

Zusammenfassung

FREIRAUM & KULTURLANDSCHAFT

GEDANKENRÄUME - PLANUNGSRÄUME

Die vorliegende Publikation beinhaltet die Berichte zu folgenden zwei eng miteinander verknüpften ÖROK-Projekten: „Steuerung von Nutzungsprozessen in multifunktionalen Freiräumen“ und „Kulturlandschaftsforschung (KLF) – Beiträge für eine nachhaltige Raumentwicklung“. Beide Projekte ergaben sich aus der Umsetzung und Anwendung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2001 (ÖREK 2001) und stellten einen Forschungsschwerpunkt der ÖROK im Bereich nachhaltige Landschafts- und Raumentwicklung dar. Dabei fokussierte das erstgenannte Projekt auf die Handlungsmöglichkeiten zur Aufrechterhaltung multifunktionaler Freiräume, im zweitgenannten Projekt erfolgte eine Zusammenschau und Aufbereitung des Programms „Kulturlandschaftsforschung (KLF)“ aus dem Blickwinkel der Raumordnung und Raumforschung.

PROJEKT: „STEUERUNG VON NUTZUNGS-PROZESSEN IN MULTIFUNKTIONALEN FREIRÄUMEN“

Wurden die inhaltlichen Fragestellungen des Projektes vom ÖREK 2001 abgeleitet, so war es hinsichtlich des „Projektcharakters“ ein wichtiges Ziel, Kommunikations- und Bewusstseinsbildungsprozesse anzuregen sowie Hilfestellungen für die Instrumentenentwicklung auf Planungsebene aufzubereiten.

Das Kernelement des Projektes war daher ein offener Prozess in Form von drei Workshops, der darauf abzielte, fokussierte Sichtweisen aus den einzelnen Fachbereichen und NutzerInnenkreisen durch gemeinsames Arbeiten zu erweitern und eine Gesamtschau der Herausforderungen betreffend multifunktionale Freiräume aufzuzeigen. Neben den in den Workshops gewonnenen Hinweisen für künftige Aufgaben bestand der Mehrwert des Projektes vor allem in der Öffnung des Prozesses für verschiedene TeilnehmerInnen – LandesplanerInnen, MinisterienvertreterInnen, „private“ PlanerInnen, RegionalmanagerInnen – und den daraus entstandenen Diskussions- und Kommunikationsprozessen.

Der Endbericht versteht sich deshalb als Arbeitspapier, das sich vorrangig auf die bei den Workshops diskutierten Themen und Aspekte bezieht und diese zusammenfasst. Über diese Themenbereiche hinausgehender For-

schungs- oder Diskussionsbedarf wurde – so erkannt – im Bericht spezifisch gekennzeichnet.

Inhalte und Begriffsdefinitionen

Inhaltliches Ziel des Projektes war die Untersuchung von Freiräumen, deren Entwicklungen und das Zusammenwirken der einzelnen Akteure in konkreten beispielhaften Raumtypen. Weiters sollten die Steuerungsmöglichkeiten dargestellt und Maßnahmenvorschläge zum Umgang mit multifunktionalen Freiräumen formuliert werden. Als räumliche Bezugsebene wurde das gesamte Bundesgebiet betrachtet. Inhaltlich erfolgte eine Konzentration auf den Begriff „Freiraum“, wobei in jedem der betrachteten beispielhaften Raumtypen unterschiedliche Problematiken und Bedeutungshorizonte mitgedacht werden mussten.

Unter einem „multifunktionalen Freiraum“ wurde ein Frei-Raum verstanden, der nicht zugebaut, verwaldet, verseucht, zerschnitten oder zerstört ist und eine Vielzahl verschiedener Funktionen für Mensch und Natur aufweist. Wichtig dabei ist, dass diese Funktionen aktiv wahrgenommen und definiert werden.

Um der Vielschichtigkeit des Begriffes und den verschiedenen Problematiken begegnen zu können, wurde die Untersuchung der „Freiräume“ anhand von vorab ausgewählten, beispielhaften Raumtypen vorgenommen:

Raumtyp: StadtUmland

Im Raumtyp StadtUmland wird die nicht bebaute, meist landwirtschaftlich genutzte Fläche am „Stadttrand“ betrachtet. Im Bereich des StadtUmlandes, der Siedlungsachsen, der „Zwischenstadt“ liegt die Bedrohung der Freiräume primär in der Flächen zehrenden, regen Suburbanisierung (Siedlungstätigkeit, Produktionsstätten, Handel und Dienstleistungen) sowie der stärker werdenden Vernetzungen im suburbanen Bereich.

