begünstigt.

[1] Feigl S. (1996): Die österreichischen Bundesländer - Burgenland; S. 31f
[2] Feigl S. (1996): ...; S. 41

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

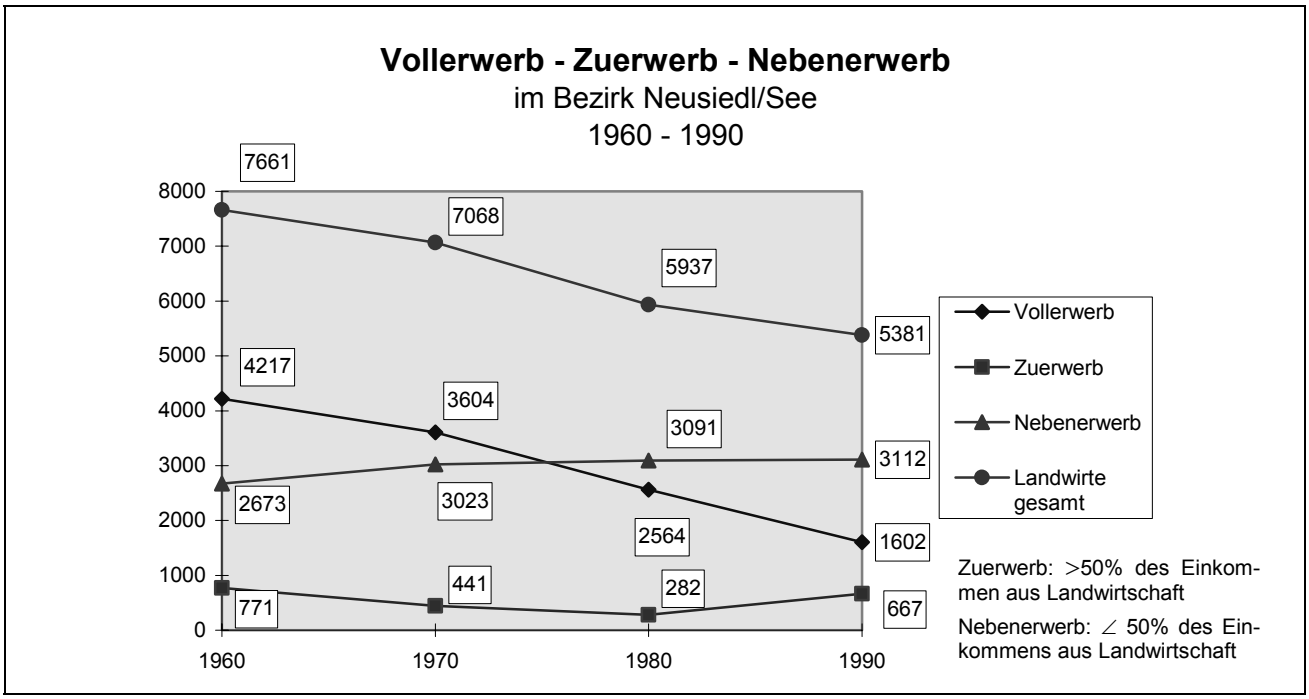

Abb.4: Erwerbsstand der Landwirte,
Datenquelle: ÖSTAT 1960, 1973, 1982, 1992, Eigene Erstellung

Abbildung 4 zeigt eine deutliche Abnahme der Vollerwerbsbauern. Auch die Gesamtzahl an landwirtschaftlichen Betrieben ist in diesem Zeitraum um fast ein Drittel zurückgegangen. Hinzu kommt noch die ungünstige Altersstruktur. Von den insgesamt ca. 5.400 Betrieben im Jahre 1990 wurden mehr als 10 % von Pensionisten geführt, wobei generell die Nachfolge als unsicher bezeichnet werden kann.

Eine wichtige Ursache der oben dargestellten Problematik ist sicher die Preisentwicklung der landwirtschaftlichen Produkte. Nach dem ersten und vor allem nach dem zweiten Weltkrieg war man bestrebt in der Landwirtschaft Flächen dazuzugewinnen und die Produktion zu erhöhen. „Ziel war es den Tisch der ÖsterreicherInnen mit eigenen agrarischen Produkten zu decken“.[3] Der Seewinkel sollte wesentlich zu diesem Ziel beitragen. Dies wurde in den 50ern und 60ern durch agrarpolitische Maßnahmen wie Trockenlegungsprogramme unterstützt.[4] Erst Mitte der 60er Jahre beim Weinbau bzw. Ende der 70er Jahre beim Getreide kam es aufgrund der europaweiten Überkapazitäten und des enormen Mittelbedarfs für Exportförderungen zu einem Umdenken. Als eine Folge des Überangebots an landwirtschaftlichen Produkten kam es bald zu einem Verfall der Preise. Angelpunkte sind hier einerseits das enorme Produktivitätswachstum und andererseits das geringe Wachstum der Nachfrage.

Im Vergleich zur allgemeinen Preisentwicklung sind die, für die untersuchte Region typischen, landwirtschaftlichen Produkte heute billiger als vor 30 Jahren. So ist der Faßweinpreis von öS 9,60 im Jahre 1963 auf öS 4,82 im Jahre 1992 gefallen und liegt heute bei ca. öS 7 je Liter. Hätte der Weinpreis mit der allgemeinen Preisentwicklung mitgehalten, so müßte er 1994 bereits ca. öS 45 je Liter kosten. Halbwegs vernünftige Preise sind nur bei Qualitätsprodukten zu erzielen. Das ist auch der Weg, der inzwischen von vielen Winzern begangen wird.[5] Schwieriger ist die Situation bei den Getreide- und Gemüsebauern. Als Gegenstrategie setzt man hier verstärkt auf Direktvertrieb und eine intensivere Zusammenarbeit mit der Tourismuswirtschaft.

[3] Interview Fuhrmann

[4] Interview Schmirl

[5] Angeboten werden hochpreisigere Spezialprodukte, wie Barrique, Eiswein, Trockenbeerenauslese, Strohwein, Ausbruch und Sekte.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Für die herkömmlich produzierenden Landwirte ist die Lage ebenfalls prekär, da gleichzeitig mit den fallenden Preisen für landwirtschaftliche Produkte auch die Preise für Vorleistungen, wie Mineraldünger, Energie, Saatgut, Spritzmittel, die Preise der eingesetzten Maschinen und die Arbeitskosten erheblich gestiegen sind.

5.1.2 Veränderungen der Bodennutzung

Bis heute hat das Landschaftsbild des Seewinkels seinen ausgeprägt agrarischen Charakter beibehalten. Die Struktur der Landwirtschaft hat sich jedoch in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Mechanisierung und Intensivierung haben die Arbeit zwar erleichtert, blieben aber nicht ohne Auswirkungen auf die Natur und das Erscheinungsbild der Region.

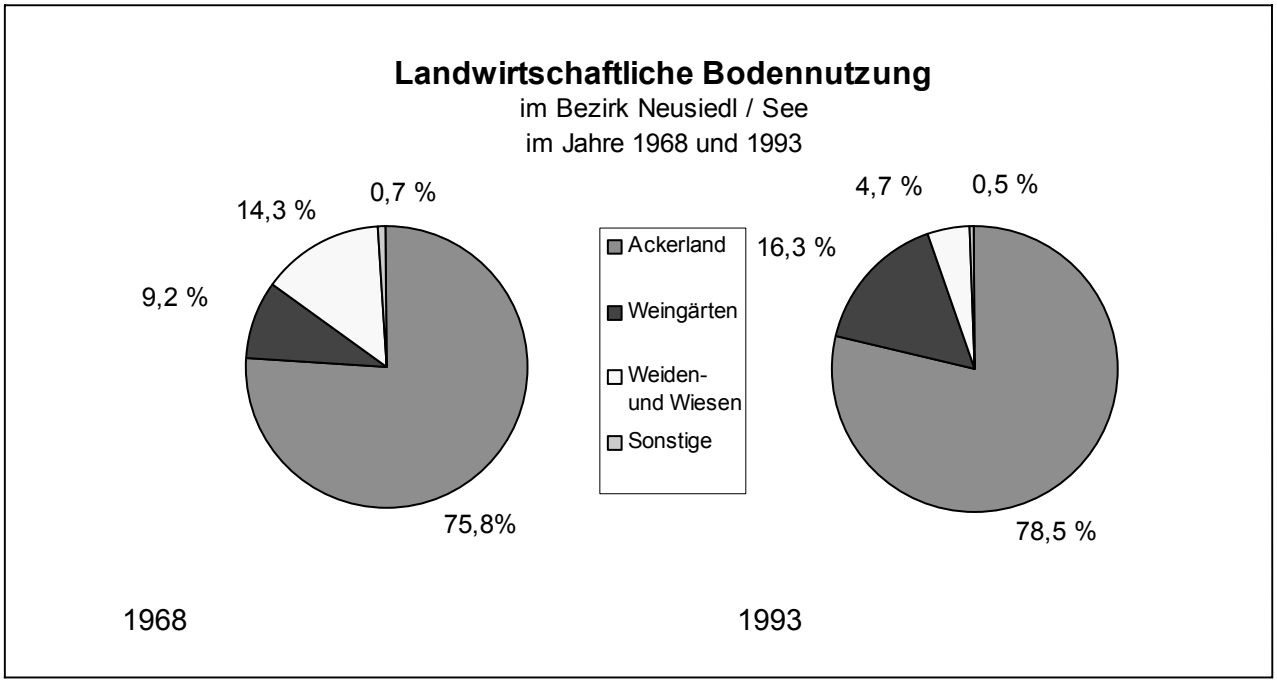

Abb. 5: Landwirtschaftliche Bodennutzung,
Datenquelle: ÖSTAT 1969, ÖSTAT 1994, Eigene Erstellung

Mit dem Rückgang der arbeitsintensiven Viehwirtschaft gingen auch die Grünlandflächen zurück. So wurden die Weiden und Wiesen im Bezirk Neusiedl/See von ca. 10.200 ha (1968) auf weniger als ein Drittel, auf ca. 3.200 ha, im Jahre 1993 reduziert.[6] Die Tierhaltung spielt praktisch keine Rolle mehr. Erst mit der Bewirtschaftung durch den Nationalpark hat sich die Rinderzahl wieder etwas vergrößert. Die einzigen Rinderherden des Burgenlandes, mit insgesamt 370 Stück, befinden sich auf den Hutweiden in Apetlon und Illmitz. Wie die Abbildung zeigt, wurde vor allem die Weinanbaufläche stark ausgeweitet. Verdeutlicht werden kann dies etwa am Beispiel der Weinbaugemeinde Illmitz in der die Rebfläche von 19 ha im Jahr 1913 auf ca. 1.800 ha im Jahr 1981 vergrößert wurde.[7]

5.1.3 Nationalparkbedingte Anforderungen an die Landwirtschaft

5.1.3.1 Die Flächen im Nationalpark

In der Naturzone ist nach § 6 Abs. 3 des Nationalparkgesetzes jegliche wirtschaftliche Nutzung und damit auch eine landwirtschaftliche Nutzung ausgeschlossen. Hier wird der natürlichen Sukzession freier Lauf gelassen und keine wie immer gearteten Managementmaßnahmen gesetzt.

[6] Leider waren weiter zurückliegende Zahlen nicht in diesem Detaillierungsgrad verfügbar.
[7] vgl. Loos (o.J.): Illmitz Herz des Nationalparks; S. 9

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

In den Bewahrungszonen wird, um die ursprüngliche Landschaft mit ihrer biologischen Vielfalt zu erhalten und ein weiteres Verkrauten und Verschilfen der Wiesenflächen zu verhindern, für das Naturmanagement die traditionelle, extensive landwirtschaftliche Nutzung nach dem Vorbild der Hutweide angestrebt. Noch stehen allerdings endgültige Managementpläne aus, da die einschlägigen Forschungsarbeiten erst mit der Errichtung des Nationalparks begonnen wurden und noch nicht abgeschlossen sind.[8] Ergebnisse aus dieser Forschung, die sich positiv auf die Tier- und Pflanzenwelt und deren Lebensräume auswirken können, werden dann in das Naturmanagement aufgenommen (s. Abschnitt 3.4.).

Im Mittelpunkt der Biotoppflege nach traditionellem Vorbild der Hutweide stehen die Mahd und die Beweidung. Um diese Maßnahmen durchführen zu können, wurden Gebiete durch die Nationalparkverwaltung entweder angepachtet oder der Nutzenentgang abgegolten. Der Nationalpark hat als Pächter das Verfügungsrecht und vergibt die Mahd dieser Flächen an Bauern, die Vieh halten und Heu als Futter oder als Einstreu benötigen. Da die Anzahl dieser Betriebe immer weniger wird, müssen bereits einige Flächen im Lohnauftrag gepflegt werden. Die nicht mähfähigen Wiesen werden von ca. 90 Schafen gepflegt.

Die Viehhaltung wird besonders gefördert. So haben alle Antragsteller vom Landwirtschaftsministerium eine Prämie von öS 2.500,-- pro Mutterkuh bekommen. Weiters wurde eine Weideprämie je Tier in Höhe von öS 750,-- ausbezahlt, die von der Urbarialgemeinde Apetlon, der ARGE Lange Lacke und der Burgenländischen Landesregierung zur Verfügung gestellt wurden, um einen finanziellen Ausgleich für die extensive Bewirtschaftung zu schaffen.[9] Auch durch zusätzliche Sponsormittel von privaten Firmen konnte ein Beitrag geleistet werden.

Der Nationalpark selber versucht durch Beweidung ehemalige Hutweiden in ihren ursprünglichen Zustand rückzuführen. Zu diesem Zweck wurde ein Graurinderprojekt gestartet, zugleich wird auch diese alte, in Österreich selten gewordene Rinderrasse gefördert. 1995 bestand diese Herde aus 30 Tieren, angestrebt wird jedoch eine Vergrößerung auf 100 bis 120 Mutterkühe. Um deren Bedarf an Winterfutter zu decken, wird die Mahd einiger Flächen nicht mehr vergeben, sondern durch zwei Arbeitskräfte von der Nationalparkverwaltung selbst bewirtschaftet.

