

Univ. Prof. Dr. Gottfried HOLZER

**Bodenverbrauch –
Raumplanungsrechtliche Aspekte**

Univ. Prof. Dr. Gottfried Holzer
Institut für Rechtswissenschaften



Übersicht /2

1. Daten, Fakten, Probleme
2. Raumplanungsziele – die Problematik finaler Programmierung
3. Raumplanungsinstrumente
 - 3.1 Instrumentenmix
 - 3.2 Festlegung von Siedlungsgrenzen
 - 3.3 Landwirtschaftliche Vorrangzonen
4. Zusammenfassung

1. Daten, Fakten, Probleme

/3

1.1 „Öst. Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ 2002:

Zielgröße 2 ha/Tag,

2009-2012: 22 ha/Tag (Deutschland: 69 ha/Tag)

1.2 Öst. Bodenverbrauchsindex (2013)

Verfügbare Ackerfläche pro Kopf: 1961 0,24 ha,

2012 nur noch 0,16 ha (= 67,4%). Zur Eigenversorgung erforderlich 0,36 ha!

Daten, Fakten, Probleme /4

Agrarflächenverlust Österreich

1963 – 2013: 300.000 ha

2014- 2064: weitere 400.000 ha?

in 200 Jahren: keine Agrarflächen mehr?

Daten, Fakten, Probleme /5

Dramatische Konsequenzen:

- **Selbstversorgung – Ernährungssouveränität**
- **Gefährdung von rd 500.000 Arbeitsplätzen**
- **Negative Auswirkungen auf Klima (CO₂-Speicherung) und Naturgefahren**
- **Negative Auswirkungen auf Kulturlandschaft und Tourismus**

Daten, Fakten, Probleme /6

1.3 Ursachen?

- **Fehlen einer aktiven agrarischen Leitplanung** zur Sicherung der wertvollen Produktionsflächen
- Mehrfache **Überforderung der Gemeinden** (Überwiegen von Lokal- und Partikularinteressen, Druck auf Umwidmung, flächenintensive Bauformen, steigender Flächenbedarf für Wohnbau, Infrastruktur und Betriebsansiedlungen, Finanzausgleich usw)

Daten, Fakten, Probleme /7

- Versagen **aufsichtsbehördlicher Genehmigungsmechanismen**
- Forderung nach Übertragung der **Planungskompetenz** auf staatliche Planungsebene – unrealistisch
- Lösung auf dem Boden der geltenden Planungshierarchie:
stärkere Bindung von Widmungsentscheidungen durch **überörtliche Vorgaben (Fach- und Regionalplanung)**

Daten, Fakten, Probleme /8

1.4 Empfehlungen zur Eindämmung Bodenverbrauch:

- keine umfassende Patentlösung
- Bündelung von jeweils zielführenden Einzelmaßnahmen zu einer Gesamtstrategie

1.5 Typen von Instrumenten gegen Bodenverbrauch:

- Information und Bewusstseinsbildung
- Ordnungspolitische Instrumente (Ge- und Verbote, verbindliche Vorgaben durch Regional- und Fachplanung)
- Monetäre Instrumente

2. Raumplanungsziele – die Problematik finaler Programmierung /9

2.1 Allgemeine Leitziele

zB *„sparsame Verwendung der Bodenreserve“*

2.2 Handlungsorientierte Raumordnungsgrundsätze

„haushälterische und nachhaltige Nutzung von Grund und Boden, insbes sparsamer Umgang mit Bauland“ (Sbg ROG)

Raumplanungsziele/-grundsätze /10

Stmk ROG 2010 - Raumordnungsgrundsatz:

"Die Nutzung von Grundflächen hat unter Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauches, einer wirtschaftlichen Aufschließung sowie weit gehender Vermeidung gegenseitiger nachteiliger Beeinträchtigungen zu erfolgen. Die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden."

Raumplanungsziele/-grundsätze /11

- Enkeltauglichkeit“ in den Grundsätzen für die überörtliche Raumplanung nach **Tiroler ROG**:

"Mit den natürlichen Lebensgrundlagen ist sparsam umzugehen. Sie sind zu pflegen und so weit wie möglich zu erhalten. Sie dürfen nicht derart in Anspruch genommen oder belastet werden, dass sie künftigen Generationen nicht mehr in ausreichendem Maß und ausreichender Güte zur Verfügung stehen.

Raumplanungsziele/-grundsätze /12

- Leitziele für die örtliche Raumplanung gem **NÖ ROG** –
Bedachtnahme auf Krisenvorsorge:

"Verwendung von für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeigneten Böden für andere Widmungen nur dann, wenn geeignete andere Flächen nicht vorhanden sind. Dabei ist nicht nur auf die momentane Nahrungsmittelproduktion, sondern auch auf die Vorsorge in Krisenzeiten, auf die Erzeugung von Biomasse und auf die Erhaltung der Kulturlandschaft Bedacht zu nehmen".

Raumplanungsziele/-grundsätze /13

2.3 Agrarrelevante Raumordnungsziele im Konflikt mit anderen Zielen

- Fehlen aktiver landwirtschaftlicher Bodennutzungsplanung unter Zugrundelegung der Bodenbewertung
- „Restflächenideologie“ – landwirtschaftliche Böden verbleiben als Restgröße nach Befriedigung der Ansprüche anderer Raumnutzer („Grünland=Bauhoffnungsland“!)
- Widerspruch zu Raumordnungszielen, vor allem zur Staatszielbestimmung des BVG Nachhaltigkeit 2013, BGBl 2013/111.