Raumtyp: periphere Waldgebiete (Problemtyp Verwaltung)

Unter Freiraum im Raumtyp „Periphere Waldgebiete“ wird die (noch) offene Landschaft in peripheren Waldregionen verstanden, d. h. Wiesen und Lichtungen zwi-

schen Waldbeständen, eine „periphere Kulturlandschaft“. Es handelt sich um Gebiete, in denen die zunehmende Verwaldung sowie die Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzungen die „Hauptbedrohung“ für Freiräume darstellen.

Raumtyp: Extensive Landwirtschaft – Tourismus

Dieser Raumtyp wird durch strukturierte, extensive, (noch) funktionsfähige Landwirtschaft mit hohem Potenzial für den Tourismus gekennzeichnet. Dies können einerseits Regionen sein, in denen Land- und Forstwirtschaft das Landschaftsbild prägen, Haupteinnahmequelle aber der Tourismus ist, und andererseits landwirtschaftlich geprägte Regionen, in denen extensive Landwirtschaft in einer kleinteiligen Landwirtschaft zunehmend als Marktchance begriffen wird (z. B. Nationalparkregionen). Der „Freiraum“ bezieht sich hier auf die offene Landschaft, die nicht bebaut und nicht bebaldet ist.

Erarbeitung der Ergebnisse

Die Erarbeitung der Ergebnisse erfolgte im Rahmen der drei Workshops, wobei im ersten Workshop zunächst eine Diskussion der Begriffe stattfand sowie die wichtigsten AkteurInnen nach den Raumtypen herausgefiltert und ihr Beitrag zur Freihaltung von Freiräumen umrissen wurden. Im zweiten Workshop erarbeiteten die TeilnehmerInnen Entwicklungsszenarien für jeden Raumtyp. Durch die Beschreibung von Zielszenarien sollten für jeden Raumtyp Hinweise für die Maßnahmenentwicklung abgeleitet werden. Im dritten Workshop schließlich wurden diese zunächst sehr groben Hinweise zu Maßnahmenpaketen verdichtet.

Die wichtigsten AkteurInnen und ihr Beitrag zur Freihaltung von Freiräumen

In allen Raumtypen wird den BürgerInnen und der Bevölkerung (vor Ort, als NaherholerInnen) größtes Interesse an der Freihaltung von Freiräumen eingeräumt. Ihr Gewicht und ihr Beitrag für eine Freihaltung (besonders im Stadtumland) werden hoch eingeschätzt. Die größten Beiträge zur Erhaltung von Freiräumen leistet nach Ansicht der Workshop-TeilnehmerInnen die Landwirtschaft, die im Gegensatz zu ihrem Beitrag zur Freihaltung und verglichen mit den anderen NutzerInnen (BürgerInnen, Tourismus) allerdings nur sehr wenig (finanziell) profitiert (insbesondere im Raumtyp periphere Waldgebiete und Stadtumland). Der Beitrag des Tourismus hingegen wird, verglichen mit dem Profit an der Freihaltung, als sehr gering eingestuft. Die Rolle des Naturschutzes als Erhalter von Freiflächen wird in allen Raumtypen anerkannt, am wenigsten Gewicht wird diesen AkteurInnen im Raumtyp Stadtumland zugemessen. Der „planenden Verwaltung“ (Raumplanung und

Raumordnung) als Akteurin für die Erhaltung von Freiräumen wird ein nur geringer Stellenwert im Raumtyp Stadtumland zuerkannt. In den Raumtypen (periphere) Waldgebiete und extensive Landwirtschaft/Tourismus wurde die Raumplanung als Akteurin nicht genannt. Die Rolle der politischen MandatarInnen bei der Freihaltung von Freiräumen wird vor allem im Raumtyp Stadtumland anerkannt. PolitikerInnen würden mit Ausnahmen allerdings nur dann aktiv, wenn Druck über BürgerInnen entsteht.

