





Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich - Rechtliche Strategien zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Nutzflächen und deren Bewirtschaftung











zur Erlangung des akademischen Grades Diplom-Ingenieur im Rahmen des Studiums Agrar- und Ernährungswirtschaft





Eingereicht von: Reinhard Streimelweger LL.M (WU), LL.B (WU), BSc



Matrikelnummer: 0751706



E-Mail: reinhard.streimelweger@gmx.at



Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Gottfried Holzer



Institut für Rechtswissenschaften



Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften



Wien, Oktober 2016

Vorwort

Die vorliegende Arbeit, welche als Masterarbeit für das Studium Agrar- und Ernährungswirtschaft im Oktober 2016 an der Universität für Bodenkultur Wien eingereicht wurde, beinhaltet das Thema "Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich - Rechtliche Strategien zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Nutzflächen und deren Bewirtschaftung".

Herzlichst bedanken möchte ich mich bei meinem Betreuer, Herrn Univ.-Prof. Dr. Gottfried Holzer vom Institut für Rechtswissenschaften, der mir diese Masterarbeit ermöglicht hat, für die fachliche Unterstützung und geduldige Betreuung.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei Herrn Ass.-Prof. Dr. Walter Seher und Herrn DI Franz Grossauer vom Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung für die in ihrer Vorlesung Bodenmanagement gewonnenen Anregungen.

Großer Dank gebührt Bürgermeister Mag. Günther Leichtfried (Gemeinde Wieselburg-Stadt), Bürgermeister Karl Gerstl (Gemeinde Wieselburg-Land) sowie Herrn DI Friedrich Pühringer von der Abteilung für Raumordnung und Regionalpolitik der NÖ Landesregierung und Raumplaner DI Herfried Schedlmayer für die freundliche Unterstützung.

Weiterer Dank gilt der Österreichischen Hagelversicherung, hier insbesondere Herrn Dr. Mario Winkler, für die fachlichen Anregungen und der BBK Scheibbs, hier vor allem BBK-Obmann Anton Krenn und Kammersekretär DI Johann Hell.

Insbesondere möchte ich mich bei meinen Eltern dafür bedanken, dass sie mir diese Ausbildung ermöglicht haben. Doch nicht nur bei meinen Eltern, auch bei meiner Schwester und meinen beiden Brüdern, die mich ebenfalls immer unterstützt haben.

Dank an all jene, mit denen ich während des Studiums gemeinsam denken, arbeiten und lachen durfte.

Zusammenfassung

Landwirtschaftlich nutzbarer Boden ist ein knappes und nicht vermehrbares Gut, an dem starke Nutzungskonflikte bestehen. Aufgrund fortschreitender Inanspruchnahme von landwirtschaftlich nutzbarer Fläche, welche primär der Erzeugung von Lebensmitteln dient, und der Zunahme von konkurrierenden Nutzungsansprüchen an landwirtschaftlichen Flächen kommt der Sicherung der Ressource und Lebensgrundlage Boden verstärkte Bedeutung zu. Durch die tägliche Verringerung der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche ist die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit mit heimischen Lebensmitteln in Österreich nicht mehr in ausreichendem Maße gewährleistet.

Ziel der Arbeit ist, die wesentlichen rechtlichen Instrumente zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Nutzflächen und deren Bewirtschaftung aufzuzeigen, die für den Erhalt der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich benötigt werden. Hierfür wurden alle einschlägigen Rechtsnormen auf nationaler und EU Ebene untersucht. Ein Praxisteil ergänzt die theoretischen Ausführungen.

Zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen kann im Ergebnis im Wesentlichen zwischen agrarpolitischen Instrumenten und Instrumenten des qualitativen und quantitativen Bodenschutzes unterschieden werden. Ein Ergebnis dieser Analyse ist, dass agrar- und förderungspolitische Instrumente, die einer nachhaltigen Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen dienen, langfristig Dienst der Ernährungssouveränität auch im und Versorgungssicherheit stehen. Die Untersuchung zeigt ferner auf, dass das derzeitig vorhandene Instrumentarium der Raumplanung nicht ausreichend (wirksam) ist um das Problem des Bodenverbrauches nachhaltig zu lösen. Es gibt auch nicht ein "Universal"-Instrument, welches das komplexe Problem des Bodenverbrauches alleine zu lösen vermag. Es braucht vielmehr das Zusammenwirken mehrerer Instrumente, wobei jene auf überörtlicher Ebene wie landwirtschaftliche Vorrangflächen oder überörtliche Siedlungsgrenzen eine verstärkte Berücksichtigung finden müssen. Der zielgerichtetere Einsatz monetärer Instrumente stellt eine notwendige Ergänzung des raumordnungspolitischen Instrumentariums dar.

Abstract

Agricultural soil, a absolutely scarce and not reproducible property, is often the subject of heavy conflicts of use. Due to its progressive use, primarily serving for the production of food, and the increase in competing usage claims, agricultural land becomes increasingly important as a resource and livelihood. Based on the daily reduction of agricultural usable land, food sovereignty and security of supply with domestic food in Austria are not guaranteed any longer to a sufficient degree.

The aim of the work is illustration of the main legal instruments for the conservation and management of agricultural useable areas in Austria, which are necessary for the maintenance of food sovereignty and security of supply. Therefore all relevant legal norms at national as well as at EU level were examined and complemented with a practical part in addition to the theoretical explanations.

Regarding the protection of agricultural useful areas, it can be distinguished between agricultural policy instruments and instruments of qualitative and quantitative soil protection, respectively. One result is that agricultural- and support policy instruments are not only serving the sustainable management of agricultural useable land, but also food sovereignty and security of supply in the long term. It is shown that the existing tools for spatial planning are not sufficient (effective) to sustainably solve the problem of land consumption. However, there is also no "universal" instrument, which can solve this complex problem. It would rather need the cooperation of several instruments, whereat these need to be more taken into account at a supra-local level, such as agricultural priority areas or supra-local settlement boundaries. In this respect the more targeted use of monetary instruments is also necessary.

Inhaltsverzeichnis

Vor	wort			II
Zus	samme	nfassung		III
Abs	stract			IV
Inh	altsver	zeichnis		V
Abk	oildung	sverzeichnis		VIII
Abł	kürzun	gsverzeichnis		IX
1		•		
2	Allger	neiner Teil		3
2.	.1 Dat	en und Fakten		3
	2.1.1	Entwicklung der A	Agrarstruktur und des Selbstversorgungso	grades 3
	2.1.2	Entwicklung der F	Flächeninanspruchnahme	5
	2.1.3	Daten zum quant	titativen Bodenverbrauch	8
	2.1.4	Flächenkonkurre	nz durch biogene Rohstoffe	9
	2.1.5	=	es stetigen Bodenverbrauches	
2.	.2 Beg	riffsdefinitionen		14
	2.2.1	Raumordnung un	nd Raumplanung	14
	2.2.2	Flächenverbrauch	h - Flächeninanspruchnahme - Bodenver	brauch 15
	2.2.3	Versiegelte Fläch	ne	16
	2.2.4	Dauersiedlungsra	aum	16
	2.2.5		l qualitativer Bodenschutz	
3	Recht	iche Instrumente	e	19
3.	.1 BV	S-Nachhaltigkeit		19
3.	.2 Agr	arpolitische Insti	rumente	22
	3.2.1	Landwirtschaftsg	esetz 1992	22
	3.2.2	Landwirtschafts(-	förderungs)gesetze der Bundesländer	24
	3.2.3	Unionsrechtliche	Grundlagen der GAP	26
	3.2.	3.1 Primärrecht	liche Grundlagen (Art 11 AEUV, Art 39 Al	EUV) 26
	3.2. gen		e": Greening, Coss Compliance (insbes G ganisation	•
	3	2.3.2.1 "Greenin	ng" (VO (EU) 1307/2013)	29
	3	2.3.2.2 Cross Co	ompliance (VO (EU) 1306/2013)	31

	3	.2.3.2.	.3 Ge	meinsame Marktorganisation (VO (EU) 1308/2013).	33
	3.2.	3.3	"Zweit	e Säule": Ländliche Entwicklung (LE)	34
	3	.2.3.3.	.1 Ag	rarumweltprogramme (ÖPUL)	35
	3	.2.3.3.	2 Au	sgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ)	36
3.3	Agr	arstru	ukturre	echt	37
3	.3.1	Grun	dverke	hrsrecht	37
3	.3.2	Land	pachtg	esetz	38
3	.3.3	Bode	nrefor	mrecht	39
3.4	Qua	alitativ	ver Bo	denschutz	39
3	.4.1	Rech	tsgrun	dlagen	40
3	.4.2	Bode	nzusta	ındsüberwachung	41
3	.4.3	Maßr	nahme	n	42
3.5	Qua	antitat	tiver B	odenschutz	44
3	.5.1	Raur	nordn	ungsrecht	44
	3.5.	1.1	Allgen	neines	44
	3.5.	1.2	Agrarr	elevante Raumordnungsziele	46
	3.5.	1.3	Leitzie	le des NÖ Raumordnungsgesetzes	48
	3.5.	1.4	Planur	ngsrechtliche Instrumente	51
	3	.5.1.4.	.1 Ab	grenzung örtliche und überörtliche Raumplanung	51
	3	.5.1.4.	2 Pla	nungsinstrumente der örtlichen Raumplanung	53
		3.5.1	.4.2.1	Örtliches Raumordnungsprogramm	54
		3.5.1	.4.2.2	Flächenwidmungsplan (FWP)	56
		3.5.1	.4.2.3	Widmungskategorien	58
	3	.5.1.4.	3 Pla	nungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung	59
				Instrumente zum Erhalt landwirtschaftlicher	
N					60
	3.5.			nente zur Förderung der Innenentwicklung von rdnet nach dem Reifegrad der Fläche – Die	
			_	nach <i>Weber</i>	60
	3.5.	2.2	Lösun	gsansätze zum Erhalt landwirtschaftlicher Nutzfläche	n 64
	3.5.	2.3	Agrari	sche Fachplanung	67
	3.5.	2.4	Landw	rirtschaftliche Vorrangflächen	68
	3	.5.2.4.	.1 Allo	gemein	68
	3	524	2 Pla	nungsebene	69

	3.5	.2.4.3	Zie		. 69
		.2.4.4		erien zur Abgrenzung landwirtschaftlicher	
		•		n	
	3.5	.2.4.5	Agı	arflächenschutz in NÖ, OÖ und der Stmk	. 70
	3	3.5.2.4.	5.1	Niederösterreich	. 70
	3	3.5.2.4.	5.2	Oberösterreich	. 71
	3	3.5.2.4.	5.3	Steiermark	. 71
	3.5	.2.4.6	Scł	nlussfolgerung	. 72
	3.5.2.	.5 Si	edlu	ngsgrenzen	. 74
	3.5.2.	.6 Ba	aular	dmobilisierung	. 76
	3.5	.2.6.1	Ins	rument "Baulandumlegung" in NÖ	. 77
	3.5	.2.6.2	Lös	ungsvorschläge für Baulandreserven	. 79
	3.5.2.	.7 Br	achf	lächenrecycling	. 81
	3.5.2.	.8 Ef	fizieı	ntere Siedlungsentwicklung	. 83
	3.5.2.	.9 Mo	onet	äre Instrumente	. 85
	3.5	.2.9.1	Kos	stenwahrheit bei den Erschließungskosten	. 85
	3.5	.2.9.2	Ref	ormierung Grundsteuer bzw Finanzausgleich	. 85
	3.5	.2.9.3	Pla	nwertabgabe	. 86
	3.5.2.	.10 Ei	nfüh	rung von Bodenbilanzen	. 88
	3.5.2.	.11 N	eue	überörtliche Maßnahme - Regionale Leitplanung	. 89
3.	5.3 k	Kulturf	läch	enschutzgesetze	. 90
4 P	raxiste	eil: Ge	meir	nde Wieselburg-Stadt und Gemeinde Wieselburg-	
				n Bezirk Scheibbs	
4.2				elburg-Stadt	
4.				gs- und Gemeindeentwicklung	
4.	2.2	Siedlun	gser	ntwicklung	. 97
				Betrachtungsweise der Baulandreserven der	00
				eselburg	. 99
				Betrachtungsweise der Baulandreserven der eselburg	101
	_			gsgrad	
		_		Grundlagenarbeit	
4.				Grundlagenforschung Wieselburg-Stadt	

	4.2.	7.1	Betriebszahl- und Flächenentwicklung	105
	4.2.	7.2	Entwicklung der Betriebsgrößen	107
4	.3 Ger	nein	de Wieselburg-Land	108
	4.3.1	Bev	ölkerungsentwicklung	109
	4.3.2	Sied	llungsentwicklung	110
	4.3.3	Fläc	henbilanz	111
	4.3.4	Agra	arische Grundlagenforschung Wieselburg-Land	112
	4.3.	_	Betriebszahl- und Flächenentwicklung	
	4.3.	4.2	Entwicklung der Betriebsgrößen	
4			folgerungen aus dem Praxisteil	
5				
6			rzeichnis	
7				
•	Ailliai	·9 ····		121
Ab	bildur	ngsv	verzeichnis	
			wicklung der Flächeninanspruchnahme	
Abb	oildung 2	2: biog	gene Rohstoffe	10
Abb	oildung 2 oildung 3	2: biog 3: Dau	gene Rohstoffeersiedlungsraum	10 17
Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 4	2: biog 3: Dau I: Öko	gene Rohstoffeersiedlungsraumpyramide	10 17 29
Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 4 oildung 5	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau	pene Rohstoffe ersiedlungsraum pyramide landtreppe	10 17 29
Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 4 oildung 5 oildung 6	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Inst	gene Rohstoffeersiedlungsraumpyramide	10 29 61
Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 4 oildung 5 oildung 6	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Insti 7: Fläc	gene Rohstoffeersiedlungsraumpyramidelandtreppelandtreppe	10 29 61 78
Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 5 oildung 6 oildung 7 oildung 8	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Instr 7: Fläc 3: Fläc	gene Rohstoffe ersiedlungsraum pyramide landtreppe rument Baulandumlegung chenstruktur Bezirk Scheibbs 2005	1029617893
Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 4 oildung 5 oildung 6 oildung 7 oildung 8 oildung 9	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Instr 7: Fläc 8: Fläc 9: Bev 0: Um	gene Rohstoffe	102961939495
Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 4 oildung 5 oildung 6 oildung 8 oildung 9 oildung 1 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Instr 7: Fläc 8: Fläc 9: Bev 0: Um 1: Flä	gene Rohstoffe	101729617893949595
Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 5 oildung 6 oildung 8 oildung 9 oildung 1 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Insti 7: Fläc 9: Bev 0: Um 1: Flä 2: Lai	gene Rohstoffe	10
Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 4 oildung 5 oildung 7 oildung 8 oildung 9 oildung 1 oildung 1 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 5: Instr 7: Fläc 9: Bev 0: Um 1: Flä 2: Lar 3: Flä	gene Rohstoffe	
Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 5 oildung 6 oildung 8 oildung 9 oildung 1 oildung 1 oildung 1 oildung 1 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Instr 7: Fläc 9: Bev 0: Um 1: Flä 2: Lai 3: Flä 4: Du	gene Rohstoffe	
Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 5 oildung 6 oildung 7 oildung 8 oildung 1 oildung 1 oildung 1 oildung 1 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Insti 7: Fläc 9: Bev 1: Flä 1: Flä 2: Lai 4: Du 5: Be	gene Rohstoffe	10
Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 5 oildung 6 oildung 7 oildung 8 oildung 1 oildung 1 oildung 1 oildung 1 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 5: Instr 7: Fläc 6: Fläc 0: Um 1: Flä 2: Lar 4: Du 5: Be 6: Flä	gene Rohstoffe	10
Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb Abb	oildung 2 oildung 3 oildung 5 oildung 6 oildung 7 oildung 9 oildung 1	2: biog 3: Dau 4: Öko 5: Bau 6: Insti 7: Fläc 9: Bev 0: Um 1: Flä 2: Lai 4: Du 5: Be 6: Flä 7: Lai 8: Flä	gene Rohstoffe	

Abkürzungsverzeichnis

Abb Abbildung

Abs Absatz

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Anm Anmerkung

BauO Bauordnung

BBK Bezirksbauernkammer

bbl baurechtliche Blätter

bezgl bezüglich

Bgld Burgenland

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt

und Wasserwirtschaft

BOKU Universität für Bodenkultur

Bsp Beispiel

BVG Bundesverfassungsgesetz

B-VG Bundes-Verfassungsgesetz

bzw beziehungsweise

CC Cross Compliance

EBP Einheitliche Betriebsprämie

Ecolex Fachzeitschrift für Wirtschaftsrecht

EK Entwicklungskonzept
EU Europäische Union

EuGH Europäischer Gerichtshof

EUV Vertrag über die Europäische Union

EW Einwohner/-in

FAO Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten

Nationen

FF forstwirtschaftlich genutzte Fläche

FFF Fruchtfolgeflächen

FN Fußnote

FWP Flächenwidmungsplan

G Gesetz,-e,-en

GAP gemeinsame Agrarpolitik

gem gemäß

grds grundsätzlich

GVG Grundverkehrsgesetz

Hrsg Herausgeber/-in

hL herrschende Lehre

IA Initiativantrag

IdZ In diesem Zusammenhang

insbes insbesondere

IRUB Institut für Raumplanung, ländliche Neuordnung

iS im Sinne

iVm in Verbindung mit

iZm im Zusammenhang mit

Kom Dokumente der Kommission der EU

Krtn Kärnten

LF landwirtschaftlich genutzte Fläche

LGBI Landesgesetzblatt

lit litera

LN landwirtschaftliche Nutzfläche

LPG Landpachtgesetz
LReg Landesregierung
mE meines Erachtens

Mio Million,-en

MS Mitgliedstaat,-en

mwN mit weiteren Nachweisen

nA nach Ansicht

NÖ Niederösterreich ÖO Oberösterreich

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz

österr österreichisch, -e, -er, -es

ÖVF ökologische Vorrangflächen

RdU Recht der Umwelt

RFG Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden

RO Raumordnung

ROG Raumordnungsgesetz(e)

ROP Raumordnungsprogramm(e)

Sbg Salzburg

sog sogenannte/n

SS Sommersemester
StGG Staatsgrundgesetz

Stmk Steiermark

stRsp ständiger Rechtsprechung

ua unter anderem

UBA Umweltbundesamt

UVP Umweltverträglichkeitsprüfung

va vor allem

VfGH Verfassungsgerichtshof

VIbg Vorarlberg VO Verordnung

VwGH Verwaltungsgerichtshof

zB zum Beispiel

ZfV Zeitschrift für Verwaltung

ZLB Österr. Zeitschrift für Liegenschaftsbewertung

1 Einleitung

Der zentrale Fokus dieser Arbeit liegt auf der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich. Landwirtschaftlich nutzbarer Boden ist ein absolut knappes und nicht vermehrbares Gut, an dem starke Nutzungskonflikte bestehen. Aufgrund fortschreitender Inanspruchnahme von landwirtschaftlich nutzbarer Fläche, welche primär der Erzeugung von Lebensmitteln dient, und Zunahme konkurrierenden der von Nutzungsansprüchen landwirtschaftlichen Flächen kommt der Ressource und Lebensgrundlage Boden verstärkte Bedeutung zu. Der steigende Verbrauch der Ressource Boden hat ökonomische, ökologische und soziale Folgen. Durch die tägliche Verringerung der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche ist die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit mit heimischen Lebensmitteln in Österreich nicht mehr in ausreichendem Maße gewährleistet. Kapitel 2.1 dieser Arbeit befasst sich daher zunächst mit dem Bodenverbrauch allgemein und seinen Auswirkungen.

Danach folgen Ausführungen zum BVG-Nachhaltigkeit im Kapitel 3.1. Durch diese Staatszielbestimmung bekennt sich die Republik Österreich neben einem umfassenden Umweltschutz unter anderem zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln auch aus heimischer Produktion sowie zur nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit. Die Verankerung des Staatszieles der Sicherstellung der Versorgungssicherheit mit heimischen Lebensmitteln und natürlichen Rohstoffen durch das BVG-Nachhaltigkeit ist ein erster Schritt in Richtung "Ernährungssouveränität" als rechtliches Schutzgut.

Im Zusammenhang mit der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich sollen in dieser Arbeit alle einschlägigen Rechtsnormen des nationalen wie auch des Unionsrechts untersucht werden. Für eine nachhaltige Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen gilt es zunächst, die agrarpolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler und unionsrechtlicher Ebene im Sinne der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit zu analysieren. Denn neben dem Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen vor einer

Umnutzung für nicht-landwirtschaftliche Zwecke ist es unter dem Blickwinkel der Versorgungssicherheit von zentraler Bedeutung, dass die agrarpolitischen Rahmenbedingungen eine nachhaltige landwirtschaftliche Bewirtschaftung sicherstellen. Diesem Themenkomplex widmet sich Kapitel 3.2.

Neben den agrarpolitischen Rahmenbedingungen kommt dem qualitativen und quantitativen Bodenschutz eine zentrale Rolle hinsichtlich Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit zu. Die Raumordnung und deren rechtliche Instrumente haben dabei eine wesentliche Bedeutung. Als Grundlage der Betrachtung wird das NÖ ROG herangezogen. Hauptziel dieser Arbeit ist es daher, die rechtlichen Instrumente der Raumordnung zum Schutz wertvoller landwirtschaftlicher Flächen aufzuzeigen und auch darüber hinausgehende Instrumente und Lösungsansätze zu präsentieren. Das Kapitel 3.5 ist diesem Themengebiet gewidmet.

Die theoretische Aufarbeitung des Themas ergänzt ein praktischer Teil im Kapitel 4, welcher die Gemeinden Wieselburg-Stadt und Wieselburg-Land in NÖ im Fokus hat. Durch eine raumplanerische wie auch agrarstrukturelle Grundlagenforschung soll anhand dieser beiden Gemeinden dargestellt werden, ob und inwieweit in der Planungspraxis ein nachhaltiger Umgang mit der Ressource Boden im Sinne der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit stattfindet.

2 Allgemeiner Teil

2.1 Daten und Fakten

2.1.1 Entwicklung der Agrarstruktur und des Selbstversorgungsgrades

Die Anzahl land- und forstwirtschaftlicher Betriebe in Österreich verringert sich nach wie vor, auch wenn sich dieser Trend in den letzten Jahren verlangsamt hat. So kam die letzte Agrarstrukturerhebung im Jahr 2013 für Österreich noch auf eine Anzahl von 166.317 land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Im Vergleich zur Agrarstrukturerhebung aus dem Jahr 2010 reduzierte sich die Betriebszahl um 4 %. Seit dem EU Beitritt im Jahr 1995 verringerte sich die Anzahl der Betriebe von 239.099 um 72.782 (ein Minus von 30 %). In den letzten zehn Jahren betrug der Betriebszahlrückgang 24.065 (ein Minus von 13 %). Die österreichische Landwirtschaft ist grds eher kleinstrukturiert, jedoch steigt die durchschnittliche Betriebsgröße seit Jahren kontinuierlich an. Die durchschnittliche Gesamtbetriebsgröße hat sich von 17,8 ha im Jahr 1951 auf 44,2 ha im Jahr 2013 gesteigert. Zwischen dem Jahr 1995 und 2013 gab es eine starke Zunahme der Betriebsgrößen vorwiegend in den Größenklassen zwischen 50 - 100 ha (ein Plus von 94,8%) und 100 - 200 ha (ein Plus von 223,7 %).1

Der Anteil der verpachteten Flächen stieg von 351.660 ha im Jahr 1960 auf 1.041.030 ha im Jahr 2010.² In Österreich sind etwa 40 % des Ackerlandes und 31 % des Grünlandes ge- bzw verpachtet. Die Pachtquote beim Ackerland pro Betrieb ist jedoch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch ausgeprägt (NÖ: 45 %, Burgenland, Wien und Vorarlberg: 60 %).³

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) betrug im Jahr 2013 2.728.588 ha und die forstwirtschaftlich genutzte Fläche (FF) 3.427.510 ha. Die LF umfasst dabei 1.297.110 ha Dauergrünland und 1.364.057 ha Ackerland.⁴ Im Vergleich

¹ BMLFUW, Grüner Bericht, 2015, 64, Online:

https://gruenerbericht.at/cm4/jdownload/download/2-gr-bericht-terreich/1523-gb2015-pdf.

² Holzer/Jilch/Wilfinger, Pachten und Verpachten in Österreich⁴ (2013) 13.

³ Holzer/Jilch/Wilfinger, Pachten und Verpachten in Österreich⁴, 16.

⁴ BMLFUW, Grüner Bericht, 2015, 65.

zum Jahr 2013 belief sich im Jahr 1951 die LF noch auf 4.080.266 ha bzw die FF auf 2.988.596 ha in Österreich.⁵

Die Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln in Österreich basiert auf einem hohen Produktions- und Versorgungsniveau – sowohl bei Erzeugnissen tierischer als auch pflanzlicher Herkunft.⁶

In der Saison 2014/15 gab es in Österreich einen Anstieg der Produktion, des Verbrauches und des Exportes pflanzlicher Nahrungs- und Futtermittel. ⁷ Aus der heimischen Landwirtschaft konnte so der Bedarf an Getreide zu 95%, an Kartoffeln zu 88%, an Wein zu 83%, an Gemüse zu 63% und an Obst zu 55% abgedeckt werden. ⁸ Zur Deckung des Inlandsbedarfes wurden in der Saison 2014/15 daher insgesamt 2,54 Mio. t Getreide (+1%), 1,36 Mio. t Obst und Gemüse (-1%), 247.100 t Kartoffeln (+11%) importiert. ⁹

Das Agraraußenhandelsvolumen (pflanzliche und tierische Produkte) stieg 2015 von 20,5 Mrd. auf 21,5 Mrd. Euro im Vergleich zum Kalenderjahr 2014. Die Agrarimporte stiegen von 10,7 Mrd. auf 11,1 Mrd. Euro und die Exporte von 9,8 Mrd. auf 10,1 Mrd. Euro. Dabei stellen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit einem Anteil von 83 % bei den Importen und 76 % bei den Exporten die wesentlichen Handelspartner dar. Der Selbstversorgungsgrad im Jahr 2015 betrug für Trinkmilch (inkl Joghurt) 162 %, Rind- und Kalbsfleisch 146 %, Käse 115 %, Schweinefleisch 103 %, Eier 84 %, Butter 75 %, Geflügelfleisch 67 % und Fisch 6 %.¹⁰

⁵ BMLFUW, Grüner Bericht, 2015, 183 (Tabelle 3.1.1).

⁶ BMLFUW, Grüner Bericht, 2015, 31.

⁷ Statistik Austria, Pressemitteilung: 11.267-078/16, Online:

http://www.statistik.at/web_de/presse/107671.html, Stand: 29.04.2016.

⁸ Statistik Austria, Versorgungsbilanzen. Online:

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/land_und_forstwirtschaft/preise_bilanzen/ver sorgungsbilanzen/index.html. Stand: 9.9.2016.

⁹ Statistik Austria, Pressemitteilung: 11.267-078/16, Online:

http://www.statistik.at/web_de/presse/107671.html, Stand: 29.04.2016.

¹⁰ Statistik Austria, Pressemitteilung: 11.352-163/16 Online:

http://www.statistik.at/web_de/presse/109368.html.Stand: 9.9.2016.

2.1.2 Entwicklung der Flächeninanspruchnahme

Das Jahr 2015 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (FAO) zum Jahr des Bodens erklärt. Der Weltbodentag¹¹ am 5. Dezember 2014 war dabei ein Grundstein. ¹² Im Jahr 2002 beschloss die österreichische Bundesregierung eine "Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung" bei welcher das Ziel festgelegt wurde, bis zum Jahr 2010 eine Verringerung des Zuwachses dauerhaft versiegelter Flächen auf maximal ein Zehntel des Wertes aus 2002, dies entspricht einer Flächeninanspruchnahme von etwa 2 ha pro Tag¹³, zu erreichen. Dieses Ziel wurde klar verfehlt, wie folgende Grafik (Abb 1) verdeutlicht¹⁴:



Abbildung 1: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme

Quelle: UBA, 2016, Online: http://www.umweltbundesamt.at/

¹¹ Der Weltbodentag, welcher auf den 17. Weltkongress im Jahr 2002 in Bangkok zurückgeht, ist ein internationaler Aktionstag am 5. Dezember. Er geht von der Internationalen Bodenkundlichen Union (IUSS) aus.

