

Gernot Stöglehner - Jochen Schmid

Die Europäische Landschaftskonvention – ein Impuls für die Sicherung der Kulturlandschaft in ländlichen Räumen?

1. Einleitung

Als Antwort auf die europaweit beobachtbare und durch unterschiedlichste Entwicklungen bedingte Verminderung der Qualität und Diversität zahlreicher Landschaften hat der Europarat eine Initiative zur Europäischen Landschaftskonvention (ELK) gesetzt. Durch die ELK sollen Landschaften einen rechtlichen Status erlangen und als wesentliche Komponente der Lebensqualität, als Ausdruck der kulturellen und natürlichen Vielfalt sowie als Basis für die Ausbildung von lokalen und regionalen Identitäten anerkannt werden. Schutz, Pflege und Planung aller Landschaften in Europa sollen unabhängig davon, ob es sich um Natur-, Kultur- oder Stadtlandschaften handelt, ob sie degradiert oder intakt, von besonderer Schönheit oder „Alltagslandschaften“ sind, sichergestellt werden (vgl. Council of Europe 2000a, Council of Europe 2000b).

Die „Europäische Landschaftskonvention“ (ELK) wurde nach einem mehr als sechsjährigen Diskussionsprozess im Jahr 2000 zur Unterzeichnung aufgelegt. Bisher haben 26 Länder die ELK ratifiziert und acht weitere unterzeichnet. Werden nur die EU-Mitgliedstaaten betrachtet, so haben lediglich drei einen dieser Schritte noch nicht gesetzt: Deutschland, Estland und Österreich (Council of Europe 2007). Bund und Bundesländer in Österreich unterstützen Intention und Ziele der ELK, „stehen der Konvention als zusätzlichem rechtsverbindlichen Instrument wegen des damit verbundenen administrativen und finanziellen Aufwandes aber reserviert gegenüber“ (Land Salzburg 2006).

Mit dem vorliegenden Beitrag soll fokussiert auf Kulturlandschaften der ländlichen Räume aufgezeigt werden,

- welche Aspekte die Kulturlandschaftsentwicklung in besonderer Weise charakterisieren,
- inwieweit die Inhalte der ELK in Österreich bereits umgesetzt sind,
- welche Konsequenzen sich aus der Umsetzung ergeben würden und
- welche Voraussetzungen – abhängig oder unabhängig davon – gegeben sein müssen, um die Entwicklung von Kulturlandschaften substanziell steuern zu können.

Gemäß der aufgeworfenen Fragen gliedert sich der Artikel in fünf weitere Abschnitte: Zunächst wird die Situation österreichischer Kulturlandschaften zusammengefasst, daraufhin die Europäische Landschaftskonvention im Detail vorgestellt sowie eine Instrumentenanalyse zur Umsetzung der ELK durchgeführt. Weiter werden die Konsequenzen aus einer Ratifizierung der ELK abgeschätzt und bezüglich der Zielbeiträge zur Kulturlandschaftsentwicklung untersucht. Abschließend wird Resümee gezogen.

2. Situation österreichischer Kulturlandschaften

Die bedeutendste Eigenschaft von Kulturlandschaften ist ihre Dynamik. „Das, was an der Landschaft eigentlich eine Konstante ist, ist ihr steter Wandel“ (Jessel, 1995, S. 10). Dieser ist sowohl in natürlichen als auch in anthropogenen Gründen zu suchen. Dabei steht der natürlichen Sukzession die Einflussnahme des Menschen gegenüber, der die Landschaft mit seinen Aktivitäten für die eigenen Zwecke gezielt nutzt. Einer angemessenen Beschreibung der Situation von Kulturlandschaften kann daher keine Momentaufnahme gerecht werden, es ist vielmehr die Beobachtung eines längeren Zeitraumes notwendig. Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg begannen die Revolutionierung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden sowie die intensive Siedlungstätigkeit und der Infrastrukturausbau die Landschaft stark zu verändern. Neu waren dabei nicht die Veränderungen selbst, sondern die hohe Geschwindigkeit und der Umfang (Burggraaff, 1996, S. 10), die durch den Einsatz der technischen Mittel ermöglicht wurden.

Land- und Forstwirtschaft

So setzte ab Mitte des 20. Jahrhunderts in der Landwirtschaft insofern ein Paradigmenwechsel ein, dass die über Jahrhunderte notwendige Anpassung der Nutzung an die gegebenen Standortverhältnisse aufgrund des massiven Einsatzes von Material und Energie negiert werden konnte. Vielmehr wurden die Standortgegebenheiten an die Erfordernisse der landwirtschaftlichen Nutzungen angepasst, indem maschinengerechte Schlaggrößen hergestellt, nährstoffarme Böden gedüngt, trockene Standorte bewässert wurden und umgekehrt (Becker, 1998, S. 64).

Ziel dieser „landwirtschaftlichen Erzeugungsschlacht“ (Küster, 1995, S. 368) war die vollständige Sicherung der Ernährung der gesamten Bevölkerung unabhängig von Jahreszeiten und gesellschaftlichen Krisen. Die Kehrseite des Erfolges ist eine großräumige Vereinheitlichung der Kulturlandschaft in Mitteleuropa, wo sich die Modernisierung flächendeckend an ähnlichen Gesetzmäßigkeiten orientierte.

Nach Zeiten massiver Überproduktion zwingen seit den vergangenen zehn bis zwanzig Jahren exogene wirtschaftliche Einflussfaktoren die landwirtschaftlichen Betriebe vor allem zu effizienterer Produktion und damit wieder zu einer Konzentration auf Gunstlagen. Dies führt zu einem ausgeprägten Konflikt darüber, wie mit landwirtschaftlichen Flächen in Zukunft umzugehen sei.

