

## EUROPEAN LANDSCAPE POLICIES – WIRKSAM FÜR DIE EUROPÄISCHE KULTURLANDSCHAFT?

Thomas Knoll\*

- Knoll Planung & Beratung ZT GmbH
  - Geschäftsführer der Österreichischen Gesellschaft für Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur (ÖGLA)
- 

Der Beitrag behandelt die Frage, wie wirksam EU-Politiken zur Sicherung der Europäischen Kulturlandschaften sind. Der Einleitungssatz zeigt bereits zwei Besonderheiten dieser thematischen Annäherung. Einerseits wird der in der Deutschen Sprache ungewohnte Mehrzahlbegriff für Politik verwendet und es wird von Europäischen Kulturlandschaften gesprochen. Die Mehrzahl bei Politik deutet an, dass es keine einheitliche Europäische Landschaftspolitik gibt, sondern dass Fragen der Entwicklung der Europäischen Landschaften in einer Mehrzahl an Richtlinien verpackt sind, die alle Teilaspekte der Landschaft behandeln. Dies zeigt bereits ein Defizit in der Europäischen Union auf, da es bisher nicht gelungen ist, die Landschaft als eigenständiges Politikfeld von integrativer Bedeutung zu verankern. Die Verwendung der Mehrzahl bei Europäischen Kulturlandschaften spricht eine identitätsstiftende Besonderheit der Europäischen Union an. Die Vielfalt an Sprachen, Küchen und Landschaften sind das eigentlich Besondere in der Wahrnehmung der Europäischen Union. Während also auf EU-Ebene keine eigene Landschaftsrichtlinie vorliegt, besteht eine solche auf Europaratebene. Ilke Marschall und Klaus Werk (1) haben in ihrer aktuellen Publikation in „Natur und Recht“ zur Europäischen Landschaftskonvention die gegenwärtige Situation aus deutscher Sicht zusammengefasst. Viel davon kann auf Österreich übertragen werden. 24 der 27 EU-Mitgliedsstaaten und 34 der 47 Staaten des Europarates haben sie unterzeichnet. Österreich ist daher eines der letzten Länder, die sich an dieser umfassenden Konvention noch nicht beteiligt haben. Die Besonderheit der ELK kann an Hand mehrerer Merkmale hervorgehoben werden:

- Die ELK betont die Bedeutung der Landschaft auch über die EU-Grenzen innerhalb Europas hinaus und baut damit auf dem Begriff Europa als gemeinsames Erbe auf, welches nicht an der EU-Außengrenze endet.
- Die ELK benennt Landschaft als wichtiges Europäisches Politikfeld und wendet sich damit indirekt gegen eine Segmentierung in einzelne Komponenten wie Boden, Luft und Wasser ohne das Ganze im Auge zu behalten.
- Die ELK betont die Bedeutung der Öffentlichkeit in Landschaftsfragen und greift damit die Bedeutung der Beteiligung Europäischer und regionaler Öffentlichkeiten in Landschaftsfragen auf.
- Und zuletzt ist es der ELK hoch anzurechnen, dass sie unter dem Landschaftsbegriff nicht nur klassische ländliche Kulturlandschaften versteht, sondern verstärkt die Bedeutung von urbanen und semi-urbanen Landschaften betont.

Ähnlich wie in Deutschland ist die bisherige Nichtunterzeichnung durch Österreich ebenfalls unverständlich. Ein Staat wie Österreich, dessen wichtigste Einnahmequelle der Tourismus in vielen Bereichen auf seinen landschaftlichen Qualitäten fußt, sollte sich hier nicht länger ins Abseits stellen. Das ist nicht nur symbolisch gemeint, sondern könnte doch auch als Idee zur Unterzeichnung vor der Fußball – EM aufgenommen werden; alleine aus Solidarität gegenüber den bisherigen Unterzeichnerländern, von denen manche trotz schwieriger Rahmenbedingungen unterzeichnet haben. Die bisherige Nichtunterzeichnung kann nur aus einer gewissen Richtlinienmüdigkeit erklärt werden. Österreich hat in den letzten 10 Jahren eine Vielzahl von Europäischen Richtlinien umgesetzt und es scheint eine gewisse Reformmüdigkeit eingetreten zu sein. Dass es dabei die Landschaftskonvention trifft, die eher von intellektueller Bedeutung ist und keine finanziellen und administrativen Mehrbelastungen erwarten lässt, ist dabei eine Ironie. Auch in Deutschland scheint die Naturschutzpolitik gegenwärtig andere Prioritäten zu haben. Wenn unter dem Titel „Nationale

Naturlandschaften“ deutsche Schutzgebiete beworben werden und gleichzeitig die ELK nicht unterzeichnet und NATURA 2000 nur sehr schleppend umgesetzt wird, wirkt das zumindest eigenartig. In Österreich hatten wir es dabei einfacher. Bis auf wenige private Initiativen, wie ECOVAST, wurde die Europäische Landschaftskonvention auf gut wienerisch „nicht einmal ignoriert“.