¹² Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht: Landwirtschaft-Umwelt-Recht (2015) 283.

¹³ Österreichische Bundesregierung, Österreichs Zukunft Nachhaltig gestalten. Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung. Zukunft bauen, beschlossen von der Bundesregierung im April 2002, 48. Online: http://www.umweltbildung.at/cms/download/124.pdf, Stand 26.11.2015.

¹⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 282 f.

Die rote Linie in der Abbildung symbolisiert den Zielwert von 2 ha/Tag. Die eingezeichneten Balken setzen sich einerseits zusammen aus den Bau- und Verkehrsflächen (dunkelblau bzw unterer Bereich) und andererseits den Betriebs-, Erholungs- und Abbauflächen (hellblau bzw oberer Bereich).

Für die Jahre 2012 bis 2014 liegt der Durchschnitt der täglichen Flächeninanspruchnahme bei 19,1 ha. 15 So lag 2014 der Verbrauch für Bauund Verkehrsflächen bei 7,4 ha/Tag und für Betriebs-, Erholungs- und Abbauflächen bei 10,5 ha/Tag. 16 Ein weiterer wesentlicher negativer Umstand und betrifft die Tatsache. dass für Bau-Verkehrsflächen in Stadtumlandbereichen wie auch in Tal- und Beckenlagen größtenteils landwirtschaftliche Nutzflächen mit bester Bodenqualität herangezogen werden.¹⁷ Diese negative Entwicklung ist trotz der schon im Jahr 2002 von der Bundesregierung festgelegten Zielvorgaben eingetreten: "Ein nachhaltigerer Umgang mit der Ressource Raum, die Umsetzung des Prinzips der kurzen Wege, eine Durchmischung der Funktionen, der Schutz wertvoller Freiflächen, Stärkung der Regionalität, eine verbesserte Abstimmung raumrelevanten Politiken, eine Steigerung der Lebensqualität, der Erhalt wertvoller Strukturen sowie ein Ausbau der partizipativen Elemente sind daher erforderlich."18

Fruchtbarer Boden ist global gesehen eine sehr begrenzte Ressource. Die landwirtschaftliche Fläche die Basis für eine ist nachhaltige Nahrungsmittelproduktion, die wirtschaftliche Existenzgrundlage von Landwirten Lebensgrundlage der Menschheit im Allgemeinen. landwirtschaftliche Fläche ist eine endliche Ressource, welche bereits heutzutage den teuersten und begrenzenden Produktionsfaktor für die Pflanzen- und Tierproduktion darstellt. Die Ursachen der weltweiten

¹⁵ Holzer, Bodenverbrauch – Raumplanungsrechtliche Aspekte, in: *Norer/Holzer* (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016, 132.

¹⁶ *Umweltbundesamt*, Flächeninanspruchnahme, 2016. Online: http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/,

http://www.umweitbundesamt.avumweitsituation/raumordnung/rp_naecheninanspruchnamne/, Stand: 2.5.2016. ¹⁷ Seber Bodenschutz in der Raumordnung – Herausforderungen und Möglichkeiten, in: *Holz*

¹⁷ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung – Herausforderungen und Möglichkeiten, in: Holzer (Hrsg), Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008, 4; Holzer, Bodenverbrauch, 132.

¹⁸ Österreichische Bundesregierung: Österreichs Zukunft Nachhaltig gestalten. Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung. Zukunft bauen, beschlossen von der Bundesregierung im April 2002, 48.

Verringerung der landwirtschaftlichen Agrarflächen sind vielfältig, insbes der Bau von Wohnhäusern, Gewerbe- und Industrieanlagen sowie die Entwicklung von Infrastrukturprojekten sind hierbei zu nennen. Es kann festgehalten werden, dass sich weltweit die städtebaulichen als auch industriellen Gebiete fast ausschließlich auf den besten landwirtschaftlichen Flächen befinden. Betrachtet man diese Entwicklung iZm dem Bevölkerungswachstum, so führt dies zu einer Verringerung der verfügbaren Ackerfläche pro Kopf der Weltbevölkerung und in letzter Konsequenz zu einer Lebensmittelverknappung mit allen daraus folgenden negativen Konsequenzen. Die verfügbare Ackerfläche pro Kopf weltweit gesehen lag im Jahr 2014 bei 2000 m². Im Jahr 2050 wird sich diese Fläche, bei einer prognostizierten Bevölkerungsanzahl von 9,5 Milliarden, auf etwa 1500 m² pro Person belaufen. In Österreich wird sich bei einem gleichbleibenden Bodenverbrauch von 8.000 ha pro Jahr die verfügbare Ackerfläche pro Österreicher/in im Jahr 2050 auf nur noch 1000 m² belaufen¹⁹. Die EU verfügt durch ihre 28 MS derzeit über einen großen Ackerflächenanteil und weltweit gesehen über hervorragende Agrarflächen. Jedoch bezogen auf die Agrarfläche pro Person, verbleiben jedem EU Einwohner etwa 2000m². Die Verringerung landwirtschaftlicher Flächen spiegelt sich auch in der neueren Entwicklung wider, dass auf lokaler Ebene relativ hohe Pacht- bzw Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen zu bezahlen sind. Eine weitere Entwicklung ist auf internationaler Ebene durch das sog "Land Grabbing", also den Aufkauf von Agrarflächen durch finanzstarke Staaten zu beobachten. Die FAO prognostiziert für das Jahr 2050 eine Steigerung der Lebensmittelnachfrage von 70%. Ursache dafür ist einerseits die steigende Weltbevölkerung und andererseits die stärkere Nachfrage nach höherwertigen Lebensmitteln wie etwa Fleisch- und Milchprodukten. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, werden von der FAO drei wesentliche Maßnahmen aufgezählt: erstens die Verringerung der Nahrungsmittelverluste, zweitens eine nachhaltige Intensivierung der

¹⁹ Weinberger, Bodenverbrauch gefährdet Lebensmittelversorgungssicherheit, Klimaschutz und Schönheit Österreichs, in: *Norer/Holzer* (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016, 106.

Produktion und drittens der Schutz der Agrarflächen. Dem Schutz der Agrarflächen kommt laut FAO dabei eine Schlüsselstellung zu.²⁰

2.1.3 Daten zum quantitativen Bodenverbrauch

Die europäische Kommission hat in einer Mitteilung bereits im Jahr 2002 auf folgende Hauptgefahren für den Boden hingewiesen:²¹ Erosion, Rückgang der organischen Substanz, Bodenkontamination, Bodenversiegelung, Bodenverdichtung, Rückgang der biologischen Vielfalt im Boden, Versalzung, Uberschwemmungen und Erdrutsche. Dabei ist zwischen quantitativem und qualitativem Bodenverbrauch unterscheiden. Zum zu quantitativen Bodenverbrauch Flächeninanspruchnahme ist etwa die Bodenversiegelung zu zählen. Qualitativer Bodenverbrauch umfasst zB Schadstoffverunreinigungen oder Strukturprobleme.²²

Die bewirtschaftete Ackerfläche in Österreich nahm von 2003 bis 2012 um 1,8 % ab. Dies entspricht einer Fläche von 25.000 ha. 23 Wesentliche Ursache die Umwidmung dieser Entwicklung ist in Bau-, Gewerbeund Verkehrsflächen. ²⁴ Die Verfügbarkeit von Flächen für die nichtlandwirtschaftliche Nutzung hat ua auch den Grund, weil durch eine landwirtschaftliche Überschussproduktion der Boden als Produktionsgrundlage stark an Bedeutung verloren hat.²⁵

Am Weltbodentag 2013 wurde für Österreich ein Bodenverbrauchsindex (BVI) erstellt, welcher die verfügbare Ackerfläche Österreichs pro Kopf im Vergleich zum Jahr 1961 angibt. Während im Jahr 1961 jedem Österreicher statistisch noch 2.385 m² Ackerfläche (= 100 %) zur Produktion von Lebensmitteln zur

²⁰ *Lißmann*, Unendlicher Ressourcenverbrauch auf endlicher Erde, Teil 1: Schutz der Agrarflächen ist eine Überlebensfrage, 2014, 1 ff., Online:

http://www.lissmann.eu/flaechenverbrauch_59118780.html, Stand: 14.12.2015.

²¹ Kom: Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie (2002) 179, 9.

²² Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 129.

²³ BMLFUW, Grüner Bericht, 2013, 37, Online:

http://gruenerbericht.at/cm4/jdownload/download/2-gr-bericht-terreich/649-gb2013.

²⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 130.

²⁵ Seher, Von flächendeckender zu gestapelter Landwirtschaft? Raumnutzung und landwirtschaftlicher Strukturwandel, Wissenschaft und Umwelt - Interdisziplinär Nr 8: Bodenmarkierungen,12/2004, 115. Online:

http://www.fwu.at/assets/userFiles/Wissenschaft_Umwelt/8_2004/2004_08_boden.pdf, Stand: 11.04.16.

Verfügung standen, waren es im Jahr 2012 nur noch 1.608 m² pro Kopf (= 67,4 %)²⁶. Eine Studie²⁷ über Ernährung und Flächennutzung hat erhoben, dass eine Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln in Österreich bei jetziger Ernährungsweise und Intensität der landwirtschaftlichen Produktion nicht gegeben ist, weil die verfügbare Ackerfläche dafür unter den jetzt gegebenen Umständen nicht ausreicht. Jeder Österreicher benötigt allein für seine Nahrungsmittelproduktion ca. 3600 m², welche sich auf ca. 1.860 m² Ackerfläche und 1.740 m² Grünlandfläche aufteilen.²8

Eine Änderung der Ernährungsgewohnheiten ²⁹ ergäbe die Chance, die erforderliche Flächeninanspruchnahme um etwa 30% zu senken. Eine Eigenversorgung wäre laut der zuvor genannten Studie mit den vorhandenen Flächen unter diesen geänderten Verhältnissen mittels konventioneller Landwirtschaft möglich. Dabei würden ca. 83% der Ackerfläche und ca. 60% der Grünlandfläche beansprucht.³⁰

Aus den dargestellten Fakten zum quantitativen Bodenverbrauch und der damit einhergehenden kontinuierlichen Verschlechterung des Eigenversorgungsgrades mit heimischen Lebensmitteln ergibt sich, dass ein quantitativer Bodenschutz notwendig ist, welcher die Flächeninanspruchnahme dauerhaft effektiv verringert.

2.1.4 Flächenkonkurrenz durch biogene Rohstoffe

Aufgrund einer steigenden Nachfrage nach nachwachsenden Rohstoffen und Energieträgern (NAWAROS) ist davon auszugehen, dass Flächenkonkurrenzen innerhalb der Landwirtschaft wie auch zwischen der Landwirtschaft und sonstigen Raumnutzungen verstärkt werden.³¹

²⁶ Österreichische Hagelversicherung, Pressemeldung 4.Dezember 2013, Neuer Bodenverbrauchsindex der Hagelversicherung, Online: http://www.hagel.at, Stand: 6.12.2015.

²⁷ Zessner/Helmich/Thaler/Weigl/Wagner/Haider/Mayer/Heigl, Ernährung und Flächennutzung in Österreich, in: *Schimon/Vogel/Hohenauer* (Hrsg), Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, 5-6/2011, 95 ff.

²⁸ Holzer, Bodenverbrauch,134.

²⁹ Lebensmittelbasierte Ernährungsempfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung.

³⁰ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 130.

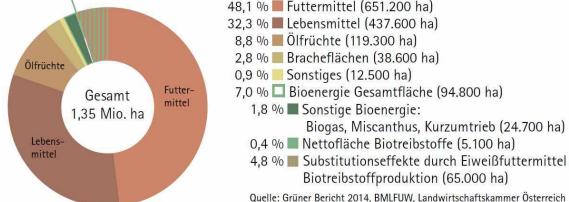
³¹ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 47 f.

Seit dem Jahr 2005 müssen in Österreich Agrartreibstoffe gesetzlich verpflichtend beigemischt werden. Wichtigste Rohstoffe sind Raps (Agrodiesel) sowie Weizen und Mais (Agroethanol). Die nationalen Ziele in der Agrartreibstoffpolitik können als vorbildlich bezeichnet werden. So übertraf Österreich mit 7,0 % im Jahr 2009 das vorgeschriebene Beimischungsziel von 5,75 % deutlich. 32 Der Zielwert für erneuerbare Energie aus erneuerbaren Energieträgern am Bruttoendenergieverbrauch soll bis zum Jahr 2020 in Österreich 34 % betragen (EU-weit 20 %). Der Einsatz erneuerbarer Energieträger im Verkehrssektor (zB Biokraftstoffe, Ökostrom) soll sich bis zum Jahr 2020 auf mindestens 10 % belaufen.33

Welchen Anteil biogene Rohstoffe an der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Osterreich im Jahr 2013 hatten, wird in der folgenden Grafik (Abb 2) ersichtlich.

Abbildung 2: biogene Rohstoffe

Verwendung der österreichischen Ackerfläche 2013 48,1 % Futtermittel (651.200 ha)



Quelle: Österreichischer Biomasse-Verband, Basisdaten Bioenergie 2015, 33. Online: http://www.biomasseverband.at/publikationen/broschueren/. Stand 26.8.2016

In Österreich wurden im Jahr 2013 48,1 % der Ackerfläche für die Futtermittelproduktion, 32,3 % für die Lebensmittelproduktion und 7,0 % für die Bioenergieproduktion verwendet. Für die Bioenergieproduktion wurden somit insgesamt 94.800 ha Ackerfläche benötigt. Für die Erzeugung von

³² Funk/Pichler, Agrartreibstoffe im Fokus: Politikkohärenz aus der Perspektive des Rechts auf Nahrung. Dossier entstanden im Rahmen des Projekts: "Das Menschenrecht auf Nahrung als Grundlage für Politikkohärenz", 2011, 8. Online:

http://www.oekosozial.at/uploads/tx_osfopage/Agrartreibstoffe_im_Fokus.pdf. Stand: 18.8.2016. 33 Umweltbundesamt, Biokraftstoffe als Alternative, 2016. Online:

http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/verkehr/kraftstoffe/biokraftstoff1/, Stand: 27.8.2016.

Biokraftstoffen wurden davon 5,2 % oder ca. 70.000 ha verwendet. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass bei der Produktion von Bioethanol und Biodiesel Eiweißfuttermittel erzeugt werden, welche im Inland 6.000 ha Futtergetreide und in Südamerika 59.000 ha zum Teil genveränderten Soja ersetzen und damit die Importabhängigkeit auf diesem Sektor verringern. Berücksichtigung der Substitutionseffekte durch Eiweißfuttermittel wurden 2013 lediglich 0,4 % der Ackerfläche für Biotreibstoffe verwendet.34

Bis zum Jahr 2020 könnte der Anbau von Energiepflanzen als Hauptfrucht auf 122.000 ha ausgebaut werden, wovon 80 % Ackerland und 20 % Grünland betroffen wären. Damit würden im Jahr 2020 etwa 7,2 % des Ackerlandes und 1,4 % des Dauergrünlandes zur Energieproduktion genutzt. 35

Die Ressourcenkonkurrenz betrifft jedoch nicht nur biogene Rohstoffe für die Bioenergieproduktion, sondern grds alle Nicht-Nahrungsgüter, die potentielle Lebensmittelproduktionsflächen in Anspruch nehmen. Dies betrifft auf dem globalen Agrarmarkt vor allem Baumwolle und Kautschuk, aber auch Blumen, Zierpflanzen oder Nutzpflanzen für die Hobbytierhaltung.³⁶ Agrartreibstoff- und Nahrungsmittelproduktion sind nicht so problemlos vereinbar, wie es gerne wird. Neben fruchtbaren Landflächen konkurriert dargestellt Energiepflanzenanbau auch hinsichtlich anderer natürlicher Ressourcen, wie etwa Wasser. Die Beimischungsverpflichtungen auf EU- und nationaler Ebene haben wesentlich zum Entstehen der Nachfrage nach Agroenergierohstoffen beigetragen.³⁷

2.1.5 Auswirkungen des stetigen Bodenverbrauches

Fruchtbarer Boden ist ein knappes Gut und wird einerseits durch laufende Bodenversiegelung und andererseits durch Bodendegradation immer knapper. 38 Österreich ist europaweit gesehen Spitzenreiter bei

http://www.biomasseverband.at/publikationen/broschueren/. Stand 26.8.2016.

³⁷ Funk/Pichler, Agrartreibstoffe im Fokus, 20.

³⁴ Österreichischer Biomasse-Verband, Basisdaten Bioenergie 2015, 33. Online: http://www.biomasseverband.at/publikationen/broschueren/. Stand 26.8.2016.

³⁵ Österreichischer Biomasse-Verband, Bioenergie 2020, 16. Online:

³⁶ Österreichischer Biomasse-Verband, Biotreibstoffe auf dem Prüfstand, 13. Online: http://www.biomasseverband.at/publikationen/broschueren/. Stand 26.8.2016.

³⁸ Reischauer, Bodenschutzrecht, in Norer, Handbuch des Agrarrechts² (2012) 669.

Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen. ³⁹ Ein Vergleich mit Deutschland etwa zeigt, dass dort der Flächenverbrauch von 120 ha/Tag im Jahr 1996 auf 69 ha/Tag im Jahr 2012 reduziert werden konnte⁴⁰. Zwar hat sich in Deutschland der Bodenverbrauch verlangsamt, jedoch wird dessen nationales Nachhaltigkeitsziel, für das Jahr 2020 den Flächenverbrauch auf max. 30 ha/Tag zu verringern, nicht leicht erreicht werden⁴¹.⁴²

Wenn der derzeitige Flächenverbrauch in Österreich in diesem Ausmaß weiter voranschreitet, so wäre in 20 Jahren beispielsweise die gesamte Ackerfläche des Burgenlandes im Ausmaß von etwa 150.000 ha der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. ⁴³ Die österreichische Hagelversicherung ⁴⁴ prognostiziert bei diesen gleichbleibenden Flächenverbrauchswerten, dass bis zum Jahr 2064 etwa 400.000 ha landwirtschaftlicher Fläche durch Verbauung verloren gehen könnten und rein rechnerisch in etwa 200 Jahren keine Ackerflächen in Österreich mehr zur Verfügung stehen würden. ⁴⁵ Bei einem durchschnittlichen Verbrauch von etwa 19 ha/Tag wären dies in 200 Jahren somit 1.387.000 ha ⁴⁶ und entspricht etwa der Ackerlandfläche ⁴⁷ Österreichs im Jahr 2015. Zugleich wird bis zum Jahr 2050 eine Verdoppelung der landwirtschaftlichen Produktion notwendig sein, um die prognostizierte Weltbevölkerung von 9,6 Milliarden ernähren zu können. ⁴⁸

Der Boden spielt auch für den Klimaschutz eine große Rolle. Denn der Gehalt an gebundenem Kohlenstoff ist etwa doppelt so groß wie jener in der Atmosphäre und dreimal so groß wie in der Vegetation. Die dreidimensionalen

³⁹ Holzer, Bodenverbrauch,133; ebenso Interview mit *Dr. Mario Winkler*, Österreichische Hagelversicherung am 22.3.2015.

⁴⁰ *Nies*, Agrarumweltrecht – Aktuelle Herausforderungen an Politik, Rechtsetzung und landwirtschaftliche Praxis, AUR 11/2014, 435.

 $^{^{41}}$ $\it Lißmann, Unendlicher Ressourcenverbrauch auf endlicher Erde, Teil 2: Können wir Agrarflächen in Deutschland schützen? , 2014. 3, Online:$

http://www.lissmann.eu/flaechenverbrauch_59118780.html, Stand: 14.12.2015.

⁴² Holzer, Bodenverbrauch, 133.

⁴³ Landwirtschaftskammer Österreich, Agrarflächenentwicklung in Österreich, in: ÖROK (Hrsg), 14. Raumordnungsbericht: Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012-2014, Schriftenreihe Nr. 195, 2015, 241.

⁴⁴ www.hagel.at.

⁴⁵ Interview mit *Dr. Mario Winkler*, Österreichische Hagelversicherung am 22.3.2015; Holzer, Bodenverbrauch, 134.

⁴⁶ Eigene Berechnung: 19 ha/Tag*365 Tage*200 Jahre

⁴⁷ 1.350.000 ha, Quelle: Statistik Austria, Online:

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/land_und_forstwirtschaft/agrarstruktur_flaec hen_ertraege/bodennutzung/index.html, Stand 3.5.2016.

⁴⁸ Reischauer, Bodenschutzrecht, 649.

Funktionen des Bodens (Produktions-, Filter- und Lebensraumfunktion) werden in der Praxis der Raumplanung immer noch zu wenig beachtet, obwohl die Grundsätze der Raumordnungsgesetze zu einem sparsamen Bodenverbrauch verpflichten.⁴⁹

Die negativen Konsequenzen des anhaltenden Bodenverbrauches sind vielfältig:⁵⁰

- Verringerung des Selbstversorgungsgrades und der Ernährungssicherheit, was eine steigende Abhängigkeit von Lebensmittel-Importen zur Folge hat;
- Gefährdung von bis zu 530.000 Arbeitsplätzen in vor- und nachgelagerten Bereichen der Agrarbranche;
- Negative Konsequenzen für den Klimaschutz (CO₂-Speicherfunktion geht verloren) sowie die Naturgefahrenvorsorge (Gefahr von Überschwemmungen steigt, da Speichermedium für Wasser fehlt);
- Beeinträchtigung des Tourismus und der Kulturlandschaft.

Eine Reduktion des Bodenverbrauchs ist als unerlässlicher Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel zu sehen und dient der Erhaltung der österreichischen Ernährungssicherheit.⁵¹ Jedoch werden Böden nicht ausreichend vor Verbauung geschützt, weil es dafür innerhalb der bundesstaatlichen Struktur Österreichs keine einheitlichen Regelungen und Kriterien gibt.⁵²

-

⁴⁹ Reischauer, Bodenschutzrecht, 669 f.

⁵⁰ Interview mit *Dr. Mario Winkler*, Österreichische Hagelversicherung am 22.3.2015.

⁵¹ *Prokop*, Niederösterreich verliert täglich an Boden, 2013, 5. Online: http://www.noe-naturschutzbund.at/PDF/GProkop_Versiegelung_Umwelt_bunt_Dez2013.pdf, Stand: 26.11.2015.

⁵² Prokop, Niederösterreich verliert täglich an Boden, 6.

2.2 Begriffsdefinitionen

2.2.1 Raumordnung und Raumplanung

Der Begriff Raumplanung ist nicht klar definiert. Die in der Literatur vorhandenen Definitionen der Raumplanung sind so zahlreich wie die Forscher, welche sich dieser Thematik verschrieben haben. ⁵³ Auch die einschlägigen gesetzlichen Definitionen der Raumplanung sind nicht ident. ⁵⁴

In der Literatur hat sich der Begriff Raumordnung als der umfassendere Begriff, welcher die Raumplanung mit einschließt, durchgesetzt. Die Gesetzgeber von Bund und Länder neigen dazu diese Begriffe synonym zu verwenden. Raumordnung umfasst alle hoheitlichen Akte, welche den Staatsraum oder Teile davon nach den politischen Zielen ausformen. Unter Raumplanung dagegen wird jener Teil der Raumordnung verstanden, welcher die hoheitliche planmäßige Festlegung von Bodennutzungen zum Inhalt hat.⁵⁵

Im niederösterreichischen ROG, findet sich folgende Definition der Raumordnung:⁵⁶

"Raumordnung ist die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten, auf die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, die Sicherung der lebensbedingten Erfordernisse, insbesondere zur Erhaltung der physischen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung, vor allem Schutz vor Lärm, Erschütterungen, Verunreinigungen der Luft, des Wassers und des Bodens, sowie vor Verkehrsunfallsgefahren".

Den Begriff Raumordnung hat der VfGH ⁵⁷ als "die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und

⁵³ *Wytrzens*, Agrarplanung: Grundzüge der landwirtschaftlichen Raumplanung in Österreich (1994) 29.

⁵⁴ Wytrzens, Agrarplanung, 30 f.

⁵⁵ Holzer, Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, in: Holzer (Hrsg), Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008, 9.

⁵⁶ § 1 Abs 1 Z 1 NÖ ROG 2014.

⁵⁷ BGBI 1954/162, VfSlg 2674/1954.

für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits" definiert.⁵⁸

2.2.2 Flächenverbrauch - Flächeninanspruchnahme - Bodenverbrauch

Die Flächeninanspruchnahme, umgangssprachlich Flächenverbrauch genannt, entspricht dem unmittelbaren und dauerhaften Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung und Versiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke bzw auch für andere Intensivnutzungen wie etwa Deponien, Abbauflächen oder Kraftwerksanlagen. Flächeninanspruchnahme betrifft die forstwirtschaftlich nutzbare Fläche. 59 Der Flächenverbrauch umfasst bebaute Flächen und unbebaute Flächen. Unter bebauten Flächen sind versiegelte und bebaute Flächen zu verstehen, wie Gebäude-, Straßen-, und Industrieanlagen wie auch unversiegelte Flächen wie Hausgärten. Die zweite Kategorie des Flächenverbrauches umfasst die unbebauten Flächen, welche für Siedlungs-, oder industriell-gewerbliche Zwecke verwendet werden. Hierzu zählen etwa öffentliche Gärten, Erholungseinrichtungen, Sportstätten, Friedhöfe oder Abbaugebiete. 60 Der Begriff Flächenverbrauch wird in der Fachwelt zunehmend durch den Begriff der Flächeninanspruchnahme ersetzt. Dies mit der Begründung, dass Fläche nicht verbraucht werden kann, sondern nur für eine andere, nicht-produktive Nutzung beansprucht wird.61

Im Vergleich dazu kann jedoch von Bodenverbrauch gesprochen werden. Denn für die Ressource Boden gilt, dass diese sehr wohl durch die Inanspruchnahme für eine andere als landwirtschaftliche Nutzung als verbraucht angesehen werden kann. Denn mit der Nutzungsänderung des Bodens durch Verbauung

⁵⁹ *BMLFUW*, Grund Genug? Flächenmanagement in Österreich – Fortschritte und Perspektiven, 2011, 11. Online: Online:

⁵⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 287.

https://www.bmlfuw.gv.at/service/publikationen/umwelt/grund_genug.html, Stand: 2.3.2016. 60 *Lexer/Linser*, Nicht- nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch, in: *UBA* (Hrsg), Umweltbundesamt Workshop zu nicht-nachhaltigen Trends in Österreich im Bereich qualitativer Lebensraumveränderung, 2005, 8 f. Online: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2006/NNT_Flaechenverbrauch.pdf, Stand: 6.3.2016

⁶¹ Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen – Analyse bestehender raumplanerischer Instrumente zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen in Österreich und der Schweiz in Hinblick auf die Ernährungssicherung, Masterarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 2015, 31.

bzw Versiegelung werden seine natürlichen Bodenfunktionen wesentlich verändert bzw vollständig unterdrückt.⁶²

2.2.3 Versiegelte Fläche

Unter versiegelter Fläche versteht man Böden. die durch harte Oberflächenbeläge mit praktisch undurchlässigen Materialien (Asphalt, Beton, etc.) oder durch unmittelbare Überbauung mit Gebäuden von der Atmosphäre getrennt sind. 63 Der Boden wird dadurch allein auf seine Trägerfunktion reduziert und verliert seine wertvollen natürlichen Funktionen. 64 Der Versiegelungsgrad betrug in Österreich im Jahr 2015 anhand von Daten für die Flächeninanspruchnahme (Basis ist die Grundstücksdatenbank) etwa 41 % der Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. 65 Im Jahr 2014 lag der Versiegelungsgrad etwa bei 56 %.66

2.2.4 Dauersiedlungsraum

Bedingt durch die natürlichen Gegebenheiten eignen sich im Gebirgsland Österreich nur etwa 40 % der Landesfläche zur dauerhaften Nutzung für Siedlungstätigkeiten. Daher erhält der Indikator "Flächenverbrauch" erst eine klare Aussagekraft für ein nachhaltiges Flächenmanagement, wenn man diesen auf den Dauersiedlungsraum bezieht. Als Dauersiedlungsraum wird der potenziell für dauerhafte Siedlungsnutzung geeignete Raum bezeichnet.⁶⁷

⁶² Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen, 31 ff.

⁶³ *BMLFUW*, Grund Genug? Flächenmanagement in Österreich – Fortschritte und Perspektiven, 2011, 11.

⁶⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 132.

