Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (http://www.ub.tuwien.ac.at).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/).

Die Bedeutung offener Kulturlandschaften in der österreichischen Raumordnung

Beiträge der Raumordnung zum Schutz
offener Kulturlandschaften gegen Neubewaldung
mit Aspekten der Umsetzung im Bundesland Niederösterreich

DIPLOMARBEIT

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs unter Leitung von

Ass.Prof. Dipl.-Ing. Dr.techn. Arthur Kanonier

E280 – Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Fachbereich Rechtswissenschaften

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von:

Dipl.-Ing. Jochen Schmid
Matr.-Nr. 9040572

Reisperbachtalstraße 32
3500 Krems-Stein

Wien, im Februar 2008

Jochen Schmid

Vorwort

Die Entscheidung, neben meinem auf der Universität für Bodenkultur abgeschlossenen Studium, auch die Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien zu inskribieren, liegt bereits einige Jahre zurück. Heute betrachte ich die Entscheidung selbst und auch zum überwiegenden Teil die investierte Zeit als Gewinn. Bei allen Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Fachrichtungen Raumordnung und Landschaftsplanung, den unterschiedlichen Herangehensweisen der Universitäten bei der Wissensvermittlung, Konsequenz und Präzision versus Offenheit in Denken und Arbeiten sowie dem teils unterschiedlichen Selbstverständnis arbeiten doch beide Fachbereiche im selben Raum. Wissen und „Spirit" beider zu vereinen, erscheint mir nicht nur für mich als Person gewinnbringend. Ich denke, zukünftige Herausforderungen werden die beiden Fachrichtungen in jeder Hinsicht noch enger zusammenführen.

Auch die Entscheidung, das Studium der Raumplanung und Raumordnung nach mehreren Jahren berufsbedingter Pause abzuschließen, folgt diesem Wunsch nach fachlicher Zusammenführung. So beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit den Möglichkeiten des Schutzes naturnaher Kulturlandschaften, einem Kernthema der Landschaftsplanung schlechthin, mit den Instrumenten der nominellen Raumplanung. Vor allem die Bearbeitung eines Themas mit wissenschaftlicher Tiefe war eine Herausforderung, die mir neben meiner beruflichen Beschäftigung viel Freude bereitet hat.

In diesem Zusammenhang möchte ich Ass.-Prof. DI Dr. Arthur Kanonier für die fachlichen Hinweise und kritischen Fragen bei der Erstellung herzlich danken. Darüber hinaus erlaube ich mir, drei Namen aus meinem beruflichen Umfeld an dieser Stelle zu erwähnen: Mit Dipl.-Ing. Thomas Knoll, Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Gernot Stöglehner und Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber hatte ich die Gelegenheit, im Rahmen vieler Projekte spannende Diskussionen zu führen, die zum Reifen der Inhalte sowie zur Prüfung fachlicher Aussagen und Einschätzungen beigetragen haben. Auch hier herzlichen Dank.

Schließlich danke ich besonders meiner Frau Silvia, die mit fachlichem Verständnis geduldig für mehrere Wochen unsere spärliche Freizeit mit dem „Projekt Diplomarbeit" geteilt hat. Ihre Motivationsfähigkeit hat in Phasen der Trägheit wesentlich dafür gesorgt, dass die Bearbeitung nunmehr ein erfolgreiches Ende gefunden hat.

Jochen Schmid

Krems, im Februar 2008

Um die Lesbarkeit des Textes zu erhalten, werden alle personenbezogenen Nennungen in der männlichen Form gehalten und sind als Kurzform für beide Geschlechter gedacht.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ..... **I**

Inhaltsverzeichnis ..... **III**

Abkürzungsverzeichnis ..... **VII**

Kurzfassung / Abstract ..... **IX**

Kurzfassung **IX**
Abstract **X**

1 Einführung **1**

1.1 Ausgangslage **1**
1.2 Stand der wissenschaftlichen Diskussion **3**
1.2.1 Der Stand in Österreich 3
1.2.2 Der Stand in ausgewählten Nachbarländern Österreichs 5
1.3 Problemstellung, Ziel und Rahmen der Arbeit **5**
1.4 Aufbau der Arbeit, methodische Vorgangsweise **7**

2 Kulturlandschaft in Österreich **9**

2.1 Der Begriff der Kulturlandschaft und sein Umfeld **9**
2.1.1 Der Begriff der „Landschaft“ 9
2.1.2 Der Begriff der „Kulturlandschaft“ 10
2.1.3 Der Begriff der „offenen Kulturlandschaft“ 11
2.1.4 Die Begriffe der „Neubewaldung“ und der „Kulturumwandlung“ 12
2.1.5 Der „Schutzbegriff“ im Zusammenhang mit Kulturlandschaft 12
2.2 Charakteristika einer Kulturlandschaft **13**
2.2.1 Die Dynamik von Kulturlandschaften 13
2.2.2 Trägheit und Eigenart von Kulturlandschaft 14
2.2.3 Kulturlandschaft als Spiegelbild der Gesellschaft? 14
2.2.4 Biodiversität 15
2.2.5 Gestalt und Gestaltung 15
2.3 Die Entwicklung österreichischer Kulturlandschaften **16**
2.3.1 Die frühe Geschichte der Kulturlandschaft bis zum Feudalismus (etwa bis Mitte 18. Jahrhundert) 16
2.3.2 Der vorindustrielle Aufbruch bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts 17
2.3.3 Die Intensivierung bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts 18
2.3.4 Die Industrialisierung ab Mitte des 20. Jahrhunderts 19
2.4 Die gegenwärtige Situation offener Kulturlandschaften in Österreich **20**
2.4.1 Die Nutzungsarten offener Kulturlandschaften 20
2.4.2 Die Veränderung der Nutzungsarten mit Schwerpunkt auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen 21
2.4.3 Wesentliche Einflussfaktoren für die Veränderung der Nutzungsarten mit besonderer Berücksichtigung der Neubewaldung 24
2.4.4 Mögliche Folgen der Veränderungen, insbesondere der Neubewaldung und Trends 29

2.5 Anmerkungen zu Nutzen, Wert und Schutzbedarf offener Kulturlandschaften 30
2.5.1 Der Nutzen einer Kulturlandschaft 30
2.5.2 Werthaltung als Grundlage für den Schutz von Kulturlandschaften 32

3 Rechtliche Regelungen im Bereich der Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften 33

3.1 Raumordnung in Österreich – eine Kurzdarstellung 33
3.1.1 Begriffe und rechtlicher Rahmen zur Raumordnung 33
3.1.2 Die Instrumente der nominellen Raumordnung 34
3.1.3 Inhalt der Instrumente der nominellen Raumordnung im Überblick 36
3.2 Verknüpfungen der Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien im Bereich der Kulturlandschaftspflege 37
3.2.1 Landesgesetze zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen 37
3.2.2 Landesgesetze zum Schutz der Natur 38
3.2.3 Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) 39
3.3 Methodik der Untersuchung 40
3.4 Beschreibung und Bewertung des Rechtsstandes in Österreich (mit Ausnahme des Bundeslandes Niederösterreich) 41
3.4.1 Burgenland 41
3.4.2 Kärnten 42
3.4.3 Oberösterreich 44
3.4.4 Salzburg 45
3.4.5 Steiermark 47
3.4.6 Tirol 50
3.4.7 Vorarlberg 51
3.4.8 Wien 51

4 Aspekte der Umsetzung im Bundesland Niederösterreich 53

4.1 Der rechtliche Rahmen bis 31. März 2007 53
4.1.1 Übersicht über betroffene Gesetze und Verordnungen 53
4.1.2 Inhalt der betroffenen Gesetze und Verordnungen 53
4.1.3 Erläuterung zu den rechtlichen Festlegungen 56
4.2 Beispiele für die Umsetzung der bis zum 31. März 2007 geltenden Bestimmungen 57
4.2.1 Landwirtschaftliche Vorrangflächen in der Marktgemeinde Gablitz 57
4.2.2 Landwirtschaftliche Vorrangflächen in der Stadtgemeinde Klosterneuburg 61
4.2.3 Aspekte der praktischen Umsetzung 65
4.3 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs und die Folgen ab 1. April 2007 69
4.3.1 Ausgangssituation 69
4.3.2 Vorgangsweise des Verfassungsgerichtshofs 70
4.3.3 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs 70
4.3.4 Stellungnahme zum Ergebnis des Erkenntnisses 73
4.4 Der rechtliche Rahmen seit 1. April 2007 74
4.4.1 Übersicht über die geänderten Gesetze 74
4.4.2 Änderungen in den betroffenen Gesetzen 74
4.4.3 Einschätzung der Gesetzesänderungen 75

5 Wirksamkeit und Eignung der Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften 77

5.1 Rahmen zur Beurteilung der Wirksamkeit von Instrumenten der Raumordnung 77
5.1.1 Durchsetzungsfähigkeit der Rechtsvorschriften 77
5.1.2 Definition und Präzision eines Schutzziels 78
5.2 Einschätzung der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften 78
5.2.1 Einschätzung der Wirksamkeit auf der Ebene der rechtlich verankerten Zielbestimmungen 78
5.2.2 Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen ohne explizite Verknüpfung von Rechtsvorschriften der Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien 79
5.2.3 Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen mit der Verknüpfung von Rechtsvorschriften der Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien 80
5.2.4 Beurteilung nach dem Erreichen von Schutzzielen 83
5.3 Eignung von Instrumenten der Raumordnung 83
5.3.1 Überfrachtung des Flächenwidmungsplans und damit der Kompetenzen der Raumordnung? 83
5.3.2 Wie weit ist „Unwissen schützt vor Strafe nicht“ in der Raumordnung vertretbar? 84

6 Perspektiven und Resümee 87

6.1 Perspektiven für den Schutz offener Kulturlandschaften vor Neubewaldung auf Basis der Raumordnungsgesetzgebung 87
6.1.1 Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen 87
6.1.2 Ergänzung der Umsetzungsstrategie durch Anreiz- und Informationsmittel 89
6.1.3 Kontrolliertes Zulassen von Neubewaldung 91
6.2 Resümee 92

Verzeichnisse 95

Verzeichnis veröffentlichter Quellen 95
Verzeichnis sonstiger Quellen 100
Verzeichnis der verwendeten Rechtsnormen 100
Abbildungsverzeichnis 105
Tabellenverzeichnis 106

Anhang 107

Übersicht untersuchter Rechtsvorschriften 107

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BGBl.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundesverfassungsgesetz BGBl. Nr. 1/1930 idgF.
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ebd.	Ebendort
EG	Europäische Gemeinschaften
et al.	et aliter
etc.	et cetera
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG)
Hrsg.	Herausgeber
idgF.	in der geltenden Fassung
incl.	inklusive
Kap.	Kapitel
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	Litera
LROP	Landesraumordnungsprogramm
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch
NÖ KFlSchG	NÖ Kulturflächenschutzgesetz 2007, LGBl. 6145-0
NÖ NSchG 2000	NÖ Naturschutzgesetz 2000, LGBl. 5500-6
NÖ ROG 1976	NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000, in unterschiedlichen Fassungen verwendet
Nr.	Nummer
Oö.	Oberösterreich, oberösterreichisch
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie

S.	Seite
StGG	Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder RGBl. Nr. 142/1867 idgF.
u.ä.	und ähnliche(s)
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
Ziff.	Ziffer

Kurzfassung / Abstract

Kurzfassung

Die vorliegende Arbeit stellt die Beiträge der nominellen Raumordnung zum Schutz nicht bewaldeter Kulturlandschaften in Österreich vor der Neubewaldung zur Diskussion. Naturnahe offene Kulturlandschaften nehmen bezogen auf ihre Fläche österreichweit ab, wobei der Anteil der Bereiche, die an Wald verloren gehen, jene, die der Siedlungstätigkeit zum Opfer fallen, um etwa das vierfache übersteigt. Betroffen sind von diesem Prozess derzeit alpine und subalpine Regionen mit weniger produktiven Böden und aufwändig zu bewirtschaftenden Lagen. Der Flächenverlust ist insofern relevant, als diese Landschaften häufig Identität stiftend und artenreich sind. Der Grund für die angesprochene Entwicklung ist überwiegend in den veränderten Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion zu suchen, die die Aufgabe der Bewirtschaftung von Grenzertragsböden erzwingen.

Die Raumordnung nimmt unter anderem die Sicherung des Naturbestandes im Sinne des Leitbildes der Nachhaltigkeit für sich in Anspruch. Abgesehen von einschlägigen Förderprogrammen an der Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, soll daher hier die Frage beantwortet werden, welche Beiträge die Raumordnung zum Schutz der Kulturlandschaft leistet. Lediglich die Bundesländer Niederösterreich und Oberösterreich haben für das Instrument des Flächenwidmungsplanes Regelungen vorgesehen, die über die Beachtung von Raumordnungszielen im Rahmen der Planung hinausgehen. Es können dort Flächen ausgewiesen werden, die in Verbindung mit einer weiteren Rechtsmaterie, dem Flurschutz, die Durchführung einer Kulturumwandlung, welche alle relevanten Arten einer Bestockung mit forstlichen Gehölzen einschließlich der natürlichen Sukzession berücksichtigt, reglementieren.

Die Umsetzung bedeutet in der Praxis eine massive Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten auf den betroffenen Flächen und ist demnach nicht unumstritten. Der Versuch einer Regelung in Niederösterreich wurde bereits vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben und erst im Jahr 2007 in neuer Form wieder beschlossen. Darüber hinaus kann die Frage gestellt werden, ob die Raumordnung mit ihren Instrumenten überhaupt die geeignete Rechtsmaterie ist, Kulturflächenschutz räumlich umzusetzen. Der selbst erhobene Anspruch des Fachbereichs auf die Sicherung des Naturbestandes muss aber die Bereitschaft zur Folge haben, die vorhandenen Instrumente als Plattform für die Problemlösung zur Verfügung zu stellen und damit diese Verantwortung auch zumindest in Teilen zu übernehmen.

Neben einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, einschließlich Transparenz bei der Festlegung und Überwachung der Ergebnisse, ist eine Reihe begleitender Maßnahmen in den Bereichen Information, Förderung und Partizipation notwendig, um sinnvollen Schutz erreichen zu können. Schließlich sollte aber auch das kontrollierte Zulassen von Bewaldung in einzelnen Regionen Teil der Lösungsstrategie sein, denn es werden kaum ausreichende Ressourcen vorhanden sein, um alle offenen Kulturlandschaften in Österreich entgegen den betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten der landwirtschaftlichen Nutzung langfristig erhalten zu können.

Abstract

The report on hand puts the contribution of Austria's spatial planning instruments to the conservation of open cultural landscapes against forestation up for discussion. In Austria the spread of open cultural landscapes decreases because of the economic changes in agriculture. Especially alpine regions suffer from a loss of such landscapes, because they have a significant share of soils of marginal revenue. The development is remarkable, because the natural scenery is a relevant part of Austria's identity and also these landscapes bear high quality in biodiversity. In this context it is interesting to mention that the influence of forestation exceeds housing and transport by a factor of four.

Circles of experts in spatial planning give conservation of natural resources in the sense of sustainability an important role in their own field. Aside of co-funding measures of nature conservation in agriculture this master thesis shows the contribution of spatial planning's legal instruments to protect open cultural landscapes. Only two of Austria's nine provinces, Lower Austria and Upper Austria allow their municipalities to define strict regulations. In their so called land use plan, which is compulsory for all Austrian municipalities, they can define areas, where all forms of forestation including natural succession are regularized. This was made possible by linking two different fields of provincial legislation, spatial planning and agriculture.

The implementation is not without controversy, as it means significant restrictions for agricultural land use. The first attempt of legal regulation in Lower Austria was repealed by the constitutional court and just passed again in revised form in 2007. Besides legal aspects it can be discussed, whether spatial planning's legal instruments are qualified to protect open cultural landscapes (and not those of e.g. nature conservation). As relevant experts in this field claim to protect natural resources as one of their major tasks, they will have to accept responsibility and provide the legal instruments as a medium for the solution of these tasks.

To achieve efficient protection it is necessary to improve the legal conditions by making the process of regulation transparent to the public and carrying out a monitoring of the results on the one hand. On the other hand raising awareness, public participation, information and public funding will be essential additionally. Finally also a controlled process of reforestation will be unavoidable in some of Austria's remote regions as public resources will not be sufficient to conserve open cultural landscapes in opposition to the economic conditions in agriculture.

1 Einführung

1.1 Ausgangslage

> „Widersprüche kennzeichnen die unterschiedlichen Ansprüche und Zugänge zu Landschaft. Am Bauernhof, in der Gemeinde, in der Region stoßen diese dann aufeinander…“ (Hebertshuber, 2000, S. 93)

Unsere Umwelt ist durch Jahrtausende lange menschliche Tätigkeit in unterschiedlichen Abstufungen überprägt und nur in wenigen, kleinen Gebieten sind natürliche Lebensräume verblieben. Ohne zu diesem Zeitpunkt auf eine genauere Definition der Begriffe einzugehen (näheres dazu in Kapitel 2.1), sind demnach Landschaft und Kulturlandschaft in Mitteleuropa und damit auch in Österreich mit Ausnahme von bisher touristisch nicht erschlossenen Hochgebirgsräumen weitgehend gleichzusetzen (vgl. Weiss, 1996, S. 45).

Unsere Gesellschaft hat zu dieser Landschaft, deren Gestalt das selten bewusst, meist unbewusst herbeigeführte Ergebnis ihrer Bewirtschaftung darstellt, ein durchaus ambivalentes Verhältnis entwickelt. Ihre Nutzung ist selbstverständlich, es ist die Grundlage menschlichen Lebens. Immer mehr Nutzungsansprüche stoßen aber auf massiven Widerstand, wobei vor allem die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes – also der ästhetische Wert von Natur – eine der stärksten Motivationen darstellt (Seiler, 1999, S. 47).

Für die Politik und für interessierte Laien steht die veränderte Gestalt der Kulturlandschaft als Symbol für die Zerstörung der „Natur“ und ist damit ein Verdichtungssymbol für komplexe Vorgänge. „Sie [Anm.: Verdichtungssymbole] signalisieren wie eine Fahne in der Schlacht Gefahr und Handlungsnotwendigkeit, beschreiben aber die Gefahrensituation nicht genauer. Das Verdichtungssymbol gewinnt in unterschiedlichen Prozessen an Kraft. Seine Wirkung erhöhen spektakuläre Einzelfälle durch sofortige Verallgemeinerung. Unterstützung gewähren auch Bekenntnisse bekannter Persönlichkeiten, unabhängig von deren Fachkompetenz…“ (Krott, 1994, S. 299 f.).

Obwohl die Ästhetik als Verdichtungssymbol die komplexen Vorgänge in der öffentlichen Diskussion im wissenschaftlichen Sinn verschleiert oder sogar verkehrt, ist sie die begreifbare Schnittstelle zu Politik und Laien und daher das bedeutendste Kommunikationsmittel, um dort Entscheidungsgrundlagen verständlich vermitteln zu können. Darüber hinaus nimmt die Gestalt in vielen Definitionen die zentrale Bedeutung für den Landschaftsbegriff und sein Verständnis ein.

Aufgrund der Gefahr der Reduktion auf ein Verdichtungssymbol greift es zu kurz, einen Diskurs über Kulturlandschaft auf die Ästhetik zu beschränken. Eingriffe in die Landschaft bedeuten ihrem Umfang entsprechend Veränderungen in Ökosystemen, in der Kulturgeschichte sowie im Wirtschaftssystem und betreffen daher eine Reihe weiterer Interessen. So wird die Bedeutung der Kulturlandschaft zum Beispiel aus Sicht des Landschaftsverbandes Rheinland in folgenden fünf Punkten zusammengefasst (Burggraaff, Hein, 1998, S. 64):

1. „Erhaltung kultureller Eigenart,
2. Förderung der identifikationsfördernden und heimatstiftenden Kraft der Kulturlandschaft,
3. wichtige Grundlage für den Biotop- und Artenschutz,
4. Verbesserung der Chancen für einen umwelt-, sozial- und kulturverträglichen Tourismus,
5. Darstellung der Grundlage für die nachhaltige und verträgliche Nutzung regionaler endogener Potentiale."

Die genannte Zusammenfassung muss als Typisierung verstanden werden, die sich in eine Vielzahl einzelner Interessen aufteilt. Diese widersprechen sich vielfach, und so ist eine Abwägung notwendig, die zum Beispiel in Form von Gesetzen, in vielen Fällen jedoch erst bei der Umsetzung im Einzelfall erfolgt.

Die Landwirtschaft ist gemessen an der Flächenausdehnung der zweitgrößte Nutzungstyp und beansprucht rund 40 % (Statistik Austria, 2007a) der Landesfläche Österreichs. Im Zusammenhang mit der Nutzung der Kulturlandschaft werden ihr im Zuge der oben genannten Konflikte zwei Umstände besonders angelastet:

- die Schädigung der Umwelt und die Entleerung von Teilen der Landschaft als Folge der Intensivierung der Bewirtschaftung in Gunsträumen
- die Neubewaldung und damit der Verlust von Teilen der offenen, d.h. nicht bewaldeten Kulturlandschaft als Folge der Extensivierung der Bewirtschaftung in Ungunsträumen

Beides führt zu einer tief greifenden Veränderung der jeweiligen Kulturlandschaft, die dann vor allem aus Sicht der urban geprägten Bevölkerung deutlich von deren Idealbild einer solchen abweicht.

Die Bedeutung dieses Konflikts wird deutlich, wenn gegenüber gestellt wird, dass etwa 5,5 % der Bevölkerung 90 % der Landesfläche bewirtschaften und gestalten – Land- und Forstwirtschaft zusammengenommen (Statistik Austria, 2007a, Statistik Austria, 2007b, S. 25). Sie versorgen damit die Bevölkerung vorwiegend mit Lebensmitteln, aber auch mit anderen Rohstoffen. Die verbleibenden 94,5 % der Bevölkerung, die nicht in der Land- und Forstwirtschaft tätig sind, erwarten aber in der Regel keine Versorgungs- sondern eine Erholungslandschaft, die in ihrer Gestalt im Idealfall jener des ausgehenden 19. Jahrhunderts gleicht. Direkte Nutzenaspekte sind dabei nebensächlich.

Aus Sicht der Raumplanung ist dieser Themenbereich damit aus zwei Gründen von besonderem Interesse:

1. Die unterschiedlichen Ansprüche werden alle auf jenen „einzigen" Raum, der uns zur Verfügung steht, angemeldet, beim Versuch ihrer Durchsetzung sind Interessenskonflikte vorprogrammiert. Eines der zentralen Ziele der Raumplanung ist die Lösung solcher Konflikte durch vorausschauende Planung.
2. Aus räumlicher Sicht ist von dieser Problemstellung fast die Hälfte des Staatsgebietes betroffen, auf dessen Entwicklung die Raumplanung auf gesetzlichem Weg trotz verfassungsrechtlicher Einschränkungen Einfluss nehmen kann.

   „Boden und Landschaft unterliegen ständig qualitativen Beeinflussungen, die freie Landwirtschaft wird durch menschliche Aktivitäten laufend eingeschränkt. …

> kommt es auch zu Veränderungen der (landschafts)ökololgischen Verhältnisse und des Landschaftsbildes. … Die Raumordnung kann durch gezielten Einsatz ihrer Instrumente zur räumlichen Eingrenzung der Siedlungstätigkeit und zum pfleglichen Umgang mit dem Komplementärraum der Siedlungsgebiete – dem Freiraum – beitragen.“ (Österreichische Raumordnungskonferenz, 1992, S. 44)
>
> Da sich die Raumplanung bis in die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts vorwiegend mit dem Bauland befasst hat, stellt sich damit die Frage, in wie weit sie einen Anspruch auf diesen Einfluss im Grünland in der Praxis auch tatsächlich geltend macht.

In dieser Arbeit soll daher die Frage gestellt werden, welche Beiträge die Raumordnung in diesem Sinne zur Entwicklung der offenen Kulturlandschaften leistet, ob diese den Erfordernissen entsprechen und in wie weit eine Ausweitung oder Beschränkung erforderlich erscheint.

1.2 Stand der wissenschaftlichen Diskussion

1.2.1 Der Stand in Österreich

In Österreich erfolgt eine intensive Diskussion zum Zustand und zur Entwicklung der Kulturlandschaft etwa seit Mitte der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Der Schwerpunkt der Bearbeitungen lag zunächst bei der Erfassung österreichischer Kulturlandschaften.

So wurde 1989 eine repräsentative, österreichweite Kartierung von Testgebieten veröffentlicht (Fink et al., 1989), die anhand von 10 Gebieten eine regional differenzierte Betrachtung von Kulturlandschaften ermöglichen sollte. Darauf aufbauend wurde 1992 eine Arbeit zur ökologischen Charakteristik österreichischer Kulturlandschaften publiziert (Wrbka, 1992). Als Vorbereitung zum EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 wurden auch in den Mitgliedsstaaten angewendete Förderprogramme auf ihre Übertragbarkeit untersucht (Paar, Tiefenbach, 1990). Träger dieser Tätigkeiten war in erster Linie das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie gemeinsam mit dem Umweltbundesamt.

Die Durchführung erfolgte jeweils mit einem starken naturwissenschaftlichen Hintergrund, bei dem die Kulturlandschaftsgenese nicht berücksichtigt wurde. Dem entsprechend hoch sind die Erarbeitung differenzierter Kartierungsmethoden und Problemfelder des Kulturlandschaftsschutzes zu bewerten (Čede, 1997, S. 218).

In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde mit den Vorarbeiten für einen Forschungsschwerpunkt Kulturlandschaft begonnen, wobei sich die verantwortlichen Stellen, allen voran das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, bei der Programmentwicklung an den Ergebnissen einer Evaluierung der in den Jahren 1983 bis 1989 intensiv betriebenen Waldschadensforschung (200 Wissenschafterinnen und Wissenschafter) in Österreich orientiert haben. Dort wurde festgestellt, dass die Umweltwissenschaft dem Anspruch interdisziplinärer Problemlösung nur über inter- und multidisziplinäre Forschungsmethoden gerecht werden kann (Krott, 1994, S. 266).

Demnach haben interdisziplinäre Teams (350 Wissenschafterinnen und Wissenschafter) in den Jahren 1994 bis 2004 in vierzig Modulen zum Leitthema „nachhaltige Ent-

wicklung von Landschaften und Regionen“ gearbeitet. In einer ersten Programmphase (KLF1) wurden zum Beispiel die Themenfelder Indikatoren der Nachhaltigkeit, Biodiversität und Lebensqualität oder Multifunktionalität und Nutzungskonflikte bearbeitet. Themenfelder wie historische Entwicklung – zeitliche Dynamik, gesellschaftliche Infrastruktur oder nachhaltige regionale ländliche Entwicklung waren Schwerpunkte in der zweiten Programmphase (KLF2). (Begusch-Pfefferkorn, 2001, S. 54)

Die Ergebnisse des Moduls SU1 der ersten Programmphase, Rechtsbestimmungen und ihre Auswirkungen auf die Kulturlandschaft konnten nur eingeschränkt zur Klärung der Fragen in der vorliegenden Diplomarbeit beitragen. In einzelnen Punkten wird darauf in weiterer Folge Bezug genommen.

Darüber hinaus wurde der Themenbereich Kulturlandschaft in mehreren Diplomarbeiten behandelt. Allgemein wird der Zusammenhang zwischen der Veränderung von Kulturlandschaften und der Entwicklung der Landwirtschaft sowie der Siedlungstätigkeit beschrieben (vgl. Schmidsberger, 1995), eine Fokussierung erfolgt durch die Beurteilung der Auswirkungen des Beitritts zur Europäischen Union durch neue Optionen der Projektfinanzierung durch entsprechende Fördermittel (vgl. Tilp, 1999). Dazu sei der Querverweis in die Praxis gestattet, dass seit dem EU-Beitritt Österreichs viele Bundesländer in der Regel als Kulturlandschaftsprojekte bezeichnete Initiativen durchgeführt haben, deren Ziel nicht nur der Schutz der Kulturlandschaft, sondern vielfach die Stärkung des ländlichen Raumes im Gesamten ist.

Mit dem Entstehen rechtlicher Festlegungen beschäftigen sich Diplomarbeiten seit Beginn der 90er-Jahre auch mit der Raumplanung als Teil des Akteurskreises. Im Zentrum der Betrachtungen liegt dabei das Bundesland Niederösterreich, wo auf regionaler Ebene im Jahr 1982 so genannte landwirtschaftliche Vorrangzonen im regionalen Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt – Neunkirchen (vgl. Hainfellner, 1996) und auf lokaler Ebene im Jahr 1992 so genannte landwirtschaftliche Vorrangflächen im Flächenwidmungsplan der Gemeinden (vgl. Wagenknecht, 1992) als Festlegungen der nominellen Raumordnung erstmals Anwendung finden. Bezüglich der regionalen Festlegungen erfolgte eine Untersuchung über ihre Wirksamkeit mittels Interviews betroffener Akteure, auf lokaler Ebene wurden Möglichkeiten zur Abgrenzung geeigneter Flächen erörtert. Beide Arbeiten sehen den Schwerpunkt der Festlegungen im Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen vor Bebauung in Agglomerationsräumen.

Die Bedrohung offener Kulturlandschaften durch die Neubewaldung ist dagegen eine Entwicklung des ländlichen Raumes. Die Anwendungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Vorrangflächen wurden dabei ebenfalls bereits beschrieben (vgl. Ludwig, 2001), wobei hier eine Reihe von Aspekten unberücksichtigt blieb bzw. vertieft dargestellt werden kann:

- Darstellung der Situation in Österreich – die Arbeit fokussiert auf das Bundesland Niederösterreich
- Darstellung einer Übersicht von Beiträgen der Raumordnung – die Arbeit fokussiert ausschließlich auf die Anwendung landwirtschaftlicher Vorrangflächen
- Vertiefung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangflächen, Aspekte der praktischen Anwendung

1.2.2 Der Stand in ausgewählten Nachbarländern Österreichs

In **Deutschland** wurde die Tradition der Kulturlandschaftsforschung vor allem seitens des Fachbereiches der Geographie durch Kontroversen über den Landschaftsbegriff selbst und den wissenschaftlichen Umgang damit in den 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts unterbrochen (Schenk, 1997, S. 4). Vor allem durch die Konkurrenz anderer Disziplinen wie der Landschaftsplanung wurden seit Ende der 80er-Jahre vermehrt Einzelinitiativen im Bereich geographischer Forschungen begonnen, deren Ergebnisse aber bis heute zu keinem gemeinsamen Verständnis von Kulturlandschaftspflege zusammengeführt wurden. Auch besteht derzeit kein spezifischer Forschungsschwerpunkt im Bereich der Kulturlandschaft.

Die Anzahl von Publikationen und Tagungen zum Thema Kulturlandschaft ist jedoch groß, ebenso die Bandbreite der bearbeiteten Themen. Sie reicht von allgemeinen Grundlagen zu Zustand und Entwicklung über Ziele der Kulturlandschaftspflege bis hin zur Beschreibung von Pilotvorhaben einschließlich neuer Arbeitsmethoden unter Zuhilfenahme digitaler Instrumente (Fernerkundung, geographische Informationssysteme). Einen auffallend großen Anteil hat dabei die historisch-geographische Fachplanung, deren Forschungsansatz daher die Schwerpunkte und Art der Ergebnisse dominiert. Eine Übersicht dazu geben Schenk, Fehn, Denecke (1997) in einem Sammelband, der aus einer Initiative des Arbeitskreises Kulturlandschaftspflege in der Deutschen Akademie für Landeskunde entstanden ist.

Mit die längste Tradition in der modernen Kulturlandschaftsforschung besteht in der **Schweiz**, wo bereits zu Beginn der 60er-Jahre vom Schweizerischen Bund für Naturschutz (SBN), dem Schweizer Heimatschutz (SHS) und dem Schweizer Alpenclub (SAC) die Ergebnisse einer landesweiten Inventarisierung zu erhaltender Landschaften und Naturdenkmäler vorgelegt wurde (Schenker, 1997, S. 211). Aufgrund der geographischen Lage liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung alpiner und subalpiner Kulturlandschaften.

Die Verflechtung zwischen Forschung und politischer Umsetzung erscheint sehr eng. So wurde das gesamtschweizerische „Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler“ unter wissenschaftlicher Beratung laufend nachgeführt und zuletzt 1996 durch Beschluss des Bundesrates in aktualisierter Form in Kraft gesetzt. Auch wird die „Landschaft Schweiz“ im so genannten Landschaftskonzept Schweiz aus dem Jahr 1998 bereits einem aktuellen Bild entsprechend integral und flächendeckend verstanden (Egli, 2001, S. 182).

1.3 Problemstellung, Ziel und Rahmen der Arbeit

In den vergangenen Jahrzehnten nehmen offene Kulturlandschaften bezogen auf ihre flächenhafte Ausdehnung in bedeutendem Ausmaß ab. Wesentliche Einflussfaktoren sind dabei die Ausdehnung des Siedlungsraumes und die Zunahme der Waldflächen, wobei in Österreich in den Jahren 1979 bis 1993 mit durchschnittlich 0,7 ha pro Stunde eine doppelt so große Fläche dem Waldzuwachs, als mit durchschnittlich 0,35 ha pro Stunde der Siedlungstätigkeit zum Opfer gefallen ist (Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, 1999, S. 10).

Offene Kulturlandschaften erfüllen, wie in der Beschreibung der Ausgangslage bereits angesprochen und in Kapitel 2.5 genauer beschrieben, wesentliche Aufgaben, sodass ein Rückgang in dem oben beschriebenen Ausmaß eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik rechtfertigt.

Die nominelle Raumordnung ist eine jener Rechtsmaterien, die mit ihren Festlegungen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Raumes nehmen kann, worauf sich die **zentrale Problemstellung dieser Diplomarbeit** bezieht:

> **Welche Beiträge liefert die Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften vor der Neubewaldung in Österreich?**

Nun soll eine Reihe von Einzelfragen gestellt werden, die bei der Untersuchung dieser Frage zu beantworten sind:

- Wie haben sich die offenen Kulturlandschaften in Österreich bis zum heutigen Zeitpunkt entwickelt?
- Welche „driving forces“ haben Kulturlandschaften bisher verändert, haben rechtliche Festlegungen dabei eine Rolle gespielt? Können sich Strategien für die zukünftige Entwicklung diese Kräfte zu Nutze machen oder stehen sie ihnen entgegen?
- Wie ist die heutige Situation einzuschätzen? Bedürfen offene Kulturlandschaften gesonderter Schutzinstrumente?
- Wo sollen offene Kulturlandschaften erhalten werden?
- Welche Ziele sollen dabei verfolgt werden? Wer definiert diese Ziele?
- Welche Instrumente der Raumplanung stehen zum Schutz offener Kulturlandschaften zur Verfügung?
- Welche Wirkung haben die zur Verfügung stehenden Instrumente?
- Bestehen Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität? Welche Beiträge kann die Raumordnung zur Erhaltung offener Kulturlandschaften liefern?

Daraus ist auch **das Ziel der vorliegenden Arbeit** abzuleiten:

Basierend auf der Auswertung der bestehenden rechtlichen Bestimmungen und bisheriger Erfahrungen sollen Perspektiven für die weitere Entwicklung des Schutzes offener Kulturlandschaften dargestellt werden.

Der **Rahmen der Arbeit** kann zum einen damit beschrieben werden, dass die Frage, ob offene Kulturlandschaften grundsätzlich schützenwert sind, nicht diskutiert wird. Lediglich Kapitel 2.5 erörtert in kurzer Form den Nutzen offener Kulturlandschaften, um darauf hinzuweisen, dass die Definition des Schutzbedarfs in erster Linie eine Frage gesellschaftlicher Werthaltungen ist, die im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeit im besten Fall empirisch für einen bestimmten Zeitpunkt, nicht aber mit genereller Gültigkeit beantwortet werden kann.

Zum anderen besteht eine große Zahl von Instrumenten, um ein Schutzziel erreichen zu können. Wytrzens typisiert diese Mittel nach Verbindlichkeitsgrad bzw. Eingriffsintensität wie folgt (Wytrzens, 1994, S. 398-410):

- Zwangsmittel
- Anreizmittel
- Informationsmittel
- Organisationsmittel
- Gestaltungsmittel

Die Untersuchungen der vorliegenden Arbeit beschränken sich mit der Bearbeitung der nominellen Raumordnung aufgrund des großen Gesamtumfangs auf gesetzlich festge-

legte Zwangsmittel. Eine Auswahl der übrigen Instrumente wird bei der Beschreibung der Fallbeispiele angedeutet und spielt im Rahmen der zukünftigen Perspektiven eine Rolle.

Schließlich erfolgt die Einschätzung der Wirksamkeit vorhandener Instrumente mittels Interpretation der rechtlichen Festlegungen und die Analyse ihrer Anwendung in konkreten Fallbeispielen. Sinnvoll wäre darüber hinaus ein flächendeckendes Monitoring von Gemeinden, welche die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel eingesetzt haben, um im Vergleich mit anderen Gemeinden deren Treffsicherheit zu prüfen. Dies übersteigt jedoch die Möglichkeiten der vorliegenden Arbeit.

1.4 Aufbau der Arbeit, methodische Vorgangsweise

Ziel der gewählten Vorgangsweise ist es, zunächst die entscheidenden Auslöser für Veränderungen der Kulturlandschaft zu erarbeiten und dabei zu ergründen, auf welche Weise sie ihre Wirkung entfaltet haben. Dazu werden in **Kapitel 2 „Kulturlandschaft in Österreich“** nach einer eingehenden Definition des Begriffs der Kulturlandschaft und seines Umfeldes die wesentlichen Charakteristika einer Kulturlandschaft beschrieben. Es folgt eine Darstellung über Entwicklung und gegenwärtige Situation von Kulturlandschaften, die auf mitteleuropäischer Maßstabsebene beginnt und sich in der Gegenwart auf den Status in Österreich konzentriert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Beschreibung von Phasen besonders gravierender Veränderungen unter Berücksichtigung der oben bereits angesprochenen Auslöser. Schließlich werden noch Aspekte zu Nutzen und Wert einer Kulturlandschaft beleuchtet.

In **Kapitel 3 „Rechtliche Regelungen im Bereich der Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften“** erfolgt nach einer Beschreibung des Rahmens für die Raumordnung in Österreich eine Sichtung der rechtlichen Festlegungen, die derzeit zum Schutz gegen die Neubewaldung offener Kulturlandschaften in den Bundesländern in diesem Bereich bestehen.

Im Detail erfolgt diese Bearbeitung in **Kapitel 4 „Aspekte der Umsetzung im Bundesland Niederösterreich“**. Neben der Darstellung der rechtlichen Festlegungen werden einzelne Fallbeispiele und die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen beschrieben.

In **Kapitel 5 „Wirksamkeit und Eignung der Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften “** wird eine Beurteilung der Wirksamkeit der Instrumente in der nominellen Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen aus den niederösterreichischen Fallbeispielen vorgenommen.

Kapitel 6 „Perspektiven und Resümee“ zeigt Perspektiven für die weitere Entwicklung der Raumordnung und ihrer Bedeutung für den bearbeiteten Bereich aus Sicht des Autors und schließt mit einem zusammenfassenden Resümee.

Aufgrund der zum Themenkreis der Kulturlandschaft reichhaltig zur Verfügung stehenden Bibliographie erfolgt die Bearbeitung des Themas im Wesentlichen auf Basis der vorhandenen Literatur. Für das Bundesland Niederösterreich stehen die Projektdoku-

mentationen zweier Fallbeispiele sowie die Unterlagen zu einem Entscheid des Verfassungsgerichtshofes zur Verfügung.

Detaillierte methodische Angaben zur Recherche der rechtlichen Bestimmungen werden zu Beginn von Kapitel 3 gegeben.

2 Kulturlandschaft in Österreich

2.1 Der Begriff der Kulturlandschaft und sein Umfeld

Im Umfeld des Begriffes der Kulturlandschaft besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen, die einerseits die verschiedenen Sichtweisen des Themas, andererseits die voneinander abweichenden fachlichen Meinungen betreffend den Umgang mit der Landschaft widerspiegeln.

Es ist nicht Ziel dieser Arbeit, diesen Begriffsdefinitionen eine weitere hinzuzufügen oder deren Nuancen zu diskutieren, sondern einen kurzen Überblick über die Vielfalt zu geben und jene Bedeutung herauszustreichen, in deren Sinn der Autor seine Arbeit weiter verfolgen will.

Demnach werden zunächst unterschiedliche Zugänge zum Schlüsselbegriff der Landschaft dargestellt, um darauf aufbauend Kulturlandschaft näher zu beschreiben. Dabei wird vor allem die Spezifizierung der so genannten offenen Kulturlandschaft näher erläutert. Weitere wesentliche Begriffe im Themenumfeld sind die Neubewaldung und der Schutzbegriff, auf die abschließend eingegangen wird.

2.1.1 Der Begriff der „Landschaft“

Zum Begriff der Landschaft bestehen zwei grundsätzlich voneinander unterschiedliche Sichtweisen, wobei sie jeweils von der objektiven bzw. der subjektiven Beschreibbarkeit des Objekts ausgehen.

So wird zum einen von einer so genannten „Reallandschaft“ (Jessel, 1995, S. 9) ausgegangen, die aus Materie besteht, die von Naturgesetzmäßigkeiten bestimmt wird und daher zumindest selektiv von den Naturwissenschaften untersucht und beschrieben werden kann (Becker, 1998, S. 45). Diese Sichtweise geht nicht von einem ganzheitlichen Zugang zur Landschaft aus, vermutlich wäre dies zu komplex, sondern erfasst bewusst einzelne Naturausschnitte wie den Boden, die Vegetation oder die Atmosphäre und klammert alle anderen in ihrer Betrachtung zumindest vorerst aus. Daraus haben sich die entsprechenden Forschungs- und Planungsdisziplinen herausgebildet.

Dem gegenüber steht die so genannte „Mentallandschaft“ (Jessel, 1995, S. 9), die erst durch den Wahrnehmungsprozess des Menschen entsteht. Dabei spielen Gedanken, Interpretationen und Assoziationen (Becker, 1998, S. 45) eine große Rolle, da Menschen dazu neigen, in einem real vorhandenen Objekt das zu sehen, was zuvor zu sehen gelernt wurde (Lehmann, 1973, S. 48). Diese Sichtweise glaubt insofern von einem ganzheitlichen Zugang auszugehen, da bei der Wahrnehmung der Landschaft Eindrücke unabhängig von den oben genannten, bewusst gewählten Naturausschnitten aufgenommen werden. Dies entspricht deshalb objektiv nicht den Tatsachen, da der Mensch aufgrund seiner Erfahrungen einzelne Teile „ausblendet“ oder auf seine individuelle Art und Weise interpretiert. Jeder Mensch sieht und versteht daher den gleichen Ausschnitt einer Reallandschaft anders.

Dies ist vor allem für die Planungsdisziplinen mit einem breit angelegten Arbeitsauftrag, aber auch für die Gesetzgebung von besonderer Bedeutung, da ausschließlich Teile der „Reallandschaft“ planbar sind, die „Mentallandschaft“ außerhalb des Einflussbereiches der räumlich gestaltenden Planung liegt und daher auf einer anderen Ebene betrachtet werden muss.

Selbstverständlich befindet sich die Reallandschaft immer in der Gegenwart, sie enthält jedoch eine mehr oder weniger große Zahl von Strukturen und Elementen, die in der Vergangenheit entstanden sind, was zu einer historisch stark beeinflussten Wahrnehmung führt. Mit dieser werden Bilder und Bedeutungen verwoben, die uns entsprechend unserer kulturellen Entwicklung mitgegeben werden, vielfach Idealvorstellungen einer Landschaft wie sie nicht zuletzt zur Vermarktung von Produkten in der Werbung projiziert werden (vgl. Jessel, 1995, S. 9).