Strategien und Aufgaben für die Zukunft

Die ersten groben, aus den Zielszenarien abgeleiteten Hinweise auf Maßnahmen wurden vom Bearbeitungsteam zu Maßnahmenpaketen zusammengestellt, die im abschließenden Workshop diskutiert, ergänzt und verichtet wurden. Die TeilnehmerInnen gewichteten in diesem Workshop jene Maßnahmen, die sie für Erfolg versprechend hielten und deren weitere Präzisierung für ihre künftige Arbeit zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen am bedeutendsten wären.

Im Rahmen der drei zur Verfügung stehenden Halbtage war es zwar nicht möglich, konkrete Maßnahmen abzuleiten oder wissenschaftlich fundierte Kriterien zu erarbeiten. Auch konnten in diesem Rahmen nicht alle Ansätze zum Thema ausführlich diskutiert werden. Das Ziel, Hinweise darauf zu erhalten, welche Maßnahmen-schwerpunkte für die Sicherung und multifunktionale Nutzung in Zukunft besonders zu setzen wären, wurde aber weitgehend erreicht. So konnten Hinweise zu allgemeinen Strategien – unabhängig von den diskutierten Raumtypen – und spezifische Schwerpunkt-Maßnahmen für die ausgewählten Raumtypen gewonnen werden. Letztere können dem Langtext des Berichts entnommen werden, die allgemeinen Hinweise stellen sich zusammengefasst wie folgt dar:

Hinweise zu allgemeinen Strategien – unabhängig von den Raumtypen

Als besonders Erfolg versprechend wurden neben dem konsequenten Einsatz der bestehenden Instrumente der Raumordnung und der verstärkten Anwendung und Bündelung ökonomischer Instrumente vor allem Instrumente genannt,

- die mit den Stichworten „Koordinieren, Kommunizieren, Kooperieren (KKK)“ umschrieben werden können,
- die eine aktive Einbindung aller mit dem Freiraum agierenden Personen und Gruppen vorsehen oder fördern,
- die individuell auf die spezifischen Potenziale und Anforderungen des Bearbeitungsgebietes zugeschnitten sind,
- die dazu beitragen, Freiräume „In-Wert“ zu setzen.

Die Instrumentengruppe „Koordinieren, Kommunizieren, Kooperieren“ (KKK) soll dabei als integrierter Bestandteil der Strategien zur Erhaltung von Freiflächen und zur Förderung ihrer multifunktionalen Nutzung verstanden werden:

Kommunizieren: „informieren, reden, motivieren“,
Kooperieren: „gemeinsam planen, fördern, umsetzen“,
Koordinieren: „vernetzen, Synergien suchen“.

Über die Sammlung möglicher Funktionen, Potenziale und Gefährdungen sowie mithilfe der Identifikation der unterschiedlichen Interessen an multifunktionalen Freiräumen und der Entwicklung von Szenarien für jeden Raumtyp, gelang es mit diesem Projekt

- einen Überblick zum Stand der Diskussion zur Freiraumerhaltung und -entwicklung zu dokumentieren,
- Diskussions- und Kommunikationsprozesse anzuregen,
- Schwerpunkte für allgemeine Maßnahmen sowie Schwerpunkt-Maßnahmen zu den diskutierten Raumtypen herauszufiltern,
- sowie strategische Ansätze und Hinweise für die weitere Forschung zu erhalten.

PROJEKT: „KULTURLANDSCHAFTS-FORSCHUNG (KLF) – BEITRÄGE FÜR EINE NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG“

Im Juli 1992 erteilte der damalige Bundesminister für Wissenschaft und Forschung den politischen Auftrag, einen Forschungsschwerpunkt „Nachhaltige Entwicklung österreichischer Kulturlandschaften“ zu entwickeln. Im Jahr 1995 startete die erste, 1999 folgte eine zweite Programmphase, mit Ende 2003 wurde das Programm schließlich mit einer Synthesephase abgeschlossen. Bezogen auf die teilnehmenden Wissenschaftler, Finanzmittel etc. ist das Kulturlandschaftsforschungsprogramm (kurz: KLF) das weitaus größte und längste raumbezogene Forschungsprogramm, das es in Österreich bisher gab.

Für die ÖROK war es daher nahe liegend, sich mit diesem Programm und seinen Inhalten auseinander zu setzen und den in der Raumplanung, Raumordnung und Raumforschung Tätigen einen Zugang zu den Ergebnissen der Kulturlandschaftsforschung zu eröffnen. So beauftragten das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und die ÖROK gemeinsam ein Team von RaumplanerInnen, um einerseits Inhalte aus dem Forschungsprogramm für das ÖREK 2001 aufzubereiten und andererseits eine Publikation zur Verbreitung der inhaltlichen Schwerpunkte und Erkenntnisse des Programms vorzubereiten.

