

## Option 15\_15 – Inhalt Final – Layoutierung in Fertigstellung

### Inhalt

C.X.6.1.	Ziele der Option.....	2
C.X.6.2.	Hintergrund der Option.....	2
C.X.6.3.	Optionenbeschreibung.....	3
C.X.6.3.1.	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahme bzw. Maßnahmenkombination 3	
C.X.6.3.2.	Erwartete Wirkungsweise .....	4
C.X.6.3.3.	Bisherige Erfahrung mit dieser oder ähnlichen Optionen.....	4
C.X.6.3.4.	Zeithorizont der Wirksamkeit.....	5
C.X.6.3.5.	Vergleich mit anderen Optionen mit denen das Ziel erreicht werden soll .....	5
C.X.6.3.6.	Übergeordnete Themen .....	6
Literatur .....		7
Team, das an der Option mitgearbeitet hat.....		8

## Wie verwenden wir das Land? Verbindliche Regionalplanung auf Ebene der Bundesländer zur Verminderung von Flächenverlusten (Target 15.1, 15.3, 15.4 und 15.5 – Option 15\_15)

### C.X.6.1. Ziele der Option

Ziel dieser Option ist eine flächendeckende Anwendung einer für die Raumplanung auf Gemeindeebene verbindlichen, ökologisch ausgerichteten Regionalplanung zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme und zur Erhaltung von naturschutzrelevanten Flächen. Dies soll in Abstimmung mit Plänen zur Sicherung von Flächen für die Nahrungsmittelproduktion in Kombination mit einer *Ökologisierung der Landwirtschaft* (siehe Option 15\_01) stattfinden. Die Option zielt daher sowohl auf Target 15.3 als auch auf die Targets 15.1, 15.4 und 15.5 ab.

### C.X.6.2. Hintergrund der Option

In Österreich ist die Flächeninanspruchnahme mit einem aktuellen Dreijahresmittel von 4400 ha sehr hoch. Der Anteil der versiegelten Flächen liegt davon zwischen 32 % und 41 %. In den Jahren 2016 – 2018 wurden durchschnittlich weitere 11,8 ha Fläche täglich für Bau- und Verkehrszwecke sowie für Erholung und Materialabbau in Anspruch genommen (Umweltbundesamt, 2019). Laut Regierungsprogramm 2020-2040 soll der Bodenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf 900 ha pro Jahr gesenkt werden. Bis zum Jahr 2050 muss der Nettobodenverbrauch auf EU-Ebene bei null stehen (Umweltbundesamt, 2020).

Boden ist eine endliche und knappe Ressource. Seine limitierte Verfügbarkeit führt zur Konkurrenz von verschiedenen Nutzungen, wie land- und forstwirtschaftlicher Nutzung, Industrie, Energiegewinnung, Tourismus, Verkehr, Erholung, Naturschutz, Siedlung, etc.

Eine übermäßige Versiegelung von Flächen gefährdet die Funktionen des Bodens, wie die Speicherung von Wasser und Kohlenstoff, die Filter-, Puffer- und Transformationsfunktion und stellt eine wesentliche Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion dar. In Zukunft verringern in Österreich zusätzlich die prognostizierten Klimaveränderungen sowie das prognostizierte Bevölkerungswachstum bei einer unveränderten landwirtschaftlichen Fläche, den Selbstversorgungsgrad mit Feldfrüchten deutlich (Haslmayr et al., 2018). Flächenverluste durch Landnutzungsänderungen sind hier noch gar nicht eingerechnet. Neben der Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Klimabedingungen und einer Änderung des Ernährungsstils<sup>1</sup> sowie der Vermeidung von Lebensmittelabfällen<sup>2</sup> ist daher der Schutz der Flächen zur Lebensmittelproduktion zwingend erforderlich.

Flächenversiegelung stellt außerdem eine starke Bedrohung für Ökosysteme dar. Es besteht Konfliktpotential zwischen Baulandwidmungen und dem Erhalt naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume (z. B. Halbtrocken- und Trockenrasen, Weidewald, Streuobstwiese). Diese Konfliktpotenziale können sich in Zukunft durch eine Zunahme von gewidmeter Baulandfläche erhöhen (Essl et al., 2018). Weiteren Druck auf den Boden und die damit verbundenen Ökosysteme stellt der mit Energiegewinnung

---

<sup>1</sup> siehe Option 2\_01: „Protein Transition – Reduktion des Fleischkonsums und Steigerung des Konsums alternativer Proteinquellen als Beitrag zur gesunden, nachhaltigen Ernährung“

<sup>2</sup> siehe Option 2\_03: „Deutliche Reduktion der vermeidbaren Lebensmittelabfälle“

37 verbundene Flächenbedarf dar (Produktion von Biomasse aus land- und forstwirtschaftlichen Flä-  
38 chen, Photovoltaik- und Windkraftanlagen).