Einerseits definieren Regierungserklärungen regelmäßig die Erhaltung einer flächendeckenden Land- und Forstwirtschaft als ein Ziel der Regierungsarbeit (Muhar, 1995, S. 28), andererseits wird eine Diskussion darüber notwendig sein, ob nicht der Anspruch auf eine flächendeckende Bewirtschaftung aufgegeben werden muss (Doubek, 2002, S. 53) und die Landwirtschaft erstmals seit den Wüstungsperioden im frühen Mittelalter (Küster, 1995, S. 247 f.) nicht bewirtschaftete und damit nicht gestaltete Flächen hinterlässt.

Sowohl den Folgen der Intensivierung, als auch jenen der Extensivierung werden seit vielen Jahren Zwangs- und vor allem Anreizmaßnahmen entgegengesetzt, wobei bei letzteren Fördermittel für die Wiedereinräumung der Landschaft in Gunstlagen und die naturnahe Bewirtschaftung von Grenzertragsböden vergeben werden.

Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung

In der Zeit nach 1945 hat die Intensität der Siedlungstätigkeit und des Infrastrukturausbaus massiv zugenommen, wobei der Flächenverbrauch in den letzten Jahren trotz stagnierender Bevölkerungsentwicklung ungebrochen steigt (Umweltbundesamt, 2004, S. 111 ff.). Gerade in suburbanen und ländlichen Räumen hat die anhaltende Stadtfucht einzelner Bevölkerungsschichten zu einem stetig steigenden Bedarf an Bauland geführt (ÖROK, 1992, S. 19 ff.). Dazu übernahm der ländliche Raum für die noch in der Stadt lebende und für die bereits „geflohene“ urbane Gesellschaft zunächst die Aufgabe eines extensiv, später auch zum Teil intensiv genutzten Erholungsraums. Vor allem intensive Erholungsnutzungen wie Freizeitanlagen, Parkanlagen, Skigebiete oder Golfplätze entwickeln sich dabei auch als Konkurrenten bei der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen (Bökemann, 2000, S. 20).

Hinzu kommt der Verbrauch von Flächen für technische Infrastruktur (Verkehr, Kraftwerke, Freileitungen und vieles mehr), Gewerbe und Industrie (Wirtschaftsparks im ländlichen Raum) sowie Dienstleistung (Fachmarkt- und Einkaufszentren) „auf der grünen Wiese“.

Kulturlandschaft in Zahlen

In Zahlen gekleidet zeigt sich, dass der Zunahme von Waldflächen in Österreich von etwa 147 km² pro Jahr ein Abgang von 70 km² gegenüberstehen (Umweltbundesamt, 2004, S. 117), sodass sich ein Gesamtwaldzuwachs von ca. 77 km² pro Jahr errechnen lässt. Mehr als die Hälfte der gerodeten Flächen wird für Siedlungs- und Verkehrstätigkeit verwendet, knapp mehr als ein Drittel wandert in die landwirtschaftliche Nutzung (ebd.). Die jährliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen von etwa 73 km² (Umweltbundesamt, 2004, S. 112) stammt damit etwa zur Hälfte aus der Forst- und zur anderen Hälfte aus der Landwirtschaft. Wenn man nun davon ausgeht, dass andere als die genannten Nutzungen (zum Beispiel Gewässer, hochalpines Ödland etc.) allein aufgrund ihres Flächenanteils in Österreich von etwa 10 % und der geringeren Mobilität auf die Bilanz wenig Einfluss haben, ergibt sich ein Bild, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen bei einem jährlichen Zuwachs von 25 km² etwa 180 km² an Abgängen zu verzeichnen haben. Nur etwa 20 % davon gehen an Siedlungs- und Verkehrstätigkeit, 80 % an neue Waldflächen verloren. Bei aller Unschärfe der statistischen Daten aufgrund immer wieder auftretender Änderungen in der Nomenklatur der Statistik Austria zeigen sich deutlich die Größenordnungen bei der Veränderung der Flächen.

Überraschend mag dabei sein, dass der Waldzuwachs auf die Veränderung der Kulturlandschaft quantitativ einen wesentlich größeren Einfluss hat als der Zuwachs an Bau- und Verkehrsflächen. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass es innerhalb der landwirtschaftlich genutzten Flächen zu einer Verlagerung von Ackerflächen zu Grünland und innerhalb des Grünlandes zu einem starken Verlust extensiv genutzter Flächen kommt. Von diesem Prozess sind vor allem die Hoch- und Mittelgebirgsregionen betroffen, also jene Gebiete, die aufgrund ihrer Geomorphologie für die Landwirtschaft in einem globalen Maßstab ungünstige Produktionsbedingungen bieten. (ÖROK, 1999, S. 19)

3. Die Europäische Landschaftskonvention

Die ELK soll nun einen Bezug zur Dynamik der Kulturlandschaften herstellen. Dafür sind im Wesentlichen fünf Komponenten vorgesehen: die Landschaften-Erfassung, die Landschaftspolitik, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bewusstseinsbildung, Bildung und Ausbildung sowie internationale Zusammenarbeit.

Landschaften-Erfassung

Im ersten Schritt der Landschaften-Erfassung sind Landschaften und deren Charakteristika zu identifizieren und jene Einflussfaktoren zu ermitteln, die zu deren Gestaltung und Veränderung führen. Die Landschaften sind in Hinblick auf ihre Charakteristik unter Berücksichtigung jener Werte zu beurteilen, welche die Bevölkerung der jeweiligen Landschaft beimisst.