2.1.2 Der Begriff der „Kulturlandschaft“

Eine aktuelle Definition des Kulturlandschaftsbegriffes entstammt dem österreichischen Forschungsschwerpunkt Kulturlandschaft und lautet wie folgt:

> „Kulturlandschaft ist ein nach unterschiedlichen Kriterien abgrenzbares räumlich wahrgenommenes System der Erdoberfläche, das aus natürlichen und anthropogen beeinflussten Systemelementen besteht, die in komplexen Wirkungsmustern eine ständige Veränderungsdynamik produzieren.“ (Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, 1999, S. 9)

Ziel dieser Beschreibung war es, „eine allgemein gültige und akzeptierte Formel zu finden“ (ebd.), in deren Zentrum der Veränderungsprozess in einer Kulturlandschaft steht. Dieser kann durch einschneidende Ereignisse sehr rasch, aber auch schleichend vor sich gehen, wobei sowohl anthropogene als auch natürliche Einflüsse zu der Veränderung beitragen oder sie auslösen können.

Ein anderer Weg der Definition, über den in den Geowissenschaften seit langer Zeit Konsens besteht, wird damit beschritten, zugleich das komplementäre Begriffspaar Naturlandschaft – Kulturlandschaft zu beschreiben. Dies kann beispielhaft wie folgt geschehen:

> „Die Naturlandschaft ist die sinnlich wahrnehmbare Ausstattung eines nicht durch das Wirken des Menschen geprägten Landschaftsraumes und deren Beschaffenheit. Die Kulturlandschaft ist die sinnlich wahrnehmbare Ausstattung eines mehr oder weniger stark durch das Wirken des Menschen geprägten Landschaftsraumes und deren Beschaffenheit.“ (Quasten, Wagner, 1997, S. 81 f.)

Genau genommen sind Naturlandschaften nicht mehr existent, da der Mensch alleine durch die Verschmutzung der Atmosphäre die Entwicklung nahezu aller Lebensräume beeinflusst. Entsprechend einer fachlich weiter gefassten Sichtweise sind in Österreich lediglich sehr kleine Relikte vornehmlich im hochalpinen Raum vorzufinden, die bislang keiner unmittelbaren anthropogenen Nutzung unterzogen worden sind.

Mit dem Ziel einer klareren Definition des Begriffes der Kulturlandschaft für die weitere Verwendung in der gegenständlichen Arbeit kann dieser, der oben genannten Beschreibung folgend, weiter untergliedert werden.

So kann eine Landschaft, die (abgeleitet vom lateinischen Wort colere, bebauen) vorwiegend durch bäuerliche Kulturtätigkeit umgestaltet wurde, als naturnahe Kulturlandschaft bezeichnet werden (Weiss, 1996, S. 45). Nicht zwingend mit dieser Definition verbunden, ist die Nähe einer Landschaft zu einem Natur- oder „Urzustand". Auch wird damit nicht der Status in Bezug auf die potentielle Klimax beschrieben. Die Naturnähe bezieht sich vielmehr auf die Intensität, mit der der Mensch naturräumliche Restriktionen für die Bewirtschaftung überwunden hat.

Davon unterscheidet sich die technisch-industriell überprägte Zivilisationslandschaft, in der das „Hergestellte und beliebig Reproduzierbare" (ebd.) dominiert. Ohne sich der wertend anmutenden Erklärung des Begriffs durch den Zitierten anzuschließen, versteht der Autor darunter vor allem urbane und suburbane Räume mit einer durch Siedlungstätigkeit, Wasserwirtschaft und Materialgewinnung geprägten Struktur und verwendet den Begriff weiter in diesem Sinne.

Ohne dass dadurch per se eine scharfe räumliche Trennung in der Natur ermöglicht wird, erleichtert es dennoch das Verständnis auf einer abstrakteren Ebene. Erschwert wird die Verwendung aus Sicht des Autors dagegen dadurch, dass in den vergangenen Jahrzehnten vor allem durch Erholung und Freizeit geprägte Nutzungsformen von Landschaften entstanden sind, die eindeutig nicht bäuerlicher Tätigkeit zuzuordnen sind, jedoch trotzdem Kulturlandschaften erzeugen, die dem Verständnis des Autors eher naturnahen Kulturlandschaften gleichen, denn technisch-industriell überprägten Zivilisationslandschaften (wobei Weiss an diesem Punkt vermutlich nicht die Ansicht des Autors teilen würde). Gemeint sind damit vor allem Nutzungen wie Golfanlagen oder naturnah gestaltete Freizeitzentren wie zum Beispiel Badeseen.

In der weiteren Folge wird in der gegenständlichen Arbeit der Begriff der Kulturlandschaft im Sinne der oben genannten Definition der naturnahen Kulturlandschaft verwendet, wobei nicht landwirtschaftliche Nutzungen eingeschlossen sind, sofern die naturräumlichen Restriktionen, analog zur bereits getroffenen Definition der Naturnähe bei bäuerlicher Bewirtschaftung, mit entsprechend geringer Intensität überwunden worden sind.

2.1.3 Der Begriff der „offenen Kulturlandschaft"

Bei präziser Auslegung der oben zuerst genannten Definition der Kulturlandschaft sind dieser auch Wälder zuzurechnen, da diese in Österreich seit dem Mittelalter ebenfalls zum überwiegenden Teil vom Menschen bewirtschaftet werden (Arnold et al., 1985, S. 6). Eine erste Einschränkung erfolgt in der weiteren Gliederung nach WEISS, die sich auf die vorwiegend bäuerliche Bewirtschaftung bezieht. Dies schließt jedoch die Forstwirtschaft als landwirtschaftliches Nebengewerbe ebenso nicht aus.

Insofern bedeutet die Festlegung auf den Begriff der offenen Kulturlandschaft nach der Definition des Autors, dass damit alle mit Wald bestockten Flächen gemäß §1 des Forstgesetzes 1975[1] nicht Ziel der Bearbeitung sind.

[1] Forstgesetz 1975, BGBl 1975/440 idgF.

2.1.4 Die Begriffe der „Neubewaldung“ und der „Kulturumwandlung“

Mit Neubewaldung wird das Aufforsten oder das Aufkommen forstlichen Bewuchses auf Flächen bezeichnet, die bis zu diesem Zeitpunkt nicht Wald waren. Der Zustand der Neubewaldung tritt entsprechend §4 des Forstgesetzes im Falle der Aufforstung zehn Jahre nach ihrer Durchführung, im Falle der Naturverjüngung nach erreichen einer Überschirmung von fünf Zehnteln der Fläche durch forstlichen Bewuchs mit mindestens drei Meter Wuchshöhe ein.

Dies ist für die offene Kulturlandschaft insofern bedeutsam, dass Flächen ab diesem Zeitpunkt den rechtlichen Bestimmungen des Forstgesetzes unterliegen und der forstliche Bewuchs nur mehr mit einer Rodungsbewilligung beseitigt werden darf. Diese wird allerdings nur dann erteilt, wenn das öffentliche Interesse an einer anderen Nutzung das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Waldes überwiegt (§17 Forstgesetz). Bestehen Zweifel, ob eine Fläche Wald ist, wird von der zuständigen Behörde ein Feststellungsverfahren durchgeführt.

Die Neubewaldung ist zu unterscheiden von der Wiederbewaldung, die gemäß §13 des Forstgesetzes vom Eigentümer auf Kahlflächen (Waldflächen ohne jeglichen Bewuchs) und Räumden (Waldflächen mit einer Überschirmung von weniger als drei Zehntel) in einem gesetzlich festgelegten Zeitrahmen durchgeführt werden muss.

Der Begriff der Kulturumwandlung ist in den entsprechenden Landesgesetzen geregelt. Das niederösterreichische Kulturflächenschutzgesetz zum Beispiel beschreibt die Kulturumwandlung in §3 Abs.5 wie folgt:

> „Im Sinne dieses Gesetzes gelten als… Kulturumwandlungen:
> a) Aufforstungen,
> b) Anlage von Forstgärten und Forstsamenplantagen,
> c) Anlage von Christbaumkulturen,
> d) Anlage von Walnuss- oder Edelkastanienplantagen zur Gewinnung von Früchten
> e) Anlage von Kurzumtriebsflächen mit einer Umtriebszeit bis 30 Jahren sowie
> f) Duldung des natürlichen Anfluges ab Erreichen einer Überschirmung von zwei Zehntel der Grundfläche (Naturverjüngung).“

Die Kulturumwandlung ist demnach insofern umfassender als die Neubewaldung, als dass sie neben der Aufforstung die Errichtung von Anlagen einschließt, die entsprechend dem Forstgesetz nicht Wald sind, und die Naturverjüngung offensichtlich einem niedrigeren Schwellwert als jenem im Forstgesetz unterliegt.

2.1.5 Der „Schutzbegriff“ im Zusammenhang mit Kulturlandschaft

Als erste Annäherung wird eine Definition vorgeschlagen, die sich aus dem Fachbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ableiten lässt:

> „Schutz ist die Gesamtheit aller aktiven und passiven Maßnahmen, die der Erhaltung eines positiv bewerteten bestehenden Zustandes von Phänomenen der Landschaft bzw. deren gewünschter Weiterentwicklung oder der Rückgängigmachung bzw. der Kompensierung eines eingetretenen negativen Zustandes dienen.“ (Wagner, 1999, S. 19)

Beim Schutzbegriff geht es also darum, dass ein gewünschter Zustand der Landschaft mit geeigneten Maßnahmen erhalten oder erreicht wird. Jedoch hat sich bereits im Bereich des Naturschutzes gezeigt, dass Schutzmaßnahmen mittel- und langfristig erfolglos sind, wenn sie sich der Landschaftsdynamik entgegenstellen, um bestimmte Entwicklungszustände gleichsam einzufrieren (Suske, 1999, S. 110).

Umso mehr muss dies daher für den Schutz von Kulturlandschaften gelten, deren dynamische Veränderung in den folgenden Kapiteln noch näher beschrieben wird. Ein moderner Schutzbegriff wird daher nicht konservierend sondern dynamisch im Sinne einer aktiven Mitgestaltung von Entwicklungsprozessen verstanden.

2.2 Charakteristika einer Kulturlandschaft

2.2.1 Die Dynamik von Kulturlandschaften

Die bedeutendste Eigenschaft einer Kulturlandschaft ist die Dynamik. „Man könnte sagen: Das was an der Landschaft eigentlich eine Konstante ist, ist ihr steter Wandel“ (Jessel, 1995, S. 10). Dabei können von einem anthropozentrischen Standpunkt aus zwei Gründe für diese Veränderungen vorliegen: natürliche und anthropogene.

Natürliche Veränderungen finden in unterschiedlichen zeitlichen und räumlichen Maßstäben statt. Durch natürliche Sukzession entstehen unterschiedliche Lebensräume, zum Beispiel in langen Perioden wie die Wiederbesiedelung der Landschaften mit Pflanzen und Tieren nach einer Eiszeit. Naturkatastrophen wie Vulkanausbrüche oder Lawinen können jedoch auch Veränderungen über sehr kurze Zeiträume bewirken. Auch entwickeln sich Habitate selbst mit ungleicher Geschwindigkeit, wobei hier Auwaldgebiete und Hochmoore als sehr unterschiedliche Beispiele dienen können. Diese Vorgänge können auch als Naturgeschichte umschrieben werden (Becker, 1998, S. 46).

Aus räumlicher Sicht können Entwicklungen beschrieben werden, die von großräumigen klimatischen und geologischen Rahmenbedingungen beeinflusst werden und daher zu ähnlichen Ausprägungen in großen Gebieten führen. Als Beispiel sind auch heute die großen Wüstengebiete zu nennen, weite Waldgebiete könnten wir in Mitteleuropa finden, wenn nicht menschlicher Einfluss, wie im Anschluss beschrieben, zu anderen Ergebnissen geführt hätte. Auch hier spielen Naturkatastrophen eine Rolle, die in der Regel zu kleinräumigeren Veränderungen führen. Großräumige Veränderungen, wie sie durch Meteoriteneinschläge oder Tsunamis denkbar wären, sind eher selten.

Dem gegenüber steht die Einflussnahme des Menschen, der mit seinen Aktivitäten die Landschaft für seine Zwecke gezielt nutzt. Diese Nutzungen werden in Mitteleuropa seit mehreren tausend Jahren betrieben und dabei von der geschichtlichen Entwicklung der politisch-administrativen, ökonomischen und sozio-kulturellen Strukturen bestimmt. „Eine durch die menschlichen Nutzungen entstandene Landschaft ist somit historisch geworden und sozial konstituiert.“ (ebd.) Da die oben genannten Strukturen einem stetigen Wandel unterworfen sind, bedeutet nicht nur ein Eingriff in die Landschaft Veränderung, auch die Art der Landschaftsveränderung durch den Menschen ist dynamisch.

Beide Typen der Veränderung finden parallel statt und beeinflussen sich dazu gegenseitig, weil sich der Mensch an naturräumliche Veränderungen in gleichem Maß an-

passt, wie sich zumindest einzelne Elemente der Landschaft an menschliche Tätigkeit anpassen, wie zum Beispiel die Fauna und mit ihr die Flora. Diese enge Verflechtung und die Vielzahl der Wechselwirkungen sind wesentliche Gründe dafür, warum die Dynamik der Kulturlandschaft bisher nur in einzelnen Sektoren nachvollziehbar und damit im Sinne einer Planung beeinflussbar ist.

2.2.2 Trägheit und Eigenart von Kulturlandschaft

Seit dem Mittelalter findet Landnutzung in Mitteleuropa im wesentlichen nicht mehr in Naturlandschaften statt. Vielmehr werden bereits in der Vergangenheit kultivierte Landschaften überformt. Eine solche Überformung bedeutet aber nur in besonderen Fällen die vollständige Beseitigung des Ist-Zustandes, um diesen durch eine neue Nutzung zu ersetzen. Diese Fälle führen dann meist zur Entstehung einer technisch-industriell überprägten Zivilisationslandschaft.

In der Regel erfolgt in einer naturnahen offenen Kulturlandschaft eine mehr oder weniger intensive Einbettung in die bestehenden Strukturen, die zumindest von einzelnen Landschaftselementen überdauert wird. Diese verlieren mit der Zeit ihre Funktion, bleiben aber oft über Generationen erhalten. Die Veränderung von Kulturlandschaften unterliegt damit einer gewissen Trägheit, wenn Landschaftselemente erhalten bleiben, obwohl die Rahmenbedingungen, die für ihre Entstehung verantwortlich sind, längst der Vergangenheit angehören. Dieses Phänomen der Überlagerung verschiedener Zeiten in der Gegenwart wird auch mit dem Begriff der gleichzeitigen Ungleichzeitigkeit umschrieben (Becker, 1999, S. 52).

Die Dynamik anthropogener Veränderungen wird, wie bereits beschrieben, durch politisch-administrative, ökonomische und sozio-kulturelle Strukturen bestimmt. Da diese auch kleinräumig sehr unterschiedlich sein können bzw. sich sehr unterschiedlich entwickeln können, entstehen kleinräumig unterschiedliche Kombinationen von Veränderungen, deren Folgen in Form ihrer Gestalt die Eigenart einzelner Kulturlandschaften ausmachen.

2.2.3 Kulturlandschaft als Spiegelbild der Gesellschaft?

Aus den zuvor beschriebenen Umständen heraus hat sich auch auf breiter fachlicher Basis (Muhar, 1995, S. 21) ein Bild durchgesetzt, das direkte Schlüsse von der Kulturlandschaft auf die in ihr lebende Gesellschaft behauptet:

> „Die Kulturlandschaft ist von Menschen genutzte und gestaltete Landschaft. Ihr Erscheinungsbild ist das Abbild unserer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen.“ (Suske, 1998, S. 110)

Es bestehen jedoch auch Bedenken gegen diesen Zugang, wenngleich diese selten genannt werden:

> „Ich glaube, wir verstellen uns mit diesem Dogma oftmals selbst den Blick; dieser enge Zusammenhang zwischen Gesellschaft und Kulturlandschaft, wie er früher zweifelsohne gegeben war, ist heute meiner Meinung nach nur mehr indirekt erkennbar, und die Kulturlandschaft ist damit nicht mehr das unmittelbare Spiegelbild der Gesellschaft.“ (Muhar, 1995, S. 10)

Als Gründe dafür werden Umstände genannt wie die Marginalisierung der Landwirtschaft, die Dematerialisierung der menschlichen Arbeit oder die globale Vernetzung. BECKER folgert, dass die Kulturlandschaft aufgrund ihrer Entstehung ein Produkt einer breiteren Bevölkerungsgruppe ist und damit die Alltagswelt vieler widerspiegelt (1999, S. 50). Er erläutert dazu, dass damit auch ein wesentlicher Unterschied zum Beispiel zu Parkanlagen gegeben sei, die immer von einzelnen Architekten oder Landschaftsarchitekten entworfen wurden. Angesichts der vorgebrachten Gegenargumente, immerhin sind in Österreich heute lediglich etwa 5,5 % der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt (Statistik Austria, 2007b), scheint zumindest die Einschränkung gerechtfertigt, dass hier nur mehr ein indirekter Zusammenhang über gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Vorgänge besteht.

2.2.4 Biodiversität

Eine Eigenschaft, die seit Beginn der Naturschutzforschung mit Kulturlandschaften in Verbindung gebracht wird, ist die hohe Biodiversität. Darunter ist die genetische Vielfalt sowie die Vielfalt von Ökosystemen, Tier- und Pflanzenarten zu verstehen, die an regional stark differenzierte Mosaik-Landschaften gebunden ist (Plachter, 2001, S. 113). In ihnen sind verschiedenste mehr oder weniger naturnahe Ökosysteme auf engstem Raum miteinander verflochten, die aus differenzierten Nutzungsmosaiken entstanden sind.

Vor allem die Auswirkungen der Agrarpolitik führten in den vergangenen Jahrzehnten durch segregative Nutzung in der Landwirtschaft zu einem Rückgang der Biodiversität. So haben sowohl die Maßnahmen zur Intensivierung der Nutzung in Gunstlagen, als auch die Nutzungsaufgabe auf Grenzertragsböden eine Vereinheitlichung der Ökosysteme und damit eine Reduktion der Arten zur Folge.

2.2.5 Gestalt und Gestaltung

Die Entwicklung von Kulturlandschaften kann als „co-evolutionärer“ Prozess erklärt werden (Plachter, 2001, S. 113). So hat zum einen die Natur die kulturellen Eigenarten mit ihren standörtlichen Bedingungen geprägt, zum anderen hat der Mensch durch die Nutzung seiner Umwelt die Gestalt der Landschaft wesentlich bestimmt.

Über Jahrtausende war die Gestalt der Kulturlandschaften die unmittelbare Folge ihrer Nutzung, ohne dass sich die Nutzer dieser in besonderer Weise gewidmet hätten oder gar durch die Veränderung der Nutzung versucht hätten, gestaltend Einfluss zu nehmen.

In einem Artikel bezeichnet es Sullivan, einer der bekanntesten Architekten der Vereinigten Staaten von Amerika im ausgehenden 19. Jahrhundert, führender Vertreter der Chicago School of Architecture, als ein Gesetz der Natur, dass ein enger Zusammenhang zwischen Funktion und Gestalt aller Elemente der belebten und unbelebten Umwelt vorhanden sei.

> “Whether it be the sweeping eagle in his flight, or the open apple-blossom, the toiling work-horse, the blithe swan, the branching oak, the winding stream at its base, the drifting clouds, over all the coursing sun, *form ever*

> *follows function*, and this is the law. Where function does not change form does not change."
>
> Louis Henry Sullivan: *The tall office building artistically considered*. In: Lippincott's Magazine, März 1896.

Erst in den letzten Jahrzehnten scheint dieses „Naturgesetz" in Frage gestellt zu werden. Einerseits fließen in den verstädterten ländlichen Raum historische, romantische Visionen von Landschaft ein, andererseits wird der Zusammenhang zwischen bestimmten Nutzungsformen und Biodiversität bewusst.

Ähnlich wie der Mensch mit neuen Produktionstechnologien natürliche Gegebenheiten überwunden hat, bemüht er sich nunmehr, wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Landnutzung zu überwinden, um Werte wie Landschaftsbild und Biodiversität zu erhalten.

Die Gestalt der Kulturlandschaften wird damit nicht mehr nur durch Nutzung im ökonomischen Sinne bestimmt, sondern auch durch Landschaftspflege bewusst herbeigeführt.

2.3 Die Entwicklung österreichischer Kulturlandschaften

2.3.1 Die frühe Geschichte der Kulturlandschaft bis zum Feudalismus (etwa bis Mitte 18. Jahrhundert)

Die Geschichte unserer Kulturlandschaft beginnt mit den ersten einfachen Formen der Landwirtschaft, welche die Lebensgrundlagen einer zunehmend sesshaft werdenden Gesellschaft bedeutete. Dieser oft als neolithische Revolution bezeichnete Prozess begann um 6500 vor Christus im Nahen Osten und kam etwa 4500 vor Christus nach Mitteleuropa (Küster, 1995, S. 73).

Die Menschen mussten sich für Siedlungen und Feld-Gras-Wirtschaft durch Rodungen offene Flächen in der von Wäldern dominierten Naturlandschaft schaffen, um ihre Sippe und deren Haustiere ernähren zu können. Diese Funktion der Landschaft als landwirtschaftlicher Produktionsfaktor besteht bis heute und hat unter einer Vielzahl gesellschaftlicher und technologischer Veränderungen bis in das 20. Jahrhundert fast im Alleingang[2] die Gestalt ländlicher Räume Mitteleuropas geprägt.

Mit der neolithischen Revolution hat ein Prozess begonnen, in dem über mehrere Jahrtausende hinweg der bäuerlich lebende Anteil der Gesellschaft von 0% auf über 90% und in der frühen Neuzeit in manchen Gebieten auf asymptotische 99% angestiegen ist (Wokac, 1999, S. 222). Durch die einfache Form der Bewirtschaftung waren die Erträge gering und die einzige Möglichkeit die stetig anwachsende Bevölkerung zu ernähren bestand darin, die bewirtschafteten Flächen laufend zu vergrößern.

Der Druck zu stabileren Erträgen wuchs immer wieder durch Hungersnöte nach ungünstigen Witterungsverhältnissen oder Schädlingsbefall, die geschwächte Bevölke-

[2] Als Ausnahmen können zum Beispiel Aufforstungsmaßnahmen im 19. Jahrhundert zur Sicherung der herrschaftlichen Jagd, die Anlage von Parkanlagen und Landschaftsgärten durch Herrscher oder reiche Bürger im 18. und 19. Jahrhundert oder die Gewinnung von Rohstoffen im Tagebau seit dem 19. Jahrhundert genannt werden.

rung wurde dann wieder durch Seuchen dezimiert und ganze Landstriche fielen in Phasen so genannter Wüstungen brach.

Wesentlichen Einfluss auf das geringe Innovationspotential in der Landwirtschaft dieser Zeit in Mitteleuropa hatten die politisch-administrativen Strukturen. Die herrschaftliche Grundstruktur der Agrarverfassung in Form der Grund- und Gutsherrschaft ließ keinen Freiraum für Verbesserungen und damit für Entlastungseffekte. Flurzwang, Allmendebewirtschaftung und auch die Verpflichtungen zur Abgabe von Teilen der Ernte (Zehent) sowie zur Leistung von Arbeit (Robot) und Kriegsdienst standen Neuerungen entgegen (Becker, 1998, S. 59).

Die Landwirtschaft konnte daher zum überwiegenden Teil nur der Selbstversorgung dienen. Die Herrschaftszentren des Adels und des Klerus wurden mit den Überschüssen oder zu Lasten der Ernährung der bäuerlichen Bevölkerung versorgt.

Auch die Struktur der Kulturlandschaft war damit über Jahrhunderte verhältnismäßig stabil. Flurzwang, eingeschränkte technische Möglichkeiten und die geringe Mobilität ließen Veränderungen abgesehen von einem Flächenzuwachs, der in etwa dem Bevölkerungswachstum entsprach, kaum zu.

2.3.2 Der vorindustrielle Aufbruch bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts

Mit zeitlich fließenden und räumlich sehr unterschiedlichen Übergängen hat langsam eine Urbanisierung der Bevölkerung begonnen. Hier zeigt sich besonders gut das komplexe System an sozialen und kulturellen Rückkoppelungseffekten und Wechselwirkungen, denn die Voraussetzung für die Entwicklung der Urbanisierung war eine zunehmend stabile Überproduktion in der Landwirtschaft, die eine immer weniger in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung mitzuversorgen hatte. Um technische Verbesserungen zur Ertragssteigerung zu erreichen, ist jedoch eine zunehmende Differenzierung und Spezialisierung in der Gesellschaft notwendig, also Muße und Freiheit, innovative Methoden und technische Neuerungen zu entwickeln. Damit schließt sich der Kreis, denn auf die Arbeitskraft einzelner Personen kann wiederum nur dann verzichtet werden, wenn ein kleinerer Teil der Bevölkerung zumindest die gleiche Menge an Nahrungsmitteln erzeugen kann.

Wesentlich zu einer Beschleunigung dieses Innovationsprozesses, möglicherweise wurde er auch dadurch erst ermöglicht, hat eine große Zahl von Reformen beigetragen, die eine Erhöhung der Agrarproduktion zum Ziel hatte. Auch diese wurde nicht schlagartig, sondern über mehrere Jahrzehnte hinweg umgesetzt.

So wurde die Leibeigenschaft aufgehoben, die hohen Belastungen für die Frondienste abgeschafft und der Flurzwang aufgegeben. In dieser Zeit entstanden zunächst wesentliche mechanisch-technische Verbesserungen, wodurch neue Geräte zum Einsatz kamen, die Kraft- und Zeitersparnis bedeutet haben. Die steigende Mobilität hat dazu die Verbreitung der Neuerungen wesentlich beschleunigt, was zu einer ersten Internationalisierung der landwirtschaftlichen Kenntnisse geführt hat (Becker, 1998, S. 60).

Die beschriebenen Neuerungen hatten auch erhebliche Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Landschaft. Langstreifenfluren wurden durch Blockfluren ersetzt, es dürfte nahezu zu einer Verdoppelung der Ackerflächen gekommen sein und die getrennte Bewirtschaftung von Wald und Weide wurde forciert. Dabei wurden auch bisher nur schwer zu bewirtschaftende Bereiche urbar gemacht, wovon nur Extremstandorte

ausgenommen waren. Auch Fließgewässer wurden zu diesem Zeitpunkt noch nicht reguliert. Dazu hat der Adel die Vorzüge des Landlebens für sich entdeckt und beginnend mit dem 17. Jahrhundert Schlösser oder große Gutshöfe mit Parkanlagen errichten lassen (Küster, 1995, S. 55 ff.).

Dieser Zeit entstammt auch das heute weit verbreitete idealisierte Bild der Kulturlandschaft. Aufgrund des langsamen Wandlungsprozesses dürfte die Trägheit der Landschaft zu einer Vielzahl von Strukturen und Landschaftselementen geführt haben, die sich auch auf die Artenvielfalt ausgewirkt hat. So wird der Bezugspunkt, um Bestandsveränderungen und Gefährdungsgrade von Tier- und Pflanzenarten mittels Roten Listen zu dokumentieren, häufig um das Jahr 1850 gewählt. Ein weiterer Grund, warum sich das Bild dieser Zeit als Idealbild durchsetzen kann, mag darin liegen, dass hier erste Aufzeichnungen auch wissenschaftlicher Natur aus Sicht der Landschaft gemacht wurden. Dies suggeriert die Aufzeichnung eines Dauerzustandes „der guten alten Zeit", war jedoch vielmehr die Dokumentation einer Übergangsphase, in der nebeneinander traditionelle Lebens- und Arbeitsweisen und neue Methoden die Kulturlandschaft verändert haben (Küster, 1995, S. 329).

2.3.3 Die Intensivierung bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts haben sich die Entwicklungen aus dem industriellen Bereich mit etwas Zeitverzögerung auch auf die Landwirtschaft ausgewirkt. So hat die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung insofern zugenommen, dass sich neben den mechanischen Neuerungen das Wissen um den Einsatz von nicht organischen Düngern wie Stickstoff, Phosphorsäure und Kali entwickelt hat.

Das Ineinandergreifen von technischen, organisatorischen und wissenschaftlichen Innovationen hat zu einer erheblichen Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft geführt, die sich damit von der Selbstversorgung zunehmend einer Marktorientierung zugewendet hat.

Dazu wurden jetzt auch relativ unproduktive Flächen nach Meliorationsmaßnahmen intensiv bewirtschaftet, was vor allem durch massive Eingriffe in den Wasserhaushalt erreicht wurde. Einerseits wurden Fließgewässer begradigt, andererseits nasse Gebiete zunächst kleinräumig mittels Gräben, später mit der industriellen Fertigung von Tonröhren mittels Drainagen trocken gelegt.

Die Veränderung des Landschaftsbildes hat sich in dieser Phase in ähnlicher Form wie in der Phase zuvor fortgesetzt. Landschaftselemente sind nun nicht nur hinzugekommen, alte Formen sind zunehmend verschwunden. Auch wurden immer öfter geometrische Formen der Flureinteilung gewählt, die sich nur mehr bedingt an weichen Geländeformen orientiert haben. Nicht zuletzt die Flurbereinigung, deren gesetzliche Grundlagen nach dem Jahr 1850 geschaffen wurden, hat diese Prozesse jedoch wesentlich beschleunigt (Becker, 1998, S. 62).

Zu Beginn der industriellen Einflussnahme waren immerhin noch über 90% der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. Diese Zahl hat bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts stetig auf etwa 80% abgenommen und ist erst in der folgenden Phase, der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, dramatisch zurückgegangen.

Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg bestand die Aufgabe der Landwirtschaft darin, die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln wieder sicherzustellen. Dazu

nutzte sie wie alle anderen Branchen neue Produktionsmethoden, um die Effizienz in der Bearbeitung zu steigern. Wie in den Jahrhunderten zuvor hat auch diese Anpassung zu Veränderungen in der Landschaft geführt, neu waren jedoch die hohe Geschwindigkeit und der Umfang der Veränderungen (Burggraaff, 1996, S. 10), die durch den Einsatz der technischen Mittel ermöglicht wurden.

Durch die Steigerung und Stabilisierung der Mengen hergestellter Lebensmittel wurde Mitte des 20. Jahrhunderts mit einer „landwirtschaftlichen Erzeugungsschlacht" (Küster, 1995, S. 368) erstmals eines der größten Ziele der Gesellschaft in unserer Region erreicht: Eine vollständige Sicherung der Ernährung der gesamten Bevölkerung unabhängig von Jahreszeiten und gesellschaftlichen Krisen.

2.3.4 Die Industrialisierung ab Mitte des 20. Jahrhunderts

Ab der Mitte des 20. Jahrhunderts setzte insofern ein Paradigmenwechsel ein, dass die über Jahrhunderte lang notwendige Anpassung der landwirtschaftlichen Nutzung an die gegebenen Standortverhältnisse aufgrund des massiven Einsatzes von Materialien und Energien 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).

Die Priorität lag auf einer maximalen Rationalisierung, Modernisierung und Intensivierung. Dabei wurde gleichsam die Trägheit der Kulturlandschaft außer Kraft gesetzt, eine große Zahl der aus den vergangenen Jahrhunderten verbliebenen Relikte früherer Nutzungen entfernt. Da dies im gesamten Mitteleuropa flächendeckend und zu ähnlichen Gesetzmäßigkeiten erfolgte, entstand eine großräumige Vereinheitlichung der Kulturlandschaft.

Nach Zeiten massiver Überproduktion in der Landwirtschaft zwingen seit den vergangenen etwa 10 Jahren exogene Einflussfaktoren die Betriebe vor allem zu effizienterer Produktion und damit wieder zu einer Konzentration der Produktion auf Gunstlagen. Dies führt zu einem ausgeprägten Konflikt darüber, wie mit landwirtschaftlichen Flächen in Zukunft umzugehen sei. Definieren „sämtliche Regierungserklärungen der letzten Zeit die Erhaltung einer flächendeckenden Land- und Forstwirtschaft als ein Ziel der Regierungsarbeit" (Muhar, 1995, S. 28), so 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.

Trotz der Veränderungen in der Landwirtschaft wird der ländliche Raum seit Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts von der urbanen Bevölkerung bis heute als Gegenpol zu den wachsenden Städten mit den sie umgebenden Industriezonen empfunden. In die „heile Welt" auf dem Land werden alle Vorstellungen eines idealisierten Lebensumfeldes projiziert, in dem scheinbar alles beim Alten bleibt.

Dies wirkt sich vor allem im Wohn- und Freizeitverhalten der Stadtbevölkerung aus, wobei die steigende Mobilität der Bevölkerung und die damit verbundenen Erreichbarkeitsveränderungen (Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, 1999, S. 12) eine breite Raumwirksamkeit dieser Verhaltensmuster bewirken.

So hat die anhaltende Stadtflucht einzelner Bevölkerungsschichten zu einem stetig steigenden Bedarf an Wohnbauland geführt, welches wiederum als größter Landverbraucher eingestuft werden kann (Österreichische Raumordnungskonferenz, 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 Freizeitnutzungen 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“.

Seit dem 19. Jahrhundert gesellen sich zur Landwirtschaft also mit dem Trend zur Beschleunigung der Beschleunigung im 20. Jahrhundert eine Reihe von Funktionen des Lebens- und Wirtschaftsprozesses im weitesten Sinn hinzu, die zumindest Teilen der Kulturlandschaft ebenfalls Gestalt verleihen.

2.4 Die gegenwärtige Situation offener Kulturlandschaften in Österreich

2.4.1 Die Nutzungsarten offener Kulturlandschaften

(1) Allgemeine Erläuterungen

Die Darstellung der Nutzungsarten und ihrer flächenhaften Verteilung möge einen Anhaltspunkt geben, in welchem Ausmaß das Staatsgebiet Österreichs von den zuvor beschriebenen Entwicklungen betroffen ist.

Eine flächendeckende Betrachtung ermöglichen dabei die Daten der Grundstücksdatenbank (GDB) des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen (BEV). Diese sind auch in langen Zeitreihen vorhanden und eignen sich daher ebenso zur Darstellung von Veränderungen (vgl. Kapitel 2.4.2). Bei der Verwendung und Interpretation der Daten müssen jedoch einige Einschränkungen beachtet werden (Österreichische Raumordnungskonferenz, 1999, S. 13).

So wurde die Zuordnung von Flächen zur Kategorie Gärten im Jahr 1997 insofern verändert, dass diese Nutzungsart nunmehr im Sinne von Erholungsflächen (vom Hausgarten bis zur öffentlichen Parkanlage) verstanden wird und landwirtschaftlich genutzte Gärten (Obst-, Gemüsegärten etc.) der landwirtschaftlich genutzten Fläche zugerechnet werden (ebd.).

Des weiteren wurde die Definition bebauter Flächen von den Vermessungsämtern mit unterschiedlichen Kriterien vorgenommen. Es ist dabei davon auszugehen, dass sich dies bisher mit zu hohen Angaben ausgewirkt hat (ebd.). Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass zwischen der Angabe der bebauten Flächen in der Grundstücksdatenbank und dem gewidmeten Bauland in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden kein unmittelbarer Zusammenhang besteht.

Weiter ist unklar, ob und in welcher Form Erholungs- und Freizeiteinrichtungen und dabei insbesondere Sportanlagen (Golfplätze) bei der Erfassung berücksichtigt wurden.

Eine Präzisierung der Daten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft erfolgte nach dem EU-Beitritt Österreichs mit der Einführung der Agrarstrukturerhebung (zuvor land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung bzw. Bodennutzungserhebung), die großteils auf dem INVEKOS-Datenbestand (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem[3]) basiert. Aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Klassifizierungen sind die Daten nur bedingt mit jenen der Grundstücksdatenbank bzw. der Digitalen Katastermappe vergleichbar (Umweltbundesamt, 2007, Website).

Die Beschreibung bestimmter Ist-Zustände eignet sich aufgrund der mangelhaften Datenkonsistenz vornehmlich zur Darstellung von Größenordnungen, der Schwerpunkt liegt auf der Erläuterung von Trends in Kapitel 2.4.2.

(2) Die Verteilung von Nutzungsarten in Österreich

In Österreich beträgt der Anteil landwirtschaftlich genutzter Flächen an der gesamten Staatsfläche 38,63 % (Statistik Austria, 2007a). Diese wird weiter in Ackerland (16,42 %), Dauergrünland (21,34 %), Haus- und Nutzgärten sowie Dauerkulturen (zusammen 0,87 %) untergliedert. Die forstwirtschaftlichen Nutzungen nehmen mit 39,42 % Wald und 0,04 % für Energieholzflächen, Christbaumkulturen und Forstgärten[4] den größten Flächenanteil an der Katasterfläche ein. Ergänzt werden die genannten Kulturflächen noch durch unproduktive Flächen im Ausmaß von 11,82 %, was in Summe einem Gesamtflächenanteil der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe von 89,92 % entspricht.

Hinzu kommen Bauflächen (Gebäude, befestigte und begrünte Flächen) mit 2,77 %, Verkehrsflächen mit 2,34 %, Gewässer mit 1,70 % sowie sonstige Flächen (Abbauflächen, Ödland, andere Flächen) mit 3,29 %. Die Fläche von Gebäuden und befestigten Bauflächen nimmt weniger als 1 % der Katasterfläche ein (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, 2006).

2.4.2 Die Veränderung der Nutzungsarten mit Schwerpunkt auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen

In Österreich steht zwischen den Inventurperioden der Österreichischen Waldinventur 1986/90 und 1992/96 einer Zunahme von Waldflächen von etwa 147 km² pro Jahr ein Abgang von 70 km² gegenüber (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.).

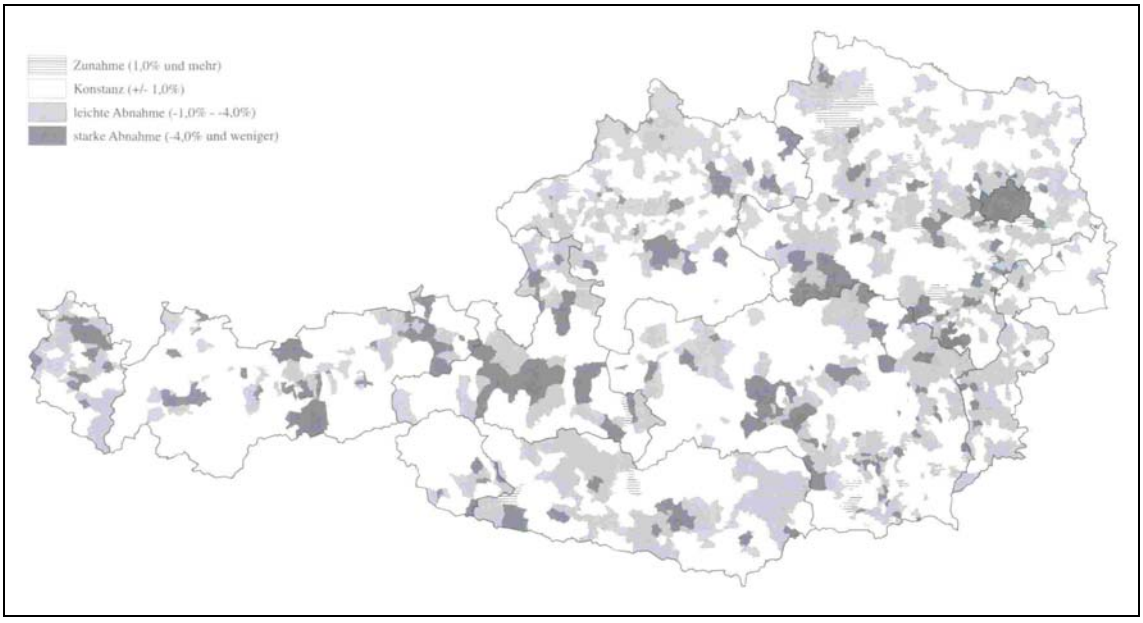
[3] INVEKOS: von der EU eingerichtetes Förder- und Kontrollsystem zur Abwicklung von flächenbezogenen Beihilfen in der Landwirtschaft.

[4] Diese Gliederung entspricht nicht den Definitionen des Forstgesetzes bzw. der Kulturflächenschutzgesetze.

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 unter 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.

Während es nur in wenigen Gebieten Österreichs eine Zunahme der landwirtschaftlich genutzten Flächen gibt (vgl. Abbildung 1), sind von der Abnahme weite Teile des Bundesgebietes betroffen. Gebiete mit einer starken Abnahme der Flächen sind dabei ebenfalls in allen Bundesländern zu finden, besonders stark ist jedoch das Bundesland Niederösterreich betroffen, wo in den Jahren 1987 bis 1996 27.100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche verloren gegangen sind (ÖROK, 1999, S. 16). Einen überdurchschnittlichen Anteil tragen dabei die Hoch- und Mittelgebirgsregionen, in denen der Rückgang alleine in den Jahren 1990 bis 1995 3,8 % beträgt (ÖROK, 1999, S. 19), wobei die Hochalpen mit 6 % Abnahme auffallen.

Abbildung 1: Entwicklung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Österreich nach politischen Bezirken in den Jahren 1987 bis 1996 (Quelle: ÖROK, 1999)



Betreffend den Waldzuwachs hat Niederösterreich mit 16.140 ha im gleichen Zeitraum ebenfalls den höchsten Wert aufzuweisen, wobei Salzburg mit 14.530 ha, die Steiermark mit 12.900 ha und Tirol mit 10.460 ha ebenfalls große Zuwächse verzeichnen (ebd.). Wie in Abbildung 2 zu sehen, treten die Zuwachsgebiete jedoch konzentrierter im alpinen Bereich und im Granit- und Gneishochland auf.