5.1.3.2 Maßnahmen im unmittelbaren Nahbereich des Nationalparks

Da der Nationalpark aus mehreren, nicht zusammenhängenden Flächen besteht, dazwischen aber landwirtschaftlich intensiv genutzte Gebiete liegen, sollen hier diejenigen Maßnahmen vorgestellt werden, die formal unabhängig vom Nationalpark eine ökologisch unbedenkliche Landnutzung in der gesamten Region fördern sollen. Um die Nationalparkgebiete von den Gebieten mit intensiver Nutzung abzupuffern, ist man bemüht, eine Dauerbrache als dritte Zone zu schaffen. Mittlerweile gibt es mehr als 700 ha Grünbrachen in der Nationalparkregion zwischen intensiv bewirtschafteten Äckern und Weingärten und den Bewahrungszonen. Diese (Grünbrache-)Aktion wurde 1986 vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, geschaffen, um Getreideüberschüsse abzubauen. Die Förderung ist an die Aussaat bodenverbessernder Pflanzen gebunden.[10] Weiters ist es verboten, Pflanzenerträge für die Heunutzung zu verwenden. Da es nicht erlaubt ist, das gemähte Heu von den Wiesen wegzubringen und so durch Nährstoffentzug die Wiederkehr der ursprünglichen Vegetation zu ermöglichen, sind diese Flächenstillegungsförderungen aus der Sicht des Umweltschutzes umstritten. Immerhin kann dadurch jedoch die Nichtnutzung der Fläche erreicht werden.[11]

---

8 Kirchberger K. et al. (1996): Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 306

9 Vgl. Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der land- und Forstwirtschaft - Amt der burgenländischen Landesregierung (1994)

10 Im Hanság und den Zitzmannsdorfer Wiesen wurde diese Bestimmung außer Kraft gesetzt.

11 Das Verbot die Fläche landwirtschaftlich zu nutzen beeinträchtigt allerdings den Aufbau einer „ursprünglichen“ Weidewirtschaft: Da die umherziehenden Viehherden nicht auf, aus diesen Mitteln geförderten, Flächen weiden dürfen, wird eine großflächige Beweidung sehr erschwert, obwohl diese aus ökologischen Gründen unbedenklich und durchaus wünschenswert wäre.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Die Stillegungsprämie für die Landwirte wird aus verschiedenen Förderquellen generiert. Sie setzt sich aus einer Basisprämie aus der Kulturpflanzenausgleichsstillegung der EU und einer Prämie im Rahmen des österreichischen Umweltprogrammes[12] (basierend auf der EU-Verordnung 2078/92, kurz: ÖPUL) für Bereitsstellung von Flächen für ökologische Ziele auf ausgewählten konjunkturellen Stillegungsflächen zusammen. Für Grünbrachen, die unmittelbar an Nationalparkgebiete grenzen, gibt es jährlich einen sogenannten „Naturzuschlag". Da die Mittel der EU jedes Jahr sinken, steigt dieser Zuschlag im gleichen Ausmaß an, um die Einkommensverluste aufgrund des schonenderen Umgangs mit den Böden abzudecken. Finanziert wird dieser aus Mitteln des Landes und des WWF (bis 1993) bzw. seit 1994 aus dem Nationalparkbudget und in manchen Fällen durch die Wasserbaubehörde.

Im Unterschied zu den Pachtverträgen mit dem Nationalpark ist bei den Aktionen im Rahmen des Umweltprogrammes eine längerfristige Unterschutzstellung nicht gesichert, da diese vorerst nur bis 1999 laufen und eine Verlängerung fraglich ist. Finanzierungsprobleme des österreichischen Umweltprogramms führten schon heuer dazu, daß ein Neueinstieg unter dem Förderungstitel „Bereitstellung von Flächen für ökologische Ziele" nicht mehr möglich ist. Es wird jedoch versucht aus anderen Quellen Mittel[13] für diesen Zweck aufzutreiben. Ziel der Landwirtschaft ist es, diese Grünbrachegebiete in den Nationalpark zu integrieren und durch einen dauerhaften Vertrag mit Land und Bund zu sichern.

Die Wasserbaubehörde kommt in bestimmten Fällen an Stelle des Nationalparks für den Betrag in Höhe des Naturzuschlags auf, da in der Vergangenheit die Schleusenregelungen öfters Anlaß zu Konflikten gab: tiefer gelegene Flächen wurden überschwemmt und deren Nutzung dadurch beeinträchtigt, gleichzeitig aber höher gelegenen Flächen ein höherer Grundwasserspiegel ermöglicht. Diese wasserbaulichen Maßnahmen waren notwendig geworden, um dem ständig fallenden Grundwasserspiegel entgegenzuwirken. Aus diesem Grund ist der Wasserbau mittlerweile dazu übergegangen, häufig überschwemmte Flächen stillzulegen und den Bauern dafür Ablösen zu zahlen.

Als weitere Maßnahmen sind noch die Umstellungsberatung und Förderungen für den biologischen Landbau zu nennen. Derzeit gibt es etwa 70 Biobetriebe im Bezirk Neusiedl/See. Da mittlerweile fast alle großen Kaufhausketten Bioprodukte in ihren Regalen plazieren und einzelne Bauern nicht in der Lage sind, diese en-gros-Nachfrage nach Bioprodukten mengenmäßig zu erfüllen, wurde eine Gesellschaft gegründet (Öko-Ernte Ges.m.b.H), die das Angebot einzelner Bauern poolt, um die entsprechenden Mengen bereitstellen zu können. Der Zinsendienst, welcher der Öko-Ernte Ges.m.b.H beim Ankauf der Produkte anfällt, wird vom Land zugeschossen. Für Produkte aus biologischer Landwirtschaft wurde ein eigenes Zeichen („Ernte für das Leben") kreiert. [14]

Eine naturschonende Produktionsweise, speziell im Hinblick auf den Nationalpark, versucht eine 1992 von 55 Bauern gegründete Vereinigung, die „Illmitzer Naturweingärtner" zu erreichen. Zu den Auflagen gehören bewußte Bodenpflege, kontrolliert integrierter Pflanzenschutz, keine Mineraldüngung, Bewässerungsverbot und naturschonende Flaschenaufmachung. Zu den Investitionskosten wurde vom Land eine Beihilfe gewährt.[15]

[12] Mit Hilfe einer engagierten Beratungs- und Informationsarbeit konnten ca. 180.000 Betriebe im Jahr 1995 zu einer Teilnahme am Umweltprogramm bewegt werden, welches den Bauern das Einsteigen in umweltfreundliche Produktionsverfahren erleichtern soll.

[13] Zum Beispiel die Förderung für Kleinstflächen.

[14] Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft - Amt der burgenländischen Landesregierung - Abteilung V/1 - Argrarwesen (1993), S. 124

[15] ebenda

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

5.2 Jagd

Die Vielfalt an Wasservögeln in der Region macht das Gebiet sowohl für den Naturschutz als auch für Jagdinteressierte zu einem Vogelparadies ersten Ranges. Konflikte zwischen diesen beiden Gruppen gab es schon vor der Errichtung des Nationalparks, insbesondere seit der internationalen Anerkennung des Neusiedler Sees, einschließlich der Lacken im Seewinkel, als Schutzgebiet nach der „Ramsar Konvention". Eine Fläche von 60.000 ha, also ein vielfaches der - innerhalb des Gebietes liegenden - Nationalparkfläche (8.000 ha in Österreich), wurde als „international bedeutendes Feuchtgebiet" ausgewiesen. Seit dieser Zeit wird um die Umsetzung der „Ramsar"-Kriterien, die eine „wohlausgewogene Nutzung" („wise use") dieser Gebiete zulassen, gerungen und über die praktische Bedeutung dieses Begriffs vornehmlich im Zusammenhang mit der Jagd auf bzw. dem Schutz der Wasservögel diskutiert. Die Nationalparkerrichtung (mit einer jagdfreien Kernzone) war diesbezüglich ein großer Schritt. Eine umfassende Lösung über die Regelungen zur Wildbestandregulierung steht jedoch noch aus. Insbesondere die Jagd auf Wasserwild in der Region als sportliche Betätigung gibt Anlaß zur Kritik.[16]

5.2.1 Nationalparkbedingte Anforderungen an die Jagd

Das grundsätzliche Verbot der kommerziellen Jagd und Fischerei ist eines der Kriterien für die internationale Anerkennung eines Nationalparks durch die IUCN.[17] Die IUCN-Richtlinien gehen bei NP-Wildtierbeständen von der Selbstregulierung der Bestände aus. Sind allerdings zur Erreichung von Schutzzielen Regulierungsmaßnahmen notwendig, so werden diese als mögliches Mittel nicht ausgeschlossen.

Die Problematik der Jagd im Gebiet des Nationalparks Neusiedler See liegt, wie in den meisten mitteleuropäischen Nationalparks, in der unmittelbaren Nähe dieser Gebiete zu genutzten und bewohnten Flächen. Diese genutzte Agrarlandschaft bietet ausreichend Nahrung für das Wild, das Schutzgebiet hingegen wird zur Sicherheits- und Rückzugsfläche, was zu einer übermäßig hohen Wildtierkonzentration in diesen Gebieten führen kann. Diese können in der Folge einen starken Einfluß auf die Vegetation des Reservats ausüben und verursachen zumeist auch ökonomische Wildschäden in den angrenzenden Kulturlandschaftsgebieten.[18]

5.2.2 Der rechtlich-institutionelle Rahmen

Die rechtliche Basis für Maßnahmen zur Regelung der Jagd im Nationalparkgebiet bildet das Jagdrecht. Dieses unterliegt in Österreich der Gesetzgebung des jeweiligen Bundeslandes, ist an den Grundbesitz gebunden und legt das geltende Revierjagdsystem fest. Abhängig von der Grundbesitzsgröße wird das Jagdrecht entweder als Eigenjagd (mindestens 300 ha, bzw. in Ausnahmefällen 115 ha) oder als Genossenschaftsjagd ausgeübt. So bilden die im Bereich einer Katastralgemeinde gelegenen Grundstücke, die nicht als Eigenjagdgebiet anerkannt sind, das Genossenschaftsjagdgebiet. Von der Nationalparkgründung im Seewinkel waren flächenmäßig 16 Jagdreviere betroffen.

Jagdrechte können Gegenstand von Pachtverträgen sein. Die Jagdpachtperiode ist hinsichtlich der Dauer und des Zeitpunkts gesetzlich festgelegt und beträgt acht Jahre. Das Jagdjahr läuft von 1. Februar bis zum 31. Jänner des Folgejahres. Die derzeitigen Jagdpachtverträge sind bis 31.1. 1998 gültig.

5.2.3 Regelungen zum Zweck nationalparkgerechter Jagdmaßnahmen

Die Lösung des Spannungsfeldes Jagd und Nationalpark ist im wesentlichen gekennzeichnet durch einvernehmliche Regelungen im Rahmen von privatrechtlichen Vereinbarungen, in denen insbesondere finanzielle Entschädigungen festgehalten sind. Hoheitsrechtliche Beschränkungen in

16 Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft, UBA; S.243ff

17 IUCN (1990): Die IUCN-Kriterien der "1985 United Nations List of National Parks and Protected Areas", Offizielle Übersetzung, BM f. Umwelt Jugend und Familie, S. 19

18 Dick G., Dvorak M., Grüll A., Kohler B., Rauer G. (1994): Vogelparadies mit Zukunft, UBA; S.S.255 ff

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

denen Jagdverbote ausgesprochen werden, stellen das Nationalparkgesetz, sowie eine Verordnung, welche jagdliche Aktivitäten auf Wasservögel (andere Wildarten dürfen weiterhin bejagt werden), auf einer Fläche von 9,6 km² um die - ob seiner zentralen Bedeutung als Schlaf- und Ruheplatz für Wasservögel - Lange Lacke verbietet („Wasservogelschongürtelverordnung“). Diese Verordnung wurde jedoch nicht im Rahmen der Nationalparkgründung erlassen, sondern datiert aus dem Jahre 1976. Schon zu dieser Zeit war das Land bereit, wirtschaftliche Schäden, welche den angrenzenden Grundeigentümern aufgrund der Verordnung entstanden, abzugelten. Insbesondere die umliegenden landwirtschaftlichen Nutzflächen boten den Vögeln ideale Futterplätze, wodurch den Grundeigentümern Schäden entstanden, die auf ca. öS 173.000/Jahr (Durchschnittswerte 1977-1992) geschätzt wurden. Heute sind große Flächen dieses Gebietes Bewahrungszone des Nationalparks, der damit auch die Verantwortung für derartige Schäden übernommen hat. Um diese möglichst gering zu halten, werden Teile der gepachteten Flächen landwirtschaftlich bearbeitet: so sollen die Vögel von nicht im Nationalparkgebiet liegenden landwirtschaftlichen Kulturen abgehalten werden („Ablenkungsfütterungen“).

5.2.3.1 Die Regelung der Jagd im Nationalparkgesetz

Mit Inkrafttreten des Nationalparkgesetzes im November 1992 wurde das geltende Jagdrecht in der Kernzone sowie in explizit genannten Teilen der (zur KG Apetlon gehörigen) Bewahrungszone außer Kraft gesetzt und somit praktisch ein Jagdverbot erlassen. Da die Kernzone im Eigentum eines einzigen Berechtigten (Domäne Esterházy) steht, bestand die Problematik unterschiedlicher Interessen von zahlreichen Nutzungsberechtigten in diesem Fall nicht. In dem 1991 errichteten Pachtvertrag wurden die Jagdrechte einbezogen. Für die Bewahrungszonen ist die Jagd im Rahmen von Maßnahmen zur Regulierung des Wildbestandes gestattet.

5.2.3.2 Lösungen durch privatrechtliche Vereinbarungen - Entschädigungen, Pacht

Da es zur Zeit der Neuverpachtung der Jagdrechte in den Seewinkelrevieren im Jahre 1991 noch kein Nationalparkgesetz gab, haben auf den meisten Flächen des Nationalparks bestehende Pachtverträge immer noch ihre Gültigkeit. Die Anpassungen der Pachtverträge bilden somit auch den Ausgangspunkt für nationalparkgerechte Lösungen des Jagdwesens in der Region. Grundsätzlich wird (mittel- bis) langfristig die Übernahme der Jagdrechte durch die Nationalparkgesellschaft, d.h. die Anpachtung der Jagd in besonders sensiblen Gebiete im Bereich des Nationalparks, angestrebt, doch sind in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Verpächtern und der Jägerschaft auch durchaus andere Lösungen auf dem Verhandlungsweg denkbar. Der 31.1.1998 stellt diesbezüglich auf den ersten Blick ein entscheidendes Datum dar, da an diesem Tag die bestehenden Pachtverträge auslaufen; das Auftreten des Nationalparks als neuer Pächter einiger Jagdreviere kann zwar erwartet werden, doch haben in der Vergangenheit erzielte Vereinbarungen im Rahmen bestehender Verträge mit Pächtern, für welche jagdliche Interessen im Vordergrund standen, durchaus auch positive, im Sinne einer nationalparkgerechten Wildbestandsregelung zufriedenstellende Lösungen erbracht. Eine Anpachtung aller betroffenen Reviere „um jeden Preis“ zum Stichtag wird es mit großer Wahrscheinlichkeit nicht geben.

Folgende weitere Gründe sprechen dafür:
- Aus der Sicht der Nationalparkverwaltung besteht kein unmittelbarer Druck einschneidende, die Jagd betreffende Managementmaßnahmen, welche die direkte Verfügungsgewalt des Nationalparks erforderlich machen, einzuleiten. Im internationalen Vergleich seien die Jagd betreffende Maßnahmen zur Erfüllung der IUCN-Kriterien (mehr als) überdurchschnittlich weit gediehen.