Wo also kommt diese Skepsis gegenüber neuen Richtlinien und Konventionen her?

In Österreich war bis vor dem EU-Beitritt der Wasserkopf Wien aus Sicht der Bundesländer an allem Schuld. Diese Rolle hat man nun elegant nach Brüssel weitergereicht. Dabei ist die Rolle Europäischer Richtlinien bei der Sicherung und Entwicklung österreichischer Kulturlandschaft seit 1995 von zentraler Bedeutung.

Eine bedeutsame Rolle hat dabei das Programm für die Ländliche Entwicklung unter anderem mit dem Umsetzungsteil ÖPUL (Direktzahlung zur Flächenbewirtschaftung). Dieses Förderprogramm bedeutet einen Quantensprung im Hinblick auf die agrarische Landschaftspolitik. Er brachte die Ablöse des veralteten Preisstützungssystems hin zu einer qualitätsorientierten Förderkulisse. Auch der extrem hohe Bioanteil in der österreichischen Landwirtschaft ist ein Ergebnis der EU-Förderpolitik. Alleine die Datenqualität bis hinunter zu den Feldstücken der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe erlaubt heute eine völlig andere Qualitätskontrolle in der Landschaft mit darauf aufbauenden Evaluierungsberichten. Noch vorhandene Unzulänglichkeiten in diesem Bereich kann man durchaus milder beurteilen, wenn man sich an die landschaftsrelevante Agrarpolitik vor 1995 erinnert, in der landschaftsverbrauchende Überproduktion gefördert wurde.

Auch in einem anderen Teil dieses Programms bietet LEADER eine gute Basis für regionale Landschaftspolitik - durchaus im Sinne der ELK. Leader ist ein bürgerorientiertes und landschaftsorientiertes Förderkonzept und bietet lokalen und regionalen Initiativen gute Umsetzungschancen. Auch die Fördersummen der aktuellen Periode sind zumindest ein Schritt in die richtige Richtung. Mit beispielsweise 22 Mio. Euro in der aktuellen Förderperiode im Burgenland ist Leader bereits mehr als der Tropfen auf dem heißen Stein. Dadurch können landschaftsbezogenen Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv werden und ihre wertvolle Arbeit umsetzen. Als Beispiel seien hier Initiativen wie die Wienerwaldkonferenz, der Arbeitskreis Wachau oder die Initiative Welterbe Neusiedlersee genannt.

Ein weiterer Meilenstein für die Landschaftspolitik war die Umsetzung der UVP-Richtlinie („Umweltverträglichkeitsprüfung“). Sie brachte eine relevante Qualitätssteigerung in der Projektplanung. Diese Verbesserung ist aus aktuellen Projekten ablesbar. Der Vergleich zwischen der A4 im Abschnitt Wien bis Fischamend mit der nunmehr fertig gestellten Spange Kittsee zeigt einen deutlichen Qualitätsfortschritt für die Schutzgüter Pflanzen/Tiere/Lebensräume, im Bereich Gewässerschutz und beim Lärmschutz. Auch die ernsthaftere Alternativenprüfung ist ein Ergebnis der UVP-Richtlinie. Durch die Verankerung als Europäische Richtlinie sind diese Fortschritte auch nicht so sehr durch Alltagspolitik zu gefährden. Trotz Sparappelle sichert die Richtlinie und die gesetzliche Umsetzung in Österreich, dass Kernqualitäten zum Schutz der Landschaft und der Menschen unangetastet bleiben. Die Hoffnungen mancher Projektgegner, dass die UVP-Richtlinie auch eine andere Art von Verkehrspolitik erzwingt, überfrachtet jedoch die UVP-Richtlinie. Dies kann auf dieser Ebene nicht erzwungen werden.

An Hand der SUP-Richtlinie („Strategische Umweltprüfung“) lässt sich am einfachsten erläutern, dass es manchmal auch gelingt Europäische Richtlinien relativ unkompliziert umzusetzen. Im Rahmen der Raumordnung bracht die SUP einen Qualitätsschub durch Vereinheitlichung der Begriffe und Abläufe in den neun Bundesländern. Eine Harmonisierung, die wir in Österreich dank erklärtem Föderalismusdenken sonst nicht geschafft hätten. In anderen Materien scheint die Umsetzung dieser Richtlinie noch am Anfang zu stehen. Hier wird auch der EuGH als „Wachhund der Europäischen Verträge“ noch einiges mitzuteilen haben.