Abbildung 2: Entwicklung der Waldflächen in Österreich nach politischen Bezirken in den Jahren 1987 bis 1996 (Quelle: ÖROK, 1999)

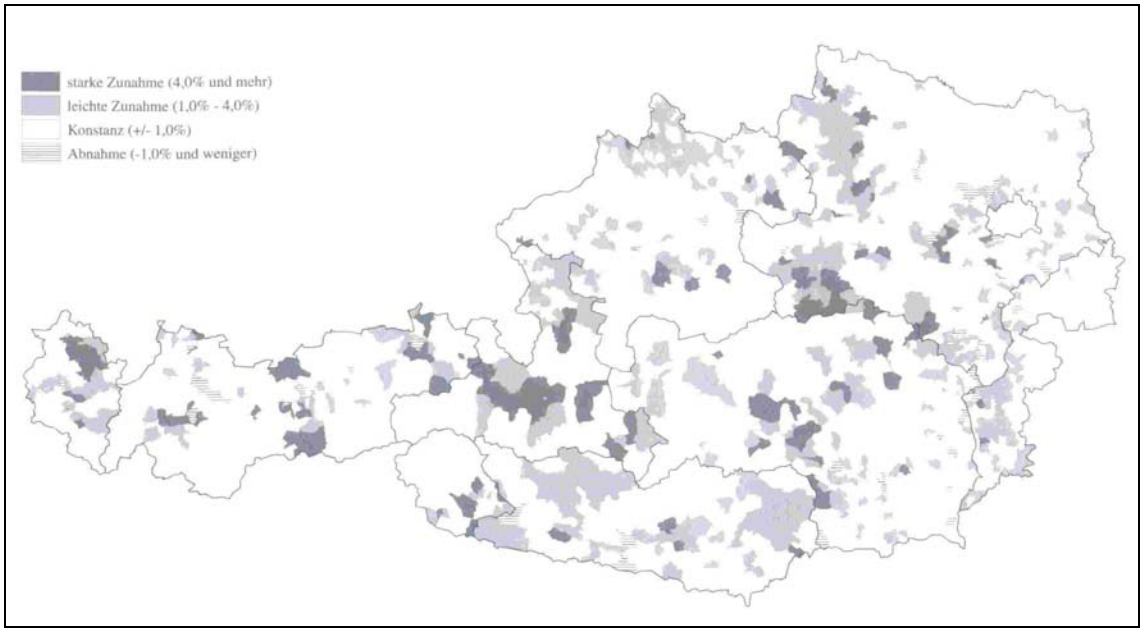
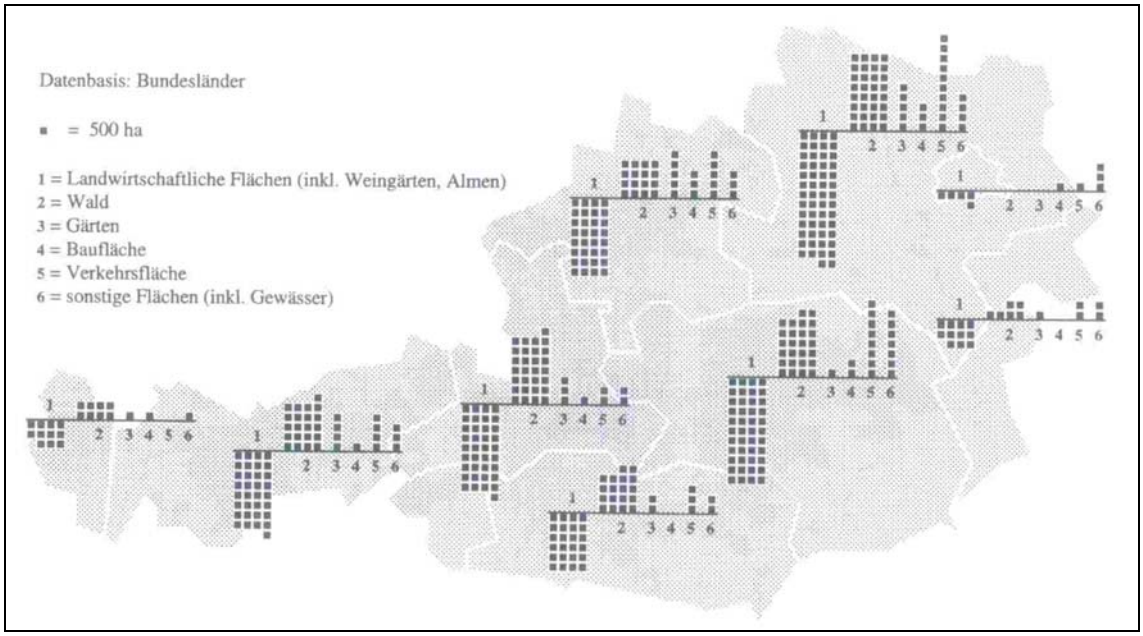


Abbildung 3: Flächenbilanz in Österreich nach Bundesländern in den Jahren 1987 bis 1996 (Quelle: ÖROK, 1999)



Es kann daher festgestellt werden, dass zwischen landwirtschaftlicher Nutzfläche und Waldfläche ein markanter Austauschprozess stattfindet. Betrachtet man dazu die Flächenbilanzen der einzelnen Bundesländer, zeigt sich, dass die landwirtschaftlichen Nutzflächen in allen neun Bundesländern als einzige Kategorie von einer Abnahme betroffen sind (vgl. Abbildung 3). Des Weiteren zeigt sich, dass in acht Bundesländern die Waldfläche zunimmt, wobei das Bundesland Wien die einzige Ausnahme aufgrund der urbanen Struktur bildet. Diese Zunahme ist insofern bemerkenswert, dass sie größer, in den meisten Fällen sogar um ein vielfaches größer ist, als jene aller verbleiben-

den Kategorien (Bauflächen, Verkehrsflächen, Gärten und sonstige Flächen) zusammen.

Dass sich der Austauschprozess zwischen landwirtschaftlichen Nutzflächen und Waldflächen nicht nur auf die statistische Ebene beschränkt, sondern auch in der Realität in dieser Form stattfindet, zeigt ein Vergleich von Abbildung 1 und Abbildung 2. In allen Gebieten mit einer Abnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen kommt es im Gegenzug zu einer Zunahme der Waldflächen wie zum Beispiel in den Bezirken Bregenz, Innsbruck-Land, Zell am See, Wolfsberg, Rohrbach, Scheibbs, Leoben oder Oberwart.

Innerhalb der landwirtschaftlich genutzten Flächen lassen sich ebenfalls klare Tendenzen aufzeigen, die langfristig den oben beschriebenen Prozess weiter verstärken könnten. So nimmt der Anteil der Ackerflächen vor allem im hochalpinen Bereich deutlich zugunsten der Grünlandwirtschaft ab, was dort mittlerweile zu einer nahezu hundertprozentigen Bewirtschaftung von Grünland führt. Ähnliches gilt für den Alpenostrand, wo der Anteil der Ackerflächen im Jahr 1995 bereits auf 4,8 % der gesamtösterreichischen Fläche gesunken ist (ÖROK, 1999, S. 19), oder für das nordöstliche Flach- und Hügelland sowie das Wald- und Mühlviertel.

Jedoch auch die Flächen der Grünlandwirtschaft zeigen eine starke Dynamik. Die Flächen für intensiv genutztes Grünland nehmen seit Anfang der 90er Jahre mit etwa 5 % leicht zu, wogegen extensiv genutzte Grünlandflächen im gleichen Zeitraum in großem Ausmaß um etwa ein Drittel zurückgegangen sind (ÖROK, 1999, S. 21).

Zusammenfassend lässt sich sagen, 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.

In den gleichen Regionen ist ein starker Zuwachs an Waldflächen zu verzeichnen. Da die Zunahme der anderen Nutzungsarten dagegen gering ist, zum Teil sogar nur einen Bruchteil ausmacht, lässt dies den Schluss zu, dass es hier zum großen Teil zu einem unmittelbaren Flächenaustausch zwischen land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen zugunsten der Waldflächen kommt.

2.4.3 Wesentliche Einflussfaktoren für die Veränderung der Nutzungsarten mit besonderer Berücksichtigung der Neubewaldung

Wie bereits in Kapitel 2.3 (Die Entwicklung österreichischer Kulturlandschaften) beschrieben, sind Veränderungen in der Nutzung von Kulturlandschaften kein Phänomen der vergangenen 100 Jahre sondern Teil eines Prozesses, der untrennbar mit dem Begriff der Kulturlandschaft verbunden ist. Über die determinierenden Bedingungen solcher Veränderungen bestehen zwei Erklärungsansätze. So werden sie einerseits durch den Wandel von Strukturen, andererseits durch Einzelereignisse ausgelöst, gebremst oder beschleunigt.

Eine Untergliederung der Strukturen kann in politisch-administrative, ökonomische, sozio-kulturelle und naturräumliche erfolgen (Becker, 1998, S. 48). Die Geschichtlich-

keit der Landschaft und ihrer Nutzungen ist im wesentlichen durch diese Strukturen bestimmt, wobei immer wieder auch einzelne Ereignisse prägend wirken. Letztere sind jedoch immer aus den rahmengebenden Strukturen abzuleiten.

Ein bedeutsames Kriterium bei der Analyse der Gründe für die Veränderungen der vergangenen 50 Jahre hat jedoch kein historisches Vorbild: die globale Vernetzung (Muhar, 1995, S. 23). Gemeinsam mit der noch immer voranschreitenden, vor allem ökonomischen Spezialisierung der Gesellschaft entsteht ein in seiner Komplexität kaum darstellbares Netzwerk von Strukturen, Handlungen und Ereignissen mit gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen.

Um den „Komplexitätsschock" (ebd.) etwas zu mildern, fokussiert die folgende Zusammenstellung auf jene Veränderungen, die besonders die Neubewaldung zur Folge haben. Sie kann daher keinesfalls den Anspruch auf Vollständigkeit, stimmige Chronologie oder hierarchische Logik erheben. Es handelt sich dabei vielmehr um eine Sammlung von Argumenten, die unterschiedliche Aspekte und Hintergründe im Sinne von Schlaglichtern anführt.

(1) Gründe für den Rückgang landwirtschaftlich genutzter Flächen

Gründe für den Rückgang landwirtschaftlich genutzter Flächen werden in der Folge ausgehend von den Einflussfaktoren für die Agrarstrukturentwicklung beschrieben und erörtert, welche in exogene und endogene Faktoren unterschieden werden können.

Exogene Faktoren sind solche, die außerhalb eines landwirtschaftlichen Einzelbetriebes wirksam werden und von außen einen strukturverändernden Einfluss ausüben. Endogene Faktoren dagegen werden innerhalb des Betriebes wirksam und lösen aus dem Betrieb heraus Veränderungen der Agrarstruktur aus (Wytrzens, 1994, S. 162 f.). Eine Übersicht über diese Faktoren und ihre Verflechtung zeigt Abbildung 4.

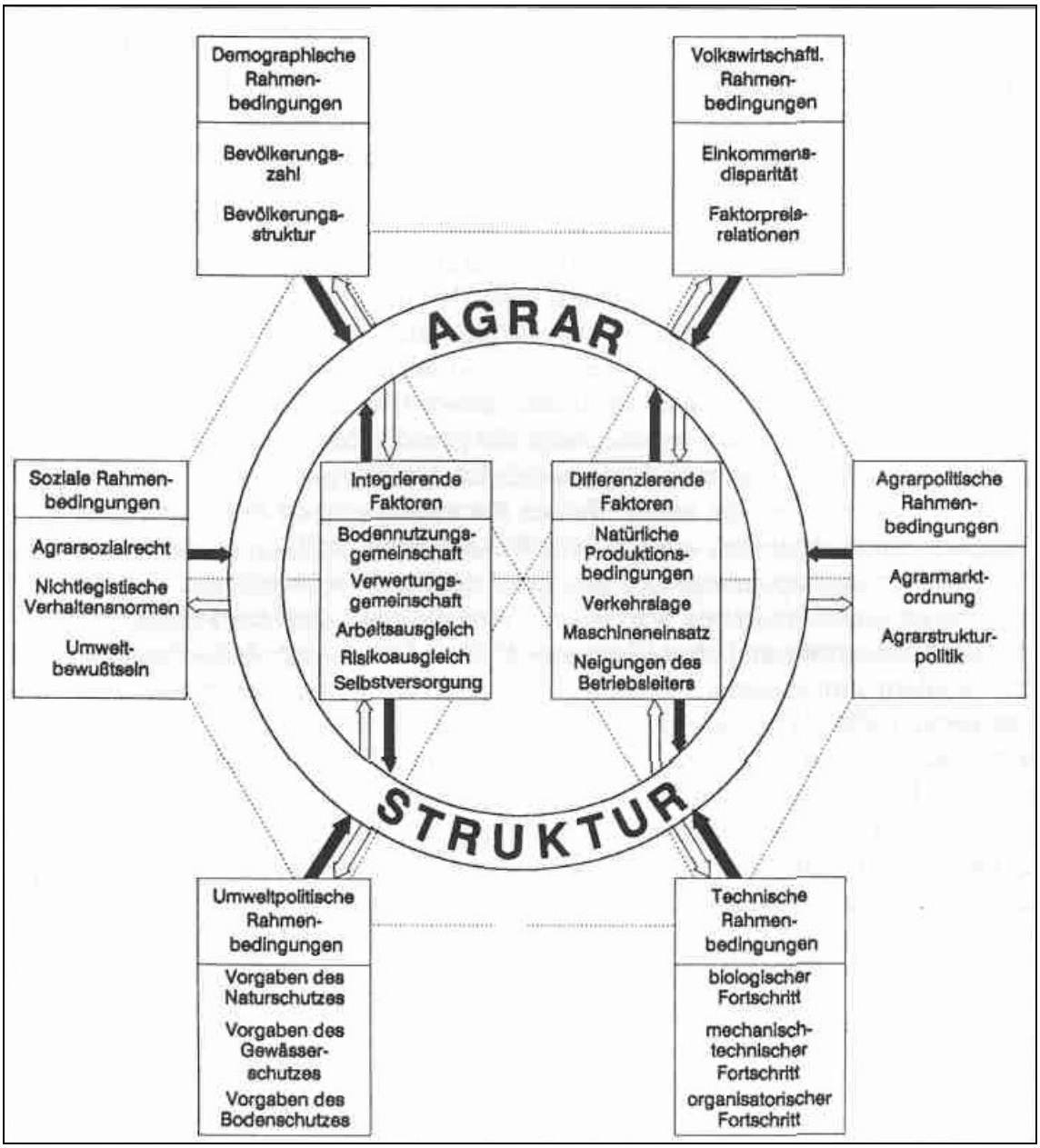
Politische, demographische und technische Rahmenbedingungen haben sich gegenseitig stark beeinflusst. Der Druck, die Versorgung der wachsenden Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen, hat zu einem Fortschritt in der Landwirtschaft auf biologischer, mechanisch-technischer und organisatorischer Ebene geführt. Dieser Fortschritt hat sich ab den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts massiv auf die Entwicklung der Landschaft ausgewirkt. Um die Anwendung der neuen Technologien zu ermöglichen, wurden die Schläge vergrößert, flächenhaft Meliorationen durchgeführt sowie die Gewässerregulierung und der Wirtschaftswegebau vorangetrieben (Becker, 1998, S. 65).

Dies wurde in der europäischen Agrarpolitik von der ersten Stunde an unterstützt, denn bereits in der Verträgen von Rom aus dem Jahr 1957 wurden als Hauptziele „die Steigerung der Produktivität, angemessene Einkommen, die Stabilisierung der Märkte, Versorgungssicherheit der Bevölkerung und angemessene Verbraucherpreise" (Weiger, 2002, S. 11) festgeschrieben. Gestützt wurde dies durch Abnahmegarantien für landwirtschaftliche Produkte zu hohen Preisen durch die öffentliche Hand, was enorme Überproduktion, die in den 80er Jahren diskutierten Butterberge und Milchseen, zur Folge hatte.

Da diese Stützung vor allem aufgrund des Weltmarktpreisniveaus und des enormen Finanzvolumens auf Dauer nicht möglich war, hat die Europäische Union im Jahr 1992 begonnen, mit einer Agrarreform dieses Fördersystem zu erneuern. Subventionen

werden seit dem überwiegend über Flächenprämien gezahlt, was den Intensivierungsanreiz zumindest auf wenig ertragreichen Flächen reduziert (Hampicke, 1995, S. 16). Jedoch auch dieses System ist lediglich als Übergangsregelung zu sehen, da das Subventionsvolumen mit der Osterweiterung der Europäischen Union aufgrund der Agrarstruktur der neuen Mitgliedsländer umverteilt werden muss.

Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die Agrarstrukturentwicklung und ihr Beziehungsgeflecht (Quelle: Wytrzens, 1994)



Die Extensivierung wenig ertragreicher Flächen wird jedoch nicht nur unmittelbar durch die Förderung von Brachen, sondern auch mittelbar durch den wirtschaftlichen Druck auf die Landwirte zur weiteren Effizienzsteigerung gefördert. Sie sind verstärkt dem Preisdruck des Weltmarktes ausgesetzt, vergrößern weiter die Produktionseinheiten („wachsen oder weichen“), spezialisieren sich auf einzelne Produkte und konzentrieren die Produktion weiter auf die dazu am besten geeigneten Gebiete (Krammer, Scheer,

1977, S. 111). Als Ergebnis bleibt der Rückzug der Landwirtschaft aus Gebieten mit weniger produktiven Flächen.

Abgesehen von der Bodenqualität im engeren Sinn, befinden sich hier gerade die alpinen Gebiete in einem besonderen wirtschaftlichen Nachteil, weil dort der reproduktive Arbeitsaufwand besonders hoch ist. Es handelt sich dabei um jene Tätigkeiten, die eine Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen erst ermöglicht wie zum Beispiel das laufende Beseitigen von Steinen oder die Wiederherstellung nach Katastrophenereignissen (Michor, Raderbauer, 1996, S. 15). In vielen Fällen erfordert diese Tätigkeit menschliche Handarbeit und ist aufgrund der hohen Kosten des Produktionsfaktors Arbeit besonders ineffizient.

Um noch einen kurzen Blick auf Auswirkungen durchaus positiv zu bewertender Veränderungen der sozialen Rahmenbedingungen zu werfen, sei erwähnt, dass der Landwirtschaft besonders in den Jahren nach 1956 mit Einführung der Pflichtversicherung für Dienstboten und landwirtschaftliche Arbeitskräfte viele Mägde und Knechte und damit billige Arbeitskräfte abhanden gekommen sind, von denen die reproduktiven Tätigkeiten vornehmlich durchgeführt werden konnten. Dies ist jedoch wiederum nur ein sehr spezifischer Aspekt der Veränderungen in der ländlichen Arbeitsteilung.

(2) Gründe für den Zuwachs forstwirtschaftlich genutzter Flächen

Wald ist die Klimaxgesellschaft Mitteleuropas. In Österreich würden ohne menschliche Bewirtschaftung lediglich alpine Flächen oberhalb der Waldgrenze, Gewässer und edaphische Sonderstandorte im pannonischen Raum ohne forstlichen Bewuchs verbleiben.

Durch den zunehmenden Flächenverbrauch der Landwirtschaft hat die natürliche Vegetation bis ins 18. Jahrhundert stetig abgenommen und der Zustand der verbleibenden Waldreste war durch massive Schlägerung und intensive Beweidung stark in Mitleidenschaft gezogen worden (Küster, 1995, S. 233). Zu Beginn der industriellen Revolution war Holz darüber hinaus der einzige Energieträger, mit dem die neu entwickelten Maschinen betrieben werden konnten, was sich erst im 19. Jahrhundert durch den Einsatz fossiler Brennstoffe, vor allem Kohle, änderte (Küster, 1995, S. 293).

Der schlechte Zustand des Waldes führte vermehrt zu verheerenden Naturkatastrophen wie Hochwässer und Vermurungen, was Kaiser Franz Josef I. im Jahr 1852 zum Erlass des Reichsforstgesetzes veranlasste. Zwar bestanden aus den Jahren 1512 von Kaiser Maximilian I. und 1766 von Kaiserin Maria Theresia so genannte Waldordnungen (Arnold et al., 1985, S. 30), das Reichsforstgesetz beinhaltete aber zum ersten Mal den Grundsatz, dass dem Wald nur Holzmengen in jenem Ausmaß entnommen werden dürfen, wie sie nachwachsen können. Darauf begründet sich der Anspruch der Forstwirtschaft auf die „Erfindung“ der Nachhaltigkeit, in jedem Fall stellte es die rechtliche Grundlage für den Aufbau einer geordneten Forstwirtschaft dar.

Im Jahr 1975 beschloss das Parlament ein neues Forstgesetz[5], das mit mehreren Novellen bis heute Gültigkeit besitzt. Inhalt des neuen Gesetzes sind nicht nur forstwirtschaftliche und forstbetriebliche Fragen, es regelt auch das Verhältnis des Waldes zu

[5] Forstgesetz 1975, BGBl 1975/440 idgF.

Gesellschaft und Wirtschaft. „Dieses Gesetz ist Ausdruck des öffentlichen Interesses am Wald, seiner Erhaltung und Bewirtschaftung." (ebd.)

Die Erfahrungen im Umgang mit diesem Gesetz haben gezeigt, dass es einen äußerst restriktiven Schutz des Waldes bewirkt. Diese konsequente Haltung wird spätestens seit den 80er Jahren auch von weiten Teilen der Bevölkerung unterstützt, in denen neuartige Waldschäden unter dem Begriff des „Waldsterbens" mit apokalyptischen Formeln – Zuerst stirbt der Wald, dann stirbt der Mensch – wirkungsvoll bekannt gemacht wurden (Krott, 1994, S. 23).

In Verbindung mit den im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Prozessen bildet das Forstgesetz daher Rahmenbedingungen, welche die offenen Kulturlandschaften zusätzlich unter Druck setzen. Das Forstgesetz regelt nämlich, dass alle Flächen, für die bestimmte Eigenschaften festgestellt werden können, den Bestimmungen des Forstrechts unterliegen, ohne dass sie eigens durch einen Verwaltungsentscheid dazu erklärt werden müssen. Lediglich im Zweifelsfall ist von der zuständigen Behörde, der Bezirkshauptmannschaft ein Feststellungsverfahren durchzuführen.

Die rechtlichen Bestimmungen für die Beseitigung eines bestehenden Waldes zwecks Verwendung für eine andere Nutzung, die Rodung, wurden dagegen im Zuge der Novelle des Gesetzes im Jahre 2002 deutlich gelockert. War eine Rodung vor der Novellierung nur dann möglich, wenn das öffentliche Interesse an der neuen Nutzung jenes an der Walderhaltung überwogen hat, so ist es nunmehr ausreichend, wenn kein öffentliches Interesse an der Erhaltung des Waldes entgegensteht. Um eine Entscheidung über diese Interessensabwägung zu erhalten, ist ein Rodungsverfahren mit abschließendem behördlichem Bescheid notwendig, wobei vor allem für Privatpersonen das überwiegende öffentliche Interesse an einer Umnutzung oft schwer darstellbar war.

Anreize, landwirtschaftlich genutzte Flächen im Sinne von Waldflächen zu nutzen, bestehen für Landwirte durchaus. So ist bei einem Wald in landwirtschaftlichen Ungunstlagen mit einem vergleichsweise besseren Verhältnis von Bewirtschaftungsaufwand zum Ertrag zu rechnen. Weiters kann der Wald nach dem Prinzip des Arbeitsausgleichs (Wytrzens, 1994, S. 164) im Winter bewirtschaftet werden, wenn zumindest bei Ackerbauern die landwirtschaftliche Tätigkeit weitgehend ruht. Schließlich werden für die Aufforstung von Flächen unter bestimmten Bedingungen Förderungen ausbezahlt (Ludwig, 2001, 18 f.), die wiederum den Ertrag ohne wesentlichen zusätzlichen Aufwand verbessern.

Hinzu kommt, dass nach ausreichender Zeit auch das Unterlassen der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch die natürliche Sukzession zur Neubewaldung führt. Unklar sind der Wissensstand und die persönliche Haltung der Landwirte, ob sie den „Verlust" ihrer Flächen an das Forstrecht bewusst hinnehmen oder betreiben, ob sie sich der Konsequenz bewusst sind, dass sie diese Flächen nur mehr unter besonderen Umständen aus dem Forstrecht lösen können und ob sie über die Möglichkeiten informiert sind (werden), wie zumindest forstähnliche Nutzungen über einen begrenzten Zeitraum möglich sind.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass strenge (wenn auch zum Teil gelockerte) Reglungen des Forstgesetzes, aber auch betriebsinterne Argumente des Landwirtes die Neubewaldung in landwirtschaftlichen Ungunstlagen zum Teil bewusst, zum Teil unbewusst fördern. Erschwert wird diese Diskussion in der breiten Öffentlichkeit auch dadurch, dass der Wald im öffentlichen Bewusstsein einen hohen Stellenwert

hat und es offensichtlich nur schwer zu akzeptieren ist, dass dieser zu einem wesentlich größeren Ausmaß zum Verschwinden offener Kulturlandschaften beiträgt, als die Siedlungstätigkeit.

2.4.4 Mögliche Folgen der Veränderungen, insbesondere der Neubewaldung und Trends

Die möglichen und zum Teil bereits sichtbaren Folgen der oben genannten Prozesse bewegen die Welt der Forschung offensichtlich so weit, dass eine Reihe wissenschaftlicher Autoren in den vergangenen 20 Jahre in höchstem Ausmaß wertende Aussagen zum Thema in ihren Arbeiten getätigt haben. Beispielhaft sei eine dieser Aussagen angeführt:

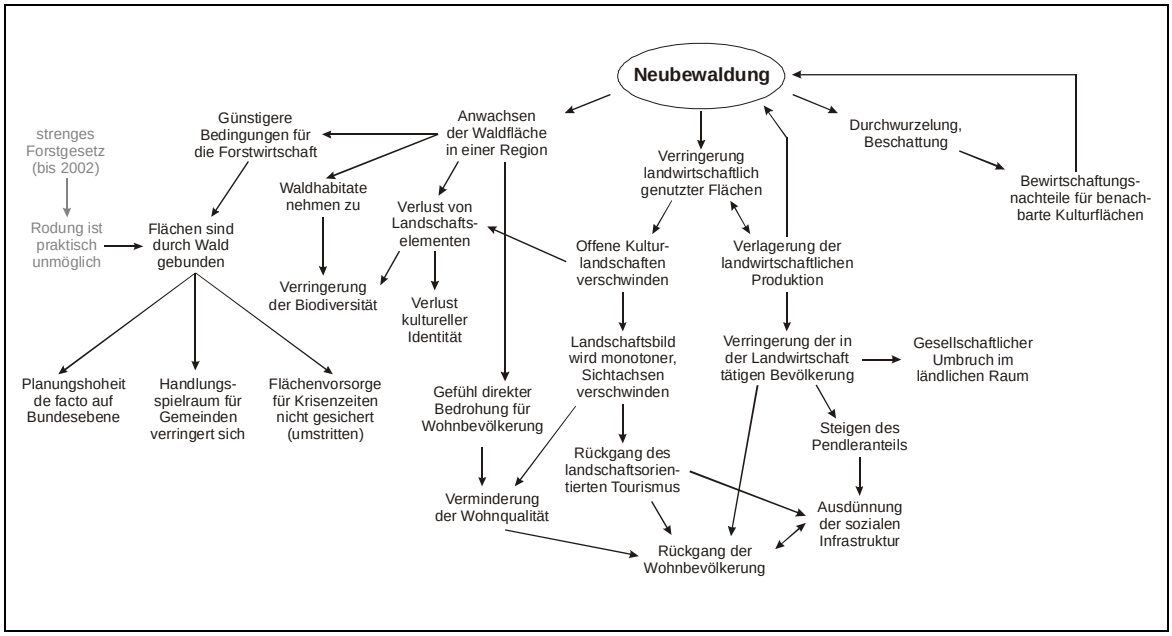
> „… steht gebietsweise eine fortschreitende Verwahrlosung der Kulturlandschaft vor allem im östlichen Abschnitt der österreichischen Alpen, der – nicht nur aufgrund des Bevölkerungs- und Siedlungsrückganges außerhalb der Gemeindehauptorte – durch eine Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzflächen gekennzeichnet ist. Hand in Hand geht damit die Zunahme monotoner Nadelwälder, die im Anflug und in der nach wie vor landschaftsbestimmenden Aufforstung ursprünglich intensiv bewirtschafteter Grundparzellen ihren sichtbaren Niederschlag findet.“ (Čede, 1997, S. 215)

Eine Reihe von Folgen einer Neubewaldung ist jedoch auch ohne den Anspruch einer Wertung anzuführen. Es gilt dabei jedoch zu beachten, dass die Neubewaldung für die beschriebenen Prozesse nicht alleine verantwortlich und oft nicht einmal der Auslöser ist, sondern wie oben beschrieben, Teil einer gesellschaftlichen Gesamtentwicklung. Für einzelne Vorgänge ist die Neubewaldung durchaus hauptverantwortlich, andere Folgen werden lediglich mitgetragen oder beschleunigt. Darüber hinaus handelt es sich auch um dynamische, sich wechselseitig beeinflussende Prozesse, was eine umfassende Darstellung weiter erschwert.

Aufgrund des Schwerpunkts der Arbeit und um die Nachvollziehbarkeit der Beschreibung zu erhalten, werden nun die Folgen ausschließlich ausgehend von der Neubewaldung beschrieben. Abbildung 5 gibt eine Übersicht über die ausgehend von der Neubewaldung stattfindenden Prozesse und ihre Verknüpfungen.

Als wesentliche Aussage ist hervorzuheben, dass die Neubewaldung Teil eines Teufelskreises werden kann, der wesentliche Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur bewirkt. So kann über die geringere Bedeutung der Landwirtschaft auf dem regionalen Arbeitsmarkt und die steigende Anzahl von Pendlern zumindest eine Verschlechterung in der lokalen Versorgung bis hin zu einer Abnahme der Bevölkerungszahl erwartet werden. Da Abwanderungstendenzen stark mit der Stimmungslage der Bevölkerung wie zum Beispiel der Zuversicht in die Zukunftsfähigkeit einer Region verbunden sind, haben Argumente wie der Verlust kultureller Identität und eine schlechtere Wohnqualität verstärkende Wirkung. Dazu verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die meisten Formen des natur- und landschaftsorientierten Tourismus, der gerade in strukturschwachen, agrarisch geprägten Regionen bereits der stärkste Wirtschaftssektor ist oder das größte Entwicklungspotenzial beinhaltet. Aus naturschutzfachlicher Sicht führt die Zunahme an Waldflächen zu einer massiven Abnahme der Biodiversität.

Abbildung 5: Mögliche Auswirkungen der Neubewaldung für die Regionalentwicklung (Quelle: eigene Bearbeitung nach Ludwig, 2001)



Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die Neubewaldung zu einer Verbesserung der forstwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit der Rahmenbedingungen für die in Abbildung 5 nicht angeführte Jagd, jedoch zu Verschlechterungen in allen anderen Bereichen führt, die mit einer menschlichen Besiedelung in Zusammenhang stehen.

2.5 Anmerkungen zu Nutzen, Wert und Schutzbedarf offener Kulturlandschaften

2.5.1 Der Nutzen einer Kulturlandschaft

In den vorangehenden Kapiteln wird erläutert, dass Kulturlandschaften das Produkt menschlicher Tätigkeiten sind sowie dass die Fläche offener Kulturlandschaften aufgrund der Änderung der Tätigkeiten abnimmt. Darüber hinaus werden absehbare Folgen einer Flächensubstitution durch Neubewaldung beschrieben.

Bevor sich die nachfolgenden Kapitel eingehend mit dem Schutz offener Kulturlandschaften durch die Raumordnung beschäftigen, soll näher beschrieben werden, wie der umfassende und abstrakte Begriff des „Nutzens“ präzisiert werden kann. Dies kann in der Folge bei der Beantwortung der Frage helfen, in wie weit die Flächenabnahme auch tatsächlich einen Verlust im Sinne verlorener gesellschaftlicher Werte darstellt und damit eine gesetzliche Regelung rechtfertigt.

SEILER gibt dazu einen umfangreichen Überblick, wobei er grundsätzlich zwischen Sichtweisen unterscheidet, die von einer Definition des Wertes aus Sicht des Menschen (Anthropozentrismus) oder ausgehend vom Eigenwert außerhalb des Bezuges zum Menschen (Pathozentrismus, Biozentrismus, Physiozentrismus) ausgehen (Seiler, 1999, S. 42). Da sich die Raumplanung der Gestaltung des menschlichen Lebens-

raums widmet, beschränkt sich die weitere Bearbeitung auf den anthropozentrischen Standpunkt, wobei postuliert wird, dass das Wohlergehen des Menschen zumindest teilweise vom Wohlergehen der nicht-menschlichen Umgebung abhängt und somit ein gewissermaßen aufgeklärter Anthropozentrismus (ebd., S. 45) als Maßstab gelten mag.

Um die Vielfalt der Argumente zu zeigen, die einer Bewertung des Nutzens offener Kulturlandschaften zugrunde gelegt werden können, seien jene achtzehn, die SEILER (ebd., S. 45 - 48) anführt, in der Folge in Stichworten zusammengefasst. Die Argumente können in gleicher Form für Natur im Allgemeinen und für naturnahe Kulturlandschaften verwendet werden (ebd., S. 49):

- das Lebenserhaltungs-Argument: Die Natur stellt lebenserhaltende Güter und Dienstleistungen wie Wasser, Luft, fruchtbare Böden usw. zur Verfügung.
- das Warenlager-Argument: Nicht-erneuerbare Rohstoffe und erneuerbare Ressourcen sind Grundlage jeder ökonomischen Tätigkeit und definieren in konventioneller Art den Wert von Natur.
- das Genreserven-Argument: Die genetische Vielfalt stellt einen Pool von Möglichkeiten für heutige und vor allem noch nicht bekannte zukünftige Nutzungen dar.
- als Frühwarnsystem: Tier- und Pflanzenarten dienen als Bioindikatoren für Veränderungen der Umwelt, die eine Gefährdung für den Menschen bedeuten können.
- das Labor-Argument: Die Natur ist eine unerschöpfliche Quelle zur Befriedigung des menschlichen Forschergeists.
- das Turnhallen-Argument: Die Natur ist ein wesentlicher Ort zur Gestaltung der Freizeit, zum Stressabbau, zur Ausübung sportlicher Tätigkeiten.
- das Wohlfühlen-Argument: Natur und hier vor allem naturnahe Kulturlandschaften können zum Beispiel über Geruch oder das Landschaftsbild zu einem ausgewogenen körperlichen und seelischen Empfinden beitragen.
- das Charakterbildungs-Argument: Vor allem längerer Aufenthalt in der Natur kann charakterbildende Eigenschaften des Menschen prägen.
- das Lehrmeister-Argument: Für den Bereich der Bionik dienen natürliche Formen und Prozesse als Vorbild für die menschliche bzw. technische Nachahmung.
- das Richtlinien-Argument: Die vom Menschen ungestörte oder als ungestört empfundene Natur dient als Vorbild für menschliches Verhalten. Problematisch dabei ist, dass großer Interpretationsspielraum besteht. So können zum Beispiel sowohl der Schutz Schwächerer als auch das Recht des Stärkeren als Richtschnur gesehen werden.
- das Geschichtsbuch-Argument: Die Natur dient als Informationsquelle für die Entstehung des Universums, der Menschheit usw.
- das menschliche Selbstwert-Argument: Hierbei geht man davon aus, dass ein Mangel oder die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen vermutlich auch das Ende „humanistischer Moral“ bedeuten würde.
- das Museums-Argument: Die Schönheit und damit der ästhetische Wert der Natur bzw. naturnaher Kulturlandschaften kann nur in der Natur selbst empfunden werden.

- das Selbsterkenntnis-Argument: Besonders bei längeren Aufenthalten in der Natur kann bewusst werden, dass „unser Selbst“ nicht nur aus der Beziehung zu anderen Menschen, sondern auch aus der Beziehung zur Natur besteht.
- das Identitäts-Argument: Der Natur kommt eine Bedeutung in der Entwicklung und Identitätsbildung des Menschen zu, was Einfluss darauf hat, welchen Dingen bestimmte Werte zuerkannt werden oder eben nicht.
- das Selbsttätigkeits-Argument: Der Mensch sucht in der Natur „das Andere“, ein Umfeld, das er nicht selbst hergestellt hat.
- das menschliche Würde-Argument: Ein wesentlicher Bestandteil der menschlichen Würde ist, dass einerseits anderen Menschen, andererseits aber auch anderen Lebensformen ein Eigenwert zugesprochen wird.
- das Kathedralen-Argument: Die Natur dient als spirituelle Ressource, indem sie als Teil eines Gottes, mehrerer Götter oder als deren Werk gesehen wird.

Obwohl sich die genannten Argumente zumindest in einzelnen Aspekten überschneiden, kann damit gezeigt werden, dass die Begründung eines Nutzens in jedem Fall mehrere Aspekte zu berücksichtigen hat. Erschwert wird dies dadurch, dass sich einzelne Argumente unter Umständen widersprechen.

2.5.2 Werthaltung als Grundlage für den Schutz von Kulturlandschaften

Wird nun die Frage bearbeitet, warum für ein bestimmtes Gebiet oder die Kulturlandschaft im allgemeinen Schutzbedarf besteht, ist aus der Sicht des aufgeklärten Anthropozentrismus zunächst ein bestehender oder erwarteter Nutzen mit allen im Kapitel zuvor genannten Aspekten notwendig. Dieser generiert einen bestimmten Wert, der verloren zu gehen und daher schützenswert scheint.

Der Wertebegriff ist jedoch nicht objektiv anwendbar, da sich immer die Frage stellen muss, für welche Person oder Personen ein Mehrwert entsteht. So nimmt ein religiöser Mensch das Kathedralen-Argument als Mehrwert für sich in Anspruch, ein Atheist jedoch nicht. Es ist somit auch möglich, dass mehrere Personen oberflächlich gemeinsam den Schutz naturnaher Kulturlandschaften verfolgen, aufgrund sich widersprechender Werthaltungen jedoch völlig divergierende Vorstellungen über dessen genaue Ziele, Umsetzung und Ergebnis haben.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung von Schutzmaßnahmen in der Regel mit Kosten verbunden ist, diese Kosten weitgehend aus finanziellen Mitteln der Öffentlichkeit gedeckt werden sollen und daher mit dem Mittelbedarf aus anderen Bereichen konkurrieren.

Die Definition eines Schutzbedarfs ist demnach vom Erkennen eines Wertes und des drohenden Verlustes abhängig, die Umsetzung von Schutzmaßnahmen bedarf dagegen weitreichender, mehrheitsfähiger Entscheidungen.

3 Rechtliche Regelungen im Bereich der Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften

3.1 Raumordnung in Österreich – eine Kurzdarstellung

3.1.1 Begriffe und rechtlicher Rahmen zur Raumordnung

Stellvertretend für eine große Zahl ähnlich lautender Definitionen des Raumordnungsbegriffs sei nachfolgend jene des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes angeführt:

> Raumordnung ist „die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes…“ (§1 Abs.1 Zif.1 NÖ ROG 1976 idgF.)

Die Bezeichnungen Raumplanung und Raumordnung werden in der Regel als Synonym verwendet. Seit Beginn der Raumordnung im engeren Sinne in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts wurden die Aufgaben den gesellschaftlichen Anforderungen und dem jeweiligen Wissensstand entsprechend justiert, sodass folgende Beschreibung dem aktuellen Selbstverständnis entsprechen mag:

> „Für die Raumplanung gilt es, in umfassender und integraler Weise, Daseinsgrundbedürfnisse und -funktionen zu berücksichtigen, den Bedingungen der Ökologie (verstanden als „Langzeit-Ökonomie“), der Ökonomie (verstanden als „Kurzzeit-Ökologie“) sowie der Soziologie in einem systemisch, räumlich-zeitlichen Wirkungsgefüge, orientiert an einem Leitbild der „Nachhaltigkeit“, zu genügen.“ (Ricica, Voigt, 1998, S. 11)
>
> „Zu Grundwerten der Raumplanung und Raumordnung zählen etwa die Sicherung des Naturbestandes sowie der Nachhaltigkeit des Ökosystems, soziale Gerechtigkeit, Sicherung der Bestandswerte sowie immateriellen Werte.“ (ebd., S. 15)

„Raumplaner sind beteiligt am Prozess der Chancenzuteilung an Menschen in verschiedenen sozialen Situationen.“ hat Bökemann (1994, S. 91) die Einbindung der Raumordnung in die Gesellschaft – für nicht Eingeweihte etwas sperrig – definiert. Darauf aufbauend ist es ihr ein wesentliches Anliegen, einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen im Raum zu erreichen.

Werden die Instrumente der Raumordnung nach ihrem Verbindlichkeitsgrad unterschieden, so wird ein Teil im Rahmen von Zwangsmitteln[6], also rechtsverbindlichen Regelungen angewendet. Diese sind, wie bereits in der Einführung beschrieben, Inhalt der Untersuchungen der vorliegenden Arbeit.

Die Raumordnung als eigenständige Rechtsmaterie, die so genannte nominelle Raumordnung, wurde mit dem Erkenntnis VfSlg 2674/1954 des Verfassungsgerichtshofs vom 23. Juni 1954 begründet. Hier wird den Bundesländern entsprechend Art.15 Abs.1

[6] Andere Instrumente mit geringerer Eingriffsintensität sind Anreizmittel wie Subventionen, Informationsmittel, Organisationsmittel oder Gestaltungsmittel (Wytrzens, 1994, S. 398-410)

B-VG die „planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung … und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen“ unter den Bezeichnungen „Landesplanung“ und „Raumordnung“ zugesprochen.

Dem folgend haben bis zum Jahr 1974 alle Bundesländer mit Ausnahme von Wien eigene Gesetze erlassen, Wien hat dagegen hat seine Bauordnung entsprechend adaptiert.

Von der Planung durch die Länder ausgenommen sind Fachplanungen wie das Forst- oder Wasserrecht, die nach Art.10-15 B-VG der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes vorbehalten sind. Zusammen mit anderen Fachplanungen der Länder, wie zum Beispiel dem Naturschutzrecht, werden diese raumrelevanten Planungskompetenzen unter dem Begriff der funktionellen Raumordnung subsumiert. (Weber, 1994, S. 8 ff.)

Hinzu kommt, dass die Verfassung den Gemeinden gemäß Art.118 B-VG in deren eigenem Wirkungsbereich zugesteht, Verordnungen zu erlassen, was auch auf die Raumordnung Anwendung findet.

3.1.2 Die Instrumente der nominellen Raumordnung

Als Folge der Gesetzgebungskompetenz durch die einzelnen Bundesländer sind die Instrumente der nominellen Raumordnung nicht einheitlich gestaltet. Obwohl sie sich vor allem in den Begrifflichkeiten maßgeblich unterscheiden, kann zumindest eine vergleichbare Grundstruktur skizziert werden (siehe Abbildung 6).

Die oberste rechtliche Ebene bildet ein Raumordnungs[7]- oder Raumplanungsgesetz[8], das üblicherweise neben übergeordneten Zielen und den Verfahrensvorschriften die Aufgaben und Inhalte der überörtlichen und örtlichen Raumplanung regelt. Dem Legalitätsprinzip entsprechend dürfen alle weiteren nachgeordneten rechtlichen Bestimmungen diesem Gesetz nicht widersprechen. In der Regel handelt es sich dabei um Verordnungen, die vom Landesgesetzgeber oder den Gemeinden auf Basis des jeweiligen Gesetzes erlassen werden.

Abweichend von den oben genannten Inhalten regelt zum Beispiel das Land Kärnten im Kärntner Raumordnungsgesetz[9] lediglich die Agenden der überörtlichen Raumordnung. Die örtliche Raumplanung sowie die Strategische Umweltprüfung (SUP)[10] sind in eigenen Gesetzen, nämlich dem Kärntner Gemeindeplanungsgesetz[11] bzw. dem Kärntner Umweltplanungsgesetz (SUP)[12] geregelt. Ähnlich verfährt das Bundesland Tirol mit

[7] Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol

[8] Burgenland, Vorarlberg

[9] Kärntner Raumordnungsgesetz – K-ROG LGBl. 136/2001

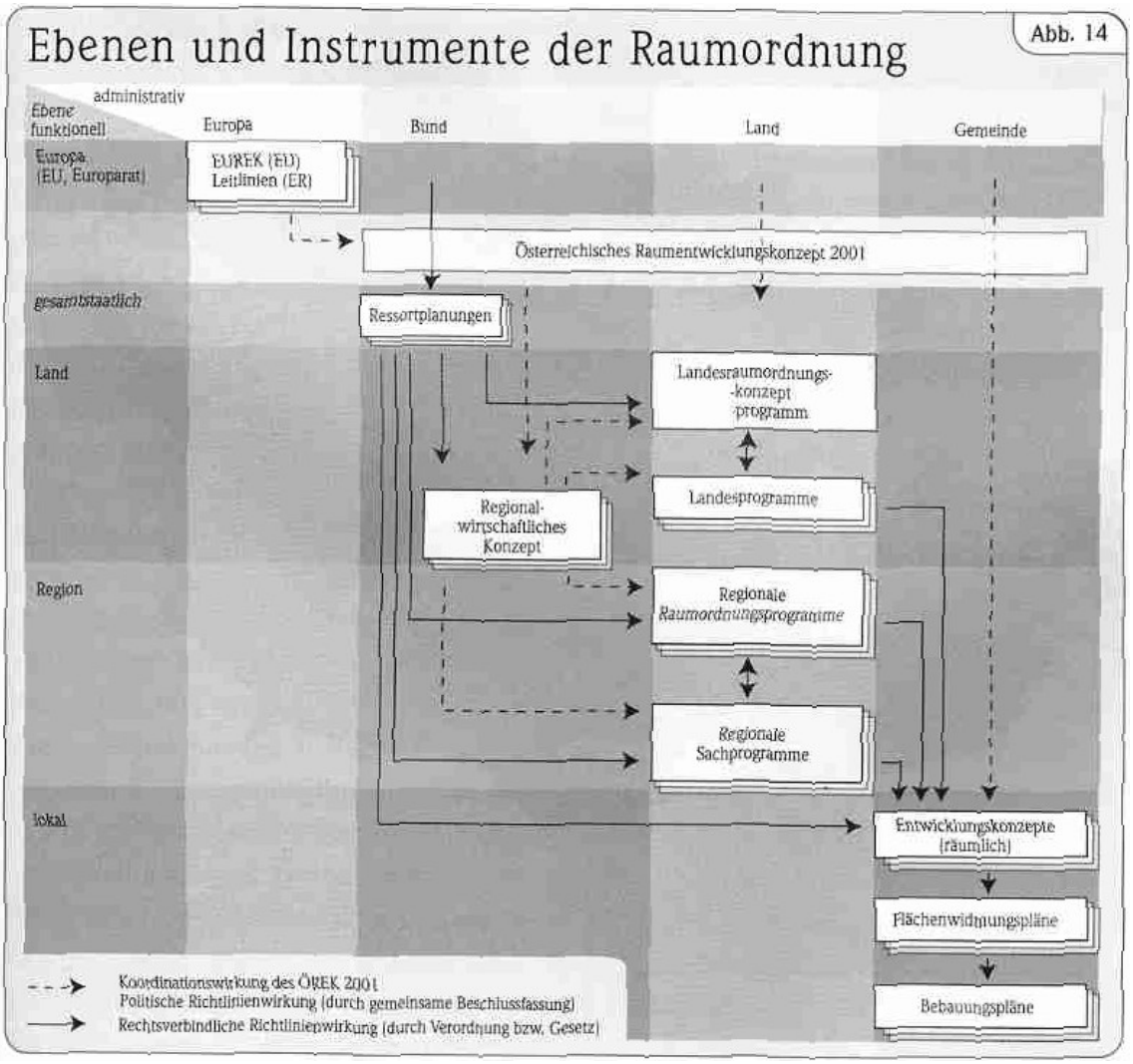
[10] Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

[11] Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 – K-GplG 1995 LGBl. Nr. 88/2005

[12] Kärntner Umweltplanungsgesetz – KUPG LGBl. Nr. 89/2005

der örtlichen Raumordnung und regelt die Inhalte eines örtlichen Raumordnungskonzeptes in einer eigenen Verordnung[13].