- Der Sparwille der - den Nationalpark tragenden - öffentlichen Institutionen (Bund, Land) wird der Suche nach kostengünstigen Lösungen förderlich sein; erweist sich in den Verhandlungen die Pacht als zu teuer, so wird sicherlich nach anderen Lösungsmöglichkeiten gesucht werden.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

- Aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen[19], sowie der Populationsentwicklungen bestimmter Tierarten (bspw. Füchse) werden jagdliche Eingriffe zum Zwecke der Wildbestandsregulierung in der Region und letztlich der Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts als notwendig erachtet. Hierbei gibt es hinsichtlich des Artenschutzes durchaus überschneidende Interessen der Jägerschaft und des Naturschutzes, welche - wie auch schon in der Vergangenheit - einem kompromißbereiten Verhandlungsklima zuträglich sein dürften.

Dieser zuletzt genannte Punkt stellt wohl auch einen der wichtigsten Faktoren, um der geltenden Prämisse - mittels Verträgen zwischen gleichberechtigten Partnern einen Konsens über nationalparkkonforme Maßnahmen zu finden - gerecht zu werden, dar. Bei der Abwägung der durchaus unterschiedlichen Standpunkte ist es sicher hilfreich, auf der Grundlage von gemeinsamen Interessen konsensfähige Lösungen zu suchen. Diese Verhandlungsbasis zwischen der Jägerschaft und der Nationalparksverwaltung läßt sich als durchaus konstruktiv bezeichnen. Konfliktträchtiger scheint das Verhältnis zu den dritten Verhandlungspartnern, den Grundeigentümern als Verpächter der Jagdrechte.

Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit lassen sich institutionelle Einflußfaktoren, welche die Verhandlungen beeinfluß(t)en, ausmachen. Die Jagd betreffend, kann bspw. die Art der Vergabe der Jagdpachten angeführt werden.

So gestaltet sich die Vergabe von Jagdrechten in Eigenjagdgebieten verhältnismäßig einfach: der einzige Eigentümer des Eigenjagdgebiets schließt nach Einigung über die Höhe der Pacht als Verpächter einen Pachtvertrag mit einem Pächter (so geschehen beim Abschluß des Pachtvertrages über Gebiete der Kernzone). Das im Nationalparkgesetz ausgesprochene Jagdverbot in der Kernzone wurde dabei bereits im Pachtvertrag entsprechend berücksichtigt. Im Falle der Genossenschaftsjagd gestaltet sich der Fall insofern komplizierter, als unter den vielen Grundeigentümern des Genossenschaftsjagdgebietes zunächst eine Einigung über die Verfügung der Jagdrechte erzielt werden muß (sollte). Für Genossenschaftsjagden wird aus dem Kreis der Grundeigentümer ein Jagdausschuß (bestehend aus sechs Mitgliedern) gewählt, dem ex lege auch der Bürgermeister der Gemeinde angehört. Wird keine Einigung gefunden, so fällt die Vergabe der Jagd unter die Agenden des Gemeinderats.

Um überhaupt ein Verhandlungsergebnis zu ermöglichen, bedarf es folglich zunächst einmal auf der Seite der Verpächter (Grundstückseigentümer) über den Jagdausschuß und in der Folge im Jagdausschuß einer Einigung; in manchen Fällen erweist sich bereits dieser Schritt als schwierig (insbesondere in jenen Gemeinden, in denen die Grundeigentümer dem Nationalpark ohnehin skeptisch gegenüber standen). Kernpunkt des Konflikts war und ist die Frage, ob die - finanziell attraktiven Jagdreviere (s. Exkurs) - an zahlungskräftige, nicht einheimische Pächter verpachtet werden sollten, oder der örtlichen Jägerschaft erhalten werden sollten, um - in Absprache mit dem Nationalpark - nationalparkkonforme Wildbestandsregulierung zu betreiben. Dieser Konflikt spiegelt sich auch in der Entwicklung der Jagdpachten (s. Exkurs) wider: Die Tatsache, daß manche Reviere teuer an nichteinheimische Jagdinteressenten verpachtet wurden, trieb das durchschnittliche Pachtniveau in die Höhe und sorgt bei Teilen der jagdinteressierten ortsansässigen Bevölkerung für Kritik und Mißfallen. So beklagen sich die betroffenen einheimischen Jäger darüber, daß für sie die Jagd nicht mehr erschwinglich ist.

Letztendlich ist die Basis dieser Entscheidungen wohl immer der Stellenwert, der dem Nationalpark im Rahmen der Gemeindepolitik beigemessen wird. Die Tatsache, daß in den verschiedenen Gemeinden der Region die Bezeichnung „Nationalparkgemeinde“ zunehmend als Auszeichnung mit positiven Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft angesehen wird, läßt auch eine wachsende Einsicht über die Notwendigkeit dementsprechend zu handeln erwarten.

[19] Parz-Gollner R., Szinovatz H., Gossow H. (1994): Untersuchungen zur Ökologie, räumlichen Verbreitung und wirtschaftlichen Bedeutung von jagdbaren Wildarten im Seewinkel sowie Vorschläge zur Wildtierbehandlung im Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel; BFB - Bericht 80;

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Exkurs: Jagdpachten

Die Entwicklung der Jagdpachten zeigt sehr deutlich, daß sich die vom Nationalpark betroffenen Jagdreviere bereits seit längerer Zeit wachsender Attraktivität erfreuen.[20] So stieg die durchschnittliche Pacht in diesen Revieren in den letzten vier Jagdperioden seit 1970 von unter öS 50 auf über öS 200/ha. Für Eigenjagdreviere liegen die durchschnittlichen Pachtkosten der aktuellen Pachtperiode (1991-1998) bei 170 öS/ha, für die Genossenschaftsjagden beträgt der Durchschnittswert 250 öS/ha. Insbesondere die europaweit einzigartigen Möglichkeiten zur Jagd auf Wasservögel machen die Region zu einem Jagdgebiet von internationalem Ruf. Vergleiche zwischen den Pachthöhen haben ergeben, daß der Wildertrag offensichtlich nicht der einzige bestimmende Faktor für die Höhe der Pacht ist. Neben dem materiellen scheint auch ein hoher emotionaler und gesellschaftlicher Wert mit der Pacht verbunden zu sein; Aussagen von Fachleuten zufolge entspricht es dem internationalen Trend, daß sich die Jagd in finanzkräftigen Kreisen zunehmender Beliebtheit erfreut. Nur so läßt es sich erklären, daß für bestimmte Reviere besonders hohe Jagdpachten bezahlt werden, die in keinem Verhältnis zu den durchschnittlich erzielten Wildstrecken stehen.

5.3 Fischerei

Um den von der IUCN geforderten Nationalparkkriterien gerecht zu werden, stellte sich zuallererst die Frage, welcher Zustand des Sees, bzw. welche Fischfauna als natürlich-ursprünglich und daher als schützenswert zu erachten ist. Zum einen wurde diese(r) von natürlichen Einflüssen, zum anderen durch anthropogene Eingriffe nachhaltig verändert.

Als Beispiele für eine natürliche Zäsur lassen sich die letzte Austrocknung des Sees (1865 - 1868), sowie das fast völlige Durchfrieren im Winter 1928/29 anführen. Diese werden jedoch im Gegensatz zu den anthropogenen Einflüssen als geringfügig angesehen, da sie zwar zu einer drastischen Reduktion der Bestände, nicht aber zu einer nachhaltigen Veränderung der Artenzusammensetzung führten.

Als Ereignis von wesentlich größerer Bedeutung hinsichtlich der qualitativen Zusammensetzung des Fischbestandes, gilt der Bau des „Einserkanals“ um die Jahrhundertwende: Dieser stellt eine künstliche Anbindung des bis dahin abflußlosen und weitgehend isolierten Sees an das Donausystem dar und eröffnete somit eine Zuwanderungsmöglichkeit für einige Fischarten (z.B. Sichling). Weiters hat die durch den Kanal möglich gemachte Wasserstandsregulierung sicher wesentlichen Anteil an der zunehmenden Verschilfung von aus fischökologischer Sicht wichtigen Lebensräumen.

Seit den 50er Jahren unseres Jahrhunderts führten vor allem zwei Faktoren zu gravierenden Folgen für die Fischökologie des Sees: zum einen der Besatz mit nicht-heimischen Fischarten zum Zweck der wirtschaftlichen Nutzung des Fischbestandes am Neusiedler See, zum anderen der übermäßige Eintrag von Nährstoffen (Eutrophierung) im Lauf der 70er/80er Jahre durch Landwirtschaft und Freizeitnutzung.

In letzter Konsequenz bewirkten diese anthropogenen Einflüsse bedeutende Veränderungen in der Fischökologie, insbesondere eine bedrohliche Lebensraumeinengung für heimische Fischarten. Aus diesen Gründen wird die Situation um 1950 als realistische Basis für Überlegungen zum Einsatz von nationalparkkonformen Managementmaßnahmen zum Schutz des Lebensraumes und der Erhaltung der ursprünglichen Artenvielfalt erachtet.[21]

[20] Parz-Gollner R., Szinovatz H., Gossow H. (1994): ... S.14

[21] Herzig A., Mikschi E., Auer B., Hain A., Wais A., Wolfram G. (1994): Fischbiologische Untersuchung des Neusiedler Sees; Biologische Station Neusiedler See, BFB - Bericht 81; S.115 f

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

5.3.1 Die fischwirtschaftliche Nutzung des Sees

Erste Berichte über die wirtschaftliche Nutzung des Fischbestandes am Neusiedler See datieren aus dem 16. Jahrhundert. Das Recht zur Ausübung der Fischerei lag in den Händen der Grundbesitzer, die einzelnen Fischereirechte - ähnlich wie bei der landwirtschaftlichen Nutzung - wurden bis 1939 zumeist an Berufsfischer verpachtet. 1939 wurde der Neusiedler See zu einem Einheitsrevier erklärt und vom Landesfischereiverband Donauland bewirtschaftet. 1953 kam es zur Gründung des Burgenländischen Fischereiverbandes (=Berufsfischer), der noch bis heute für die Bewirtschaftung zuständig ist. Zu diesem Zweck werden Seeflächen angepachtet und damit das Recht erworben, Maßnahmen zur optimalen wirtschaftlichen Nutzung in die Wege zu leiten. Der Großteil der Seefläche ist im Besitz der Domäne Esterházy, die somit als wichtigster Verpächter und Verhandlungspartner über die künftige Entwicklung der Fischwirtschaft am See eine zentrale Rolle spielt.

Lange Zeit war die Fischerei weitgehend extensiv und auf den lokalen Markt orientiert. Eine Intensivierung begann nach dem Zweiten Weltkrieg in Form von großangelegtem Besatz mit Karpfen, allerdings wird erst der Ende der 50er Jahre begonnene Besatz mit nicht-heimischen Arten, als eine Änderung der fischereilichen Nutzung mit gravierenden Auswirkungen auf die ursprüngliche Fischfauna angesehen.[22]

Zugleich verringerte sich seit dem Zweiten Weltkrieg die Anzahl der Berufsfischer von ca. 70 auf 22: einerseits erhöhten neue aufwendigere Fangmethoden die Eintrittskosten in den Fischereisektor, andererseits schied ein Großteil der Fischer aus Altersgründen aus. Die Tatsache, daß keine jungen Berufsfischer nachstoßen, deutet tendenziell auf einen Rückgang des Interesses an der professionellen Fischerei am Neusiedler See hin.

Exkurs: Der Aalbesatz als zentrales Problem

Der Aal reproduziert sich nicht im Neusiedler See. Die wirtschaftliche Nutzung des Aals ist demnach vom regelmäßigen Besatz mit jungen Aalen, den sogenannten Glasaalen, abhängig.

Nach Angaben des Fischereiverbandes machte erst der Aalbesatz die Fischerei wirtschaftlich halbwegs interessant; zuvor „vegetierten“ die Fischer als Tagelöhner „dahin“. Die wirtschaftliche Nutzung des Aals erreichte in den 70er Jahren einen Höhepunkt. 1975 wurde erstmals formell ein Abkommen mit Ungarn über Besatzmaßnahmen abgeschlossen. Bis Ende der 80er Jahre wurde der Aalbestand mehr oder weniger konstant gehalten. In den 90er Jahren wurde der Besatz reduziert, als Ursache dafür ist in erster Linie die Preisentwicklung des Besatzmaterials zu nennen. Dennoch ist der Aal auch heute die mit Abstand wichtigste wirtschaftlich genutzte Art des Neusiedler Sees, 80% des Einkommens aus der Fischerei stammt aus dem Verkauf von Aal, der zu 95% in den Export geht.

Besondere Beachtung verdient auch die „Zusammenarbeit“ zwischen österreichischen und ungarischen Fischern. Einerseits gibt es Absprachen bspw. über Besatzmaßnahmen, andererseits wird von österreichischer Seite beklagt, daß diese Vereinbarungen oftmals nicht eingehalten werden.

5.3.2 Veränderungen bei der Fischfauna

Als drastische Veränderung ist zunächst die deutliche Verringerung der Artenanzahl (insbesondere das Fehlen bestimmter Kleinfischarten) festzustellen. Untersuchungen aus jüngerer Zeit zufolge leben heute im Neusiedler See ca. 20 Arten; die „ursprüngliche“ Artenanzahl wird von Experten mit 25 bis 30 beziffert.[23] Diese Entwicklung wird begleitet von einem teilweise dramatischen Rückgang des Bestandes an heimischen (z.B. Schleie, Karausche) und einem Ansteigen bzw. Auftreten nicht

[22] Herzig A., Mikschi E., Auer B., Hain A., Wais A., Wolfram G. (1994): Fischbiologische Untersuchung ...
[23] Herzig A., Mikschi E., Auer B., Hain A., Wais A., Wolfram G. (1994): Fischbiologische Untersuchung ...

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

heimischer, ausgesetzter (z.B. Aal, Graskarpfen) bzw. eingeschleppter Fischarten (Sonnenbarsch, Gibel). Insbesondere der Bestand wirtschaftlich nicht genutzter Weißfische ist außerordentlich hoch (seit 1975 ist er um das 15-fache gestiegen). Hinsichtlich der Artenzusammensetzung der Weißfische ließ sich im Vergleich mit anderen Untersuchungen eine Verschiebung der Dominanz von benthivoren/herbivoren zu planktivoren Arten feststellen.

In direktem Zusammenhang mit dem Besatz nicht-heimischer Fischarten steht der Rückgang heimischer Arten: so brachten bspw. die Besatzmaßnahmen mit Aalen eine direkte Konkurrenz für den heimischen Hecht, der als der klassische Raubfisch des Sees gilt. Heute wird der aktuelle Bestand von Hecht und Zander als piscivores letztes Glied in der Nahrungskette als viel zu gering für eine Aufrechterhaltung des Gleichgewichts angesehen.