Landschaftspolitik

Im Kern der ELK-Umsetzung steht eine Landschaftspolitik, die von den zuständigen Behörden erlassen wird. Diese umfasst generelle Prinzipien, Strategien und Richtlinien für Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung. In diesem Zusammenhang bedeutet Landschaftsschutz, die signifikanten und charakteristischen Merkmale von Landschaften zu schützen, deren Wert sich aus der natürlichen Ausstattung und/oder aus menschlichen Aktivitäten begründet. Landschaftspflege ist gemäß ELK als planmäßige Erhaltung einer Landschaft definiert, um durch soziale, ökonomische und ökologische Prozesse verursachte Veränderungen zu lenken. Unter Landschaftsplanung sind Maßnahmen zu verstehen, mit deren Hilfe Landschaften weiterentwickelt, wiederhergestellt oder neu angelegt werden (Art. 1 ELK). Im Rahmen der Landschaftspolitik sind spezifisch für jede Landschaft Landschaftsqualitätsziele durch die zuständigen Behörden aufzustellen. Das Thema „Landschaft“ soll in die Raumplanung, Kultur-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie in alle weiteren Politiken mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Landschaft integriert werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung und Bewusstseinsbildung

Die Landschaftspolitiken sollen unter reger Beteiligung der Öffentlichkeit, lokaler und regionale Behörden sowie anderer Gruppen, die Interesse zeigen, erarbeitet und

implementiert werden. Bereits der Landschaftsbegriff laut ELK stellt die betrachtenden Menschen in den Mittelpunkt: Landschaft wird definiert als „ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist“ (Art.1 ELK in der abgestimmten deutschen Übersetzung). Bereits aus dieser Definition ist zu erkennen, dass die ELK großen Wert auf Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung und Umsetzung der Landschaftspolitik legt. Der Erfolg der Landschaftspolitik soll unter anderem auch durch Bewusstseinsbildung für das Thema „Landschaft“ gesichert werden: die „Zivilgesellschaft“, private Organisationen und die Behörden sollen den Wert der Landschaften sowie ihre Rolle bei deren Gestaltung und Veränderung erkennen (Art. 6A ELK). Damit soll die Basis geschaffen werden, dass Akteurinnen und Akteure, welche die Landschaften durch Alltagsentscheidungen beeinflussen, konform zur Landschaftspolitik handeln.

Bildung und Ausbildung

Bildungs- und Ausbildungsprogramme für Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung sind auf allen Ebenen, sowohl in Schulen und Universitäten als auch durch lebensbegleitendes Lernen einzurichten.

Internationale Zusammenarbeit

Bei der Ausarbeitung internationaler Politiken und Programme sollen von den Unterzeichnerstaaten Landschaftsfragen berücksichtigt werden, sofern sie für die jeweilige Politik bzw. das jeweilige Programm relevant sind. Ein weiterer Aspekt ist die gegenseitige Hilfeleistung der Unterzeichnerstaaten bei der Umsetzung der ELK. Sofern grenzüberschreitende Landschaften dies sinnvoll erscheinen lassen, sollen grenzüberschreitende Landschaftspolitiken gemeinsam vorbereitet und implementiert werden. Schlussendlich wird durch den Europarat ein Landschaftspreis ausgelobt, um hervorragende Beispiele für Landschaftspolitiken und deren Umsetzung auszuzeichnen.

4. Instrumentenanalyse zur Umsetzung der ELK

Aus dem Problemaufriss zu den Trends der österreichischen Kulturlandschaften wird ersichtlich, dass auf der Verursacherseite die Fachbereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Kulturländerschutz sowie Raumordnung, Regionalentwicklung und Infrastrukturplanung gefordert sind. Zu diesen Politikfeldern treten noch Schutzmechanismen wie Natur- und Landschaftsschutz, Denkmalschutz sowie einschlägige Fördermaßnahmen für Landschaftsschutz und Landschaftspflege.

Land- und Forstwirtschaft, Kulturländerschutz

In den Politikfeldern Land- und Forstwirtschaft orten wir mehrere für die Steuerung der Kulturlandschaftsentwicklung relevante Aspekte:

- Einen wichtigen Beitrag zur Kulturlandschaftspflege leisten zweifelsohne die bestehenden Förderprogramme für bestimmte landschaftsschonende Bewirtschaftungsformen wie biologischen Landbau sowie Zahlungen für die Erhaltung bzw. Anlage von Landschaftselementen wie Hecken, Obstbaumelemente etc.
- Flurbereinigung und Kommassierung können sowohl negativ als auch positiv wirksam werden: Vielfach fand die Ausräumung der Landschaft, die Begründung großer Bewirtschaftungsschläge etc. in Flurbereinigungs- und Kommassierungsverfahren statt. Mittlerweile können diese Verfahren auch eingesetzt werden, um bestimmte Landschaftsteile aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen und z.B. als Biotopflächen, Windschutzhecken oder Retentionsräume zu gestalten.
- Das Forstgesetz ist vor allem für das Problem der Verwaldung relevant. Es spielt eine wesentliche Rolle in der Kulturlandschaftsentwicklung, da Wald zum einen durch das Zulassen von natürlichem Anflug, zum anderen durch forstähnliche Kulturen (gemäß §1 Abs. 5 Forstgesetz 1975) begründet werden kann. In weiterer Folge sind diese Waldflächen den landesgesetzlichen Regelungen, die sich mit der Erhaltung der Offenlandschaft beschäftigen, entzogen.
- Im Rahmen des Kulturländerschutzes haben die Bundesländer Niederösterreich¹ und Oberösterreich Gesetze über die Umwandlung landwirtschaftlicher Kulturländflächen erlassen, die mit Raumordnungszielen verknüpft sind und die Kulturländumwandlung von landwirtschaftlichen Flächen in Wald unterbinden sollen.