Abbildung 6: Ebenen und Instrumente der Raumordnung in Österreich (Quelle: ÖROK, 2002)



Vom Landesgesetzgeber können Festlegungen von überörtlicher Bedeutung erlassen werden, wobei sich diese auf das gesamte Landesgebiet (Landesraumordnungsprogramme) oder nur auf Teile des Landesgebietes (regionale Raumordnungsprogramme) beziehen können und mehrere Sachbereiche regeln. Schließlich bestehen auch sachbezogene Verordnungen (sektorale Raumordnungsprogramme), die nur einen Themenkomplex wie die Festlegung von Bildungseinrichtungen oder Abbauflächen für mineralische Rohstoffe – soweit nicht vom Mineralrohstoffgesetz[14] betroffen – regeln. (ÖROK, 2002, S. 26 f.)

[13] Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1994, mit der nähere Bestimmungen über die Bestandsaufnahme sowie über den Inhalt des örtlichen Raumordnungskonzeptes erlassen werden LGBl. Nr. 122/1994

[14] Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe, über die Änderung des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes und des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993 (Mineralrohstoffgesetz – MinroG) BGBl. I Nr. 38/1999 idgF.

Auf Ebene der Gemeinden sind in deren eigenem Wirkungsbereich Verordnungen über die Regelung ihrer räumlichen Gesamtentwicklung (räumliche oder örtliche Entwicklungskonzepte), ihrer Flächennutzung (Flächenwidmungspläne) und der Bebaubarkeit von Flächen (Bebauungspläne) zu erlassen. Die Erstellung dieser Pläne erfolgt grundsätzlich weisungsfrei, der Beschluss bedarf jedoch der Genehmigung der jeweiligen Landesbehörde in ihrer Aufsichtsfunktion, bevor er Rechtskraft erlangt. (ebd., S. 28)

Ergänzt werden diese rechtsverbindlichen Festlegungen durch eine Reihe von Konzepten mit Empfehlungscharakter. So bestehen auf europäischer Ebene und auf Bundesebene Entwicklungskonzepte[15] mit koordinierender bzw. nicht verbindlicher Richtlinienfunktion. Auch werden landesweite Entwicklungskonzepte nicht in allen Bundesländern als Verordnung, sondern zum Beispiel als konzeptive Leitlinie vom jeweiligen Landtag beschlossen.

3.1.3 Inhalt der Instrumente der nominellen Raumordnung im Überblick

Im Kern enthalten alle Instrumente allgemein gesprochen Ziele und Maßnahmen. Die Raumordnungsgesetzgebung hat sich damit zu einem frühen Zeitpunkt zu einer modernen Rechtsmaterie entwickelt, da verbindlich nicht nur Ge- und Verbote (Maßnahmen), sondern auch Ziele festgelegt werden, die über die bestimmten Maßnahmen zu erreichen sind bzw. denen die Anwendung der Maßnahmen nicht zuwiderlaufen darf. Diese Vorgangsweise wird als finale Determinierung bezeichnet.

Als schwierig erweist sich in vielen Fällen jedoch die Durchsetzbarkeit einzelner Ziele. Dies ist darin zu begründen, dass sich einerseits verschiedene Ziele gleicher Priorität widersprechen können, andererseits weitreichender Interpretationsspielraum bei der Begründung besteht, warum einem bestimmten Ziel mit einer vorgesehenen Maßnahme zumindest nicht widersprochen wird. Die definierten Ziele und Maßnahmen müssen auf schlüssigen Grundlagenerhebungen basieren, die jedoch im Regelfall nicht als Bestandteil des Gesetzes oder der Verordnung vom Gesetzgeber beschlossen werden.

Die Raumordnungsgesetze enthalten neben den bereits angesprochenen Leitzielen auch Begriffsbestimmungen, Bestimmungen über Entscheidungsgremien (Raumordnungsbeiräte) sowie Verfahrensbestimmungen über den Beschluss der zulässigen Verordnungen. Für den Bereich der örtlichen Raumplanung definieren die Gesetze weiters die Rahmenbedingungen der Umsetzung. Als Maßnahmen sind die so genannten Widmungen angeführt, welche den Gemeinden im Rahmen ihrer Flächenwidmungspläne zur Verfügung stehen, wobei die Nennung je nach Gesetzgeber taxativ ist oder auch begründete Ergänzungen zulässt. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen näher bestimmt, unter denen die einzelnen Widmungen festgelegt werden dürfen. Regelt das jeweilige Gesetz auch die Bebauung, so sind mögliche Reglementierungen der Bebaubarkeit und ihre Anwendung ebenfalls definiert.

Die überörtlichen Raumordnungsprogramme enthalten in aller Regel neben allfälligen Begriffsbestimmungen Ziele und Maßnahmen. In vielen Fällen werden vor allem die Maßnahmen jedoch nicht nur schriftlich festgelegt, sondern auch planlich dargestellt.

[15] Europäisches Raumentwicklungskonzept (Europäische Kommission, 1999), Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖROK, 2002)

Auf der örtlichen Ebene werden die Ziele für die räumliche Entwicklung der Gemeinde in einem so genannten räumlichen oder örtlichen Entwicklungskonzept dargestellt. Ein solches Entwicklungskonzept besteht aus einem Text- und einem Planteil. Sowohl inhaltlich als auch grafisch bleibt der Maßstab konzeptiv, denn es ist nicht die Aufgabe dabei parzellenscharfe Aussagen zu treffen. Dieser Schritt wird mit den Festlegungen des Flächenwidmungsplans vollzogen, der parzellenscharf (für jedes Grundstück erkennbar) Widmungen beinhaltet, welche die für die jeweiligen Flächen zulässigen Nutzungen anzeigen. Der Inhalt kann abhängig vom jeweiligen Landesgesetz differieren, folgende wesentliche Eigenschaften haben jedoch alle Flächenwidmungspläne in Österreich gemeinsam:

- Jede Fläche einer Gemeinde ist mit einer Widmung zu versehen.
- Die Widmung einer Fläche erfolgt weisungsfrei durch den Gemeinderat, vor allem besteht kein Recht eines Grundstückseigentümers auf Änderung einer bestehenden Widmungsfestlegung.
- Bestehende Nutzungen können auch nach einer Änderung der Widmung weitergeführt werden. Erst bei Änderung Nutzung ist nur jene zulässig, die der rechtskräftigen Widmung entspricht.
- Die Rechtswirkung einer Widmung entfaltet sich gegenüber der jeweils betroffenen Behörde (zum Beispiel der Baubehörde), nicht jedoch unmittelbar gegenüber dem Grundstückseigentümer. Dieser ist erst betroffen, wenn er um Bewilligung einer genehmigungspflichtigen Nutzung ansucht. Die Rechtswirkung entsteht dann durch einen Bescheid.

Wesentliche Folge daraus ist, dass auf jeder Fläche einer Gemeinde nach dem Willen des Gemeinderates und ohne Zustimmung des Grundstückseigentümers bestimmte genehmigungspflichtige Nutzungen untersagt werden können, jedoch keine Nutzung erzwungen werden kann. Diese Festlegung muss dabei selbstverständlich den gesetzlichen Bestimmungen (Raumordnungsgesetz, Bundesverfassungsgesetz, Materiengesetzen) entsprechen.

Der Bebauungsplan basiert schließlich auf den Festlegungen des Flächenwidmungsplans und legt die Bebaubarkeit von Flächen fest.

3.2 Verknüpfungen der Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien im Bereich der Kulturlandschaftspflege

3.2.1 Landesgesetze zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen

Wie aus dem vorangehenden Kapitel hervorgeht, erwächst aus den Raumordnungsgesetzen und den dazugehörenden Verordnungen keine unmittelbare Betroffenheit gegenüber dem Individuum. Diese ist im entsprechenden Gesetz dadurch festgelegt, dass für die Durchführung definierter Handlungen die Zustimmung einer Behörde erwirkt werden muss. Sie erteilt in Übereinstimmung mit den gesetzlich festgelegten Vorschriften per Bescheid eine Bewilligung oder lehnt das Ansuchen ab.

Im Bereich der Raumordnung ist diese Vorgangsweise lediglich zur Bewilligung von Bauvorhaben üblich, jedoch nicht in Zusammenhang mit Aufforstung und vergleichbaren Nutzungen. Dies ist dadurch zu begründen, dass die Erhaltung vor allem landwirt-

schaftlichen Bodens und die Verhinderung unkontrollierten Neuaufforstens als Angelegenheit des Kompetenztatbestandes der Landeskultur einzuordnen ist (Oberösterreichischer Landtag, 1999, Kap. A.II.2 Beilage 431/1999).

Die Kompetenz der Länder in diesem Bereich gemäß Art.15 Abs.1 des Bundesverfassungsgesetzes wurde bereits vom Verfassungsgerichtshof mit einem Erkenntnis zum Oö. Kulturflächenschutzgesetz[16] damit bestätigt, dass Flächen, die der Versteinerungstheorie folgend nicht „Waldgrund im Sinn des Kaiserlichen Patents vom 3. Dezember 1852“[17] waren, nicht dem Kompetenztatbestand des Forstwesens und damit nicht dem Forstgesetz in der geltenden Fassung unterliegen (ebd.).

Je nach Landesgesetzgeber regeln die betreffenden Gesetze in jedem Fall die Aufforstung und die Naturverjüngung, in vielen Fällen aber auch die Anlage von Plantagen, Christbaumkulturen etc. als Kulturumwandlung, indem unmittelbare Rechtsfolgen oder Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht festgelegt werden.

Grundlage für die Regelungen sind Schutzbestrebungen betreffend Nachbarschafts- und Weiderechte. So darf die Kulturumwandlung nicht die landwirtschaftliche Ertragsfähigkeit benachbarter Flächen beeinträchtigen. Ist dies zu erwarten, werden Mindestabstände vorgeschrieben. Im Bereich der Almwirtschaft wird die Bewilligung einer Kulturumwandlung in erster Linie davon abhängig gemacht, in welchem Ausmaß Weiderechte weiterer Personen betroffen sind.

Lediglich in zwei Bundesländern, Niederösterreich und Oberösterreich geht die Genehmigungspflicht einen Schritt weiter und stellt eine Verbindung zu den jeweiligen Raumordnungsgesetzen her. Nähere Erläuterungen dazu werden in den Kapiteln 3.4 und 4 vorgenommen. Eine Übersicht der untersuchten Gesetze befindet sich im Anhang.

3.2.2 Landesgesetze zum Schutz der Natur

Der Bundesverfassung entsprechend, fällt der Kompetenzbereich des Naturschutzes ebenfalls in die Verantwortung der Bundesländer. Deren Aufgabe ist, „die Natur in allen ihren Erscheinungsformen zu erhalten, zu pflegen oder wiederherzustellen“ (beispielhaft §1 Abs.1 NÖ NSchG 2000), wobei dies in der Regel nicht nur natürliche oder naturnahe Landschaften, sondern auch Kulturlandschaften einschließt (beispielhaft §1 Abs.2 NÖ NSchG 2000).

Die Naturschutzgesetze beinhalten eine große Zahl außerhalb von Ortsgebieten grundsätzlich anzeige- und bewilligungspflichtiger Nutzungen, die jedoch die Neubewaldung nicht beinhalten. Diese wird jedoch in Schutzgebieten, zum Beispiel Europaschutzgebieten[18], Naturschutzgebieten oder Landschaftsschutzgebieten in unterschiedlichem Ausmaß reglementiert.

[16] VfSlg. 12105/1989

[17] RGBl. Nr. 250, Forstgesetz

[18] basierend auf der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997) und der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

Als Beispiel sei hier wiederum das niederösterreichische Naturschutzgesetz genannt, das für Landschaftsschutzgebiete bestimmt, dass die Kulturumwandlung von Flächen mit einem Ausmaß von mehr als einem Hektar bewilligungspflichtig sind (§8 Abs.3 Ziff.1 NÖ NSchG 2000). Die Bewilligung ist zu untersagen, wenn unter anderem das Landschaftsbild oder der Charakter des betroffenen Landschaftsraumes nachhaltig beeinträchtigt wird (§8 Abs.4 NÖ NSchG 2000).

Für Europaschutzgebiete (§§9-10 NÖ NSchG 2000) ist die Neubewaldung als Maßnahme nicht explizit genannt, der geplanten Maßnahme ist die Bewilligung jedoch zu versagen, wenn das Europaschutzgebiet dadurch erheblich beeinträchtigt wird. Ausnahmen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, wobei beispielhaft die Neuaufforstung eines Bannwaldes unter dem Titel der Sicherung der menschlichen Gesundheit eine solche Ausnahme bilden könnte.

In Naturschutzgebieten ist dagegen jeder „Eingriff in das Pflanzenkleid“ (§11 Abs.4 NÖ NSchG 2000) verboten. Da die Naturverjüngung jedoch kein Eingriff, sondern eine Unterlassung ist, erscheint es unklar, ob damit der gesamte Begriff der Neubewaldung oder Kulturumwandlung abgedeckt wird.

Da in Wien kein Landesgesetz zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen besteht, sei hier darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des Wiener Naturschutzgesetzes[19] die einzige Eingriffsmöglichkeit gegen Neubewaldung sind. Europaschutzgebiete sind analog zu Niederösterreich zu betrachten, in Naturschutzgebieten ist kein Eingriff in die Natur gestattet, in Landschaftsschutzgebieten ist die Aufforstung nicht bewaldeter Flächen untersagt und in geschützten Landschaftsteilen sind von einem generellen Eingriffsverbot Ausnahmen per Bescheid möglich.

In den Naturschutzgesetzen wird demnach zumindest in besonderen Schutzgebieten und in unterschiedlichem Ausmaß Vorsorge gegen Neubewaldung getroffen. Da in der gegenständlichen Arbeit lediglich der Kompetenzbereich der Raumordnung betrachtet werden soll, bleiben in der weiteren Bearbeitung die Naturschutzgesetze (ebenso Nationalparkgesetze) ausgespart. In einer umfassenden Betrachtung des Themenbereichs sind diese jedoch in jedem Fall zu berücksichtigen. Lediglich im Bundesland Oberösterreich besteht auch eine Verknüpfung zwischen Raumordnungsgesetz und Naturschutzgesetz, die in Kapitel 3.4.3 näher ausgeführt wird.

3.2.3 Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)

Die Alpenkonvention ist eine zwischenstaatliche Vereinbarung der Alpenländer[20], die vom österreichischen Parlament im Jahr 1995 ratifiziert wurde[21]. Sie hat die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums und die Koordination der betroffenen Staaten bei dieser Aufgabe zum Ziel. Bestandteil der Rahmenkonvention sind Protokolle, welche die Verpflichtungen in einzelnen Sachbereichen weiter spezifizieren. Die Alpenkonvention

(Vogelschutz-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997)

[19] Gesetz mit dem das Wiener Naturschutzgesetz erlassen wird LGBl. Nr. 12/2006

[20] Bundesrepublik Deutschland, Französische Republik, Italienische Republik, Slowenische Republik, Fürstentum Liechtenstein, Republik Österreich, Schweizer Eidgenossenschaft und gesondert die Europäische Union

[21] Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) BGBl. Nr. 477/1995 idgF.

gilt derzeit nur für einen genau definierten, alpinen Teil des österreichischen Staatsgebietes.

Viele der von der Republik Österreich eingegangenen Verpflichtungen betreffen mit den Kompetenzbereichen der Raumordnung, des Naturschutzes und anderen mehr entsprechend der Kompetenzverteilung auf Grundlage der Bundesverfassung als Gesetzgeber die Bundesländer. Gemäß Art. 16 Abs. 4 B-VG sind diese jedoch verpflichtet, die Bestimmungen adäquat in ihren Gesetzen zu implementieren. Darüber hinaus sind die Protokolle der Alpenkonvention unmittelbar anwendbar und der Rahmenvertrag aufgrund der Genehmigung mit Erfüllungsvorbehalt zumindest zur Auslegung des bestehenden Rechts heranzuziehen (ausführlich dazu Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2007).

Mit dem Bereich des Landschaftsschutzes beschäftigen sich die Protokolle „Berglandwirtschaft“[22], „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“[23] sowie „Naturschutz und Landschaftspflege“[24], die ebenfalls bereits vom österreichischen Parlament ratifiziert wurden. Der Detaillierungsgrad der Verpflichtungen erreicht jedoch nicht die Vereinbarung von Maßnahmen zur Vermeidung von Neubewaldung. Es ist davon auszugehen, dass die allgemeinen Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle zum Landschaftsschutz von den Bundesländern zumindest in den Zielkatalogen ihrer Raumordnungsgesetze weitgehend Berücksichtigung finden. Ihre Inhalte werden daher in der Folge nicht weiter in die Bearbeitung einbezogen.

3.3 Methodik der Untersuchung

In die Untersuchung wurden das Raumordnungsrecht sowie, wie oben bereits erwähnt, die Kulturflächenschutzgesetze der Länder einbezogen.

Aufgrund des Umfangs und der Heterogenität der Gesetze und Verordnungen im Bereich der Raumordnung erfolgte keine vollständige Durchsicht aller österreichischen Rechtsvorschriften, sondern eine selektive Stichwortsuche in der Rechtsdatenbank des Bundeskanzleramtes (RIS)[25]. Die Datenbank wurde dabei zwischen dem 12. und 16. Jänner 2007 im Bereich des Raumordnungsrechts (Index bzw. Gliederungszahl) nach den Stichworten Kulturlandschaft (kulturlandschaft*) und Landschaft (landschaft*) sowie auf das Vorhandensein so genannter Vorrangflächen bzw. Vorzugszonen o.ä. (vorrang*, vorzug*, sonder*), die in Zusammenhang mit Kulturlandschaft (nicht Errichtung von Gebäuden) stehen, durchsucht. Lediglich die Kulturflächenschutzgesetze der Länder wurden in der gültigen Fassung einer vollständigen Sichtung unterzogen.

[22] Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Berglandwirtschaft (Protokoll „Berglandwirtschaft“) BGBl. Nr. III 231/2002

[23] Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung (Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“) BGBl. Nr. III 232/2002

[24] Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“) BGBl. Nr. III 236/2002

[25] http://www.ris.bka.gv.at

Zur Prüfung der Vollständigkeit der Untersuchung wurde die Studie „Rechtsbestimmungen und ihre Auswirkungen auf die Kulturlandschaft“ (Wytrzens, Penker, 1999) herangezogen.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt geordnet nach Bundesländern sowohl in tabellarischer als auch in textlicher Form. Die Tabelle ist als Teil des Anhangs beigefügt. In der Tabelle werden alle Rechtsvorschriften aufgelistet, in denen die genannten Stichworte aufgetreten sind. Bei der Nennung der Stichworte wurde unterschieden, ob diese als Ziel (Vision, Leitbild etc.), Kann-/Soll-Bestimmung oder Verfahrensanweisung bzw. als Muss-Bestimmung erfolgt ist. Dies ist erfolgt, um den Grad der Wirksamkeit einschätzen zu können.

Da vor allem in übergeordneten Rechtsvorschriften (zum Beispiel Landesentwicklungsprogrammen) im Bereich der Maßnahmen häufig Elemente angeführt sind, die inhaltlich einer Zielformulierung entsprechen, wurden diese Nennungen der ersten Gruppe zugeordnet. Als Muss-Bestimmung wird eine räumlich klar definierte oder definierbare Bestimmung mit einer als Ge- oder Verbot formulierten Rechtswirkung verstanden.

Darüber hinaus wurden Nennungen, die in Zusammenhang mit der Umsetzung der SUP auftreten, nicht weiter bearbeitet. Dies wird damit begründet, dass es sich dabei lediglich um ein Instrument zur Steuerung des Planungsprozesses handelt, dessen in einem Umweltbericht dargestellten Ergebnisse nicht zwingend umzusetzen sind. Würde die Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz der Offenlandschaft erfolgen, könnte diese jedoch ohnehin nur auf Basis jener rechtlichen Bestimmungen erfolgen, die in die folgende Untersuchung eingeschlossen sind.

3.4 Beschreibung und Bewertung des Rechtsstandes in Österreich (mit Ausnahme des Bundeslandes Niederösterreich)

Die Bestimmungen des Bundeslandes Niederösterreich werden in Kapitel 4 einer detaillierten Untersuchung unterzogen und daher in Kapitel 3 ausgespart.

3.4.1 Burgenland

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumplanung im Burgenland LGBl. Nr. 23/2007

Gesetz vom 24. November 1988 über die Aufforstung von Nichtwaldflächen LGBl. Nr. 32/2001

Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 19. Juli 1994, mit der ein Landesentwicklungsprogramm erlassen wird (LEP1994) LGBl. Nr. 37/2000

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Das Burgenländische Raumplanungsgesetz führt im Rahmen der Grundsätze und Ziele allgemein an, dass sich die überörtliche Raumplanung unter anderem nach dem Schutz und der Pflege „erhaltenswerter Naturgegebenheiten und Kulturgüter sowie des Landschafts- und Ortsbildes“ (§1 Abs.2 Ziff.3 lit.c) zu richten habe.

Detaillierter sind die Ziele des Landesentwicklungsprogramms formuliert, die zur Erhaltung und Sicherung der Kulturlandschaft eine enge Zusammenarbeit zwischen Tourismuswirtschaft und Landwirtschaft fordern. Dabei soll die Multifunktionalität der Kulturlandschaft so weit wie möglich erhalten werden. (Anl.1 Kap. 1.2.1. und 1.2.2.)

Dazu sollen die notwendigen Leistungen im Rahmen eines Kulturlandschaftsprogramms bewertet und geregelt werden (Kap. 1.5.3.).

In Kapitel 2.2.3. wird eine Sonderzone Neusiedlersee festgelegt, die die Tourismus-Eignungszone Neusiedler See (Anlage B) mit dem Landschaftsschutzgebiet und dem Nationalpark umfasst. In dieser Zone „ist für sämtliche räumlich relevanten Maßnahmen, unbeschadet anderer rechtlicher Bestimmungen, der Nachweis zu erbringen, dass die besondere landschaftliche Eigenart, der Landschaftscharakter,…nicht beeinträchtigt werden.“ (Kap. 2.2.3.2.)

Das Gesetz über die Aufforstung von Nichtwaldflächen, bezieht sich auf Nachbarschaftsrechte und enthält keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die eine Verknüpfung mit der Raumordnungsgesetzgebung ermöglichen.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Der Schutz der Landschaft ist als Ziel im Burgenländischen Raumordnungsrecht enthalten. Die Verpflichtung, für „sämtliche räumlich relevanten Maßnahmen“ in der Sonderzone Neusiedler See die Verträglichkeit mit dem Landschaftsbild nachweisen zu müssen, bietet insofern eine Eingriffsmöglichkeit, dass eine Kulturumwandlung durchaus als „räumlich relevante Maßnahme“ einzustufen ist.

Sie ist, wie in Kapitel 2 mehrfach behandelt, in jedem Fall geeignet, das Landschaftsbild zu verändern. Ob es sich dabei um eine Beeinträchtigung handelt, verbleibt als Interpretationsspielraum in einem Genehmigungsverfahren. Voraussetzung, dass die Fragestellung Teil des Verfahrens wird, ist die Berücksichtigung durch die für die Bewilligung zuständige Bezirksverwaltungsbehörde.

3.4.2 Kärnten

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Gesetz vom 24. November 1969 über die Raumordnung LGBl. Nr. 136/2001
Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 LGBl. Nr. 88/2005
Gesetz vom 30. September 2004 über die Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme im Land Kärnten LGBl. Nr. 24/2007
Gesetz vom 20. März 1997 über den Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen LGBl. Nr. 54/1997

Verordnung der Landesregierung vom 14. Juni 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Kärntner Zentralraum erlassen wird LGBl. Nr. 39/1977

Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für das Gebiet Mirnock-Verditz erlassen wird LGBl. Nr. 2/1978

Verordnung der Landesregierung vom 14. Juni 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für das Nockgebiet erlassen wird LGBl. Nr. 119/1991

Verordnung der Landesregierung vom 28. Juni 1983, mit der ein Entwicklungsprogramm für den politischen Bezirk St. Veit an der Glan erlassen wird LGBl. Nr. 37/1983

Verordnung der Landesregierung vom 10. Februar 1981, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Klagenfurt erlassen wird LGBl. Nr. 19/1981

Verordnung der Landesregierung vom 14. Juli 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Villach erlassen wird LGBl. Nr. 40/1977

Verordnung der Landesregierung vom 13. Oktober 1987, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Weißensee erlassen wird LGBl. Nr. 59/1987

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Im Kärntner Raumordnungsgesetz beschränken sich Hinweise im bearbeiteten Themenbereich auf die Nennung in den Zielen und Grundsätzen. Demnach sollen die Vielfalt und die Eigenart der Kärntner Landschaft bewahrt werden (§2 Abs.1 Ziff.2). Dazu ist bei der Sicherung einer existenzfähigen bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft auf den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft Bedacht zu nehmen (§2 Abs.1 Ziff.9).

Dazu beinhalten das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz und das Kärntner Umweltplanungsgesetz lediglich Verfahrensanforderungen für die örtliche Raumplanung und die strategische Umweltprüfung, die im Zuge der Planungsprozesse Aussagen zu Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen auf die Landschaft enthalten müssen.

In den verordneten regionalen Entwicklungsprogrammen wird unter Punkt I.2 der Anlage 1 das Ziel aus dem Raumordnungsgesetz wiederholt, die Eigenart der Kärntner Landschaft bewahren zu wollen. In den Entwicklungsprogrammen Nockgebiet und Mirnock-Verditz wird vertiefend für den Bereich Land- und Forstwirtschaft festgestellt, dass Vollerwerbsbetriebe erhalten bleiben und Zu- sowie Nebenerwerbsbetriebe unter anderem zur weiteren Betreuung der Kulturlandschaft beitragen sollen (Punkt IV.1). Dazu wird angeführt, dass die Bemühungen um die Trennung von Wald und Weide fortzusetzen sind, „um den Zuwachs des Waldes zu erhöhen, den Wasserhaushalt zu verbessern und Erosionsschäden zu vermindern“ (ebd.).

Das Gesetz über den Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen, das auch die Neubewaldung regelt, bezieht sich auf Nachbarschaftsrechte und enthält keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die eine Verknüpfung mit der Raumordnungsgesetzgebung ermöglichen.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Aussagen zum bearbeiteten Themenbereich sind lediglich in den Zielen und Grundsätzen oder als Verfahrensanweisungen zu finden. Die Problemlage scheint zumindest in einzelnen Gebieten gegenläufig zu sein, da hier in den Zielen ein Zuwachs der Wald-

flächen explizit genannt wird. Hinzuweisen ist darüber hinaus auf das Alter der regionalen Entwicklungsprogramme, die offensichtlich seit ihrer Erstellung in den 70er- und 80er-Jahren nicht an aktuelle Gegebenheiten angepasst wurden.

3.4.3 Oberösterreich

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich LGBl. Nr. 1/2007

Landesgesetz über den Schutz und die Entwicklung der Almen und der landwirtschaftlichen Kulturflächen in Oberösterreich LGBl. Nr. 79/1999

Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das Oö. Landesraumordnungsprogramm LGBl. Nr. 72/1998

Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland LGBl. Nr. 30/1999

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz (Oö. ROG) legt in den Zielen und Grundsätzen fest, dass das typische Orts- und Landschaftsbild zu erhalten sei und unvermeidbare Eingriffe durch landschaftspflegerische Maßnahmen ausgeglichen werden müssen (§2 Abs.10 Oö. ROG).

Eine differenziertere Definition dazu wird im Landesraumordnungsprogramm (LROP) vorgenommen, das eine Präzisierung für jedes im Raumordnungsgesetz genannte Ziel bzw. jeden genannten Grundsatz vornimmt. Allgemein wird nochmals betont, dass auf die Erhaltung der Vielfalt und Schönheit der Landschaft und des bestehenden Kulturgutes zu achten sei (§2 Abs.2 LROP). Darüber hinaus wird für das gesamte Landesgebiet bestimmt, dass die Raumansprüche auf den Landschaftshaushalt und ökologisch bedeutsame Landschaftsräume abzustimmen sind (§4 Ziff.1.2-1.4 LROP). Im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung wird angestrebt, dass die Kulturlandschaft auf nicht mehr beanspruchten Flächen weiter erhalten werden soll, wobei explizit der Schutz vor Bewaldung genannt wird (§4 Ziff.5.2-5.3 LROP). Schließlich wird im Zusammenhang mit der Erhaltung des Landschaftsbildes angeführt, dass die oberösterreichische Kulturlandschaft und das kulturelle Erbe in ihrer regionalen Vielfalt und Einmaligkeit erhalten bleiben sollen (§4 Ziff.10.1 LROP).

Regionale Raumordnungsprogramme haben dem Raumordnungsgesetz entsprechend insbesondere Aussagen über Vorrangflächen für Nutzungsansprüche im Bauland und im Grünland zu enthalten, mit denen Grenzen räumlicher Ausdehnung und Widmungsvorbehalte festgelegt werden können (§11 Abs.3 Ziff.3 Oö. ROG). Im Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland wird dies insofern umgesetzt, als regionale Grünzonen festgelegt werden, die Funktionen unter anderem für eine existenz- und leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft sowie das typische Orts- und Landschaftsbild wahrnehmen können (§5). In den planlich festgelegten Grünzonen Maßstab (1:50.000) dürfen auch Grünlandwidmungen im Flächenwidmungsplan nur dann „geändert werden, wenn dadurch die Funktion der Grünzone verbessert oder jedenfalls nicht gefährdet wird“ (§7 Abs.7).

Zur Umsetzung der örtlichen Raumordnung ist die Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzeptes vorgeschrieben. Als Bestandteil dieses Konzeptes sind im Grünlandkonzept „landschaftliche Vorrangzonen unter besonderer Berücksichtigung der Ökologie“ (§18 Abs.3 Ziff.3 lit.b Oö. ROG) festzulegen. Im Flächenwidmungsplan sind darüber hinaus „je nach Erfordernis“ Flächen mit nicht herkömmlichen land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen mit einer gesonderten Widmung auszuweisen. Explizit genannt werden dazu Neuaufforstungsgebiete (§30 Abs.4 Oö. ROG).

Neben der Berücksichtigung von Nachbarschafts- und Weiderechten hat das Oö. Alm- und Kulturflächenschutzgesetz besondere Bestimmungen für die Neuaufforstung (Neubewaldung), wobei bei der Abgrenzung der rechtlichen Wirkung keine Einschränkung auf landwirtschaftliche Flächen erfolgt. Neuaufforstungen sind nämlich nur dann zulässig, wenn im Flächenwidmungsplan der Gemeinde die Widmung Neuaufforstungsgebiet festgelegt ist oder der Bürgermeister die anzeigepflichtige Aufforstung nicht binnen acht Wochen untersagt (§10 Abs.1 Ziff.1-2). Ein negativer Bescheid ist besonders dann zu erteilen, wenn die Neubewaldung im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes steht (§10 Abs.3).

Zu ergänzen ist in Oberösterreich eine Verknüpfung zwischen Naturschutz- und Raumordnungsgesetz, da so genannte Naturschutzrahmenpläne nach §4 Oö. NSchG auch als Raumordnungsprogramme für Sachbereiche gelten. In Naturschutzrahmenplänen werden Schutzgebiete festgelegt, für die Landschaftspflegepläne zu erstellen sind. (Stöglehner, Schmid, 2007, S. 9)

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Es besteht beginnend von den Zielen und Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes, über die Ziele des Landesraumordnungsprogramms, die Ziele und Maßnahmen des Raumordnungsprogramms Region Linz-Umland bis hin zu den Widmungen im Flächenwidmungsplan eine durchgehende Argumentationskette. Das Alm- und Kulturflächengesetz ist im Bereich der Neuaufforstung in diese Kette schlüssig eingebunden.

Es ermöglicht dies sowohl dem Landesgesetzgeber als auch dem Gemeinderat und dem Bürgermeister einer Gemeinde die Neuaufforstung auf gesetzlichen Grundlagen zu regeln. Aufgrund der finalen Determinierung in der Raumordnungsgesetzgebung besteht zwar Interpretationsspielraum, dessen Grenzen scheinen auf Basis der genannten Ziele jedoch auf fachlicher Ebene definierbar. Darüber hinaus kann der Landesgesetzgeber über die Festlegung eines Naturschutzrahmenplans, der als Raumordnungsprogramm rechtswirksam ist, über Pflegepläne unterstützend steuern.

3.4.4 Salzburg

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Wiederverlautbarung des Salzburger Raumordnungsgesetzes LGBl. Nr. 96/2004

Gesetz vom 11. Dezember 1931, betreffend Beschränkungen der Umwandlung von landwirtschaftlichen Grundstücken in Waldland LGBl. Nr. 46/2001

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 30. September 2003 zur Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms LGBl. Nr. 94/2003

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 26. Mai 1998, mit dem das Regionalprogramm Flachgau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 59/1998

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 21. Februar 2000, mit dem das Regionalprogramm Lungau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 60/2000

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 28. April 1986, mit der das Entwicklungsprogramm Pongau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 58/2004

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 26. Juni 2001, mit der das Regionalprogramm „Unteres Saalachtal“ verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 79/2001

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 13. September 2004, mit der das Regionalprogramm Salzburger Seengebiet verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 76/2004

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 20. September 1999, mit der das Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 96/2007

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 5. Juni 2002, mit der das Regionalprogramm Tennengau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 60/2002

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Das Salzburger Raumordnungsgesetz legt in seinen Zielen den Schutz und die Pflege erhaltenswerter Naturgegebenheiten und des Landschaftsbildes fest (§2 Abs.1 Ziff.2 lit.c). Im Salzburger Landesentwicklungsprogramm ist dieses Ziel im Bereich der Land- und Forstwirtschaft insofern konkreter gefasst, als die Sicherung einer multifunktionalen und nachhaltigen Landwirtschaft und dabei insbesondere der bäuerlichen Familienbetriebe für die Erhaltung, Pflege und Gestaltung der naturnah strukturierten Kulturlandschaft von besonderer Bedeutung ist (Amt der Salzburger Landesregierung, 2003, S. 5).

Weiters wird in Sach- und Regionalprogrammen die Definition von Vorsorge- und Vorrangflächen zugelassen, um Ziele der Raumordnung umzusetzen. Sie unterscheiden sich darin, dass in den Vorrangflächen eine Interessensabwägung zwischen möglichen Nutzungen bei ihrer Festlegung zu erfolgen hat und somit auf Gemeindeebene kein Ermessensspielraum mehr besteht. In Vorsorgeflächen hat die Abwägung über die Zulassung von Nutzungen im Anlassfall zu erfolgen. Bei den Vorrangflächen werden landwirtschaftliche Vorrangflächen, Vorrangflächen für die landschaftsgebundene Erholungsnutzung sowie ökologische Vorrangflächen beispielhaft angeführt (Amt der Salzburger Landesregierung, 2003, S. 22).

In allen sieben verordneten Regionalprogrammen wird in den Leitbildern und Zielen die Bedeutung von Landschaft und Kulturlandschaft betont, wobei häufig die Bedeutung für den Tourismus im Vordergrund steht. In den Raumordnungsprogrammen für den Flachgau (Regionalverband Flachgau-Nord, 1998), den Pongau (Amt der Salzburger Landesregierung, 1986), das Untere Saalachtal (Regionalverband Unteres Saalachtal, 2001) und die Stadt Salzburg mit ihren Umlandgemeinden (Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden, 1999) werden jedoch entweder keine zwingenden Bestimmungen festgelegt oder diese beziehen sich auf die Einschränkung von Baulandnutzungen und intensiven Grünlandnutzungen (zum Beispiel Campingplätze, Materialgewinnung).

In den Raumordnungsprogrammen für den Lungau und den Tennengau werden dagegen ökologische Vorrangflächen mit einer verbalen Beschreibung und einem Planteil (Maßstab 1:50.000) zur Verortung ausgewiesen. Im Raumordnungsprogramm Lungau wird festgelegt, dass sie von jeglicher Raumnutzung freizuhalten sind, „die geeignet ist, das Landschaftsbild, den Charakter der Landschaft oder den Naturhaushalt zu beeinträchtigen“ (Regionalverband Lungau, 1999, S. 13). Im Regionalprogramm Tennengau erfolgt die Beschreibung der Rechtsfolgen detaillierter, Auswirkungen auf die Art und Weise der land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung werden aber explizit ausgeschlossen (Regionalverband Tennengau, 2001, Teil 2 S. 33).

Im Regionalprogramm Salzburger Seengebiet werden so genannte naturlandschaftliche Ruhezonen festgelegt, die sich an Natura 2000-Gebieten und Naturschutzgebieten orientieren (Regionalverband Salzburger Seengebiet, 2004, Teil A S. 9). Diese „sind von jeglicher Raumnutzung freizuhalten, die geeignet ist, den Zweck des jeweiligen Schutzgebietes, insbesondere das Landschaftsbild, den Charakter der Landschaft oder den Naturhaushalt zu beeinträchtigen“ (ebd., Teil A S. 15). Eine nähere Beschreibung dieser Nutzungen stellt jedoch in erster Linie auf Bauland- und intensive Grünlandwidmungen ab.

Das Gesetz betreffend Umwandlung von landwirtschaftlichen Grundstücken in Waldland, das auch die Neubewaldung regelt, bezieht sich auf Nachbarschaftsrechte und enthält keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die eine Verknüpfung mit der Raumordnungsgesetzgebung ermöglichen.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

In allen Ebenen der Salzburger Raumordnung erfolgt im Bereich der Leitbilder und Ziele eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Bereichen Landschaft und Kulturlandschaft. Als zwingende Bestimmungen verbleiben jedoch lediglich die ökologischen Vorrangflächen des Regionalprogramms Lungau und die naturlandschaftlichen Ruhezonen des Regionalprogramms Salzburger Seengebiet. In beiden Fällen erfolgt keine Spezifikation, die eine Neubewaldung bzw. deren Verhinderung einschließt. Auch fehlt im Gesetz betreffend Umwandlung von landwirtschaftlichen Grundstücken in Waldland ein Genehmigungstatbestand, der ein raumordnungsfachliches Ziel als Kriterium der Bewilligung berücksichtigt.

Vielmehr erscheint in einigen Gebieten die Problematik des Bodenschutzes mit Bann- und Schutzwäldern aufgrund der alpinen Lage im Vordergrund zu stehen, sodass zum Beispiel im Regionalprogramm Pongau die Aufforstung landwirtschaftlicher Grenzertragsböden oder anderer „schwer in die landwirtschaftliche Nutzung einzubeziehender Flächen“ unter Berücksichtigung des Landschaftsbildes und des Naturschutzes ausdrücklich empfohlen wird. (Amt der Salzburger Landesregierung, 1986, S. 47)

3.4.5 Steiermark

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Gesetz vom 25. Juni 1974 über die Raumordnung im Lande Steiermark LGBl. Nr. 47/2007

Gesetz vom 20. April 1982 über den Schutz landwirtschaftlicher Betriebsflächen LGBl. Nr. 78/2005

Gesetz vom 3. Juli 1984, betreffend den Schutz der Almen LGBl. Nr. 58/2000

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juli 1977, mit der das Landesentwicklungsprogramm erlassen wird LGBl. Nr. 53/1977

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 8. Juli 1985, mit der ein Entwicklungsprogramm für Land- und Forstwirtschaft erlassen wird LGBl. Nr. 5/1986

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. Jänner 1990, mit der ein Entwicklungsprogramm für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr erlassen wird LGBl. Nr. 53/1990

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 8. Juli 1985, mit der ein Entwicklungsprogramm für Natur- und Landschaftspflege erlassen wird LGBl. Nr. 15/1986

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 19. September 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politische Bezirke) Graz und Graz-Umgebung erlassen wird LGBl. Nr. 106/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 29. März 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Liezen erlassen wird LGBl. Nr. 106/2006

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Jänner 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Radkersburg erlassen wird LGBl. Nr. 28/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2006, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politische Bezirke) Judenburg und Knittelfeld erlassen wird LGBl. Nr. 107/2006

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Juli 1995, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Hartberg erlassen wird LGBl. Nr. 2/2001

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Bruck an der Mur erlassen wird LGBl. Nr. 5/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Jänner 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Deutschlandsberg erlassen wird LGBl. Nr. 29/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Leoben erlassen wird LGBl. Nr. 32/2007

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Mürzzuschlag erlassen wird LGBl. Nr. 6/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 28. Februar 1972, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für das Mitterndorfer Becken erlassen wird LGBl. Nr. 25/1972

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz (St ROG) definiert als Raumordnungsgrundsatz die Gestaltung und Erhaltung der Landschaft insbesondere in Gebieten mit

charakteristischer Kulturlandschaft (§3 Abs.1 Ziff.4 St ROG). Dies wird im Landesentwicklungsprogramm (LEP) insofern konkretisiert, dass als Ziel die Sicherung einer leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft angeführt wird (§1 Abs.3 Ziff.5 LEP), deren Familienbetriebe auch in ihrer Funktion der Erhaltung der Kulturlandschaft zu stärken sind (§5 Abs.1 Ziff.5 LEP).

Um hierzu Maßnahmen zu definieren, wurde ein Entwicklungsprogramm für Land- und Forstwirtschaft erstellt. Als Maßnahme zur Erreichung der Ziele wird die Pflege der Kultur- und Erholungslandschaft als Leistung der Land- und Forstwirtschaft insbesondere zur Offenhaltung der Landschaft in Berg- und Almgebieten und zur Erhaltung der regionstypischen Kulturlandschaft ausdrücklich genannt (§3 Abs.9).

Zur Definition von Maßnahmen zur Erhaltung, Pflege und Gestaltung ökologisch funktionsfähiger Landschaftsräume war darüber hinaus ein Entwicklungsprogramm für Natur- und Landschaftspflege zu verordnen (§5 Abs.1 Ziff.1 LEP), das allgemeine Ziele und Maßnahmen zum Landschaftsschutz definiert. Dazu sind in so genannten Landschaftsrahmenplänen Schutz- und Pflegemaßnahmen für einzelne Gebiete zu erstellen.