⁶⁵ Umweltbundesamt, Flächeninanspruchnahme, 2016. Online:

http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/, Stand: 27.6.2016.

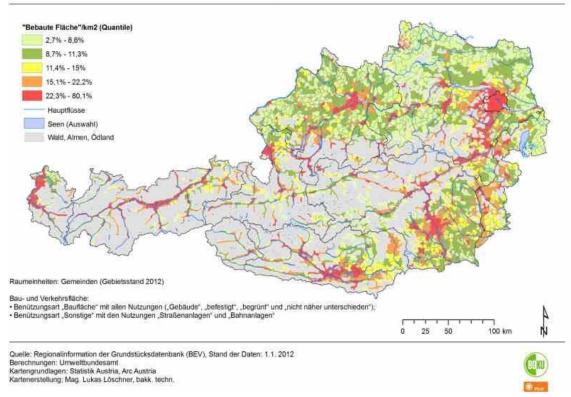
⁶⁶ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 132.

⁶⁷ Lexer/Linser, Nicht- nachhaltige Trends in Österreich, 17.

Der Dauersiedlungsraum umfasst den für die Landwirtschaft, Siedlung und Verkehrsanlagen verfügbaren Raum oder umgekehrt betrachtet, ua eben nicht Wald, Ödland oder Gewässer.⁶⁸

Abbildung 3: Dauersiedlungsraum





Quelle: Seher/Grossauer, Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, Boku Wien, SS 2015, Stand: 13.3.2015.

In Abb 3 kann man anhand der rot gekennzeichneten Bereiche ablesen, dass in diesen Gemeinden 22,3 % bis 80,1 % des in der Gemeinde verfügbaren Dauersiedlungsraumes für Bau- und Verkehrsflächen bereits verbraucht sind. Die grünen Flächen dagegen lassen auf eine starke Zunahme an Verkehrs- und Bauflächen schließen.⁶⁹

http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/dauersiedlungsraum/inde x.html, Stand: 3.3.2016.

⁶⁸ Statistik Austria: Online:

⁶⁹ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 13.3.2015.

2.2.5 Quantitativer und qualitativer Bodenschutz

Es kann zwischen quantitativen Bodenverlusten wie "Flächenverbrauch" und Erosion und qualitativen Bodenbeeinträchtigungen wie Schadstoffeinträgen und Strukturschäden unterschieden werden. ⁷⁰ Diesen beiden Kategorien widmet sich entsprechend der quantitative und qualitative Bodenschutz. Das für den qualitativen Bodenschutz, insbes den Schutz landwirtschaftlicher Böden relevante Landesrecht umfasst Bodenschutzgesetze sowie Regelungen betreffend die Ausbringung von Klärschlamm und Kompost. Wesentliche Instrumente des quantitativen Bodenschutzes sind die RaumordnungsG der Länder und insbes die örtlichen Raumordnungsprogramme der Gemeinden (Flächenwidmungspläne). ⁷¹

_

⁷⁰ Holzer, Agrarrecht³ (2014) 255.

⁷¹ Holzer, Agrarrecht³, 254.

3 Rechtliche Instrumente

3.1 BVG-Nachhaltigkeit

Der Umweltschutz wurde im Jahr 1984 als Staatszielbestimmung im BVG-Umweltschutz⁷² festgeschrieben. Diese Staatszielbestimmung wurde im Jahr 2013, aufgrund eines parlamentarischen Initiativantrages⁷³, zum sog BVG-Nachhaltigkeit⁷⁴ ausgebaut. Damit bekennt sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) nicht mehr nur zum umfassenden Umweltschutz⁷⁵, sondern überdies auch zu den Zielen der Nachhaltigkeit bei der Nutzung von natürlichen Ressourcen, dem Tierschutz, der Wasserversorgung, der Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs auch aus heimischer Produktion, wie auch der nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe in Österreich zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit.⁷⁶ Ein Behandeln von landwirtschaftlichen Flächen iS der sog Restflächenideologie ist seit Inkraftreten des BVG-Nachhaltigkeit nicht mehr mit dessen zuvor genannten Zielen vereinbar.⁷⁷ Eine Berücksichtigung des Umweltschutzes sowie der Förderung der nachhaltigen Entwicklung fordert auch bereits das Primärrecht der EU in Art 11 AEUV.⁷⁸

Die Verankerung des Staatszieles der Versorgungssicherheit mit heimischen Lebensmitteln sowie natürlichen Rohstoffen stellt einen ersten Schritt in Richtung "Ernährungssouveränität" als ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut dar. ⁷⁹ Diese Versorgungssicherheit ist auch iZm Art 9a B-VG, dem Bekenntnis zur umfassenden Landesverteidigung, zu sehen. Denn unter einer umfassenden Landesverteidigung ist neben der militärischen, geistigen und

⁷² BGBI 491/1984.

⁷³ IA 2316/A BIgNR 24.GP vom 23.05.2013.

⁷⁴ BGBI I 111/2013.

⁷⁵ § 3 Abs 2 BVG-Nachhaltigkeit lautet: Umfassender Umweltschutz ist die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbes in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm.

⁷⁶ Holzer, Agrarrecht³, 82.

⁷⁷ Holzer, Bodenverbrauch,139.

⁷⁸ Holzer, Bodenverbrauch, 139 (FN 40).

⁷⁹ *Holzer*, Agrarrecht³, 82.

zivilen Landesverteidigung auch die wirtschaftliche Landesverteidigung zu verstehen.80

Es gilt, für die wirtschaftliche Landesverteidigung zur Vermeidung von wirtschaftlichen Störungen und zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft in Krisensituationen geeignete Vorsorgen zu treffen. In einer Krisensituation ist daher sicherzustellen, dass die österreichische Bevölkerung ausreichend mit lebensnotwendigen Gütern versorgt werden kann. Ende der siebziger Jahre etwa betrug der Selbstversorgungsgrad mit heimischen Lebensmitteln unter Einbeziehung von Agrarexporten und der 89 % Fleischproduktion aus importierten Futtermitteln des nur Ernährungsverbrauches. Die Sicherung eines hohen Selbstversorgungsgrades Krisenzeiten ist ein wichtiges Ziel auch in der wirtschaftlichen Landesverteidigung, welches aber sicher nicht erreicht werden kann, wenn die räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft nicht gesichert sind.81

Das BVG-Nachhaltigkeit statuiert weder ein verfassungsrechtliches Grundprinzip iS von Art 44 Abs 3 B-VG noch eine Kompetenzbestimmung. Es begründet auch kein verfassungsgesetzlich gewährleistetes subjektives Recht und schafft kein unmittelbar anwendbares Recht. Es steht als "einfaches" VerfassungsG auf gleicher Ebene mit anderen Verfassungsbestimmungen, insbes den verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechten. Im Konfliktfall ist daher eine Abwägung zwischen den genannten Staatszielen und anderen 82 Verfassungsbestimmungen vorzunehmen. Mit Verfassungsbestimmungen ist hier vor allem der Schutz des Eigentums83 und der Erwerbsfreiheit⁸⁴ gemeint.⁸⁵

Das BVG-Nachhaltigkeit ist als Auftrag an den Gesetzgeber zu verstehen, das Prinzip der Nachhaltigkeit iS der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln und natürlichen Rohstoffen aus heimischer Produktion auf bundes- und

⁸⁰ Holzer, Agrarrecht³, 82 (FN 256).

⁸¹ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht: Eine agrarrechtliche Untersuchung der österreichischen Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze (1981) 167.

⁸² Holzer, Agrarrecht3, 82 f.

⁸³ Art 5 StGG.

⁸⁴ Art 6 StGG.

⁸⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 119.

landesgesetzlicher Ebene zu beachten. Durch das BVG-Nachhaltigkeit erfährt auch das einfachgesetzlich festgeschriebene Ziel des Landwirtschaftsgesetzes 1992 86 (LWG 1992), nämlich das Ziel der Erhaltung einer wirtschaftlich gesunden, leistungsfähigen bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft, einen Versorgungssicherungsziele erhöhten Schutz. Denn die BVG-Nachhaltigkeit können ohne eine solche heimische Landwirtschaft nicht erreicht werden.87 Die Staatsziele des BVG-Nachhaltigkeit haben auch Einfluss auf den Ermessensspielraum in der Vollziehung der örtlichen und überörtlichen Raumplanung. Eine Beurteilung der Gesetzmäßigkeit Widmungsänderungen umfasst nicht mehr nur die Berücksichtigung des Kriteriums des "umfassenden Umweltschutzes", sondern nunmehr auch die Staatszielbestimmungen des BVG-Nachhaltigkeit, anderen insbes Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit.88

Der Schutz landwirtschaftlicher Produktionsflächen ist im Lichte der Ziele des BVG Nachhaltigkeit mehr als nur eines von mehreren konkurrierenden Raumordnungszielen. Die in örtlichen Planungsprozessen verbreitete Behandlung landwirtschaftlich genutzter Flächen als Restgröße ("ruhende Baulandreserve"), die verbleibt, wenn die Raumansprüche anderer Nutzer befriedigt sind, verstößt nunmehr auch gegen verfassungsrechtlich gefestigte Staatsziele, insbes gegen jenes der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln und natürlichen Rohstoffen.⁸⁹

⁸⁶ BGBI 375/1992.

⁸⁷ Holzer, Agrarrecht³, 83.

⁸⁸ Holzer, Bodenverbrauch, 139.

⁸⁹ Holzer, Bodenverbrauch, 140.

3.2 Agrarpolitische Instrumente

3.2.1 Landwirtschaftsgesetz 1992

Der Bund und die Länder sind nach Maßgabe der bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung berufen, agrarrelevante Gesetze zu erlassen und zu vollziehen. Der Anteil agrarrelevanter Rechtsvorschriften in der Landesgesetzgebung ist relativ hoch, als Bsp seien die Naturschutzgesetze, BodenschutzG, GrundverkehrsG und RaumordnungsG angeführt.⁹⁰

Nicht berührt von dieser Kompetenzverteilung ist das Recht des Bundes und der Länder, auch auf Gebieten, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen, durch Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, insbes der Förderung, tätig zu werden. Dies ist vor allem für Förderungsmaßnahmen des Bundes auf dem Gebiet der Landwirtschaft von Bedeutung. ⁹¹ Zentrale Rechtsgrundlage dafür sind das im Folgenden näher betrachtete LWG 1992 und die Landwirtschafts(-förderungs)G der Länder.

Die Ziele und das Leitbild der österreichischen Agrarpolitik wurden - abgesehen vom BVG-Nachhaltigkeit ⁹² - nicht auf Verfassungsebene wie etwa in der Schweiz⁹³ festgehalten, sondern die zentralen Ziele finden sich in Österreich auf einfachgesetzlicher Ebene und hier insbes im LWG 1992 sowie den Landwirtschafts(-förderungs)G der Länder. ⁹⁴ Das Leitbild des LWG 1992, der Erhalt einer flächendeckenden, wirtschaftlich gesunden, leistungsfähigen, bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft, hat, wie bereits unter Kapitel 3.1 "BVG-Nachhaltigkeit" ausgeführt, durch das BVG-Nachhaltigkeit und dessen verfassungsmäßig festgeschriebenes Ziel der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln und natürlichen Rohstoffen einen höheren Stellenwert erfahren. ⁹⁵

⁹⁰ Holzer, Agrarrecht³, 83,

⁹¹ Holzer, Agrarrecht³, 77.

⁹² BGBI I 111/2013.

⁹³ Art 104 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 14. Juni 2015).

⁹⁴ BGBI 375/1992 idF I 2/2008; vgl *NORER*, Förderungsrecht, in: *NORER* (Hrsg) Handbuch des Agrarrechts² (2012) 212 ff.

⁹⁵ Holzer, Agrarrecht3, 85.

Das Leitbild der österreichischen Agrarpolitik ist bereits im Titel des LWG ersichtlich: "Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden." Dieses Leitbild wird gem § 1 LWG⁹⁶ 1992, unter Bedachtnahme auf die GAP durch sieben näher festgelegte Ziele konkretisiert:

- 1. Der Erhalt einer wirtschaftlich gesunden, leistungsfähigen, bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft in einem funktionsfähigen ländlichen Raum, wobei auf
 - die soziale Orientierung
 - die ökologische Verträglichkeit und
 - die regionale Ausgewogenheit unter besonderer Berücksichtigung der Berggebiete und sonstigen benachteiligten Gebiete Rücksicht zu nehmen ist:
- 2. Die vielfältigen Erwerbs- und Beschäftigungskombinationen zwischen der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftsbereichen auszubauen;
- 3. Eine marktorientierte Ausrichtung der agrarischen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung;
- 4. Die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, insbes durch strukturelle Maßnahmen zu erhöhen, dabei ist auf eine
 - leistungsfähige,
 - umweltschonende,
 - sozialorientierte,
 - bäuerliche Landwirtschaft besonders Rücksicht zu nehmen;
- 5. Den in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen eine Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen;
- 6. Die Förderung der Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher, damit diese imstande ist.
 - a) naturbedingte Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen,

_

⁹⁶ LWG 1992, BGBI 375/1992. Online: www.ris.bka.gv.at.

- b) der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen zu sichern,
- c) sich den Änderungen der volkswirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen und
- d) die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft nachhaltig zu sichern, die Kultur- und Erholungslandschaft zu erhalten und zu gestalten sowie den Schutz vor Naturgefahren zu unterstützen und
- 7. für die Land- und Forstwirtschaft EU-Kofinanzierungsmöglichkeiten umfassend auszuschöpfen.

Im Sinne der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit besteht eine Zielrelevanz vor allem in den Zielen **6.b) und 6.d)** des LWG 1992. Die Landwirtschaft ist so zu fördern, dass eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen gesichert ist und dabei die Ressource Boden nachhaltig zur Verfügung steht.

"Die nicht zu unterschätzende Bedeutung des LWG liegt im grundsätzlichen gesetzlichen Auftrag an den Bund, die Landwirtschaft zur Erreichung der vorgenannten agrarpolitischen Ziele zu fördern. Diese Verpflichtung ist allerdings daran gebunden, dass (vorbehaltlich abweichender Vereinbarungen) das jeweilige Land für einzelne Förderungsmaßnahmen Landesmittel im Ausmaß von zwei Drittel der Bundesmittel bereitstellt."97

3.2.2 Landwirtschafts(-förderungs)gesetze der Bundesländer

Die (meisten) Bundesländer haben ein eigenes Landwirtschafts(-förderungs)G erlassen. Darin wurden agrarische Förderungsmaßnahmen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gesetzlich festgelegt und jeweils Ziele und Grundsätze formuliert. Die formulierten Ziele der Länder sind größtenteils ident mit den Zielen des LWG 1992 des Bundes. Jedoch haben sich einige

⁹⁷ Holzer, Agrarrecht³, 86.

Bundesländer eine erweiterte Verpflichtung auferlegt, durch ihre Förderungsmaßnahmen die Land- und Forstwirtschaft zu unterstützen. 98

Im Folgenden werden, mit Fokus auf die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit, die LWG der Länder von NÖ, OÖ und Kärnten näher betrachtet.

Das Land NÖ legt als Förderungsträger in § 1 NÖ LWG⁹⁹ fest, durch seine Förderungsmaßnahmen, "den Bestand und eine zeitgemäße Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft in Niederösterreich, insbesondere in ihren Formen der Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe, zum Wohle der Allgemeinheit zu sichern." Als allgemeine Ziele der Förderungsmaßnahmen gem § 2 Z 6 und Z 7 NÖ LWG werden "die Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen guter Qualität" sowie "die Sicherung land- und forstwirtschaftlich nutzbarer Flächen unter Bedachtnahme auf die Erreichung einer möglichst hohen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität" festgehalten.

Das Land OÖ legt in § 2 Abs 1 OÖ LWG¹⁰⁰ iVm den Zielen des § 1 Z 4 und 7 OÖ LWG fest, dass die Land- und Forstwirtschaft durch (Förderungs)Mittel gem den Zielen zu fördern ist. Diese Ziele sind ua gem § 1 Z 4 und 7 OÖ LWG "eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu sichern", sowie "die bäuerliche Agrarstruktur durch eine flächendeckende, bodengebundene und umweltschonende Landwirtschaft aufrecht zu erhalten und zu sichern, damit sie imstande ist, die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft nachhaltig zu sichern".

Das Landwirtschafts(-förderungs)G¹⁰¹ des Landes Kärtnen ist teilweise ähnlich formuliert wie das NÖ LWG. Gem § 2 Abs 1a soll durch die Förderungsmaßnahmen erreicht werden, "den Bestand und die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft in Kärnten, insbesondere in ihrer Form als Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe, zu sichern". Die relevanten Ziele sind gem § 1

-

⁹⁸ Holzer, Agrarrecht3, 87.

⁹⁹ NÖ LWG, LGBI 6100-4. Online: www.ris.bka.gv.at.

¹⁰⁰ OÖ LWG 1994, LGBI 1/1994. Online: www.ris.bka.gv.at.

¹⁰¹ Krtn LWG, LGBI 6/1997 idF 106/2012. Online: Online: www.ris.bka.gv.at.

lit a und lit b Z 1 Krtn LWG wieder die Sicherung der Ressource Boden sowie die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln.

3.2.3 Unionsrechtliche Grundlagen der GAP

3.2.3.1 Primärrechtliche Grundlagen (Art 11 AEUV, Art 39 AEUV)

Gem Art 3 Abs 3 EUV¹⁰² wurde der Umweltschutz als eines von mehreren zentralen Zielen der Union festgelegt. Der Umweltschutz fällt gem Art 4 Abs 2 lit e AEUV in die geteilte Zuständigkeit zwischen Union und den MS. Wesentlich für die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit ist dabei der Zusammenhang mit Art 11 AEUV. Denn Art 11 AEUV legt als Auftrag fest, dass Umweltschutz bei der Festlegung und Durchführung Unionsmaßnahmen, vor allem bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, stets berücksichtigt werden muss. Der EuGH 103 hat dazu festgestellt, dass der Umweltschutz ein Ziel der GAP ist. Umweltschutzziele können daher auf Basis der Art 38 und 39 AEUV durch den Gesetzgeber im Rahmen der GAP umgesetzt werden. IdZ sind vor allem Cross Compliance und Greening zu nennen.¹⁰⁴

Der Nachhaltigkeitsgrundsatz 11 AEUV beinhaltet des Art einen zukunftsgerichteten und vorsorgenden Umweltschutz, damit die Lebensgrundlagen der heutigen als auch der zukünftigen Generation(en) gewahrt werden. 105

Das Umweltschutzziel gem Art 3 Abs 3 EUV ist aber auch iVm Art 191 AEUV¹⁰⁶ zu sehen. ¹⁰⁷ Durch Art 191 Abs 1 AEUV werden vier konkrete Umweltpolitikziele formuliert, wobei das erste und dritte Ziel davon iZm der Ernährungssouveränität und Versorgungsicherheit hervorzuheben ist. Die **Ziele des Umweltschutzes** gem Art 191 Abs 1 AEUV lauten:

¹⁰² Online: www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰³ EuGH, Rs C-428/07 (Horvath); Rs C-61/09 (Niedermaier-Schiemann).

¹⁰⁴ Holzer, Agrarrecht³, 144.

¹⁰⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 78.

¹⁰⁶ Titel XX, Umwelt.

¹⁰⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 79.

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer
 Qualität,
- Schutz der menschlichen Gesundheit,
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, sowie
- Förderung von Ma
 ßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbes zur Bekämpfung des Klimawandels.

Das Primärrecht sieht für die GAP in Art 39 AEUV einen Zielkatalog vor, welcher eine Ähnlichkeit mit jenen des österreichischen LWG 1992 besitzt. 108

Der Zielkatalog des Art 39 AEUV beinhaltet insgesamt fünf agrarpolitische Ziele, wovon die Ziele drei, vier und fünf iZm der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit von zentraler Bedeutung sind. ¹⁰⁹ Die fünf agrarpolitischen **Ziele der GAP** gem Art 39 AEUV lauten¹¹⁰:

- Erhöhung der Produktivität der Landwirtschaft,
- Erhöhung des Pro-Kopf- Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen
 Personen um eine angemessene Lebenshaltung zu sichern,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung sowie
- angemessene Verbraucherpreise.

Die relevanten drei Ziele lauten daher "Stabilisierung der Märkte", die "Sicherstellung der Versorgung" sowie "angemessene Verbraucherpreise" und sind, abgesehen vom Ziel "Stabilisierung der Märkte", rein verbraucherorientiert.¹¹¹

Im Bezug auf den zuvor genannten Zielkatalog des Art 39 AEUV ist laut *Holzer* kritisch anzumerken, dass einige heute bedeutsame Ziele darin nicht enthalten sind. Dies betrifft ua die agrarrelevanten Aspekte des Umweltschutzes gem Art

¹⁰⁹ Holzer, Agrarrecht³, 143.

¹⁰⁸ Holzer, Agrarrecht³, 136.

¹¹⁰ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 79.

¹¹¹ Holzer, Agrarrecht³, 143.

11 AEUV.¹¹² Dies ist deshalb der Fall, weil der Zielkatalog inhaltlich nie einer Anpassung unterzogen wurde.¹¹³

Der Zielkatalog der GAP ist daher nach wie vor rein ökonomisch ausgelegt und es herrscht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den Zielen der GAP, etwa der "Erhöhung der Produktivität", und jenen des Umweltschutzes. Hierbei hat ein Interessenausgleich stattzufinden, welcher eine "umweltverträgliche Landwirtschaft" zum Ergebnis haben soll.¹¹⁴

Weitere Bestimmungen iZm der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit finden sich im Sekundärrecht, insbes in der ersten und zweiten Säule der GAP.

3.2.3.2 "Erste Säule": Greening, Coss Compliance (insbes GLÖZ) und gemeinsame Marktorganisation

Ohne eine umweltgerechte nachhaltige Bewirtschaftung kann es keine Versorgungssicherheit geben. ¹¹⁵ Denn Versorgungssicherheit bedeutet, dass die Versorgung nicht nur jetzt oder in zehn Jahren sichergestellt werden soll, sondern langfristig gewährleistet wird und damit den zukünftigen Aspekt der "Enkeltauglichkeit" berücksichtigt. Daher stehen alle Bestimmungen bezgl umweltgerechter Landbewirtschaftungsmethoden im Interesse der Versorgungssicherheit. Denn wenn nicht umweltfreundlich, sprich nachhaltig, bewirtschaftet wird, ist eine langfristige Sicherung der Produktion nicht gewährleistet.

Um die folgenden wesentlichen Instrumente des Sekundärrechtes besser verstehen und einordnen zu können, wird in der folgenden Grafik (Abb 4) die sog Ökopyramide nach *Holzer* vorgestellt. Die Ökopyramide zeigt die Ökologisierung auf mehreren Ebenen des agrarrelevanten Agrarrechtes durch

-

¹¹² Holzer, Agrarrecht³, 143.

¹¹³ Holzer, Agrarrecht³, 136.

¹¹⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 79.

¹¹⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 118 und 123.

die GAP-Reform 2014-2020. Die Ökologisierung entsteht dabei durch drei zentrale Entwicklungen, nämlich durch: 116

- Rechtsharmonisierung im Fachrecht,
- zunehmende ökologische Bindung der Direktzahlungen (CC, Greening) und
- zunehmende umwelt- und klimapolitische Ausrichtung der Maßnahmen der ländlichen Entwicklung.

Abbildung 4: Ökopyramide



Basis der Ökopyramide ist das Fachrecht. Darüber liegen die Ebenen der Cross Compliance (CC), des Greening und der ländlichen Entwicklung (LE), wobei die rechtlichen bzw vertraglichen Anforderungen nach oben hin ansteigen.

3.2.3.2.1 "Greening" (VO (EU) 1307/2013)

Die Förderung von umweltfreundlichen Landbewirtschaftungsmethoden ist Gegenstand des "Greening" und ist das aktuellste Beispiel für die Einbindung von Umweltzielen in die GAP. ¹¹⁷ Durch die Einführung dieser unionsweiten obligatorischen Ökologisierungskomponente in das Direktzahlungssystem soll

_

¹¹⁶ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 37.

¹¹⁷ Holzer, Agrarrecht³, 144.

erreicht werden, dass die moderne Landwirtschaft eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sicherstellt und damit ua zum Schutz des Bodens beiträgt. 118 Das alte System der Direktzahlung mit der einheitlichen Betriebsprämie (EBP) wurde mit dem Jahr 2015 durch die VO-(EU) 1307/2013¹¹⁹ neu geregelt und die Direktzahlung in zwei Teile aufgeteilt. "Basisprämie" 120 und Erstens sog zweitens die die "Greeningprämie" 121, auch Ökologisierungsprämie oder Ökoprämie genannt. Die Ökoprämie dient der Einhaltung von Landbewirtschaftungsmethoden, welche den Klima- und Umweltschutz fördern. 122 Die Ökoprämie ist rechtlich so ausgestaltet, dass der Antragsteller bei Beantragung der Basisprämie gleichzeitig auch die (verpflichtende) Ökoprämie beantragt. Darauf kann der Antragsteller nicht freiwillig verzichten. Im Gegensatz zur CC muss der Antragsteller bereits bei Antragstellung der Betriebsprämie vorweisen, dass er die Voraussetzungen für den Erhalt der Ökoprämie erfüllt. Dazu muss der Antragsteller für jede einzelne landwirtschaftliche Parzelle Informationen zu deren Nutzung bereitstellen. 123

Die Einhaltung der umweltschutzfördernden Landbewirtschaftungsmethoden geht über die Voraussetzungen des Cross Compliance (CC) hinaus und umfasst drei Bereiche, nämlich erstens eine Diversifizierung der Anbaukulturen, zweitens eine Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) oder ökologisch gleichwertigen Maßnahmen und drittens die Erhaltung des Dauergrünlandes. 124 Die erste Greening-Auflage der Anbaudiversifizierung verpflichtet Betriebe, welche über eine Ackerfläche zwischen 10 und 30 ha verfügen, mindestens zwei Kulturpflanzenarten anzubauen, wobei die Hauptkultur maximal 75 % ausmachen darf. Bei Betrieben mit über 30 ha sind mindestens drei Hauptkulturen verpflichtend. Die zweite Greening-Auflage der ÖVF (auch als "im Umweltinteresse genutzte Flächen" bezeichnet) verfolgt eine Steigerung der Biodiversität sowie der Bodenqualität. Landwirtschaftliche

¹¹⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 90.

¹¹⁹ VO (EU) 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der GAP.

¹²⁰ Art 21 ff VO (EU) 1307/2013.

¹²¹ Art 43 ff VO (EU) 1307/2013.

¹²² Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 38 f.

¹²³ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 92.

¹²⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 92 ff.

Betriebe mit einer Ackerfläche von über 15 ha müssen mindestens 5 % ihrer Ackerfläche als OVF ausweisen. Hiervon sind jedoch Betriebe mit einem Anteil von über 75 % Dauergrünland, Wechselwiese, Kleegras oder Stilllegung ausgenommen, wenn die restliche Ackerfläche unter 30 ha liegt oder es sich überhaupt um einen Bio-Betrieb handelt. 125 Im Bezug auf "gleichwertige Maßnahmen" sieht die nationale Direktzahlungs-VO 2015¹²⁶ vor, dass die im Rahmen der Maßnahme "umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung" (UBB) vorgesehenen Maßnahmen der Einhaltung der Fruchtfolgeauflagen oder der Anlage von Biodiversitätsflächen (DIV) die 127 Die "Greening"-Auflagen erfüllen. dritte Greening-Auflage Dauergrünlanderhaltung verpflichtet MS dazu, den Dauergrünlandanteil an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche nicht um mehr als 5% absinken zu lassen. Als Vergleichsmaßstab dient das im Jahr 2012 angemeldete Dauergrünland, wobei Kleinerzeuger und biologisch wirtschaftende Betriebe nicht miteinbezogen sind. Der Grundgedanke dieser "Greening"-Maßnahme liegt darin, dass aufgrund steigender Flächenkonkurrenz durch den Anbau von Energiepflanzen ein verstärkter ökonomischer Anreiz besteht Grünland umzubrechen, wodurch jedoch der Humusgehalt und somit die CO2-Speicherkapazität des Bodens verringert wird. 128

Die Wirksamkeit des "Greening" aus umweltpolitischer Sicht ist aber aufgrund der Ausnahme von Kleinbetrieben und Betrieben mit hohem Grünlandanteil stark eingeschränkt. In Österreich liegt der Anteil der Betriebe, welche alle Greening-Auflagen erfüllen müssen, bei 24 %. Dies entspricht nur 46 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche. In der restlichen EU ist der Anteil der ausgenommenen Betriebe noch größer.¹²⁹

3.2.3.2.2 Cross Compliance (VO (EU) 1306/2013)

Durch die CC "werden grundlegende Anforderungen in Bezug auf den Umweltschutz, Klimawandel, **Erhaltung des landwirtschaftlichen und**

¹²⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 93.