¹ Die angeführte Regelung verliert nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes (G 131-134/05-11, V 94,95/05-11) mit 31. März 2007 ihre Rechtsgültigkeit, eine Nachfolgeregelung ist bereits in Vorbereitung.

Raumordnung, Regionalentwicklung und Infrastrukturplanung

Raumordnung hat die Aufgabe, unter Berücksichtigung von Umweltbelangen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Belangen „den Gesamtraum und seine Teilräume vorausschauend planmäßig zu gestalten und die bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles zu gewährleisten“ (vgl. § 1 Abs. 2 Oö.ROG). Damit ist sie prädestiniert dafür, strategische Ziele und Maßnahmen gemäß ELK – Landschaftsqualitätsziele und darauf aufbauende Maßnahmen – zu integrieren. Wesentliche landschaftsplanerische Ziele und Inhalte sind in den Raumordnungsgesetzen verankert. Darüber hinaus verfügt die Raumordnung auf allen Ebenen über Mechanismen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die zumindest Information und Stellungnahmerechte umfassen.

In der Regionalentwicklung werden auf örtlicher und regionaler Ebene Leitbilder, Ziel- und Maßnahmenkataloge im Sinne der Nachhaltigkeit für Umwelt-, Wirtschafts-, soziale und kulturelle Belange erstellt. Hier kann ein starker Landschaftsbezug auftreten. Diese Prozesse wie lokale und regionale Agenda 21 oder Dorf- und Stadterneuerung werden praktisch immer mit einer intensiven Beteiligung der Öffentlichkeit z.B. in Arbeitskreisen durchgeführt, sodass sie in besonderer Weise geeignet sind, Bewusstseinsbildung im Sinne der ELK zu betreiben und die Bevölkerung aktiv in die Landschaftspolitik einzubinden. Durch das Prinzip der Freiwilligkeit dieser Prozesse können sie auch die hoheitliche Raumordnung gerade im Aspekt der Kommunikation mit der Öffentlichkeit sinnvoll ergänzen.

In der Infrastrukturplanung, sei es im Verkehrswesen, in der Abfallwirtschaft, der Energieversorgung etc. können Projekte enorme Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft entfalten. Dennoch werden sie von uns im Rahmen einer möglichen Umsetzung der ELK deswegen nicht als im Zentrum stehend betrachtet, weil sie keine strategischen Ziele der Kulturlandschaftsentwicklung definieren und umsetzen. Im Rahmen der Abschätzung von Umweltfolgen derartiger Projekte, etwa im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung Verkehr bzw. bei Umweltverträglichkeitsprüfungen, spielt das Thema Landschaft auch im Sinne der ELK eine wichtige Rolle, was durch die einschlägigen Rechtsvorschriften zum Ausdruck kommt.

Natur- und Landschaftsschutz, Denkmalschutz

Natur- und Denkmalschutz zielen mit ihren Planungsinstrumenten in erster Linie auf besonders wertvolle Gebiete oder Objekte und beschäftigen sich in geringerem Ausmaß mit der in der ELK auch angesprochenen „Alltagslandschaft“ und den Akteurinnen und Akteuren, deren Nutzungen zur Gestaltung, Veränderung oder Bewahrung dieser Landschaften führen.

Planwerke, die die Definition raumspezifischer Ziele zum Landschaftsschutz beinhalten, beziehen sich lediglich auf schützenswerte Gebiete.

Darüber hinaus stehen aber Förderprogramme zur Verfügung, die den Erhalt und die Pflege bzw. Entwicklung von Kulturlandschaftselementen finanziell unterstützen. Damit werden diese Politikfelder auch außerhalb geschützter Zonen relevant, da sie durch Förderungen direkt auf das Verhalten von Akteurinnen und Akteuren Einfluss nehmen. Weiters kommt auch ein Bildungs- und Bewusstseinsbildungsaspekt hinzu, etwa durch die Gestaltung von Nationalparks, Naturparks etc.

5. Beurteilung einer potenziellen Ratifizierung der ELK

... aus formeller Sicht

Eine **Landschaften-Erfassung** ist im Rahmen der Grundlagenerhebung in der überörtlichen und örtlichen Raumordnung vorgesehen, es werden auch gesellschaftliche Wertigkeiten einzelner Landschaftsräume z.B. durch die Ausweisung von Vorrangflächen des Grünlandes oder regionalen Grünzügen etc. dargestellt. Dazu wird der Öffentlichkeit zumindest ein Stimmrecht in den entsprechenden Verfahren eingeräumt. Rechtlich wäre also kaum zusätzlicher Umsetzungsbedarf gegeben. Es fehlt zwar noch eine akkordierte gesamtstaatliche Vorgehensweise einschließlich der auf breitem Konsens aufbauenden Benennung der einzelnen Landschaften, hier kann aber auf bestehende Arbeiten zurückgegriffen werden (siehe z.B. Wrbka et al. 2005, Dollinger 1998, Fink et al. 1989).