Schließlich sind landesweit für festgelegte Planungsregionen regionale Entwicklungskonzepte zu erstellen (§3 LEP), die Ziele und Maßnahmen für Teilräume festlegen. In den alpinen Teilräumen (forstwirtschaftlich geprägtes Bergland, grünlandgeprägtes Bergland) wird jeweils die Erhaltung des Charakters der Landschaftseinheit bzw. des Erscheinungsbildes der Landschaft vorangestellt. Dabei wird angeführt, dass „die Wiederbewaldung von freien Flächen in den für den landschaftsgebundenen Tourismus besonders geeigneten Gebieten“ (jeweils §3 der regionalen Entwicklungsprogramme) sowie von Grenzertragsböden vermieden werden soll. Im außeralpinen Hügelland ist das vielfältige Erscheinungsbild der Landschaft zu erhalten. Werden gemäß §5 Vorrangzonen im Sinne von Grünzonen oder landwirtschaftlichen Vorrangzonen festgelegt, beziehen sich die Beschränkungen lediglich auf die Baulandentwicklung oder intensive Grünlandnutzungen.

Sowohl das Gesetz über den Schutz landwirtschaftlicher Betriebsflächen als auch das Steiermärkische Almschutzgesetz, die auch die Neubewaldung regeln, beziehen sich auf Nachbarschafts- bzw. Weiderechte und enthalten keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die eine Verknüpfung mit der Raumordnungsgesetzgebung ermöglichen.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Sowohl im Raumordnungsgesetz als auch in allen genannten Verordnungen wird in den Zielen Bezug auf die Erhaltung der Kulturlandschaft genommen. Im Entwicklungsprogramm für Land- und Forstwirtschaft und in den regionalen Entwicklungsprogrammen werden die Offenhaltung der Landschaft bzw. die Vermeidung der „Wiederbewaldung“[26] als Maßnahmen genannt, da aus ihnen jedoch auf den Bewirtschafter keine unmittelbare Rechtswirkung besteht, fehlt der Ansprechpartner für die zwingende Umsetzung.

[26] Da es sich bei der Wiederbewaldung um einen Begriff des Forstgesetzes handelt, der sich auf Flächen bezieht, die auch dem Forstgesetz unterliegen, ist hier vermutlich die Neubewaldung oder Neuaufforstung gemeint.

3.4.6 Tirol

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Kundmachung der Landesregierung vom 21. Februar 2006 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2001 LGBl. Nr. 27/2006

Gesetz vom 5. Juli 2000 über den Schutz des Feldgutes und die Ausbringung von Klärschlamm LGBl. Nr. 56/2002

Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1994, mit der nähere Bestimmungen über die Bestandsaufnahme sowie über den Inhalt des örtlichen Raumordnungskonzeptes erlassen werden LGBl. Nr. 122/1994

Verordnung der Landesregierung vom 11. Jänner 2005, mit der ein Raumordnungsprogramm betreffend Seilbahnen und schitechnische Erschließungen erlassen wird LGBl. Nr. 10/2005

Verordnung der Landesregierung vom 28. September 2004, mit der ein Raumordnungsprogramm für Golfplätze erlassen wird LGBl. Nr. 75/2004

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Das Tiroler Raumordnungsgesetz definiert als Ziel der überörtlichen Raumordnung unter anderem „den Schutz und die Pflege der Natur- und der Kulturlandschaft in ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit“ (§1 Abs.1 lit.c). Zur Umsetzung sind Raumordnungsprogramme zu erlassen, die als Maßnahme die Freihaltung von Flächen für die Landwirtschaft oder zur Erhaltung der Landschaft festlegen können. Das Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm und das Raumordnungsprogramm für Golfplätze enthalten jedoch lediglich Hinweise über die Einbindung baulicher Maßnahmen in das Landschaftsbild.

Für die örtliche Raumordnung wird als Ziel die Bewahrung erhaltenswerter Landschaftselemente und Landschaftsteile genannt (§27 Abs.2 lit.h). Einschränkungen bezüglich der Rücksichtnahme auf das Landschaftsbild bestehen jedoch lediglich für die Errichtung von Gebäuden, insbesondere Hofstellen und Beherbergungsgroßbetrieben.

Dazu bestimmt die Verordnung zum örtlichen Raumordnungskonzept, dass dies in jedem Fall ökologisch besonders wertvolle Flächen sowie natürliche und naturnahe Landschaftsteile zu enthalten hat.

Das Tiroler Feldschutzgesetz, das auch die Neubewaldung regelt, bezieht sich auf Nachbarschaftsrechte und enthält keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die eine Verknüpfung mit der Raumordnungsgesetzgebung ermöglichen.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Der Schutz der Kulturlandschaft ist zwar Bestandteil des Zielgebäudes der Tiroler Raumordnung, es finden sich jedoch keine Maßnahmen im Sinne von Muss-Bestimmungen, die einen unmittelbaren Eingriff in eine Neubewaldung ermöglichen.

3.4.7 Vorarlberg

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Gesetz über die Raumplanung LGBl. Nr. 42/2007

Gesetz über einige forstpolizeiliche Maßnahmen und über die Waldaufseher LGBl. Nr. 13/2007

Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgaues LGBl. Nr. 27/2007

Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Rheintales LGBl. Nr. 34/2006

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz werden als Ziele die Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft (§2 Abs.2 lit.b) sowie der natürlichen und naturnahen Landschaftsteile (§2 Abs.3 lit.c) festgelegt. Weitere Bestimmungen schränken jedoch nur mehr die Möglichkeit zur Bebauung von Flächen im Sinne des Landschaftsschutzes ein. Für die Talsohlen des Rheintales und des Walgaues wurden darüber hinaus Verordnungen über die Festlegung von Freiflächen unter anderem zur Erhaltung des Landschaftsbildes erlassen. Sie beziehen sich jedoch wiederum nicht auf Grünlandnutzungen.

Das Landesforstgesetz, das auch die Neubewaldung regelt, bezieht sich auf Nachbarschaftsrechte und enthält keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die eine Verknüpfung mit der Raumordnungsgesetzgebung ermöglichen.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Der Landschaftsschutz ist als Ziel im Vorarlberger Raumplanungsgesetz enthalten, weiterführende Bestimmungen konzentrieren sich jedoch lediglich auf die Einschränkung der Bebauung.

3.4.8 Wien

(1) Betroffene Gesetze und Verordnungen

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien) LGBl. Nr. 31/2007

(2) Zusammenfassung der themenbezogenen Inhalte

Die Bauordnung von Wien lässt als Inhalt der Bebauungspläne Bestimmungen über die Ausnützbarkeit von Sondernutzungsgebieten zum Schutz des Landschaftsbildes zu, die auch die Art der Bepflanzung regeln (§5 Abs.4 lit.e). Ein Gesetz zum Schutz von Kulturflächen besteht in Wien nicht.

(3) Bewertung der rechtlichen Festlegungen

Die oben genannte Bestimmung lässt zwar für Sondergebiete die Beeinflussung der Bepflanzung zu, da diese Gebiete jedoch zu einem bestimmten Zweck gewidmet werden, der entsprechend der taxativen Aufzählung des Gesetzes (§4 Abs.2D) die Land- und Forstwirtschaft nicht umfasst, ist dies kein adäquates Instrument zur Einschränkung von Neubewaldung.

4 Aspekte der Umsetzung im Bundesland Niederösterreich

4.1 Der rechtliche Rahmen bis 31. März 2007

4.1.1 Übersicht über betroffene Gesetze und Verordnungen

NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-19[27]
NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-20
NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 LGBl. Nr. 6145-3
NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 LGBl. Nr. 6145-4
NÖ Planzeichenverordnung LGBl. Nr. 8000/2-0
Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland LGBl. Nr. 8000/86-1
Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland LGBl. Nr. 8000/85-2
Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen LGBl. Nr. 8000/75-2

4.1.2 Inhalt der betroffenen Gesetze und Verordnungen

(1) NÖ Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976)

Das NÖ ROG 1976 ist in vier Abschnitte mit 31 Paragraphen gegliedert.

Der erste Abschnitt (§§ 1-2) wird mit „Allgemeines“ bezeichnet und beinhaltet Begriffsbestimmungen, Leitziele und Bestimmungen über die Verträglichkeitsprüfung bei Europaschutzgebieten.

Der zweite Abschnitt (§§ 3-12) beinhaltet die Bestimmungen zur überörtlichen Raumordnung, nämlich zur Erstellung überörtlicher Raumordnungsprogramme und zum Raumordnungsbeirat, der als politisches Gremium Empfehlungen zur überörtlichen Raumordnung, zu Maßnahmen in Europaschutzgebieten und anderen ihm zugewiesenen Angelegenheiten der Raumordnung gibt.

Der Gesetzgeber muss bei Bedarf auf überörtlicher Ebene regionale Raumordnungsprogramme oder Sachprogramme erstellen, die auch zu verordnen sind. Zur Abstimmung von Entwicklungsvorstellungen können darüber hinaus Raumordnungs- oder Entwicklungskonzepte erstellt werden. Für alle überörtlichen Raumordnungsprogramme ist insbesondere die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung als Teil des Verfahrens geregelt.

Der dritte Abschnitt (§§ 13-24) regelt die Aufgaben der örtlichen Raumordnung. Dies betrifft die Inhalte des örtlichen Raumordnungsprogramms und des Flächenwidmungsplans sowie das Verfahren zur Erstellung bzw. Änderung der oben genannten Instrumente einschließlich Bausperren und Entschädigungen.

[27] Der für die Untersuchung relevante Absatz wurde mit der Kundmachung 25/06 vom 21.04.2006 gestrichen.

Die Leitziele sind unterteilt in generelle Leitziele sowie besondere Leitziele für die überörtliche und örtliche Raumordnung. In den generellen Leitzielen sind auf das Thema der Arbeit im engeren Sinne bezogen die Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes (§1 Abs.2 Ziff.1 lit.f NÖ ROG 1976) angeführt. Im weiteren Sinne werden die Sicherung von Gebieten mit besonderen Standorteignungen[28] und deren Freihaltung von Beeinträchtigungen (§1 Abs.2 Ziff.1 lit.d NÖ ROG 1976), die Sicherung oder Wiederherstellung eines ausgewogenen Naturhaushaltes in Zusammenhang mit der Gesundheit der Bevölkerung (§1 Abs.2 Ziff.1 lit.i NÖ ROG 1976) und die Sicherung und Vernetzung wertvoller Grünlandbereiche (§1 Abs.2 Ziff.1 lit.j NÖ ROG 1976) definiert.

In den Leitzielen für die örtliche Raumordnung wird neben der langfristigen Vorsorge für Krisenzeiten auch die Erhaltung der Kulturlandschaft (§1 Abs.2 Ziff.3 lit.g NÖ ROG 1976) genannt. Dabei sollen für land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeignete Böden für andere Widmungen nur dann verwendet werden, wenn geeignete andere Flächen nicht vorhanden sind. Dies wird mit der Sicherstellung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft unterstrichen, bei der die Land- und Forstwirtschaft sowie Dienstleistungen (Anm. Tourismus) explizit angeführt werden (§1 Abs.2 Ziff.3 lit.f NÖ ROG 1976).

Rechtliche Grundlage für die Raumordnung auf örtlicher Ebene ist in Niederösterreich das so genannte örtliche Raumordnungsprogramm. Als Verordnung besteht es aus einem Entwicklungskonzept und einem Flächenwidmungsplan. Darüber hinaus muss die Gemeinde ihre Entscheidungsgrundlagen in sechs Plänen – darunter die Darstellung der naturräumlichen Gegebenheiten und das Landschaftskonzept – und einem Planungsbericht darlegen (§13 NÖ ROG 1976).

Im Plan der naturräumlichen Gegebenheiten sind als Mindestanforderung Festlegungen der regionalen Raumordnung, naturräumliche Gefährdungsbereiche und Abbauflächen einzutragen. Weitere wesentliche Gegebenheiten können bei Bedarf dargestellt werden (§15 NÖ Planzeichenverordnung). Das Landschaftskonzept dient der Abgrenzung, Bewertung und Funktionszuteilung der einzelnen Landschaftsräume, wobei landwirtschaftlich wertvolle Flächen, schützenwerte Landschaftsteile und bespielbare Freiräume beispielhaft angeführt werden. Grundlagen für die Erstellung sind die naturräumlichen Gegebenheiten, die Vorgaben aus den Europaschutzgebieten, die vorhandenen Nutzungen, die Belastung der Landschaft sowie die typischen Eigenarten der Kulturlandschaft. Das Landschaftskonzept ist mit den anderen Zielen des örtlichen Raumordnungsprogramms abzustimmen (§1 Abs.1 Ziff.9 NÖ ROG 1976).

Im örtlichen Entwicklungskonzept sind auf Basis der Ergebnisse der Grundlagenerhebung die mittel- und langfristigen Ziele der Gemeindeentwicklung in einem Erläuterungsbericht und, soweit dies thematisch möglich ist, auch planlich darzustellen (§1 Abs.1 Ziff.11 bzw. §13 Abs.3 NÖ ROG 1976). Der Plan zum Entwicklungskonzept ist im Maßstab 1:10.000 zu erstellen, begründete Ausnahmen sind möglich (§21 NÖ Planzeichenverordnung).

[28] Anmerkung: Dies könnten zum Beispiel Landwirtschaft, Tourismus oder Naherholung sein, die alle Wechselwirkungen mit dem Landschaftsbild haben.

Sowohl für das Entwicklungskonzept als auch für den Flächenwidmungsplan müssen Planungsrichtlinien berücksichtigt werden, die unter anderem die Sicherstellung wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen enthalten, sofern nicht andere Ziele Vorrang haben (§14 Abs.2 Ziff.3 NÖ ROG 1976).

Der Flächenwidmungsplan hat für alle Flächen des Gemeindegebiets Widmungsarten der Kategorien Bauland, Verkehrsflächen und Grünland festzulegen und überörtliche Bestimmungen sowie Bauverbotsbereiche kenntlich zu machen (§14 Abs.1 bzw. §15 Abs.1 und 2 NÖ ROG 1976). Die Darstellung muss im Maßstab 1:5.000 erfolgen (§3 Abs.1 NÖ Planzeichenverordnung).

Mit Relevanz für das Thema der vorliegenden Arbeit konnten im Flächenwidmungsplan bis zur 20. Novelle des Raumordnungsgesetzes gemäß §19 Abs.8 NÖ ROG 1976 so genannte landwirtschaftliche Vorrangflächen zur ausschließlich landwirtschaftlichen Nutzung ausgewiesen werden, wenn sich die betroffenen Flächen besonders dazu eignen. Ziel war die Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Agrarstruktur. Zu dieser Bestimmung bestand im NÖ Kulturflächengesetz eine Querverbindung, deren Bedeutung in Kapitel (3) näher beschrieben wird. Die Bestimmung wurde jedoch mit Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 4. März 2006[29] mit Ablauf des 31. März 2007 aufgehoben. Nähere Erörterungen dazu erfolgen in Kapitel 4.3.

Weiters kann im Bereich der Grünlandwidmungen im Flächenwidmungsplan der Gemeinde die Widmung Grüngürtel mit einer entsprechenden Funktionsbezeichnung festgelegt werden (§19 Abs.2 Ziff.3 NÖ ROG 1976). Sie dient der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, aber auch der Trennung sich beeinträchtigender Nutzungen und zum Schutz von Flächen mit ökologischer Bedeutung.

(2) Regionale Raumordnungsprogramme

In Niederösterreich wurden drei regionale Raumordnungsprogramme verordnet, die einen Bezug zum bearbeiteten Thema aufweisen. Sie gelten für das Wiener Umland, geteilt in einen nördlichen und südlichen Bereich, sowie die Region Wiener Neustadt-Neunkirchen. Der Aufbau der Verordnungen ist gleich, wodurch eine gemeinsame Bearbeitung erfolgen kann.

Die regionalen Raumordnungsprogramme bestehen aus sieben Paragraphen, die den Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen, Zielsetzungen sowie Maßnahmen für Naturraum, Siedlungsentwicklung und Rohstoffgewinnung beinhalten. In zwei Anlagen sind Tabellen zur Definition von Abbaustandorten und Siedlungsgrenzen sowie die planliche Darstellung der Maßnahmen beigefügt.

Die regionalen Raumordnungsprogramme schließen mit der Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen an das Leitziel des Schutzes landwirtschaftlicher Flächen an. Es handelt sich dabei um zusammenhängende Flächen, die eine besondere Eignung für die landwirtschaftliche Nutzung aufweisen oder für das Erscheinungsbild der Kulturlandschaft von Bedeutung sind (jeweils §2 Abs.3 der Verordnungen). Für sie ist als Muss-Bestimmung geregelt, dass eine andere Widmungsart als Grünland-Land- und Forstwirtschaft im Flächenwidmungsplan nur dann festgelegt werden darf, wenn im Gemeindegebiet für die beabsichtigte Widmung keine andere Fläche in Betracht

[29] VfSlg. 17781/2006

kommt (jeweils §4 Abs.1 der Verordnungen). Die landwirtschaftlichen Vorrangzonen sind planlich festgelegt, wobei der Maßstab 1:50.000 beträgt. Die gleiche Muss-Bestimmung ist auch für so genannte erhaltenswerte Landschaftsteile definiert. Es handelt sich dabei um Komplexlandschaften oder wertvolle Einzelbiotope von regionaler Bedeutung (jeweils §2 Abs.5 der Verordnungen).

(3) NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994

Das NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 besteht aus acht Paragraphen, die den Geltungsbereich, die Kulturumwandlung, die Teilung landwirtschaftlicher Kulturflächen, die Parteienstellung, grundbuchrechtliche Vorschriften, Strafbestimmungen und sonstige Maßnahmen beinhalten.

Im gegenständlichen Gesetz wird zunächst erläutert, dass Grundflächen, die dem Forstgesetz unterliegen, nicht von den Bestimmungen betroffen sind. Landwirtschaftliche Kulturflächen werden als solche definiert, für die im Flächenwidmungsplan überwiegend die Widmungs- und Nutzungsart Grünland-Landwirtschaft festgelegt ist. Nur wenn keine solche Widmung festgelegt wurde, sind die Beschaffenheit und die tatsächliche Verwendung maßgebend (§1 Abs.1 und 2 NÖ Kulturflächenschutzgesetz).

Für die beschriebenen Flächen wird bestimmt, dass zur Durchführung einer Kulturumwandlung die Bewilligung der Bezirksverwaltungsbehörde notwendig ist. Weiters werden als Kulturumwandlung folgende Sachverhalte definiert (§2 Abs.1 NÖ Kulturflächenschutzgesetz):

a) die Aufforstung,
b) die Anlage von Forstgärten, Forstsamenplantagen, Christbaumkulturen, Walnuss- oder Edelkastanienplantagen zur Gewinnung von Früchten und Kurzumtriebsflächen mit einer Umtriebszeit bis 30 Jahren sowie
c) die Duldung des natürlichen Anfluges ab Erreichen einer Überschirmung von zwei Zehntel der Grundstücksfläche (Naturverjüngung)."

Zur Kulturumwandlung enthält das Gesetz über die Regelung von Nachbarschaftsrechten hinaus die Bestimmung, dass diese auch dann zu untersagen ist, wenn sie „dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen Landwirtschaft dadurch widerspricht, dass sie nachteilige Auswirkungen auf die Agrarstruktur erwarten lässt" (§2 Abs.3 NÖ Kulturflächenschutzgesetz). Darüber hinaus ist die Bewilligung in jedem Fall zu versagen, wenn im Flächenwidmungsplan für die betreffende Fläche eine landwirtschaftliche Vorrangfläche festgelegt wurde (ebd.). Die Bestimmung wurde jedoch analog zu §19 Abs.8 NÖ ROG 1976 mit Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 4. März 2006[30] mit Ablauf des 31. März 2007 aufgehoben. Nähere Erörterungen dazu erfolgen in Kapitel 4.3.

4.1.3 Erläuterung zu den rechtlichen Festlegungen

Der Gesetzgeber in Niederösterreich berücksichtigt Aspekte des Landschaftsschutzes auf allen Ebenen des Zielgebäudes. So wird der Schutz des Landschaftsbildes in den generellen Leitzielen des Raumordnungsgesetzes angeführt und für die örtliche Ebene

[30] VfSlg. 17781/2006

mit dem Schutz der Kulturlandschaft präzisiert. Dabei spielt wiederum auf Landes-, Regions- und Gemeindeebene die Sicherung von Flächen mit besonderer Eignung für die landwirtschaftliche Nutzung eine bedeutende Rolle.

Basierend auf den genannten Zielen, wird den Gemeinden in ihrem Flächenwidmungsplan die Möglichkeit gegeben, auf Flächen, die sich besonders zur landwirtschaftlichen Nutzung eignen, so genannte landwirtschaftliche Vorrangflächen festzulegen, um nachteilige Auswirkungen auf die Agrarstruktur zu vermeiden. Die Ausweisung muss durch entsprechende Ausführungen in der Grundlagenerhebung, also dem Plan zu den naturräumlichen Gegebenheiten und dem Landschaftskonzept begründet sein.

Unmittelbare Rechtswirkung für den Grundstückseigentümer bzw. den Nutzungsberechtigten einer solchen Fläche entsteht durch das Kulturflächenschutzgesetz, das für eine Kulturumwandlung auf landwirtschaftlichen Kulturflächen die Bewilligung durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorsieht. Diese ist zu versagen, wenn die Kulturumwandlung nachteilige Auswirkungen auf die Agrarstruktur erwarten lässt oder im Flächenwidmungsplan eine landwirtschaftliche Vorrangfläche ausgewiesen ist.

4.2 Beispiele für die Umsetzung der bis zum 31. März 2007 geltenden Bestimmungen

4.2.1 Landwirtschaftliche Vorrangflächen in der Marktgemeinde Gablitz

(1) Räumliche Ausgangssituation

Die Marktgemeinde Gablitz liegt im Verwaltungsbezirk Wien-Umgebung knapp 10 km westlich der Bundeshauptstadt Wien (vgl. Abbildung 7). In der Gemeinde leben 4.393 Einwohner mit Haupt- und 1.285 mit Nebenwohnsitz (2001, Statistik Austria, 2007c) im wesentlichen konzentriert im Talboden des Gablitzbaches und einem entlang des Buchgrabens in westlicher Richtung liegenden Siedlungsbereich. Das Gemeindegebiet liegt zur Gänze im Flysch-Wienerwald, der durch das verwitterte Ausgangsgestein von sanften Berg- und Hügelformen geprägt wird (Knoll et al., 2003, S. 2).

Der Wienerwald ist eines der bedeutendsten Laubwaldgebiete Mitteleuropas. Neben der Größe und Geschlossenheit machen die ausgeprägten Differenzierungen und die Diversität an Waldstandorten diese Waldlandschaft zu einem Gebiet von besonderer naturschutzfachlicher Bedeutung. Zusammenhängende, von Wiesennutzung geprägte, meist junge (200-300 Jahre alte) Offenlandschaftskomplexe und Rodungsinseln steigern die Vielfalt an Lebensräumen.

Offene Landschaftsteile sind prägend für den Wienerwald und machen neben seinem Naturschutzwert im besonderen seine landschaftliche Schönheit aus, die von zwei Millionen Menschen geschätzt wird, die den Wienerwald jährlich als Naherholungsgebiet aufsuchen (ARGE Wienerwald, 2002).

Die Gesamtfläche der Gemeinde beträgt 1.816 ha, wovon 1.309 ha mit Wald bedeckt sind – ein Anteil von 72,10 % (vgl. Abbildung 8). Die weiteren Nutzungen sind 12 % Bauflächen mit Gärten, 12 % landwirtschaftliche Nutzflächen und 4 % sonstige Flächen (Knoll et al., 2003, S. 6). Darüber hinaus wird Gablitz als Gemeinde mit einer sehr starken Abnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen eingestuft (NÖ Landschaftsfonds, 1995, S. 90), wobei dies auf den Zeitraum der Jahre 1973 bis 1990 bezogen wurde.

Abbildung 7: Ausschnitt aus der Kartendarstellung des regionalen Raumordnungsprogramms südliches Wiener Umland mit der Marktgemeinde Gablitz (Quelle: Amt der NÖ Landesregierung, LGBl. 8000/85-1)

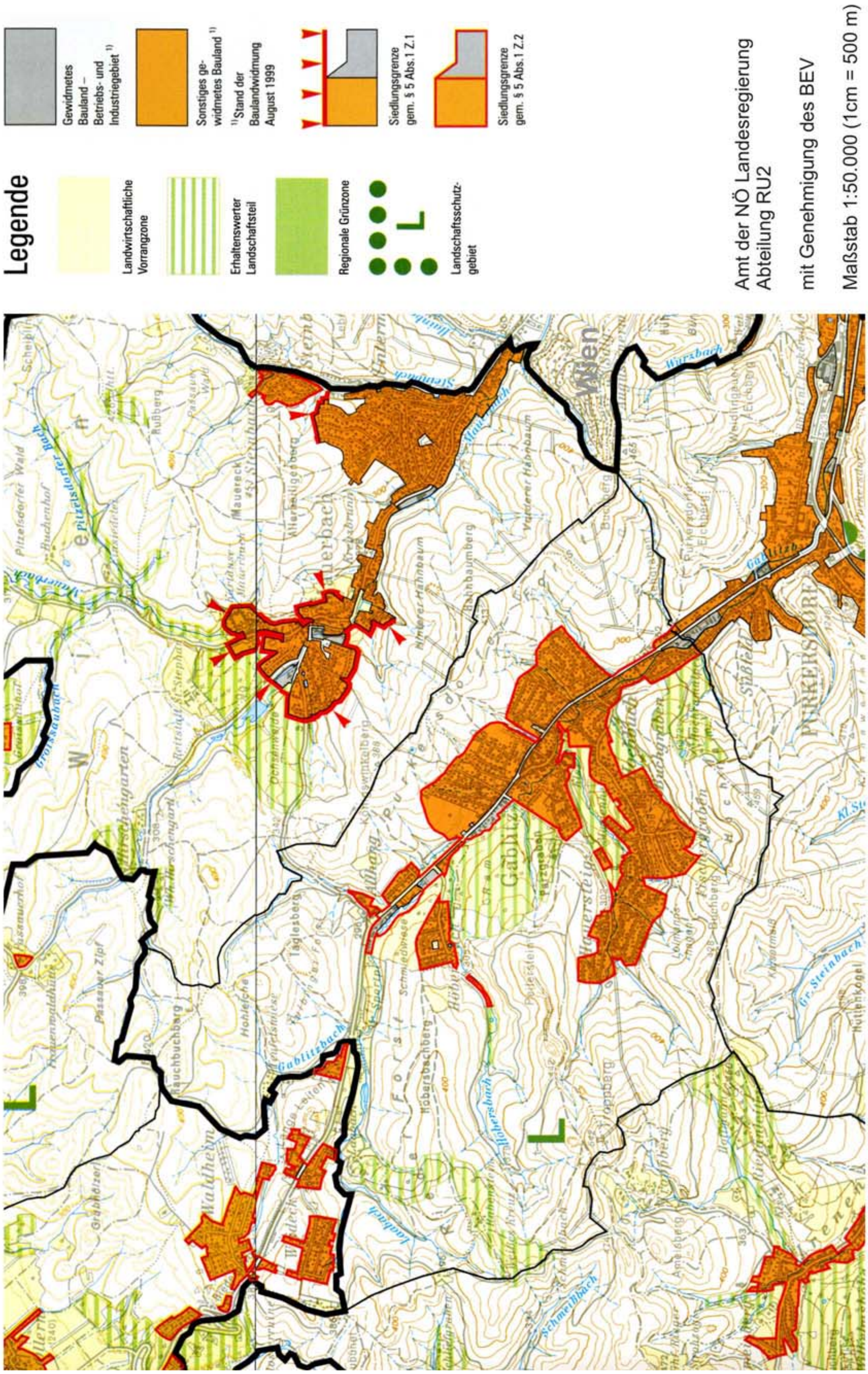
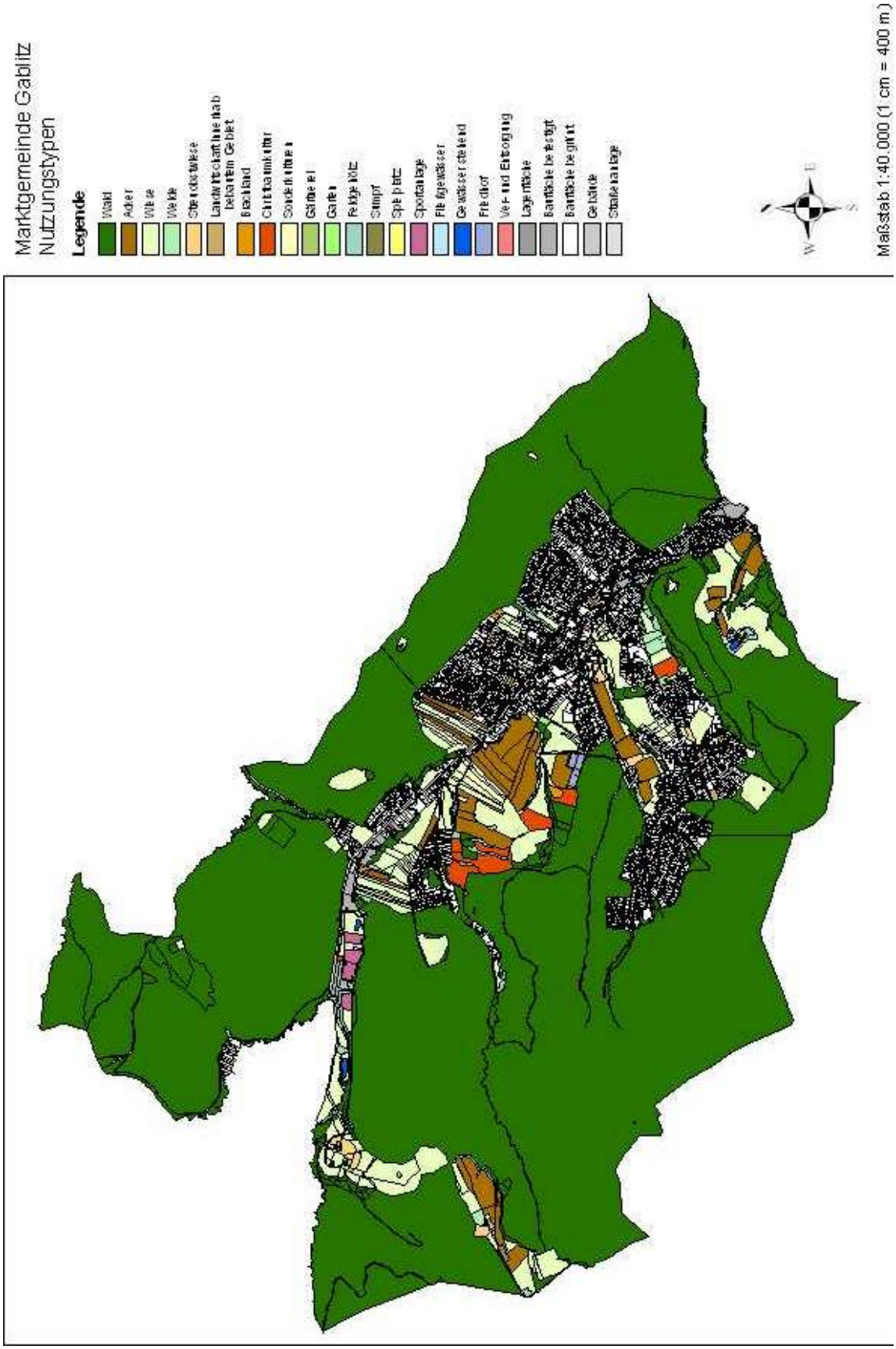


Abbildung 8: Nutzungstypen in der Marktgemeinde Gablitz (Quelle: Knoll et al., 2003)



(2) Überregionale rechtliche Rahmenbedingungen

Das gesamte Gemeindegebiet von Gablitz liegt im Landschaftsschutzgebiet Wienerwald, im in Umsetzung befindlichen Biosphärenpark Wienerwald und ist durch Nominierung des Vogelschutzgebietes Wienerwald-Thermenregion[31] betroffen. Darüber hinaus ist für einen Teil des Gemeindegebietes das FFH-Gebiet Wienerwald-Thermenregion[32] an die Europäische Kommission gemeldet worden (Amt der NÖ Landesregierung, 2007).

Das Gemeindegebiet liegt ebenso im Geltungsbereich des regionalen Raumordnungsprogramms „südliches Wiener Umland" (vgl. Abbildung 7), in dem im wesentlichen für die Offenlandschaft sowohl landwirtschaftliche Vorrangzonen als auch erhaltenswerte Landschaftsteile festgelegt wurden.

(3) Planungsablauf für die Festlegung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen

Die Marktgemeinde Gablitz wurde bei der Umsetzung der in der Folge beschriebenen Aktivitäten durch das Ziviltechnikerbüro Knoll • Planung & Beratung betreut. Der Planungsablauf ist durch Aktenvermerke und Korrespondenz dokumentiert, die jedoch nicht veröffentlicht sind.

Im Jahr 2000 hat die Marktgemeinde Gablitz bei der Naturschutzabteilung des Amtes der NÖ Landesregierung die Durchführung und finanzielle Förderung eines Kulturlandschaftsprojektes beantragt. Ausschlaggebend dafür war, dass die politischen Entscheidungsträger ein weiteres Heranwachsen des Waldes an den Siedlungsbereich durch Naturverjüngung und das Auspflanzen von Christbaumkulturen befürchtet hatten.

Die Ergebnisse der Erstberatungsphase haben diese Befürchtungen bestätigt und die Bestandsaufnahme der Offenlandschaft mit der Durchführung einer Nutzungstypenkartierung empfohlen. Diese sollte als Grundlage einer Analyse und entsprechender Gegenmaßnahmen dienen, wobei die Unterstützung der Landwirte bei der Ausnutzung bestehender Fördermöglichkeiten im Rahmen von ÖPUL[33] und die Einarbeitung in das örtliche Raumordnungsprogramm bereits zu Beginn angestrebt wurden.

In den Jahren 2001 bis 2004 wurden im Rahmen des Kulturlandschaftsprojektes OFFEN*für*LANDSCHAFT Untersuchungen und eine Nutzungstypenkartierung umgesetzt, die zu dem Ergebnis geführt haben, dass der mit 12 % geringe Anteil von Offenlandschaften fast ausschließlich durch die Kulturumwandlung landwirtschaftlich nicht mehr genutzter Flächen bedroht ist. Die Siedlungsentwicklung spielt aufgrund strenger Sied-

[31] gemäß Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997)

[32] gemäß Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997)

[33] Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

lungsgrenzen im regionalen Raumordnungsprogramm bei dieser Entwicklung eine untergeordnete Rolle (Knoll et al., 2003, S. 15).

Als Maßnahmen wurden demnach die rechtliche Absicherung der verbliebenen Flächen durch Festlegungen der örtlichen Raumordnung, die Intensivierung des Vertragsnaturschutzes und die verstärkte Information der Bevölkerung zur Bewusstseinsbildung empfohlen (Knoll et al., 2003, S. 16 f.). Die weitere Bearbeitung im Rahmen des Kulturlandschaftsprojektes hat ergeben, dass bereits der Großteil der landwirtschaftlichen Flächen im Fördersystem ÖPUL erfasst war und eine Steigerung nicht realistisch erschien. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurden die Gemeindebürger mit einem Rundbrief über die Bedeutung der Wienerwaldwiesen informiert. Darüber hinaus wurde im Mai 2004 für die Gablitzer Volksschule ein Aktionstag durchgeführt.

Außerhalb des geförderten Kulturlandschaftsprojektes wurde von der Gemeinde die Umsetzung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen im Flächenwidmungsplan vorangetrieben. Die zur Festlegung geeigneten Flächen wurden in einem nächsten Planungsschritt parzellenscharf bestimmt und in die politische Diskussion eingebracht. Als Kriterien für die Aufnahme wurden die Größe der Flächen in ihrem funktionalen Zusammenhang, die bestehende landwirtschaftliche Nutzung ohne wesentlichen Gehölzbestand und die bestehende Widmung als Grünland-Landwirtschaft im Flächenwidmungsplan festgelegt.

Im Rahmen einer Informationsveranstaltung im September 2002 wurde nach einer ausführlichen Diskussion die Zustimmung aller betroffenen Grundstückseigentümer erreicht. Auf Basis der durchgeführten Untersuchungen wurden die ausgewählten Flächen bei der nächsten Änderung des örtlichen Raumordnungsprogramms in den Flächenwidmungsplan eingebunden, der in dieser Form im Jahr 2004 in Rechtskraft getreten ist.

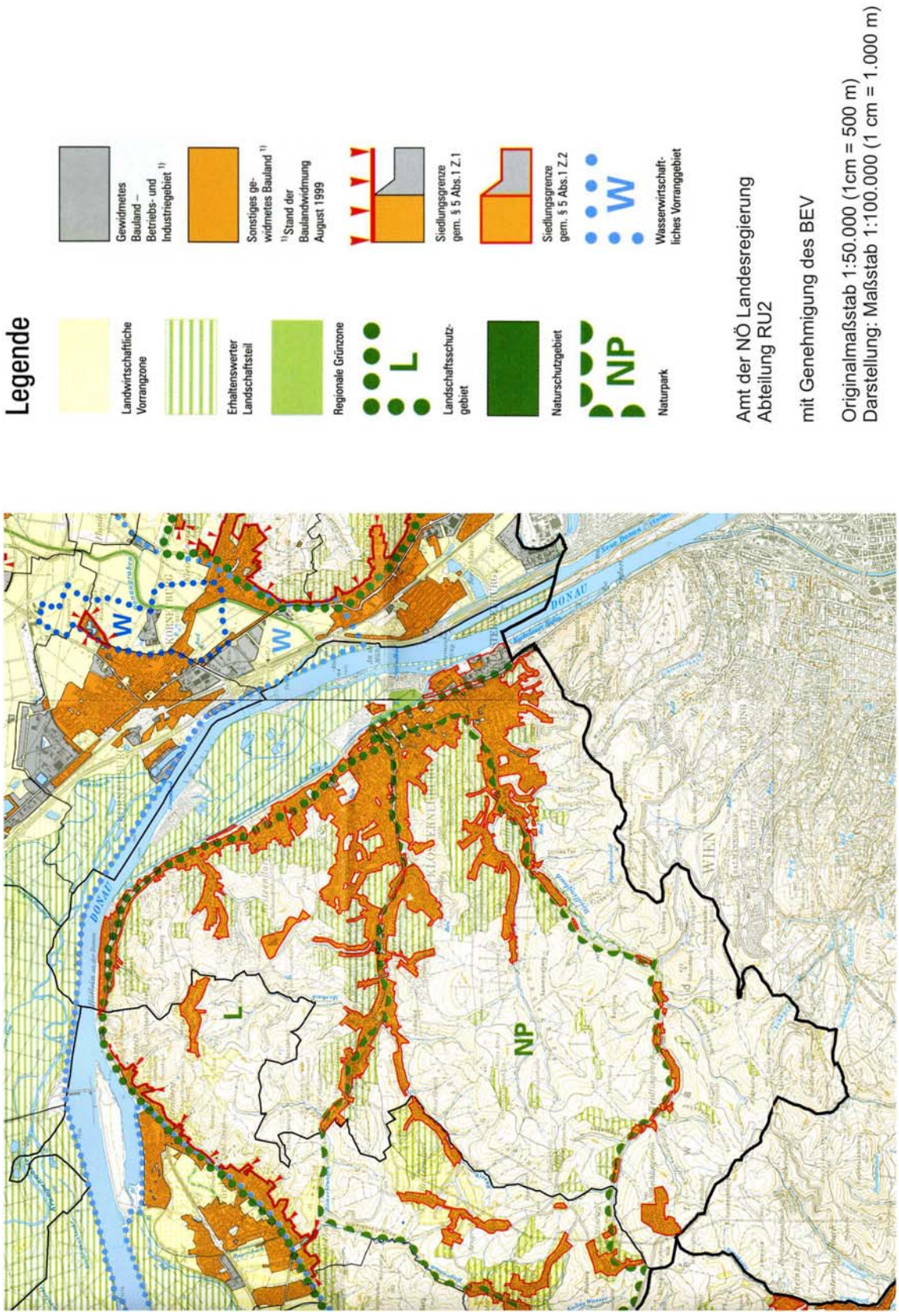
Besondere Aspekte bei der Festlegung und Begründung der Flächen sowie der Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen werden in Kapitel 4.2.3 erörtert.

4.2.2 Landwirtschaftliche Vorrangflächen in der Stadtgemeinde Klosterneuburg

(1) Räumliche Ausgangssituation

Die Stadtgemeinde Klosterneuburg liegt im Verwaltungsbezirk Wien-Umgebung nördlich unmittelbar angrenzend an die Bundeshauptstadt Wien (vgl. Abbildung 9). In der Gemeinde leben 24.797 Einwohner mit Haupt- und 5.398 mit Nebenwohnsitz (Stand 2001, Statistik Austria, 2007c). Die Gemeinde besteht aus sieben Katastralgemeinden, von denen Klosterneuburg, Kritzendorf und Höflein im Donautal und an den Abhängen des Wienerwaldes, Weidling und Weidlingbach im Weidlingtal sowie Kierling und Maria Gugging im Kierlingtal liegen. Die Täler der beiden Zubringerbäche erstrecken sich in Richtung Westen in den Wienerwald hinein. Das Gemeindegebiet befindet sich zum überwiegenden Teil im Flysch-Wienerwald, der im Osten des Gemeindegebietes mit der Klosterneuburger Au in das Donautal übergeht (Knoll, Schmid, 1998, S. 3 f.).

Abbildung 9: Ausschnitt aus der Kartendarstellung des regionalen Raumordnungsprogramms nördliches Wiener Umland mit der Stadtgemeinde Klosterneuburg (Quelle: Amt der NÖ Landesregierung, LGBl. 8000/86-1)

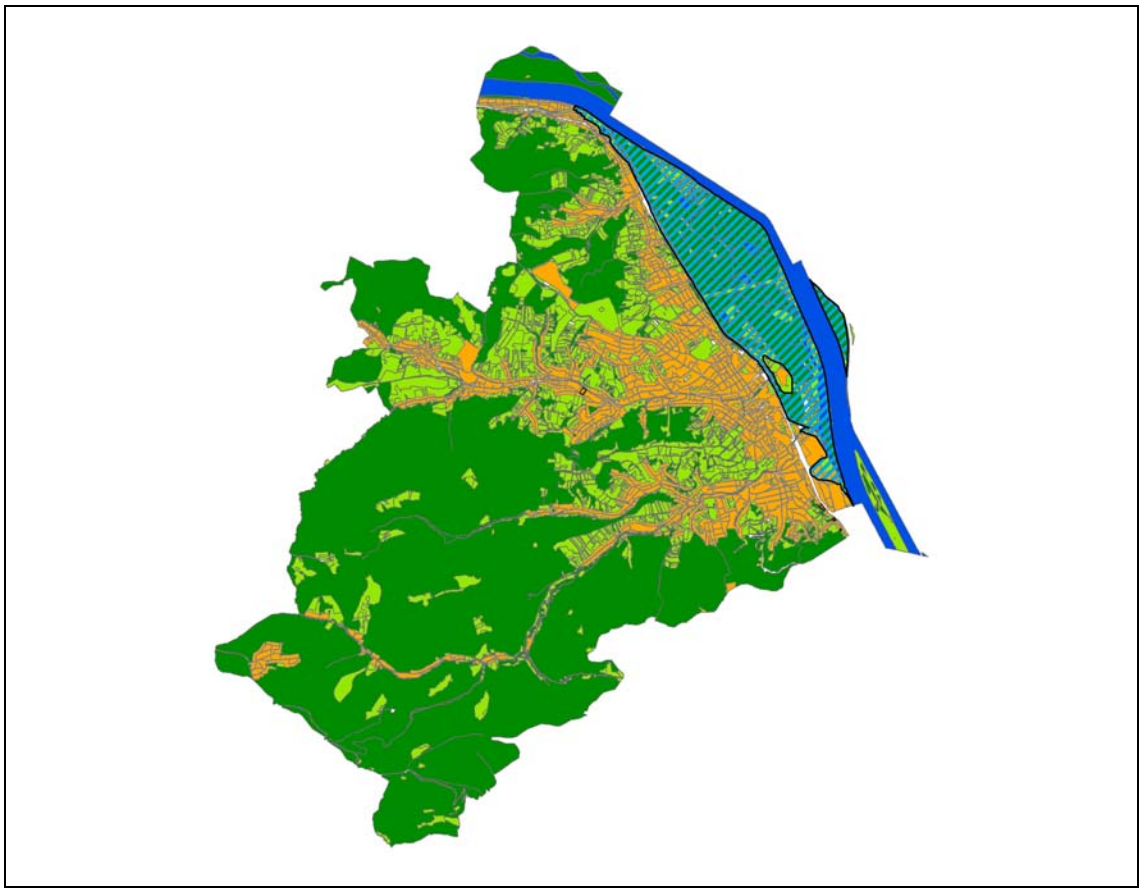


Die Beschreibung des Wienerwalds mit der Bedeutung der landschaftsprägenden Wiesen entspricht jener in der zuvor ausgeführten Gemeinde Gablitz. Hinzu kommt ein durch das Mikroklima des Donautals begünstigter Bereich entlang der östlichen Abhänge des Wienerwaldes. Dort hat sich über mehrere hundert Jahre ein landwirtschaftlich genutzter Raum entwickelt, der bis Ende des 19. Jahrhunderts vom Weinbau dominiert wurde. Massiver Reblausbefall hat die Landwirte zu diesem Zeitpunkt gezwungen, vermehrt Flächen im Obstbau zu bewirtschaften. Hanglagen und häufig auftretende, zum Teil steile Gräben haben in der Landwirtschaft Bewirtschaftungsweisen erzwungen, die nach wie vor ein reichhaltig gegliedertes Landschaftsbild ergeben.

