

## Strategien zur Implementierung des Bodenschutzes in der Raumplanung

Impulsreferat beim Bodenforum in Illmitz am 8.Mai 2019

### Inhaltsübersicht

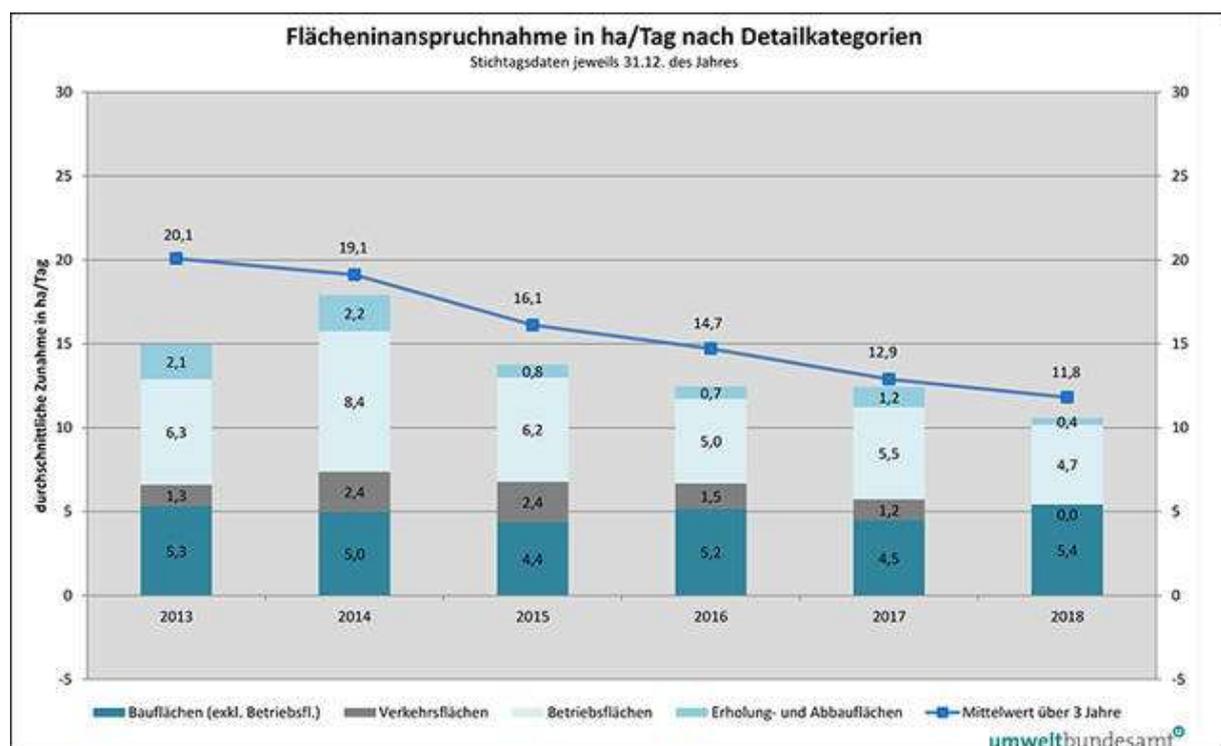
Initiativen UBA  
ÖREK Partnerschaften  
Mediale Botschaften

Politische Zielsetzung  
Bodenschutz in den Verfahren  
Monitoring der Landnutzung

### Initiativen des UBA zum Bodenschutz

Das Bodenforum findet seit 2002 zwei Mal jährlich in Österreich statt und bietet allen Interessierten ein etabliertes Format für Informationsaustausch, Kommunikation und Diskussion aktueller Bodenthemen. Der regelmäßige Informationsaustausch ermöglicht die Entwicklung von gemeinsamen Ideen sowie die Abstimmung von Vorgangsweisen und Zielen zu aktuellen Themen des Bodenschutzes. Das Bodenforum schafft Schnittstellen zu anderen Themen, die Bedeutung für den Bodenschutz haben, wie z.B. der Raumplanung oder Geologie.