5.3.3 NP-konforme Maßnahmen, eingesetzte Instrumente

Die IUCN fordert, daß es „keine fischwirtschaftliche Nutzung im Nationalpark“ geben darf. Nun beinhaltet die Nationalparkfläche nur einen kleinen Teil des Sees, in welchem die Fischerei - per Nationalparkgesetz (nach Auslaufen des Pachtvertrages 1996) - untersagt ist. Allerdings bedeutet dies klarerweise nicht, daß sich in diesem „Nationalparkgewässer“ nur die ursprüngliche, schützenswerte Fischfauna tummelt, da die Auswirkungen von fischwirtschaftlichen Besatzmaßnahmen nicht auf außerhalb des Nationalparkbereichs liegende Seeteile beschränkt werden können.

Die Fischökologie bildete einen Schwerpunkt im Rahmen der Nationalparkforschung und es wurde ein Managementplan zur Herstellung des „ursprünglichen Fischbestandes“ erarbeitet.[23] Besondere Bedeutung bei den darin vorgeschlagenen Maßnahmen hat die Einstellung des Besatzes mit nicht-heimischen Fischarten, was allerdings den endgültigen Niedergang der „freien“ Fischereiwirtschaft am See zur Folge hätte, da lediglich das ökonomisch nicht lukrative Abschöpfen des natürlichen Ertrages im Nordteil des Sees mit dem Managementplan kompatibel ist. Das IUCN-Kriterium „keine fischwirtschaftliche Nutzung“ müßte auf den gesamten See ausgedehnt werden.

Die Pachtverträge für die Fischereirechte laufen Ende 1996 aus. Grundsätzlich ist es möglich, daß die Nationalparkgesellschaft in die auslaufenden Pachtverträge einsteigt; in diesem Fall könnte der Managementplan zur Wiederherstellung der ursprünglichen Fischpopulation durchgeführt werden, allerdings nur dann langfristig erfolgreich, wenn auch in Ungarn analoge Maßnahmen in die Wege geleitet würden. Die diesbezüglichen Verhandlungen in der Vergangenheit mit den ungarischen Partnern gestalteten sich jedoch schwierig. Unter diesen Voraussetzungen könnten getroffene, nur schwer zu kontrollierende Abmachungen leicht unterlaufen werden.

Noch scheint die Notwendigkeit der raschen Umsetzung dieser Maßnahmen nicht so groß, daß man die Mühen einer offensichtlich schwierigen Verhandlungslösung auf sich nehmen wollte. Wahrscheinlicher ist eine langfristige Lösung des Problems. Die Pachtverhältnisse blieben in Österreich wie gehabt, von seiten der Fischereiwirtschaft ist eine zu anderen Nutzungsansprüchen analoge Lösung - Entschädigungszahlungen für den Nutzenentgang - annehmbar. Man wäre bereit dann als „quasi-beamteter Fischer“ seinen Beruf, den Auflagen des Nationalparks gemäß, auszuüben.

5.4 Tourismus

5.4.1 Entwicklung des Fremdenverkehrs in der Region

Nach der Entdeckung der Region als Rekreationsgebiet in den 20er Jahren mit ersten Ansätzen zur Schaffung einer Infrastruktur durch den Bau von Seebädern, begann sich der Fremdenverkehr im Burgenland erst in der zweiten Hälfte der 50er Jahre mit dem allgemeinen Wirtschaftsaufschwung weiter zu entwickeln. Ähnlich wie bereits in der Zwischenkriegszeit wurde in der Werbung für den Fremdenverkehr anfangs vor allem betont, daß das Burgenland ein billiges Urlaubsland sei. Die Werbelinie hat sich mittlerweile geändert, dieses Merkmal dürfte hingegen noch immer

[23] Herzig A., Mikschi E., Auer B., Hain A., Wais A., Wolfram G. (1994): Fischbiologische Untersuchung ...

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

gelten: so gibt der Burgenland-Urlauber pro Tag nur etwa 70% von dem aus, was Österreich-Urlauber im Durchschnitt ausgeben. Obwohl der Fremdenverkehr im Burgenland bis in die 80er Jahre (siehe Abbildung) einen enormen Aufschwung genommen hat, ist der Anteil an der Gesamtzahl der Nächtigungen in Österreich letztendlich mit 1,8% noch immer sehr gering und die Strukturschwächen augenscheinlich.

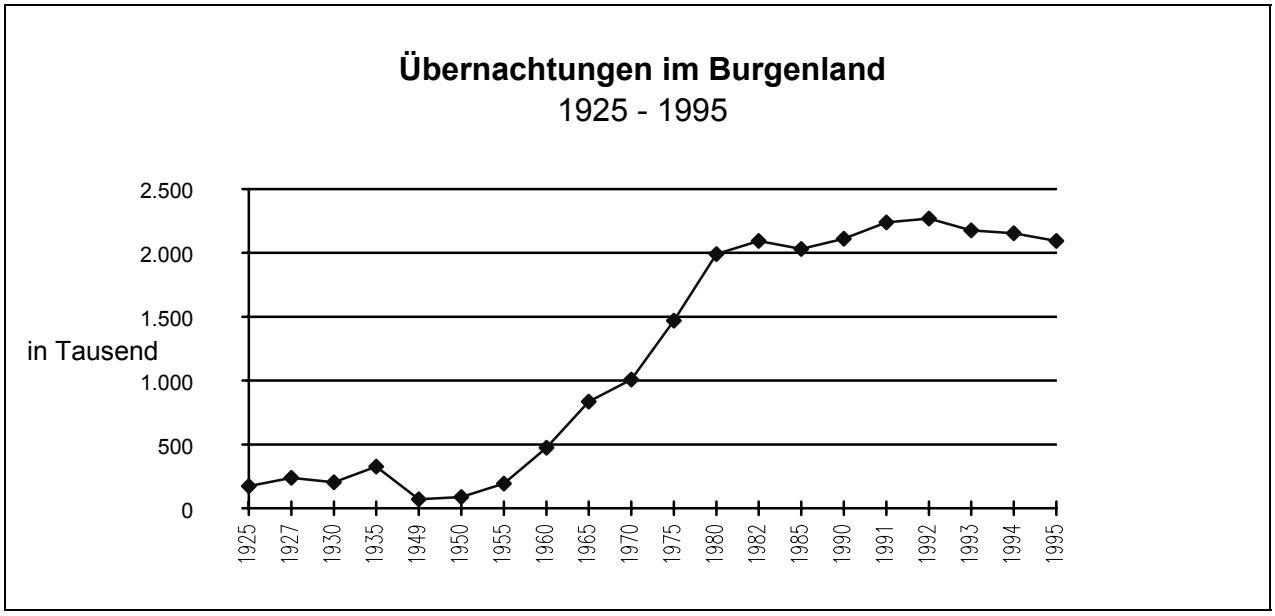

Abb. 6: Entwicklung der Nächtigungen,
Datenquelle: Statistische Jahrbücher Burgenland, Eigene Erstellung

Da das Land kein Skigebiet hat, ist der Winterfremdenverkehr (im Vergleich zu anderen Tourismusgebieten in Österreich) äußerst gering. Im Winterhalbjahr 1993/94 betrug die Auslastung der Betten nur 15% (Österreichdurchschnitt: 29%), im Sommerhalbjahr 1994 36% (Österreichdurchschnitt: 31%). Bis dato ist kein kapitalintensives Tourismusgebiet entstanden; es überwiegen immer noch Klein- und Kleinstbetriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 17 Betten, die zumeist im Nebenerwerb geführt werden.[24]

Stärker noch als in anderen Wirtschaftszweigen ist das Burgenland im Fremdenverkehr durch ein starkes Nord-Südgefälle geprägt. Hauptanziehungspunkt Nr.1 des Burgenlandes ist der Neusiedler See. Bis zu 70% der registrierten Nächtigungen entfielen in den letzten Jahren auf den Regionalverband „Neusiedler See".

Im Mittelpunkt für den „typischen" Burgenlandurlauber steht die Erholung. Im Rahmen der Gästebefragung Österreich 1991 nannten 79% (Ö: 69%) dieses Hauptmotiv für ihr Kommen. 19% (Ö: 10%) kommen hauptsächlich des Sports wegen, was sich auch an den Urlaubsaktivitäten ablesen läßt: 57% nannten Radfahren, 76% Schwimmen und 26% Wassersport allgemein, ist doch der Neusiedler See in Segel- und Surfkreisen äußerst beliebt. In den Ausbau der Radwege wurden in den letzten 10 Jahren 220 Millionen öS investiert, wobei sich besonders das flache Gelände um den Neusiedler See großer Beliebtheit erfreut.

Das Zentrum des Sees (mit ca. 400.000 Nächtigungen pro Jahr) bildet Podersdorf, welches als einziger Ort direkt am See liegt. Alle anderen „Seegemeinden" von touristischer Bedeutung (mit jeweils ca. 140.000 Nächtigungen seien diesbezüglich Illmitz, Rust und Mörbisch genannt) mußten sich erst einen Zugang durch den Schilfgürtel schaffen.

Die ökologisch bedenklichen Auswirkungen auf den als Naherholungs- und Wassersportgebiet zunehmend genutzten Neusiedler See blieben nicht aus. Allerdings wurden schon lange vor der

[24] Feigl S. (1996): Die österreichischen Bundesländer - Burgenland; S.49 f

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Nationalparkgründung wichtige Maßnahmen getroffen, um negative Auswirkungen durch den Tourismus auf das Ökosystem und die Wasserqualität zu minimieren. So trugen unter anderem das Motorbootfahrverbot, die Anbindung der Seehütten an Kläranlagen und bestimmte Auflagen, welche besonders die Segelboote (sachgerechte Entsorgung für Sanitäreinrichtungen, Übernachtungsverbot auf der Wasserfläche, Verbot von bestimmten Anstrichen) betreffen, entscheidend dazu bei, daß die Wasserqualität des Sees heute als zufriedenstellen gilt.

Dies entspricht auch der von der burgenländischen Politik und der Tourismuswirtschaft in den 80er Jahren verfolgten Strategie, die vorhandenen Stärken - Natur und Landschaft - besser und schonender zu nutzen. Bei der Etablierung umweltfreundlicher Alternativen im Tourismusbereich stand und steht nunmehr der Nationalpark als Werbeträger im Mittelpunkt.

Denn unter den erholungssuchenden Touristen waren auch immer schon die sogenannten „Vogelgucker“, die mit Sonnenbaden und Wassersport nicht viel im Sinn hatten und schon frühmorgens auf den Feldwegen rund um die Lacken unterwegs waren. Vor allem in Deutschland sprachen sich die „Geheimtips“ für Beobachtungsplätze an den Lacken weit schneller herum als in heimischen Gefilden. Durch einen Nationalpark im „Vogelparadies“ sollte und soll diese Zielgruppe verstärkt angesprochen werden.

5.4.2 Tourismus und Nationalpark

Die Kampagnen des WWF - insbesondere in den 80er Jahren - machten die Naturschätze des Seewinkels auch für eine breite Öffentlichkeit bekannt und populär. Zu dieser Zeit zeigte sich, daß es jedoch gezielter Aufklärungsarbeit bedurfte, um die Besonderheiten der Natur den Besuchern im wahrsten Sinn des Wortes „sichtbar“ zu machen. Zahlreiche Tagesausflügler kamen zur Langen Lacke und suchten nach dem vielgepriesenen Vogelparadies, ohne den Einfluß ihres massenhaften Auftretens auf die sensible Vogelfauna zu bedenken, bzw. die saisonalen Unterschiede bei der Vogelpopulation zu kennen. Noch heute sucht mancher Besucher das Eingangstor zum Nationalpark und verwechselt denselben mit einem eingezäunten Tierpark. Radfahrer, die das ausgedehnte Radwegenetz um den Neusiedler See auch durch Nationalparkgebiet führt, waren sich dieses Umstandes oft gar nicht bewußt, geschweige denn, daß sie ihr Verhalten an die Ansprüche des Naturschutzes anpaßten bzw. dazu angehalten wurden.

Die Aufklärungsarbeit steht daher heute im Mittelpunkt, bei dem Versuch potentielle Konflikte zwischen Tourismus und Nationalpark zu vermeiden. Ein wichtiger Punkt hierbei ist die verstärkte Vorabinformation des Besuchers: der Nationalpark fehlt heute in keiner Informationsbroschüre über das Burgenland und bereits in dieser Phase soll möglichst viel Wissen um die Sensibilität dieses Naturraumes vermittelt werden. Dazu gehört unter anderem auch die Einsicht, daß die Natur in manchen Fällen am besten geschützt wird, wenn sie sich selbst überlassen bleibt und der Zugang zu bestimmten Gebieten für den Menschen nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Infrastrukturmaßnahmen vor Ort sind zum einen das im Frühsommer 1996 fertiggestellte Informationszentrum des Nationalparks, zum anderen soll ein Besucherleitsystem dem Besucher Inhalte über Natur, Landwirtschaft und Geschichte vermitteln und auf bestimmte Wege und Plätze (ab-) lenken (siehe auch Kap.3).

Heute ist der Nationalpark ein wesentlicher Bestandteil des Tourismusangebots im Burgenland und hat Symbolwirkung für die Umorientierung in Richtung „Sanfter Tourismus“. Ein Ziel ist es, die Region für „anspruchsvollere“ Zielgruppen attraktiver zu machen: so wurde bspw. ein mit Mitteln der EU gefördertes, sogenanntes Nationalparkhotel eröffnet, welches auch gehobeneren Standards gerecht wird. Insgesamt will man eine Verlängerung der Saison erreichen, denn gerade im Frühling und im Herbst lassen sich die charakteristischen Reize dieses in Mitteleuropa einzigartigen Gebietes am besten erfahren. Auch Schulklassen, die gerade in der Nebensaison einen nicht unwichtigen Anteil an den Besuchern stellen, kommen die Infrastrukturmaßnahmen des Nationalparks zu Gute. Das Erlebnis der Natur und die verbesserte Infrastruktur zur professionellen Vermittlung von Bildungsinhalten (Funktionieren von Ökosystemen, biologische Landwirtschaft, regionale Flora und Fauna) im Nationalpark und dessen Informationszentrum, in Kombination mit den

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Möglichkeiten zu sportlichen Aktivitäten am und um den See, soll diese auch in Zukunft für mehrtägige Aufenthalte anziehen.

5.5 Schilfwirtschaft

5.5.1 Die wirtschaftliche Nutzung des Schilfs

Das Schilfrohr des Neusiedler Sees wird von altersher von der ansässigen Bevölkerung genutzt. Entweder erntete man das grüne Schilf Mitte Juni bis Ende Juli oder die trockenen Schilfhalme im Winter.

Jene Teile des Schilfbestandes, die in dem Jahr nicht geerntet wurden, wurden abgebrannt, da nur einjährige Schilfrohrhalme vollwertige Ernten bringen. Dies führte schon seit der Zwischenkriegszeit zu Konflikten mit dem sich entwickelnden Naturschutz, besonders weil damals das Schilf erst im Frühjahr während der Brutzeit abgebrannt wurde (s.u.).