Die schwierigen Bewirtschaftungsverhältnisse und die zunehmende Vererbung von Grundstücken oder Grundstücksteilen an Personen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, führen jedoch zu einem zunehmenden Rückzug landwirtschaftlicher Nutzungsformen. Vor allem im 20. Jahrhundert wurde dieses Vakuum dank der attraktiven Lage zum Teil durch eine intensive Entwicklung des Siedlungsraums gefüllt.

Als wesentliche Schwäche in der Entwicklung des Naturraums wird der Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzungen wie Wiesen und Äcker zugunsten von Waldflächen und Siedlungsraum genannt (Stadtgemeinde Klosterneuburg, 2004, S. 5). Abbildung 10 zeigt die Verteilung der vier Landschaftstypen der Stadtgemeinde – Siedlungsraum, landwirtschaftlich genutzte Flächen, Waldflächen und den Überflutungsbereich der Donau in der Klosterneuburger Au – und die Dominanz der bewaldeten Flächen, die im Jahr 2005 57,72 % der Gesamtfläche einnahmen. Langjährige Aufzeichnungen zeigen, dass der Waldanteil bezogen auf die Kulturflächen seit dem Jahr 1786 bis zum heutigen Zeitpunkt in Klosterneuburg stetig zugenommen hat (Röhrig, 1993, S. 104).

Abbildung 10: Die vier Landschaftstypen der Stadtgemeinde Klosterneuburg, schematische Darstellung (Quelle: Stadtgemeinde Klosterneuburg, 2004)



(2) Überregionale rechtliche Rahmenbedingungen

Der überwiegende Teil des Gemeindegebietes von Klosterneuburg liegt im Landschaftsschutzgebiet Wienerwald, im in Umsetzung befindlichen Biosphärenpark Wienerwald und ist durch die Nominierung des Vogelschutzgebiets Wienerwald-Thermenregion[34] und des FFH-Gebiets Wienerwald-Thermenregion[35] betroffen (Amt der NÖ Landesregierung, 2007).

Das Gemeindegebiet liegt ebenso im Geltungsbereich des regionalen Raumordnungsprogramms „nördliches Wiener Umland“, in dem im wesentlichen für die Offenlandschaft sowohl landwirtschaftliche Vorrangzonen als auch erhaltenswerte Landschaftsteile festgelegt wurden.

(3) Planungsablauf für die Festlegung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen

Aufgrund für die Planung unzureichender Daten hat die Stadtgemeinde Klosterneuburg im Jahr 1996 begonnen, die Nutzungen im gesamten Gemeindegebiet mittels Luftbildern und Begehungen vor Ort zu erfassen und in einem Geografischen Informationssystem (GIS) aufzubereiten. Die Arbeiten waren für das Grünland (im Sinne des Raumordnungsgesetzes), das im ersten Schritt aufgenommen wurde, im Jahr 1998 abgeschlossen.

Parallel dazu wurde ein Landschaftskonzept erarbeitet, das sich unter anderem mit der Landschaftsentwicklung und als mögliche Maßnahme mit der Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangflächen beschäftigt hat. So wurden der Lage entsprechend vier Typen zur Umsetzung im Flächenwidmungsplan vorgeschlagen:

1. Flächen an den östlichen Abhängen des Wienerwaldes, für die der Weinbau mit den eingestreuten Brachen, Obstbäumen, Hecken und Trockenrasenreste als dominanter Nutzungstyp erhalten werden soll.
2. Flächen in der Katastralgemeinde Maria Gugging, die großflächig im Ackerbau bewirtschaftet werden.
3. Flächen innerhalb oder am Rand geschlossener Siedlungsbereiche, die als Wiesen erhalten werden sollen.
4. Flächen innerhalb des Wienerwaldes, die als Wiesen und Weiden erhalten werden sollen.

Für alle Typen wurde die Verhinderung einer Kulturumwandlung im Sinne der Erhaltung der Kulturlandschaft, siedlungsstrukturierender Bereiche und landschaftsbildprägender Lichtungen als Begründung angegeben und die weitere Bewirtschaftung zur Sicherung der Flächen empfohlen. (Knoll, Schmid, 1998, S. 18 f.)

[34] gemäß Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997)

[35] gemäß Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997)

Mithilfe der digitalen Katastermappe (DKM), dem Weinbaukataster der Bezirksverwaltungsbehörde und den mittlerweile zur Verfügung stehenden Daten der Nutzungstypenkartierung wurden die Flächen für die Übernahme in den Flächenwidmungsplan parzellenscharf abgegrenzt. Die Änderung des örtlichen Raumordnungsprogramms wurde in drei Schritten für die Katastralgemeinden Kritzendorf und Höflein, Kierling, Maria Gugging, Weidling und Weidlingbach im Jahr 1999 sowie Klosterneuburg im Jahr 2000 durchgeführt.

Als Kriterien für die Festlegung wurde in den Erläuterungsberichten neben Flächenausmaß, Relief, Exposition, Lage in der Weinbauflur auch die Bedeutung für Landschaftsbild, Kleinklima und Naturschutz angeführt. Die Festlegung wurde auch im Konsens mit den Grundstückseigentümern vorgenommen, die im Rahmen mehrerer Informationsveranstaltungen mit der Bezirkslandwirtschaftskammer in die Arbeiten einbezogen wurden.

Die Erhaltung der offenen Kulturlandschaft als wesentliche Komponente des Landschaftsbildes und der Identität der Stadtgemeinde wurde zu einem zentralen Leitziel der Stadtentwicklung und damit auch in das im Jahr 2005 verordnete örtliche Entwicklungskonzept übernommen.

Besondere Aspekte bei der Festlegung und Begründung der Flächen sowie der Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen werden im folgenden Kapitel 4.2.3 erörtert.

4.2.3 Aspekte der praktischen Umsetzung

(1) Besondere Aspekte im Rahmen der Festlegung

Bereits im Zuge der Begründung landwirtschaftlicher Vorrangflächen zur Implementierung im Flächenwidmungsplan muss festgestellt werden, dass die Kriterien, die eine Festlegung zulassen, nur bedingt für den Schutz der Kulturlandschaft geeignet sind. So sagt §19 Abs.8 NÖ ROG 1976, dass die Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangflächen zur ausschließlich landwirtschaftlichen Nutzung explizit nur dann möglich ist, „wenn sie für diese Nutzung besonders geeignet sind“.

Die Ausführungen in Kapitel 2 und die zuvor beschriebenen Beispiele zeigen jedoch, dass die Bedrohung für landwirtschaftliche Flächen als wesentlicher Träger der Kulturlandschaft – abgesehen von Siedlungstätigkeit bei Böden aller Qualitäten – vor allem durch Kulturumwandlung bei Grenzertragsböden besteht. Da es sich dabei um Flächen handelt, die unter aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Nutzung nicht „besonders geeignet sind“, scheint die Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangflächen zum Schutz der Kulturlandschaft in diesem Fall aufgrund der aus §19 Abs.8 NÖ ROG 1976 zur Verfügung stehenden Kriterien gar nicht möglich.

Bei entsprechender Auslegung des Raumordnungsgesetzes wäre in den genannten Beispielen die Änderung des Flächenwidmungsplans im Bereich jener Flächen, deren Begründung nicht auf die besondere landwirtschaftliche Eignung abstellen, aus Sicht der Aufsichtsbehörde nicht genehmigungsfähig gewesen.

Weiter stellt sich die Frage, in wie weit die Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangflächen auf die Widmung Grünland-Land- und Forstwirtschaft beschränkt bleiben muss. Es besteht im NÖ Raumordnungsgesetz 1976 eine Reihe von Grünlandwidmungen, die die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche nicht ausschließen bzw. der Erfüllung

des Widmungszwecks nicht entgegenstehen. Als Beispiel seien Flächen mit der Widmung Grünland-Freihaltefläche (§19 Abs.2 Ziff.18 NÖ ROG 1976) genannt, die aufgrund besonderer öffentlicher Interessen wie zum Beispiel Hochwasserschutz von jeglicher Bebauung freizuhalten sind.

Obwohl auch auf solchen Flächen die Verhinderung einer Kulturumwandlung durchaus sinnvoll sein kann, schließt dies §10 Abs.2 der NÖ Planzeichenverordnung insofern aus, als der Anhang der Signatur „-LV“ nur für die Signatur Glf, also Grünland-Land- und Forstwirtschaft vorgesehen ist.

Im NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 wurde des weiteren übersehen, die Definition landwirtschaftlicher Kulturflächen (§1 Abs.1 NÖ KSchG 1994) an die 6. Novelle des Raumordnungsgesetzes anzupassen, bei der die Widmungen Grünland-Landwirtschaft und Grünland-Forstwirtschaft zu Grünland-Land- und Forstwirtschaft zusammengefasst wurden. Als landwirtschaftliche Kulturflächen gelten solche Flächen, für die im Flächenwidmungsplan „überwiegend die Widmungs- und Nutzungsart Grünland-Landwirtschaft festgelegt ist“ (ebd.). Wird diese Bestimmung auf den Flächenwidmungsplan einer Gemeinde angewendet, die die Änderung des Raumordnungsgesetzes aus dem Jahr 1995 bereits umgesetzt hat, führt sie sich ad absurdum, da in diesem Fall auch Waldflächen eingeschlossen wären.

(2) Besondere Aspekte im Rahmen der praktischen Umsetzung

Wie bereits mehrfach erläutert, stellt sich das Problem der Kulturumwandlung besonders auf Grenzertragsböden, da deren landwirtschaftliche Nutzung offensichtlich unter wirtschaftlichen Bedingungen nicht rentabel ist.

Mit der Festlegung einer landwirtschaftlichen Vorrangfläche wird die Bewirtschaftung als landwirtschaftliche Fläche insofern gesetzlich erzwungen, dass eine möglicherweise rentablere forstwirtschaftliche oder forstähnliche Nutzung untersagt wird. Darüber hinaus ist auch die Unterlassung der landwirtschaftlichen Nutzung strafbar, wenn nicht zumindest die Verhinderung der Naturverjüngung sichergestellt wird.

Der Eigentümer oder Pächter der Flächen wird damit im öffentlichen Interesse zu einer defizitären Bewirtschaftung gezwungen, wofür das Kulturflächenschutzgesetz jedoch keine Entschädigung vorsieht.

Die Beantragung einer Bewirtschaftungsprämie im Sinne des Vertragsnaturschutzes verbleibt bei Erfüllung der entsprechenden Kriterien als Option in jedem Fall.

(3) Besondere Aspekte beim Vollzug der Gesetze

Nachfolgend werden Überlegungen des Autors zur Umsetzung der Festlegungen im Flächenwidmungsplan dargelegt. Die angeführten offenen Punkte wurden zum Teil im Rahmen einer Besprechung mit Vertretern des Amtes der NÖ Landesregierung aus den Abteilungen Raumordnung, Naturschutz und Agrarrecht sowie dem regionalen Entwicklungsverband NÖ Mitte, der Bezirksverwaltungsbehörde, der Gemeinde Gablitz und dem Ziviltechnikerbüro Knoll • Planung & Beratung am 27. Mai 2004 in der Marktgemeinde Gablitz erörtert. Da auch hier eine Klärung nicht möglich war, wurden an die Abteilung Agrarrecht und an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,

Umwelt und Wasserwirtschaft Sektion Forstwesen schriftliche Anfragen gestellt, deren Beantwortung eingearbeitet wurde.

Dass im Vollzug der Gesetze eine Kette von Unsicherheitsfaktoren besteht, mögen die folgenden Annahmen zeigen:

1. Als erstes Hindernis im praktischen Vollzug erweist sich die Frage, wie die Strafbestimmungen nach §6 des NÖ Kulturflächenschutzgesetzes bei einer rechtswidrigen Kulturumwandlung wirksam werden sollen. Voraussetzung ist die Feststellung rechtswidriger Kulturumwandlungen, was entweder durch Zufall oder durch systematisches Monitoring betroffener Flächen möglich ist. Da in erster Linie die Gemeinde das öffentliche Interesse an der Erhaltung der Kulturlandschaft vertritt, wird eine Beobachtung der Flächen wahrscheinlich nur dann stattfinden, wenn diese die Aufwendungen dafür trägt. Sollte dies der Fall sein und sollten entsprechende Flächen aufgefunden werden, müsste eine Anzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde eingebracht werden. De facto muss also der Bürgermeister gegen einen oder mehrere Landwirte seiner Gemeinde Anzeige erstatten. Beachtet man die politische Situation in der Mehrzahl ländlicher Gemeinden erscheint das Szenario, dass der Gemeinderat Mittel für das Monitoring von Flächen bereitstellt, dessen Erfolg zur systematischen Anzeige der eigenen Bürger führt, angesichts des Wunsches nach Wiederwahl sehr unwahrscheinlich.

Sollte der beschriebene Fall doch eintreten, können dem Prinzip nach zwei Ursachen vorliegen: Entweder ist die unrechtmäßige Bepflanzung mit Gehölzen erfolgt oder der natürliche Anflug von Gehölzen und die damit entstehende Naturverjüngung nicht zeitgerecht entfernt worden.

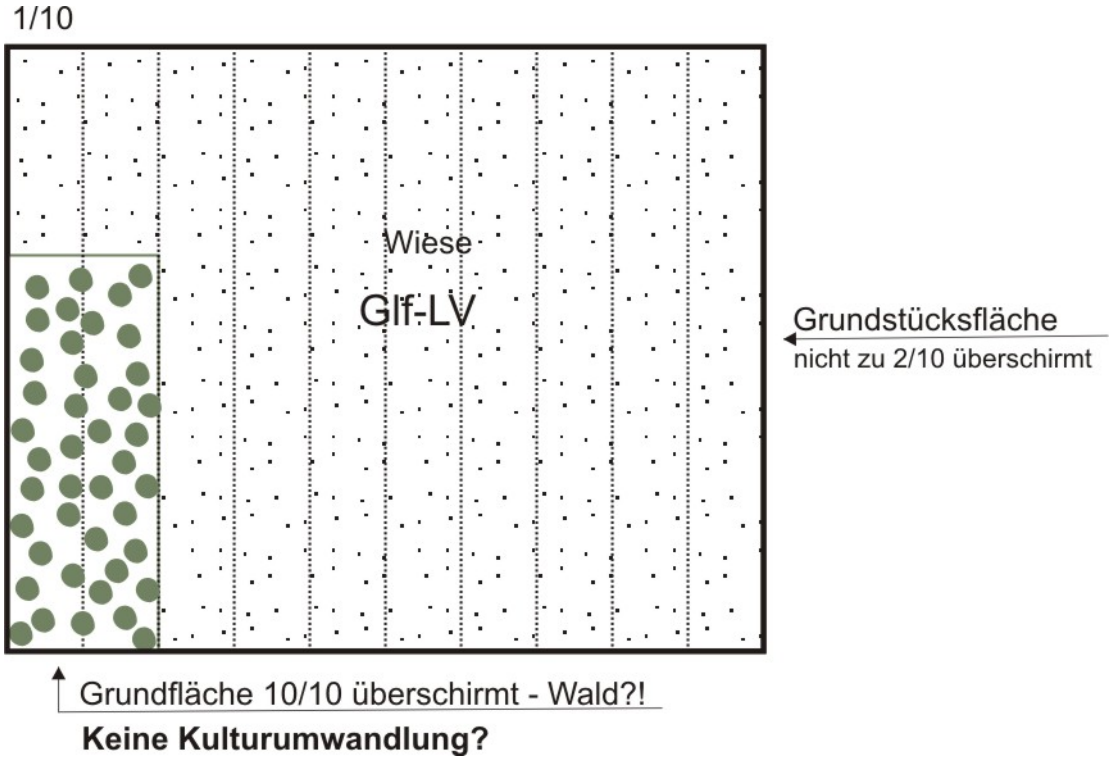
2. Die konsenslose Bepflanzung kann entsprechend der Definition des Kulturflächenschutzgesetzes einerseits durch Aufforstung, andererseits durch die Anlage von Forstgärten, Forstsamenplantagen, Christbaumkulturen, Walnuss- oder Edelkastanienplantagen zur Gewinnung von Früchten und Kurzumtriebsflächen mit einer Umtriebszeit bis 30 Jahre erfolgen. Gemäß §1 Abs.5 des Forstgesetzes 1975 unterliegen die oben genannten Kulturumwandlungen – mit Ausnahme der Aufforstung – als eine Art von forstlicher Sondernutzung nicht automatisch dem Forstgesetz. Die Errichtung der in Kulturflächenschutzgesetz und Forstgesetz fast wortgleich genannten Anlagen kann der Inhaber binnen zehn Jahren nach Durchführung der zuständigen Behörde melden, sie gelten dann nicht als Wald im Sinne des Forstgesetzes, sofern sie nicht auf Waldboden angelegt wurden. Erfolgt jedoch keine Meldung, unterliegen die Flächen nach zehn Jahren im Sinne einer Neubewaldung (§4 Forstgesetz 1975) in jedem Fall den Bestimmungen des Forstgesetzes. Für Aufforstungen besteht eine solche Meldung nicht, sie unterliegen nach zehn Jahren automatisch forstrechtlichen Bestimmungen.

   Dass es sich bei diesem Vorgang tatsächlich um die Legalisierung einer konsenslosen Kulturumwandlung handelt, wurde vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Zuge des erwähnten Briefwechsels bestätigt. Der Forstgesetzgeber habe auf die landesgesetzlichen Bestimmungen über den Fristenlauf in besonderer Art und Weise Bedacht genommen, sodass eine Fläche, deren Waldeigenschaft von der Landesbehörde über zehn Jahre nicht verhindert wurde, den forstgesetzlichen Bestimmungen

und somit auch einem Rodungsverbot unterliegt. Eine Wiederherstellung der landwirtschaftlichen Kulturfläche ist nur mehr mit einer Rodungsbewilligung möglich, die vom Inhaber eingebracht werden kann.

3. Für den Vorgang der Naturverjüngung gilt betreffend Legalisierung Gleiches. Die Definition, ab welchem Zeitpunkt es sich um eine Kulturumwandlung nach dem Kulturflächenschutzgesetz handelt, erschwert jedoch die Schnittstelle zwischen den relevanten Gesetzen erheblich. So bestimmt das Kulturflächenschutzgesetz (§2 Abs.1 lit.c), dass eine Kulturumwandlung ab einer Überschirmung von 2/10 der Grundstücksfläche vorliegt. Den forstrechtlichen Bestimmungen unterliegen solche Flächen nach §4 Abs.1 dann, wenn eine Überschirmung von 5/10 „ihrer Fläche“ mit einer Mindesthöhe des Bewuchses von 3 m gegeben ist. Da die Grundstücksfläche im Liegenschaftsrecht hinlänglich im Sinne einer Parzelle des Grenzkatasters definiert ist, kann, wie Abbildung 11 beispielhaft zeigt, ein Teil eines Grundstücks bereits des Bestimmungen des Forstgesetzes unterliegen, während nach den Bestimmungen des Kulturflächenschutzgesetzes noch nicht einmal die Voraussetzungen für eine Bewilligungspflicht als Kulturumwandlung gegeben sind.

Abbildung 11: Darstellung einer möglichen Konfliktsituation aufgrund der Verwendung des Begriffs der Grundstücksfläche im NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 (Quelle: eigene Bearbeitung)



Eine entsprechend formulierte Anfrage an die zuständige Landesabteilung wurde in dem Sinne beantwortet, dass nach den Bestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches jeder Eigentümer das Recht hat, unter bestimmten Einschränkungen über sein Eigentum zu verfügen. Er habe daher auch die Möglichkeit, das Grundstück der forstwirtschaftlichen Nutzung zu überlassen. Weiter wird ausgeführt, dass sich die Überschirmung nach den Bestimmungen

des Kulturflächenschutzgesetzes tatsächlich auf das gesamte Grundstück beziehen muss. Da eine gleichmäßige Naturverjüngung auf einem gesamten Grundstück schon bei wenigen tausend Quadratmetern Grundstücksfläche sehr unwahrscheinlich erscheint, ist das Gesetz auf diesen Sachverhalt offensichtlich nicht anwendbar.

4.3 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs und die Folgen ab 1. April 2007

Alle Angaben wurden dem Einleitungsbeschluss des Verfassungsgerichtshofs zu den Beschwerden B 1045/04-8 und B 1046/04-8 vom 10. Oktober 2005 und dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 4. März 2006, VfSlg. 17781/2006 entnommen.

4.3.1 Ausgangssituation

Im Gebiet der Gemeinde Moorbad Harbach wurde in zwei Fällen um Bewilligung zur Aufforstung landwirtschaftlicher Kulturflächen für eine größere Anzahl von Grundstücken gemäß den Bestimmungen des NÖ Kulturflächenschutzgesetzes 1994 angesucht. Die Bezirkshauptmannschaft Gmünd hat in beiden Fällen per Bescheid vom 16. April 2003 in einem Spruchpunkt I die Aufforstung eines Teils der Grundstücke bewilligt, in Spruchpunkt II dies jedoch für den verbleibenden Teil der Grundstücke versagt.

Im Rahmen eines Berufungsverfahrens wurden seitens der Behörde im Herbst 2003 zwei agrartechnische Gutachten eingeholt, die darüber befanden, in wie weit durch die Aufforstung Mängel der Agrarstruktur verursacht oder bestehende Mängel verstärkt würden. Dabei wurde festgestellt, dass dies für einen Teil der Grundstücke, für die das Ansuchen abgelehnt wurde, nicht der Fall und unter diesem Aspekt eine Aufforstung möglich sei.

Die Bezirksverwaltungsbehörde korrigierte demzufolge die ergangenen Bescheide und bewilligte, zum Teil unter Auflagen die Aufforstung für drei weitere Grundstücke. Die Bewilligung wurde für die verbleibenden 25 Grundstücke jedoch gemäß §2 Abs.3 NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 mit der Begründung versagt, dass die betreffenden Flächen im rechtskräftigen Flächenwidmungsplan der Gemeinde Moorbad Harbach als landwirtschaftliche Vorrangflächen ausgewiesen seien.

Die betroffenen Grundstückseigentümer haben daraufhin beim Verfassungsgerichtshof auf Grundlage des Artikels 144 B-VG Beschwerde gegen die Bescheide eingebracht. Darin behaupten sie, in dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz (Artikel 2 StGG) sowie durch Anwendung eines gesetzwidrigen Flächenwidmungsplans verletzt worden zu sein. Dies wird dadurch begründet, dass die zuständige Behörde ohne Rücksicht auf die tatsächliche Beschaffenheit der Grundstücke und entgegen der Aussagen der agrartechnischen Gutachten die Aufforstungen versagt hat. Der eigentliche Grund der Versagung liege daher nicht im Schutz der Agrarstruktur sondern in der Verhinderung der „Verwaldung“ zugunsten des Tourismus.

4.3.2 Vorgangsweise des Verfassungsgerichtshofs

In einem ersten Schritt wurden die eingegangenen Beschwerden auf ihre Zulässigkeit hin geprüft. Im Einleitungsbeschluss vom 10. Oktober 2005 geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass die Beschwerden zulässig sind und sich die belangte Behörde auf die betroffenen Verordnungs- und Gesetzesbestimmungen bei der Erlassung der angefochtenen Bescheide gestützt hat. Auch der Verfassungsgerichtshof hätte demnach die entsprechenden Bestimmungen anzuwenden.

Nach Einschätzung des Verfassungsgerichtshofs werden daraufhin Bedenken über die Verfassungsmäßigkeit der angewendeten Bestimmungen formuliert und entsprechend begründet. Der Verfassungsgerichtshof leitet damit von Amtswegen ein Normenprüfungsverfahren ein, um zu klären, ob die geäußerten Bedenken zutreffen.

Im Rahmen des Verfahrens werden die Niederösterreichische Landesregierung, die Gemeinde Moorbad Harbach sowie die mitbeteiligten Beschwerdeführer um Stellungnahmen ersucht. Auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und der Stellungnahmen ergeht schließlich die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.

4.3.3 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs

(1) Aufbau des Erkenntnisses

Das Erkenntnis beschreibt zunächst neben formalen Angaben (Typ, Geschäftszahl und Index), welche Normen der Bearbeitung zu Grunde gelegt wurden. Es sind dies Artikel 18 Abs.2 und Artikel 118 Abs.2 B-VG, §2 Abs.3 NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994, §19 Abs.8 NÖ Raumordnungsgesetz 1976 sowie das Örtliche Raumordnungsprogramm der Gemeinde Moorbad Harbach in der Änderung vom 9. Dezember 2003.

Der Leitsatz beinhaltet eine Zusammenfassung des Erkenntnisses, das im anschließenden Spruch im Detail aufgelistet wird.

Schließlich erfolgt eine ausführliche Begründung des Spruchs. Diese beschreibt zunächst die vorliegenden Beschwerden und die zugrunde liegende Rechtslage. Im Anschluss werden der Prüfungsbeschluss sowie die vorläufige Zulässigkeit der Beschwerden festgestellt. Ausführlich werden die Bedenken formuliert, die der Verfassungsgerichtshof betreffend der Verfassungsmäßigkeit der angewendeten Bestimmungen hegt. Danach erfolgt die Beschreibung der Stellungnahmen und abschließend die Bekanntgabe der Ergebnisse des Erkenntnisses.

(2) Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof hegte Bedenken, dass die angewendeten gesetzlichen Bestimmungen verfassungswidrig sind und leitete eine Prüfung von Amts wegen ein.

Dabei stellte er fest, dass der Landesgesetzgeber die Bewilligung einer Kulturumwandlung, dem Kulturflächenschutzgesetz entsprechend, eindeutig der Entscheidungskompetenz der Bezirksverwaltungsbehörde zugeordnet hat. Als Entscheidungskriterium wurde gesetzlich die „Auswirkungen auf die Agrarstruktur“ festgelegt, wobei „nachteilige Auswirkungen“ die Begründung für einen negativen Bescheid darstellen. Die gleiche Determinante dient jedoch auch als Grundlage für die Festlegung landwirtschaftlicher

Vorrangflächen im Flächenwidmungsplan gemäß dem Raumordnungsgesetz, was in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt.

Der Verfassungsgerichtshof geht davon aus, dass die Angelegenheiten des Kulturflächenschutzes aufgrund der oben genannten Kriterien vor allem im überörtlichen Interesse liegen und führt dazu als vergleichbar die Rechtsprechung im Bereich des Grundverkehrs an. Er unterstreicht dies weiter damit, dass der Gesetzgeber auch keine ortsspezifischen Erwägungen wie zum Beispiel den Landschaftsschutz vorgesehen hat, die das überörtliche Interesse an der Vermeidung nachteiliger Auswirkungen für die Agrarstruktur überwiegen könnten.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfüllt eine Gemeinde alle Aufgaben, zu denen sie aufgrund ihrer Möglichkeiten in der Lage ist weisungsfrei. Dies ist verfassungsrechtlich in der so genannten Generalklausel festgelegt:

> „Der eigene Wirkungsbereich umfasst [...] alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden." (Art.118 Abs.2 B-VG)

Zu prüfen sei daher vor allem, ob die Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangflächen aufgrund der genannten Determinanten tatsächlich gemäß Artikel 118 Abs.2 B-VG eine von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehende Aufgabe ist.

Sollte dies entgegen den Bedenken des Verfassungsgerichtshofs der Fall sein, muss davon ausgegangen werden, dass die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde für die Bewilligung von Kulturumwandlungen verfassungswidrig ist, was als Folge zu prüfen sei.

Da in den agrartechnischen Gutachten für als landwirtschaftliche Vorrangflächen ausgewiesene Grundstücke festgestellt wurde, dass bei einer Aufforstung keine nachteiligen Auswirkungen auf die Agrarstruktur zu erwarten seien, wurden schließlich noch Bedenken zur Festlegung dieser Bereiche im Flächenwidmungsplan der Gemeinde ausgeführt. Diese dürfte ohne erkennbare grundstücksspezifische Entscheidungsgrundlagen vorgenommen sein, da zumindest einige der ausgewählten Grundstücke die notwendigen Kriterien nicht erfüllt haben.

(3) Die Stellungnahmen

Vor allem die Niederösterreichische Landesregierung hat ausführlich Stellung genommen und dabei beantragt, die angesprochenen Bestimmungen nicht als verfassungs- bzw. gesetzeswidrig aufzuheben.

Es wird zunächst angeführt, dass den Gemeinden durch das Raumordnungsgesetz die Möglichkeit gegeben wurde, landwirtschaftliche Vorrangflächen zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Agrarstruktur festzulegen. Die Prüfung der Eignung erfolge im Rahmen der Erlassung des Flächenwidmungsplanes, die Bezirksverwaltungsbehörde müsse daher nicht neuerlich damit befasst werden.

Darüber hinaus sei zu beachten, dass eine unkontrollierte Überwaldung in Zusammenhang mit der Erhaltung einer lebensfähigen Landwirtschaft stehe, was „des Öfteren" mit Vertretern der NÖ Landes-Landwirtschaftskammer diskutiert und vom Präsidenten

der Kammer mit einem Formulierungsvorschlag für den Gesetzesentwurf unterstützt wurde.

Weiter wird ausgeführt, dass die Überwaldung für die einzelne Gemeinde eine Existenzfrage darstelle, auf Landesebene jedoch nur von untergeordneter Bedeutung sei. Aus diesem Grund verzichte die Landesregierung bei der Erstellung regionaler Raumordnungsprogramme „in letzter Zeit" auf die Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangzonen und es sei kein überörtlicher Regelungsbedarf gegeben.

Die Ausweisung im Flächenwidmungsplan erfolge dagegen aufgrund der Raumbeobachtung lokal und parzellenscharf grundstücksbezogen, wofür wegen der notwendigen Maßstabsgenauigkeit der Flächenwidmungsplan auch das geeignete Instrument sei.

„Daraus ist nachvollziehbar Abzuleiten, dass die Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangflächen praktisch ausschließlich, zumindest jedoch im überwiegenden Interesse der einzelnen betroffenen Gemeinden gelegen ist. Sie ist auch geeignet, von der Gemeinde wahrgenommen zu werden."

Es wird auch ausführlich darauf eingegangen, dass die „Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Agrarstruktur" nach dem Raumordnungsgesetz wesentlich weiter auszulegen sei, als dies in den agrartechnischen Gutachten erfolgt ist. So bestehe eine enge Verflechtung der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftsbereichen bis hin zum Tourismus. Landwirte seien darüber hinaus als Landschaftsgärtner Träger der Regionsvermarktung und erhalten durch die Flächenbewirtschaftung Natura 2000-Gebiete.

Für die besondere Eignung von Flächen für die Landwirtschaft sei damit nicht die Bewertung mittels der Bodenklimazahl gemäß §16 Abs.2 Bodenschätzungsgesetz 1970, sondern die örtlichen Verhältnisse, bei denen die Kriterien des NÖ ROG 1976 zu berücksichtigen sind.

Schließlich wird ausführlich die örtliche Situation der Gemeinde Moorbad Harbach erläutert, für die eine Aufforstung in den betroffenen Bereichen einen maßgeblichen Eingriff in die gewachsene Struktur und Kulturlandschaft darstelle. Die Gemeinde habe in der Erhebung und Darstellung der Grundlagen die Beobachtung der Veränderungen in der Kulturlandschaft in ausführlicher Weise besorgt und nach sorgsamer Abwägung die Lenkungsmaßnahme der landwirtschaftlichen Vorrangflächen nur in jenen Bereichen festgelegt, in denen Regelungsbedarf bestand.

Dem entsprechend ist die NÖ Landesregierung in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde der Auffassung, dass die Gemeinde Moorbad Harbach die Festlegung entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen hat.

Die Gemeinde Moorbad Harbach verzichtete aufgrund der im Beschwerdeverfahren ausführlich formulierten Äußerung auf eine weitere Stellungnahme.

Die mitbeteiligten Beschwerdeführer wiederholten ihre Darstellung, dass für die in Diskussion stehenden Grundstücke die Kriterien für die Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Agrarstruktur nicht gegeben seien und zweifelten dies nunmehr auch für einzelne Grundstücke an, die im Zuge des agrartechnischen Gutachtens von der Aufforstung ausgeschlossen wurden.

(4) Das Ergebnis des Erkenntnisses

Der Verfassungsgerichtshof hat in drei Bereichen Bedenken über die Verfassungsmäßigkeit geäußert (vgl. Kapitel (2).

Die vorläufigen Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Passagen des NÖ Raumordnungsgesetzes und des NÖ Kulturflächenschutzgesetzes wurden vom Verfassungsgerichtshof bestätigt.

Er sagt, „es kann dahingestellt bleiben“, ob das vom Landesgesetzgeber in der Stellungnahme dargestellte Interesse der Gemeinden an der Verhinderung einer Überwaldung dem Landschaftsschutz oder dem Kulturflächenschutz zuzuordnen sei und bei ersterem in ihrem eigenen Wirkungsbereich liege. Für beide Fälle wurden mit der Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen auf die Agrarstruktur vom Landesgesetzgeber selbst ausschließlich überörtliche Kriterien festgelegt. Auch ist die Bodenqualität zumindest in einem gewissen Ausmaß zur Einschätzung der landwirtschaftlichen Eignung heranzuziehen. Ergänzende Aspekte, wie sie in der Stellungnahme der NÖ Landesregierung angeführt wurden, werden vom Landesgesetzgeber selbst auf rechtlicher Ebene nicht geregelt.

Besonders die verschiedenen Inhalte, die die Landesregierung in ihrer Stellungnahme dem entsprechenden Abschnitt des Raumordnungsgesetzes beizumessen versucht, zeigt die fehlende Festlegung von Determinanten für den örtlichen Wirkungsbereich und damit die Verfassungswidrigkeit der Regelung. §19 Abs.8 NÖ Raumordnungsgesetz 1976 und die korrespondierende Regelung in §2 Abs.3 letzter Satz NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 werden daher aufgehoben.

Demzufolge trifft das Bedenken nicht zu, dass Bewilligungen im Rahmen des Kulturflächenschutzgesetzes durch die Bezirksverwaltungsbehörde verfassungswidrig sein könnten. Die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes werden demnach nicht aufgehoben.

Zum Bedenken über die Verfassungswidrigkeit der Festlegungen im Örtlichen Raumordnungsprogramm der Gemeinde Moorbad Harbach wird schließlich angeführt, dass die Ausweisung der betreffenden Grundstücke als landwirtschaftliche Vorrangflächen aufgrund der Aufhebung der zugrunde liegenden Gesetzesbestimmungen gesetzlos geworden ist. Auf weitere Bedenken zu den Festlegungen war daher nicht mehr einzugehen.

Um dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit zu geben, allfällige legistische Vorkehrungen zu treffen, hat der Verfassungsgerichtshof das Außerkrafttreten der verfassungswidrigen gesetzlichen Bestimmungen mit dem 31. März 2007 festgelegt. Es verblieb dem Gesetzgeber damit etwa ein Jahr, die betroffenen Regelungen verfassungskonform zu adaptieren.

4.3.4 Stellungnahme zum Ergebnis des Erkenntnisses

Der Verfassungsgerichtshof hebt in seinem Erkenntnis sowohl Teile der beiden Gesetze, als auch Teile des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Moorbad Harbach auf. Wie in vielen anderen Erkenntnissen geschieht dies ohne fachliche Begründung, da die erfolgte Prüfung der Rechtsgrundlagen bereits ergibt, dass Verfassungswidrigkeit gegeben ist.

Der Verfassungsgerichtshof hält sich strikt an die wörtliche Prüfung des Inhalts der gesetzlichen Bestimmungen und weist die Interpretation in der Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung mit der Begründung zurück, dass der Inhalt der betroffenen Gesetzespassagen nicht die dargestellte Ansicht des Gesetzgebers widerspiegle und diese daher nicht von Relevanz sei.

Das NÖ ROG 1976 nimmt für die Festlegung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen auf die nachteiligen Auswirkungen der Agrarstruktur Bezug. Eine Einschätzung dieses Sachverhalts sieht der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden und erklärt daraus die Verfassungswidrigkeit der Festlegung im Flächenwidmungsplan durch den Gemeinderat.

Die Aufhebung erfolgt daher nicht aufgrund der Ansicht der Richter, dass die Verhinderung einer Neubewaldung nicht in gesetzlicher Form geregelt werden dürfe, sondern aufgrund formaler Fehler beim Erlass der Gesetze und dem Erlass einer Verordnung auf Grundlage derselben. Dies lässt dem Gesetzgeber die Möglichkeit einer Korrektur der Bestimmungen, die den in der Stellungnahme angeführten Zielen entspricht, sofern dies die genannten Bedenken berücksichtigt.

4.4 Der rechtliche Rahmen seit 1. April 2007

4.4.1 Übersicht über die geänderten Gesetze

NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-22 (Stand der 16. Novelle)
NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-23 (geltende Fassung)
NÖ Kulturflächenschutzgesetz 2007 LGBl. Nr. 6145-0

4.4.2 Änderungen in den betroffenen Gesetzen

(1) NÖ Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976)

Zur Adaptierung der vom Verfassungsgerichtshof beanstandeten Bestimmungen wurde eine Novellierung des Raumordnungsgesetzes angestrebt, die eine Regelung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen auf überörtlicher Ebene festlegen sollte. Zu diesem Zweck wurden niederösterreichische Gemeinden, deren Waldanteil über dem Bezirksdurchschnitt liegt, seitens der verantwortlichen Landesabteilung RU2 schriftlich ersucht, bereits festgelegte Vorrangflächen oder Flächen, die für eine solche Bestimmung vorgesehen gewesen wären, einschließlich ihrer Begründung zu übermitteln[36]. Auf Basis dieser Erhebung wurde das NÖ ROG 1976 in §19 mit Abs.8 im Rahmen der 16. Novelle abgeändert.

Zunächst wurde zur Festlegung im Flächenwidmungsplan der Begriff der Offenlandflächen eingeführt. Es handelt sich per Definition des Gesetzes um typische Elemente der Erhaltenswerten Kulturlandschaft, die aus Gründen der Agrarstruktur, des Fremdenverkehrs, der Siedlungsstruktur sowie des Orts- und Landschaftsbildes auch weiterhin unbewaldet bleiben sollen. Auch die Widmungsarten, mit denen die Festlegung ver-

[36] Schreiben der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (RU2) des Amtes der NÖ Landesregierung vom 12. Juli 2006 an alle niederösterreichischen Gemeinden

wendet werden darf, wurden mit der Grünlandwidmungsarten Land- und Forstwirtschaft, Parkanlagen, Ödland/Ökofläche und Freihalteflächen explizit bestimmt. Über die Absicht Offenlandflächen festzulegen, kann darüber hinaus ein Gemeinderatsbeschluss unter Angabe des Planungsbereichs erfolgen.

Zulässig ist die Festlegung von Offenlandbereichen jedoch nur mehr in Gemeinden, die durch ein überörtliches Raumordnungsprogramm dazu ermächtigt sind. Die Übergangsbestimmungen (§30 Abs. 12) räumen jenen Gemeinden, die bereits landwirtschaftliche Vorrangflächen gemäß der alten Rechtslage festgelegt haben, eine Frist bis zum 31. Dezember 2012 ein, diese im Hinblick auf die neuen Kriterien zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu verordnen. Bis dahin gelten die bisher festgelegten landwirtschaftlichen Vorrangflächen als Offenlandflächen im Sinne der Novelle.

Der Niederösterreichische Landtag hat die Gesetzesnovelle am 29. März 2007 beschlossen, die Bestimmung ist am 15. Juni 2007 in Kraft getreten.

(2) NÖ Kulturflächenschutzgesetz 2007 (NÖ KFlSchG)

Im Gegensatz zum NÖ ROG 1976 wurde das KFlSchG nicht novelliert, sondern nach einer grundlegenden Überarbeitung neu beschlossen.

In Zusammenhang mit dem bearbeiteten Thema können die folgenden Inhalte als relevant angeführt werden: Der Geltungsbereich wurde für Kulturumwandlungen auf landwirtschaftlichen Kulturflächen bestimmt, wobei unter landwirtschaftlichen Kulturflächen Grundflächen zu verstehen sind, „die aufgrund des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde, ihrer Beschaffenheit oder der Art ihrer tatsächlichen Verwendung der landwirtschaftlichen Nutzung gewidmet sind“ (§3 Abs.1 Ziff.1 NÖ KFlSchG). Die Definition der Kulturumwandlung ist im wesentlichen unverändert geblieben.

Klar definiert ist in §4 das Verbot einer Kulturumwandlung von Grundflächen, die im Flächenwidmungsplan als Offenlandflächen festgelegt sind oder für die ein Beschluss des Gemeinderates über die Vorbereitung dieser Festlegung kundgemacht wurde. Für zweiteres ist das Verbot der Umwandlung auf 3 Jahre nach dem Gemeinderatsbeschluss befristet.

Darüber hinaus wurde in §7 Abs.2 Ziff.1 bestimmt, dass bei Zuwiderhandlung ein Auftrag zur Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustandes, sprich Beseitigung des Aufwuchses von der Bezirksverwaltungsbehörde nicht mehr erteilt werden darf, wenn seit der Kulturumwandlung zehn Jahre vergangen sind.

Der Niederösterreichische Landtag hat das Gesetz am 29. März 2007 beschlossen, es ist am 15. Juni 2007 in Kraft getreten.

4.4.3 Einschätzung der Gesetzesänderungen

Als bedeutendste Auswirkung der Gesetzesänderungen hat der Gesetzgeber die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes insofern berücksichtigt, als die grundsätzliche Ermächtigung zur Festlegung von Offenlandflächen nunmehr durch ein Raumordnungsprogramm auf überörtlicher Ebene erteilt wird. Darüber hinaus werden mit den Aspekten des Fremdenverkehrs, der Siedlungsstruktur, sowie des Orts- und Landschaftsbildes jene Sachverhalte in die Bestimmungen aufgenommen, mit denen der

Gesetzgeber gegenüber dem Verfassungsgerichtshof die Rechtmäßigkeit der landwirtschaftlichen Vorrangflächen insofern erfolglos begründet hatte, dass dieser festhielt, dass sie in der zu beurteilenden Fassung des Gesetzes nicht geregelt waren.

Zur einer klaren Anwendung trägt die taxative Nennung jener Widmungsarten bei, für die die Festlegung von Offenlandflächen Anwendung finden darf. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass landwirtschaftliche Nutzungen auch im Rahmen anderer Widmungsarten als jener der Land- und Forstwirtschaft stattfinden können. Derzeit ausständig ist jedoch noch der Beschluss des überörtlichen Raumordnungsprogramms, das die Gemeinden bestimmt, in denen die Festlegung vorgenommen werden kann.