Bodenverbrauch und Bodenversiegelung in Österreich liegen nach wie vor auf hohem Niveau. Die Siedlungsentwicklung „auf der grünen Wiese“ ist für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung von Nachteil. Eine zerstreute Siedlungsstruktur erhöht die Aufwendungen der Gemeinden für Infrastruktur. Durch neue Verkehrsinfrastruktur wird einerseits die Mobilität verbessert, aber andererseits werden auch die Alltags- und Transportwege verlängert.



## **ÖREK-Partnerschaft Flächensparen und Flächenmanagement**

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011 enthält die gemeinsame Strategie der ÖROK-Mitglieder (Bund, Länder, Gemeinden, Interessensverbände) für die räumliche Entwicklung in Österreich. Die Handlungsempfehlungen des ÖREK 2011 werden von den relevanten Partnern im Rahmen von ÖREK-Partnerschaften umgesetzt.

Als ein maßgebliches Ergebnis werden in der ÖROK-Empfehlung Nr. 56 das Flächensparen und das Flächenmanagement als zentrales planerisches Anliegen bezeichnet. Eine wirkungsvolle Umsetzung in den Verfahren kann durch Priorisierung der Ziele des Flächensparens erreicht werden. Die überörtliche Raumplanung in Kompetenz der Länder wird dafür als wesentliche Planungsebene angesehen. In den Instrumenten der örtlichen Raumplanung ist das Flächenmanagement konkret und wirksam zu etablieren.

## **Mediale Relevanz des Themas „Bodenverbrauch“**

Das Schlagwort Bodenverbrauch hat in den letzten Jahren beachtliche Präsenz auf allen medialen Ebenen (national, regional, lokal) entwickelt. Weit überwiegender Anlass und informelle Grundlage von solchen Medienbeiträgen ist die fortlaufend publizierte Datenerhebung des UBA. Träger der medialen Botschaften, welche die Gefährdung der Lebensgrundlage oder negative Effekte von bestimmten Umnutzungen hervorheben, sind zumeist nicht staatliche Institutionen und Interessensvertretungen.

*Nach persönlicher Einschätzung* entwickelt der mediale Auftritt des Themas eine gut erkennbare Durchdringung bei gleichzeitig hoher Zustimmung in verschiedenen Zielgruppen, dies erkennbar auch in der ländlichen Bevölkerung. Offensichtlich ist allerdings auch, dass in Österreich zum Thema Bodenverbrauch kein öffentlicher Diskurs stattfindet, vor allem staatliche Einrichtungen beziehen dazu nicht Stellung.

Der Blick zurück zeigt eine über mehr als 15 Jahre anhaltende gut moderierte und fachlich hochstehende Befassung von ExpertInnen verschiedener Fachgebiete mit der „Schnittstelle“ Bodenschutz und Raumplanung.

Als Beteiligter ist es erlaubt nachzufragen, ob die Wirkung dieser Bemühungen zufriedenstellend ist? Wie bewerten Sie aktuell den Stellenwert des Bodenschutzes in der Raumordnung auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (nicht genügend)?

## **Politische Zielsetzungen zum Bodenschutz konkretisieren**

Die rechtsstaatlichen Grundlagen definieren Raumordnung als Gesamtheit aller staatlichen Akte den Raum nach politischen Zielsetzungen (insb iS wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Leitlinien) zu gestalten. In mehreren Publikationen wird die Anhebung der Wertigkeit und nähere Bestimmung der Zielsetzung Bodenschutz in der Raumordnung gefordert.

Wie am Beispiel der landesweiten Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorbehaltsflächen in Tirol ersichtlich, kann es gelingen die raumpolitischen Ziele hinsichtlich der Produktionsfunktion des Bodens zu intensivieren. Allerdings sollte die kaum vorhandene politische Abstimmung und Kooperation der Länder auf dem Gebiet der Raumordnung deutlich verbessert und ua. stärker auf gemeinsame politische Maßnahmen für den quantitativen Bodenschutz (zB. im Rahmen der Konferenz der Landeshauptleute) ausgerichtet werden.