Bei der Umsetzung der **Landschaftspolitik** können Aussagen betreffend generelle Prinzipien, Strategien und Richtlinien für Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung sowie zur Aufstellung von Landschaftsqualitätszielen in den einschlägigen Regelungen aus Raumordnung und Naturschutz sowie Denkmalschutz gefunden werden. Teilweise werden diese Rechtsmaterien gemeinsam wirksam, wie z.B. in Oberösterreich: Naturschutzrahmenpläne² nach §4 Oö. NSchG gelten als Raumordnungsprogramme für Sachbereiche. Damit sind die Verfahrensbestimmungen laut Oö. ROG einschließlich der Öffentlichkeitsbeteiligung anzuwenden. Schutzgebietsausweisungen zu Natur- und Denkmalschutz sind in den Plänen der Raumordnung zumindest auf örtlicher Ebene ersichtlich zu machen.

Durch die Raumordnung werden weitere von der ELK als relevant angesprochene Politikfelder wie die Wirtschaftspolitik mittelbar berücksichtigt, weil diese räumlich nur dort

² Diese legen Schutzgebiete fest, für die dann Landschaftspflegepläne zu erstellen sind.

wirksam werden kann, wo dies die Raumordnung zulässt. Die Raumordnung eignet sich besonders durch zwei Umstände zur Integration der Ziele der ELK: Zunächst ist es eine der originären Aufgaben der Raumordnung, Landschaften zu schützen. Durch ihre finale Determinierung – durch das Wirksamwerden über Ziele – können Zielsetzungen im Sinne der ELK gegebenenfalls ergänzt und rechtswirksam festgelegt werden. Damit ist aber verbunden, dass sich in der Raumordnung divergierende Ziele gegenüberstehen und eine Abwägung, d.h. ein gesellschaftspolitischer Prozess, stattfinden muss. Daher gibt es (1) keine Garantien für eine fachlich adäquate Berücksichtigung von Landschaftsschutz, -pflege und -planung im Sinne der ELK und (2) ist damit eine tagespolitische Abhängigkeit der Entscheidungsergebnisse verbunden. Was die Raumordnung dennoch bieten kann, sind Kontrollmechanismen durch Behördenverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Im Bereich der funktionellen Raumordnung, d.h. der raumwirksamen Planungen und Festlegungen außerhalb der Raumordnungsgesetze, ist überwiegend der Bund als Gesetzgeber gefordert, Landschaftsschutz, -pflege und -planung bzw. Landschaftsqualitätsziele zu integrieren. Wie schon oben festgestellt, sind diese Materien in erster Linie mittelbar wirksam.

Unmittelbare Auswirkungen auf die Umsetzbarkeit von Landschaftspolitiken haben Förderungen. Hier kann auf ein umfangreiches Spektrum z.B. von Agrarförderungen wie ÖPUL oder Natur- und Landschaftsschutzförderungen wie Landschaftsfonds, Pflegeausgleich etc. zurückgegriffen werden. Damit scheint auch dieser Aspekt zumindest formal gut abgedeckt.

Öffentlichkeitsbeteiligung und Bewusstseinsbildung werden auf vielen Ebenen bereits angesprochen. So sind im Rahmen der Raumordnung entsprechende Verfahren etabliert. Mit Schutzgebieten des Natur- und Denkmalschutzes werden häufig auch Bildungs- und Bewusstseinsbildungsziele verfolgt. Nicht zuletzt können Instrumente der Regionalentwicklung wie Agenda 21, Dorf- und Stadterneuerung hervorragend dazu eingesetzt werden, das Thema Landschaft in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken und gemeinsam mit der Öffentlichkeit entsprechende Ziele und Maßnahmen zu entwickeln (vgl. Stöglehner 2006).

Die Bereiche **Bildung und Ausbildung** sind durch das Studium Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur, einschlägige Fachschulen und Lehren sowie durch Lehrgänge der Erwachsenenbildung zu Natur- und Landschaftsschutz umfangreich abgedeckt.

Aspekte der **internationalen Zusammenarbeit** bei der Umsetzung der ELK wird Österreich insofern erfüllen müssen, als dass mit Ausnahme Deutschlands und Estlands alle weiteren EU-Länder die ELK unterschrieben und/oder ratifiziert haben (vgl. Council of Europe 2007).

Damit hat die Mehrzahl unserer zwischenstaatlichen Kooperationspartner die Verpflichtung übernommen, die Ziele der ELK bei der Ausarbeitung internationaler Politiken zu berücksichtigen. Dieser Umstand hat wohl auch Auswirkungen auf die kooperierenden Staaten, sofern diese Verpflichtung wahrgenommen wird.

... aus inhaltlicher Sicht

Die Ausführungen lassen darauf schließen, dass die ELK in Österreich aus formeller Sicht ohne wesentlichen weiteren Aufwand ratifiziert werden kann. Sowohl von rechtlicher Seite als auch auf Seiten der Förderinstrumente scheinen alle Voraussetzungen dazu längst geschaffen und Österreich kann in den meisten Bundesländern auf langjährige Erfahrungen mit den genannten Instrumenten verweisen. Die positive Instrumentenanalyse ist jedoch kein Anlass zur umfassenden Zufriedenheit, denn die seit 20 Jahren bekannten Probleme in der Landschaftsentwicklung bestehen weiterhin – in manchen Regionen heute mehr als je zuvor. Die Autoren sehen vier Faktoren, die potenziell zu diesem Ergebnis führen könnten:

- die rechtlichen Regelungen wären ineffizient,
- die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stünden im Widerspruch zu den Qualitätszielen in der Landschaft,
- die bestehenden Förderprogramme und deren Umsetzung wären nicht ausreichend,
- die gesellschaftlichen oder individuellen Werthaltungen ließen eine intensivere Beschäftigung mit der Qualität von Landschaft nicht zu.

