

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Wie verwenden wir das Land? Verbindliche Regionalplanung auf Ebene der Bundesländer zur Verminderung von Flächenverlusten

15_15

Target 15.1, 15.3, 15.4
und 15.5

Autor_innen:

Horvath, Sophia-Marie (*Universität für Bodenkultur
Wien*); Seher, Walter (*Universität für Bodenkultur
Wien*)

Reviewer_innen:

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

Inhalt

3	15_15.1	Ziele der Option
3	15_15.2	Hintergrund der Option
4	15_15.3	Optionenbeschreibung
4	15_15.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
5	15_15.3.2	Erwartete Wirkungsweise und Transformationspotenzial
5	15_15.3.3	Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
6	15_15.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
6	15_15.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
7		Literatur

15_15.1 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.

15_15.2 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 Ernährungsstils¹ sowie der Vermeidung von Lebensmittelabfällen² ist daher der Schutz der Flächen zur Lebensmittelproduktion zwingend erforderlich.

Flächenversiegelung stellt außerdem eine starke Bedrohung für Ökosysteme dar. Es besteht Konfliktpotenzial 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 verbundene Flächenbedarf dar (Produktion von Biomasse aus land- und forstwirtschaftlichen Flächen, Photovoltaik- und Windkraftanlagen).

Um diese Konkurrenzprobleme zu lösen und bestimmte Leistungen des Bodens zu

1 siehe Option 02_01: „Protein Transition – Reduktion des Fleischkonsums und Steigerung des Konsums alternativer Proteinquellen als Beitrag zur gesunden, nachhaltigen Ernährung“

2 siehe Option 02_03: „Deutliche Reduktion der vermeidbaren Lebensmittelabfälle“

gewährleisten, ist eine wirksame Regionalplanung notwendig, die klare Prioritäten hinsichtlich Flächennutzung setzt und verbindliche Rahmenbedingungen für die örtliche Raumplanung festlegt.

Das österreichische Raumplanungssystem kennt eine örtliche und eine überörtliche Planungsebene. Die örtliche Raumplanung liegt im Kompetenzbereich der Gemeinden, für die überörtliche Raumplanung sind die Bundesländer zuständig. Die Regionalplanung ist Teil der überörtlichen Raumplanung und die Zwischenstufe zwischen gesamtstaatlicher Planung (Landesentwicklungsplanung) und kommunaler Gemeindeplanung. Auf der Ebene von definierten Planungsregionen, die von der Größe her zwischen den Gemeinden und dem jeweiligen Bundesland liegen, können in der Regionalplanung Festlegungen, wie z. B. Siedlungsgrenzen oder Vorrangflächen für bestimmte Nutzungen getroffen werden, die in der örtlichen Raumplanung (v. a. in der Flächenwidmungsplanung) der jeweiligen Gemeinde einzuhalten sind. Damit erfolgt die Umsetzung der Festlegungen der Regionalplanung in der örtlichen Raumplanung.

Eine flächendeckende Regionalplanung ist gegenwärtig nur in der Steiermark verwirklicht. Alle anderen Flächenbundesländer weisen Regionalpläne nur für bestimmte Planungsregionen (zumeist mit hoher Siedlungsdynamik) aus. Um den Gemeinden planerische Rahmenbedingungen überall vorgeben zu können, ist eine flächendeckende Regionalplanung in allen Bundesländern zu empfehlen.

15_15.3 Optionenbeschreibung

15_15.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Ausschöpfung der in den Raumordnungsgesetzen bestehenden Möglichkeiten der Regionalplanung in den Bundesländern: flächendeckende Umsetzung einer Regionalplanung mit ökologischer Ausrichtung, die für die Gemeinden verbindlich einzuhalten ist und folgende Komponenten enthält:

- I. Regionale Grünzonen (für Landschaftsschutz und landschaftsgebundene Naherholung) und Vorrangzonen für Landwirtschaft und Hochwasserabfluss werden festgelegt (Fokus auf die Einschränkung der Flächenversiegelung, die Erhaltung der Biodiversität und die Ernährungssicherung);
- II. Naturschutzrelevante Planungen mit dem Ziel der Erhaltung der Biodiversität, wie z. B. die Planung von Außer-Nutzung-Stellungen in der Land- und Forstwirtschaft und die Planung eines Biotopverbundes (siehe Option 15_02, Rettungsinselfür die Natur) sind mit dieser regionalen Planung abzustimmen;
- III. Verbindliche Siedlungsgrenzen für die Gemeinden, die auf eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme und auf kompakte Siedlungsbereiche zur Verhinderung von Zersiedlung abzielen, werden festgelegt.

Für die Regionalplanung ist ein partizipativer Prozess mit allen relevanten Stakeholder_innen vorgesehen (inkl. Einbindung der Akteur_innen auf Gemeindeebene, Interessenvertretungen, zivilgesellschaftliche Gruppen etc.).

a) Potenzielle Konflikte und Systemwiderstände sowie Barrieren

Da die örtliche Raumplanung in Österreich in der

Kompetenz der Gemeinden liegt, kann es hier zu Widerständen aufgrund der Einengung des Handlungsspielraumes der Gemeinden kommen. Diesen kann durch einen partizipativen und transparenten Planungsprozess entgegengewirkt werden, bei dem die geplanten Festlegungen entsprechend kommuniziert und begründet werden.

b) Beschreibung des Transformationspotenzials

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

c) Umsetzungsanforderungen

Planungsgrundlagen auf regionaler Ebene, wie Bodenfunktionskarten, Biotopkartierungen, Landschaftserhebungen, Landschaftsrahmenpläne, Hochwasserabflussuntersuchungen und Gefahrenzonenpläne.