Auf Bundesebene gibt es konkrete raumpolitische Zielrichtungen in etlichen Bereichen, traditionell im Bereich Forstwirtschaft, Schutz vor Naturgefahren und Verkehrsplanung, aktuell mit konkreten Raumwirkungen im Bereich Hochwasserschutz (Wasserrecht). Trotz komplexer Rechtslage ist die Forderung nach Einrichtung einer raumbezogener Bodenplanung des Bundes (gerade) hinsichtlich des quantitativen Bodenschutzes wichtiger denn je. Durch die Normierung quantitativer Grenzen für den Bodenverbrauch kann Einfluss auf die Raumordnung und andere Rechtsmaterien erwirkt werden.

### **Bodenschutz in RO-Verfahren konkret einbeziehen**

In rechtsstaatlicher Auffassung erwirbt die Raumordnung (wegen ihres breiten Zielkatalogs) die Legitimität durch genaue Ausgestaltung der Verfahren. Die vorhandenen Interessenskonflikte führen zu einem Berücksichtigungsgebot relevanter Materien und zur Interessensabwägung. In diesem Kontext erscheint die Bedeutung des Bodenschutzes vor allem auf Ebene der örtlichen Raumordnung – mit großer Anzahl an Planänderungen – nicht ausreichend gewürdigt.

Das gute Beispiel der Leitlinie für den Bodenschutz bei Planungsvorhaben im Land Salzburg mit Berücksichtigung und Bewertung der Bodenfunktionen kann als Verfahrensstandard dienen.

### **Monitoring der Landnutzung**

Mit dem Projekt LISA wurden die strukturellen Grundlagen für eine zeitgemäße Erhebung von Bodenbedeckung und Landnutzung (unter Berücksichtigung rechtlicher Festlegungen) geschaffen. Leider ist es in Folge (ÖREK-Partnerschaft Flächenmanagement) nicht gelungen, die traditionelle Erfassung der Bodennutzung nach dem Vermessungsgesetz drauf auszurichten. Auf Ebene der ÖROK konnte eine jährliche regionale Bilanzierung der gewidmeten Flächen eingerichtet werden. All diese Daten können hinsichtlich des Bodenverbrauchs vor allem auf lokaler Ebene nur eingeschränkt interpretiert werden.

Beim Land Tirol wurde bereits wiederholt eine Landnutzungskartierung auf Grundlage öffentlicher Geodaten des Landes und des Bundes erstellt. Für ein Monitoring der Landnutzung (als Ergebnis vielfältiger öffentlicher Einflüsse auf den Raum) ist die Kooperation der beteiligten Gebietskörperschaften unerlässlich, welche wiederum nur Folge einer verstärkten, gemeinsamen politischen Zielsetzung zum Bodenschutz sein kann.

Zur Einstimmung auf ihre folgenden Beiträge lassen Sie mich noch an einem nach wie vor viel gebrauchten, aber - wie mir scheint - längst überholten und missdeutigen Begriff „sägen“, dem Dauersiedlungsraum. Der Begriff vermittelt der Öffentlichkeit die großzügige Verfügbarkeit von bestimmten Bodennutzungen (DKM) für Siedlungszwecke, ohne die baulichen Einschränkungen auf diesen Flächen für die landwirtschaftliche Produktion und die Freizeitnutzung, für den Naturschutz und die Wasserversorgung, zur Sicherung vor Naturgefahren und anderen Umwelteinflüssen zu bedenken. Gerade für das Ziel des quantitativen Bodenschutzes ist es sinnvoll, den Begriff Dauersiedlungsraum durch die verschiedenen Landnutzungen (Siedlungsfläche, Verkehrsfläche, landwirtschaftliche Nutzfläche ...) mit ihre spezifischen Auswirkung auf den Boden abzulösen.