Aus Sicht der Autoren fokussiert das **Rechtssystem** nicht primär auf die Steuerung von Entwicklungen, die Instrumente sind dazu nur bedingt geeignet. Am Beispiel der Raumordnung lässt sich zeigen, dass die ordnungspolitischen Festlegungen (Widmungen) unerwünschte Entwicklungen im Sinne des Anrainerschutzes oder anderer Schutzgüter unterbinden können. Nur bedingt ist es dagegen möglich, final bestimmte Inhalte (Raumordnungsziele) gesichert umzusetzen, nicht möglich ist es, Nutzungen und damit bestimmte Entwicklungen zu erzwingen.

Wie bereits in Kapitel 2 beschrieben entwickeln sich Kulturlandschaften jedoch dynamisch, sodass sie nicht nur durch anthropogene Nutzung gestaltet werden, sondern auch aus eigener Kraft entsprechend der natürlichen Sukzession ihr Gefüge verändern. Das Unterbinden bestimmter Nutzungen ist daher bei weitem nicht ausreichend, um gesteckte Landschaftsqualitätsziele zu erreichen. Vielmehr ist eine aktive Umsetzungsstrategie

notwendig, für die rechtliche Regelungen eine wichtige Basis darstellen, die formelle Umsetzung der ELK alleine greift aber zu kurz.

Unbestritten ist in der Diskussion um die Entwicklung von Kulturlandschaften, dass die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** vielen Qualitätszielen in der Landschaft entgegenwirken. Im betriebswirtschaftlichen Sinn ist im Allgemeinen der Baulandwert höher als jener für land- und forstwirtschaftliche Flächen, in Gunstlagen ist der Wert kommassierter landwirtschaftlicher Flächen höher als jener komplexer Mosaiklandschaften, und auf landwirtschaftlichen Grenzertragsböden sind Wälder ertragreicher als Grünland oder Ackerbau. Zu Recht konzentrieren sich die Nutzerinnen und Nutzer im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Erfordernisse auf den Ertrag der Flächen, der Widerspruch zu möglichen Qualitätszielen in der Landschaft wird jedoch ebenso sichtbar.

Um Landschaft entgegen diesen ökonomischen Rahmenbedingungen zu entwickeln, bestehen drei Möglichkeiten:

- die Abgeltung entgangener Erträge
- die Umsetzung von Maßnahmen auf ehrenamtlicher Basis
- der Verzicht auf Erträge bzw. die Erbringung unbezahlter Arbeit

Widersprechen Landschaftsqualitätsziele als Forderung der Gesellschaft individuellen wirtschaftlichen Erwartungen der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer, können betriebswirtschaftliche Verluste durch Nutzungsextensivierung oder durch Weiterführung einer unwirtschaftlichen Nutzung mittels **öffentlicher Fördergelder** ausgeglichen werden. Dies wurde in der Kulturlandschaftspflege in den vergangenen Jahren bereits in großem Umfang im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ÖPFEL) und hier besonders im Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union umgesetzt.

Da die Entwicklungstendenzen der Landschaft nicht den gesteckten Zielen entsprechen, legt dies den Schluss nahe, dass das Ertragsgefälle Bauland-Grünland, kommassierte Fläche-Mosaiklandschaft bzw. Grünland-Wald nicht in ausreichendem Umfang ausgeglichen wird. Als Gegenstrategie können eine Erhöhung der zur Verfügung gestellten Fördermittel dienen oder die Hinterfragung der Fördereffizienz. Bei letzterer könnte beispielsweise untersucht werden, in wie weit sich die Förderprogramme der Zielgruppe angepasst und damit zumindest teilweise von den ursprünglichen Förderzielen entfernt haben. So hatten Landwirte bisher die Möglichkeit, auf einer Fläche sowohl die landwirtschaftliche Bewirtschaftung als auch eine Aufforstung als zukünftige Nutzung fördern zu lassen. Die

Zielrichtung der Förderlandschaft scheint hier weniger auf die Entwicklung der Landschaft, als auf das Einkommen der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter abzustellen.

Die Umsetzung der oben genannten Strategien setzt letztlich ein breites gesellschaftliches Bewusstsein für den Wert von Landschaften voraus: die Struktur der Förderprogramme aus öffentlichen Geldern erfordert gesellschaftlichen Konsens; die Erfüllung von Aufgaben durch ehrenamtliche Tätigkeit gesellschaftliches Engagement sowie der Verzicht auf Ertrag erfordern ein individuelles Zugeständnis. Alle drei Voraussetzungen werden bestimmt durch gesellschaftliche oder individuelle Werthaltungen, die durch entsprechende **Bewusstseinsbildung** geweckt und entwickelt werden können.

6. Resümee

Aktuelle Herausforderungen

Die Zahlen zeigen deutlich: Offene Kulturlandschaften nehmen, an ihrer Fläche gemessen, kontinuierlich ab. Hilfreich ist es jedoch zu präzisieren, wie und wo diese Abnahme stattfindet bzw. weiter stattfinden wird. So liegt der Anteil der Abnahme zugunsten Siedlungsraum und Verkehr bei etwa einem Fünftel, wobei der überwiegende Teil dieses Prozesses in einigen wenigen dynamischen Wirtschaftsräumen in Österreich konzentriert ist. Vier Fünftel der Abnahme geht zugunsten der Waldflächen, was wiederum vor allem in strukturschwachen Regionen zur „Verwaldung“ führen wird. Hinzu kommen Gunstlagen in vielen verbleibenden Regionen, deren intensive landwirtschaftliche Nutzung zu einer Vereinheitlichung des Landschaftsbildes führt.