Besonders unter Beschuss von Lobbys der ländlichen Grundbesitzer sind die NATURA 2000 Richtlinien (Vogelschutzrichtlinie, FFH-Richtlinie). Als faszinierendste Aufgabenstellung haben sie zum Ziel ein europäisches Schutzgebietsystem aufzubauen. Dadurch wird es gelingen rund 10 % der EU-Europäischen Landmasse unter besonderen Arten- und Biotopschutz zu stellen. Dadurch wird eine Jahrzehnte lange Forderung auch in der Größenordnung erfüllt, die dazu dient, den Verlust der

europäischen Biodiversität zu stoppen. Laut aktuellem Eurobarometer halten 90 % der EU-Bürger den Verlust an Biodiversität für ein ernstes Problem. Der Verlust an Vielfalt unserer Tier- und Pflanzenwelt ist daher ein Problem, das im Bewusstsein der Europäischen Bevölkerung tief verankert ist. Leider werden diesbezügliche Probleme meistens anderswo vermutet. Der eigene Beitrag und die eigenen Möglichkeiten werden bei dieser Aufgabe unterschätzt. Gerade bei diesen beiden Richtlinien ist auch ein eklatantes Kommunikationsdefizit festzustellen. In den einzelnen EU-Staaten wird für dieses Schutzgebietsystem kaum Werbung betrieben, um die Lobbys nicht zu reizen, während Brüssel bisher „nobel“ auf positive Vermittlungsversuche verzichtet hat. Der zuständige Umweltkommissar Dimas hat jedoch für 2009 eine Kommunikationskampagne angekündigt. NATURA 2000 zeigt beispielhaft auch das Dilemma vieler Richtlinien auf. Sie werden in Österreich als Zwang empfunden, murrend und ohne Enthusiasmus umgesetzt. Dabei bleiben bisherig bestehende Regelungen oft unverändert. Dies führt zu einer Vermehrung der Bürokratie, anstatt die Chancen zur Straffung und Vereinfachung und damit zum Weglassen mancher nationaler Regelungen zu nutzen. Auch zeigt die Richtlinie, dass Lobbygruppen, die ansonsten sehr stark von der Europäischen Union profitieren, trotzdem verweigern Solidarität mit vielleicht aus ihrer Sicht problematischeren Richtlinien zu üben.

Weiters erwähnt seien Richtlinien wie die Wasserrahmenrichtlinie oder die Bodenrichtlinie, auf die hier aus Zeitgründen nicht weiter eingegangen wird. Die Aufzählung zeigt jedoch, dass die Europäische Union mit ihren Richtlinien sektoral arbeitet und keinen ganzheitlichen Zugang verfolgt. Hier bringt die ELK einen interessanten Beitrag, der bereits im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) aufgegriffen wurde. Es ist zu unterstützen, diesen integrativen Weg weiterzugehen. In ihrer Publikation „Die Europäische Landschaftskonvention – ein Impuls für die Sicherung der Kulturlandschaft im ländlichen Raum“ gehen die Autoren Stöglehner / Schmid (2) auf den Dynamikcharakter von Kulturlandschaften ein. Landschaftspolitik ist daher Veränderungsmanagement und hat wenig mit konservatorischen oder musealen Aufgaben zu tun. Dies bedeutet, dass angesichts der Sprachregelung der ELK der Begriff Landschaft wieder stärker in den Vordergrund treten sollte. Die Konzentration auf den Begriff Kulturlandschaft in den letzten 20 Jahren hat eine unbewusste Verengung des Landschaftsbegriffes gebracht. Unbewusst und manchmal auch gezielt gesteuert trat die verklärte Kulturlandschaft des Endes des 19. Jahrhunderts als Ziel der Landschaftssicherung in den Vordergrund. Die Beschäftigung mit der ELK soll nunmehr wieder den Blick auf die Landschaft als Ganzes schärfen. Dazu zählen Naturlandschaften, Agrarbrachelandschaften, moderne Agrarlandschaften, Tourismuslandschaften, urbane Landschaften und die wachsenden semiurbanen Landschaften. Es ist die Aufgabe der Landschaftsplanung zwischen diesen Ausprägungen keine unzulässigen Wertungen durchzuführen.

Die aufgezählten Beispiele zeigen, dass Europäische Richtlinien einen Quantensprung in der österreichischen Landschaftspolitik seit 1995 bewirkt haben. Wovor man sich bei der Landschaftskonvention nun fürchtet, ist nicht nachvollziehbar. Die Umsetzung von Richtlinien in nationale Politiken verlangt aber auch die Bereitschaft zur laufenden Straffung eigener Regelungen. Eine umsichtige Umsetzung muss auch das Ziel der Vereinfachung im Auge haben.

---

KNOLL • PLANUNG & BERATUNG Ziviltechniker GmbH  
Schiffamtsgasse 18/6 • A-1020 Wien • AUSTRIA  
Telefon: +43 (1) 216 60 91 • Fax DW 15  
office@bueroknoll.at • www.bueroknoll.at

- 
- (1) Marschall / Werk, Die Europäische Landschaftskonvention, Natur und Recht (2007) 29, 719 – 722
  - (2) Stöglehner / Schmid, Die Europäische Landschaftskonvention – ein Impuls für die Sicherung der Kulturlandschaft im ländlichen Raum, Ländlicher Raum, Jahrgang 2007