39 Um diese Konkurrenzprobleme zu lösen und bestimmte Leistungen des Bodens zu gewährleisten, ist  
40 eine wirksame Regionalplanung notwendig, die klare Prioritäten hinsichtlich Flächennutzung setzt  
41 und verbindliche Rahmenbedingungen für die örtliche Raumplanung festlegt.

42 Das österreichische Raumplanungssystem kennt eine örtliche und eine überörtliche Planungsebene.  
43 Die örtliche Raumplanung liegt im Kompetenzbereich der Gemeinden, für die überörtliche Raumpla-  
44 nung sind die Bundesländer zuständig. Die Regionalplanung ist Teil der überörtlichen Raumplanung  
45 und die Zwischenstufe zwischen gesamtstaatlicher Planung (Landesentwicklungsplanung) und kom-  
46 munalen Gemeindeplanung. Auf der Ebene von definierten Planungsregionen, die von der Größe her  
47 zwischen den Gemeinden und dem jeweiligen Bundesland liegen, können in der Regionalplanung  
48 Festlegungen, wie z. B. Siedlungsgrenzen oder Vorrangflächen für bestimmte Nutzungen getroffen  
49 werden, die in der örtlichen Raumplanung (v. a. in der Flächenwidmungsplanung) der jeweiligen Ge-  
50 meinde einzuhalten sind. Damit erfolgt die Umsetzung der Festlegungen der Regionalplanung in der  
51 örtlichen Raumplanung.

52 Eine flächendeckende Regionalplanung ist gegenwärtig nur in der Steiermark verwirklicht. Alle ande-  
53 ren Flächenbundesländer weisen Regionalpläne nur für bestimmte Planungsregionen (zumeist mit  
54 hoher Siedlungsdynamik) aus. Um den Gemeinden planerische Rahmenbedingungen überall vorge-  
55 ben zu können, ist eine flächendeckende Regionalplanung in allen Bundesländern zu empfehlen.

### 56 **C.X.6.3. Optionenbeschreibung**

57

#### 58 **C.X.6.3.1. Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahme bzw.** 59 **Maßnahmenkombination**

60 Ausschöpfung der in den Raumordnungsgesetzen bestehenden Möglichkeiten der Regionalplanung  
61 in den Bundesländern: flächendeckende Umsetzung einer Regionalplanung mit ökologischer Ausrich-  
62 tung, die für die Gemeinden verbindlich einzuhalten ist und folgende Komponenten enthält:

- 63 I. Regionale Grünzonen, (für Landschaftsschutz und landschaftsgebundene Naherholung) und  
64 Vorrangzonen für Landwirtschaft und Hochwasserabfluss werden festgelegt (Fokus auf die  
65 Einschränkung der Flächenversiegelung, die Erhaltung der Biodiversität und die Ernährungssi-  
66 cherung);
- 67 II. Naturschutzrelevante Planungen mit dem Ziel der Erhaltung der Biodiversität, wie z. B. die  
68 Planung von Außer-Nutzung-Stellungen in der Land- und Forstwirtschaft und die Planung ei-  
69 nes Biotopverbundes (siehe Option 15\_02, Rettungsinselfür die Natur) sind mit dieser regi-  
70 onalen Planung abzustimmen;
- 71 III. Verbindliche Siedlungsgrenzen für die Gemeinden, die auf eine Reduktion der Flächeninan-  
72 spruchnahme und auf kompakte Siedlungsbereiche zur Verhinderung von Zersiedlung abzie-  
73 len, werden festgelegt.

74 Für die Regionalplanung ist ein partizipativer Prozess mit allen relevanten Stakeholder\_innen vor-  
75 gesehen (inkl. Einbindung der Akteur\_innen auf Gemeindeebene, , Interessenvertretungen, zivil-  
76 gesellschaftliche Gruppen etc.).

#### 77 **a) Potenzielle Konflikte und Systemwiderstände sowie Barrieren**

78 Da die örtliche Raumplanung in Österreich in der Kompetenz der Gemeinden liegt, kann es hier zu  
79 Widerständen aufgrund der Einengung des Handlungsspielraumes der Gemeinden kommen. Diesen  
80 kann durch einen partizipativen und transparenten Planungsprozess entgegengewirkt werden, bei  
81 dem die geplanten Festlegungen entsprechend kommuniziert und begründet werden.

#### 82 **b) Beschreibung des Transformationspotenzials**

83 Eine Ausrichtung einer verpflichtenden Regionalplanung nach ökologischen Gesichtspunkten stellt  
84 eine Priorisierung des Schutzes der Biodiversität dar und trägt somit zu einem Wertewandel in der  
85 Gesellschaft bei.