Manfred Riedl  
Angerberg 29.04.2019

## Zitatsammlung

### **Konrad Pesendorfer, Statistik Austria**

Die verbaute Fläche (Anmerkung: in Österreich) nahm von 2001 bis 2017 um rund 25 Prozent zu. Das entspricht einem Plus von rund 1.132 km<sup>2</sup> (= 113.200 Hektar oder umgerechnet rund 2,5 Mal die Landesfläche Wiens). Damit wuchs die Beanspruchung von Flächen seit 2001 deutlich schneller als die österreichische Bevölkerung (+9,1%). Ein folgenschweres Umweltproblem ist dabei die fortschreitende Bodenversiegelung, also die Abdeckung des Bodens durch wasserundurchlässige Schichten, etwa Asphalt. Der Anteil der versiegelten Flächen an den Siedlungs- und Verkehrsflächen in Österreich betrug 2017 rund 41 Prozent.

### **Kurt Weinberger, Österr. Hagelversicherung**

Durch den Verlust von Boden (im Schnitt der letzten 10 Jahre 20 Hektar oder 30 Fußballfelder pro Tag) gefährden wir die Lebensmittelversorgung, tausende Arbeitsplätze, Österreich als attraktives Tourismusland und nehmen zudem das Risiko weiterer Wetterextreme, wie Hochwasser und Überschwemmung, in Kauf.

Ergebnisse einer market-Umfrage: 84 Prozent aller Befragten möchten keine rasant fortschreitende Verbauung des Landes. 4 von 5 Befragten sprechen sich für gesetzliche Beschränkungen aus.

### **Maßnahmenbündel für weniger Bodenverbrauch (Österr. Hagelversicherung, Statistik Austria 14.11. 2018)**

Um den rasanten Bodenverbrauch einzudämmen, muss ein Bündel an Maßnahmen umgesetzt werden.

- Umsetzung des Masterplans für den Ländlichen Raum: Beschränkung des Bodenverbrauchs auf 2,5 Hektar pro Tag
- Revitalisierung leerstehender Industrie-, Gewerbe- und Wohnimmobilien – laut Umweltbundesamt haben wir in Österreich davon 40.000 Hektar und somit ungefähr die Fläche der Stadt Wien
- Einrichtung einer österreichweiten Leerstandsdatenbank
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung: Baulandausweisungen sollen nur noch dann genehmigt werden, wenn die betreffende Gemeinde nachweisen kann, dass keine angemessenen Innenentwicklungspotentiale verfügbar sind
- Obergrenzen für Flächeninanspruchnahme
- Schutz besonders wertvoller landwirtschaftlicher Agrarflächen (landwirtschaftliche Vorrangflächen)
- Vermehrt in die Höhe bzw. in die Tiefe bauen
- Ausbau des öffentlichen Verkehrs, da dieser weniger Flächen in Anspruch nimmt
- Kommunalsteuer als Landessteuer

### **Reinhard Seiß, Raumplaner (Interview KURIER)**

In vergleichbaren Staaten gibt es mehr Disziplin und Ernsthaftigkeit in der Planungspolitik.

Es gibt eine große Zahl bestehender Widmungen insbesondere von Gewerbegebieten.

Bund übernimmt keine Verantwortung in der Siedlungsentwicklung, Kontrolle der Gemeinden durch Länder nicht ausreichend.

Die Folgen nachlässiger Planung sind schlechte Siedlungsstrukturen, ein Teil des Baulandüberhanges befindet sich an falschen Standorten.

Kommunalsteuer als Triebfeder für den Bodenverbrauch.

### **Vorlesung Staatsrecht, Julia Sautner, Universität Wien 2014**

Raumordnung ist die Gesamtheit staatlicher Akte hoheitlicher und nichthoheitlicher Art, den Staatsraum nach politischen Zielvorstellungen zu gestalten.