15_15.3.2 Erwartete Wirkungsweise und Transformationspotenzial

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

Siedlungsgrenzen und freiraumbezogene Vorrangzonen erhöhen zudem den Druck auf die Gemeinden, bestehende Baulandreserven im Siedlungsbereich zu mobilisieren und können damit auch Anreize für die Innenentwicklung und eine Verdichtung des bestehenden Siedlungsbereichs setzen. Durch ihren verbindlichen Charakter ist die Wirksamkeit der Regionalplanung gewährleistet.

Siedlungsgrenzen und freiraumbezogene Vorrangzonen beschränken eine Ausdehnung des Siedlungsbereichs. Das führt bei entsprechender Nachfrage nach Bauland zu einer Erhöhung der Baulandpreise und damit auch der Wohnungskosten, was unerwünschte soziale Auswirkungen zur Folge hat. Diese Wechselwirkungen sind bei der Anwendung der Instrumente zu bedenken. Einer Erhöhung der Preise für unbebautes Bauland könnte mit Widmungskategorien, die eine Bodenpreisbindung vorsehen, entgegengewirkt werden.

Die Option trägt zur Verminderung der Bodendegradation durch Flächenversiegelung und damit direkt zur Erreichung von Target 15.3 bei. Außerdem trägt sie zu einer Erreichung der Targets 15.1, 15.4 und 15.5 bei.

15_15.3.3 Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Die gegenwärtige Ausweisung von v. a. landwirtschaftlichen Vorrangzonen in regionalen Raumordnungsprogrammen lässt in den meisten Fällen noch beträchtliche Spielräume für die Gemeinden, Bauland

im Außenbereich neu zu widmen. Soll die Flächeninanspruchnahme signifikant gesenkt werden, könnte es notwendig werden, die Vorrangzonen näher als gegenwärtig an den bestehenden Siedlungsflächen auszuweisen. Um Legitimationsproblemen auszuweichen (die Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangzonen muss durch günstige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen begründet werden), ist das Instrument der überörtlichen Siedlungsgrenze zur Limitierung des Flächenwachstums von Gemeinden zu empfehlen.

Diese Option zielt auf eine ordnungspolitische Ausrichtung der Regionalplanung ab, in der die wesentlichen Planungsinhalte von der Landesregierung vorgegeben und nicht von den betroffenen Gemeinden vereinbart werden. Die Gemeinden werden neben anderen relevanten Stakeholder_innen zwar in den Planungsprozess eingebunden (vgl. Abschnitt 15_15.3.1 *Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen*), die grundsätzlichen Planungsinhalte stehen aber nicht zur Diskussion. Die Erfahrung mit stark partizipativ ausgerichteten Instrumenten der regionalen Planung, in denen Planungsinhalte v. a. durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden entstehen, zeigt nämlich, dass sich ordnungspolitische Inhalte (wie wirksame Siedlungsgrenzen oder freiraumbezogene Vorrangzonen) nur eingeschränkt umsetzen lassen. Vereinbarungen zu bestimmten Planungsinhalten entstehen – bei in der Regel konkurrierenden Interessen der Akteur_innen – durch Verhandlung und nicht durch Verordnung, d. h. sie erfordern die Zustimmung aller Beteiligten. Damit müssen für alle Beteiligten auch Vorteile entstehen (win-win-Situationen). Planungsinhalte, die Vorteile für die einen, aber wesentliche Einschränkungen für andere Akteur_innen bedeuten, werden in solchen sogenannten Regional Governance Settings kaum vereinbart (Fürst, 2001).

15_15.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit Mittelfristig

Mittelfristig, da partizipativ ausgerichtete Planungsprozesse (wie in Abschnitt 15_15.3.1 *Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen* intendiert) und die nachfolgende Anpassung der Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung entsprechende Zeiträume in Anspruch nehmen.

15_15.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Zur Eindämmung des übermäßigen Flächenverbrauchs wurde außerdem die Option 15_16 zur Einschränkung neuer Umwidmungen entwickelt. Die Optionen können für eine maximale Wirkung in Kombination miteinander angewendet werden und begünstigen einander.

Literatur

Essl, F., Moser, D., Mildren, A., Gattringer, I., Banko, G., Stejskal-Tiefenbach, M. (2018). Naturschutzfachlich wertvolle Lebensräume und Baulandwidmung in Österreich. Analyse des Konfliktpotenzials. Umweltbundesamt Reports. 0671. ISBN: 978-3-99004-490-2. <https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports/publikationsdetail?>

Fürst, D. (2001). Regional governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?

Raumforschung und Raumordnung. 59, 370–380. <https://doi.org/DOI: 10.1007/BF03183038>

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

Umweltbundesamt, 2019. Flächeninanspruchnahme. https://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/ [17.7.19].

Umweltbundesamt, 2020. Flächeninanspruchnahme. <https://www.umweltbundesamt.at/umwelthemen/boden/flaecheninanspruchnahme> [21.10.2021]

Umweltbundesamt, 2020. Flächeninanspruchnahme. <https://www.umweltbundesamt.at/umwelthemen/boden/flaecheninanspruchnahme> [21.10.2021]