B-VG Nachhaltigkeit, BGBl 2013/111 (Auszug):

/14

- § 1. Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zum Prinzip der **Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen, um auch zukünftigen Generationen bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten.**
- § 3. (1) Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zum **umfassenden Umweltschutz.**

- (2) Umfassender Umweltschutz ist die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des **Bodens** sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm – *qualitativer Bodenschutz!*
- § 5. Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zur **Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs auch aus heimischer Produktion sowie der nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe in Österreich zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit.**

Bedeutung des BVG Nachhaltigkeit /16

- a) Handlungsauftrag an den (RaumO-)Gesetzgeber, die genannten Staatsziele entsprechend zu berücksichtigen
- b) Steuerungswirkung im Bereich der Vollziehung, also auch der Erlassung von örtl. ROP und Flächenwidmungsplänen
- c) Maßstab für die nachprüfende Kontrolle durch den VfGH (VfSlg 11990/1989: VfGH anerkennt das Verfassungsziel „umfassender Umweltschutz“ als wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit von Widmungsänderungen)
- d) Kein bloßes „Glaubensbekenntnis im Verfassungsrang“!

3. Raumplanungsinstrumente /17

3.1 Instrumentenmix

- Aktive verbindliche **agrарische Leitplanung** zur Flächensicherung
- Überörtliche Festlegung von **Siedlungsgrenzen**
- Ausweisung und Sicherung **landw. Vorrangzonen**
- **Baulandmobilisierung**
- Verpflichtende „**Innenentwicklungspläne**“ (Brachflächenrecycling)
- **gemeindeübergreifende Kooperationen**
- **Monetäre Instrumente** (zB Widmungsabgabe, Finanzausgleich, Kommunalsteuer)

3.2 Agrarische Leitplanung /18

Beispiel Krnt Landwirtschaftsgesetz (§7 Abs 2)

- Landesregierung hat **agrarischen Leitplan** zu erstellen
- **Inhalt:** Darstellung der Funktionen der Landwirtschaft im Landesgebiet: Erzeugung von Lebensmitteln, nachwachsenden Rohstoffen und Energieträgern sowie Erhaltung, Pflege und Gestaltung der traditionellen Kulturlandschaft
- **Rechtswirkung:** Flächenwidmungspläne dürfen einer agrarischen Leitplanung nicht widersprechen
- Ähnliches Instrument: **ROP für Sachbereich Landwirtschaft** auf Grund von ROGesetzen

Raumplanungsinstrumente /19

3.2 Überörtliche Siedlungsgrenzen

- Flächenhafte oder lineare Festlegung von Siedlungsgrenzen im überörtlichen Interesse
- Bindung der örtlichen Raumplanung
- Stärkere Berücksichtigung von Bodenqualität und Bodenfunktionen („dritte Dimension des quantitativen Bodenschutzes“)

Raumplanungsinstrumente /20

3.3 Landwirtschaftliche Vorrangzonen

- Gegenstrategie zur „Restflächenideologie“
- Steigende Bedeutung durch die Ansprüche der Gesellschaft an eine multifunktionale Landwirtschaft
 - Ernährungssicherheit
 - Rohstoffproduktion
 - Krisenvorsorge
 - Klimaschutz
 - Kulturlandschaft
- Stärkere Berücksichtigung von **Bodenqualität und Bodenfunktionen** im Planungsverfahren

Raumplanungsinstrumente /21

- **OÖ** Pilotprojekt: „**Raumwiderstandswert Boden**“ – Boden auf regionaler Ebene gleichwertig mit anderen Belangen in raumordnerische Abwägungsprozesse integriert
- Flächendeckende Bodenfunktionsbewertung für OÖ in Ausarbeitung – verfügbar über das Geoinformationssystem des Landes.
- **Salzburg**: seit 2010 auf Gemeindeebene Bodenfunktionsbewertung auf Grundlage der Finanzbodenschätzung

Raumplanungsinstrumente /22

- **Negativbeispiel regionales ROP Wien Umland Nord 2015:**
Streichung der bisher ausgewiesenen landwirtschaftlichen Vorrangzonen
- **Regionales ROP südliches Wiener Umland 2015:**
Landwirtschaftliche Vorrangzonen als *„zusammenhängende Flächen, die eine besondere natürliche Eignung für die landwirtschaftliche Nutzung aufweisen oder für das Erscheinungsbild der Kulturlandschaft von Bedeutung sind“*

4. Zusammenfassung /23

Integrative und umfassende Bodenschutzstrategie:

- zielgerichtete Kombination raumplanerischer Ansätze mit anderen Maßnahmen (Information, Bewusstseinsbildung, monetäre Anreize)
- aktive agrarische Leitplanung mit Formulierung der Flächenansprüche der multifunktionalen Landwirtschaft
- Intensivierung der Regionalplanung mit bindenden Vorgaben für die kommunale Planungsebene, insbes
- Festlegung von Siedlungsgrenzen und landwirtschaftlichen Vorrangzonen unter Berücksichtigung der Bodenfunktionsbewertung.

Zusammenfassung /24

- Adam von Adamah (hebräisch für Ackererde),
- homo (lat. Mensch) von Humus (lat. Erdboden)
weisen auf den Zusammenhang zwischen Mensch und Boden hin.
- Bodenschutz ist auch Schutz des Menschen!
- Handeln wir danach!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Univ.Prof.Dr. Gottfried Holzer
Institut für Rechtswissenschaften