Das neue Kulturflächenschutzgesetz beseitigt neben der notwendigen Anpassung an das Raumordnungsgesetz ebenfalls einige unklare Bestimmungen. So erfolgte eine Neudefinition der landwirtschaftlichen Kulturfläche, die sich nunmehr sowohl an der Widmung im Flächenwidmungsplan als auch an Beschaffenheit und Verwendung orientiert. Weiters erfolgte eine bessere Abstimmung mit dem Forstgesetz, indem zum einen anstelle des Begriffes der Grundstücksfläche in der neuen Fassung einheitlich von Grundflächen gesprochen wird und zum anderen die Bestimmung über die Wiederherstellung eines konsensmäßigen Zustandes nach einer unerlaubten Kulturumwandlung auf einen Zeitraum von 10 Jahren beschränkt wurde. Es handelt sich dabei um jenen Zeitraum, nach dem bestockte Flächen unter bestimmten Voraussetzungen in die Zuständigkeit des Forstgesetzes übergehen.

Abgesehen davon, dass das Verbot einer Kulturumwandlung nach wie vor mit der Verknüpfung zum Raumordnungsgesetz von der im Flächenwidmungsplan festgelegten Bestimmung der Offenlandflächen abhängt, wurde eine weitere Verknüpfung damit geschaffen, dass für eine Frist von drei Jahren auch ein Gemeinderatsbeschluss über die geplante Ausweisung von Offenlandflächen diese Wirkung erreicht. Dies verhindert, dass betroffene Personen den Zeitraum vom Bekanntwerden der Planung bis zur Rechtskraft des Flächenwidmungsplans ausnutzen, um möglicherweise gegen den Willen der Gemeinde eine Kulturumwandlung durchzuführen.

Als Unklarheit in der neuen rechtlichen Situation schätzt der Autor jedoch ein, dass dem Raumordnungsgesetz entsprechend die Festlegung von Offenlandflächen auch mit der Widmungsart Parkanlagen möglich ist, das Kulturflächenschutzgesetz jedoch explizit nur für Kulturumwandlungen auf landwirtschaftlichen Kulturflächen anzuwenden ist. Das Verbot der Kulturumwandlung käme daher nur zum Tragen, wenn es sich um eine Grundfläche mit der Grünlandwidmungsart Parkanlagen – ihr Zweck ist gemäß §19 Abs.2 Ziff.12 die Erholung und/oder Repräsentation im Freien mit einer einem Gesamtkonzept entsprechenden Gestaltung und Bepflanzung – handelt, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Art der tatsächlichen Verwendung der landwirtschaftlichen Nutzung gewidmet ist. Da eine landwirtschaftliche Nutzung in Parkanlagen, wie zum Beispiel extensive Grünlandbewirtschaftung, wenn überhaupt, nur untergeordnet zur Erhaltung offener Bereiche eingesetzt wird, kann hier wohl ein Widerspruch der Nutzungsziele festgestellt werden.

5 Wirksamkeit und Eignung der Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung stehen die Beiträge der nominellen Raumordnung zum Schutz offener Kulturlandschaften in Österreich vor einer Neubewaldung und ihre Wirksamkeit zur Diskussion. Die Notwendigkeit dieser Überlegungen ist einerseits dadurch gegeben, dass die Raumordnung unter anderem die Sicherung des Naturbestandes im Sinne des Leitbildes der Nachhaltigkeit für sich in Anspruch nimmt (erörtert in Kapitel 3.1) und dass andererseits durch die Umwandlung offener Kulturlandschaften in Waldflächen in einem wesentlichen Ausmaß ein zentraler Bestandteil des für Österreich charakteristischen Naturbestandes verloren geht. Bemerkenswert ist dabei, wie in Kapitel 2.4 dargestellt, dass bedeutend größere Flächenanteile in Wald umgewandelt, als für Siedlungs- und Verkehrszwecke verwendet werden. Betroffen sind von diesem Prozess derzeit alpine und subalpine Regionen mit weniger produktiven Böden und aufwändig zu bewirtschaftenden Lagen.

5.1 Rahmen zur Beurteilung der Wirksamkeit von Instrumenten der Raumordnung

5.1.1 Durchsetzungsfähigkeit der Rechtsvorschriften

Die Wirksamkeit der Beiträge der nominellen Raumordnung kann über die Art und Weise der Festlegung beurteilt werden. Dabei werden seitens des Autors die drei Aspekte in das Zentrum der Betrachtung gerückt, ob die Rechtsvorschrift bewusst umgangen werden kann, in wie weit die entscheidenden Akteure von der Rechtsvorschrift erfasst sind und ob die Einhaltung sichergestellt werden kann.

Unter dem Umgehen der Bestimmung wird in diesem Zusammenhang nicht rechtswidriges Verhalten verstanden, sondern die Möglichkeit, den Spielraum bei der Anwendung der Vorschrift in der Form zu nutzen, dass zumindest ein Ziel der Bestimmung nicht erreicht wird. Als Beispiel mag die Definition des Schutzes von Kulturlandschaften als rechtsverbindliches Ziel im Rahmen der Raumordnungsgesetzgebung dienen, das aber mit einer Reihe andere Ziele konkurrieren muss, die dem zuwiderlaufen. So könnte ein Ziel zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft in einer Region mit Grenzertragsböden in der fachlichen Abwägung höher bewertet werden als der Schutz der Kulturlandschaft, was möglicherweise zur Auspflanzung von Christbaumkulturen oder Energiewäldern als zusätzlicher Einkommensquelle für Landwirte führen kann.

Weiters ist entscheidend, ob mit einer Rechtsvorschrift jene Akteure erfasst werden, die tatsächlich Einfluss auf die Entwicklung der Kulturlandschaft haben. So richten sich die Raumordnungsgesetze an die Landesverwaltung und die Gemeinden, die als Behörde auf Basis der Raumordnungsgesetzgebung jedoch nur in Einzelfällen unmittelbaren Einfluss auf die Landnutzung haben. Das Ziel zum Schutz der Kulturlandschaft verhallt demnach ohne relevanten Ansprechpartner, wenn kein Tatbestand geschaffen wird, der ähnlich dem Baurecht der Bewilligung einer Nutzung bedarf.

Von besonderer Bedeutung ist im Zusammenhang mit der Kulturumwandlung die Frage der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften und ihrer Kontrolle insofern, da spätes-

tens nach einem Zeitraum von zehn Jahren ein Kompetenzkonflikt mit dem Forstgesetz entsteht. Nach diesem Zeitraum tritt gemäß §4 des Forstgesetzes im Falle einer Aufforstung in jedem Fall der Zustand der Neubewaldung ein – die Fläche unterliegt ab diesem Zeitpunkt den Bestimmungen des Forstgesetzes und nicht mehr der Kulturflächenschutzgesetze –, unabhängig davon, ob die Aufforstung den Vorschriften des Kulturflächenschutzes entsprechend durchgeführt wurde. Der niederösterreichische Gesetzgeber hat bei der Novellierung des Kulturflächenschutzgesetzes bereits darauf reagiert, sodass der Zeitraum, in dem die Behörde die Beseitigung einer konsenslosen Kulturumwandlung auftragen darf, mit zehn Jahren beschränkt wurde.

5.1.2 Definition und Präzision eines Schutzziels

Aus qualitativer Sicht ist für die Beurteilung der Wirksamkeit die Definition eines Schutzziels erforderlich. Dies ist über den Schutz der Landschaft oder Kulturlandschaft in allen Raumordnungsgesetzen geschehen. Aufgrund der allgemeinen Art der Formulierung scheint jedoch die Präzisierung des Schutzziels sinnvoll. Wie in Kapitel 2.1.5 bereits beschrieben, wird der Schutzbegriff in Zusammenhang mit Kulturlandschaften aufgrund ihrer Dynamik fachlich zeitgemäß als aktive Mitgestaltung von Entwicklungsprozessen verstanden, um bestimmte Kerneigenschaften zu bewahren.

Neben der angesprochenen Dynamik werden in Kapitel 2.2 als Kerneigenschaften Trägheit und Eigenart sowie die Biodiversität beschrieben. Als Eigenschaft im Wandel hat sich die Frage nach der bewussten Gestaltung von Alltagslandschaften gestellt, das Charakteristikum als Spiegelbild der Gesellschaft scheint fachlich zunehmend in Diskussion.

Aus Sicht des Autors werden demnach als Maßstab für die Einschätzung der Wirksamkeit der Raumordnung fünf Zielvorstellungen herangezogen. Die Rechtsvorschrift sollte demnach

- mit der Neubewaldung eine wesentliche Bedrohung abwenden, die dem Schutzziel entgegen steht (zur Erinnerung: die Ausdehnung des Siedlungsraumes steht nicht im Fokus der gegenständlichen Arbeit),
- eine dynamische Entwicklung der Kulturlandschaft ermöglichen,
- Trägheit und Eigenart unterschiedlicher Kulturlandschaften in Betracht ziehen,
- die Artenvielfalt sichern und
- die Bedeutung des Landschaftsbilds berücksichtigen.

5.2 Einschätzung der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften

5.2.1 Einschätzung der Wirksamkeit auf der Ebene der rechtlich verankerten Zielbestimmungen

Der Schutz der Landschaft ist in den Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetzen aller neun Bundesländer zumindest in den Zielbestimmungen verankert. Die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol nehmen darüber hinaus ausdrücklich Bezug auf den Schutz der Kulturlandschaft. Dies ist insofern von Bedeutung, da neben Ge- und Verboten auch Ziele rechtsverbindlich festgelegt werden können (finale Determinierung). Eine praxisnahe

Einschätzung dieser Vorgangsweise zeigt jedoch, dass die für die Planungsarbeit in vielen Fällen hilfreiche Flexibilität nicht die Durchsetzung eines einzelnen Ziels sicherstellt, zum Beispiel den Schutz der Kulturlandschaft. Zum einen besteht eine teils große Zahl weiterer Ziele ohne Prioritätenreihung, die der Erhaltung der Kulturlandschaft widersprechen können und zum anderen wird ein breiter Interpretationsspielraum gegeben, um das Einhalten eines Ziels oder vor allem das Fehlen eines Widerspruchs zu argumentieren. Liegen keine außergewöhnlichen naturräumlichen Rahmenbedingungen wie die Landschaftsqualität eines Weltkulturerbes vor, die die Anwendung der Zieldefinition gegenüber der Aufsichtsbehörde gleichsam erzwingen, kann diese daher in vielen Fällen mit fachlich einfachen Mitteln umgangen werden.

Darüber hinaus entsteht eine Rechtswirkung aus den Zielbestimmungen ausschließlich für Landesbehörden und Gemeinden in der Ausführung der Gesetze, was für Nutzungen im Raum nur dann Wirkung zeigt, wenn ihre Durchführung eingeschränkt und an eine Bewilligung gebunden ist. Dann kann die zuständige Behörde die Zustimmung verweigern, wenn die Nutzung einem definierten Ziel widerspricht. Diese Vorgangsweise ist nur im Bundesland Oberösterreich möglich und wird in Kapitel 5.2.3 näher beleuchtet.

Demnach kann festgestellt (und jenen, die in diesem Punkt andere Erwartungen hegen, in Erinnerung gebracht) werden, dass die Zielbestimmungen der Raumordnungsgesetze alleine nicht zum Schutz der Kulturlandschaft wirksam werden, die Frage nach dem Erreichen einzelner qualitativer Schutzziele erübrigt sich damit.

5.2.2 Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen ohne explizite Verknüpfung von Rechtsvorschriften der Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien

Weiter konkretisiert sind die Zielbestimmungen im Burgenland und im Bundesland Salzburg. In Salzburg wurde in zwei regionalen Entwicklungskonzepten verankert, dass Maßnahmen, die die Qualität der Landschaft beeinträchtigen, nicht zulässig sind. Ähnlich legt das Burgenland in seinem Landesentwicklungskonzept für die Region Neusiedlersee fest, dass alle Maßnahmen auf ihre Verträglichkeit mit dem Landschaftsbild zu prüfen sind, ohne allerdings die Kulturumwandlung explizit zu nennen.

In beiden Fällen wäre im Verfahren zu einem Vorhaben, das eine Beeinträchtigung des Landschaftsbilds bedeuten könnte, die Stellungnahme oder ein Gutachten der Behörde erforderlich. Im Bundesland Salzburg liegt für eine Kulturumwandlung aber nur im Falle einer Aufforstung, im Burgenland darüber hinaus auch für die Einrichtung von Forstgärten, Forstsamenplantagen und Christbaumkulturen sowie die Naturverjüngung überhaupt ein Bewilligungstatbestand vor. Dazu beziehen sich die entsprechenden Kulturflächenschutzgesetze lediglich auf die Wahrung von Nachbarschaftsrechten. Es erscheint damit nicht möglich, dass die zuständige Behörde die Auswirkungen auf das Landschaftsbild, das wiederum auch nur ein Charakteristikum der Kulturlandschaft darstellt, auf Basis der Bestimmungen einer anderen Rechtsmaterie – der Raumordnung – in das Verfahren einbeziehen darf.

Auch hier erscheint die Wirksamkeit der rechtlichen Bestimmungen ohne Anpassung der jeweiligen Kulturflächenschutzgesetze nicht gegeben.

5.2.3 Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen mit der Verknüpfung von Rechtsvorschriften der Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien

Konkrete Bestimmungen haben dagegen die Bundesländer Oberösterreich und Niederösterreich erlassen, die beide eine Verknüpfung von Raumordnungs- und Kulturflächenschutzgesetz vorgesehen haben. Der Zugang ist dabei insofern unterschiedlich, als in Oberösterreich auf Ebene der Gemeinden Flächen festgelegt werden können, auf denen eine Kulturumwandlung zulässig ist, wogegen Niederösterreich die Definition von Grundflächen ermöglicht, auf denen ein Verbot zur Kulturumwandlung besteht. Ein vergleichender Überblick der Festlegungen in Ober- und Niederösterreich erfolgt in Tabelle 1.

In beiden Bundesländern ist die Argumentationskette von den Zielen bzw. Grundsätzen der Raumordnung bis zu den festgelegten Maßnahmen zum Schutz der Kulturlandschaft durchgehend vorhanden. Darüber hinaus bestehen auf allen Ebenen Zielbestimmungen und auf der regionalen sowie der lokalen Ebene die Möglichkeit, darauf aufbauende Bestimmungen festzulegen.

In Oberösterreich können im Rahmen regionaler Raumordnungsprogramme so genannte Grünzonen festgelegt werden. Die Rahmenbedingungen für die Festlegung sind zwar nicht genauer bestimmt, Gemeinden dürfen Grünlandwidmungen innerhalb einer Grünzone jedoch nur ändern, wenn damit die Funktion der Grünzone verbessert oder zumindest nicht gefährdet wird. Da die Festlegung von Neuaufforstungsflächen im Flächenwidmungsplan eine Möglichkeit zur Steuerung von Kulturumwandlungen darstellt, bestünde hier eine Eingriffsmöglichkeit der Aufsichtsbehörde bei der Bewilligung des Flächenwidmungsplans, wenn das Offenhalten der Landschaft als Funktion der Grünzone im regionalen Raumordnungsprogramm festgelegt ist. Bislang wurde allerdings nur ein regionales Raumordnungsprogramm für den Linzer Zentralraum erlassen, die Vermeidung der Neubewaldung ist jedoch als Ziel im oben genannten Sinne nicht definiert.

Eine weitere Verknüpfung auf regionaler Ebene besteht in Oberösterreich mit der Rechtsmaterie des Naturschutzes. Im Rahmen von Naturschutzrahmenplänen können Schutzgebiete definiert werden, in denen über Landschaftspflegepläne auch einzelne Maßnahmen bestimmt werden können. Nach §4 des Oö. Naturschutzgesetzes gelten sie als Raumordnungsprogramme für Sachbereiche, wodurch die Bestimmungen auch bei der Anwendung des Raumordnungsrechts zu berücksichtigen sind. Für das Bundesland Oberösterreich wurden jedoch keine Fallbeispiele im Detail bearbeitet.

In Niederösterreich ist auf regionaler Ebene von Relevanz, dass seit der 16. Novelle des NÖ ROG im Juli 2007 nur mehr jene Gemeinden in ihrem Flächenwidmungsplan Offenlandflächen festlegen dürfen, die in einem regionalen Raumordnungsprogramm dazu ausdrücklich ermächtigt werden. Die Verordnung eines solchen Raumordnungsprogramms ist jedoch bislang noch nicht erfolgt und es gelten in einer Übergangszeit bis 2012 die vor der Novelle ausgewiesenen landwirtschaftlichen Vorrangflächen als Offenlandflächen.

Darüber hinaus wurden in regionalen Raumordnungsprogrammen so genannte landwirtschaftliche Vorrangzonen festgelegt. Diese sind in Bezug auf die Neubewaldung allerdings nur von geringer Relevanz, da sie lediglich eine geringe Beschränkung bei

der Verordnung anderer Widmungen als Grünland-Land- und Forstwirtschaft im Flächenwidmungsplan bedeuten.

Tabelle 1: Vergleichender Überblick der Festlegungen zum Kulturflächenschutz in den Bundesländern Oberösterreich und Niederösterreich (Quelle: eigene Bearbeitung)

	Oberösterreich	**Niederösterreich**
Argumentationskette von Zielen bis Maßnahmen	durchgängig	durchgängig
Ziele für Landesebene	Sicherung der leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft Erhaltung der Kulturlandschaft Erhaltung des Landschaftsbildes	Erhaltung Orts- und Landschaftsbild
Maßnahmen auf Landesebene	keine	keine
Ziele für regionale Ebene	typisches Orts- und Landschaftsbild	Sicherung typischer Landschaftselemente
Maßnahmen auf regionaler Ebene	Festlegung von Grünzonen (Vorrangflächen)	Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen Festlegung von Gemeinden, die Offenlandflächen festlegen dürfen
besondere Kriterien für die Festlegung	Festlegung der Grenzen von räumlicher Ausdehnung und Widmungsvorbehalten	Eignung für die landwirtschaftliche Nutzung oder Erscheinungsbild der Kulturlandschaft
Ziele für Gemeindeebene	besondere Berücksichtigung des Landschaftsbildes	Erhaltung der Kulturlandschaft Bedacht auf Orts- und Landschaftsbild
besondere Anleitungen für Gemeindeebene	Erstellung Grünlandkonzept	Erstellung Landschaftskonzept
Maßnahmen auf Gemeindeebene in Grundlagenerhebungen	Festlegung von landschaftlichen Vorrangzonen	keine
Maßnahmen auf Gemeindeebene in Flächenwidmung	Neuaufforstungsgebiete	Offenlandflächen
Einschränkungen	keine	nur als Zusatzbezeichnung für Grünland-Land- und Forstwirtschaft, Parkanlagen, Ödland/Ökofläche und Freihalteflächen
besondere Kriterien für die Festlegung	keine	offene und unbewaldete Landschaftsteile, die typische Elemente der erhaltenswerten Kulturlandschaft bilden und aus Gründen der Agrarstruktur, des Fremdenverkehrs, der Siedlungsstrukturen sowie des Orts- und Landschaftsbildes auch weiterhin offen bleiben sollen
Geltungsbereich im Kulturflächenschutzgesetz	landwirtschaftliche Kulturflächen ohne weitere Definition	landwirtschaftliche Kulturflächen gemäß Widmung, Beschaffenheit oder tatsächlicher Verwendung
zuständige Behörde für Regelung der Kulturumwandlung	Bürgermeister	Bezirkshauptmannschaft
Rechtsfolge entsteht durch	festgelegtes Neuaufforstungsgebiet direkt mit Anzeige nach Durchführung oder mit Anzeige und gegebenenfalls ergehender Untersagung per Bescheid	Bescheid
mögliche Begründungen	Widmung bzw. Raumordnungsziele oder -grundsätze gem. Oö ROG	Widmung bzw. Gemeinderatsbeschluss über begonnene Planungsarbeiten für eine Zeitraum von 3 Jahren
Definition Naturverjüngung	über Grundfläche	über Grundfläche

In beiden Bundesländern wird den Gemeinden vorgeschrieben, ihre Entwicklung und damit die Inhalte des Flächenwidmungsplans für Freiräume mit eigenen Bestandteilen der Grundlagenerhebungen, dem Grünlandkonzept und dem Landschaftskonzept zu begründen. Die Maßnahmen im Flächenwidmungsplan unterscheiden sich, wie eingangs erwähnt, insofern, als die Festlegung in Oberösterreich eine Kulturumwandlung ermöglicht, während sie in Niederösterreich selbige untersagt. In Niederösterreich besteht dazu in jedem Fall Bewilligungspflicht bei der zuständigen Behörde. Dieser wird in Oberösterreich darüber hinaus ein Ermessensspielraum gegeben, auch auf anderen Flächen, als den im Flächenwidmungsplan ausgewiesenen, eine Kulturumwandlung zu

gestatten, indem die Anzeige einer geplanten Kulturumwandlung nicht mit einem negativen Bescheid untersagt wird. Die Kriterien für die Begründung sind mit den Zielen der Raumordnung definiert und damit sehr offen. Ebenso hält das oberösterreichische Raumordnungsgesetz die Kriterien für die Festlegung der Neuaufforstungsgebiete offen, während in Niederösterreich festgelegt ist, dass nur offene und unbewaldete Landschaftsteile einer erhaltenswerten Kulturlandschaft bestimmt werden können, die aus Gründen der Agrarstruktur, des Fremdenverkehrs, der Siedlungsstrukturen sowie des Orts- und Landschaftsbildes weiterhin offen bleiben sollen. Als zuständige Behörde ist in Oberösterreich der Bürgermeister, in Niederösterreich die Bezirksverwaltungsbehörde vorgesehen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Bestimmungen sowohl in Oberösterreich als auch in Niederösterreich den Schutz offener Kulturlandschaften aus rechtlicher Sicht ermöglichen. Dabei ist anzunehmen, dass der Schutz in Oberösterreich insofern effizienter wirkt, da er per se gegeben ist und eine Kulturumwandlung nur möglich ist, wenn dafür Grundflächen im Flächenwidmungsplan ausdrücklich vorgesehen sind oder die zuständige Behörde eine entsprechende Anzeige nicht mit einem ablehnenden Bescheid beantwortet. Zu ersterem ist aus fachlicher Sicht positiv anzumerken, dass für die Zustimmung über die Festlegung im Flächenwidmungsplan ein entsprechender Willensakt des Gemeinderates gesetzt werden muss, für den eine vorausgehende Auseinandersetzung mit der Thematik vorausgesetzt werden kann. Einschränkend wirkt jedoch die Möglichkeit der Regelung über einen individuellen Rechtsakt insofern, als es sich um eine Beurteilung des Bürgermeisters als Behörde für jeden Einzelfall mit entsprechendem Ermessensspielraum handelt, für den die gesamte Breite der heterogenen Ziele des Raumordnungsgesetzes als Toolbox zur Argumentation jedes gewünschten Ergebnisses zur Verfügung steht. Die tagespolitische Abhängigkeit kann daher in so manchem Fall einer fachlich begründbaren Entscheidung entgegenstehen.

In Niederösterreich ist dagegen der Schutz der Kulturlandschaft nicht automatisch gegeben, denn zur Verhinderung einer Kulturumwandlung ist der Willensakt des Gemeinderates im Sinne der Verordnung von Offenlandflächen im Flächenwidmungsplan notwendig. Hier kann der politische Einfluss einzelner Akteure oder Interessensgruppen eine entsprechende Festlegung verhindern. Ist die Verordnung der Flächen jedoch rechtskräftig, besteht für die zuständige Behörde bei der Beurteilung keinerlei Ermessensspielraum, das Verbot einer Kulturumwandlung besteht eindeutig. Im Sinne der Erhaltung offener Landschaftsteile ist auch die Bestimmung positiv anzumerken, dass das Verbot der Kulturumwandlung bereits während einer dreijährigen Planungsphase besteht, wenn dies durch einen Gemeinderatsbeschluss gesichert ist. Dies verhindert, dass diese Übergangszeit zur Durchführung unerwünschter Kulturumwandlungen genutzt wird.

Als wesentliche Erkenntnisse aus den Fallbeispielen in Niederösterreich wurde in Kapitel 4.2.3 erläutert, dass zum einen die Motivation der Landwirte, die gesetzlichen Bestimmungen zu befolgen, besonders auf den bedrohten Grenzertragsböden aus wirtschaftlicher Sicht gering sein wird, da sie eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten bzw. den Zwang zu einer unwirtschaftlichen Nutzung bedeuten. Zum anderen führt der Übergang von der Kompetenz des Kulturflächenschutzgesetzes in jene des Forstgesetzes nach einer bestimmten Zeit oder einem bestimmten Grad der Überschirmung dazu – unabhängig davon, ob der Aufwuchs konsensmäßig erfolgt oder nicht – dass

eine Beseitigung nur mehr nach den Bestimmungen des Forstgesetzes in einem neuen Verfahren und nicht mehr als Sanktion gemäß dem Kulturflächenschutzgesetz möglich ist. Diese Umstände schränken die Wirksamkeit der Regelungen empfindlich ein und erfordern daher begleitende Maßnahmen, um die Zielerreichung zu verbessern. Anmerkungen dazu folgen in Kapitel 6.1.

5.2.4 Beurteilung nach dem Erreichen von Schutzzielen

Die Beurteilung nach dem Erreichen von Schutzzielen erscheint nur in den Bundesländern Oberösterreich und Niederösterreich sinnvoll, in denen der Schutz der Kulturflächen über die Festlegungen im Flächenwidmungsplan und die Verknüpfung mit den jeweiligen Kulturflächenschutzgesetzen realistisch erscheint.

Die Verhinderung der Neubewaldung als Hauptursachen für den Flächenverlust wird in beiden Bundesländern durch die vorhandenen Festlegungen ermöglicht. Die offene Formulierung der Vorschriften bewirkt auch keine Einschränkung der dynamischen Entwicklung von Kulturlandschaften mit Ausnahme der Naturverjüngung, die bewusst unterbunden werden soll.

Alle weiteren Schutzziele können dagegen mit den diskutierten Rechtsvorschriften nicht sichergestellt werden, da Landschaftselemente, Eigenart der Landschaft, Artenvielfalt und Landschaftsbild nicht nur durch Kulturumwandlung sondern wesentlich durch die Art der landwirtschaftlichen Nutzung bestimmt werden, auf die weder Raumordnung noch Kulturflächenschutz Einfluss nehmen können.

5.3 Eignung von Instrumenten der Raumordnung

Wie zuvor beschrieben, kann aus den Untersuchungen abgeleitet werden, dass die größte Wirksamkeit bei der Umsetzung im Rahmen der Flächenwidmung bei gleichzeitiger Verknüpfung mit jener Rechtsmaterie erreicht wird, die explizit Teile der landwirtschaftlichen Flächennutzung regelt, dem Flur- bzw. Kulturflächenschutz.

In diesem Zusammenhang können zwei Umstände insofern kritisch hinterfragt werden, ob die Anwendung von Instrumenten der Raumordnung in dieser Form vertretbar ist:

5.3.1 Überfrachtung des Flächenwidmungsplans und damit der Kompetenzen der Raumordnung?

Offenlandflächen in Niederösterreich und Neuaufforstungsflächen in Oberösterreich bedeuten eine weitere Ausdehnung der Festlegungen im Grünland und erhöhen damit weiter die bereits hohe Komplexität der Flächenwidmungspläne. Die Verständlichkeit des Instruments wird vor allem für Laien dadurch weiter erschwert, dass Verknüpfungen mit einer zusätzlichen Rechtsmaterie hergestellt werden, deren Kenntnis offenbar vorausgesetzt wird. Eine solche Verknüpfung war bislang nur mit dem Baurecht im Bereich der Bebauungsplanung üblich.

Als Alternative wäre zu diskutieren, ob die Regelung des Kulturflächenschutzes in eigenen Planwerken oder in Verbindung mit dem Naturschutzrecht neben einer Entlastung des Flächenwidmungsplans auch zu besserem Verständnis bei den betroffenen Grundstückseigentümern führen würde. Alle Aspekte dieser Überlegungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu diskutieren, würde deren Rahmen sprengen. Aus Sicht der Raumordnung sind jedoch drei wesentliche Gründe anzuführen, warum die Regelung im Flächenwidmungsplan trotz steigender Komplexität zu Recht erfolgt:

1. Der Flächenwidmungsplan ist das einzige Planungsinstrument, das in ganz Österreich flächendeckend und parzellenscharf zur Verfügung steht. Es erscheint daher durchaus sinnvoll, diesen als „zentrales Regelungs- und Informationssystem" für räumliche Nutzungen einzusetzen. Behörden und betroffene Grundstückseigentümer können damit sichergehen, bei korrekt eingetragenen Widmungen und Kenntlichmachungen in praktisch alle raumrelevanten Informationen für ein allfälliges Vorhaben in einem Planwerk Einsicht nehmen zu können.
2. Die Raumordnung als Fachplanung übernimmt mit der flächendeckenden Festlegung von Widmungen für jedes Grundstück einer Gemeinde auch die fachliche Verantwortung für alle Flächen der Gemeinde, sofern sie in Abstimmung mit anderen Rechtsmaterien in ihre Rechtskompetenz fallen. Dass die Regelungsdichte nun auch im Grünland zunimmt, erscheint lediglich als Zeichen dafür, dass diese Verantwortung, der Komplexität menschlicher Nutzung entsprechend, mehr oder weniger rasch auch wahrgenommen wird.
3. Wie bereits zu Beginn von Kapitel 3.1.1 im Rahmen der Begriffsdefinitionen angeführt, zählt die Raumordnung zu ihrem aktuellen Selbstverständnis auch die „Sicherung des Naturbestandes sowie … Nachhaltigkeit des Ökosystems", was wohl zwangsweise komplexere Regelungsmechanismen auch im Bereich des Grünlandes nach sich zieht.

Demnach ist weniger die Regelung selbst, sondern vermutlich mehr die Art der Informationsvermittlung im Flächenwidmungsplan zu hinterfragen. Geeignete Instrumente, wie Geografische Informationssysteme (GIS), die ohnehin in vielen Gemeinden bereits im Einsatz sind, harren einer stärkeren Berücksichtigung bei der Einbindung der Betroffenen. Der Stand der Internetverfügbarkeit in Österreich ermöglicht vermutlich bereits in wenigen Jahren die nahezu vollständige Erreichbarkeit privater Haushalte mit hoher Informationsqualität auch in der Raumordnung.

5.3.2 Wie weit ist „Unwissen schützt vor Strafe nicht" in der Raumordnung vertretbar?

Die Bestimmungen in Niederösterreich und Oberösterreich regeln die Zulässigkeit einer Kulturumwandlung und umfassen dabei die Neubewaldung, die Nutzung in Form forstähnlicher Kulturen und den natürlichen Anflug von Gehölzen. Während bei den ersten beiden eine Verwaltungsübertretung eine bewusst gesetzte Handlung voraussetzt, nämlich das Auspflanzen von Gehölzen auf einer dafür nicht zulässigen Fläche, wird ein Grundstückseigentümer durch natürliche Sukzession gerade durch Untätigkeit straffällig. In Niederösterreich sind davon jene Grundstückseigentümer betroffen, für deren Flächen Offenlandflächen (bzw. landwirtschaftliche Vorrangflächen, vgl. Kapitel 4.4.2(1)) festgelegt wurden. In Oberösterreich sind dagegen alle Flächen vom natürlichen Gehölzaufwuchs freizuhalten, sofern sie nicht als Neuaufforstungsfläche ausge-

wiesen sind oder eine entsprechende Anzeige bei der zuständigen Behörde nicht negativ beantwortet wurde – also die überwiegende Mehrheit der Grundstückseigentümer.

Selbst den Willen zur Einhaltung aller Gesetze vorausgesetzt, kann wohl kaum davon ausgegangen werden, dass die auf den vorhergehenden Seiten beschriebenen Festlegungen Allgemeingut sind. In Anbetracht dessen, dass in den vergangenen Jahren auch landwirtschaftlich genutzte Flächen vor allem durch Vererbung in das Eigentum nicht-landwirtschaftlicher Bevölkerung übergeht, die oft nicht einmal mit den Flächen, geschweige denn den einschlägigen Gesetzen vertraut sind, kann bezweifelt werden, dass in diesen Fällen die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen erfolgt.

Die Vertretbarkeit einer solchen Festlegung kann besonders im Rahmen der Raumordnungsinstrumente insofern hinterfragt werden, als sie einen Paradigmenwechsel bei deren Auswirkungen bedeutet. Die Festlegungen des Flächenwidmungsplans wirkten bislang im wesentlichen als Grundlage für Entscheidungen der Baubehörde und entfalten ihre Wirksamkeit auf den Grundstückseigentümer nur dann, wenn er um Bewilligung eines Bauvorhabens ansucht. Die unmittelbare Wirkung auf den Grundstückseigentümer sowohl im Falle einer bewusst geplanten Handlung, einer Kulturumwandlung, als auch im Falle von Untätigkeit in Form der natürlichen Sukzession ist ein völlig neuer Denkansatz in der Raumordnungsgesetzgebung.

Die natürliche Sukzession ist ohne Zweifel eines der zentralen Probleme beim Verlust offener Kulturlandschaften. Zum einen wird die Wirksamkeit der gefundenen Regelungen in diesem Punkt nur mit entsprechenden Begleitmaßnahmen gegeben sein – weitere Überlegungen dazu auch im folgenden Kapitel. Zum anderen muss die Raumordnung, wenn sie, wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, den Anspruch auf die Sicherung des Naturbestandes stellt, bereit sein, auch über neue Denkmuster in ihren Instrumenten und effiziente Wege ihrer Verwirklichung zu diskutieren.

6 Perspektiven und Resümee

6.1 Perspektiven für den Schutz offener Kulturlandschaften vor Neubewaldung auf Basis der Raumordnungsgesetzgebung

Die vorangehenden Kapitel beschreiben die Potentiale und Schwächen der einzelnen Bestimmungen. Bei der Überlegung nach zukünftigen Perspektiven sollte jedoch auch die „Meta-Frage“ gestattet sein, in wie weit sich die nominelle Raumordnung als solche eignet, die diskutierten Prozesse zu steuern. Mit ihren ordnungspolitischen Festlegungen (Widmungen) ermöglicht sie unter den bereits beschriebenen Rahmenbedingungen, unerwünschte Nutzungen und deren Folgen weitgehend zu unterbinden. Kaum ist es dagegen möglich, final bestimmte Inhalte (Raumordnungsziele) und zur Umsetzung notwendige Maßnahmen zu erzwingen (Stöglehner, Schmid, 2007, S. 11).

Kulturlandschaften entwickeln sich jedoch dynamisch. Sie werden nicht nur durch anthropogene Nutzung geprägt, sie verändern auch aus eigener Kraft, der natürlichen Sukzession folgend, ihr Gefüge. Demnach ist das Unterbinden anthropogener Nutzungen bei weitem nicht ausreichend, um Raumordnungsziele in diesem Zusammenhang zu erreichen, eine breiter angelegte Umsetzungsstrategie ist notwendig, die sich auf die rechtlichen Bestimmungen als wesentliche Grundlage stützt. Dies wird in den folgenden Kapiteln berücksichtigt, deren Inhalt daher über die Adaptierung rechtlicher Bestimmungen hinausgeht.

6.1.1 Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen

(1) Operationalisieren der Raumordnungsziele

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass sich alle Bundesländer über ihre Raumordnungsziele zum Schutz der Landschaft bekennen, die Definition von Zielen zum effektiven Schutz jedoch nicht ausreicht. Den Modellen der Bundesländer Oberösterreich und Niederösterreich folgend, wäre daher der Tatbestand der Kulturumwandlung zum ersten an eine Bewilligung zu knüpfen, die zum zweiten nicht nur nach Kriterien von Nachbarschafts- und Weiderechten, sondern auch nach jenen der Bedeutung für die Entwicklung der Kulturlandschaft zu erteilen ist. Dies erscheint im Rahmen der Raumordnung allein aufgrund der Rechtskompetenz nicht möglich, wodurch die Verknüpfung unterschiedlicher Rechtsmaterien – Raumordnung und Kulturflächenschutz – trotz steigender Komplexität als adäquate Form der Umsetzung erscheint.

Darüber hinaus sollte der Begriff der Kulturumwandlung nicht nur die Aufforstung im engeren Sinn, sondern auch die Anlage von Forstgärten und Forstsamenplantagen, Christbaumkulturen, forstähnlichen Plantagen zur Gewinnung von Früchten, Kurzumtriebsflächen sowie die Duldung des natürlichen Anfluges (Naturverjüngung) umfassen. Alle genannten Formen der Kulturumwandlung, aufgrund der Suche nach nachwachsenden Rohstoffen zur Energiegewinnung aber besonders die Energiewälder, stellen auch in Zukunft attraktive Formen des landwirtschaftlichen Nebenerwerbs dar, deren Steuerung wesentlich für die Entwicklung der Kulturlandschaft ist.

Empfohlene Maßnahmen:

- Die Bundesländer Ober- und Niederösterreich haben die beschriebenen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene mit teilweisen Verknüpfungen zur Landesebene bereits erfüllt.
- In Salzburg und dem Burgenland bestehen in der Raumordnungsgesetzgebung auf regionaler Ebene Ansätze, die es ermöglichen, Kulturumwandlungen aufgrund der Auswirkungen auf das Landschaftsbild zu untersagen. Diese wurden aber vermutlich in erster Linie zur Steuerung der Siedlungsentwicklung formuliert und es ist unklar, ob den Entscheidungsträgern deren Anwendbarkeit im Kulturflächenschutz überhaupt bewusst ist. Darüber hinaus fehlen derzeit in den Kulturflächenschutzgesetzen Kriterien, die die Versagung aus Gründen des Kulturlandschaftsschutzes ermöglichen und wären demnach zu ergänzen.
- In den verbleibenden Bundesländern Kärnten, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien bestehen neben der Nennung in den Raumordnungszielen auf Landesebene und zum Teil auf regionaler sowie lokaler Ebene keine Regelungen, die einen Anhaltspunkt zum effektiven Schutz der Kulturlandschaft geben. In diesen Bundesländern besteht sowohl im Bereich der Raumordnung, als auch im Bereich des Kulturflächenschutzes Handlungsbedarf entsprechend den zuvor genannten Beispielen mit bestehenden Bestimmungen. In Wien wäre jedoch aufgrund der urbanen Rahmenbedingungen und des Nutzungsdrucks zu überlegen, ob eine restriktive Regelung nicht überschießend wäre und die bestehende Regelung über das Naturschutzgesetz nicht ausreicht.

(2) Schaffen transparenter Entscheidungsgrundlagen

Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Kulturumwandlung über einen individuellen Rechtsakt mit viel Entscheidungsspielraum der zuständigen Behörde wie im Beispiel Oberösterreichs erscheint effizient, setzt aber umfassendes Wissen über die Materie sowie Unabhängigkeit voraus. Dies ist kann vor allem dann, wenn die entscheidende Behörde der Bürgermeister ist, nur eingeschränkt gegeben sein. Mangelnde Sachkenntnis der Bürgermeister und persönliche Befangenheit durch die tagespolitische Situation sind Umstände, die in der Raumordnung auch in anderem Zusammenhang immer wieder diskutiert werden.

Empfohlene Maßnahmen:

Es erscheint erstrebenswert, die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Kulturumwandlung auf Basis sachkundiger Grundlagen von einer Behörde auf Basis klarer Rahmenbedingungen treffen zu lassen. Die Empfehlung ist daher, im Sinne einer vorausschauenden Planung auf Basis sorgfältiger Grundlagenerhebungen Regionen bzw. Gemeinden und dort Flächen auszuweisen, auf denen eine Kulturumwandlung gestattet (vgl. Oberösterreich) oder verboten ist (vgl. Niederösterreich). Die Festlegung der Flächen erfolgt dann sachkundig und im Optimalfall unter Abwägung mit den anderen Raumplanungszielen in einem Konsens zwischen Befürwortern der Festlegungen und betroffenen Bewirtschaftern (vgl. Gablitz und Klosterneuburg). Zum Erreichen dieses Ergebnisses sind jedoch höhere finanzielle bzw. personelle Ressourcen zu kalkulieren.

(3) Einführen eines Monitorings auf Ebene des Landesgesetzgebers

Der Umstand, dass Flächen nach einer Kulturumwandlung unter bestimmten Voraussetzungen in die Kompetenz des Forstgesetzes fallen, bedarf vor allem bei konsensloser Durchführung besonderer Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung. Aufgrund der Rechtslage wären bei einer Festlegung im Flächenwidmungsplan die Gemeinden verantwortlich, die Umsetzung ist jedoch, wie ausführlich erläutert, aus tagespolitischen Gründen und auch aus budgetärer Hinsicht äußerst ungewiss.

Empfohlene Maßnahmen:

Für betroffene Gebiete sollte ein regelmäßiges Monitoring auf Ebene des Landesgesetzgebers durchgeführt werden. Aufgrund der natürlichen Sukzession und des Zeitrahmens der rechlichen Bestimmungen erscheint ein Zyklus von etwa fünf Jahren für die Umsetzung sinnvoll. Für die Durchführung auf Landesebene sprechen neben der geringeren Befangenheit auch fachliche und methodische Vorteile. Es bestehen mit GIS-gestützter Satelitenbild- oder Orthofotoauswertung effiziente Methoden, die jedoch ein hohes Maß technischen und fachlichen Wissens erfordert, das auf kommunaler Ebene im Regelfall nicht vorhanden ist. Auch wird die Effizienz der Methoden erst bei großräumiger Bearbeitung und unter räumlicher wie auch langfristiger Konstanz der Auswertungsmethode wirksam. Das Aufspüren konsensloser Kulturumwandlungen wäre durch eine Begehung vor Ort zu verifizieren und bei Bestätigung eines Verdachtsfalls bei der zuständigen Behörde anzuzeigen.

6.1.2 Ergänzung der Umsetzungsstrategie durch Anreiz- und Informationsmittel

(1) Meldung von Kulturumwandlungen an die Forstbehörden

Unklar ist auf Basis der bestehenden Arbeit, wie groß das Ausmaß der Flächen ist, dass der Kompetenz der Kulturflächenschutzgesetze ohne bewusste Bestrebungen des Bewirtschafters entgeht. Das Forstgesetz sieht dazu im Rahmen der Definition des Waldbegriffs vor, dass Forstgärten, Forstsamenplantagen, Christbaumkulturen, Plantagen zur Gewinnung von Früchten und Kurzumtriebsflächen dann nicht als Wald gelten, wenn der Inhaber der Forstbehörde die Errichtung binnen zehn Jahren meldet (§1a Abs.5 Forstgesetz 1975 idgF.).

Empfohlene Maßnahmen:

Da anzunehmen ist, dass für einen nennenswerten Teil der landwirtschaftlichen Flächen die Umwandlung in Waldflächen nicht bewusst gewünscht ist, sollte beispielsweise durch die Landwirtschaftskammern im Zuge der laufenden Informationstätigkeit verstärkt auf die Thematik der Verwaldung und im Falle einer Kulturumwandlung die bestehende Möglichkeit der Meldung gemäß Forstgesetz hinzuweisen. Auch könnte eine entsprechende Anmerkung Bestandteil des Bewilligungsbescheids der Bezirksverwaltungsbehörde sein.

(2) Abgeltung entgangener Erträge bzw. erbrachter Leistungen

„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.“ (Stöglehner, Schmid, 2007, S. 12) Keine neue Entwicklung ist daher die Abgeltung entgangener Erträge beim Verzicht auf intensive Formen der Bewirtschaftung und erbrachter Leistungen im Rahmen der Landschaftspflege über das „Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“ (ÖPUL). Selbstverständlich kann laufend die Effizienz dieses Programms hinterfragt werden. Jedoch müssen zum einen angesichts der Tatsache, dass nach Ende der laufenden EU-Förderperiode im Jahr 2013 kaum mehr betriebsbezogene Fördermittel für die Landwirtschaft aus diesem Bereich zur Verfügung stehen werden, zum anderen aufgrund der bestehenden hohen Förderquoten in der Landwirtschaft ohnehin andere Möglichkeiten der Finanzierung in Erwägung gezogen werden.