¹²⁶ § 11 Direktzahlungs-VO 2015, BGBI II 2014/368.

¹²⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 94.

¹²⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 94 f.

¹²⁹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 100 f.

ökologischen Zustandes der Flächen, öffentliche Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Tierschutz in die GAP einbezogen."¹³⁰ Die CC geht über das umweltrelevante Fachrecht hinaus, indem diese Regelung im Bezug auf die Direktzahlungen sowie Beihilfen der ersten und zweiten Säule der GAP die Einhaltung der relevanten Bestimmungen des Fachrechts aber auch die Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) durch umweltgerechte Bodenbewirtschaftung fordert.¹³¹

Im Rahmen der Agrarreform 2014-2020 wurde die Cross-Compliance-Regelung in die VO (EU) 1306/2013¹³², die sog "Horizontale VO" übernommen.¹³³ Dabei wurden die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) im Anhang II der Horizontalen VO in drei Bereiche gegliedert, nämlich 1) "Umweltschutz, Klimaschutz und guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen; 2) Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie 3) Tierschutz."¹³⁴

IZm der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit sind im ersten Bereich der Horizontalen VO insbes die **GLÖZ 4 bis 6** mit dem Schwerpunkt "**Boden und Kohlenstoffspeicherung**" von zentraler Bedeutung. Die Anforderungen 4 bis 6 an den GLÖZ betreffen:¹³⁵

- GLÖZ 4: Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung;
- GLÖZ 5: Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung, angepasst an das jeweilige Standortverhältnis, um Bodenerosion zu vermeiden;
- GLÖZ 6: Erhalt des Anteils der organischen Substanz im Boden.

In Österreich wurde die EU-Vorgabe für den GLÖZ in Anlage 2 der nationalen "Horizontalen GAP-VO"¹³⁶ umgesetzt.¹³⁷ Für den GLÖZ 4 wurde festgehalten, dass für Ackerland, welches nicht für die landwirtschaftliche Produktion genutzt wird, eine Begrünung für den Zeitraum der Vegetationsperiode verpflichtend ist.

131 Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 38.

¹³⁰ Holzer, Agrarrecht³, 144.

¹³² VO (EU) 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP.

¹³³ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 41.

¹³⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 43 ff; Holzer, Agrarrecht³, 189.

¹³⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 43.

¹³⁶ VO des BMLFUW mit horizontalen Regeln für den Bereich der GAP (Horizontale GAP-VO), Fassung: 20.02.2015.

¹³⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 45.

Die Regelung des GLÖZ 5 sieht vor, dass eine Bodenbearbeitung mit landwirtschaftlichen Maschinen auf durchgefrorenen, wassergesättigten oder mit einer geschlossenen Schneedecke bedeckten Nutzflächen nicht erlaubt ist. Zuletzt sieht die GLÖZ 6 Regelung vor, dass ein Abbrennen von Stroh auf Stoppelfeldern verboten ist. In speziellen Ausnahmefällen (Witterung, Pflanzenschutz) kann jedoch eine behördliche Genehmigung beantragt werden.138

3.2.3.2.3 Gemeinsame Marktorganisation (VO (EU) 1308/2013)

Die "Gemeinsame Marktorganisation" (GMO) bildet zusammen mit den Regeln für Direktzahlungen die 1.Säule der GAP. 139 Die Agrarmarktordnung ist ein notwendiges Instrument für die Regulierung von Angebot und Nachfrage landwirtschaftlicher Produkte. 140

Die Vorschriften des Kapitels I Marktintervention, insbes die Bestimmungen über die öffentliche Intervention und die Beihilfe zur privaten Lagerhaltung tragen indirekt ebenfalls zur Versorgungssicherheit bei, indem sie darauf abzielen, die Agrarmärkte zu stabilisieren, Marktstörungen zu vermeiden und den Käufern gleichen Zugang zu den Waren zu gewährleisten. 141

Das marktpolitische Instrument der Intervention dient zur Regulierung des Preisniveaus durch Einflussnahme auf Angebot und Nachfrage, und zwar durch verpflichtenden Ankauf bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse seitens der zuständigen mitgliedsstaatlichen Interventionsstellen. Bei der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung handelt es sich um eine Beihilfe für den Produzenten für angefallene Lagerkosten. Das landwirtschaftliche Erzeugnis wird dabei nicht von der öffentlichen Hand gekauft, sondern verbleibt solange im Eigentum und

¹³⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 46 f.

¹³⁹ Holzer, Agrarrecht³, 152.

¹⁴⁰ Holzer, Agrarrecht³, 155.

¹⁴¹ VO (EU) 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Erwägungsgründe 10 und 15.

somit im Lager des Produzenten, bis sich die Marktsituation wieder beruhigt hat.¹⁴²

3.2.3.3 "Zweite Säule": Ländliche Entwicklung (LE)

Die Entwicklung des ländlichen Raumes (LE) ist die zweite Säule der GAP und hat nach der Reform der GAP 2014-2020 die VO (EU) 1305/2013 143 als Rechtsgrundlage. 144 Landwirte erbringen aufgrund der freiwilligen Teilnahme an mehrjährigen Umweltprogrammen Ökosystemleistungen, wobei die vertraglichen Verpflichtungen über die einschlägigen Bestimmungen des Fachrechts (nationales und EU-Recht), die Anforderungen der CC sowie die Greening-Voraussetzungen gehen. Aufgrund stetig steigender ökologischer Anforderungen im Fachrecht wird der Spielraum für abgeltbare freiwillige Leistungen der LE immer geringer bzw im Umkehrschluss steigt das Niveau der zu erbringenden Umweltleistungen. 145

Die LE beinhaltet gem Art 4 VO (EU) 1305/2013 drei Hauptziele: 146

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (lit a);
- Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz (lit b);
- Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und des Erhaltes von Arbeitsplätzen (lit c).

Um diese Hauptziele zu erreichen, wurden gem Art 5 VO (EU) 1305/2013 sechs Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raumes festgelegt. Davon sind insbes die Prioritäten 4 und 5 für die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit von Relevanz. Priorität 4 legt fest, dass eine Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme verfolgt wird, um etwa ua

¹⁴² Holzer, Agrarrecht³, 157.

¹⁴³ VO (EU) 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und zur Aufhebung der VO (EG) 1698/2005.

¹⁴⁴ Holzer, Agrarrecht³, 172.

¹⁴⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 39.

¹⁴⁶ *Holzer*, Agrarrecht³, 173 f.

Bodenerosion zu verhindern und eine Verbesserung der Bodenbewirtschaftung gewährleisten. Priorität 5 sieht vor. dass eine Förderung der zu Ressourceneffizienz beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft erfolgen soll, dies ua im Bereich der Förderung der Kohlenstoffspeicherung und -bindung in der Land-und Forstwirtschaft. 147 Dazu der Erhalt landwirtschaftlicher mE auch Nutzflächen zählt CO₂indirekt Speichermedium, was zu einer Sicherstellung der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit beiträgt.

Gem Art 4 lit b VO (EU) 1305/2013 soll die Förderung des ländlichen Raumes das zweite Hauptziel "Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz" unterstützen und steht damit im direkten Zusammenhang mit der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit.

Das "Programm für die LE in Österreich 2015-2020"¹⁴⁸ sieht zur Umsetzung des zweiten Hauptzieles zwei wesentliche Maßnahmen vor, nämlich Agrarumweltprogramme (ÖPUL) und Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete (AZ), welche im Folgenden kurz erörtert werden.¹⁴⁹

3.2.3.3.1 Agrarumweltprogramme (ÖPUL)

Das "Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft" (ÖPUL) soll zu einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes führen. Das ÖPUL verfolgt einen integralen, horizontalen Ansatz, der eine möglichst flächendeckende Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe zum Ziel hat. Dadurch soll auch in Zukunft durch breite, flächendeckende Maßnahmen eine angepasste Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen gewährleistet und damit eine maximale umweltschützende und -verbessernde Gesamtwirkung erreicht werden.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 436 f.

¹⁴⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 439 ff.

¹⁴⁹ Holzer, Agrarrecht³, 441 ff.

¹⁵⁰ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 443 f.

Das ÖPUL 2015 bis 2020 sieht neben der Maßnahme "Biologische Wirtschaftsweise" weitere 19 Einzelmaßnahmen vor. Eine Kernmaßnahme dabei ist die "Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (UBB). Die ÖPUL Verpflichtungen gehen über jene des Fachrechts, CC, GLÖZ sowie der Greening-Voraussetzungen hinaus.¹⁵¹

Im Vergleich mit anderen Maßnahmen der LE hat ÖPUL einen mehrjährigen Verpflichtungszeitraum. Dies deshalb, weil sich positive Umweltauswirkungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen erst nach einer gewissen Dauer ergeben.¹⁵²

3.2.3.3.2 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ)

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ) ist gem Art 31 VO (EU) 1305/2013 eine Zahlung an Landwirte in Berggebieten, oder aus anderen Gründen benachteiligten Gebieten, spezifischen zum Ausgleich entstehenden Kosten oder Einkommensverluste. Durch die AZ soll erreicht werden, dass Landwirte weiterhin diese benachteiligten und arbeitsintensiveren Flächen nachhaltig bewirtschaften und eine Pflege der Kulturlandschaft erfolgt. Im Gegensatz zu den Agrarumweltmaßnahmen ist die AZ nicht mit vertraglichen Verpflichtungen, welche über das gesetzliche Mindestmaß von Umweltanforderungen hinausgehen, verbunden. Vielmehr genügt die Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit im benachteiligten Gebiet. Die AZ soll für eine Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung dieser nachteiligen Gebiete sorgen und somit eine Verwaldung oder Bodenerosion vermeiden. Um die AZ zu erhalten muss der Landwirt zudem die gesamtbetrieblichen CC- Bestimmungen einhalten.153

In Österreich erhalten etwa zwei Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe die AZ. 154

36

¹⁵¹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 444.

¹⁵² Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 446.

¹⁵³ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 441.

¹⁵⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 442.

3.3 Agrarstrukturrecht

Das Agrarstrukturrecht hat durch das Grundverkehrsrecht, das Landpachtgesetz und das Bodenreformrecht einen indirekten Bezug auf die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit.

3.3.1 Grundverkehrsrecht

Der land- und forstwirtschaftliche Grundverkehr, dh die rechtliche Übertragung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken, ist nach der Generalklausel der Landes-Grundverkehrsgesetze nur zulässig und behördlich zu genehmigen, wenn die Übertragung entweder im allgemeinen Interesse der Erhaltung, Stärkung oder Schaffung eines leistungsfähigen Bauernstandes steht oder subsidiär der Erhaltung, Stärkung oder Schaffung eines wirtschaftlich gesunden forstwirtschaftlichen Grundbesitzes landund dient. Unter einem "leistungsfähigen Bauernstand" ist zu verstehen, dass der landwirtschaftliche Betrieb nicht nur zur Selbstversorgung, sondern darüber hinaus auch marktorientiert produziert. 155 Von der Generalklausel gibt es auch einige Ausnahmen. So braucht etwa keine grundverkehrsbehördliche es Genehmigung bei der Übergabe eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes oder bei Rechtsgeschäften zwischen Ehegatten oder nahen Verwandten. 156

Die behördliche Genehmigung einer Übertragung ist bei Vorliegen besonderer Versagungsgründe zu versagen, weil dadurch das Rechtsgeschäft nicht im öffentlichen Interesse wäre. Diese Versagungsgründe sind in den einzelnen GrundverkehrsG (GVG) der Länder demonstrativ aufgezählt. Wichtige besondere Versagungsgründe sind etwa die "spekulative Kapitalanlage" oder "mangeInde ordnungsgemäße landund forstwirtschaftliche Bewirtschaftung". In Bezug auf den ersten Versagungsgrund heißt das, dass Ackerland nicht in Hände fallen soll, welche dieses nur spekulativ horten. Im Bezug zweiten besonderen Versagungsgrund "mangeInde ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung" wurde nach

¹⁵⁵ Holzer, Agrarrecht³, 327 und 334.

¹⁵⁶ Holzer, Agrarrecht³, 336 f.

einer Entscheidung des EuGH¹⁵⁷ der früher vorhandene Versagungstatbestand der mangelnden Selbstbewirtschaftung wegen Gemeinschaftswidrigkeit 158 Kapitalverkehrsfreiheit (Verstoß gegen die aus einzelnen entfernt Grundverkehrsgesetzen und durch die "ordnungsgemäße Bewirtschaftung" ersetzt. 159 "Die ordnungsgemäße Bewirtschaftung muss nicht auf jeden Fall durch den Erwerber selbst, sondern kann auch durch einen Pächter erfolgen."160 Dadurch soll die Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen werden. 161 Dh, Flächen sichergestellt auch der Erwerb landwirtschaftlichen Grundstückes durch einen Nicht-Landwirt ist zulässig, wenn dieser mit einem langjährigen Pachtvertrag sicherstellt, dass der Pächter das Grundstück weiter bewirtschaften kann. 162

Durch das Grundverkehrsrecht wird nicht nur der Erhalt eines leistungsfähigen Bauernstandes gewährleistet, sondern auch die Bewirtschaftung der Flächen. Damit hat das Grundverkehrsrecht auch eine indirekte Wirkung auf die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit.

3.3.2 Landpachtgesetz

"Das LandpachtG (LPG) ist im Wesentlichen ein Schutzgesetz zugunsten der Pächter landwirtschaftlicher Grundstücke" 163 und hat auch einen indirekte Wirkung auf die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit. Das Landpachtrecht soll ua zu einer ausgewogenen Berücksichtigung der Interessen von Pächtern und Verpächtern sowie zu einer Mobilisierung der Pachtflächen beitragen. 164 Dh, Flächen, die nicht mehr selbst bewirtschaftet werden, sollen nicht brach liegen bleiben, sondern der Verpachtung zugeführt werden. Dies wird jedoch nur dann der Fall sein, wenn das Landpachtrecht die Interessen des Verpächters und des Pächters ausgewogen berücksichtigt. Insofern trägt das Landpachtrecht auch zur Bodenmobilität und

¹⁵⁷ Rs C-452/01, Slg 2003, I-9743 (Ospelt/Schlössle-Weissenberg-Familienstiftung).

¹⁵⁸ *Holzer*, Agrarrecht³, 338.

¹⁵⁹ Holzer, Agrarrecht³, 335 f und 337.

¹⁶⁰ Holzer, Agrarrecht³, 338.

¹⁶¹ Holzer, Agrarrecht³, 338.

¹⁶² Holzer, Agrarrecht³, 339 f.

¹⁶³ Holzer, Agrarrecht³, 359.

¹⁶⁴ Holzer, Agrarrecht³, 363.

Bodenbewirtschaftung bei. So können flächenschwächere Betriebe ihre Flächen aufstocken und müssen diese Flächen nicht zwingend zukaufen. Der Kauf von Flächen ist ohnehin aufgrund der Entwicklung des Bodens als Wertanlage im Vergleich zur Verpachtung rückläufig. 165 Somit hat das Landpachtrecht indirekt auch positive Effekte auf die Agrarproduktion bzw auf eine rationelle Betriebs- und Flächenstruktur.

3.3.3 **Bodenreformrecht**

Das Bodenreformrecht zielt darauf ab, mittels Grundstückszusammenlegung (Synonym: Kommassierung) oder Flurbereinigung, rationell bewirtschaftbare schaffen. 166 Diese Flächen zu beiden Maßnahmen Bodenreformrechts tragen somit durch ihre indirekte Wirkung zu einer rationellen Produktion damit und zur Ernährungssouveränität Versorgungsicherheit bei.

3.4 Qualitativer Bodenschutz

Nicht nur der quantitative Bodenschutz sondern auch der qualitative Bodenschutz steht im Dienst der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit. 167 Denn schadstoffbelastete Böden stehen bei Überschreiten einer bestimmten Schadschwelle für eine Nahrungs- und Futtermittelproduktion nicht zur Verfügung.

Der Verlust von qualitativen Eigenschaften des Bodens durch negative Umwelteinflüsse kann als qualitativer Bodenverbrauch bezeichnet werden. Dabei spielen Schadstoffeinträge, Bodenverdichtung und der Verlust von Bodenfruchtbarkeit durch Verringerung des Humusgehaltes eine wichtige Rolle. 168 Qualitativer Bodenschutz ist daher der nachhaltige Schutz der Fruchtbarkeit landwirtschaftlicher Böden. 169

¹⁶⁶ Holzer, Agrarrecht³, 242 ff.

¹⁶⁵ Holzer, Agrarrecht³, 359 f.

¹⁶⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 285.

¹⁶⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 132 ff.

¹⁶⁹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 146.

Zentraler Aspekt des qualitativen Bodenschutzes ist die Vermeidung von anorganischen und organischen Schadstoffeinträgen in den Boden. Bei Verdachtsflächen erhärtet sich eine Überschreitung von Richtwerten nicht einmal in 3 % der Fälle. Darüber liegen nur die Werte von alpinen Regionen bei anorganischen Schadstoffen wie Arsen, Blei und Cadmium. Alpine Böden sind vor allem durch Luftschadstoffe gefährdet. Grds sind erhöhte anorganische Werte aber hauptsächlich auf geologische Gründe zurückzuführen. Zu den organischen Schadstoffen gibt es keine ausreichende Datengrundlage.¹⁷⁰

3.4.1 Rechtsgrundlagen

Auf Europäischer Ebene gab es den Versuch, eine BodenrahmenRL zu etablieren um einen einheitlichen Bodenschutz in der EU zu verfolgen. Die BodenrahmenRL fand im Jahr 2007 jedoch keine Mehrheit und scheiterte. 171 Auf EU-Ebene gibt es daher (derzeit) keine einheitliche Regelung zum Schutz des Bodens. 172 Eine Bodenschutzstrategie gibt es aber im Rahmen der GAP in Bezug auf die CC, hier insbes den GLÖZ. Im Bereich der Abfallbewirtschaftung gibt es einige RL zur Vermeidung von Bodenkontaminationen, wie zB die KlärschlammRL, die AbfallrahmenRL oder die DeponieRL. Auch die NitratRL oder die WasserrahmenRL tragen zum Erhalt der Filterfunktion des Bodens bei. 173

Der Bodenschutz in Österreich hat keine einheitliche Rechtsgrundlage und ist daher eine Querschnittsmaterie, dh Bund und Länder haben keine einheitliche Gesamtzuständigkeit im Bereich des Bodenschutzes. Daher gibt es kein abgegrenztes in sich geschlossenes "Bodenschutzrecht". Vielmehr finden sich viele bodenschutzrelevante Bestimmungen in zahlreichen Rechtsbereichen auf Bundes- und Landesebene. 174 Sehr hohe Bodenschutzrelevanz haben nach Reischauer auf Bundesebene das DüngemittelG, die DüngemittelVO, die

¹⁷⁰ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 132 .

¹⁷¹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 136 f.

¹⁷² Norer, Bodenschutzrecht: Regelungsbestand und Alternativkonzepte, in: Norer/Holzer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016, 115.

¹⁷³ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 137 f.

¹⁷⁴ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 139 f.

KompostVO und das ForstG und auf Landesebene die BodenschutzG, die Klärschlamm- und KompostVO und die ROG. 175

"Der Bodenschutz findet sich nur in einigen wenigen Landesverfassungen (ausdrücklich) verankert, so in Krtn, OÖ und Vlbg. Was Landesnormen auf einfach-gesetzlicher Ebene angeht, kennen einzelne Bundesländer eigene Bodenschutzgesetze (Bgld, NÖ, OÖ, Sbg, Stmk), die aber keine umfassenden bodenschutzrechtlichen Regelungen enthalten." ¹⁷⁶ Die BodenschutzG der Länder beinhalten jedoch allein den Aspekt des qualitativen Bodenschutzes. Im Gegensatz dazu ist der quantitative Bodenschutz, welcher den ansteigenden unkontrollierten Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen verhindern soll, hauptsächlich Gegenstand der Raumordnungs- und RaumplanungsG der Länder. ¹⁷⁷ "Die BodenschutzG zielen primär auf die Verbesserung und Wiederherstellung der Bodengesundheit landwirtschaftlich genutzter Böden ab. Konkrete Ziele betreffen va den Schutz vor Schadstoffeinträgen, die Vermeidung von Bodenerosion und Bodenverdichtung sowie die Erhaltung bzw Verbesserung der Produktionskraft [des Bodens]."¹⁷⁸

3.4.2 Bodenzustandsüberwachung

"Bodenzustandsinventuren zählen zu den wichtigsten Instrumentarien, um Belastungen zu erkennen, damit effiziente Schutzmaßnahmen gesetzt werden können".¹⁷⁹

Die Informationen bezüglich der Schadstoffbelastungen von landwirtschaftlich genutzten Böden gründen auf flächendeckenden Bodenzustandsinventuren der Länder. Der diesbezügliche qualitative Zustand landwirtschaftlich genutzter Böden kann dabei als zufriedenstellend gewertet werden. 180 Im Bezug auf den

¹⁷⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 146.

¹⁷⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 140 ff.

¹⁷⁶ Norer, Bodenschutzrecht, 119.

¹⁷⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 147.

¹⁷⁹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 147.

¹⁸⁰ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 132.

Humusgehalt kann etwa auch festgehalten werden, dass es in den letzten Jahrzehnten messbare Zunahmen des Humusgehaltes gegeben hat. 181

3.4.3 Maßnahmen

Aufgrund von Schadstoffbelastungen, zB in der Nähe stark befahrener Straßen, oder Einbringung von belastetem Material in den Boden, können Böden für die landwirtschaftliche Produktion ungeeignet werden.¹⁸²

Eine zentrale Maßnahme des qualitativen Bodenschutzes sind Schadstoffgrenzwerte. Gem § 24 Abs 1 OÖ BodenschutzG ¹⁸³ wurde die Möglichkeit für die LReg vorgesehen, Grenzwerte für Schadstoffe (insbes Schwermetalle und organische Schadstoffe), welche die Bodengesundheit beeinträchtigen, durch VO festzulegen. Davon hat die OÖ LReg auch Gebrauch gemacht und die OÖ Bodengrenzwerte-VO 2006¹⁸⁴ erlassen. ¹⁸⁵

Gem § 24 Abs 2 OÖ BodenschutzG ist bei der Festlegung von Bodengrenzwerten zwischen Vorsorgewerten (Z 1) und Prüfwerten (Z 2) zu unterscheiden. Vorsorgewerte sind Grenzwerte, bei deren Überschreitung der Eintrag von Schadstoffen zur Wahrung der Bodengesundheit einzuschränken ist. Prüfwerte sind jene über den jeweiligen Vorsorgewerten liegende Bodengrenzwerte, bei denen festzustellen ist, ob eine Beeinträchtigung der Bodengesundheit vorliegt und eine Nutzungsbeschränkung erforderlich wird. Die OÖ Bodengrenzwerte-VO 2006 sieht gem § 1 leg cit für Blei einen Vorsorgewert von 100 mg/kg luftgetrockneten Boden bzw gem § 4 leg cit einen Prüfwert für Blei von 200 mg/kg luftgetrockneten Boden vor. Weitere Vorsorgeund Prüfwerte gibt es für die Schadstoffe Cadmium, Chrom, Kupfer, Nickel, Quecksilber und Zink.

"Das OÖ BodenschutzG ermöglicht es der Behörde, die Bodennutzung für die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln zur Gänze (Nutzungsverbot) oder für bestimmte Nahrungs- und Futtermittel (Nutzungsbeschränkung) zu

-

¹⁸¹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 134 f.

¹⁸² Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 133.

¹⁸³ Landesgesetz über die Erhaltung und den Schutz des Bodens vor schädlichen Einflüssen sowie über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln – OÖ Bodenschutzgesetz 1991, LGBI 1997/63 idF 2014/3.

¹⁸⁴ LGBI 2006/50.

¹⁸⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 148.

untersagen, wenn bei Bodenuntersuchungen eine Überschreitung der Grenzwerte festgestellt wird oder die Bodengesundheit durch sonstige Schadstoffe in einem solchen Ausmaß beeinträchtigt ist, dass der Boden für die Produktion von (bestimmten) Nahrungs- und Futtermitteln ungeeignet ist."¹⁸⁶ Der Boden ist gem § 28 Abs 1 OÖ BodenschutzG dann nicht für die Produktion geeignet, wenn zu erwarten ist, dass Ernteprodukte als Nahrungs- und Futtermittel eine Beeinträchtigung der menschlichen oder tierischen Gesundheit zur Folge hätten. Gem Abs 2 leg cit sollen solche für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion ungeeigneten Flächen für die Biomasseproduktion genutzt werden.

Zum qualitativen Bodenschutz tragen neben dem Anbauverbot bzw der Nutzungsbeschränkung bei Überschreitung von Bodengrenzwerten nach dem OÖ BodenschutzG auch Düngegrundsätze, Regelungen zur Ausbringung von Klärschlamm, Kompost oder Senkgrubenräumgut sowie Beratungs- und Versuchsleistungen bei. 187

¹⁸⁶ *Holzer/Reischauer*, Agrarumweltrecht, 148.

¹⁸⁷ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 148 ff.

3.5 Quantitativer Bodenschutz

Zentrale Bedeutung für die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit hat der quantitative Bodenschutz, dessen Ziel die langfristige Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen ist. Instrumente, welche zur Sicherung landwirtschaftlicher Nutzflächen beitragen, finden sich insbes Raumordnungsrecht. In diesem Kapitel daher das wird auf Raumordnungsrecht, die rechtlichen Instrumente zur Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen die Kulturflächenschutzgesetze sowie eingegangen.

3.5.1 Raumordnungsrecht

3.5.1.1 Allgemeines

in die Zuständigkeit der Länder fallende Raumordnungs-Raumplanungsrecht hat für landwirtschaftliche Betriebe eine zentrale Bedeutung. Zum einen dient es der Sicherung umweltfreundlicher Lebensbereiche, zum anderen der Sicherung von Flächen für eine ungestörte landwirtschaftliche Nutzung und der Verhinderung oder Minimierung von raumbezogenen Konflikten. Insbes wird ein starker Umweltbezug der Raumordnung dadurch ersichtlich, dass die örtliche Raumplanung gem Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt. Die Gemeinden haben ihre Raumplanung durch örtliche Raumordnungsprogramme und Flächenwidmungspläne zu konkretisieren. Den Gemeinden kommt daher für die Sicherung von Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung eine große Verantwortung zu. 189

Die Gemeinde ist bei Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich wie etwa der örtlichen Raumplanung zum Unterschied von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches weisungsfrei. 190 Die örtliche Raumplanung zählt neben der örtlichen Baupolizei zur wichtigsten Kompetenz einer

-

¹⁸⁸ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 268.

¹⁸⁹ Holzer, Agrarrecht³, 418.

¹⁹⁰ *Huber*, Die Rolle der Gemeinden als Träger der örtlichen Raumplanung, in: *Holzer* (Hrsg), Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008, 59.

Gemeinde. Dies unter anderem deshalb, weil der Siedlungsraum begrenzt ist, die Rechtsgrundlagen komplex sind und die Vollziehung ein hohes Maß an rechtlichem, ökologischem, wirtschaftlichem, sozialem sowie technischem Verständnis erfordert. "Planungsfehler in diesem Bereich sind meistens von langfristiger Auswirkung und kaum reversibel."¹⁹¹

Grundsätzlich gibt es in der Verwaltung einer Gemeinde drei wesentliche Organe, nämlich den Bürgermeister, den Gemeindevorstand sowie den Gemeinderat. Der Gemeinderat hat die Befugnis zum Erlass von rechtlich verbindlichen VO und ist somit das "legislative" Organ der Gemeinde. Dem Bürgermeister kommt der Vollzug dieser Rechtsakte zu, er ist daher das exekutive Organ. In der Praxis kommt dem Bürgermeister jedoch insofern verstärkte Bedeutung zu, als dieser auch den legislativen Ablauf durch das Einbringen von Beschlussvorlagen steuern kann. Dem Bürgermeister kommt aufgrund seiner weitreichenden Kompetenzen, etwa als Vorsitzender des Gemeinderates und als Vollzugsorgan der Gemeinde als Baubehörde eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Raumordnung zu. Durch diese zentrale Rolle des Bürgermeisters hängt die Qualität der Raumordnung auf kommunaler Ebene sehr stark von dessen individueller Einschätzung von raumplanerischen Erfordernissen und Problemen oder aber überhaupt von der Wahrnehmung solcher ab.¹⁹²

Die Wirksamkeit von Maßnahmen der Raumordnung und die Erreichung planungsrelevanter Ziele hängen neben einzelnen politischen Akteuren jedoch wesentlich von den rechtlichen Rahmenbedingungen ab. Außerdem sind Eingriffe in bestehende Verhältnisse durch Akte der Raumordnung aufgrund der Unverletzlichkeit des Eigentums gem Art 5 StGG nur eingeschränkt möglich, wodurch die Raumplanung ihre Gestaltungswirkung hauptsächlich in der zukünftigen Entwicklung entfaltet.¹⁹³

¹⁹¹ Huber, Die Rolle der Gemeinden als Träger der örtlichen Raumplanung, 62 f.