Die Auswahl der Themen und Beiträge aus dem Programm erfolgte subjektiv und ist mit den Erkenntnisin-

teressen der AutorInnen verbunden. Eine Einschränkung bei der Auswahl der KLF-Beiträge ergab sich aus dem Bearbeitungszeitraum, der eine weit gehende Konzentration auf die erste Programmphase erzwang, da die meisten Projekte der zweiten Programmphase noch nicht abgeschlossen waren.

Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte aus der Studie ableiten: die Kulturlandschaftsforschung, aber auch andere aktuelle raumrelevante Studien, konstatieren einen Funktions- und Nutzungswandel in der Kulturlandschaft und damit im ländlichen Raum, der sich in den letzten Jahrzehnten beschleunigt hat und für den auch eine Fortsetzung in Zukunft erwartet wird.

Dazu zählen:

- Die Ausweitung von „Wildnis-, Wald- und Siedlungsflächen“ auf Kosten landwirtschaftlicher Nutzfläche
- Parallele Intensivierungs- und Extensivierungsprozesse in den Gunst- und Ungunstlagen land- und forstwirtschaftlicher Nutzung
- Parallele Konzentrations- und Diffusionsprozesse bei Betriebs- und Wohnstandorten

Dieser Landschaftswandel wird durch mehrere, sich gegenseitig verstärkende, besonders raumrelevante Entwicklungen ausgelöst, die die gesellschaftlichen Aneignungsmöglichkeiten des Raumes dramatisch verändern:

- Der Boden hat durch die erhöhte agrarische Produktivität und die stagnierende Inlandsnachfrage nach Lebensmitteln als knappes Gut an Bedeutung verloren.
- Die räumlichen Transaktionskosten haben sich durch den Abbau von tarifären und nicht tarifären Handelsschranken, durch Liberalisierung und Deregulierung der Märkte sprunghaft reduziert (EU-Binnenmarkt, Welthandel).
- Die Beschleunigung der Verkehrs- und Telekommunikationssysteme haben die Mobilitätspotenziale enorm erhöht.

Die Selbststeuerung räumlicher Entwicklung durch das knappe und wertvolle Gut landwirtschaftliche Nutzfläche, durch hohe Transaktionskosten (v. a. Zölle, Mengenkontingente) und die beschränkte Mobilität hat so in den letzten Jahrzehnten ihre Wirksamkeit verloren.

Folgen sind unter anderem:

- verstärkte Anreize für eine ressourcenintensive Siedlungsentwicklung
- eine Zunahme der Belastung des Landschaftshaushaltes vor allem in den Gunstlagen land- und forstwirtschaftlicher Nutzung
- eine flächendeckende Abnahme der Biodiversität
- eine Verschlechterung der Grundausstattung mit sozialer, kultureller, technischer, verkehrlicher und Versorgungsinfrastruktur in den peripheren ländli-

chen Regionen und für die sozial schwächeren Mitglieder der Gesellschaft

- eine Verstärkung räumlicher Disparitäten und Verteilungsprobleme

Die ländlichen Räume abseits der touristischen Zentren haben in den letzten dreißig Jahren ihre Marktmacht eingebüßt. Der Lebensmittelmarkt wurde zum KäuferInnenmarkt, Rohstoffe werden anderswo billiger abgebaut. Die knappen Güter des ländlichen Raumes, wie Naturkapital, Biodiversität, Landschaft, haben derzeit keinen Markt, produzieren keine Wertschöpfung und sind daher besonders gefährdet. Gleichzeitig besitzen die ländlichen Regionen selbst keine „KäuferInnenmacht“. KundInnenorientierte Dienstleistungen (Post, Einzelhandel, öffentlicher Nahverkehr) ziehen ihre Angebote zurück und beschränken sich auf wenige zentrale Standorte. Diese Konsequenzen werden im Widerspruch zu einer nachhaltigen Raumentwicklung gesehen.