Empfohlene Maßnahmen:

Zum einen sollte dabei betrachtet werden, in wie weit die Erhaltung der offenen Kulturlandschaft durch Landwirtschaft als marktfähiges Gut einzuschätzen ist. Ist dies der Fall, können die Nutzer des Gutes zumindest zum Teil zur Abgeltung herangezogen werde. Erste Beispiele dazu bestehen bereits in alpinen österreichischen Regionen mit intensiver touristischer Nutzung, in denen eine Abgeltung der Landwirte über die Tourismusverbände, d.h. über Mitgliedsgemeinden und -betriebe vorgenommen wird. Weitere Möglichkeiten sollten in diesem Bereich entwickelt werden, dies übersteigt jedoch den Rahmen der gegenständlichen Arbeit.

Zum anderen trägt das Landschaftsbild wesentlich zur Lebensqualität der Bevölkerung bei. Eine Abgeltung durch die Wohnbevölkerung oder Erholungssuchende erscheint in „Alltagslandschaften“ jedoch nicht realistisch. Hier wird man sich die Frage stellen müssen, in wie weit offene Kulturlandschaften im Sinne eines ubiquitären Gutes weiterhin „im öffentlichen Interesse“ über öffentliche Förderungen in Form von Kulturlandschaftsprojekten oder auch Flächenprämien mit nationalen Geldern bzw. noch nicht definierten Fördermitteln der EU erhalten werden sollen bzw. können. Der finanzielle Aufwand wäre vor allem mit dem Ziel der flächendeckenden Bewirtschaftung vermutlich kaum zu decken, was dazu zwingen wird, auch andere, bislang politisch nicht diskussionsfähige Überlegungen zuzulassen (vgl. Kapitel 6.1.3).

(3) Partizipation in der Planung

Eine Reihe von Fragen, die sich auch bereits aus den vorigen Kapiteln gestellt haben, ist gesellschaftspolitischer Natur und kann daher nur über eine gesellschaftspolitische Auseinandersetzug beantwortet werden. Solche Fragen sind,

- in wie weit der Landesgesetzgeber in den Schutz der Flächen über die Gemeinden hinweg, also Top-Down eingreifen soll,
- in wie weit öffentliche Gelder für den Schutz der Kulturlandschaft zur Verfügung gestellt werden soll,
- ob Verzicht oder Einsatz einzelner Personen oder Gruppen im Sinne freiwilliger Leistungen einen Lösungsweg bieten,
- welche Qualität und Eigenschaften einer Kulturlandschaft geschützt werden soll und nicht zuletzt,
- ob und in welchen Regionen offene Kulturlandschaften überhaupt schützenwert sind.

Empfohlene Maßnahmen:

Es ist nicht die Aufgabe der vorliegenden Arbeit, die Beantwortung dieser Fragen zu untersuchen, dies wäre auch nicht möglich. Vielmehr kann in diesem Rahmen nur angeregt werden, die Öffentlichkeit stärker in die Diskussion der obern genannten Fragen einzubinden. Dies muss in Zeiten einer je nach persönlichem Engagement überforderten oder ermüdeten Zivilgesellschaft nicht immer ein erfolgreicher Zugang sein, jedoch auch die Ablehnung einer Zusammenarbeit ist ein Zeichen für die gesellschaftliche Werthaltung und den Stellenwert des Themas, Desinteresse und die mangelnde Legitimation steigender Fördermittel und restriktiverer rechtlicher Regelungen.

Ist jedoch eine Kooperation zwischen Behörden, Experten und der betroffenen Bevölkerung möglich, können Ziele und Maßnahmen entwickelt werden, die im Rahmen von Zwangsmitteln nicht umzusetzen sind. Im Gegenteil, es fördern gemeinschaftlich erarbeitete Zieldefinitionen die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und ermöglichen darüber hinaus auch die Einbindung qualitativer Aspekte. Eine Vielzahl von Instrumenten wie Agenda 21, Dorf- und Stadterneuerung und andere mehr eignen sich dazu, das Thema Landschaft in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken und gemeinsam mit der Öffentlichkeit entsprechende Ziele sowie Maßnahmen zu entwickeln (Stöglehner, 2006) und sind auch im Rahmen der Kommunalplanung bei der Erstellung von Landschaftskonzepten und Flächenwidmungsplänen vielfach erprobt. In jedem Fall anzuführen ist dazu, dass jene Stellen, die für die Planung verantwortlich zeichnen, einen höheren finanziellen Aufwand in Kauf nehmen müssen. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist von den entsprechenden Stellen zuvor selber zu bewerten.

6.1.3 Kontrolliertes Zulassen von Neubewaldung

Wie oben bereits erwähnt, ist zu diskutieren, ob die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel vor allem nach dem Ende der laufenden EU-Förderperiode im Jahr 2013 ausreichen werden, um in Österreich flächendeckend zu annähernd marktgerechten Preisen auf landwirtschaftlichen Flächen produzieren zu können. Dies wird auch wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung der offenen Kulturlandschaften haben. Sollte dazu die Entleerung einzelner ländlicher Räume weiter fortschreiten, wird auch die Rechtfertigung über die Erhaltung der dortigen Lebensqualität fehlen.

Empfohlene Maßnahmen:

Die Folge wird sein, dass hauptsächlich auf Grenzertragsböden alpiner und subalpiner Regionen die Neubewaldung trotz aller Maßnahmen weiter zunehmen; möglicherweise noch stärker als dies bereits heute der Fall ist. Es ist daher dringend die Diskussion darüber zu beginnen, wie mit dieser Entwicklung umzugehen ist. Unabhängig vom Ausgang der Diskussion, sollte der beschriebene Prozess jedoch nicht „geschehen", sondern dieser Weg als bewusste gesellschaftspolitische Entscheidung gewählt und in den ohne Zweifel zumindest für einen Teil der Bevölkerung entstehenden Nachteilen aktiv begleitet werden. Auch hier auf weitere Details einzugehen oder entsprechende Strategien zu entwickeln, übersteigt bei weitem den Rahmen der vorliegenden Arbeit.

6.2 Resümee

Bezogen auf ihre flächenhafte Ausdehnung nehmen offene Kulturlandschaften in Österreich besonders durch Bewaldung in großem Ausmaß ab. Dies ist vor allem auf die derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft zurückzuführen, die zunehmend von globaler Ebene bestimmt werden. Dies führt zum Verlust gewachsener Kultur, bedeutender Artenvielfalt und nicht zuletzt zu einer massiven Verschlechterung der Lebensqualität für den Großteil der Bevölkerung in den betroffenen Regionen.

Die Raumordnung als Fachdisziplin zählt „die Sicherung des Naturbestandes sowie der Nachhaltigkeit des Ökosystems, soziale Gerechtigkeit, Sicherung der Bestandswerte sowie immateriellen Werte" (Ricica, Voigt, 1998, S. 15) zu ihren Grundwerten. Es muss demnach eine ihrer vielen Aufgaben sein, sich auch der oben genannten Herausforderung zu stellen.

Bezogen auf die Instrumente der nominellen Raumordnung, die im Fokus der vorliegenden Arbeit steht, bieten die bestehenden gesetzlichen Regelungen in der Raumordnung abhängig vom jeweiligen Bundesland noch eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten für einen effizienten Schutz offener Kulturlandschaften vor einer Neubewaldung. Vor allem sind dabei die Möglichkeiten zu nutzen, die Raumordnung mit anderen Rechtsmaterien, dem Landwirtschaftsrecht mit dem Kulturflächenschutz und dem Naturschutzrecht zu verknüpfen. Oberösterreich und Niederösterreich zeigen hier sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Eben gute Beispiele. Zeitgemäße Planungsmethoden und laufendes Monitoring sollten hier unterstützend forciert werden.

Die Diskussion über den Schutz der Kulturlandschaft in Österreich muss in den kommenden Jahren jedoch weit über die Definition und Einhaltung von Rechtsvorschriften hinausgehen. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine flächendeckende Landwirtschaft in Österreich in naher Zukunft nicht zulassen werden und der Einsatz von Fördermitteln zur Abgeltung nicht marktkonformer Leistungen wesentlich zielgerichteter erfolgen wird müssen, als dies derzeit der Fall ist.

Die im Bereich der Raumordnung tätigen Expertinnen und Experten müssen dazu im Rahmen ihrer Tätigkeit auf allen Ebenen wesentlich beitragen. Das Schließen von Lücken im Rechtssystem, das Beantworten offener Fragen auf angewandter wissenschaftlicher Ebene und die Umsetzung der Raumordnungsziele gemeinsam mit der

Bevölkerung auf regionaler und kommunaler Ebene können dabei Aspekte der Problemlösung darstellen.

In wie weit die Übung gelingen möge, muss in diesem Rahmen unbeantwortet bleiben, es liegt jedoch an den Raumplanerinnen und Raumplanern sowie an der betroffenen Bevölkerung selbst, die Entwicklung des Prozesses in die Hand zu nehmen und damit aktiv zu beeinflussen.

> „Widersprüche kennzeichnen die unterschiedlichen Ansprüche und Zugänge zu Landschaft. Am Bauernhof, in der Gemeinde, in der Region stoßen diese dann aufeinander…“ (Hebertshuber, 2000, S. 93)

Verzeichnisse

Verzeichnis veröffentlichter Quellen

Amt der NÖ Landesregierung (2007): Naturschutz in Niederösterreich. Natura 2000. Unter: http://www.noel.gv.at am 9. November 2007.

Amt der Salzburger Landesregierung (1986): Entwicklungsprogramm Pongau. Neuveröffentlichung des gültigen Entwicklungsprogrammes aus 1986 mit zwischenzeitlichen Änderungen. Eigenverlag. Salzburg.

Amt der Salzburger Landesregierung (2003): Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Gesamtüberarbeitung 2003. Eigenverlag. Salzburg.

ARGE Wienerwald (2002): Machbarkeitsstudie Wienerwald – Eignung des Wienerwaldes für einen Nationalpark oder Biosphärenpark. Langfassung. Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Forstwirtschaft (Hrsg.). St. Pölten.

Arnold, Gernot; Kar, Peter; Leithner, Eustachius; Schöfecker, Klaus; Sedlack, Otto; Söllradl, Alfred; Weilharter, Roland (1985): Der Wald in Oberösterreich. Amt der oö. Landesregierung, Forsttechnische Abteilung (Hrsg.). Linz.

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

Begusch-Pfefferkorn, Karolina (2001): Kulturlandschaftsforschung in Österreich. Methodische Ausrichtung, Erfahrungen, und Ergebnisse. In: **Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Österreichische Gesellschaft für Raumplanung**: Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust und Bewahrung. S. 45 - 60. Forschungs- und Sitzungsberichte / ARL Bd. 215. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

Bökemann, Dieter (1994): Stellungnahme ohne Titel. In: **Wurzer, Rudolf** (Hrsg.): Raumplanerausbildung in Europa. 20 Jahre – Raumplanung im Aufbruch. Institut zur Erforschung von Methoden und Auswirkungen der Raumplanung der Ludwig Boltzmann-Gesellschaft. Wien.

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

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (2006): Regionalinformation der Grundstücksdatenbank. In: Umweltbundesamt: Landnutzung in Österreich 2006. Unter: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/raumordnung am 2. April 2007. Wien.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2007): Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung. Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle. Abteilung V/9 - Internationale Umweltangelegenheiten. Wien.

Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hrsg.) (1999): Szenarien der Kulturlandschaft. Forschungsschwerpunkt Kulturlandschaft. Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. Wien.

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.

Burggraaff, Peter; Hein, Gertrud (1998): Kulturlandschaftspflege Sukzession contra Erhalten. Symposium am 5. und 6. Februar 1998 in Bonn – Tagungsbericht. In: LÖBF-Mitteilungen Nr. 4/1998. S. 63 - 66. Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten / Landesamt für Agrarordnung NRW (LÖBF). Recklinghausen.

Čede, Peter (1997): Kulturlandschaftskartierung in Österreich. In: **Schenk, Winfried; Fehn, Klaus; Denecke, Dietrich** (Hrsg.): Kulturlandschaftspflege. Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung. S. 215 - 219. Borntraeger. Stuttgart, Berlin.

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.

Egli, Hans-Rudolf (2001): Bewertungen, Kompetenzen und Instrumente der Kulturlandschaftspflege am Beispiel der Schweiz. In: **Weber, Gerlind** (Hrsg.): Raumordnung und landwirtschaftlicher Strukturwandel. S. 182 - 183. Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung. Wien.

Europäische Kommission (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.

Fink, Max; Grünweis, Franz; Wrbka, Thomas (1989): Kartierung ausgewählter Kulturlandschaften Österreichs. Monographien Nr. 11. Umweltbundesamt. Wien

Hainfellner, Elisabeth (1996): Wirkungen und Weiterentwicklung der „landwirtschaftlichen Vorrangflächenausweisung" für den Agrarflächenschutz und für die örtliche Raumordnung analysiert am Beispiel der Region Wiener Neustadt – Neunkirchen (Niederösterreich). Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur. Wien.

Hampicke, Ulrich (1995): Ökonomische Perspektiven und ethische Grenzen künftiger Landnutzung. In: **Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege** (Hrsg.): Vision Landschaft 2020. Von der historischen Kulturlandschaft zur Landschaft von morgen. Laufener Seminarbeiträge 4/95. S. 11 - 20. Eigenverlag. Laufen.

Hebertshuber, Martin (2000): Anmerkungen zur Landschaftswahrnehmung. In: **Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr** (Hrsg.): Zu Begriff und Wahrnehmung von Landschaft. Forschungsschwerpunkt Kulturlandschaft. S. 88 - 99. Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. 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.

Knoll, Thomas; Schmid, Jochen (1998): Erläuterungsbericht zum Landschaftskonzept Stadtgemeinde Klosterneuburg. Wien.

Knoll, Thomas; Schmid, Jochen; Lehner, Helmut; Moser, Karin (2003): Kulturlandschaftsprojekt OFFENfürLANDSCHAFT. Erläuterungsbericht zur Nutzungstypenkartierung Marktgemeinde Gablitz. Wien.

Krammer, Josef; Scheer, Günter (1977): Die Veränderung der Landschaft durch Wirtschaft, Technik und Politik. In: Achleitner, Friedrich (Hrsg.): Die WARE Landschaft. Eine kritische Analyse des Landschaftsbegriffs. S. 111 - 119. Salzburg.

Krott, Max (1994): Management vernetzter Umweltforschung. Wissenschaftspolitisches Lehrstück Waldsterben. Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 49. Böhlau. Wien, Köln, Graz.

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

Lehmann, Herbert (1973): Die Physiognomie der Landschaft. In: Pfaffen, Karlheinz (Hrsg.): Das Wesen der Landschaft. Wege der Forschung Band 39. Wiss. Buchgesellschaft. Darmstadt.

Ludwig, Gernot (2001): Landwirtschaftliche Vorrangflächen und Verwaldung. Untersuchung eines neuen Instruments in der örtlichen Raumordnung Niederösterreichs vor dem Hintergrund der Aufforstung landwirtschaftlicher Kulturflächen. Diplomarbeit an der Technischen Universität. Wien.

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.

Niederösterreichischer Landschaftsfonds (1995): Erfassung, Planung und Steuerung kulturlandschaftsprägender Prozesse. Wien.

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.

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2002): Österreichisches Raumordnungskonzept 2002. Schriftenreihe Nr. 163. Eigenverlag. Wien.

Paar, Monika; Tiefenbach, Maria (1990): Förderungsprogramme zur Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft in Europa. Reports 90-037. Umweltbundesamt. Wien.

Plachter, Harald (2001): Naturschutz und Landschaftsentwicklung. In: **Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Österreichische Gesellschaft für Raumplanung**: Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust und Be-

wahrung. S. 113 f. Forschungs- und Sitzungsberichte / ARL Bd. 215. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

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.

Regionalverband Flachgau-Nord (1998): Regionalprogramm Flachgau-Nord. Eigenverlag. Salzburg.

Regionalverband Lungau (1999): Festlegungen zum Regionalprogramm. Wortlaut der Verordnung. Eigenverlag. Salzburg.

Regionalverband Tennengau (2001): Regionalprogramm Tennengau. Eigenverlag. Hallein, Salzburg.

Regionalverband Salzburger Seengebiet (2004): Regionalprogramm. Eigenverlag. Salzburg.

Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (1999): Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden. Eigenverlag. Salzburg.

Regionalverband Unteres Saalachtal (2001): Regionalprogramm Unteres Saalachtal. Eigenverlag. Saalfelden.

Röhrig, Floridus (1993): Klosterneuburg – Geschichte und Kultur. Band II – Die Katastralgemeinden. Mayer. Klosterneuburg.

Schenk, Winfried; Fehn, Klaus; Denecke, Dietrich (Hrsg.) (1997): Kulturlandschaftspflege. Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung. Borntraeger. Stuttgart, Berlin.

Schenk, Winfried (1997): Gedankliche Grundlegung und Konzeption des Sammelbandes „Kulturlandschaftspflege“. In: **Schenk, Winfried; Fehn, Klaus; Denecke, Dietrich** (Hrsg.): Kulturlandschaftspflege. Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung. S. 3 - 9. Borntraeger. Stuttgart, Berlin.

Schenker, Jürg (1997): Das schweizerische Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). In: **Schenk, Winfried; Fehn, Klaus; Denecke, Dietrich** (Hrsg.): Kulturlandschaftspflege. Beiträge der Geographie zur räumlichen Planung. S. 211 - 215. Borntraeger. Stuttgart, Berlin.

Schmidsberger, Doris (1995): Kulturlandschaft im Wandel. Entstehung, Entwicklung und Probleme einer Kulturlandschaft am Beispiel der Gemeinde Klaffer am Hochficht. Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur. Wien.

Sullivan, Louis Henry (1896): The tall office building artistically considered. In: Lippincott's Magazine.

Seiler, Thomas (1999): Wozu naturnahe Kulturlandschaften? Einige Argumente zum Wert von naturnahen Kulturlandschaften aus Sicht einer „aufgeklärten“ anthropozentrischen Umwelt-Ethik. In: **Hochegger, Karin; Holzner, Wolfgang**: Kulturlandschaft – Natur in Menschenhand. Naturnahe Kulturlandschaften: Bedeutung, Schutz und Erhaltung bedrohter Lebensräume. Grüne Reihe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Band 11. S. 30 - 76. Wien.

Stadtgemeinde Klosterneuburg (2004): Örtliches Entwicklungskonzept 2004. Grundlagenforschung. Klosterneuburg.

Statistik Austria (2007a): Agrarstrukturerhebung, Anbau auf dem Ackerland; AMA, INVEKOS. Wien.

Statistik Austria (2007b): Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2006. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. Wien.

Statistik Austria (2007c): Ein Blick auf die Gemeinde - Online. Unter: http//:www.statistik.at vom 2. November 2007. Wien.

Stöglehner, Gernot (2006): Die Umsetzung der Europäische Landschaftskonvention: Strategien zur Beteiligung der Öffentlichkeit. In: 1. INTERREG Landschaftssymposion: Die Europäische Landschaftskonvention auf ihrem Weg zu den Leuten und über die Grenzen. Pernegg, 12.-15. Juli 2006. Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung. Wien.

Stöglehner, Gernot; Schmid, Jochen (2007): Die Europäische Landschaftskonvention – ein Impuls für die Sicherung der Kulturlandschaft in ländlichen Räumen? In: Ländlicher Raum September 07, Online-Fachzeitung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien

Suske, Wolfgang (1999): Möglichkeiten und Grenzen einer Mitgestaltung unserer Kulturlandschaftsentwicklung. Erfahrungen aus der praktischen Naturschutzarbeit. In: **Hochegger, Karin; Holzner, Wolfgang**: Kulturlandschaft – Natur in Menschenhand. Naturnahe Kulturlandschaften: Bedeutung, Schutz und Erhaltung bedrohter Lebensräume. Grüne Reihe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Band 11. S. 110 - 121. Wien.

Tilp, Marianne (1999): Auswirkungen landwirtschaftlicher Strukturförderungen der Europäischen Union (5b-Förderungen) auf Agrarstruktur und Kulturlandschaft am Beispiel zweier Gemeinden im Waldviertel. Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur. Wien.

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

Umweltbundesamt (2007): Verlässliche Daten erst ab 2001. unter http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung/flaechenverbrauch am 26. Oktober 2007. Wien.

Wagner, Juan Manuel (1999): Schutz der Kulturlandschaft. Erfassung, Bewertung und Sicherung schutzwürdiger Gebiete und Objekte im Rahmen des Aufgabenbereiches von Naturschutz und Landschaftspflege: eine Methodenstudie zur emotionalen Wirksamkeit und kulturhistorischen Bedeutung der Kulturlandschaft unter Verwendung des geographischen Informationssystems PC ARC/INFO. Saarbrücker geographische Arbeiten, Band 47. Universität des Saarlandes. Saarbrücken.

Wagenknecht, Bernhard (1992): Ansätze zur Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorrangflächen in Österreich. Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur. Wien.

Weber, Gerlind (1994): Allgemeine Raumplanung und Raumordnung. Studienblätter zur Vorlesung. Institut für Raumplanung und Agrarische Operationen. Universität für Bodenkultur. Wien.

Wiesinger, Udo (1996): Sozial- und Wirtschaftsgeschichte und ihre Bezüge zur Kulturlandschaftsentwicklung. In: **Österreichische Gesellschaft für Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur** (Hrsg.): Tagungsband Kulturlandschaft für das nächste Jahrtausend – Trends – Perspektiven – Visionen. S. 25 - 28. Eigenverlag. Wien.

Wokac, Herbert (1999): Über die soziokulturelle Bedeutung des Bauerntums. In: **Hochegger, Karin; Holzner, Wolfgang**: Kulturlandschaft – Natur in Menschenhand. Naturnahe Kulturlandschaften: Bedeutung, Schutz und Erhaltung bedrohter Lebensräume. Grüne Reihe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Band 11. S. 219 - 248. Wien.

Wrbka, Thomas (1992): Ökologische Charakteristik österreichischer Kulturlandschaften. Dissertation an der Universität Wien. Wien.

Wytrzens, Hans Karl (1994): Agrarplanung. Grundzüge der landwirtschaftlichen Raumplanung in Österreich. Böhlau. Wien.

Wytrzens, Hans Karl; Penker, Marianne (1999): Rechtsbestimmungen und Ihre Auswirkungen auf die Kulturlandschaft. Agrarökonomische Implikationen ausgewählter Rechtsvorschriften für die Kulturlandschaftsentwicklung – Theoretische Grundlagen und rechtsökologische Fallstudien. EIgenverlag. Wien.

Verzeichnis sonstiger Quellen

Oberösterreichischer Landtag (1999): Kurzschriftlicher Bericht. 18. Sitzung des Oberösterreichischen Landtages. XXV. Gesetzgebungsperiode. Donnerstag, 8. Juli 1999.

Verzeichnis der verwendeten Rechtsnormen

Europäische Gesetzgebung

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997)

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie, zuletzt geändert durch RL 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997)

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

Bundesgesetzgebung

Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder RGBl. Nr. 142/1867 idgF.

Bundes-Verfassungsgesetz BGBl. Nr. 1/1930 idgF.

Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe, über die Änderung des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes und des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993 (Mineralrohstoffgesetz – MinroG) BGBl. I Nr. 38/1999 idgF.

Bundesgesetz vom 9. Juli 1970 über die Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz 1970 – BoSchätzG 1970) BGBl. 233/1970 idgF.

Forstgesetz 1975, BGBl 1975/440 idgF.

Kaiserliches Patent vom 3. Dezember 1852 RGBl. Nr. 250, Forstgesetz

Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Berglandwirtschaft (Protokoll „Berglandwirtschaft“) BGBl. Nr. III 231/2002

Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung (Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“) BGBl. Nr. III 232/2002

Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“) BGBl. Nr. III 236/2002

Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) BGBl. Nr. 477/1995 idgF.

Judikatur der Gerichte

VfGH Erkenntnis VfSlg. 12105/1989 vom 23. Juni 1989

VfGH Erkenntnis VfSlg. 17781/2006 vom 4. März 2006

Burgenland

Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumordnung im Burgenland LGBl. Nr. 23/2007

Gesetz vom 24. November 1988 über die Aufforstung von Nichtwaldflächen LGBl. Nr. 32/2001

Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 19. Juli 1994, mit der ein Landesentwicklungsprogramm erlassen wird (LEP1994) LGBl. Nr. 37/2000

Kärnten

Gesetz vom 20. März 1997 über den Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen LGBl. Nr. 54/1997

Gesetz vom 24. November 1969 über die Raumordnung LGBl. Nr. 136/2001

Gesetz vom 30. September 2004 über die Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme im Land Kärnten LGBl. Nr. 24/2007

Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 LGBl. Nr. 88/2005

Verordnung der Landesregierung vom 10. Februar 1981, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Klagenfurt erlassen wird LGBl. Nr. 19/1981

Verordnung der Landesregierung vom 13. Oktober 1987, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Weißensee erlassen wird LGBl. Nr. 59/1987

Verordnung der Landesregierung vom 14. Juli 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Villach erlassen wird LGBl. Nr. 40/1977

Verordnung der Landesregierung vom 14. Juni 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Kärntner Zentralraum erlassen wird LGBl. Nr. 39/1977

Verordnung der Landesregierung vom 14. Juni 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für das Nockgebiet erlassen wird LGBl. Nr. 119/1991

Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für das Gebiet Mirnock-Verditz erlassen wird LGBl. Nr. 2/1978

Verordnung der Landesregierung vom 28. Juni 1983, mit der ein Entwicklungsprogramm für den politischen Bezirk St. Veit an der Glan erlassen wird LGBl. Nr. 37/1983

Niederösterreich

NÖ Bauordnung 1996 LGBl. Nr. 8200-14

NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 LGBl. Nr. 6145-3

NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1997 LGBl. Nr. 6145-0

NÖ Naturschutzgesetz 2000 (NÖ NSchG 2000) LGBl. Nr. 5500-6

NÖ Planzeichenverordnung LGBl. Nr. 8000/2-0

NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-19

NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-23

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland LGBl. Nr. 8000/86-1

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland LGBl. Nr. 8000/85-2

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen LGBl. Nr. 8000/75-2

Oberösterreich

Landesgesetz über den Schutz und die Entwicklung der Almen und der landwirtschaftlichen Kulturflächen in Oberösterreich LGBl. Nr. 79/1999

Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich LGBl. Nr. 1/2007

Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das Oö. Landesraumordnungsprogramm LGBl. Nr. 72/1998

Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland LGBl. Nr. 30/1999

Salzburg

Wiederverlautbarung des Salzburger Raumordnungsgesetzes LGBl. Nr. 96/2004

Gesetz vom 11. Dezember 1931, betreffend Beschränkungen der Umwandlung von landwirtschaftlichen Grundstücken in Waldland LGBl. Nr. 46/2001

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 28. April 1986, mit der das Entwicklungsprogramm Pongau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 58/2004

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 26. Mai 1998, mit dem das Regionalprogramm Flachgau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 59/1998

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 20. September 1999, mit der das Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 96/2007

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 21. Februar 2000, mit dem das Regionalprogramm Lungau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 60/2000

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 26. Juni 2001, mit der das Regionalprogramm „Unteres Saalachtal“ verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 79/2001

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 5. Juni 2002, mit der das Regionalprogramm Tennengau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 60/2002

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 30. September 2003 zur Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms LGBl. Nr. 94/2003

Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 13. September 2004, mit der das Regionalprogramm Salzburger Seengebiet verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 76/2004

Steiermark

Gesetz vom 25. Juni 1974 über die Raumordnung im Lande Steiermark LGBl. Nr. 47/2007

Gesetz vom 20. April 1982 über den Schutz landwirtschaftlicher Betriebsflächen LGBl. Nr. 78/2005

Gesetz vom 3. Juli 1984, betreffend den Schutz der Almen LGBl. Nr. 58/2000

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juli 1977, mit der das Landesentwicklungsprogramm erlassen wird LGBl. Nr. 53/1977

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 8. Juli 1985, mit der ein Entwicklungsprogramm für Land- und Forstwirtschaft erlassen wird LGBl. Nr. 5/1986

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 8. Juli 1985, mit der ein Entwicklungsprogramm für Natur- und Landschaftspflege erlassen wird LGBl. Nr. 15/1986

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Juli 1995, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Hartberg erlassen wird LGBl. Nr. 2/2001

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 28. Februar 1972, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für das Mitterndorfer Becken erlassen wird LGBl. Nr. 25/1972

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 29. März 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Liezen erlassen wird LGBl. Nr. 106/2006

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2006, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politische Bezirke) Judenburg und Knittelfeld erlassen wird LGBl. Nr. 107/2006

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 19. September 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politische Bezirke) Graz und Graz-Umgebung erlassen wird LGBl. Nr. 106/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Bruck an der Mur erlassen wird LGBl. Nr. 5/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Leoben erlassen wird LGBl. Nr. 32/2007

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Mürzzuschlag erlassen wird LGBl. Nr. 6/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. Jänner 1990, mit der ein Entwicklungsprogramm für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr erlassen wird LGBl. Nr. 53/1990

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Jänner 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Radkersburg erlassen wird LGBl. Nr. 28/2005

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Jänner 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Deutschlandsberg erlassen wird LGBl. Nr. 29/2005

Tirol

Gesetz vom 5. Juli 2000 über den Schutz des Feldgutes und die Ausbringung von Klärschlamm LGBl. Nr. 56/2002

Kundmachung der Landesregierung vom 21. Februar 2006 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2001 LGBl. Nr. 27/2006

Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1994, mit der nähere Bestimmungen über die Bestandsaufnahme sowie über den Inhalt des örtlichen Raumordnungskonzeptes erlassen werden LGBl. Nr. 122/1994

Verordnung der Landesregierung vom 28. September 2004, mit der ein Raumordnungsprogramm für Golfplätze erlassen wird LGBl. Nr. 75/2004

Verordnung der Landesregierung vom 11. Jänner 2005, mit der ein Raumordnungsprogramm betreffend Seilbahnen und schitechnische Erschließungen erlassen wird LGBl. Nr. 10/2005

Vorarlberg

Gesetz über die Raumplanung LGBl. Nr. 42/2007

Gesetz über einige forstpolizeiliche Maßnahmen und über die Waldaufseher LGBl. Nr. 13/2007

Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgaues LGBl. Nr. 27/2007

Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Rheintales LGBl. Nr. 34/2006

Wien

Gesetz mit dem das Wiener Naturschutzgesetz erlassen wird LGBl. Nr. 12/2006

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien) LGBl. Nr. 61/2006

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Österreich nach politischen Bezirken in den Jahren 1987 bis 1996 (Quelle: ÖROK, 1999)..... 22

Abbildung 2: Entwicklung der Waldflächen in Österreich nach politischen Bezirken in den Jahren 1987 bis 1996 (Quelle: ÖROK, 1999) 23

Abbildung 3: Flächenbilanz in Österreich nach Bundesländern in den Jahren 1987 bis 1996 (Quelle: ÖROK, 1999) 23

Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die Agrarstrukturentwicklung und ihr Beziehungsgeflecht (Quelle: Wytrzens, 1994) 26

Abbildung 5: Mögliche Auswirkungen der Neubewaldung für die Regionalentwicklung (Quelle: eigene Bearbeitung nach Ludwig, 2001) 30

Abbildung 6: Ebenen und Instrumente der Raumordnung in Österreich (Quelle: ÖROK, 2002)..... 35

Abbildung 7: Ausschnitt aus der Kartendarstellung des regionalen Raumordnungsprogramms südliches Wiener Umland mit der Marktgemeinde Gablitz (Quelle: Amt der NÖ Landesregierung, LGBl. 8000/85-1) 58

Abbildung 8: Nutzungstypen in der Marktgemeinde Gablitz (Quelle: Knoll et al., 2003) 59

Abbildung 9: Ausschnitt aus der Kartendarstellung des regionalen Raumordnungsprogramms nördliches Wiener Umland mit der Stadtgemeinde Klosterneuburg (Quelle: Amt der NÖ Landesregierung, LGBl. 8000/86-1) 62

Abbildung 10: Die vier Landschaftstypen der Stadtgemeinde Klosterneuburg, schematische Darstellung (Quelle: Stadtgemeinde Klosterneuburg, 2004) ... 63

Abbildung 11: Darstellung einer möglichen Konfliktsituation aufgrund der Verwendung des Begriffs der Grundstücksfläche im NÖ Kulturflächenschutzgesetz 1994 (Quelle: eigene Bearbeitung) 68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleichender Überblick der Festlegungen zum Kulturflächenschutz in den Bundesländern Oberösterreich und Niederösterreich (Quelle: eigene Bearbeitung) 81

Anhang

Übersicht untersuchter Rechtsvorschriften

- Raumordnungsrecht nach Bundesländern
- Gesetze zum Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen

Burgenland

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumordnung im Burgenland LGBl. Nr. 47/2006	Burgenländisches Raumordnungs-gesetz	8000*		x				
Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 19. Juli 1994, mit der ein Landesentwicklungs-programm erlassen wird (LEP1994) LGBl. Nr. 37/2000	Landesentwick-lungsprogramm LEP 1994	8000*	x	x				x

Kärnten

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Gesetz vom 24. November 1969 über die Raumordnung LGBl. Nr. 136/2001	Kärntner Raum-ordnungsgesetz - K - ROG	91*	x	x				
Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 LGBl. Nr. 88/2005	K - GplG 1995	91*		x				
Gesetz vom 30. September 2004 über die Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme im Land Kärnten LGBl. Nr. 89/2005	Kärntner Umwelt-planungsgesetz - K - UPG	91*		x[1)]				
Verordnung der Landesregierung vom 14. Juni 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Kärntner Zentralraum erlassen wird LGBl. Nr. 39/1977		91*		x				
Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für das Gebiet Mirnock-Verditz erlassen wird LGBl. Nr. 2/1978		91*	x	x				

Kärnten

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Landesregierung vom 14. Juni 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für das Nockgebiet erlassen wird LGBl. Nr. 119/1991		91*	x	x				
Verordnung der Landesregierung vom 28. Juni 1983, mit der ein Entwicklungsprogramm für den politischen Bezirk St. Veit an der Glan erlassen wird LGBl. Nr. 37/1983		91*		x				
Verordnung der Landesregierung vom 10. Februar 1981, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Klagenfurt erlassen wird LGBl. Nr. 19/1981		91*		x				
Verordnung der Landesregierung vom 14. Juli 1977, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Villach erlassen wird LGBl. Nr. 40/1977		91*		x				

Kärnten

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Landesregierung vom 13. Oktober 1987, mit der ein Entwicklungsprogramm für den Raum Weißensee erlassen wird LGBl. Nr. 59/1987		91*		x				

[1)] Es handelt sich dabei um eine Beschreibung jener Sachbereiche, zu denen im Umweltbericht zur Strategischen Umweltprüfung verpflichtend Angaben zu machen sind.

Niederösterreich

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-19[1)]	NÖ ROG 1976	8000*	x	x	x		x (Ggü)	x
NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl. Nr. 8000-23	NÖ ROG 1976	8000*	x	x	x		x (Ggü)	
Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland LGBl. Nr. 8000/86-1		8000*		x		(x)		x
Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland LGBl. Nr. 8000/85-2		8000*		x		(x)		x
Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen LGBl. Nr. 8000/75-2		8000*		x		(x)		x

Eine Nennung in Klammer bedeutet, dass der Begriff nicht unmittelbar im Bereich von Muss-Bestimmungen genannt wurde, jedoch mittelbar zum Beispiel über eine Begriffsdefinition verknüpft ist.

[1)] Der für die Untersuchung relevante Absatz wurde mit der Kundmachung 25/06 vom 21.04.2006 gestrichen. Erläuterungen dazu in Kapitel 4 der Arbeit.

Oberösterreich

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich LGBl. Nr. 115/2005	Oö. Raumord-nungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994)	90*		x	x			x
Verordnung der Oö. Landes-regierung betreffend das Oö. Landesraumordnungsprogramm LGBl. Nr. 72/1998	Oö. Landesraum-ordnungs-programm 1998	90*	x	x				
Verordnung der Oö. Landes-regierung betreffend das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland LGBl. Nr. 30/1999	Raumordnungs-programm für die Region Linz-Umland	90*		x				

Salzburg

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Wiederverlautbarung des Salzburger Raumordnungsgesetzes LGBl. Nr. 65/2004	ROG 1998			x				
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 30. September 2003 zur Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms LGBl. Nr. 94/2003			x	x	x			
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 26. Mai 1998, mit dem das Regionalprogramm Flachgau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 59/1998			x	x	x			
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 21. Februar 2000, mit dem das Regionalprogramm Lungau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 60/2000			x	x	x		x	x
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 28. April 1986, mit der das Entwicklungsprogramm Pongau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 48/1986				x				

Salzburg

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 26. Juni 2001, mit der das Regionalprogramm „Unteres Saalachtal“ verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 79/2001			x	x				
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 13. September 2004, mit der das Regionalprogramm Salzburger Seengebiet verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 76/2004			x	x	x		x	x
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 20. September 1999, mit der das Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 97/1999			x	x	x		x	x
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 5. Juni 2002, mit der das Regionalprogramm Tennengau verbindlich erklärt wird LGBl. Nr. 60/2002			x	x	x		x	x

Steiermark

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Gesetz vom 25. Juni 1974 über die Raumordnung im Lande Steiermark LGBl. Nr. 13/2005	Steiermärkisches Raumordnungs-gesetz 1974	8000*	x	x				
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juli 1977, mit der das Landesentwicklungs-programm erlassen wird LGBl. Nr. 53/1977		8000*	x	x	x			
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 8. Juli 1985, mit der ein Entwicklungsprogramm für Land- und Forstwirtschaft erlassen wird LGBl. Nr. 5/1986		8000*	x	x	x			
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. Jänner 1990, mit der ein Entwicklungs-programm für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr erlassen wird LGBl. Nr. 53/1990		8000*		x				

Steiermark

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 8. Juli 1985, mit der ein Entwicklungsprogramm für Natur- und Landschaftspflege erlassen wird LGBl. Nr. 15/1986		8000*		x				
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 19. Septem-ber 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politische Bezirke) Graz und Graz-Umgebung erlassen wird LGBl. Nr. 106/2005		8000*		x		(x)	(x)	(x)
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 29. März 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Liezen erlassen wird LGBl. Nr. 106/2006		8000*		x		(x)	(x)	(x)

Steiermark

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Jänner 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Radkersburg erlassen wird LGBl. Nr. 28/2005		8000*		x		(x)	(x)	(x)
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2006, mit der ein regionales Entwicklungs-programm für die Planungsregion (politische Bezirke) Judenburg und Knittelfeld erlassen wird LGBl. Nr. 107/2006		8000*		x		(x)	(x)	(x)
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27.Juli 1995, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Hartberg erlassen wird LGBl. Nr. 2/2001		8000*				(x)	(x)	(x)

Steiermark

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezem-ber 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Bruck an der Mur erlassen wird LGBl. Nr. 5/2005		8000*		x		(x)	(x)	(x)
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. Jänner 2005, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Deutschlandsberg erlassen wird LGBl. Nr. 29/2005		8000*		x		(x)	(x)	(x)
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Leoben erlassen wird LGBl. Nr. 4/2005		8000*		x		(x)	(x)	(x)

Steiermark

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Dezember 2004, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Mürzzuschlag erlassen wird LGBl. Nr. 6/2005		8000*		x		(x)	(x)	(x)
Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 28. Februar 1972, mit der ein regionales Entwicklungsprogramm für das Mitterndorfer Becken erlassen wird LGBl. Nr. 25/1972		8000*		x			(x)	(x)

Eine Nennung in Klammer bedeutet, dass sich die Maßnahmen in den festgelegten Vorrangzonen lediglich auf eine Beschränkung der Bautätigkeit und von Sondernutzungen, nicht aber auf die Offenhaltung der Kulturlandschaft von Wald oder forstähnlichen Kulturen beziehen.

Tirol

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Kundmachung der Landesregierung vom 21. Februar 2006 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2001 LGBl. Nr. 27/2006	Tiroler Raum-ordnungsgesetz 2006	8000*	x	x				
Verordnung der Landesregierung vom 20. Dezember 1994, mit der nähere Bestimmungen über die Bestandsaufnahme sowie über den Inhalt des örtlichen Raumordnungs-konzeptes erlassen werden LGBl. Nr. 122/1994	Raumordnungs-konzept, ört-liches, Bestands-aufnahme und Inhalt	8000*		x				

Vorarlberg

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	Kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Gesetz über die Raumplanung LGBl. Nr. 23/2006	Raumplanungs-gesetz	9000*		x	x			
Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgaues LGBl. Nr. 14/2005		9000*		x				
Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Rheintales LGBl. Nr. 34/2006		9000*		x				

Wien

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	Nennung in den Zielen, in Kann-/Soll-Bestimmungen oder Verfahrensvorgaben			Nennung im Sinne von Muss-Bestimmungen		
			kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*	kultur-landschaft*	landschaft*	vorrang* vorzug* sonder*
Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien) LGBl. Nr. 61/2006	BO für Wien	B020		x				

Gesetze zum Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	von den Bestimmungen betroffene Nutzungsänderungen							betroffene Rechte		
			Aufforstung	Forstgärten	Forstsamen-plantagen	Christbaum-kulturen	Plantagen zur Gewinnung von Früchten	Forstpflanzen im Kurzumtrieb	Natur-verjüngung	Nachbar-schaftsrechte	Weiderechte	Raum-ordnungsrecht
Gesetz vom 24. November 1988 über die Aufforstung von Nichtwaldflächen LGBl. Nr. 32/2001	Aufforstung von Nichtwaldflächen	Burgenland 6845	x	x	x	x			x	x		
Gesetz vom 20. März 1997 über den Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen LGBl. Nr. 54/1997	Kärntner Kulturflächenschutzgesetz - K - KFSchG	Kärnten 77	x	x	x	x	x	x	x	x		
NÖ Kulturflächenschutzgesetz 2007 LGBl. Nr. 6145-0		Niederösterreich 6145	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Landesgesetz über den Schutz und die Entwicklung der Almen und der landwirtschaftlichen Kulturflächen in Oberösterreich LGBl. Nr. 79/1999	Oö. Alm- und Kulturflächenschutzgesetz	Oberösterreich 70	x			x		x		X	x	x
Gesetz vom 11. Dezember 1931, betreffend Beschränkungen der Umwandlung von landwirtschaftlichen Grundstücken in Waldland LGBl. Nr. 46/2001	Umwandlung von landwirtschaftlichen Grundstücken in Waldland	Salzburg 5	x							x		
Gesetz vom 20. April 1982 über den Schutz landwirtschaftlicher Betriebsflächen LGBl. Nr. 58/2000		Steiermark 6120/04	x	x	x	x		x	x	x		
Gesetz vom 3. Juli 1984, betreffend den Schutz der Almen LGBl. Nr. 58/2000	Steiermärkisches Almschutzgesetz 1984	Steiermark 6630/01	x						x		x	

Gesetze zum Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen

Rechtsvorschrift gültige Fassung	Kurztitel	Auswahlkriterium Gliederungszahl bzw. Index	von den Bestimmungen betroffene Nutzungsänderungen							betroffene Rechte		
			Aufforstung	Forstgärten	Forstsamen-plantagen	Christbaum-kulturen	Plantagen zur Gewinnung von Früchten	Forstpflanzen im Kurzumtrieb	Natur-verjüngung	Nachbar-schaftsrechte	Weiderechte	Raum-ordnungsrecht
Gesetz vom 5. Juli 2000 über den Schutz des Feldgutes und die Ausbringung von Klärschlamm LGBl. Nr. 56/2002	Tiroler Feldschutz-gesetz 2002	Tirol 6120	x						x	x		
Gesetz über einige forstpolizeiliche Maßnahmen und über die Waldaufseher LGBl. Nr. 58/2001	Landesforst-gesetz	Vorarlberg 7100	x						x	x		