¹⁹² *Marik-Lebeck*, Raumordnung in der Kommunalpolitik: Akteure – Entscheidungen – Umsetzung, 2007, 39 ff.

¹⁹³ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 227.

3.5.1.2 Agrarrelevante Raumordnungsziele

Eine genaue Festlegung von Widmungskategorien für die jeweiligen Gemeindeflächen ist auf Gesetzesebene grds nicht möglich. Vielmehr erfolgt eine solche Determinierung der überörtlichen sowie örtlichen Flächennutzungsplanung durch "finale Programmierung", dh durch das Festsetzen von Zielen und Verfahrensvorschriften.¹⁹⁴

In Bezug auf die Landwirtschaft sind zum einen allgemeine Leitziele mit Agrarrelevanz sowie zum anderen spezifische für die Landwirtschaft festgelegte Ziele zu beachten. 195

Als agrarrelevante Leitziele in den Raumordnungsgesetzen (ROG) sind unter anderem die sparsame Verwendung der Bodenreserve als auch die Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige (so etwa in NÖ), lebensfähige oder auch existenzfähige Land- und Forstwirtschaft angeführt. In einem überörtlichen Raumordnungsprogramm von NÖ besteht etwa die Möglichkeit der Festlegung von Offenlandflächen zur Erhaltung offener 196 unbewaldeter Landschaftsteile. Zu den agrarspezifischen Raumordnungszielen zählt nach dem NÖ ROG die Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft 197 sowie die Sicherung land- und forstwirtschaftlich geeigneter Nutzflächen, wobei nicht nur auf die momentane Nahrungsmittelproduktion zu achten ist sondern auch auf Krisenzeiten, die Biomasseproduktion sowie den Erhalt der Kulturlandschaft Rücksicht genommen werden muss. 198

IdZ ist auf die Planungsrichtlinien der örtlichen Raumplanung von Gemeinden gem § 14 Abs 2 NÖ ROG zu verweisen. Dadurch erfahren die zuvor genannten agrarspezifischen Raumordnungsziele eine wesentliche Konkretisierung. 199 Für die Landwirtschaft sind folgende Planungsrichtlinien von wesentlicher Bedeutung: "Die bei der Erstellung von Flächenwidmungsplänen zu beachtenden Planungsrichtlinien verpflichten die Gemeinden, die für die landund forstwirtschaftliche Produktion wertvollen Flächen, das sind sowohl

¹⁹⁴ Holzer, Agrarrecht³, 418.

¹⁹⁵ Holzer, Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, 21 ff.

¹⁹⁶ § 20 Abs 8 NÖ ROG.

¹⁹⁷ § 1 Abs 2 Z 3 lit f NÖ ROG.

¹⁹⁸ § 1 Abs 2 Z 3 lit g NÖ ROG; zum Agrarflächenschutz siehe auch *Wytrzens*, Agrarplanung, 446 ff.

¹⁹⁹ Holzer, Agrarrecht³, 419.

- die gut geeigneten Standorte land- und forstwirtschaftlicher Betriebe als auch
- Produktionsflächen mit guter Bonität für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sicherzustellen, soweit nicht andere Ziele Vorrang haben."²⁰⁰

Zur Einschränkung "[...], soweit nicht andere Ziele Vorrang haben" ist festzuhalten. dass die Zielprioritäten von der jeweiligen aktuellen Grundorientierung der Raumordnung und somit von den Interessen bzw Wertungen gesellschaftlichen derjenigen abhängen, welche die Raumordnungsgesetze in der kommunalen Planungspraxis umzusetzen haben. Die Gemeinden haben so in ihrer Planung oft andere Ziele, wie etwa die Sicherstellung der räumlichen Voraussetzungen für Siedlungen, Gewerbe oder Industrie, dem Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen vorgezogen und die landwirtschaftlichen Flächen bloß als Restflächen, sog Residualflächen, angesehen.201

Der landwirtschaftlich genutzte Boden erfährt mit Ausnahme von vagen Zielbestimmungen in den Raumordnungsgesetzen keinen hinreichenden Schutz vor Umnutzungen. Oft wird die landwirtschaftliche Ressource Boden bei einer Interessenabwägung kaum berücksichtigt. "Um die noch vorhandenen landwirtschaftlichen Produktionsflächen für die Zukunft zu sichern und bei Umnutzungen eine Interessenabwägung zu gewährleisten, ist ein rechtlicher Schutz von Böden erforderlich."²⁰²

Im Bezug auf " [...], soweit nicht andere Ziele Vorrang haben", ist weiters festzuhalten, dass ein Vorrang anderer Ziele bei sonstiger Gesetzwidrigkeit eines Flächenwidmungsplanes in den Entscheidungsgrundlagen ausreichend dargestellt und begründet werden muss.²⁰³

Der erste entscheidende Akt der raumplanerischen Tätigkeit in ländlichen Gebieten ist daher, im Rahmen der Grundlagenforschung das vorhandene Potential an landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erheben und jene Flächen

²⁰⁰ Holzer, Agrarrecht³, 419; § 14 Abs 2 Z 2 NÖ ROG.

²⁰¹ Holzer, Bodenverbrauch, 138.

²⁰² BMLFUW, Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Böden – Maßnahmenvorschläge, 2015, 9. Online: https://www.bmlfuw.gv.at/land/produktion-

maerkte/pflanzliche-produktion/boden-duengung/Bodenverbrauch.html, Stand: 10.10.2015.

²⁰³ Holzer, Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, 22.

möglichst genau zu beschreiben, die auch in Zukunft ausschließlich oder überwiegend der landwirtschaftliche Bodennutzung vorbehalten bleiben sollen.²⁰⁴

3.5.1.3 Leitziele des NÖ Raumordnungsgesetzes

Das NÖ ROG beinhaltet einen Katalog von allgemeinen Leitzielen bzw. Grundsätzen, welche für die überörtliche als auch örtliche Raumplanung von Relevanz sind. ²⁰⁵ Das NÖ ROG beinhaltet gem § 1 Abs 2 neben generellen Leitzielen auch besondere Leitziele der örtlichen wie auch überörtlichen Raumordnung. Diese sind im Rahmen der Vollziehung des Gesetzes zu beachten. IZm der Ressource Boden und Versorgungssicherheit sind folgende Ziele von Relevanz:

zu den generellen Zielen zählen ua die Ausrichtung der Maßnahmen der Raumordnung auf eine schonende Verwendung der natürlichen Ressourcen, als auch die Sicherung von Gebieten mit besonderen Standorteignungen für deren jeweiligen Zweck und Freihaltung dieser Gebiete von wesentlichen Beeinträchtigungen.²⁰⁶

Bei den besonderen Zielen wird unterschieden in Leitziele für die überörtliche und örtliche Raumplanung. In Bezug auf den Boden ist vor allem ein besonderes Leitziel der örtlichen Raumordnung hervorzuheben, nämlich dass eine Verwendung von für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeigneten Böden für andere Widmungen nur dann zulässig ist, 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.²⁰⁷ Das angeführte Raumordnungsziel hat in Verbindung mit den Widmungs- und Nutzungsarten zur Folge, dass dies eine weitgehende inhaltliche Festlegung des Flächenwidmungsplanes (FWP) darstellt. Anders ausgedrückt heißt das, dass Böden, welche für die landwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeignet sind, grundsätzlich mit der

²⁰⁴ Wytrzens, Agrarplanung, 447.

²⁰⁵ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 158.

²⁰⁶ § 1 Abs 2 Z 1 lit b und d NÖ ROG 2014.

²⁰⁷ § 1 Abs 2 Z 3 lit g NÖ ROG 2014.

im Gesetz vorhandenen Grünlandnutzung auszuweisen sind. Falls andere Flächen nicht zur Verfügung stehen, können, wie schon zuvor aufgezeigt, nach dem NÖ ROG auch andere Nutzungen vorgesehen werden. Jedoch ist dabei Ausweisung im **FWP** vor einer konkreten festzustellen. Inanspruchnahme landwirtschaftlich wertvoller Böden für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung andere Flächen vorhanden wären. 208

Das zuvor beschriebene besondere Leitziel der örtlichen Raumordnung ist iVm dem örtlichen Raumordnungsprogramm einer Gemeinde zu sehen. 209 Eine Gemeinde hat als Grundlage für die Aufstellung oder Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes den Zustand des Gemeindegebietes durch Untersuchung der naturräumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten zu erforschen und deren Veränderungen beobachten. Die Ergebnisse dieser Grundlagenforschung sind zu dokumentieren. Das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten und unbebauten Flächen ist in einer Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand zu halten und der LReg auf Anfrage bekannt zu geben. Die Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen hat dabei alle Umstände und Analysen zu enthalten, welche die Festlegungen des örtlichen Raumordnungsprogrammes in nachvollziehbarer Weise begründen.²¹⁰

daher Raumordnungsziele verpflichten die planende landwirtschaftliche Nutzflächen und Hofstellen (Wohn- und Betriebsgebäude) in der Grundlagenforschung zu erheben und entsprechend zu berücksichtigen.²¹¹ Die Leitziele sind ein Maßstab bei der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit des erlassenen Planes durch die Aufsichtsbehörde wie auch bei einer verfassungsgerichtlichen Prüfung.²¹²

Die aufsichtsbehördliche Genehmigung bzw deren Untersagung von örtlichen Raumplänen unterliegt gesetzlichen Gründen. Diese sind im NÖ ROG in § 24 Abs 11 geregelt. Durch eine taxative Aufzählung von Paragraphen gem Z 4 leg cit, kann eine Untersagung der Genehmigung nicht auf die allgemeinen

²⁰⁸ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 133.

²⁰⁹ § 1 Abs 2 Z 3 iVm § 13 NÖ ROG 2014.

²¹⁰ § 13 Abs 5 NÖ ROG 2014.

²¹¹ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 135.

²¹² Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 175.

Raumordnungsziele (§ 1) gestützt werden. ²¹³ Wohl aber bildet ein Widerspruch zu den Planungsrichtlinien des § 14 Abs 1 und 2 NÖ ROG, die auch den Schutz wertvoller landwirtschaftlicher Produktionsflächen umfassen (Abs 2 Z 1 und 2), einen Grund für die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, die in der Praxis allerdings nur äußerst selten ausgesprochen wird.

Der VfGH²¹⁴ hat in Bezug auf die Grundlagenforschung darauf hingewiesen, dass Planungsmaßnahmen, vor allem der Flächenwidmungsplan, streng dahingehend zu prüfen sind, ob die Entscheidungsgrundlagen ausreichend erkennbar sind. 215 Dabei hat die planerlassende Gemeinde dafür Sorge zu tragen, dass die im Gesetz vorgesehene Grundlagenforschung zur Gewinnung ausreichender Entscheidungsgrundlagen durchgeführt wird. Denn nur anhand von nachvollziehbaren Entscheidungsgrundlagen kann rechtlich abgeleitet werden, ob ein Flächenwidmungsplan dem vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht. Ein Mangel bei der Grundlagenforschung hat daher die Konseguenz, dass dem darauf folgendem Plan der Fehler der Rechtswidrigkeit²¹⁶ anhaftet.²¹⁷ Die Kriterien der Grundlagenforschung beziehen sich meist auf größere Bereiche. Jedoch wenn es besondere, für die gesetzlichen Raumordnungsziele relevante einzelne Flächen gibt, haben diese in der Grundlagenforschung Eingang zu finden. So hat die Grundlagenforschung einerseits jene Flächen zu berücksichtigen, welche für die Land- und Forstwirtschaft wertvoll (unbebaut) sind, und andererseits auch die Standorte der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe in die Bestandsanalyse aufzunehmen. Daher hat Flächenwidmungsplan bzw bereits das örtliche Raumordnungsprogramm die für die landwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeigneten Flächen als auch einen landwirtschaftlichen Betriebsstättenplan zu beinhalten. 218

Um optimale Entscheidungen treffen zu können, braucht es qualitativ hochwertige Planungsgrundlagen. Dabei ist eine regelmäßige Aktualisierung

_

²¹³ Holzer, Die Land- und Forstwirtschaft im Spannungsfeld der örtlichen Raumplanung, Schriftenreihe Club Niederösterreich, 1/1981, 28 f.

²¹⁴ Vfsla 8280/1987.

²¹⁵ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, in: *Hauer/Nußbaumer* (Hrsg): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, 2006, 121.

²¹⁶ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 121.

²¹⁷ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 154 f.

²¹⁸ *Holzer*, Agrar- Raumplanungsrecht, 155; *Holzer*, Die Land- und Forstwirtschaft im Spannungsfeld der örtlichen Raumplanung, Schriftenreihe Club Niederösterreich, 1/1981, 20 f.

dieser Planungsgrundlagen notwendig, aber aufgrund finanziell eingeschränkter Möglichkeiten vor allem in kleineren Gemeinden²¹⁹ nicht immer einfach. Dazu kommt ein weiteres Problem: "Der Horizont der Entwicklungs- und Ordnungsplanung endet zumeist an der Gemeindegrenze, wie zahlreiche Planungsgrundlagen zeigen, die als Inselkarten die Umgebung des Gemeindegebietes vollkommen ausblenden. [...] Die meisten Gemeinden sehen keine Notwendigkeit zur Abstimmung ihrer Planungen mit den benachbarten Kommunen, die politisch nur schwer zu verkaufen sind, insbesondere wenn sie nicht auf Gegenseitigkeit beruhen."²²⁰

3.5.1.4 Planungsrechtliche Instrumente

3.5.1.4.1 Abgrenzung örtliche und überörtliche Raumplanung

Das B-VG unterscheidet zwischen örtlicher und überörtlicher Raumplanung. Der Gemeinde obliegt im eigenen Wirkungsbereich gem Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG die Besorgung der örtlichen Raumplanung. ²²¹ Zur Abgrenzung zwischen örtlicher und überörtlicher Raumplanung ist Art 118 Abs 2 B-VG maßgeblich. "Eine Planungsmaßnahme zählt danach dann zur örtlichen Raumplanung, ist also der Gemeinde vorbehalten, wenn sie im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet ist, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden."²²²

Die örtliche Raumplanung ist der überörtlichen Raumplanung untergeordnet und hat dadurch die übergeordneten Interessen zu berücksichtigen. Der Landesgesetzgeber hat die überörtlichen Interessen als auch die geeigneten rechtlichen Instrumente zu deren Durchsetzung gegenüber den Gemeinden festzulegen.²²³

So hat die überörtliche Raumplanung die grundsätzlich angestrebten Ziele festzulegen und die dazu notwendigen Maßnahmen zu nennen. Eine parzellengenaue Widmungsvorgabe durch die überörtliche Raumplanung ist

-

²¹⁹ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, FN 122.

²²⁰ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 108.

²²¹ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 108.

²²² VfSlg 11633/1988.

²²³ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 109.

grundsätzlich nicht vorgesehen. Eine parzellenscharfe überörtliche Vorgabe ist nach der hL nur in bestimmten Ausnahmefällen möglich.²²⁴ Es lässt sich aus der Lehre 225 ableiten, dass die überörtliche Raumplanung bei überörtlichen Interessen in den raumplanerischen Bereich der Gemeinde eingreifen kann. Der Eingriff in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde darf dabei jedoch nur bis zu einem gewissen Grad erfolgen. Eine vollständige Umgehung des ist ausgeschlossen. 226 eigenen Wirkungsbereiches parzellengenaue überörtliche Widmungsvorgabe gem Art 118 Abs 4 B-VG zwar möglich, aber nur wenn sich diese auf bestimmte einzelne Gebiete bezieht und der Gemeinde für das restliche Gemeindegebiet ihre Autonomie bei der Raumplanung verbleibt. 227 IdZ ist auf das rechtliche Instrument der landwirtschaftlichen Vorrangflächen (siehe dazu Kapitel 3.5.2.4 "Landwirtschaftliche Vorrangflächen") hinzuweisen, welche auf der Grundlage eines überörtlichen Raumordnungsprogrammes ausgewiesen werden.

Die Verwaltungsaufgabe, zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Agrarstruktur bestimmte, hierfür besonders geeignete Flächen als landwirtschaftliche Vorrangzonen (Offenlandflächen) zur ausschließlich landwirtschaftlichen Nutzung auszuweisen, liegt im überörtlichen öffentlichen Interesse an der Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen Landwirtschaft und ist keine gemäß Art 118 Abs 2 B-VG von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehende Aufgabe²²⁸. Gemeinden können aber nach dem NÖ ROG durch ein überörtliches Raumordnungsprogramm dazu ermächtigt werden, im übertragenen Wirkungsbereich Offenlandflächen für offene und unbewaldete Landschaftsteile festzulegen, die typische Elemente der erhaltenswerten Kulturlandschaft bilden und aus Gründen der Agrarstruktur, des Fremdenverkehrs, der Siedlungsstrukturen sowie des Orts- und Landschaftsbildes auch weiterhin offen bleiben sollen 229. Im Übrigen gilt der Grundsatz, dass die Festlegung von landwirtschaftlichen Vorrangzonen auf örtlicher Planungsebene allfälliger unter Beachtung überörtlicher Planungsvorgaben zu erfolgen hat.

²²⁴ Berger, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung (2008) 152.

²²⁵ Vgl etwa *Holzer*, Agrar- Raumplanungsrecht, 212.

²²⁶ Berger, Netzwerk Raumplanung, 156 mwN.

²²⁷ Berger, Netzwerk Raumplanung, 158.

²²⁸ VfSLg 17781.

²²⁹ § 20 Abs 8 NÖ ROG 2014; vgl *Holzer/Reischauer*, Agrarumweltrecht, 288.

3.5.1.4.2 Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung

Die Gemeinde hat in Übereinstimmung mit dem Landesraumordnungsprogramm ein örtliches Entwicklungsprogramm festzulegen, welches weiterer Folge Grundlage in die für Flächenwidmungsplan (FWP) darstellt. Aufgrund des FWP erlässt die Gemeinde sodann den rechtlich untergeordneten Bebauungsplan.²³⁰

Mittels der Planungsinstrumente des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes erfolgt innerhalb der Gemeinde die Übersetzung von abstrakten Raumordnungszielen in konkrete Maßnahmen. Die Instrumente des Flächenwidmungs-Bebauungsplanes regeln und rechtsverbindlich die zulässige Flächennutzung für das ganze Gemeindegebiet bzw die Art der Beide Instrumente werden vom Gemeinderat durch VO Bebauung. beschlossen. Jede Nutzungsänderung muss sodann mit dem **FWP** übereinstimmen.²³¹

Da die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne Instrumente der örtlichen Raumplanung sind, und daher gem Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde liegen, hat das Land keinen unmittelbaren Einfluss auf den Inhalt der erlassenen Pläne. Jedoch besteht ein Aufsichtsrecht über die Gemeinden dahingehend, dass vom Land gem Art 119a Abs 1 B-VG geprüft wird, ob die Gemeinde bei der Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die Gesetze und VO (insbes regionale ROP) nicht verletzt, vor allem ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr obliegenden Verpflichtungen erfüllt. Die Gemeinde hat zudem auch die Pflicht, gem Art 119 Abs 6 B-VG die in ihrem Wirkungsbereich erlassenen VO der Aufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen. Falls die Gemeinde einzelne Maßnahmen in ihrem eigenen Wirkungsbereich treffen möchte, wodurch überörtliche Interessen in einem besonderem Ausmaß betroffen sind, bedarf dies grds gem Art 119a Abs 8 Beiner Genehmigung der Aufsichtsbehörde, aber nur wenn ein entsprechendes Gesetz dies auch vorsieht. Der VfGH²³² hat dazu erkannt, dass. wenn es solche überörtlichen Interessen gibt, ein

²³⁰ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 112.

²³¹ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 38 f.

²³² VfSlg 11163/1986.

Genehmigungsvorbehalt bei FWP möglich ist, sodass sich diese im Endeffekt problemlos in die überörtlichen Interessen einfügen.²³³

Die Aufsichtspflicht der LReg beschränkt sich nur auf die grundsätzliche Gesetzmäßigkeit der Vorhaben und kann darüber hinaus keine inhaltlichen Vorgaben mehr verlangen. ²³⁴ Eine strengere Handhabung der Aufsichtspflicht wäre aus fachlicher Sicht wünschenswert, da das Verständnis für die Wichtigkeit der Koordination von raumordnerischen Maßnahmen auf überörtlicher Ebene bei den Gemeinden nur schwach ausgeprägt ist. Viele Gemeinden haben in der Vergangenheit zu sehr ihre Einzelinteressen gefördert, sodass dies auf längeren Zeitraum gesehen zu negativen Auswirkungen geführt hat. Als Beispiel kann die Ausweisung von zu viel Bauland genannt werden, wodurch der Gemeinde hohe Vorfinanzierungskosten für Infrastruktur entstanden, welche bei einigen Gemeinden zur völligen Überschuldung bis hin zur Landesaufsicht des Gemeindehaushalts geführt haben. ²³⁵

3.5.1.4.2.1 Örtliches Raumordnungsprogramm

Das örtliche Raumordnungsprogramm umfasst in NÖ die Grundlagenforschung, das örtliche Entwicklungskonzept sowie den Flächenwidmungsplan.²³⁶

Die Gemeinden haben als erstes ein örtliches Raumordnungsprogramm zu erstellen. Dieses Programm umfasst eine längere Zeitspanne, ist Grundlage für den Handlungsrahmen einer gezielten Entwicklung des Gemeindegebietes und schlussendlich auch Basis für den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan. Das örtliche Raumordnungsprogramm beinhaltet noch keine konkreten Widmungen, sondern nur grundsätzliche Aussagen zur Siedlungsentwicklung und der Unterteilung der Bauflächen. Der gesetzliche Mindestinhalt des örtlichen Raumordnungsprogrammes umfasst eine Schätzung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, ein Baulandkonzept aufgrund des daraus erwarteten Baulandbedarfes, ein Verkehrskonzept, ein Infastrukturkonzept für Wasser- und Energieversorgung sowie Abwasserentsorgung und ein Grünlandkonzept mit

²³³ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 124.

²³⁴ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 37 f.

²³⁵ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 43.

²³⁶ Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich, Online: http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=16, Stand: 2.5.2016.

Freiräumen für die Landwirtschaft und die Naherholungsgebiete. ²³⁷ IZm den Raumordnungszielen hat das örtliche Raumordnungsprogramm konkret die für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Böden zu kennzeichnen. Eine bloße Wiederholung von gesetzlichen Raumordnungsgrundsätzen im örtlichen Raumordnungsprogramm würde nicht ausreichend sein, da dieses Programm eine Konkretisierungsfunktion für den FWP hat. ²³⁸

Das örtliche Raumordnungsprogramm enthält zwei wesentliche Bestandteile, nämlich das örtliche Entwicklungskonzept und den FWP. Der Bestandteil des örtlichen Entwicklungskonzeptes wird als VO vom Gemeinderat beschlossen und von der LReg mittels Bescheid genehmigt. Die Widmungen des FWP haben sodann in Übereinstimmung mit dem örtlichen Entwicklungskonzept zu erfolgen. Das örtliche Entwicklungskonzept stellt die Grundlage dar, die eine nachvollziehbare Entscheidungshilfe für Raumordnungsfragen jeglicher Art der Gemeinde darstellt. Der Zeithorizont des örtlichen Entwicklungskonzeptes beträgt mindestens zehn Jahre und beinhaltet somit längerfristige raumordnerische Ziele einer Gemeinde.²³⁹

Es werden im örtlichen Raumordnungsprogramm also jene Flächen allgemein sein. welche einerseits zu kennzeichnen wegen ihrer Bonität landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten sind und andererseits auch jene Flächen, welche für eine verbesserte landwirtschaftliche Betriebsstruktur sorgen können. "In Konkretisierung der allgemeinen Zielsetzung der Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landund Forstwirtschaft, sollte gegenüber dem Flächenwidmungsplan auch die Festlegung des Zieles der anzustrebenden Erhaltung der Funktionsfähigkeit der bestehenden land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nicht fehlen."240

Raumordnungsprogramm Das örtliche ist nach einigen Landesraumordnungsgesetzen als VO zu erlassen. Dies ist etwa in NÖ der Fall.²⁴¹ Gem § 24 Abs 9 NÖ ROG 2014 obliegt dem Gemeinderat die Erlassung VO Raumordnungsprogramm. der über das örtliche Das örtliche Raumordnungsprogramm bedarf in NÖ des Weiteren der Genehmigung der

55

²³⁷ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 112.

²³⁸ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 134.

²³⁹ Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich, Online: http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=25, Stand: 2.5.2016.

²⁴⁰ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 153.

²⁴¹ § 13 Abs 1 NÖ ROG 2014.

LReg. Die LReg kann diese Genehmigung etwa dann verweigern, wenn es einem überörtlichen Raumordnungsprogramm widerspricht. Die Genehmigung ist ua dann zu versagen, wenn ein Widerspruch zwischen dem örtlichen Raumordnungsprogramm und somit auch dem FWP mit dem überörtlichen Raumordnungsprogramm oder aber auch (ausdrücklich) den Planungsrichtlinien gem § 14 Abs 2 NÖ ROG besteht.²⁴²

Durch das örtliche Raumordnungsprogramm sollte eine "Widmung auf Vorrat" erschwert sein, da das Programm an nachvollziehbare Kennwerte demographischer und ökonomischer Entwicklung gebunden ist.²⁴³

Jedoch zeigte die Praxis auch auf, dass vor allem aus politischen Rücksichten im örtlichen Raumordnungsprogramm festgelegte Ziele nicht immer konsequent eingehalten werden und dann auch Widmungen vorgenommen werden, welche sogar im Widerspruch zu einmal festgelegten Zielen stehen.²⁴⁴

3.5.1.4.2.2 Flächenwidmungsplan (FWP)

Der Flächenwidmungsplan (FWP) stellt das zentrale Planungsinstrument der örtlichen Raumplanung dar. Durch den FWP wird die Art der Bodennutzung (Widmung) konkreter Flächen rechtsverbindlich festgelegt. Durch diese Widmung hat der jeweilige Grundeigentümer zwar kein Umsetzungsgebot, dh der Eigentümer muss nicht zB auf einer Bauland-Wohngebiet gewidmeten Fläche ein Gebäude errichten, jedoch hindert ihn die Widmung daran, sein Grundstück anders zu nützen als dies der FWP vorsieht (sog Negativplanung). Eine bestehende landwirtschaftliche Nutzung wird aber durch die Widmung der Fläche als Bauland nicht berührt. Die Gemeinden haben die Verpflichtung, für das gesamte Gemeindegebiet einen flächendeckenden FWP zu erstellen und darin parzellengenau auszuweisen, welche Fläche als Bauland, Grünland oder Verkehrsfläche gewidmet ist. Welche Widmungskategorien es gibt und welche Bauvorhaben in diesen Widmungskategorien zulässig sind, wird durch das Landes-Raumordnungsgesetz festgelegt. jeweilige Aufgrund länderspezifischen Ausgestaltungen der Widmungskategorien kann zumindest

²⁴⁴ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 104.

56

²⁴² § 24 Abs 11 NÖ ROG 2014; *Holzer*, Agrar- Raumplanungsrecht, 175.