Häufig wird die zuvor beschriebene Situation per se als Problem eingestuft. Hier drängen sich unter anderem die Fragen auf, ob der Verlust von Kulturlandschaft in Österreich an „urbane“ Nutzungen auf vielleicht 1 % des österreichischen Staatsgebietes tatsächlich ein vordringliches Problem der Landschaftsentwicklung ist, oder ob es tatsächlich per se problematisch ist, wenn einzelne Talschaften in ein oder zwei Generationen wieder völlig bewaldet sind.

Inwieweit derartige Entwicklungen tatsächlich zu gesellschaftlichen Herausforderungen werden, hängt letztlich vom Wert ab, der den betroffenen Landschaftsteilen beigemessen wird und kann sinnvoller Weise nur regional differenziert betrachtet werden. So ist es z.B. höchst bedeutsam, wenn Landschaften von besonderem kulturellem oder naturschutzfachlichem Interesse betroffen sind – auch diese sind für die dort lebenden Menschen Alltagslandschaft, oder wenn die Veränderungen die Lebensqualität der dort lebenden Menschen beeinträchtigen, wie dies im Falle der Waldzunahme in einigen

Regionen geschieht. In wie weit kann nun die ELK einen Beitrag leisten, diese Entwicklungen zu steuern?

Handlungsbedarf durch die Ratifizierung der ELK

Aus formaler Sicht würde sich der Handlungsbedarf einer Ratifizierung der ELK in sehr überschaubaren Grenzen halten. Eine österreichische Landschaftspolitik im Sinne der ELK könnte wohl mit Verweisen auf Raumordnung, Natur- und Denkmalschutz, Regionalentwicklung sowie die bestehenden Förder- und Bildungsmöglichkeiten – möglicherweise nach geringfügigen Adjustierungen – in einem zusammenfassenden Statement erstellt und die Implementierung der ELK an den Europarat gemeldet werden.

Aus inhaltlicher Sicht sollte die Auseinandersetzung mit dem Thema Landschaft differenzierter betrachtet werden. Bezüglich der Umsetzung von Planungsprozessen wäre zu fragen, wie Bottom-up Prozesse mit rechtsstaatlichen, ordnungsplanerischen Steuerungsinstrumenten zur Verbesserung landschaftlicher Qualitäten zusammenwirken können. Damit sind Wissenschaft, Planung und Politik gefordert, lokale Akteurinnen und Akteure in Planungsprozesse zu integrieren und dafür sowohl die Bereitschaft als auch – soweit erforderlich – die finanziellen Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen aufzubringen.

Weiters wäre das Thema aufzugreifen, inwieweit tatsächlich gesellschaftlicher Konsens über ein bestimmtes hohes Niveau von Landschaftsqualität herrscht. Der Konsens drückt sich letztlich zum einen darin aus, Alltagshandlungen konform mit Zielen von Landschaftsschutz, -pflege und -planung zu setzen. Zum anderen kommt er durch die gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft im Rahmen von Fördermaßnahmen zum Ausdruck. Damit sind sowohl die Themen Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit, aber auch die Allokation knapper staatlicher Ressourcen angesprochen, die ein monetär messbares Zeugnis über eine gesellschaftliche Inwertsetzung ablegt.

Die Europäische Landschaftskonvention – ein Impuls für die Sicherung der Kulturlandschaft in ländlichen Räumen oder gar mehr?

Letztlich bleibt die Frage, welche Impulse von der Ratifizierung der ELK ausgehen können. Durch die ELK kann und muss durch Politik und Fachwelt der inhaltliche Diskussionsprozess belebt, das Feld der Bewusstseinsbildung aktiviert und eine breitere Auseinandersetzung mit dem Thema Landschaft in der Öffentlichkeit und bei den (lokalen) Entscheidungsträgerinnen und -trägern initiiert werden. Die Frage, welche gesellschaftlichen Werte Landschaften re-

präsentieren und wie diese erhalten, gepflegt und weiterentwickelt werden können, ist im jeweiligen räumlichen Kontext immer wieder vor dem Hintergrund sich rasch ändernder Rahmenbedingungen neu zu verhandeln.

Im Rahmen einer umfassenden ELK-Implementierung könnte auch eine seit langem bestehende fachliche Forderung erfüllt werden, flächendeckende regionale Raumordnungsprogramme im Sinne von Landschaftsrahmenplänen umzusetzen. Um ihnen Durchschlagskraft zu verleihen, sollten solche Pläne nicht nur als Rahmen für die Ordnungsplanung dienen. Eine Verknüpfung regionsspezifischer Landschaftsqualitätsziele mit Fördermaßnahmen (z.B. Programm für die Entwicklung ländlicher Räume) könnte den Landschaftsrahmenplänen zu weit größerer Bedeutung verhelfen, da die Effizienz des Einsatzes knapper Fördergelder – weg vom Gießkannenprinzip – damit optimiert werden könnte.

Verbleibt aus Sicht der Autoren ein letzter, nicht weniger bedeutender Grund, die ELK in Österreich zu ratifizieren: internationale Solidarität! Es würde wohl ein schaler Beigeschmack bleiben, wenn eines der reichsten Länder Europas – im Selbstverständnis Umweltmusterland – nicht bereit ist, die Europäische Landschaftskonvention zu unterzeichnen, die durch die Verankerung im Europarat eine über die Europäische Union hinausgehende Dimension besitzt. Anstelle mit motivierter Beteiligung einen Beitrag zu leisten, Umweltziele betreffend den Landschaftsschutz gemeinsam und grenzüberschreitend zu verfolgen, wird der Eindruck von Gleichgültigkeit und Überheblichkeit vermittelt.