Früher wurde das Rohr als Baustoff von Scheunen, zum Dachdecken von Häusern, für Zäune und als Einstreu verwendet. Nach dem Ersten Weltkrieg kamen weitere Verwendungsmöglichkeiten hinzu. Das Schilf wurde zu Stukkaturmatten und Baupressplatten verabeitet und fand in der Bauwirtschaft reiche Verwendung. Die Produktion der Neusiedlerplatten, Esterpan- und Maknoplatten ließ eine Industrie mit mehreren hundert Arbeitsplätzen entstehen. Aufgrund der Veränderungen in der Bautechnologie sank jedoch der Bedarf an diesen Produkten seit den 60er Jahren drastisch. Auch Grünschilf wurde nicht mehr geschnitten, die Viehherden gibt es nicht mehr und das Ziegeldach hat das Schilfdach schon lange abgelöst. Allerdings ließ das wachsende Bedürfnis nach natürlichen Baustoffen im Sinne der Baubiologie, des Denkmalsschutzes und der veränderte Schönheitsbegriff den Bedarf in jüngerer Zeit wieder ansteigen, ohne jedoch die Produktionsmengen der 50er und 60er Jahre zu erreichen. Jedenfalls wird Schilf wieder zunehmend nachgefragt.

Dennoch ist die Bedeutung der betrieblichen Schilfwirtschaft in der Region eher gering. Rund ein halbes Dutzend Firmen bewirtschaften das Schilf um den Neusiedler See und im Seewinkel. Sie pachten das Recht des Schilfschnitts von den Grundeigentümern (Hauptverpächter ist auch hier die Domäne Esterházy) auf die Dauer von 5 bis 10 Jahren. Aus ihrer Sicht besteht kein Grund zu überschwenglichen Optimismus: problematisch seien die steigenden Pachtpreise, so wie die Konkurrenz aus billig produzierenden Ländern (insbesondere Ungarn). Weiters werden Schilfschnitt und -verarbeitung im Nebenerwerb zunehmend als Konkurrenz empfunden. Mitschuld an dieser Entwicklung sei auch der Nationalpark, der das Schilf auf seinen Flächen von Einheimischen nebenerwerbsmäßig verarbeiten läßt. Da die Schilfflächen des Nationalparks nicht (wie am gewerblich intensiver genutzten Westufer) unter Wasser stehen und so leichter zu bearbeiten sind, böte sich diesen ein weiterer Wettbewerbsvorteil.

5.5.2 Der Nationalpark und das Ökosystem Schilfgürtel

Die Heterogenität des Schilfgürtels macht diesen zu einem Ökosystem von - für Laien - unerwarteter Komplexität. Weithin bekannt ist dessen existentielle Bedeutung für bestimmte Vogelarten, während dessen Rolle für die Fischbiologie des Sees in Fachkreisen noch umstritten ist. Gleiches gilt für die in letzter Zeit beobachtete rasante landseitige Ausbreitung des Schilfs, deren Ursachen nicht restlos geklärt sind (bspw. welche Bedeutung der Eutrophierung des Wassers in diesem Zusammenhang zukommt). Aus diesen Gründen wurden im Rahmen der Nationalparkforschung langfristige Monitoring- und Forschungsprogramme eingerichtet, um das Wissen um die unterschiedlichen Problembereiche des komplexen Ökosystems Schilfgürtel zu erweitern und in der Folge adäquate Maßnahmen folgen lassen zu können (s.a. 3.3).[25]

[25] Schilfgürtelprogramme im Rahmen der Nationalparkforschung:
- Die Bedeutung des Lebensraums Schilfgürtel für die Fischarten des Neusiedler Sees
- Bestand und Ökologie schilfbewohnender Vogelarten in der Kernzone des Nationalaprks „Neusiedler See - Seewinkel“

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Der Schilfschnitt als traditionelle Wirtschaftsform in der Region steht nicht zur Diskussion; er wird aus ökologischen Gründen um den Lebensraum bestimmter Vögel, aber auch Fische und Kleintierarten (Insekten, Schnecken, Spinnen...) zu „pflegen“ als notwendig erachtet.[26] Eben aus diesem Grund läßt der Nationalpark seine Flächen des Schilfgürtels auch bewirtschaften. Eine weitere den Schilfgürtel betreffende Managementmaßnahmen stellen die Beweidungsprojekte dar: da das junge Schilf von den umherziehenden Herden abgegrast bzw. niedergetrampelt wird, erwartet man sich eine Eindämmung der landseitigen Ausbreitung des Schilfs.

Im Gegensatz zu diesen ökologisch unbedenklichen Schilfnutzungen richtete lange Zeit das - aus wirtschaftlichen Gründen als notwendig erachtete - Abbrennen des Altschilfbestandes schwere Schäden in diesem Lebensraum vieler Kleinvogelarten an.[27] Die gesetzliche Situation - geregelt durch die Landschaftsschutzverordnung - Neusiedler See 1962 - wurde lange Zeit als unklar empfunden und unterschiedlich interpretiert: von seiten der Schilfwirtschaft wurde argumentiert, daß das Verbot des Abbrennens (§2), der Erlaubnis „der üblichen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung“ (§4) widerspräche, außerdem wurden aufgrund von §6 Ausnahmen ermöglicht und auch behördlich genehmigt.[28] In dieser als rechtsunsicher empfundenen Situation kam es in der Praxis oftmals zu Brandlegungen, die aber zunehmend verfolgt und - falls man des Verursachers habhaft werden konnte - auch strafrechtlich geahndet wurden. Nunmehr hat sich dieser Konflikt offensichtlich beruhigt, da in letzter Zeit keine rechtswidrigen Brandlegungen mehr beobachtet wurden. Die Schilfwirtschaft, wie sie zur Zeit vom Nationalpark betrieben wird, wirkt sich nach bisherigem Wissensstand positiv aus. Neue Erkenntnisse aus den umfassenden Forschungen sollen helfen die Managementpläne zu optimieren, um den Lebensraum Schilfgürtel für die vielfältige Flora und Fauna intakt zu halten.

[26] Dvorak M., Nemeth E., Ranner A. (1993): Untersuchungen zur Populationsökologie der Vogelfauna im Schilfgürtel des Neusiedler Sees
Kampichler C., Misslinger B., Waitzbauer W. (1994): Der Einfluß des Schnitts auf die endophage Fauna des Schilfes; in: ZS Ökologie und Naturschutz 3: 1-9
Eschner A. (1995): Rückgang der Anzahl bei Süßwassergastropoden im Schilfgürtel des Neusiedler Sees; in: ZS Ökologie und Naturschutz 4: 143-145
Waitzbauer W., Dworak M., Nemeth E., Ranner A. (1993): Untersuchungen zur Populationsökologie der Evertebraten- und Vogelfauna im Schilfgürtel des Neusiedler Sees; zit. nach Kirchberger K. et al. (1996): Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht 1996; S. 308 ff.

[27] Knoll T. (1986): Der Schilfschnitt am Neusiedler See - Analyse einer Landschaftsnutzung für Landschaftsplanung; S. 39 ff

[28] ebenda S.34

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

6 AKZEPTANZ DES NATIONALPARKS IN DEN ANRAINER-GEMEINDEN

In diesem Kapitel wird die Frage erörtert, ob die Errichtung des Nationalparks bezüglich der Akzeptanz in der Bevölkerung ein Erfolg war.

Im Rahmen der Vorarbeiten wurde intensiv und letztlich erfolgreich mit den Nutzungsberechtigten verhandelt, d.h. es wurde offensichtlich für die unmittelbar Betroffenen eine zufriedenstellende Lösung gefunden. Die Betrachtungen in diesem Kapitel zielen nunmehr auf eine umfassendere Zielgruppe ab: die gesamte Bevölkerung in den Nationalparkgemeinden. Es soll ein allgemeines Stimmungsbild gezeichnet werden, wie der Nationalpark jetzt - gut zwei Jahre nach seiner Eröffnung - in den Nationalparkgemeinden beurteilt wird: Was wird als positiv/negativ ausgemacht, in welchen Bereichen werden positive/negative Entwicklungen erwartet bzw. festgestellt? Wer wird als „Gewinner“, wer als „Verlierer“ gesehen, bei bestimmten Bevölkerungsgruppen bzw. den verschiedenen Gemeinden. Das Funktionieren eines Nationalparks als ein dynamischer Prozeß interessierte uns weiters bei den Fragen mit Zukunfts- und Vergangenheitsbezug. Wie wird eine potentielle Erweiterung beurteilt, wurden in der Vergangenheit bei der Planung gravierende Fehler gemacht, die in Hinkunft vermieden werden sollten?

Letztendlich soll diese Umfrage einen Einblick ermöglichen, ob die eingesetzten Instrumente nur spezifischen (finanziellen) Ansprüchen von einem Teil der Bevölkerung oder auch den allgemeinen Ansprüchen der Gesamtbevölkerung in den Nationalparkgemeinden gerecht wurden. Soll der Nationalpark als zukunftsweisendes Projekt für die Region langfristig Erfolg zeitigen, ist die Frage nach der Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung wohl eine der entscheidendsten Fragen.

6.1 Empirische Grundlagen

Aufbauend auf unstrukturierten Gesprächen mit Anrainern wurde ein standardisierter Fragebogen erstellt, der zweimal mittels kleinerer Stichproben pregetestet und verbessert wurde.[1] Insgesamt wurden 175 Fragebögen, das entspricht 25 Fragebogen je Nationalparkgemeinde, verteilt. In diesen 7 Gemeinden leben ca. 17.200 Menschen (davon knapp 14.000 über 15-jährige)[2] in ca. 6.100 Haushalten[3]. Die Stichprobe umfaßte somit knapp unter 3% der Haushalte in den Nationalparkgemeinden. Die Auswahl erfolgte mittels Zufallsstichprobe aus dem örtlichen Telefonbuch.[4] Der Fragebogen selbst wurde nicht direkt an einzelne Personen gerichtet, sondern an Familien, da es im ländlichen Raum oft üblich ist, daß Frauen die schriftlichen Angelegenheiten erledigen und im Namen des Mannes unterschreiben. Er wurde von einer Diplomandin[1], die selbst aus der Region stammt, verteilt, kurz erklärt und zu einer vereinbarten Zeit wieder abgeholt. Das erklärt auch die hohe Rücklaufquote von 85,7 %.

6.2 Zufriedenheit mit dem Nationalpark

Von zentralem Interesse war die Ermittlung der Zufriedenheit der Bevölkerung in der Region mit dem Status quo, zwei Jahre nach der Gründung des Nationalparks.

---

1 Dieser Fragebogen entstand in Zusammenarbeit mit einer Diplomandin des Instituts für Geographie der Universität Wien. An dieser Stelle möchten wir Eva Michlits für die hervorragende Zusammenarbeit danken: Sie zeichnet nicht nur persönlich für Durchführung der Befragung vor Ort, sondern auch für die Aufarbeitung des Datenmaterials verantwortlich. Eine umfassendere Auswertung befindet sich in ihrer Diplomarbeit: Michlits E. (1996) (unveröffentlicht);

2 lt. Volkszählung 1991

3 Eigenberechnung basierend auf der durchschnittlichen Haushaltsgröße im Burgenland von 2,82 Personen (ÖSTAT 1994)

4 Der Ausstattungsgrad an Telefonen liegt im Bezirk laut ÖSTAT 1994 bei 85 %.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Anhand eines Thermometers sollten die Befragten ihre Zufriedenheit deklarieren. Sie sollten auf einer Skala von 1 bis 100 jene „Temperatur“ ankeuzen, die ihrer Zufriedenheit am ehesten entspricht: je „wärmer“, desto zufriedener. Die Auswertung ergab, daß mit einem Mittelwert von 82 die Zufriedenheit als sehr hoch angesehen werden kann. Diese Aussage wird weiters durch die Tatsache unterstrichen, daß die höchst wählbare Zahl „100“ der am häufigsten genannte Wert war. 71,5% aller Befragten äußerten sich als zufrieden bzw. sehr zufrieden mit dem Nationalpark, was auf der Skala einem Wert von 75 und mehr entspricht. Bei 28,5% der Befragten lag der Wert darunter: sie gaben an mit dem Nationalpark teilweise bzw. sehr unzufrieden zu sein.

Die Zufriedenheit wurde mit Hilfe einer Regressionsanalyse überprüft, bei der mehrere unabhängige Variablen einbezogen wurden. Die multiple Regression ergab, daß die Variablen „Wohnort“ und „Ökonomische Vorteile für die Gemeinde“ als einzige Faktoren massiv die Zustimmung zum Nationalpark beeinflussen. Hier konnte ein höchst signifikanter Zusammenhang festgestellt werden. Interessant ist hingegen, daß weder die Faktoren „Alter“, „Geschlecht“ oder „Ausbildung“ bei dieser Frage eine wesentliche Rolle spielen.

Die anschließende Graphik soll verdeutlichen, wie sehr sich die Zustimmung in den einzelnen Gemeinden verändert hat. Die Gemeinden wurden dabei nach dem Kriterium „Seenähe“ in drei Kategorien eingeteilt, wobei Illmitz und Podersdorf, Weiden und Neusiedl sowie Andau, Apetlon und Tadten jeweils eine Gruppe bilden.

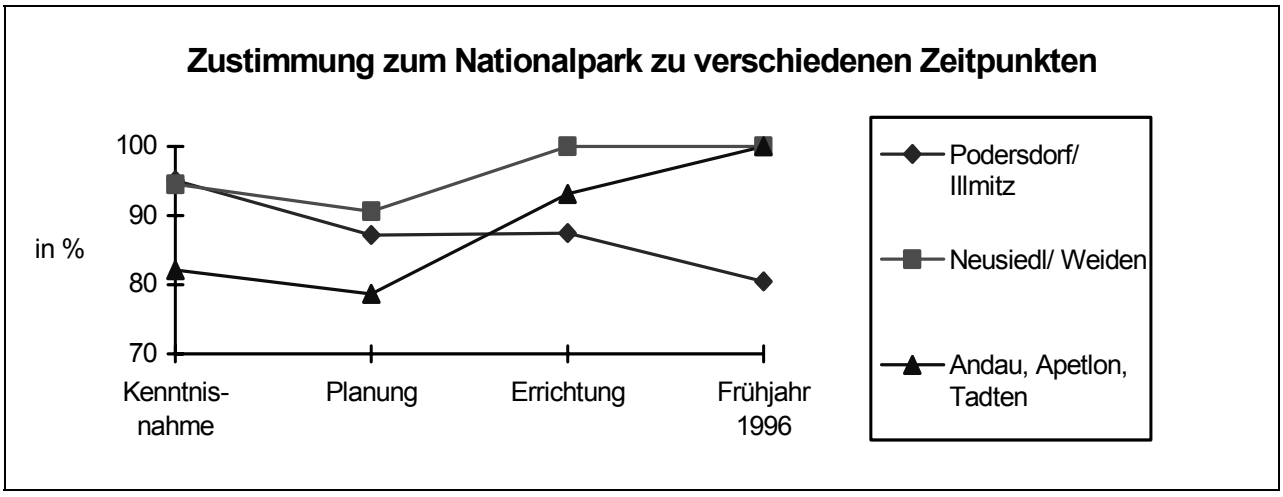

Abb. 7: Akzeptanz für den Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel
Quelle und Graphik: Eva Michlits (1996)

Überraschenderweise sank vor allem in jenen Gemeinden, die aufgrund ihrer geographischen Lage als begünstigt angesehen werden können (Seenähe, hoher Anteil am Nationalparkgebiet), die Zustimmung. Hingegen wurde in den „abseits“ gelegenen Gemeinden, die Zustimmung zusehends höher und betrug im Frühjahr 1996 sogar 100 %.