#### 86 **c) Umsetzungsanforderungen**

87 Planungsgrundlagen auf regionaler Ebene, wie Bodenfunktionskarten, Biotopkartierungen, Land-  
88 schaftserhebungen, Landschaftsrahmenpläne, Hochwasserabflussuntersuchungen und Gefahrenzo-  
89 nenpläne.

90

#### 91 **C.X.6.3.2. Erwartete Wirkungsweise**

92 Durch eine flächendeckende Regionalplanung sollen Flächen für den Schutz von Biodiversität und  
93 Ökosystemen, zur Kohlenstoffspeicherung sowie für die Nahrungsmittelproduktion gesichert wer-  
94 den. Es soll einer unkontrollierten Umwidmung von Grünland in Bauland und für Flächen für die  
95 Energiegewinnung (Photovoltaik) entgegengewirkt werden, insbesondere durch die Festlegung von  
96 Siedlungsgrenzen und die Ausweisung der oben genannten regionalen Grünzonen, Vorrangzonen  
97 und überörtlichen Siedlungsgrenzen.

98 Siedlungsgrenzen und freiraumbezogene Vorrangzonen erhöhen zudem den Druck auf die Gemein-  
99 den, bestehende Baulandreserven im Siedlungsbereich zu mobilisieren und können damit auch An-  
100 reize für die Innenentwicklung und eine Verdichtung des bestehenden Siedlungsbereichs setzen.

101 Durch ihren verbindlichen Charakter ist die Wirksamkeit der Regionalplanung gewährleistet.

102 Siedlungsgrenzen und freiraumbezogene Vorrangzonen beschränken eine Ausdehnung des Sied-  
103 lungsbereichs. Das führt bei entsprechender Nachfrage nach Bauland zu einer Erhöhung der Bauland-  
104 preise und damit auch der Wohnungskosten, was unerwünschte soziale Auswirkungen zur Folge hat.  
105 Diese Wechselwirkungen sind bei der Anwendung der Instrumente zu bedenken. Einer Erhöhung der  
106 Preise für unbebautes Bauland könnte mit Widmungskategorien, die eine Bodenpreisbindung vorse-  
107 hen, entgegengewirkt werden.

108 Die Option trägt zur Verminderung der Bodendegradation durch Flächenversiegelung und damit di-  
109 rekt zur Erreichung von Target 15.3 bei. Außerdem trägt es zu einer Erreichung der Targets 15.1, 15.4  
110 und 15.5 bei.

111

#### 112 **C.X.6.3.3. Bisherige Erfahrung mit dieser oder ähnlichen Optionen**

113 Die gegenwärtige Ausweisung von v. a. landwirtschaftlichen Vorrangzonen in regionalen Raumord-  
114 nungsprogrammen lässt in den meisten Fällen noch beträchtliche Spielräume für die Gemeinden,  
115 Bauland im Außenbereich neu zu widmen. Soll die Flächeninanspruchnahme signifikant gesenkt wer-  
116 den, könnte es notwendig werden, die Vorrangzonen näher als gegenwärtig an den bestehenden

117 Siedlungsflächen auszuweisen. Um Legitimationsproblemen auszuweichen (die Ausweisung landwirt-  
118 schaftlicher Vorrangzonen muss durch günstige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen begrün-  
119 det werden), ist das Instrument der überörtlichen Siedlungsgrenze zur Limitierung des Flächenwachs-  
120 tums von Gemeinden zu empfehlen.

121 Diese Option zielt auf eine ordnungspolitische Ausrichtung der Regionalplanung ab, in der die we-  
122 sentlichen Planungsinhalte von der Landesregierung vorgegeben und nicht von den betroffenen Ge-  
123 meinden vereinbart werden. Die Gemeinden werden neben anderen relevanten Stakeholder\_innen  
124 zwar in den Planungsprozess eingebunden (vgl. Abschnitt *Beschreibung der Option bzw. der zugehöri-  
125 gen Maßnahme bzw. Maßnahmenkombination*), die grundsätzlichen Planungsinhalte stehen aber  
126 nicht zur Diskussion. Die Erfahrung mit stark partizipativ ausgerichteten Instrumenten der regionalen  
127 Planung, in denen Planungsinhalte v. a. durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden entstehen,  
128 zeigt nämlich, dass sich ordnungspolitische Inhalte (wie wirksame Siedlungsgrenzen oder freiraumbe-  
129 zogene Vorrangzonen) nur eingeschränkt umsetzen lassen. Vereinbarungen zu bestimmten Planungs-  
130 inhalten entstehen – bei in der Regel konkurrierenden Interessen der Akteur\_innen – durch Verhand-  
131 lung und nicht durch Verordnung, d. h. sie erfordern die Zustimmung aller Beteiligten. Damit müssen  
132 für alle Beteiligten auch Vorteile entstehen (*win-win-Situationen*). Planungsinhalte, die Vorteile für  
133 die einen, aber wesentliche Einschränkungen für andere Akteur\_innen bedeuten, werden in solchen  
134 sogenannten *Regional Governance Settings* kaum vereinbart (Fürst, 2001).