²⁴³ Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik, 39.

eine grobe Einteilung in Bauland, Grünland und Verkehrsfläche gemacht werden.²⁴⁵

Der FWP ist nach stRsp des VfGH eine Verordnung iSd Art 18 Abs 2 B-VG, und dies auch dann, wenn der FWP bloß eine Änderung der Widmung eines einzelnen Grundstückes als Inhalt hat. Aufgrund des Verordnungscharakters des FWP hat niemand, auch nicht der Grundeigentümer, einen Rechtsanspruch auf Erlassung eines FWP bzw Anspruch auf eine bestimmte Widmung.²⁴⁶

Damit ein FWP dem zentralen agrarpolitischen Planungsziel²⁴⁷ des NÖ ROG zur Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft Rechnung tragen kann, hat dieser zum einen die für die landwirtschaftliche Produktion wertvollen Böden als Grünland für die landwirtschaftliche Nutzung sicherzustellen, zum anderen aber auch die für die landwirtschaftliche Produktion erforderlichen Betriebsflächen (Wohn- und Wirtschaftsgebäude) auszuweisen, welche einen funktionsadäquaten Fortbestand raumordnungsrechtlich sicherstellen, es sei denn, ein öffentliches Interesse an einer anderen Nutzung überwiegt.²⁴⁸

Im Bezug auf die Sicherung von landwirtschaftlich wertvollen Böden für die landwirtschaftliche Nutzung ist nach dem Wortlaut des NÖ ROG eine Divergenz festzumachen, welche kurz aufgezeigt wird. Zum einen hält das NÖ ROG gem § 1 Abs 2 Z 3 lit g das besondere örtliche Leitziel fest, dass eine Verwendung von für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeigneten Böden für andere Widmungen nur dann zulässig sei, wenn geeignete andere Flächen nicht vorhanden sind. Jedoch legt das NÖ ROG auch gem § 14 Abs 2 Z 2 bei Erstellung eines FWP für die Gemeinde bindend fest, dass die für die land- und forstwirtschaftliche Produktion wertvollen Flächen, das sind sowohl die gut geeigneten Standorte land- und forstwirtschaftlicher Betriebe als auch Produktionsflächen mit guter Bonität, für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sicherzustellen sind, soweit nicht andere Ziele Vorrang haben. Die letztgenannte Formulierung ist weniger streng als die erste. Bei der ersten Formulierung dürfen wertvolle Böden nur dann einem anderen Zweck als der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden, wenn andere Flächen nicht

²⁴⁵ *Leitl*, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 113 f. ²⁴⁶ *Leitl*, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 118.

²⁴⁷ Gem § 1 Abs 2 Z 3 lit f NÖ ROG 2014.

²⁴⁸ *Holzer*, Agrar- Raumplanungsrecht, 162 f.

vorhanden sind. Bei der zweiten Formulierung jedoch können, trotz Vorhandenseins von anderen Flächen, wertvolle Böden der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden, wenn einem anderen Ziel der Vorrang eingeräumt wird. Welche anderen Ziele dabei gemeint sind, bleibt offen. 249

Die Formulierung des § 14 Abs 2 NÖ ROG ist daher nicht dazu geeignet, die räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft gem § 1 Abs 2 Z 3 lit f NÖ ROG in effektiver Weise zu sichern. 250

3.5.1.4.2.3 Widmungskategorien

Welche Widmungskategorien es gibt und welche Bauvorhaben jeweils zulässig sind, ist im jeweiligen Landes-Raumordnungsgesetz festgelegt. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung dieser Widmungskategorien durch die Länder, können drei im Wesentlichen übereinstimmende Widmungskategorien, und zwar Bauland, Grünland und Verkehrsflächen, ausgemacht werden. 251 Im Folgenden liegt der Schwerpunkt der Betrachtung wieder auf den Regelungen des NÖ ROG.

Alle gewidmeten Flächen, welche nicht als Bauland bzw Verkehrsflächen ausgewiesen werden, zählen zum Grünland (Freiland). 252 Mit der Widmung Grünland ist keine allgemeine Bausperre oder ein allgemeines Bauverbot verbunden. Im Grünland ist ein Bauvorhaben nur dann und in dem Umfang zulässig, als dies für die widmungsgemäße Nutzung des Grünlandes notwendig ist. Auch eine bestehende Bebauung schließt eine Grünlandwidmung nicht von vornherein aus, jedoch hat der Verordnungsgeber die bisherige Nutzung in seine Entscheidung miteinzubeziehen.²⁵³

Das NO ROG sieht für das Grünland 22 verschiedene Widmungsarten vor,254 denn die Flächen des Grünlandes sind je nach ihrer Nutzung gesondert auszuweisen. 255 Gem § 20 Abs 2 lit 1a NÖ ROG 2014 umfasst etwa die

²⁴⁹ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 163 f.

²⁵⁰ Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht, 165.

²⁵¹ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 114.

²⁵² Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 292; § 20 Abs 1 NÖ ROG 2014.

²⁵³ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 117.

²⁵⁴ § 20 Abs 2 NÖ ROG 2014.

²⁵⁵ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 117.

Widmungsart "Land und Forstwirtschaft" Flächen, die der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung dienen.

Ein im Grünland bewilligungs- oder anzeigepflichtiges Bauvorhaben ist nur in jener Art und jenem Umfang zulässig, als dieses für die jeweilige landwirtschaftliche Nutzung erforderlich ist.²⁵⁶

Ein zukünftiger Schutz von Freiflächen, also landwirtschaftlichen Nutzflächen, in Gebieten mit hoher Siedlungsentwicklung, kann nicht alleine durch ordnungspolitische Maßnahmen erzielt werden. Neben den wichtigen ordnungspolitischen Maßnahmen hat auch ein entwicklungspolitischer Ansatz im Sinne einer Aufwertung von Freiflächen zu erfolgen. "Eine solche Sicherung durch Inwertsetzung der Flächen zielt auf die landwirtschaftliche Nutzung – Nutzungen mit hoher Wertschöpfung, biologischer Landbau, Aufbau regionaler Kreisläufe, - ebenso ab, wie auf die Verankerung von Freiraumqualitäten im Bewusstsein der Bevölkerung."²⁵⁷

3.5.1.4.3 Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung

Die LReg hat im Rahmen des Raumordnungsgesetzes ein Landesraumordnungsprogramm zu erlassen, welches die Grundsätze der Landesplanung als auch der örtlichen Raumplanung näher bestimmen. Dadurch wird etwa die Raumstruktur des Landes konkretisiert, also festgelegt, wo beispielsweise etwaige Hauptverkehrsachsen verlaufen werden. Das Landesraumordnungsprogramm wird als Verordnung erlassen.²⁵⁸

Die festgelegten Raumordnungs- und Entwicklungsprogramme können in territoriale Planungen und sog Fachplanungen unterteilt werden. Territoriale Planungen betreffen das ganze Landesgebiet oder Teile davon. Fachplanungen können etwa zB die Versorgung mit Schulen oder Krankenhäusern betreffen.²⁵⁹

²⁵⁶ § 20 Abs 4 NÖ ROG 2014.

²⁵⁷ Seher, Von flächendeckender zu gestapelter Landwirtschaft?, Wissenschaft und Umwelt - Interdisziplinär Nr 8: Bodenmarkierungen,12/2004, 115.

²⁵⁸ Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 111.

²⁵⁹ Wessely, Örtliche Raumplanung als Instrument des Umweltschutzes, in: *Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, 2010, 621.

3.5.2 Rechtliche Instrumente zum Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen

3.5.2.1 Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung von Gemeinden geordnet nach dem Reifegrad der Fläche – Die Baulandtreppe nach *Weber*

Eine **praxistaugliche Strategie** gegen den zunehmenden Flächenverbrauch hat nach *Weber* folgende **drei wissenschaftliche Kernaussagen** zu berücksichtigen:²⁶⁰

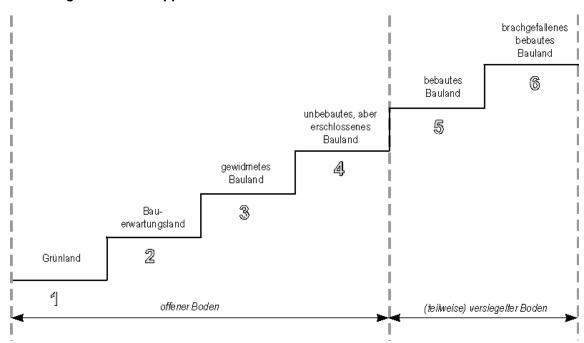
- 1) Es gibt nicht die umfassende Patentlösung beim Bodenschutz;
- 2) nur eine größere Anzahl an Einzelmaßnahmen kann zusammen eine signifikante Reduktion des Bodenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke herbeiführen;
- 3) die einzelnen Maßnahmen müssen zu einer zielführenden Gesamtstrategie verbunden werden, um einen effektiven Bodenschutz gewährleisten zu können.

Um Entscheidungsträgern eine bessere Orientierungshilfe zu geben, hat *Weber* die sog Baulandtreppe (Abb 5) entwickelt. Die Baulandtreppe stellt ein Bündel von Empfehlungen dar, welche zu einem effektiven Bodenschutz auf kommunaler Ebene führen soll. Die folgenden Instrumente auf kommunaler Ebene werden auf Basis der Baulandtreppe der jeweiligen "Stufe", oder auch "Reifestadium von Bauland", spezifisch angewendet.²⁶¹

²⁶⁰ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 143.

²⁶¹ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 144.

Abbildung 5: Baulandtreppe



Quelle: Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 2009,144.

Die Baulandtreppe stellt die sechs unterschiedlichen Reifestadien von Bauland dar. Jeder einzelnen Stufe werden gewisse Bodenschutzprobleme zugeordnet, welchen in Folge mögliche Problemlösungsansätze gegenübergestellt werden. Daraus wird ersichtlich, dass mit einer "Universal"-Lösungsmaßnahme zwar ein Treppenansatz erfasst werden könnte, jedoch nicht alle sechs verschiedene zugleich.²⁶²

Dabei stehen, zur Erreichung des Zieles der Verringerung des Flächenverbrauches, die folgenden **drei Instrumententypen** zur Verfügung:²⁶³

1) Bewusstsein schaffen durch Informations- und Bildungsinstrumente:

So hat etwa in Bezug auf bebautes Bauland (Stufe 5) eine Bewusstseinsbildung dahingehend stattzufinden, dass ein

²⁶² Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 144.

²⁶³ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 145.

"zukunftsverträglicher Lebensstil" nur mit einer Bevorzugung innerörtlicher Lagen zu bewerkstelligen ist.²⁶⁴

2) Monetäre Instrumente:

Die monetären Instrumente sollen bewirken, dass ein negativer Umgang mit der Ressource Boden einen finanziellen Nachteil zur Folge hat, im Gegenzug ein bodenschonender Umgang Vorteile erwarten lässt.²⁶⁵

3) Ordnungspolitische Instrumente:

Hierzu zählen etwa Ge- und Verbote. Damit soll das Ziel erreicht werden, die leichtfertige Umwidmungspraxis von Gemeinden hintanzuhalten, wie etwa durch eine Vorgabe verpflichtender Baulandreduktionsziele für einen bestimmten Zeitraum durch die überörtliche Raumplanung.²⁶⁶

Eine wichtige Maßnahme, welche bereits vor der ersten Treppenstufe (Grünland) zur Anwendung kommen sollte, ist eine Bewusstseinsbildung über die Vorteile einer konsequenten Innenentwicklung.²⁶⁷

Die wesentliche Herausforderung liegt im Endeffekt jedoch darin, nicht nur neue Einzelmaßnahmen zu generieren, sondern die einzelnen Instrumente aufeinander bestmöglich abzustimmen.²⁶⁸

Ein effizienter quantitativer Flächenschutz ist nach *Weber* nur durch zahlreiche Einzelmaßnahmen zu erreichen, welche in Summe eine Stop-and-Go Strategie ergeben. Dabei ist unter Stop-Strategie zu verstehen, dass der Zugriff auf die Ressource Boden drastisch verringert werden muss und unter der Go-Strategie andererseits, dass gleichzeitig trotz größtmöglicher Sparsamkeit die unbedingt benötigten und zur Bebauung relevanten Flächen mobilisiert werden. Nur durch das Verfolgen beider Strategieelemente kann eine signifikante Reduktion des Bodenverbrauches für Siedlungs- und Verkehrszwecke erreicht werden. ²⁶⁹

²⁶⁴ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 152.

²⁶⁵ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 146.

²⁶⁶ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 147.

²⁶⁷ *Triebaumer*, Innenentwicklung ländlicher Gemeinden: Dargestellt am Beispiel der Gemeinde Schlierbach in Oberösterreich, Masterarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 2014, 82.

²⁶⁸ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 145.

²⁶⁹ Weber, Schlechte Flächenbilanzen – Was tun? Zum Stand der Bodenpolitik in Österreich, in: *UBA* (Hrsg): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen, 2001, 131.

Im Folgenden sollen einige Stop-and-Go - Strategieelemente angeführt werden, welche sich im Einzelfall bereits als praktikabel herausgestellt haben:²⁷⁰

"Stop"- Strategieelemente:

- Festlegung von Siedlungsgrenzen auf überörtlicher Ebene
- Redimensionierung des gewidmeten Baulandes auf Basis nachvollziehbarer Flächenbilanzen
- Etappenweise Freigabe der Baulandreserven
- Zeitliche Befristung von Entschädigungsansprüchen, Zurückdrängung der Bauführung im Grünland
- Forcierung der Bebauungsplanung
- Bevorzugung der Förderung kompakter Siedlungs- und Bebauungsformen
- Werben durch Wettbewerbe für ressoucenschonendes, insbes flächensparendes Bauen
- Einführung des Prinzips der Kostenwahrheit bei der Vorschreibung der Erschließungskosten.

"Go"- Strategieelemente:

- Aufbau elektronischer Baulandbörsen
- Gezielte Bodenbevorratung durch die öffentliche Hand
- Siedlungsentwicklung nach innen, wie etwa Nachverdichtung, Förderung der Baulückenschließung, Aufbau eines Baulückenkatasters,...
- Durchführung von Baulandumlegungen
- Vergabe von befristeten Baulandwidmungen
- Einhebung von Abgaben auf nicht genutztes Bauland
- Aufbau einer geordneten Erschließung, welche eine kompakte Siedlungsentwicklung f\u00f6rdert.

Zwar gibt es grds zahlreiche Ansätze um eine Innenentwicklung zu forcieren, jedoch bringt es *Triebaumer* mit folgendem Satz aus rechtlicher Sicht auf den Punkt, wenn sie in ihrem Fazit ausführt: "Die rechtlichen Rahmenbedingungen

²⁷⁰ Weber, Schlechte Flächenbilanzen, 132.

für eine innenorientierte Siedlungsentwicklung sind nach wie vor ungenügend."271

3.5.2.2 Lösungsansätze zum Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen

Die Gemeinden legen im Rahmen ihrer örtlichen Raumplanung den Fokus ihrer Planung oft hauptsächlich auf ihre kommunalen Interessen Siedlungsentwicklung. In Summe entstehen dadurch unerwünschte negative Konsequenzen. Für den zukünftigen quantitativen Bodenschutz ist daher der Einsatz von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung, etwa durch überörtliche Siedlungsgrenzen oder landwirtschaftliche Vorrangzonen, von zentraler Bedeutung. Der Spielraum für Baulandwidmungen der Gemeinden soll zugunsten der Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen eingeschränkt werden. Gemeinden sollen sich zudem verstärkt auf Maßnahmen der Innenentwicklung, insbes Verdichtung oder Industriebracherecycling, fokussieren.²⁷²

Holzer hält fest, dass der starke Anstieg der Flächeninanspruchnahme klar das derzeitige darauf hinweist. dass Instrumentarium der örtlichen (wirksam) ausreichend Raumplanung nicht ist. und schlägt zusammenfassend folgende Maßnahmen vor, um die Flächeninanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen zu verringern:²⁷³

1) Aktive agrarische Leitplanung (Fachplanung) in einem überörtlichen Sachbereichsprogramm Landwirtschaft ²⁷⁴: Der Fokus liegt auf der Sicherung von landwirtschaftlichen Nutzflächen zur Lebensmittel- und Rohstoffproduktion, durch überörtliche Festlegung von nachvollziehbaren Raumansprüchen der Landwirtschaft, welche bei der örtlichen Raumplanung zu berücksichtigen sind.

²⁷¹ *Triebaumer*, Innenentwicklung ländlicher Gemeinden: Dargestellt am Beispiel der Gemeinde Schlierbach in Oberösterreich, Masterarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 2014, 116. ²⁷² *Holzer*, Bodenverbrauch,140.

²⁷³ Holzer, Bodenverbrauch,140 f.

²⁷⁴ § 11 NÖ ROG.

- 2) Sicherung funktionaler Freiflächen, insbes landwirtschaftlicher Ausweisung verbindlicher landwirtschaftlicher Vorrangzonen: Vorrangzonen in überörtlichen ROP. Des Weiteren eine verstärkte Einbeziehung der Bodenqualität und der Bodenfunktionen in das Planungsverfahren sowie Entwicklung von Bodenbewertungssystemen, welche neben der natürlichen Bodengualität weitere Bodenfunktionen berücksichtigen, fundiertere Flächennutzungsentscheidungen iS der bestmöglichen Eignung einer Fläche zu ermöglichen. Bei dieser Maßnahme werden somit Aspekte des quantitativen Bodenschutzes mit jenen des qualitativen verbunden.
- 3) Überörtliche Festlegung von verbindlichen Siedlungsgrenzen: Lineare oder flächige Beschränkung von Baulandwidmungen oder von Widmungen mit ähnlicher Wirkung.
- 4) Bedarfsorientierte und ressourcenschonende Baulandausweisung. Die Einführung von verbindlichen Baulandreduktionszielen durch die überörtliche Raumplanung in einem gewissen Zeitraum, um Baulandüberhänge zu reduzieren stufenweise Baulandausweisung sowie eine durch Aufschließungszonen.
- befristeter Baulandwidmungen sowie privatrechtlicher Baulandsicherungsverträge zur Reduzierung bzw Verhinderung von Baulandüberhängen. Die Flächenwidmung erfolgt dann etwa unter der Bedingung (Junktimierung) eines festgelegten Zeitplanes für Erschließung und Bebauung. Dadurch soll das Problem der Neuausweisung von Bauland durch die Gemeinde trotz Vorliegen von Baulandreserven (sog Baulandparadoxon) verringert werden.

- 6) Die verstärkte Heranziehung von **flächenschonenden Bebauungsformen**.²⁷⁵
- 7) Eine Etablierung verpflichtende von sog "Innenentwicklungsplänen" von Gemeinden zur Sanierung von Innenlagen durch monetäre Anreize. Durch eine Aufwertung des bereits bebauten Gebietes, sollen die leeren Bestandsobjekte mit Innenlage wieder einer Nutzung zugeführt werden (Nachnutzung), um somit den Siedlungsdruck nach außen, meist zu Lasten landwirtschaftlich bewirtschafteter Flächen, zu verringern²⁷⁶. "Denn ein zentrales Handicap der Raumplanung im Bemühen um mehr Bodenschutz ist, dass ihr Denken und dementsprechend auch ihre Instrumente am sogenannten "Bestandschutz" festgemacht sind. Das heißt, dass sie den Siedlungsbestand als gegeben hinnimmt und sich nur auf die Organisation der Außenentwicklung, d.h. auf die bauliche Umnutzung von in der Regel landwirtschaftlich konzentriert." 277 "Als Instrument gegen genützten Flächen "Leerstände" in sollten Gemeinden auch "Leerflächenmanagementpläne" angedacht werden. Leerflächenmanagementplan soll ua die Pläne der Eigentümer umfassen, was diese mit dem Grundstück vorhaben und setzt bei der Bewusstseinsbildung an. Dieser Ansatz stammt aus Bayern. Derzeit gibt es ein Pilotprojekt zu diesem Instrument, dessen Ergebnis in naher Zukunft vorliegen wird 4278.
- 8) Freiwillige gemeindeübergreifende Kooperationsformen, etwa durch regionale Gewerbeflächenpools.

²⁷⁵ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 285.

Lexer, Zerschnitten, versiegelt, verbaut? – Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung, in: *BMLFUW* (Hrsg), Tagungsband "grünstadtgrau".
 Fachtagung zur Stadtökologie, 2004, 35 ff; *Weber*, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente – dargestellt am Beispiel Österreich, in: *Hepperle/Lenk* (Hrsg), Strategien der Raumentwicklung – Strukturen, Risiken und Verantwortung, 2009, 153.
 Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 152.
 Interview mit DI *Friedrich Pühringer*, NÖ LReg. – Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik am 13.6.2016.

Mit folgenden Ausführungen bringt Holzer den zukünftigen Agrarflächenschutz auf den Punkt: "Eine agrarische Leitplanung (Fachplanung), die aktiv und verbindlich die Flächenansprüche der multifunktionalen Landwirtschaft definiert, eine an entsprechende Bodenfunktionsbewertungen gekoppelte Ausweisung landwirtschaftlichen von Vorrangzonen durch überörtliche Raumordnungsprogramme mit rechtlicher Verbindlichkeit und deren stringente Umsetzung in der örtlichen Raumplanung sowie die Festlegung von Siedlungsgrenzen im überörtlichen Interesse könnten einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung des ungezügelten Bodenverbrauches, zum Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen und damit zur Sicherung der Versorgung mit Nahrungsmitteln und natürlichen Rohstoffen aus heimischer Produktion leisten."279

3.5.2.3 Agrarische Fachplanung

Das Fehlen einer aktiven Fachplanung zur Sicherung von wertvollen landwirtschaftlichen Nutzflächen hat die ungebrochene Flächeninanspruchnahme gerade eben dieser wertvollen Flächen für Bau- und Verkehrszwecke zur Folge. Bereits 1994 hat *Wytrzens* darauf hingewiesen, dass es zur Gegensteuerung eine aktive Rolle von Seiten der Landwirtschaft braucht.²⁸⁰

"Die Landwirtschaft […] hat ihre Wünsche bis dato nur unzureichend artikuliert. Dementsprechend wird sie primär auch nur im Wege der Restflächenausscheidung bedacht, zumal sie solange keine Nutzungskonflikte austragen kann, als sie ihre Ansprüche nicht fundiert äußert".²⁸¹

Ein Instrument dazu wäre die Erlassung eines speziellen Raumordnungsprogrammes für den Sachbereich Landwirtschaft. Solche Raumordnungsprogramme für Sachbereiche sind in den ROG²⁸² von NÖ, OÖ und der Stmk zwar theoretisch vorgesehen, in der Praxis wurde davon jedoch kein Gebrauch gemacht.²⁸³

67

²⁷⁹ Holzer, Bodenverbrauch, 153.

²⁸⁰ Holzer, Bodenverbrauch, 141 f.

²⁸¹ Wytrzens, Agrarplanung, 451.

 $^{^{282}}$ § 11 NÖ ROG 2014, LGBI 2015/3; § 11 Abs 2 OÖ ROG, LGBI 1993/114 idF 2015/69; § 11 Abs 4 Stmk ROG 2010, LGBI 2010/49 idF 2014/140.

²⁸³ Holzer, Bodenverbrauch, 142.

3.5.2.4 Landwirtschaftliche Vorrangflächen

3.5.2.4.1 Allgemein

Den landwirtschaftlichen Vorrangflächen liegt der Gedanke zu Grunde, dass auf solchen Flächen die Flächennutzung auch in Zukunft der Landwirtschaft vorbehalten werden soll. Landwirtschaftliche Vorrangflächen umfassen Grundstücke, welche für die agrarische Produktion geeignet sind und "auf denen die landwirtschaftliche Flächennutzung aufgrund politischen Entscheides grundsätzlich Vorrang gegenüber anderen Nutzungsansprüchen genießt".²⁸⁴ Der Agrarflächenschutz ist eine Gegenstrategie zu der verbreiteten Behandlung der landwirtschaftlichen Fläche als Residualgröße (Restflächendenken), dies aufgrund der Tatsache, dass andere nicht-landwirtschaftliche Bodennutzer ihre Raumansprüche oft fachlich fundiert bzw auch rechtlich abgesichert durchsetzen können. ²⁸⁵

In den Bundesländern Kärnten, NÖ, Stmk und Tirol wurde das Instrument der Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangflächen (NÖ) bzw landwirtschaftlicher Vorrangzonen (Stmk) in überörtlichen Raumordnungsprogrammen konkretisiert. Die Ausweisung der Vorrangflächen auf überörtlicher Ebene erfolgt in den genannten Bundesländern für hochwertige Böden. Das sind die für die landwirtschaftliche Produktion sehr gut geeigneten, landwirtschaftlichen Nutzflächen.²⁸⁶

Ziel muss es sein, schützenswerte Böden aus der Raumplanung für "nichtlandwirtschaftliche Bodennutzer" zu nehmen. Dabei ist eine stärkere
Berücksichtigung von Bodenqualität und Bodenfunktionen im
Planungsverfahren notwendig. Dazu wurde im Jahr 2013 eine österreichweit
einheitliche Anleitung zur Bewertung von Bodenfunktionen erstellt. Dadurch
können Raumplanungsentscheidungen im Hinblick auf die Ressource Boden
fachlich fundierter getroffen werden.²⁸⁷

²⁸⁴ Wytrzens, Agrarplanung, 451.

²⁸⁵ Holzer, Bodenverbrauch, 144 f.

²⁸⁶ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 52 f.

²⁸⁷ Holzer, Bodenverbrauch, 143 f.

3.5.2.4.2 Planungsebene

Je nach Planungsebene ergeben sich gewisse Vor- und Nachteile. Auf örtlicher Ebene ist die hohe Flexibilität bei der Berücksichtigung von lokalen Gegebenheiten, aber auch eine parzellengenaue Festlegung der Vorrangflächen von Vorteil. Der Nachteil ist jedoch oft die fehlende politische Durchsetzbarkeit bzw das Fehlen einer gewissen Stabilität. Eine Ausweisung auf regionaler Ebene hingegen hat den Vorteil, dass die Durchsetzbarkeit und Stabilität größer ist, aber den Nachteil, dass lokale Spezifika nicht in dem Ausmaß berücksichtigt werden können, wie dies eben nur auf örtlicher Ebene geschehen kann.²⁸⁸

3.5.2.4.3 Ziel

Die Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen hat das Ziel, die räumlichen Bedingungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und zu verbessern, indem zum einen der Entzug qualitativ hochwertiger Böden verhindert und zum anderen großflächige zusammenhängende landwirtschaftliche Nutzflächen gesichert werden sollen. Durch letzteres soll vermieden werden, dass es zu wechselseitigen Beeinträchtigungen zwischen landwirtschaftlicher Bewirtschaftung und anderen Raumnutzungen kommt. ²⁸⁹ Als negative Beispiele können hier etwa die heranrückende Wohnbebauung oder Nachbarschaftsstreitigkeiten genannt werden ²⁹⁰.

3.5.2.4.4 Kriterien zur Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorrangflächen

Landwirtschaftliche Vorrangflächen sind von der Wirkungsweise ein Instrument des quantitativen Bodenschutzes. Zur wirksamen Umsetzung bedarf es aber "einer stärkeren Berücksichtigung von Bodenqualität und Bodenfunktionen im Planungsverfahren und der Entwicklung von Bodenbewertungssystemen, die neben der natürlichen Bodenqualität auch alle anderen Bodenfunktionen

²⁸⁹ *Holzer*, Bodenverbrauch, 145 f.

²⁸⁸ Holzer, Bodenverbrauch, 145.

²⁹⁰ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 53.

einbeziehen, um optimierte eignungsgerechte Flächennutzungsentscheidungen zu ermöglichen". Dies umfasst also den quantitativen wie auch den qualitativen Bodenschutz.²⁹¹

Folgende vier Kriterien (und ihre Parameter) sind bei der Abgrenzung von Vorrangflächen zu berücksichtigen:²⁹²

- Natürliche Ertragsbedingungen (Bodenqualität, Klimatische Verhältnisse);
- Agrartechnische Produktionsbedingungen (Hangneigung);
- Agrarstrukturelle Kriterien (Betriebsgröße, Schlaggröße, Betriebsform);
- Außerlandwirtschaftliche Funktionen einer Fläche (Landschaftsbild, Erholungsfunktion, Naturschutz).