In der Kulturlandschaftsforschung wird daraus nicht nur die Forderung nach stärkeren ordnungs- und entwicklungspolitischen Instrumenten sowie nach neuen regionalen Ausgleichsmechanismen abgeleitet, sondern auch eine „Generalmobilisierung“ der regionalen Kräfte für notwendig erachtet. Aus diesem Blickwinkel werden Methoden und Instrumentarien eingefordert, die in der Raumplanung derzeit auf Engpässe stoßen:

- verstärkte Integration von Wirtschaft, Umwelt und sozialen Aspekten in der Raumentwicklung
- Beteiligung der lokalen und regionalen AkteurInnen bei der Planung und Umsetzung

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen wurden in der Kulturlandschaftsforschung Methoden und Instrumente im räumlichen Kontext erprobt, die einerseits aus der systemischen Organisationsentwicklung, andererseits aus der Entwicklungszusammenarbeit übernommen, teilweise aber auch neu konzipiert wurden. Diese Instrumente und Methoden zielen auf eine Verknüpfung von strategischer Planung, Projektumsetzung und Beteiligung lokaler und/oder regionaler AkteurInnen ab. Damit verändern sich die Anforderungen an das Qualifikationsprofil und das Rollenbild des „Raumplanenden“: Neben der fachlichen Kompetenz werden u. a. das Management räumlicher Entwicklung, Organisationsberatung und ein Facility Management für kommunikationsorientierte Prozesse und Events zu Elementen eines innovativen Berufsbildes des/der RaumplanerIn. Aber auch für die Organisationsstruktur der Raumordnung, Raumentwicklung und Raumplanung kann ein Veränderungsbedarf festgestellt werden, insbesondere auf der überregionalen Ebene.

In Österreich ist Raumordnung und Raumplanung Aufgabe der Länder und Gemeinden. In einem „grenzenlosen“ Raum erhalten überregionale raumpolitische Instrumente eine größere Bedeutung. Eine schwache

überregionale Raumordnungskompetenz hat zur Folge, dass wesentliche Entscheidungen durch sektorale Politiken bestimmt werden. Eine nachhaltige Raumentwicklung erfordert daher nicht nur eine stärkere Beteiligung der BürgerInnen, sondern auch eine institutionelle Aufwertung der überregionalen Raumordnungspolitik. Dies gilt für die europäische Ebene ebenso wie für Österreich. Leitbilder und Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raumes müssen in überregionale gesamt-räumliche Leitbilder und Zielsysteme eingepasst sein. Überregionale Ausgleichsmechanismen zur gerechten Verteilung von Chancen und Risiken und Instrumentarien zur Herstellung von Kostenvorteilen sind notwendig und müssen auf europäischer und nationaler Ebene verhandelt und umgesetzt werden können, soll der soziale und territoriale Zusammenhalt auf nationaler und internationaler Ebene nachhaltig gesichert werden.

Weiterer Innovationsbedarf lässt sich auch für die Organisation der Raumordnung und Raumplanung auf der örtlichen und regionalen Ebene konstatieren. Kann die traditionelle Organisationsstruktur der Raumplanung als durchaus hierarchische Gliederung beschrieben werden, bedarf es bei Berücksichtigung der „Regionalen Entwicklungsplanung“ einer Gliederung, die diese als „neue Ebene der Landesentwicklung“ mit einbezieht.

Die dargestellten Veränderungsprozesse befinden sich mehr oder weniger auf dem Weg. Im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung werden auch in der Kulturlandschaftsforschung hohe Erwartungen an die Region als Träger für Innovationen in der Raumentwicklung geknüpft. Dabei geht es weniger um die Einführung zusätzlicher institutioneller Ebenen als vielmehr um ein flexibles, räumlich organisiertes Netzwerk für Innovation, Kooperation, Koordination, Interessen- und Finanzausgleich.

Eine auf Kooperation basierende Regionalentwicklung sollte jedenfalls in eine überregionale Politik eingebettet sein, die faire Entfaltungsmöglichkeiten auf lokaler und regionaler Ebene erst ermöglichen. Die verstärkte Integration sektoraler Planungen und die Stärkung überregionaler Raumordnungskompetenzen stellen daher keinen Widerspruch zu einer eigenständigen Regionalentwicklung dar, sondern bilden im Gegenteil das Fundament dafür.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit stellt eine große Herausforderung für die Raumentwicklung dar. Gleichzeitig ist es aber auch als große Chance zu sehen, die der Raumordnung, Raumentwicklung und Raumplanung neues Gewicht verleihen kann.