Der Grund für das Abnehmen der Akzeptanz in den „Seegemeinden“ ist möglicherweise in den zu hoch gesteckten Erwartungen bezüglich eines touristischen Aufschwungs zu finden (vgl. unten). Im Gegensatz dazu verbesserte sich Zufriedenheit in jenen Gemeinden, die zu Beginn der Verhandlungen dem Nationalpark eher reserviert gegenüberstanden (Andau, Apetlon und Tadten). Die Erwartungen der Bewohner dieser Gemeinden wurden offensichtlich übertroffen.

6.2.1 Positive und negative Auswirkungen

Befragt nach den Themenbereichen, für welche man sich besonders positive Auswirkungen durch den Nationalpark erwartet, wurden Tourismus und Naturschutz am häufigsten genannt. Allerdings sieht nur ein kleiner Teil der Befragten, nämlich 13%, ihre/seine Erwartungen hinsichtlich der Tourismusentwicklung als erfüllt an. In diesem Zusammenhang darf allerdings die gesamtösterreichische Entwicklung des Tourismus nicht unerwähnt bleiben. In ganz Österreich entwickeln sich die

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Nächtigungszahlen seit einigen Jahren rückläufig. Als Gründe dafür werden im allgemeinen die Währungsabwertungen in Konkurrenzurlaubsländern, der generelle Preisverfall bei Fernreisen, aber auch Strukturschwächen in der heimischen Tourismusbranche genannt. Unter diesen Voraussetzungen ist ein gewisses, mit Ungeduld gepaartes, Wunschdenken bezüglich der Auswirkungen des Nationalparks auf den Fremdenverkehr nur allzu verständlich.

Bei den Nachteilen gibt es insofern keine hervorstechenden Ergebnisse, als hier fast nur Einzelnennungen vorherrschen, wie zum Beispiel Flächen, die nicht mehr bewirtschaftet werden dürfen oder die Kosten, die mit dem Nationalpark verbunden sind. Genannt wurde interessanterweise aber auch die Befürchtung, daß zu viele Touristen kommen könnten.

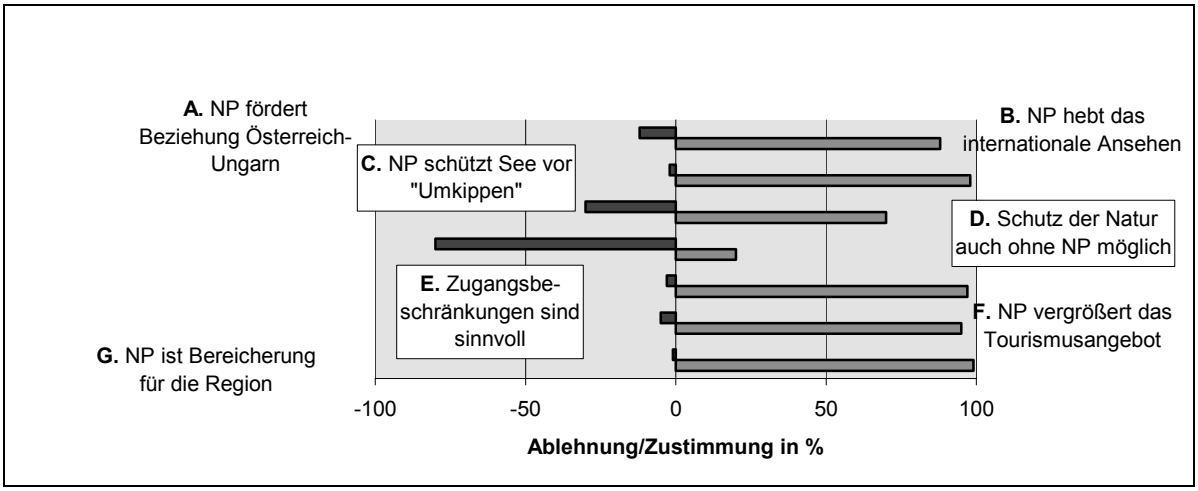

Abb. 8: Auswirkungen des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel

Die größte Zustimmung innerhalb der Fragenliste erhielten Aussagen, die die Bedeutung des Nationalparks für die Entwicklung der Region unterstreichen. So halten 99 % der Befragten den Nationalpark für eine Bereicherung der Region (insbesondere als touristische Attraktion) und 98 % meinen, daß durch den Nationalpark das internationale Ansehen des Burgenlandes gehoben wird.

Insgesamt wird der Nationalpark besonders als Instrument zum Schutz der Natur hoch eingeschätzt. Allerdings meinen doch immerhin 20 %, die Natur wäre auch ohne diesen zufriedenstellend geschützt. Die Aussage, daß der Nationalpark notwendig sei, um den See vor dem Umkippen zu bewahren, lehnt fast ein Drittel ab.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

6.2.2 „Selbstdefinition“ und Erwartungen (Gewinner und Verlierer)

In einem weiteren Schritt hat uns interessiert, in welcher Rolle sich die Bewohner der Region durch den Nationalpark betroffen fühlen und wie sie aus dieser Sicht den Nationalpark wahrnehmen.

Befragte	Anteil der Befragten in %	Nennungen in %			
		sehr positiv	eher positiv	eher negativ	sehr negativ
Naturliebhaber	**63**	83	11	4	2
Tourismusbeschäftigter	**21**	65	29	3	3
Fischer	**5**	63	12	0	25
Anrainer	**53**	59	32	5	4
Weinbauer	**26**	36	46	10	8
Landwirt	**21**	25	53	9	13
Jäger	**7**	10	60	20	10

Tab. 4: Erwartungen an den Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel (Mehrfachnennungen möglich)

Der größte Anteil der Befragten, nämlich 63 %, bezeichnet sich selbst als Naturliebhaber. Nicht sehr überraschend ist, daß hier die Spitzenwerte im positiven Bereich zu finden sind: 83% beurteilen die Auswirkungen des Nationalparks als „sehr positiv“, 11% als „positiv“ für ihre Rolle als Naturliebhaber. Ähnlich hoch ist dieser Wert bei den Tourismusbeschäftigten, wobei 21% der Befragten sich selbst als zu dieser Gruppe zugehörig definieren. Jeweils nur 6% dieser beiden Gruppen fühlen sich in ihrer jeweiligen Rolle durch den Nationalpark negativ betroffen.

Aufgrund der wahrgenommenen Nähe zu den Nationalparkgebieten sieht sich circa jede/r Zweite als Anrainer vom Nationalpark betroffen. Hier dominieren mit 91% die positiven Einschätzungen. Bei denjenigen, die sich in ihrer Eigenschaft als Landwirt oder Weinbauer durch den Nationalpark betroffen sehen, überwiegt ebenfalls eine zuversichtliche Einstellung: bei mehr als 75% ist diese positiv bis sehr positiv.

Ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz des Nationalparks ist die gleichmäßige Verteilung von Kosten und Nutzen innerhalb der Region und zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen. Daher hat uns in einer weiteren Frage interessiert, ob von der Bevölkerung besonders „krasse“ Fälle von Ungleichheiten bzw. Benachteiligungen wahrgenommen wurden.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

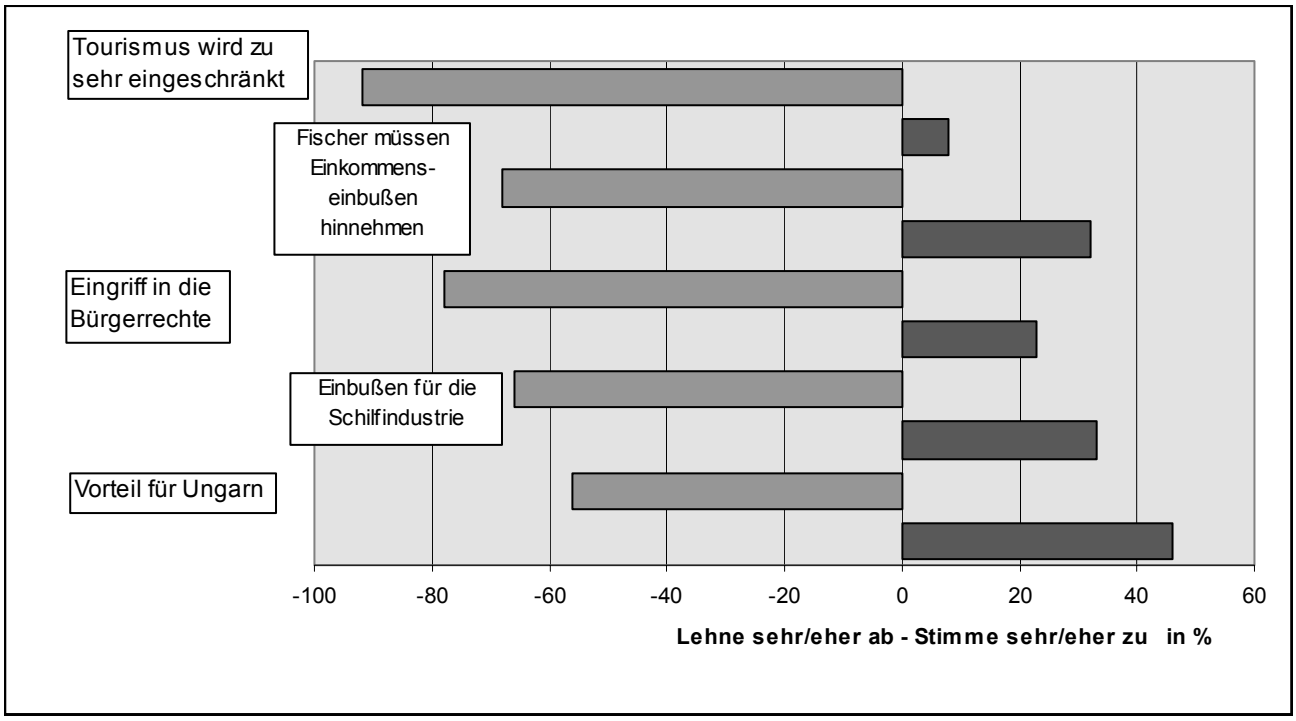

Abb. 9: Ungleichheiten bzw. Benachteiligungen durch den NP Neusiedler See - Seewinkel

Am ehesten werden für die Fischer und die Schilfindustrie Nachteile durch den Nationalpark vermutet. Jedoch sind die Antworten eher in den Kategorien „stimme eher zu“ bzw. „lehne eher ab“ zu finden. Den Aussagen, daß Fischer und Schilfwirtschaft schwere Einbußen erleiden, stimmen nur 6 % bei den Fischern bzw. 4 % im Fall der Schilfwirtschaft sehr zu. Es überwiegen eher die „lauen“ Antworten in den Kategorien „Stimme ich eher zu“ bzw. „Lehne ich eher ab“. Dieses Ergebnis überrascht insofern, als wir nach den ersten Orientierungsgesprächen mit Bewohnern der Region stärkere Ungleichgewichte erwartet haben. Die eindeutigsten Aussagen wurden im Fall des Tourismus gemacht. Die Behauptung, daß dieser zu sehr eingeschränkt wird, wurde von 92 % abgelehnt, davon lehnten 46 % sehr ab. Auch die Behauptung, daß der Nationalpark ein schwerwiegender Eingriff in die Bürgerrechte der Bewohner des Seewinkels sei, wurde von 93 % abgelehnt, davon 38 % mit „lehne sehr ab“. Diese Aussage kann als ein Indiz für den Erfolg der starken Betonung der Kooperation von seiten der Nationalparksplanung interpretiert werden.

In summa konnten keine unverhältnismäßige Benachteiligung von bestimmten Gruppen in der Wahrnehmung der Befragten festgestellt werden.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

6.3 Unterschiede bei den einzelnen Gemeinden

Unsere Vorerhebungen gaben Anlaß zu der Vermutung, daß die Gemeinden unterschiedlich vom Nationalpark profitieren und daß dies eine Quelle für Unzufriedenheit sein könnte.

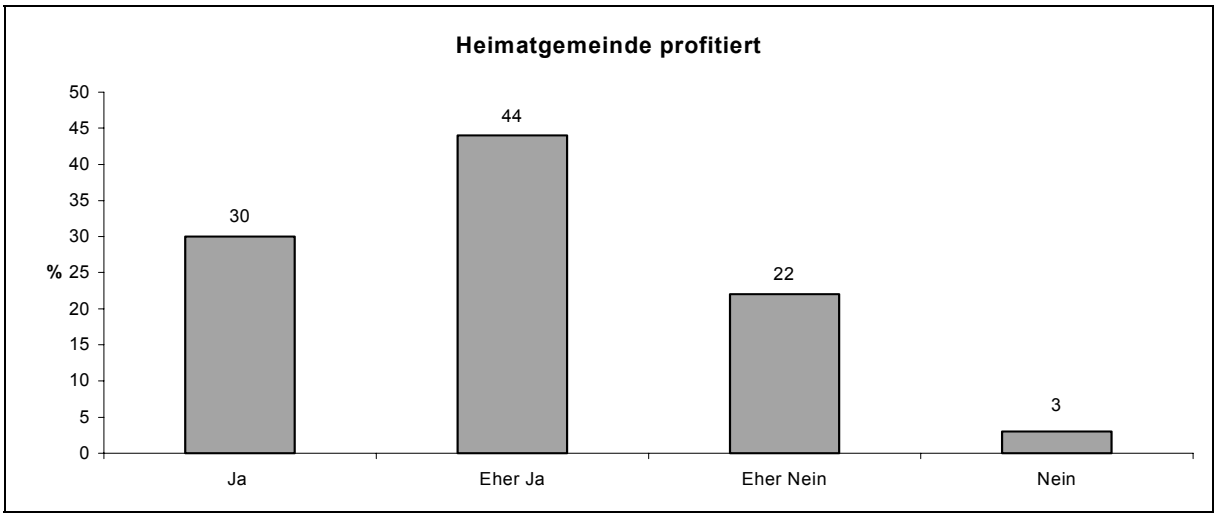

Abb. 10: Wirtschaftliche Vorteile durch den Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel in der Heimatgemeinde

Auf die Frage, ob die Heimatgemeinde durch den Nationalpark wirtschaftliche Vorteile hat, antworteten fast drei Viertel mit „Ja“ oder „Eher Ja“. Bei diesen Antworten zeigen sich jedoch starke regionale Unterschiede. In den weniger touristisch orientierten Nationalparkgemeinden Tadten und Andau überwiegen die positiven Einschätzungen nur knapp.