3.5.2.4.5 Agrarflächenschutz in NÖ, OÖ und der Stmk

In den westlichen Bundesländern entwickelte sich der Agrarflächenschutz aufgrund der topographisch bedingten Gegebenheiten früher als in Ost-Österreich, ²⁹³ dies aufgrund der Tatsache, dass der Dauersiedlungsraum in Österreich gerade einmal bei 39 % liegt. Im Alpenraum liegt er nur bei 25 %. ²⁹⁴ Den geringsten Anteil mit 12 % Dauersiedlungsraum hat Tirol. In NÖ liegt der Anteil bei 60 %. ²⁹⁵

3.5.2.4.5.1 Niederösterreich

Zurzeit gibt es in NÖ fünf rechtskräftige regionale Raumordnungsprogramme (NÖ Mitte, Wien Umland Nord, Wien Umland Süd, Wiener Neustadt-Neunkirchen und Untere Enns). In den ROP NÖ Mitte und Untere Enns sind keine landwirtschaftlichen Vorrangflächen abgegrenzt, dagegen sind in den Programmen Wien Umland Süd sowie Wiener Neustadt-Neunkirchen derartige Vorrangflächen ausgewiesen. Im neu verordneten regionalen

²⁹¹ Holzer, Bodenverbrauch, 146.

²⁹² Holzer, Bodenverbrauch, 146. f; Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen, 70 f.

²⁹³ Holzer, Bodenverbrauch, 147.

²⁹⁴ Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen, 71.

²⁹⁵ Holzer, Bodenverbrauch, FN 93.

Raumordnungsprogramm Wien Umland Nord im Jahr 2015 wurden die landwirtschaftlichen Vorrangflächen wieder herausgenommen.²⁹⁶

In NÖ wird der Agrarflächenschutz verstärkt auf die Ebene der örtlichen Raumplanung verlegt. Die gesetzlichen Planungsrichtlinien sehen zwar eine Sicherung wertvoller landwirtschaftlicher Flächen vor, soweit nicht andere Ziele Vorrang haben²⁹⁷, jedoch gibt es keine gesetzlich festgelegten Kriterien für solche Flächen, die zu einer sachgerechten Bewertung in der Planung führen könnten.²⁹⁸

3.5.2.4.5.2 Oberösterreich

OÖ hat seit dem Jahr 2013 flächendeckend Bodenfunktionskarten über Filter-, Puffer- und Transformationsfunktion für Schadstoffe, Standort- und Lebensraumfunktion für Pflanzen und Bodenlebewesen sowie Standortfunktion für die Produktion von Kulturflächen digital erarbeitet. Dadurch soll der FWP auf einer Grundlagenforschung beruhen, welche eine fundierte fachliche Begründung für die Sicherung schützenswerter Agrarflächen beinhaltet, und damit in Zukunft der Bodenschutz auf örtlicher Ebene besser funktionieren²⁹⁹.³⁰⁰

3.5.2.4.5.3 Steiermark

Der Agrarflächenschutz in der Steiermark ist weiter vorangeschritten als in den anderen Bundesländern. der Steiermark anhand In wird eines Modells auf nutzwertanalytischen **GIS-Basis** eine Festlegung landwirtschaftlichen Vorrangzonen betrieben. 301 Als Basis für eine Auswahl der Flächen dient das GIS-Modell "Leitfunktion Landwirtschaft". Dieses GIS-Modell die Kriterien "agrartechnische umfasst für Ackerland und Grünland

²⁹⁶ Holzer, Bodenverbrauch, 150 f.

²⁹⁷ § 14 Abs 2 Z 2 NÖ ROG 2014.

²⁹⁸ Holzer, Bodenverbrauch, 148.

²⁹⁹ Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, 13. Raumordnungsbericht – Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008-2011, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 187, 2012, 183.

³⁰⁰ Holzer, Bodenverbrauch, 150.

³⁰¹ Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen, 123 ff.

Voraussetzungen" (Flächengröße, Hangneigung), sowie "natürliche Produktionsvoraussetzungen" (Bodenklimazahl).³⁰²

3.5.2.4.6 Schlussfolgerung

Es ist nachvollziehbar, dass es aufgrund landwirtschaftlicher Vorrangflächen zu verschiedener einer Polarisierung Interessen kommen kann. Vorrangflächen ausgewiesen werden und somit die Widmung als Bauland auf diesen Flächen ausgeschlossen wird. Seher sieht hierbei ein weniger großes Problem, da zumeist genügend Baulandflächen in diesen Gebieten vorhanden sind. Der Zweck von Vorrangflächen ist iZm der Ernährungssouveränität nicht definiert. Die Festlegung von Vorrangflächen kann landwirtschaftliche als auch außerlandwirtschaftliche Motivationsgründe haben. Zu den landwirtschaftlichen Motivationsgründen zählen neben der Agrarstruktur auch die steigende Nachfrage nach nachwachsenden Rohstoffen und die damit einhergehenden Flächennutzungskonkurrenzen. Außerlandwirtschaftliche Motivationsgründe sind etwa die Verringerung der Zersiedlung, Sicherung landwirtschaftlicher Flächen als Hochwasserzurückhalteflächen, Interessen des Landschaftsschutzes Naturund oder die Erhaltung regionaler Erholungsräume.³⁰³

Eine Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorrangflächen hat auch zur Folge, dass zwei Klassen landwirtschaftlicher Flächen entstehen, wodurch sich gewisse Nachteile ergeben können³⁰⁴. So könnten Landwirte, welche ohnedies schlechte Böden haben, einem verstärkten Druck für eine Umwidmung ausgesetzt werden. Dieses Problem könnte dadurch vermindert werden, dass es im Zuge des Abgrenzungsverfahrens zu einer Abstufung der Kriterien für die Vorrangigkeit kommt, wodurch keine unbillige Trennlinie zwischen geeigneten und nicht geeigneten Flächen entsteht.³⁰⁵ Ein weiteres Problem liegt womöglich

³⁰² Holzer, Bodenverbrauch, 151.

³⁰³ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 22.5.2015.

³⁰⁴ Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen, 70.

³⁰⁵ Holzer, Bodenverbrauch, 145.

auch darin, dass es aufgrund der Fokussierung auf die landwirtschaftlichen Vorrangflächen bei diesen zu einer Nutzungsintensivierung kommt. 306

Durch landwirtschaftliche Vorrangflächen können auf überörtlicher Ebene Wirkungen erzielt werden, welche eine Zersiedelung erschweren, zur Sicherung von Hochwasserretentionsflächen beitragen oder aber auch zur Erhaltung 307 regional wichtiger Erholungsräume dienen. Landwirtschaftliche Vorrangflächen sind vor allem dort von großer Bedeutung, wo aufgrund stark konkurrierender Nutzungsansprüche das Grünland vor Umwidmung gesichert werden muss. Seher ist der Ansicht, dass durch eine verbindliche Einführung von überörtlichen Siedlungsgrenzen und landwirtschaftlichen Vorrangflächen in allen Bundesländern, sowie deren stringente Umsetzung in der örtlichen Raumplanung eine wesentliche Reduzierung des Siedlungsflächenwachstums nach außen bewirkt werden könnte.308

Die Schweiz hat im Gegensatz zu Österreich ein klares Monitoring und sieht auch Kompensationsmaßnahmen vor. So gibt es in der Schweiz den Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), welcher ein klares raumplanerisches Instrument zur Ernährungssicherung ist und dessen Zweck explizit der Ernährungssicherung dient. Der Sachplan FFF soll jene Flächen angeben und sichern, welche zur landwirtschaftlichen Eigenversorgung der Schweiz auch in Krisenzeiten notwendig sind. Dieses Instrument umfasst sowohl den qualitativen wie auch den quantitativen Bodenschutz. Als FFF bezeichnetes Kulturland ist ackerfähiges Agrarland, ohne Rücksicht auf dessen derzeitige Nutzung. Entscheidend ist auch die Verpflichtung, geeignete Kompensationsflächen auszuweisen, falls FFF zB wegen Verbauung der landwirtschaftlichen Nutzung nicht mehr zur Verfügung stehen, sodass der Ernährungssicherheit genüge getan wird. 309

Konkret sieht der Sachplan FFF einen Mindestumfang von 438.560 ha vor, welche auf die einzelnen Kantone unterschiedlich aufgeteilt sind. Es wurden zB für den Kanton Glarus 200 ha FFF und für den Kanton Zürich 44.400 ha

³⁰⁶ Wagenknecht, Ansätze zur Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorrangflächen in Österreich, Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur, 1992, 25 f.

³⁰⁷ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 53.

³⁰⁸ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 54.

³⁰⁹ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 22.5.2015.

festgelegt. Die Kantone haben zu gewährleisten, dass ihr Anteil der FFF dauernd erhalten bleibt. Die festgelegten FFF haben jedoch keinen absoluten Schutz, denn eine raumplanerische Interessenabwägung bleibt vorbehalten. Der Mindestumfang von 438.560 ha ist gesamtschweizerisch wohl noch vorhanden, längst aber nicht mehr in allen Kantonen. Das - in der Theorie bestechende - Instrument wurde in der Praxis lange zu wenig ernst genommen, manche Kantone hatten sogar Probleme, Ausmaß und Lage der FFF im Detail anzugeben. 311

Auf Österreich bezogen fehlt jedoch ein solch besonderer Schutz von Kulturflächen aus Gründen der Landesversorgung. 312 Die Regelung der Schweiz und der Ansatz der Kompensationsflächen Ernährungssicherheit müsste mE wesentlicher Inhalt jeder zukünftigen Regelung in Österreich werden. Dadurch sollte etwa eine Mindestbedarfsfläche für jedes Bundesland und jeden Bezirk festgelegt werden. Das Instrument der Mindestbedarfsfläche iZm den Kompensationsflächen Verbesserung dahingehend bedeuten, dass bei weiteren raumplanerischen Entscheidungen wesentlich sorgsamer mit der Ressource Boden umgegangen wird.

3.5.2.5 Siedlungsgrenzen

Eine Sicherung landwirtschaftlicher Nutzflächen kann auch indirekt durch das Instrument der Siedlungsgrenzen erreicht werden. Um etwa Baulandwidmungen durch die Gemeinde zu beschränken, können überörtliche Siedlungsgrenzen (Außengrenzen) festgelegt werden, welche der Sicherung der regionalen Siedlungsstruktur dienen. Die Siedlungsgrenze schränkt die Möglichkeit von Baulandwidmungen bzw Widmungsarten mit gleicher Wirkung ein und verringert damit den Planungsspielraum der Gemeinde³¹³.³¹⁴

NÖ Insbes in wird dieses Instrument zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme mit Ziel der Begrenzung dem der

³¹⁰ Norer, Bodenschutzrecht, 125.

³¹¹ Norer, Bodenschutzrecht, 125.

³¹² Norer, Bodenschutzrecht, 127.

³¹³ Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 52.

³¹⁴ *Holzer*, Bodenverbrauch, 142 f.

Siedlungsentwicklung eingesetzt. So werden auf Ebene der überörtlichen Raumordnung in NÖ in allen fünf Raumordnungsprogrammen ³¹⁵ (NÖ Mitte, Wien Umland Nord, Wien Umland Süd, Wiener Neustadt-Neunkirchen und Untere Enns) überörtliche Siedlungsgrenzen ausgewiesen, die für die örtliche Raumplanung bindend sind. ³¹⁶

Es gibt zwei Arten von Siedlungsgrenzen, nämlich lineare und flächige Siedlungsgrenzen. Eine lineare Siedlungsgrenze darf etwa nicht überschritten werden, wenn es zu neuen Baulandwidmungen oder auch bestimmten Grünlandwidmungen kommt. Flächige Siedlungsgrenzen umschließen bestehende Siedlungsgebiete vollständig und haben zur Folge, dass eine gewidmete Baulandfläche sowie Flächen mit bestimmten gewisse Grünlandwidmungen (auch Verkehrsflächen) in der jeweiligen Kategorie nicht erweitert werden dürfen. 317 Eine Ausnahme davon ist etwa Baulandlückenschließung zur Verbesserung der Siedlungsstruktur. 318

Überörtliche Siedlungsgrenzen sind das stärkste Instrument in NÖ, um die Widmungspraxis zu beeinflussen. Ein wesentlicher Punkt ist auch, dass Siedlungsgrenzen im Gegensatz zu örtlich festgelegten landwirtschaftlichen Vorrangflächen verbindlich sind. ³¹⁹ Falls jedoch landwirtschaftliche Vorrangflächen im jeweiligen überörtlichen ROP ausgewiesen werden, sind sie für die örtliche Raumplanung genauso verbindlich wie überörtliche Siedlungsgrenzen.

³¹⁵ Raumordnung und Regionalpolitik in NÖ, Online: http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=134. Stand. 2.5.2016.

³¹⁶ Holzer, Bodenverbrauch, 143.

³¹⁷ Erläuterungen zur Verordnung über ein regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest, s.a., 9. Online: http://www.raumordnung-

noe.at/fileadmin/root_raumordnung/region/RegROPs/Wr.Umland_NORDWEST/Erlaeuterungen_-_NW_Begutachtung_10-21.pdf, Stand 2.5.2016.

³¹⁸ Holzer, Bodenverbrauch, 143.

³¹⁹ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 24.4.2015.

3.5.2.6 Baulandmobilisierung

Unter Baulandmobilisierung ist zu verstehen, dass man jene Flächen, welche für eine Bebauung vorgesehen und gewidmet sind, der geplanten Nutzung auch zuführt.³²⁰

Das NÖ ROG hatte bereits Mitte der Neunziger Jahre (1995) durch die sog "Infrastrukturabgabe" ein Instrument zur Mobilisierung solch ungenützter Baulandflächen eingeführt. Grundeigentümern von unbebautem Wohnbauland wurde eine Frist von fünf Jahren eingeräumt, um diese zu bebauen. Falls der Grundeigentümer den Anforderungen nicht nachkam, hätte er in den folgenden zehn Jahren jedes Jahr ein Zehntel der fiktiven Aufschließungsgebühren zahlen müssen. Diese Androhung hatte die Folge, dass die Grundeigentümer Anträge auf Rückwidmung von Bauland in Grünland stellten. Diese "Infrastrukturabgabe" wurde 1999, also vier Jahre nach ihrer Einführung ohne Angabe wichtiger triftiger Gründe durch den Gesetzgeber wieder abgeschafft. Als Ersatz wurde 17 NÖ ROG die befristete Baulandwidmung Vertragsraumordnung eingeführt. Diese Regelung ist für neu zu widmendes Bauland zwar sinnvoll, hat jedoch keine Auswirkung auf die bereits vor 1999 gewidmeten Baulandflächen, welche in der Regel den Großteil der Baulandreserven ausmachen. Diese "alten" Baulandreserven sind somit auch heute noch unangetastet. Eine weitere Möglichkeit zur Mobilisierung von Baulandreserven findet sich in der NÖ Bauordnung 2014 321, welche für Grundstücke die Möglichkeit der Vorauszahlung auf die Aufschließungsabgabe vorsieht, wenn das Grundstück durch eine Gemeindestraße, die vor dem 01.01.1997 errichtet wurde, erschlossen wird. Diese Vorauszahlung kann zwar bis zu 80% der Aufschließungsabgabe erreichen, jedoch wird diese, aufgrund einer relativ schwierigen Berechnung und Beweisführung in der Praxis, von Gemeinden kaum angewendet. Darüber hinaus werden auch nicht jene vor dem Stichtag des 01.01.1997 gewidmeten Baulandflächen erfasst, die aber den Großteil der Baulandreserven ausmachen. Auch das im Jahr 2012 von der Bundesregierung beschlossene Stabilitätsgesetz 2012³²², welches eine Abgabe

³²⁰ Adler, Staatliche Grundlagen und Instrumente zur Baulandmobilisierung, ecolex 2011, 384 (384).

³²¹ § 38 Abs 2 NÖ-Bauordnung 2014, LGBI 1/2015.

³²² 1. Stabilitätsgesetz 2012 – 1. StabG 2012, BGBI I 22/2012.

vorsieht (sog "Umwidmungssteuer") um eine Baulandmobilisierung zu bewirken hat keine Wirkung gezeigt. 323 "Baulandreserven einer erhöhten Besteuerung zuzuführen, ist nA von Experten³²⁴ das einzige Instrument um effektiv eine Baulandmobilisierung zu erreichen. Folgendes Bsp möge dies verdeutlichen: Heute hat ein Grundstückseigentümer eines unbebauten Baulandes eine Grundsteuer A in der Höhe von etwa 20-30 € pro Jahr zu leisten. Daraus ergibt sich kein "Leidensdruck" für den Grundeigentümer. Eine Infrastrukturabgabe nach dem Modell der OÖ Regelung würde eine Aufschließungsabgabe von etwa 1000 € pro Jahr bedeuten, womit auch der "Leidensdruck", zugunsten einer Mobilisierung erhöht würde. Diese Abgabe wäre in der NÖ BauO vorzusehen. Diese Infrastrukturabgabe ist jedoch nur für unbebaute Flächen möglich, nicht jedoch für Industriebrache. "325

3.5.2.6.1 Instrument "Baulandumlegung" in NÖ

Unter Baulandumlegung versteht man die Neuregelung Grundstücksordnung zum Zweck, Grundstücke zu schaffen, welche sich für eine Bebauung eignen. Dazu gehört auch die Schaffung der notwendigen Grundflächen für Infrastruktur. Die Neufestlegung der Grundstücke erfolgt mit Bescheid. Aber auch Umlegungsverträge sind zulässig. Das Amt der NÖ Landesregierung ist die Umlegungsbehörde. 326 Dieses Instrument wurde in einigen anderen Bundesländern (Stmk, Tirol, Vorarlberg und Wien) gesetzlich verankert.327

Das Land NÖ hat eine Novelle zum NÖ ROG in Begutachtung geschickt, in welcher die Baulandmobilisierung als neues Instrument vorgesehen wird. Dieses soll den Bürgermeistern eine neue Möglichkeit bieten und entspricht in

323 Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden

Niederösterreichs, RFG 01/2016, 76 f.

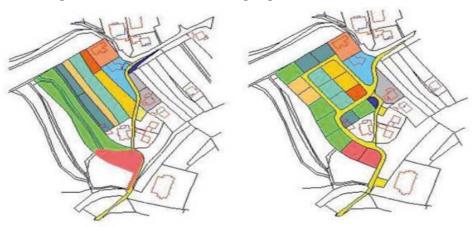
³²⁴ so DI Herfried Schedlmayr.

³²⁵ Interview mit Raumplaner DI Herfried Schedlmayer am 2.6.2016, welcher gemeinsam mit seinem Vater DI DR Herbert Schedlmayer das Raumplanungsbüro "Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH" in Loosdorf leitet und für zahlreiche Gemeinden in NÖ. ua der Gemeinde Wieselburg-Stadt und Wieselburg-Land, als Raumplaner tätig ist. Zur besseren Erkennbarkeit sind die Ergebnisse aus durchgeführten Interviews kursiv und unterstrichen dargestellt. 326 Twaroch, Landmanagement und Landadministration, in: Rechberger/Kletecka (Hrsg), Bodenrecht in Österreich, 2004,480.

³²⁷ Schaar, Zersiedlung im ländlichen Raum als Problem der Siedlungsentwicklung, dargestellt am Bsp. "Pressegger See – Nordufer", Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 1994, 57.

etwa der Kommassierung von landwirtschaftlichen Nutzflächen. Wenn die Mehrheit der Grundstückseigentümer für eine Baulandumlegung ist, kann von Amts wegen ein Verfahren eingeleitet werden. Bauland kann somit auch entgegen dem Willen eines Einzelnen umgelegt werden. Durch die Schaffung von günstig geformtem Bauland soll eine Zersiedlung hintangehalten werden. Ziel ist es, das Siedlungsgebiet besser und sinnvoller erschließen zu können und Baulücken vorzubeugen.³²⁸ Zum besseren Verständnis zum Instrument der Baulandumlegung soll folgende Grafik (Abb 6) beitragen.

Abbildung 6: Instrument Baulandumlegung



Grundstücke vor (links) und nach (rechts) der Baulandumlegung: Bebaubarkeit und Erschließung werden verbessert.

Quelle: *Taucher*, Baulandmobilisierung: "Ein Werkzeug, das Bürgermeister stärkt", Magazin des niederösterreichischen Gemeindebundes: NÖ Gemeinde - Fachjournal für Gemeindepolitik, Juni 2016, 12.

"Die Grundstücke auf der linken Seite sind jene vor der Baulandumlegung. Die Grundstücke (Streifen) gehören unterschiedlichen Grundeigentümern. Sind für eine Umwidmung in Bauland nun einzelne Grundeigentümer nicht bereit, kann mit dem Instrument der Baulandumlegung, wenn mehr als die Hälfte der Eigentümer dies wollen, ein Verfahren eingeleitet werden. Somit werden auch Grundstücke nutzbar, welche vorher für eine Bebauung zu schmal gewesen wären. Nach erfolgter Aufteilung ("Kästchen" auf der rechten Seite der Abb 6), bekommt nun etwa ein Grundeigentümer, welcher keine Umwidmung anstrebte,

³²⁸ *Taucher* (im Interview mit Landesrat *Stephan Pernkopf*), Baulandmobilisierung: "Ein Werkzeug, das Bürgermeister stärkt", Magazin des niederösterreichischen Gemeindebundes: NÖ Gemeinde - Fachjournal für Gemeindepolitik, Juni 2016, 12 f.

ein Grundstück weiter entfernt vom Siedlungsgebiet zugeteilt und vice versa.

Damit soll den unterschiedlichen Interessen entsprochen werden. "329

"Dieses Instrument entspricht einem Zusammenlegungsverfahren für Bauland (ähnlich dem Z-Verfahren bei Grundstücken). Dadurch soll in einem geregelten Verfahren das Problem der Uneinigkeit von Grundeigentümern beseitigt werden."³³⁰

Das Instrument der Baulandumlegung ist mE dazu geeignet, eine Zersiedelung durch Baulücken am Siedlungsrand hintanzuhalten. Dies ist positiv zu werten. Dieses Instrument trägt jedoch nicht zum Abbau bereits vorhandener Baulücken im Siedlungsgebiet, also den "alten" Baulandüberhängen bei. Auch in diesem Bereich gilt es eine sinnvolle Lösung zu finden.

3.5.2.6.2 Lösungsvorschläge für Baulandreserven

Zukünftige Lösungsansätze nA von *Herbert Schedlmayer* betreffen die Gemeinden, sowie die Bundes- als auch Landesgesetzgebung.³³¹ Gemeinden haben dabei folgende Punkte zu beachten:

- Für neue Baulandausweisungen dürfen nur jene Flächen verwendet werden, welche einen unmittelbaren Anschluss an bereits bestehendes Bauland haben. Es sollen die Infrastrukturkosten der Gemeinden dadurch so gering wie möglich gehalten werden.
- Die Neuwidmung von Bauland durch die Gemeinde erfolgt nur unter Fristsetzung von fünf Jahren bzw auf vertraglicher Basis gem § 17 NÖ ROG.
- Vorhandene Bauflächen sind daraufhin zu untersuchen, ob eine Rückwidmung sinnvoll ist. So kann es etwa bei bestimmten Flächen zu entschädigungslosen Rückwidmungen von Bauland in Grünland kommen, wenn sich durch neue Erkenntnisse (etwa durch Hochwasserstudien oder Gefahrenrisikokarten) herausstellt, dass eine

³²⁹ Interview mit DI *Friedrich Pühringer*, NÖ LReg. – Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik am 13.6.2016.

³³⁰ Interview mit Raumplaner DI Herfried Schedlmayer am 2.6.2016.

³³¹ Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016, 78 f.

Bebauung nicht mehr in Frage kommt.³³² Gemeinden haben in diesem Fall eine Rückwidmungspflicht.

- Eine entschädigungslose Rückwidmung von Bauland in Grünland wäre auch in Betracht zu ziehen, wenn der Grundstückseigentümer noch keine Aufwendungen³³³ in Bezug auf die Widmung getätigt hat.³³⁴
- Rückwidmungen sind jedoch nur dort sinnvoll, wo die geschlossene Siedlungsentwicklung nicht gestört wird oder eine Ausnützung günstiger Lagebedingungen verhindert wird.³³⁵
- Gemeinden haben im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit, Siedlungserweiterungsgebiete festzulegen (Bauerwartungsland) und deren Umwidmung von Grünland in Bauland an Bedingungen³³⁶ zu knüpfen.

Der Landesgesetzgeber hat die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine Mobilisierung der ungenützten Baulandflächen zu ermöglichen. Ebenso wäre es notwendig, dass es eine landesweite Flächenbilanz über vorhandene Baulandflächen gibt, welche darüber Auskunft gibt, wieviele davon unbebaut und nicht verfügbar sind. *Schedlmayer* hält dazu pointiert fest: "Den Gemeinden wird ständig erklärt, dass sie viel zu viele Baulandreserven haben. Wie man diese aber abbauen kann, wird seitens des Landes nicht mitgeteilt."³³⁷

Für die Bundesebene schlägt *Herbert Schedlmayer* zudem vor, dass eine Neugestaltung der Grundsteuer auch Überlegungen zu den Baulandreserven berücksichtigen müsste. So etwa haben unbebaute Grundstücke im Bauland einen höheren finanziellen Wert als landwirtschaftlich genutzte Flächen.³³⁸

"In Bezug auf Baulandüberhänge, wäre es sinnvoll, eine Obergrenze für Baulandreserven gesetzlich festzulegen."339

³³⁵ § 25 Abs 1 Z 6 NÖ ROG 2014.

³³² § 15 Abs 3 NÖ ROG 2014, LGBI 2015/3.

³³³ zB etwa Planungs- und Vermessungskosten.

³³⁴ § 27 NÖ ROG 2014.

³³⁶ zB etwa die Gewährleistung der Verfügbarkeit.

³³⁷ Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016, 79.

³³⁸ Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016, 79.

³³⁹ Interview mit DI *Friedrich Pühringer*, NÖ LReg. – Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik am 13.6.2016.

Zusammenfassend kann zur Verfügbarkeit von Baulandreserven gesagt werden, dass es für neu zu widmendes Bauland durch die Befristung ein taugliches Instrument für die Baulandmobilisierung gibt. Aktuell gibt es aber kein taugliches Instrument für die Mobilisierung von "alten" Baulandüberhängen. Eine Reduzierung dieser Baulandreserven ist angesichts der Notwendigkeit des Flächenschutzes landwirtschaftlicher Nutzflächen jedoch unabdingbar. Es wäre mE der Landesgesetzgeber in der Pflicht, hier ein effektives Instrument bereitzustellen, wie etwa durch den alten Ansatz einer "Infrastrukturabgabe". Das Instrument einer Infrastrukturabgabe wäre in erster Linie vor allem für Zuzugsgemeinden sinnvoll, da diese unter verstärktem Druck bei der Ausweisung neuer Baulandflächen stehen.

3.5.2.7 Brachflächenrecycling

Um eine nachhaltige Reduktion des Bodenverbrauches gewährleisten zu können, muss überdies eine Revitalisierung von brachliegenden Industrie- und Brachflächenrecycling) erfolgen. Gewerbeflächen (sog Der Brachflächen umfasst "industriell/gewerblich vorgenutzte Flächen und Baulichkeiten verschiedener Größe und Lage, die (dauerhaft oder vorübergehend) nicht mehr oder nur sehr extensiv genutzt werden, sodass die bestehenden Nutzungspotentiale nicht ausgeschöpft werden. "341

In einer Studie des Umweltbundesamtes wird eine ungenützte Industrie- und Gewerbebrachfläche in Österreich im Ausmaß von bis zu etwa 13.000 ha angeführt. Das entspricht etwa der Fläche der Stadt Linz. ³⁴² Bezieht man leer stehende Häuser und Wohnimmobilien mit ein, ergibt sich in Summe eine ungenützte Fläche von 50.000 ha. ³⁴³ Täglich wächst der Brachflächenanteil um 3 ha, also etwa vier Fußballfelder, an. Jährlich entspricht dies daher einer Zunahme von etwa 1100 ha. Durch Brachflächenrecycling könnte daher bis zu einem Viertel des jährlichen Bauflächenneubedarfes durch Revitalisierung

³⁴⁰ *Janitsch*, Rahmenbedingungen für die Verwertung gewerblich und industriell vorgenutzter Brachflächen in Österreich, in: *Norer/Holzer* (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016, 158. ³⁴¹ *Janitsch*, Brachflächen, 159.

³⁴² *Umweltbundesamt*, Wiederbenutzungspotential industrieller Brachflächen in Österreich, 2004, 125. Online: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/DP106.pdf, Stand: 4.5.2016.