Gesetzgeber gibt lediglich Zielvorstellungen vor, daher entstehen Spannungen zum Legalitätsprinzip Folge ist ein relativ großer Gestaltungsspielraum für Verwaltungsorgane, genaue Ausgestaltung des Verfahrens erforderlich (Legitimation durch Verfahren).

Raumordnungsrecht ist Querschnittsmaterie, verschiedene Kompetenztatbestände und Regelungszuständigkeiten, unterschiedliche Gesetzgeber

Spezifische EU-Richtlinien - Fachplanungen des Bundes – überörtliche Raumplanung der Länder – örtliche Raumplanung der Gemeinden: bei Interessenskonflikten besteht Berücksichtigungsgebot (Interessensabwägung)

Raumordnungsziele - Raumordnungsgrundsätze (wie zB. sparsamer Umgang mit Grund und Boden)

### **Bodenschutz ist Kompetenz der Bundesländer**

Der Bodenschutz ist als Teilbereich des Umweltschutzes im Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz (BGBl. Nr. 491/1984) verankert. Der Boden ist verfassungsrechtlich ein Umwelt(Schutz)gut.

Bodenschutz in Österreich ist nicht, wie etwa in Deutschland, durch ein bundesweites Bodenschutzgesetz geregelt, er liegt vielmehr in der Kompetenz der Bundesländer.

Mittelfristig scheint eine bundesweite Regelung zwar zielführend, jedoch nicht umsetzbar.

Die Gründe liegen in der vorliegenden komplexen Kompetenzlage und der Vielzahl an unterschiedlichen bodenschutzrechtlichen Regelungen. In diesen sind z.T. Lücken zu schließen und allgemeine Formulierungen wie "sparsame und schonende" Bodennutzung zu konkretisieren.

Wesentlich ist auch ein gezielter Einsatz der Regelungen seitens der Verwaltungsbehörden mit einem höheren Bewusstsein für den Bodenschutz.

<http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/boden/zustand/bodenschutz/>

### **Kommission Bodenschutz, UBA Deutschland**

In einer nachhaltigen Umweltpolitik spielt der Bodenschutz eine zentrale Rolle. Denn der Zustand der Böden beeinflusst nicht nur Nahrungs- und Futtermittel, sondern auch Wasser, Luft und Klima. Um den Bodenschutz voranzutreiben und besser in den Fokus der Umweltpolitik und ins Bewusstsein der Menschen zu rücken, hat das Umweltbundesamt 2004 die Kommission Bodenschutz eingerichtet.

Manfred Riedl

Trotz löblicher, spezifischer Aktivitäten scheint eine gemeinsame Vorgehensweise der Länder bei dieser wichtigen Zielsetzung nicht vorhanden zu sein. Nach meiner beruflichen Erfahrung überwiegt in der Raumordnung die (politisch und administrativ) wesentlich angenehmere

"Bedarfsbefriedigung" den (als abstrakt wahrgenommenen) Schutz von Ressourcen wie den Boden bei weitem. Eine zukünftige Herausforderung (UBA, ÖROK, BMTN ...) besteht wohl darin, den Ländern und Gemeinden eine möglichst verbindliche, definitiv beschränkende Vorgehensweise bei der raumplanerischen Umnutzung von "Grünland" vorzugeben.

Gundula Prokop

1/ **Fehlende Kooperationen** (wie auch schon von Ihnen genannt): Zum Thema Bodenverbrauch fehlt einerseits die Bund und Länder Kooperation und andererseits die Zusammenarbeit unterschiedlicher Sektoren (Verkehr, Wirtschaft, Raumplanung, Wohnbau, Landwirtschaft, etc...).

Was wäre eine sinnvolle Vorgangsweise, wie sollte man es angehen?

2/ **Verbindliche Ziele.** Sollte es zur Reduktion des Bodenverbrauchs messbare quantitative Ziele geben? Wenn ja, wie sollten sie aussehen und auf welchen Grundlagen sollten sie aufbauen?