Zu den großen Gewinnern zählen nach Meinung der Befragten die Ortschaften Illmitz mit 99 % Zustimmung und Apetlon mit 96 %.

Die insgesamt als positiv eingeschätzten Auswirkungen für die Heimatgemeinde decken sich mit Informationen der Planungsverantwortlichen: so gibt es von (Nicht-Nationalpark-) Gemeinden Bestrebungen ebenfalls Gebiete an den Nationalpark abzutreten, um das Prädikat „Nationalparkgemeinde“ auch für sich in Anspruch nehmen zu können. Insbesondere die Aufwertung als Tourismusgemeinde dürfte das Motiv für solche Angebote bilden.

6.4 Einbindung der Bevölkerung und Verbesserungsvorschläge

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Zufriedenheit von Anrainern ist das Ausmaß der Mitgestaltungsmöglichkeit im Umsetzungsprozeß. Dazu gehört auch das Eingehen auf ihre Ängste und Befürchtungen über eine allfällige Betroffenheit durch das geplante Projekt. Hier wurden in der jetzigen Nationalparkregion schon frühzeitig Aktivitäten gesetzt.[5] In den frühen 80ern und dann natürlich mit dem konkreten Gründungsprozeß ab 1987 wurden Informationsveranstaltungen verstärkt angeboten.

[5] siehe Kapitel 2 Geschichtlicher Überblick und Kapitel 4 - Information und Aufklärung

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

6.5 Erweiterung des Nationalparks

Eine Ausweitung, Abrundung der Nationalparkfläche würde einen großflächigeren, umfassenderen Naturschutz ermöglichen. Allerdings wären damit wahrscheinlich zugleich weitere Nutzungseinschränkungen verbunden. Möglicherweise würde dies aber wiederum die Region für den Fremdenverkehr attraktiver machen. Uns hat daher interessiert, wie die Bevölkerung diese unterschiedlichen Faktoren gewichtet und damit einer möglichen Erweiterung des Nationalparks gegenübersteht.

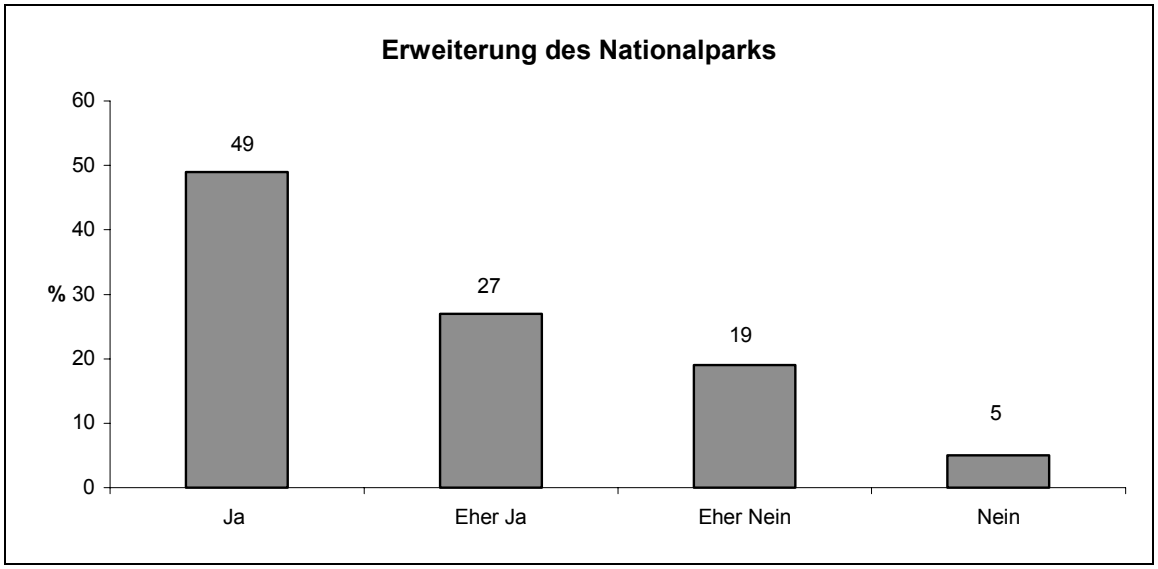

Abb. 11: Akzeptanz der Bevölkerung für eine Erweiterung des Nationalpark - Neusiedler See - Seewinkel

Mit der hohen Akzeptanz des Nationalparks in der bestehenden Form geht auch eine entsprechend positive Beurteilung einer Erweiterung des Nationalparks einher, ca. 75 % würden eher zustimmen. Knapp die Hälfte beantwortet die Frage nach einer Erweiterung des Nationalparks mit einem eindeutigen Ja.

Die stärksten Befürworter finden sich wiederum bei der Gruppe der Naturliebhaber und der Tourismusbeschäftigten. Ablehnung hingegen erfährt eine potentielle Erweiterung von der Gruppe, die sich in ihrer Rolle als Fischer (63 % „Nein“ und „Eher Nein“ - Stimmen) bzw. als Jäger (75 % „Nein“ und „Eher Nein“ - Stimmen) beeinträchtigt sehen.

Die starke Befürwortung einer Erweiterung durch die Landwirte deckt sich mit den Ergebnissen aus den Intensivinterviews. Aufgrund der ökonomischen Rahmenbedingungen, der problematischen Situation der kleinstrukturierten Agrarwirtschaft, bietet eine Zusammenarbeit mit dem Nationalpark zweifellos neue Optionen zur längerfristigeren Existenzsicherung.

6.6 Zusammenfassende Interpretation

Das wohl bedeutendste Ergebnis dieser Befragung ist die unbestreitbar positive Resonanz, die der Nationalpark mittlerweile in den Nationalparkgemeinden hat. Unterschiede in der Zustimmung ergeben sich dabei weniger aus demographischen Merkmalen als vielmehr aus der Gemeindezugehörigkeit. Auffallend hierbei ist, daß in den Tourismusgemeinden - möglicherweise aufgrund überhöhter Erwartungen - eine etwas gedämpftere Stimmung vorherrscht.

Obwohl oder vielleicht auch gerade weil bestimmte Erwartungshaltungen noch nicht zur Gänze erfüllt wurden, werden beträchtliche Hoffnungen in den Nationalpark gesetzt und in ihm eine Chance für die Entwicklung der Region gesehen. Dafür spricht auch die in der Umfrage festgestellte posi-

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

tive Grundstimmung gegenüber der, von der Nationalparkverwaltung langfristig, angestrebten Erweiterung des Nationalparks.
Am ehesten können noch bei der Gruppe der Fischer und Jäger Konfliktpotentiale ausgemacht werden. Je größer jedoch die Akzeptanz bezüglich des Nationalparks in der Bevölkerung ist, die sich von dieser spezifischen Problematik nicht betroffen fühlt, desto größer ist wohl auch die Wahrscheinlichkeit anzusetzen, daß Lösungen für die Jagd und die Fischerei auf relativ harmonischen Weg gefunden werden können, zumal sich ja nur eine relativ geringe Anzahl der Befragten als in ihrer Tätigkeit als Fischer oder Jäger durch den Nationalpark negativ beeinflußt fühlt. Bei einer anderen wesentlich betroffenen Gruppe, den Landwirten, dürften die spezifische Informationsarbeit und die Ausgleichszahlungen zu der hohen Akzeptanz beigetragen haben.
Die Vorgehensweise, die zur Gründung des Nationalparks führte, war offensichtlich nicht nur im unmittelbaren Ergebnis erfolgreich, auch konnten in unserer Umfrage ex post keine auffälligen Unzulänglichkeiten oder Unzufriedenheiten in der Bevölkerung festgestellt werden - das kooperative Element fand und findet offensichtlich Anklang.

Die Informationstätigkeit in der Vergangenheit war jedoch nicht gänzlich zufriedenstellend: ca. 40 % der Befragten bezeichnete sie eher als unzureichend. Doch wurden durch gezielte Maßnahmen, wie der Monatszeitung „Geschnatter“ und durch den Bau des Informationszentrums, wichtige Anstrengungen zur Schaffung einer adäquaten Infrastruktur zur verstärkten Einbindung von Einheimischen und Gästen in die Aktivitäten der Nationalparkverwaltung unternommen.

Das Funktionieren dieser Infrastruktur wird in der Zukunft sicherlich eine zentrale Rolle für die Akzeptanz des Nationalparks in der Bevölkerung spielen, insbesondere auch hinsichtlich der Erwartungen, die in bezug auf die Entwicklung des Tourismus gehegt werden. Die Förderung des Tourismus war von Anfang an ein Hauptmotiv zur Errichtung des Nationalparks, mit dem Ziel die strukturellen Schwächen der Region auszugleichen, und das Hauptargument um Skeptiker zu überzeugen. Ob sich diese Hoffnungen erfüllen, kann wohl erst nach einem angemessenen Zeitraum ausführlich beantwortet werden. Die Erwartungen sind jedenfalls groß.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

7 RESÜMEE

Die Prinzipien nach denen die Errichtung des Nationalparks „Neusiedler See - Seewinkel“ erfolgte, haben in dieser Region eine lange Tradition: schon zu Beginn des Naturschutzes in den 20er und 30er Jahren versuchten private Naturschutzorganisationen durch Landanpachtungen und -aufkäufe Gebiete langfristig vor der Zerstörung zu bewahren. Eben diese Gebiete, die die Vereine aus der landwirtschaftlichen Nutzung freigekauft haben und die der Gesetzgeber unter Schutz gestellt hat, bilden zu einem Gutteil die heutige Nationalparkfläche.

In den Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs in den 50er und 60er Jahren fanden die Stimmen des Naturschutzes mit ihren immer wieder erhobenen Forderungen nach einem „Pusztа-Nationalpark“ kein Gehör. Weiterhin wurden Gebiete gepachtet und von einzelnen Naturschutzorganisationen betreut und deren Initiativen durch gesetzliche Maßnahmen unterstützt, aber erst die Entwicklungen in jüngerer Zeit ermöglichten die Umsetzung der Nationalparkidee: In den 70ern und 80ern hatte sich in weiten Kreisen der Bevölkerung eine starke Sensibilisierung für Umweltfragen etabliert, die sich auch in der Handhabung bestehender Umweltgesetze und in politischen Entscheidungen widerspiegelte.

Einen wesentlichen, ökonomischen Faktor bildete die Landwirtschaft. Fallende Produktpreise ließen die Hoffnungen der Bauern auf eine dauerhafte Prosperität durch intensive Bodennutzung schwinden. Die Alternative, Flächen gegen Pacht zum Zweck der Errichtung eines Nationalparks zur Verfügung zu stellen, wurde zunehmend attraktiver. Nach offiziellen Willenskundgebungen zur Nationalparkerrichtung von ranghöchsten PolitikerInnen auf Bundes- und Landesebene gelang es den Verhandlungsteams, bestehend aus Mitgliedern der burgenländischen Verwaltung und Umweltorganisationen, mit den Landwirten finanzierbare Lösungen zu finden. Die Selbstverpflichtung zu einer Nationalparkeröffnung anläßlich der geplanten Weltausstellung 1995 in Wien und Budapest setzte letztendlich die notwendigen Mittel und Ressourcen zur Umsetzung frei, wobei insbesondere die Idee eines systemübergreifenden, grenzüberschreitenden Nationalparks, zu deren Verwirklichung ein österreichisch-ungarisches Expertenteam eingesetzt wurde, faszinierte. Weiters war dem Implementierungsprozeß der Umstand förderlich, daß wichtige Teile des Nationalparkgebietes - die heutige Kernzone - zu den Besitzungen der Domäne Esterházy gehören, die dem Nationalpark zu diesem Zeitpunkt sehr aufgeschlossen waren. Die Sicherung weiterer Flächen gelang im Rahmen von langwierigen Verhandlungsprozessen mit den fast 1500 Grundeigentümern.

Ein weiteres wesentliches Element bei diesem Prozeß war die Schaffung geeigneter Institutionen zur Harmonisierung der Interessen. Heute dienen diese der Nationalparkverwaltung immer noch als wichtige Kommunikationsforen. Nicht zuletzt die politischen Vorgaben zur Nationalparkerrichtung machten den Einsatz partizipatorischer Instrumente erforderlich: ein bestimmendes Element der Naturschutzpolitik im Burgenland ist das Prinzip des Vertragsnaturschutzes, welches eine einvernehmliche Lösung mit den Betroffenen über Naturschutzmaßnahmen und eventuelle Entschädigungszahlungen vorsieht. Im Rahmen des Konfliktes um die Lange Lacke Mitte der 80er Jahre hatte sich die Bewertung der Ertragseinbußen und Nutzungsbeschränkungen mittels Expertengutachten als zielführend erwiesen und so wurde dieses Verfahren bei der Flächensicherung für den Nationalpark ebenfalls angewandt.

Nach Abschluß der Verhandlungen war die Höhe des Finanzierungsbedarfs klar: die Bereitschaft der öffentlichen Hand (Bund und Land zu je 50%) diese Mittel zur Verfügung zu stellen einerseits, sowie die Entwicklung in der Landwirtschaft, die den Landwirten kaum andere existenzsichernde Alternativen zuließ, waren wohl die entscheidenden Faktoren, die die Nationalparkgründung ermöglichten. Ein weiterer überzeugender Aspekt waren die Hoffnungen, die durch den Nationalpark in bezug auf den Tourismus geweckt wurden.

Da sich der Nationalpark in einer Region befindet, in welcher die sozioökonomischen Strukturen einem schleichenden Wandel unterworfen und die traditionellen Wirtschaftsformen (hier vor allem die Landwirtschaft) vom Niedergang bedroht sind, waren in den 80er Jahren (und sind noch im-

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

mer[1]) Strukturmaßnahmen gemäß dem herrschenden wirtschaftspolitischen Konsens in jedem Fall notwendig. Wenn sich mit dem Werbeträger „Nationalparkregion“ der Fremdenverkehr („Sanfter Tourismus“) am Neusiedler See und im Seewinkel neu profilieren, sowie die Landwirtschaft ihre Chancen durch naturnahe Bewirtschaftung wahrnehmen kann, so stellt die Errichtung des Nationalparks eine Form der gelungenen regionalen Strukturförderung dar. Ohne Hinzunahme eines umweltökonomischen Aspekts kann dies allerdings sicher nicht als die effizienteste wirtschaftspolitische Maßnahme für die Region erachtet werden.

Im Lichte modernen ökonomischen Denkens, welches die Natur als besondere Ressouce anerkennt und ihr somit einen - wie auch immer - quantifizierbaren Wert beiräumt, lassen sich die Mittel, welche dem Nationalpark zufließen, auch umweltökonomisch - als Gestalt gewordene Zahlungsbereitschaft für nachhaltige Ressourcenerhaltung - interpretieren. Durch die Zahlungen an die Nutzungsberechtigten für nationalparkkonforme Handlungsweisen wurde ein Anreizsystem für ökologisch orientiertes Wirtschaften geschaffen, mit dem Ziel Strukturfehler eines freien Marktes, die zur Übernutzung des öffentlichen Gutes Umwelt führt, auszugleichen.