Worauf warten wir also noch?

Danksagung

Seitens des Instituts für Raumplanung und Ländliche Neuordnung sei dem Europäischen Fonds für die Regionale Entwicklung sowie dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilungen Raumordnung und Regionalpolitik, Kultur und Wissenschaft sowie Naturschutz für die Kofinanzierung des Projektes „1. INTERREG Landschaftssymposion – Herausforderungen bei Staatsgrenzen übergreifenden Landschaften-Erfassungen im Sinne der europäischen Landschaftskonvention am Beispiel Österreich und Tschechische Republik“ gedankt, des Weiteren unseren Projektpartnern. Projekt und Symposion haben eine vertiefende Auseinandersetzung mit der Europäischen Landschaftskonvention ermöglicht. *Gernot Stöglehner.*

Literatur und Quellen:

Burggraaff, Peter (1996): Der Begriff „Kulturlandschaft“ und die Aufgaben der „Kulturlandschaftspflege“ aus Sicht der Angewandten Historischen Geographie. In: Natur- und Landschaftskunde, 32. Jg. H. 1. S. 10 - 12.

Becker, Wolfgang (1998): Die Eigenart der Kulturlandschaft. Bedeutung und Strategien für die Landschaftsplanung. Verlag für Wissenschaft und Forschung, Berlin.

Bökemann, Dieter (2000): Trends im Freizeitverhalten. In: FORUM Raumplanung 2/2000. S. 14 - 20. Österreichische Gesellschaft für Raumplanung ÖGR. Wien.

Council of Europe (2000a): European Landscape Convention. ETS. Nr. 176

Council of Europe (2000b): European Landscape Convention – Explanatory Report.

Council of Europe (2007): European Landscape Convention – State of signatures and ratifications of the European Landscape Convention. In: http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/environment/landscape/

Dollinger, F (1998): Die Naturräume im Bundesland Salzburg. Erfassung chorischer Naturraumeinheiten nach morphodynamischen und morphogenetischen Kriterien zur Anwendung als Bezugsbasis in der Salzburger Raumplanung. In: Deutsche Akademie für Landeskunde e. V. (1998): Forschungen zur deutschen Landeskunde, Flensburg.

Doubek, Claudia (2002): Der Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche - Folgewirkungen für Bodenpolitik und Raumplanung. In: Weber, Gerlind (Hrsg.): Raumordnung und landwirtschaftlicher Strukturwandel. S. 51 - 55. Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung. Wien.

Fink, M., Grünweis, F. und Wrba T. (1989): Kartierung ausgewählter Kulturlandschaften Österreichs. Umweltbundesamt, Wien.

Jessel, Beate (1995): Dimensionen des Landschaftsbegriffs. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Vision Landschaft 2020. Von der historischen Kulturlandschaft zur Landschaft von morgen. Laufener Seminarbeiträge 4/95. S. 7 - 10. Eigenverlag. Laufen.

Küster, Hansjörg (1995): Geschichte der Landschaft in Mitteleuropa von der Eiszeit bis zur Gegenwart. Beck. München.

Land Salzburg (2006): Europäische Landschaftskonvention. In: <http://www.salzburg.gv.at/themen/nuw/naturschutz/naturschutzinternational/landschaftskonvention.htm>, Stand 20. Juli 2006.

Muhar, Andreas (1995): Plädoyer für einen Blick nach vorne: Was wir nicht aus der Geschichte der Landschaft für die Zukunft lernen können. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Vision Landschaft 2020. Von der historischen Kulturlandschaft zur Landschaft von morgen. Laufener Seminarbeiträge 4/95. S. 21 - 30. Eigenverlag. Laufen.

Quasten, Heinz; Wagner, Juan Manuel (1997): Vorschläge zur Terminologie der Kulturlandschaftspflege. In: Schenk, Winfried; Fehn, Klaus; Denecke, Dietrich (Hrsg.): Kulturlandschaftspflege. Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung. S. 80 - 84. Borntraeger. Stuttgart, Berlin.

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1992): Österreichisches Raumordnungskonzept 1991. Schriftenreihe Nr. 96. Eigenverlag. Wien.

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1999): Strukturwandel und Flächennutzungsänderungen in der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Schriftenreihe Nr. 145. Eigenverlag. Wien.

Stöglehner, G. (2006): Die Umsetzung der Europäische Landschaftskonvention: Strategien zur Beteiligung der Öffentlichkeit. In: 1. INTERREG Landschaftssymposium: Die Europäische

Landschaftskonvention auf ihrem Weg zu den Leuten und über die Grenzen. Pernegg, 12.-15. Juli 2006.

Umweltbundesamt (2004): Umweltsituation in Österreich, Siebenter Umweltkontrollbericht des Umweltministers an den Nationalrat. Wien.

Wrbka, T., Schmitzberger, I. und Reiter, K. (2005): Vielfalt durch Nutzung. Das bunte Mosaik der Kulturlandschaften. In: Borsdorf, A. (2005): Das neue Bild Österreichs. Strukturen und Entwicklungen im Alpenraum und in den Vorländern, Wien.

Kontakt:

Dipl.-Ing. Dr. Gernot Stöglehner

Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur,
Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung
Universität für Bodenkultur Wien
A-1190 Wien, Peter Jordan-Straße 82
e-mail: gernot.stoeglehner@boku.ac.at

Dipl.-Ing. Jochen Schmid

Kompetenzzentrum Naturraummanagement GmbH
A-7000 Eisenstadt, Esterházyplatz 7
e-mail: office@kompetenzzentrum-natur.at