135

#### 136 **C.X.6.3.4. Zeithorizont der Wirksamkeit** 137 **Mittelfristig**

138 Mittelfristig, da partizipativ ausgerichtete Planungsprozesse (wie in Abschnitt *Beschreibung der Op-  
139 tion bzw. der zugehörigen Maßnahme bzw. Maßnahmenkombination* intendiert) und die nachfol-  
140 gende Anpassung der Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung entsprechende Zeiträume in  
141 Anspruch nehmen.

142

#### 143 **C.X.6.3.5. Vergleich mit anderen Optionen mit denen das Ziel erreicht werden** 144 **soll**

145 Zur Eindämmung des übermäßigen Flächenverbrauchs wurde außerdem die Option 15\_16 zur Ein-  
146 schränkung neuer Umwidmungen entwickelt. Die Optionen können für eine maximale Wirkung in  
147 Kombination miteinander angewendet werden und begünstigen einander.

148

149 **C.X.6.3.6. Übergeordnete Themen**

150 *[Keine Befüllung/kein Text]*

151 Themenblock noch nicht befüllen. Die Themen müssen noch zuerst durch AG-SDG 18 definiert werden. Sobald die Themen bekannt sind, werden sie schnellstens an das SDG-Gremium zur Abstimmung übermittelt.  
152  
153

154 Bezug u.a. zu The Future is now/UN-Diskussion, LNOB

155 z.B. Abbildung Leverage Points (figure 2-2 Seite 29)

156 Vorschlag: AG SDG 18 soll das diskutieren und Themen für UniNEtZ vorschlagen, dann Beschluss im  
157 SDG-Gremium

Thema	Wechselwirkung
Spillover Effekte	
LNOB	
.	
.	
.	
.	

158

159

160 **Literatur**

161

162 Essl, F., Moser, D., Mildren, A., Gattringer, I., Banko, G., Stejskal-Tiefenbach, M. (2018). Naturschutz-  
163 fachlich wertvolle Lebensräume und Baulandwidmung in Österreich. Analyse des Konfliktpo-  
164 tenzials. Umweltbundesamt Reports. 0671. ISBN: 978-3-99004-490-2. [https://www.umwelt-](https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports/publikationsdetail?pub_id=2275&cHash=1c318760d333acd4f8b80e41e874e0a4)  
165 [bundesamt.at/studien-reports/publikationsde-](https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports/publikationsdetail?pub_id=2275&cHash=1c318760d333acd4f8b80e41e874e0a4)  
166 [tail?pub\\_id=2275&cHash=1c318760d333acd4f8b80e41e874e0a4](https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports/publikationsdetail?pub_id=2275&cHash=1c318760d333acd4f8b80e41e874e0a4) [21.10.2021]

167 Fürst, D. (2001). Regional governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? Raumfor-  
168 schung und Raumordnung. 59, 370–380. <https://doi.org/DOI: 10.1007/BF03183038>

169 Haslmayr, H.-P., Baumgarten, A., Schwarz, M., Huber, S., Prokop, G., Sedy, K., Krammer, C., Murer, E.,  
170 Pock, H., Rodlauer, C., Nadeem, I., Formayer, H. (2018). BEAT – Bodenbedarf für die Ernäh-  
171 rungssicherung in Österreich. <https://dafne.at/projekte/beat> [21.10.2021]

172 Umweltbundesamt, 2019. Flächeninanspruchnahme. [https://www.umweltbundesamt.at/umweltsi-](https://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/)  
173 [tuation/raumordnung/rp\\_flaecheninanspruchnahme/](https://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/) [17.7.19].

174 Umweltbundesamt, 2020. Flächeninanspruchnahme. [https://www.umweltbundesamt.at/umweltthe-](https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme)  
175 [men/boden/flaecheninanspruchnahme](https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme) [21.10.2021]

176

177

178 **Team, das an der Option mitgearbeitet hat**

179

180 **Lead-Autor\_innen:**

181 Horvath, Sophia-Marie (*Universität für Bodenkultur Wien*)

182 **Co-Autor\_innen:**

183 Seher, Walter (*Universität für Bodenkultur Wien*)

184 **Reviewer\_innen:**

185 Kriwanek, Lena (*Technische Universität Wien*); Jany, Andrea (*Technische Universität Graz*)