Mit anderen Worten: Der struktur- und der umweltökonomische Aspekt der Errichtung des Nationalparks sind lediglich zwei Seiten derselben Medaille. Der Staat Österreich ist bemüht sich als Land mit vorbildlichen Umweltstandards einen Namen zu machen und zeigt aus diesem Grund eine hohe Zahlungsbereitschaft für Projekte, die diesem Ruf international förderlich sind. Das Burgenland, ausgestattet mit den bedrohten Naturschätzen der Region Neusiedler See - Seewinkel, ist immer noch das Bundesland Österreichs mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Volkseinkommen und hat daher einen entsprechend hohen Bedarf an Strukturförderungen. Mit der Bereitstellung der Mittel zur Gründung des Nationalparks wurde nun versucht, sowohl für diese natürlichen Ressourcen einen langfristigen Schutz zu gewährleisten, als auch der Wirtschaft (insbesondere dem Fremdenverkehr) einen umweltfreundlichen Impuls zu geben.

Von seiten der Bevölkerung werden beträchtliche Hoffnungen in den Nationalpark gesetzt und in ihm eine Chance für die Entwicklung der Region gesehen. Die positive Akzeptanz die der Nationalpark mittlerweile erfährt, sollte auch die, von der Nationalparkverwaltung langfristig angestrebte, Erweiterung des Nationalparks erleichtern. Umsomehr als sich viele Gemeinden durch das Logo „Nationalparkgemeinde“ eine größere Werbewirksamkeit und damit einen touristischen Aufschwung erhoffen. Ziele sind hier eine Erweiterung der Urlaubssaison und eine Veränderung des Besuchermixes hin zum qualitativ hochwertigeren Tourismus. Ob diese Erwartungen in Erfüllung gehen, läßt sich allerdings sicher erst nach einem angemessenen Zeitraum überprüfen.

Die größten Konfliktpotentiale können bei der Gruppe der Fischer und Jäger ausgemacht werden. Je größer jedoch die allgemeine Akzeptanz bezüglich des Nationalparks in der Bevölkerung ist, desto größer ist wohl auch die Wahrscheinlichkeit anzusetzen, daß Lösungen für die Jagd und die Fischerei auf harmonischen Weg gefunden werden können, zumal diese Tätigkeiten von geringerer ökonomischer Bedeutung für die Region sind.

Die Implementierung des Nationalparks als Impuls für die Region scheint, betrachtet man die positive Akzeptanz in der Bevölkerung, gelungen. Diese Grundstimmung sollte eine konstruktive Basis sein, um die Idee für die der Nationalpark letztendlich steht - ein harmonisches Verhältnis zwischen menschlichem Handeln und der Natur - im Bewußtsein der einheimischen Bevölkerung, aber auch der Gäste, zu verstärken. Von der Internalisierung entsprechend umweltbewußter Handlungs- und Wirtschaftsweisen wird es abhängen, ob sich die gesamte Region zu einem geglückten Beispiel für die Aussöhnung von Ökonomie und Ökologie entwickeln kann. Mit der Schaffung des Nationalparks wurde diese Chance jedenfalls eröffnet.

[1] Den strukturpolitischen Handlungsbedarf unterstreicht auch die Tatsache, daß das Burgenland seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union das einzige Bundesland ist, welches die Ziel I - Kriterien (für Regionen mit höchster Priorität bei EU-Strukturförderungen) erfüllt.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Es ist sicherlich als großer Erfolg für den Naturschutz zu betrachten, daß es Bund und Land möglich war, für die Errichtung und den Betrieb des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel entsprechende ökonomische Anreizmaßnahmen insbesondere auch finanzielle Mittel einzusetzen.

Zur nachhaltigen Sicherung der biologischen Vielfalt, in Schutzgebieten wie auf der gesamten Landesfläche wird aber - nicht zuletzt aufgrund beschränkter finanzieller Mittel - auch über andere Maßnahmen zu diskutieren sein. Vorstellbar sind insbesondere ein konsequentes Aufheben von falschen Anreizen, wie Förderung für Tätigkeiten, die negative Auswirkungen auf die Umwelt haben, die Einführung bzw. Erhöhung von Abgaben auf naturbelastende Produktionsfaktoren (z.B. Düngemittel) sowie generell die Einführung des Verursacherprinzips. Ziel muß die Entwicklung nachhaltiger umwelt- und naturschonender Produktionsweisen sein.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

8 LITERATURVERZEICHNIS

AMT DER BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG - ABTEILUNG IV - STATISTISCHE ABTEILUNG (O.J.), Landwirtschaft im Burgenland 1921 - 1971, Eisenstadt.

AMT DER BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG - ABTEILUNG V/1 - ARGRARWESEN (1989 -1995), Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft im Burgenland, (jährlicher Bericht), Eisenstadt.

AMT DER BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG (1996), Dritter burgenländischer Um weltbericht, Reihe Umwelt Burgenland Nr. 28, Eisenstadt.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (1996), Bericht an die Europäische Kommission: Österreichisches Umweltprogramm 1995 - Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr.2078/92, Wien.

COASE R. (1960), The problem of Social Cost; in: The Journal of Law and Economics, 3 (1), S.1-44

DICK G., DVORAK M., GRÜLL A., KOHLER B., RAUER G. (1994), Vogelparadies mit Zukunft; Ramsar Gebiet Neusiedler See - Seewinkel. Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit der Biologischen Station Neusiedler See - Seewinkel und BirdLife Österreich, Wien.

FEIGL S. (1996), Die österreichischen Bundesländer - Burgenland, Sonderreihe: Die österreichischen Bundesländer, Heft 9, Wien.

FESTETICS A. (1971), Das Niedermoor „Hanság“ - Vorschlag zu einem burgenländischen Adler- und Trappenreservat; Natur und Land 57: 125-135. Zeitschrift für Naturschutz und Landschaftspflege in Österreich, Hrsg. Österreichischer Naturschutzbund, Graz, Wien.

FISCHER I., PAAR M., WEBER E. (1994), Landschaftsinventar Burgenland; Monographie Band 46, Umweltbundesamt, Wien.

GROSINA H. (1982), Kultur- und Naturverständnis am Beispiel Neusiedler See; Sonderdruck aus Burgenländische Forschungen Heft 70, Eisenstadt.

HAMPICKE U. (1991), Naturschutz-Ökonomie, 1. Aufl., Ulmer-Verlag, Stuttgart.

HERZIG A. (1991), Koordination, in: Zweiter Burgenländischer Umweltbericht, Amt der Burgenländischen Landesregierung (Hrsg.), Reihe Umwelt Burgenland Nr. 18, Eisenstadt.

HERZIG A. (1996), Nationalparkforschung; in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht, Amt der Burgenländischen Landesregierung (Hrsg.), Eisenstadt

HERZIG A., MIKSCHI E., AUER B., HAIN A., WAIS A., WOLFRAM G. (1994) Fischbiologische Untersuchung des Neusiedler Sees; Biologische Station Neusiedler See, BFB - Bericht 81; Illmitz.

HICKE W. (1996), Naturschutz im Burgenland. Teil II: Vom nützlichem Vogelschutz zum Europaschutzgebiet. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Abt. IV - Natur- und Landschaftsschutz, Eisenstadt.

IUCN (1990), Die IUCN-Kriterien der “1985 United Nations List of National Parks and Protected Areas“, Offizielle Übersetzung, BM f. Umwelt Jugend und Familie, Wien.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

IUCN - The World Conservation Union (1994), Parke für das Leben - Aktionsplan für Schutzgebiete in Europa, ???, Schweiz und Cambridge, UK.

KIRCHBERGER K. et. al., (1996), Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel, in: Dritter Burgenländischer Umweltbericht, Amt der Burgenländischen Landesregierung (Hrsg.), Reihe Umwelt Burgenland Nr. 28, Eisenstadt.

KOO A., J. (o.J.), Naturschutz im Burgenland, Teil 1: Geschützte Gebiete, Amt der Burgenländischen Landesregierung Abt. IV - Natur- und Landschaftsschutz (Hrsg.), Eisenstadt.

KNOLL T. (1986), Der Schilfschnitt am Neusiedler See - Analyse einer Landschaftsnutzung für Landschaftsplanung. Univ. für Bodenkultur, Wien.

KOPF F. (1967), Die Rettung des Neusiedler Sees; in: Österreichische Wasserwirtschaft; 19/7/8, Hrsg. im Auftrag des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, d. Bundesministeriums für Banken und Technik u. d. Öster. Wasserwirtschaftsverbandes, Wien.

LOOS J. (o.J.), Illmitz, Herz des Nationalparks, Verein für Vogel- und Landschaftsschutz Illmitz (Hrsg.), Illmitz.

LÖFFLER H. (1982), Der Seewinkel - Die fast verlorene Landschaft; Verlag Niederösterreichisches Pressehaus, St. Pölten, Wien.

MACHURA L. (1947), Ein Weg zur Lösung des Neusiedlersee-Problems. Bgld. Hbl. 9/93, Eisenstadt.

MICHLITS E. (1997), Diplomarbeit an der Universität Wien (unveröffentlicht);

NATUR UND LAND (1993), Schritt für Schritt zum Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel, Eine Festschrift des ÖNB zur Gründung des Nationalparkes Neusiedler See - Seewinkel, 79. JG., Sonderheft zu 3-4/1993, Salzburg.

ÖSTAT (o. J.), Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung, Statisches Zentralamt, Wien

ÖSTERREICHISCHER NATURSCHUTZBUND (1993), Schritt für Schritt zum Nationalpark - Festschrift des ÖNB zur Gründung des Nationalparks Neusiedler See - Seewinkel; Natur und Land; 79.Jg. Sonderheft, Salzburg.

OECD (1996), Saving Biological Diversity: Incentive Measures

PARZ-GOLLNER R., SZINOVATZ H., GOSSOW H. (1994), Untersuchungen zur Ökologie, räumlichen Verbreitung und wirtschaftlichen Bedeutung von jagdbaren Wildarten im Seewinkel sowie Vorschläge zur Wildtierbehandlung im Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel; BFB - Bericht 80; Illmitz.

PLANK ST., WOLKINGER F. (1978), Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel: Vorschläge für einen Steppen-Nationalpark; in: Natur und Land, 64. Jg., 6-1978, Salzburg.

SAUERZOPF F. (1981), Burgenländischer Nationalpark Neusiedler See - Grundlagen und Realisierungsmöglichkeiten. BFB Bericht 39. Illmitz.

TITZ N. (1989), Stellungnahme der österreichischen UNESCO-Kommission zum Projekt Nationalpark Neusiedler See; in: Nationalpark Neusiedler See - Seewinkel, Chancen und Möglichkeiten Amt der Burgenländischen Landesregierung (Hrsg.), Reihe Umwelt Burgenland Nr. 15, Eisenstadt.

WEIMANN J. (1991), Umweltökonomik, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg.

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

WICKE L. (1991), Umweltökonomie - Eine praxisorientierte Einführung, 3. Auflage, München.

Graue Literatur, Vorträge, Dokumente

- Kögler F., (1995): Die Urberialgemeinden im Burgenland, Vortrag vor ungarischen Forstwirten, Ungarn
- Statuten des Vereines Interessensgemeinschaft Hanság
- Statuten des Vereines Interessensgemeinschaft der Illmitzer Grundeigentümer

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

9 INTERVIEWPARTNER

DI T. Adam, Landwirtschaftliches Referat in Neusiedl am See, Koordinierung der Interessensgemeinschaften, Neusiedl am See am 30.04.1996

KR E. Ehrenhöfler, Landesrat für Umwelt- und Wirtschaftslandesrat für das Land Burgenland, Eisenstadt am 24.06.1996

Prof. Mag. H. Frühstück, Österreichischer Naturschutzbund, Burgenland, Eisenstadt am 07.02.1996

Dir. OLR. DI. K. Fuhrmann, Pflanzenbaudirektor der burgenländischen Landwirtschaftskammer und Vorstandsmitglied der Nationalparkgesellschaft, (früher: Bezirksstellenleiter der burgenländischen Landwirtschaftskammer in Neusiedl/See, Geschäftsführer der IG Zitzmannsdorfer Wiesen), Eisenstadt am 01.07.1996 und am 06.08.1996,

WHR DI. Helmut Grosina, Koordinationsstelle für Umwelt und Energie, (früher: Vertreter des Landes Burgenland in den Verhandlungen, Vorstandsvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Natürliche Ressourcen, Eisenstadt am 24.06.1996

J. Heiss, Leiter der Interessensgemeinschaft in Illmitz, Illmitz am 30.04.1996

Univ.Prof. Dr. A. Herzig, Leiter der Biologischen Station in Illmitz, Geschäftsführer der der Arbeitsgemeinschaft Natürliche Ressourcen, Wien am 04.03.1996

WHR. Dr. W. Hicke, Leiter der Abteilung IV - Naturschutz, Amt der Burgenländischen Landesregierung, Verhandlungsleiter des Landes Burgenland, Eisenstadt am 07.02.1996

ORGR Mag. H. Kaippel, Direktor des Landesverband Burgenland Tourismus, Vorstandsmitglied der Arbeitsgemeinschaft Natürliche Ressourcen Eisenstadt am 23.07.1996

Dir. K. Kirchberger, Nationalparkdirektor, (früher: WWF) Apetlon am 11.07.1996

RGR Dr. J. Kiss, Rechtsangelegenheiten, Abteilung IV - Naturschutz, Amt der Burgenländischen, Landesregierung, Eisenstadt am 17.07.96

E. Klinger, Biobauer, (früher: WWF), Apetlon am 22.06.1996

Dr. F. Kögler, Agrarbehörde I. Instanz, Fachgutachten der Landwirtschaft, Eisenstadt am 17.07.96

A. Lang, Leiter des Nationalparkinformationszentrums, (früher Tourismusmanager), Wien am 09.06.1996

Em. o.Prof. Dr. H. Löffler, UNESCO-Beauftragter für Österreich, Wien am 01.07.1996

J. Münzenrieder, Vorsitzender der IG-Äcker in Apetlon, Apetlon am 22.06.1996

DI Prandl, Abteilung IX - Jagdwesen; Amt der Burgenländischen, Landesregierung, Eisenstadt am 26.6.1996

WHR Dr. Schmirl, Burgenländisches Amt für Wasserbau, Schützen am 06.08.1996

A. Steiner, Hegeringleiter im Nationalparkgebiet, Illmitz am 11.07.1996

L. Thell, Obmann des burgenländischen Fischereiverbandes, Apetlon am 11.07.1996

© Umweltbundesamt, Wien; download unter www.umweltbundesamt.at und www.biologiezentrum.at

Prof. Mag. N. Titz, UNESCO-Beauftragter, Neusiedl/See am 17.05.1996

J. Wieger, Vorsitzender der Urbarialgemeinde in Apetlon, Vorsitzender der IG-Wiesen in Apetlon, Vorstand der Arge Lange Lacke, Apetlon am 29.06.1996