³⁴³ Weinberger, Bodenverbrauch gefährdet Lebensmittelversorgungssicherheit, Klimaschutz und Schönheit Österreichs, 108.

abgedeckt werden. Etwa 85 % der jährlich anfallenden Brachflächen sind nicht oder nur gering kontaminiert und können daher ohne erheblichen Aufwand revitalisiert werden. Der Anteil der Brachflächen mit erheblicher Belastung und hohem Sanierungsbedarf liegt bei etwa zwei bis drei Prozent.³⁴⁴

Es stellt jedoch eine große Herausforderung dar, die nach wie vor bestehenden Vorteile des Bauens im Grünland zu verringern, die Chancengleichheit zwischen Brachflächen und der "grünen Wiese" zumindest tendenziell zu erhöhen und die der Brachflächenrevitalisierung entgegenstehenden Hürden zu überwinden.³⁴⁵

Die **Vorteile** des Brachflächenrecycling können in wirtschaftliche, ökologische und soziale Vorteile unterteilt werden:³⁴⁶

- Wirtschaftliche Vorteile:
 - Bessere Auslastung der vorhandenen Infrastruktur bzw keine oder geringere Erschließungskosten;
 - Oftmals sind keine Widmungsänderungen notwendig;
- Ökologische Vorteile:
 - Reduktion des Flächenverbrauches durch Erhalt von Grünland;
 - Nachhaltige Verbesserung des Umweltzustandes von Brachflächen;
- Soziale Vorteile:
 - Wiederbelebung von Standorten;
 - Aufwertung von Stadtteilen und verbesserte Identifikation der Bürger mit ihrer unmittelbaren Umgebung.

Hemmnisse oder Risiken des Brachflächenrecyclings, welche zu keiner Wiedernutzung führen, haben ua folgende Gründe:³⁴⁷

- Die größte Hürde bei der Wiedernutzung von Brachflächen sind mögliche Kontaminationen und damit in Verbindung stehende Haftungsfragen³⁴⁸.

³⁴⁴ Janitsch, Brachflächen, 159 f.

³⁴⁵ Janitsch, Brachflächen, 160.

³⁴⁶ Janitsch, Brachflächen, 161.

³⁴⁷ Janitsch, Brachflächen, 161 f.

³⁴⁸ Janitsch, Brachflächen, 162 ff.

- Eine nicht vorgenutzte Fläche ("grüne Wiese") bedeutet im Vergleich zur Brachfläche einen geringeren Zeit- und Koordinationsaufwand für einen potentiellen Investor.
- Betriebsansiedlungen führen zu höheren Steuereinnahmen für Gemeinden, welche daher bestrebt sind die Grundstückspreise aufgrund des Konkurrenzdruckes niedrig zu halten. Dadurch wird die Nachnutzung von Brachflächen weniger interessant.
- Ein Überangebot an (Gewerbe-)Bauland-Neuerschließungen, auch in flexibler Größe, verringert das Interesse nach Brachflächen.
- Ein "schlechtes Image" von Brachflächen, aufgrund der oft im desolaten Zustand befindlichen Gebäude bzw der Risiken einer möglichen Kontamination.³⁴⁹

Trotz einiger negativer Aspekte liegt im Recycling von Brachflächen - im Vergleich zur verlockenden Inanspruchnahme der "grünen Wiese" - oft nicht auf den ersten, aber auf den zweiten Blick jedenfalls bei mittel- und langfristiger Betrachtung eine große Chance.³⁵⁰

3.5.2.8 Effizientere Siedlungsentwicklung

Die nachteiligen Folgen für die Umwelt wie auch die gesamtvolkswirtschaftlichen Kosten einer zersplitterten Siedlungsstruktur sind im Gegensatz zu einer kompakteren Struktur unverhältnismäßig größer, dies etwa aufgrund von höheren Kosten für die Erschließung oder die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sowie der Zunahme von Emissionen aufgrund des Verkehrswachstums.³⁵¹

Die Hauptverursachung für den Siedlungs- und Verkehrsflächenbedarf liegt an dem hohen Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern an den neuen Wohngebäuden und den damit nicht verbauten Grundstücksflächen. Dieser Anteil betrug im Jahr 2013 etwa 87 Prozent. Der Anteil der Fläche am

³⁴⁹ Janitsch, Brachflächen, 160.

³⁵⁰ Janitsch, Brachflächen, 160.

³⁵¹ Banko et al., Status und Trends des quantitativen Flächenverbrauchs in Österreich, Wissenschaft und Umwelt - Interdisziplinär Nr 8: Bodenmarkierungen,12/2004, 44. Online: http://www.fwu.at/assets/userFiles/Wissenschaft_Umwelt/8_2004/2004_08_boden.pdf, Stand: 11.04.16.

Dauersiedlungsraum, welcher für die Landwirtschaft ausschlaggebend ist, wird von 85 % im Jahr 2013 auf etwa 73 - 80 % bis zum Jahr 2060 schrumpfen. Hiess geht davon aus, dass trotz einer Zunahme der Bevölkerung um etwa 11 Prozent ein Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen auch langfristig in vertretbaren Ausmaß einem geschehen kann. wenn die Siedlungsflächeninanspruchnahme pro Einwohner (EW) auf dem Stand von 2013 gehalten würde. Er zählt in der Folge drei Bedingungen auf, um seine Annahme zu rechtfertigen. Erstens müsste der Anteil neuer Wohneinheiten in Form von Ein- und Zweifamilienhäusern deutlich reduziert werden. Zweitens müsste die Größe von Grundstücken mit Ein- und Zweifamilienhäusern stark verringert werden und drittens eine Steigerung des Anteils von neuen Wohnungen durch Bestandsverdichtung forciert werden. 352

"Einen Beitrag zur Verringerung des Verlustes landwirtschaftlicher Nutzfläche kann die Bebauungsform der Reihenhausanlage leisten. Bisweilen gibt es hauptsächlich grds zwei wesentlich forcierte Angebote in NÖ. Entweder die Möglichkeit des Einfamilienhauses oder auf der anderen Seite des mehrstöckigen Wohnblockes. Zur Veranschaulichung folgende Ausführung. Das Einfamilienhaus deckt den Bedarf für eher finanzstärkeres Klientel ab. Der mehrstöckige Wohnblock ist für finanzschwächere Menschen konzipiert, welche daher etwa eine Sozialbauwohnung benötigen. Die Reihenhaussiedlung kann nun als eine Art Lösung in der Mitte zwischen den beiden Formen angesehen werden. Eine Reihenhaussiedlung stellt nA von Experten eine sinnvolle Alternative für zB junge Familien dar, welche finanziell etwas besser ausgestattet sind, jedoch kein Haus bauen wollen, aber auch nicht in einer Sozialbauwohnung leben wollen. Die Genossenschaften bauen allerdings diese Reihenhäuser nicht. Die anfallenden Kosten für die Gemeinde sind darüber hinaus auch geringer, als dies bei Einfamilienhäusern der Fall ist."

³⁵² Hiess, Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung, in: ÖROK (Hrsg), 14. Raumordnungsbericht: Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012-2014, Schriftenreihe der österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 195, 2015, 62.

³⁵³ Interview mit Raumplaner DI *Herfried Schedlmayer* am 2.6.2016.

3.5.2.9 Monetäre Instrumente

Die in dieser Arbeit vorgestellten möglichen Instrumente zum Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen können nur in Verbindung mit entsprechenden monetären Instrumenten eine effektive Wirkung erreichen³⁵⁴, vor allem etwa durch die Anpassung des bisher von der Einwohnerzahl abhängigen Finanzausgleiches oder der Zahl der Beschäftigten im Bereich der Kommunalsteuer.355 Im Folgenden werden drei monetäre Instrumente näher vorgestellt, nämlich das Instrument der Kostenwahrheit bei den Erschließungskosten, die Reformierung der Grundsteuer bzw des Finanzausgleiches und zuletzt die sog Planwertabgabe.

3.5.2.9.1 Kostenwahrheit bei den Erschließungskosten

Die öffentliche Hand trägt bei der Erschließung den höchsten Anteil der Kosten. Der Grundeigentümer zahlt in etwa nur 7-11% der Anschlussgebühr. Den Rest zahlt die öffentliche Hand, also der Steuerzahler. Dabei ist zu beachten, dass innerhalb einer Gemeinde die Haushalte in Ortsnähe die höheren Kosten der peripheren Haushalte mittragen. Ähnlich verhält es sich auf überregionaler Ebene. So tragen kompaktere Gemeinden die Kosten von weniger kompakten Gemeinden auch mit. Die Kostenwahrheit würde im Endeffekt auch einen Beitrag zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen leisten können.³⁵⁶

3.5.2.9.2 Reformierung Grundsteuer bzw Finanzausgleich

Die Grundsteuer ist in Österreich die wichtigste Bodenbesitzsteuer, welche als ausschließliche Gemeindeabgabe konzipiert ist. 357

Damit die Grundsteuer eine Lenkungswirkung hätte, müsste diese wesentlich höher bemessen werden. Eine Möglichkeit wäre die Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für gewidmetes Bauland und eine Orientierung am

³⁵⁴ Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente, 144 ff.

³⁵⁵ Holzer, Bodenverbrauch, 141.

³⁵⁶ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 24.4.2015.

³⁵⁷ Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 105, 1993, 37.

Verkehrswert. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Dänemark etwa nach dem Verkehrswert besteuert, also der höchstmöglichen Verwendungsmöglichkeit. Der Einheitswert für die Landwirtschaft hat jedoch seine Berechtigung und ist sinnvoll, wenn die Flächen auch tatsächlich landwirtschaftlich genutzt werden.³⁵⁸

Der Finanzausgleich ist gekoppelt an die Einwohnerzahl einer Gemeinde. Dadurch wird für Gemeinden der Anreiz gesetzt, verstärkt Bauland auszuweisen um die Einwohnerzahl zu steigern. Das derzeitige System hat vor allem Nachteile für Gemeinden mit sinkenden Einwohnerzahlen. *Grossauer* schlägt deshalb ein geändertes Kriterienset vor. Dieses Kriterienset müsste im Finanzausgleich so definiert werden, dass Gemeinden, welche sparsam mit der Ressource Boden umgehen, diese Leistung auch finanziell abgegolten wird. Eine solch differenzierte Reform der Grundsteuer sowie des Finanzausgleiches könnte in Verbindung mit anderen Maßnahmen wesentlich zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen beitragen.

3.5.2.9.3 Planwertabgabe

Da gewidmetes Bauland des Öfteren nicht widmungskonform bebaut, sondern als Anlageform für Geldvermögen gesehen wird, müssen Gemeinden für ihre Siedlungsentwicklung immer wieder neue Flächen als Bauland ausweisen. Diese Entwicklung bezeichnet man als das sog Baulandparadoxon.³⁶⁰

Die sog Planwertabgabe wurde in Österreich wie auch in Deutschland schon des Öfteren einmal diskutiert, jedoch nicht in die Realität umgesetzt. Da sich der Bodenwert bei einer Umwidmung in Bauland steigert, erfährt der Grundeigentümer eine vermögensrechtliche Besserstellung, ohne dafür eine Leistung erbracht zu haben. Beim Planwertausgleich handelt es sich um das Abschöpfen planungsbedingter Wertsteigerungen, damit es zu keiner

³⁵⁸ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 24.4.2015.

³⁵⁹ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 24.4.2015.

³⁶⁰ Kleewein, Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick, bbl 03/2014, 99.

Begünstigung ohne Gegenleistung kommt³⁶¹. Die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Abgabe in Österreich ist fraglich. Dazu im folgenden zwei Sichtweisen. Zum einen kann man die Ansicht vertreten, dass das Eigentumsrecht die uneingeschränkte Nutzung von Liegenschaften ermöglicht, wodurch bei einer Umwidmung in Bauland frühere Nutzungsbeschränkungen wegfallen und eine Wertsteigerung dem Grundeigentümer zusteht. Zu einem anderen Ergebnis wenn man das Grundeigentum nicht als ein durch Raumordnungspläne eingeschränktes Vollrecht, sondern von vornherein als durch die Planung bestimmt sieht. Unter diesem Blickwinkel ("funktionelle Eigentumssicht") führt eine Umwidmung in Bauland zu einer staatlich veranlassten Erweiterung der Nutzungsbefugnisse, weshalb eine Abschöpfung von Planungsgewinnen gerechtfertigt wäre. 362 Die österreichischen ROG beinhalten teilweise zwar die Möglichkeit, Raumplanungskosten auf den Abschöpfung verlagern, die Grundeigentümer zu iedoch nicht planungsbedingter Wertsteigerungen. 363

Das Baulandparadoxon gehört zu jenen Erscheinungsformen der Raumordnung, über die zumeist nur diskutiert wird, um sich darüber zu beklagen, dass den Gesetzgebern in Österreich der Mut fehlt, einen zwingenden Planwertausgleich vorzuschreiben.³⁶⁴

Eine Wertabschöpfung in Geld würde bedeuten, dass es zu einer Besteuerung der Differenz zwischen den unterschiedlichen Werten bei einer Umwidmung kommt. Dh, eine Neuwidmung wäre mit einer einmaligen Abgabe verbunden. Dadurch sollte die Wirkung entstehen, dass betroffene Grundeigentümer daran interessiert sind ihre finanzielle Belastung abzufedern, indem sie entweder das Grundstück widmungsgemäß verwenden oder ganz bzw teilweise verkaufen. Ein weiteres Ergebnis einer Planwertabgabe wäre eine Baulandmobilisierung, wodurch es eine Innenfokussierung gäbe, weil dann nicht jeder

³⁶¹ Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 105, 1993, 32.

³⁶² Kleewein, Instrumente der Raumordnung, bbl 03/2014, 100.

³⁶³ Kleewein, Instrumente der Raumordnung, bbl 03/2014, 101.

³⁶⁴ *Davy*, Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons?, ZfV 02/1996, 207.

³⁶⁵ Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 105, 1993, 32 f.

Grundeigentümer am Siedlungsrand danach strebt, seine Flächen in Bauland umwidmen zu lassen.³⁶⁶

3.5.2.10 Einführung von Bodenbilanzen

Die Raumordnung benötigt umfangreiche sowie aktuelle Informationen, um ihren Aufgaben nachkommen zu können. Dabei stehen drei Informationen bezüglich der Entwicklung des Siedlungsgebietes im Vordergrund, nämlich erstens die wichtigsten Widmungs- und Nutzungsarten des Baulandes, zweitens die Nutzungsintensität des Baulandes und drittens Informationen über Baulandreserven. Diese Informationen werden auf Gemeindeebene verwaltet, und es gibt in den meisten Bundesländern keine Verpflichtung für die Gemeinden, regelmäßig aktuelle Baulandbilanzen auszuweisen. Daraus folgt, dass es über Baulandreserven keine aussagekräftigen Daten zu einem einheitlichen Zeitraum gibt. Auch eine unterschiedliche länderspezifische Definition und Abgrenzung von Widmungskategorien österreichweite Darstellung schwieriger. Durch die Etablierung von digitalen Flächenwidmungsplänen ist jedoch von einer Besserung der Datengrundlage in den kommenden Jahren auszugehen. 367 Für einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden durch die Raumordnung wäre es sinnvoll, flächendeckende Baulandbilanzen auf Bundesländerebene zu etablieren. Die Erstellung von Baulandbilanzen wird derzeit nur in den Bundesländern Tirol und Oberösterreich verfolgt und gehört vervollständigt. Aufgrund von digitalen Flächenwidmungsplänen werden jedoch schon in naher Zukunft für alle Bundesländer die Basisdaten vorhanden sein. 368

³⁶⁶ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, Boku Wien IRUB, SS 2015, am 24.4.2015.

³⁶⁷ Hiess, Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung, 58.

³⁶⁸ Hiess, Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung, 59 f.

3.5.2.11 Neue überörtliche Maßnahme - Regionale Leitplanung

Die regionale Leitplanung ist keine VO wie die ROP, sondern ein Instrument zur regionalen Abstimmung zwischen Land und Gemeinden ohne Rechtsverbindlichkeit.³⁶⁹

Durch das neue NÖ ROG 2014 ³⁷⁰ soll eine rechtliche Basis für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden zur Entwicklung von Planungsgrundlagen etabliert werden. Dazu dient das neue Instrument der regionalen Leitplanung, welche vor allem bei der Erstellung von regionalen Raumordnungsprogrammen genutzt werden soll. Als ein weiteres Planungsinstrument wird das Landesentwicklungsprogramm erstmals im NÖ ROG 1976 eingesetzt, um neben normativen Regelungen auch Richtwerte zur Orientierung vorgeben zu können.³⁷¹

"Die regionale Leitplanung ist keine VO "von oben" sondern eine Weiterentwicklung der überörtlichen Raumordnungsprogramme. Den Gemeinden werden dabei jeweils Funktionen zugeteilt, wie etwa Abdeckung des Wohnbedarfes oder Bedarfes an Betriebsgebieten. Diese Funktionen sollen aus regionaler Sicht sinnvoll sein. Die Gemeinden können dieser Aufteilung zustimmen oder nicht. Die regionale Leitplanung befindet sich jedoch erst in der Anfangsphase. Die regionale Leitplanung hat jedoch auch zwei Nachteile. Erstens ist die Planung schwieriger, weil die Gemeinden sich auf ihre Funktionen einigen müssen. Zweitens müssten sich die Gemeinden auch an diese Vereinbarung langfristig halten. Dieser zweite Punkt wird umso schwieriger für eine Gemeinde, wenn sich später einmal etwas ändert oder anders entwickelt als gedacht." 372

_

³⁶⁹ Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015, am 24.4.2015.

³⁷⁰ NÖ ROG 2014, LGBI 2015/3.

³⁷¹ Holzer, Rechtsetzung: Niederösterreich, in: Holzer/Norer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 15, 2015, 50 f.

³⁷² Interview mit DI *Friedrich Pühringer*, NÖ LReg. – Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik am 13.6.2016.

3.5.3 Kulturflächenschutzgesetze

Unter Kulturflächenschutz ist zu verstehen, dass landwirtschaftliche Nutzflächen vor einer Neubewaldung oder einer Neupflanzung von Bäumen oder Sträuchern geschützt werden. Ziel ist die Erhaltung der Agrarstruktur, um eine gesunde und leistungsfähige Landwirtschaft zu gewährleisten. Zur Verfolgung dieses Zieles haben einige Bundesländer (Krtn, NÖ und OÖ) ein KulturflächenschutzG erlassen. In diesen Bundesländern bedürfen solche Maßnahmen, welche eine nachteilige Auswirkung auf die Agrarstruktur haben, einer behördlichen Genehmigung. ³⁷³ Nicht als Kulturumwandlung gelten Maßnahmen der Wiederbewaldung und die Errichtung von Windschutzgürteln. ³⁷⁴

Gem § 2 Abs 1 NÖ KulturflächenschutzG³⁷⁵ gilt der Schutz landwirtschaftlicher Kulturflächen für Neupflanzungen und Kulturumwandlungen auf landwirtschaftlichen Kulturflächen, sowie auf diesen benachbarten Flächen. Unter "landwirtschaftlichen Kulturflächen" sind solche Flächen zu verstehen, welche aufgrund ihrer Beschaffenheit oder tatsächlichen Verwendung für eine landwirtschaftliche Nutzung gewidmet wurden. ³⁷⁶ "Kulturumwandlungen" sind zB Aufforstungen oder die Anlage von Christbaumkulturen. ³⁷⁷ Bei einer Neupflanzung sind Mindestpflanzabstände einzuhalten. ³⁷⁸ Dadurch sollen Bewirtschaftungsnachteile für angrenzende Flächen vermieden werden. ³⁷⁹

Bei der Ausweisung von sog "Offenlandflächen" in NÖ, gem § 20 Abs 8 NÖ ROG 380, geht es um die Sicherung von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Gebieten mit hohem Waldanteil (Bsp Waldviertel 381). Gemeinden können, wenn diese durch ein überörtliches Raumordnungsprogramm dazu ermächtigt werden Offenlandflächen für offene und unbewaldete Landschaftselemente festlegen. Diese Flächen müssen typische Elemente der erhaltenswerten Kulturlandschaft bilden und aus Gründen der Agrarstruktur, des Fremdenverkehrs, der Siedlungsstrukturen sowie des Orts- bzw Landschaftsbildes auch weiterhin

³⁷³ Holzer, Agrarrecht³, 342 f.

³⁷⁴ Holzer, Agrarrecht³, 344.

³⁷⁵ NÖ Kulturflächenschutzgesetz 2007 (NÖ KFISchG), LGBI 6145/1.

³⁷⁶ § 3 Abs 1 Z 1 NÖ KFISchG.

³⁷⁷ § 3 Abs 1 Z 5 NÖ KFISchG.

³⁷⁸ § 5 NÖ KFISchG.

³⁷⁹ Holzer, Agrarrecht³, 344.

³⁸⁰ § 20 Abs 8 NÖ ROG 2014, LGBI 2015/3.

³⁸¹ Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht, 289.

offen bleiben. Diese Offenlandflächen sind nicht primär für die besonders wertvollen landwirtschaftlichen Nutzflächen gedacht, sondern für aufforstungsgefährdete Grenzertragsböden³⁸².³⁸³

Der VfGH³⁸⁴ hat zum NÖ KulturflächenschutzG erkannt, dass die Ausweisung von "im Flächenwidmungsplan zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Agrarstruktur bestimmten Flächen als landwirtschaftliche Vorrangflächen zur ausschließlich landwirtschaftlichen Nutzung" nicht gem Art 118 Abs 2 B-VG in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt. Somit liegt grundsätzlich die Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen, welche zur ausschließlichen landwirtschaftlichen Nutzung bestimmt sind, im überörtlichen öffentlichen Interesse zur Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen Landwirtschaft und ist nicht eine von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehende Kompetenz, sondern obliegt der überörtlichen Raumplanung.³⁸⁵

Der Kulturflächenschutz leistet einen Beitrag zur Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion und steht damit auch im Dienst der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich.

³⁸² Seher, Bodenschutz in der Raumordnung, 53.

³⁸³ Holzer, Bodenverbrauch, 146.

³⁸⁴ VfSlg 17781/2006.

³⁸⁵ Holzer, Bodenverbrauch, 146.

4 Praxisteil: Gemeinde Wieselburg-Stadt und Gemeinde Wieselburg-Land

Ziel des Praxisteiles ist. aufzuzeigen wie sich Bestand der landwirtschaftlichen Nutzflächen und Betrieben in den ausgewählten Gemeinden verändert hat und welche Instrumente in der Raumplanung eingesetzt werden. Um einen besseren Eindruck der Region zu erhalten, wird am Beginn auf die Agrarstruktur des Bezirkes Scheibbs eingegangen.

Die folgenden Angaben gründen auf Interviews bzw Unterlagen aus der Raumplanung für die Gemeinde Wieselburg-Stadt bzw Wieselburg-Land. Die beiden untersuchten Gemeinden haben für die Anliegen der Raumplanung einen externen Raumplaner ³⁸⁶ beauftragt, welcher ua den FWP oder das örtliche Entwicklungskonzept erstellt. Agrarische Grundlagendaten zu den beiden Gemeinden wurden ua von der BBK Scheibbs zur Verfügung gestellt.

Wieselburg-Land liegt gemeinsam mit Wieselburg-Stadt am nördlichen Ende des Bezirkes Scheibbs. Die Nachbargemeinden im Bezirk Scheibbs sind Wolfpassing, Purgstall an der Erlauf und Oberndorf an der Melk, und im Bezirk Melk die Gemeinden Neumarkt an der Ybbs, Bergland, Ruprechtshofen und Petzenkirchen. Die verkehrstechnische Haupterschließung der Gemeinden erfolgt über die B-25 Erlauftal Straße. Sie durchzieht die Gemeinden von Norden (Wieselburg) nach Süden (Purgstall). Die nächstgelegene Anbindung zur Autobahn erfolgt über den 6 km entfernten Autobahnanschluss Ybbs in der Gemeinde Bergland.³⁸⁷

4.1 Agrarstruktur im Bezirk Scheibbs

Die durchschnittliche Flächenausstattung im Bezirk Scheibbs pro Betrieb betrug im Jahr 2014 18,9 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LN). Aufgrund dieser eher geringen durchschnittlichen Betriebsgröße wurden 41 % der Höfe im

³⁸⁶ Raumplaner DI *Herfried Schedlmayer*, welcher gemeinsam mit seinem Vater DI DR *Herbert Schedlmayer* das Raumplanungsbüro "Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH" in Loosdorf leitet und für zahlreiche Gemeinden in NÖ, ua der Gemeinde Wieselburg-Stadt und Wieselburg-Land, als Raumplaner tätig ist. Zur besseren Erkennbarkeit sind die Ergebnisse aus durchgeführten Interviews kursiv und unterstrichen dargestellt.

³⁸⁷ Örtliches Entwicklungskonzept der Gemeinde Wieselburg-Land, 2015, 104.

Nebenerwerb geführt. 2010 gab es im Bezirk Scheibbs rund 2000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe. 388 Die Betriebsanzahl ging zwischen den Jahren 1999 (2358 Betriebe) und 2010 (2009 Betriebe) um 14,8 % zurück. Die land- und forstwirtschaftliche Gesamtfläche verringerte sich von 85.942 ha im Jahr 1999 bis auf 81.924 ha im Jahr 2010. Das ist ein Rückgang von 4,7 % innerhalb von elf Jahren. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche betrug im Jahr 1999 35.093 ha und verringerte sich bis zum Jahr 2010 auf 32.753 ha. 389 Die landwirtschaftlich genutzte Fläche reduzierte sich daher um 6,7 %.

Folgende Grafiken (Abb 7 und Abb 8) bilden die vorgenannten Veränderungen in der Flächenstruktur des Bezirkes Scheibbs ab und gründen auf den Daten der Mehrfachanträge der Landwirte der BBK Scheibbs. ³⁹⁰

Abbildung 7: Flächenstruktur Bezirk Scheibbs 2005

Flächenstruktur



Quelle: BBK Scheibbs.

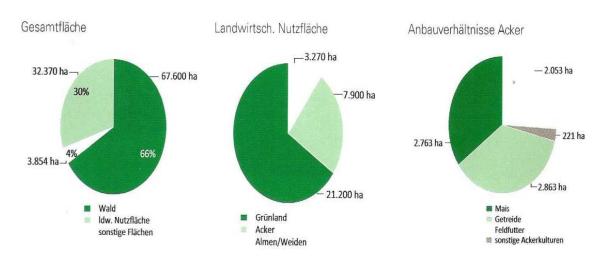
³⁸⁸ BBK Scheibbs.

³⁸⁹ Statisitk Austria, Agrarstrukturerhebung 2010 bzw 1999. (Vgl Anhang 1 und 2). Bereitgestellt von der BBK Scheibbs.

³⁹⁰ Interview mit Kammersekretär DI *Johann Hell der BBK Scheibbs* am 5.9.2016. Anmerkung: "Die Auswertung der Flächenstruktur anhand der Mehrfachanträge ist nur für den gesamten Bezirk Scheibbs möglich, sodass spezifische Angaben zu den Gemeinden Wieselburg-Land und Wieselburg-Stadt nicht möglich sind. Die Daten der Agrarstrukturerhebung und jene der BBK Scheibbs anhand der Mehrfachanträge sind nicht direkt miteinander vergleichbar, weil die Agrarstrukturerhebung nur die Katasterflächen heranzieht, welche jedoch nicht mit den digitalisierten Grenzlinien der Mehrfachanträge übereinstimmen, dh die Daten der BBK Scheibbs sind genauer."

Abbildung 8: Flächenstruktur Bezirk Scheibbs 2013

Flächenstruktur



Quelle: BBK Scheibbs.

Anhand eines Vergleiches der Gesamtflächen der beiden Grafiken (Abb 7 und Abb 8) ergibt sich, dass im Bezirk Scheibbs im Zeitraum 2005 bis 2013 der Waldanteil auf 66 % angestiegen ist (+4 %) und sich im Gegensatz die landwirtschaftliche Nutzfläche auf 30 % (-4 % bzw -2.730 ha) reduziert hat.

Zwischen den Daten der Agrarstrukturerhebung 2010 von der Statistik Austria und jenen der BBK Scheibbs liegt beim Waldanteil in ha ein beträchtlicher Unterschied. Dies hat folgende Ursache: "Die Daten von 67.600 ha Wald der BBK Scheibbs ergaben sich aus der Forstinventurerhebung der Bezirkshauptmannschaft aus dem Jahr 2014 und sind aktuell mit 68.000 ha ausgewiesen. Die Forstfläche laut Agrarstrukturerhebung 2010 (49.170 ha) erfasst Betriebe ab 3 ha Wald und ist auf den Wohnsitz der Betriebe abgestimmt. Dh, dass in dieser Statistik unter anderem die Forstfläche der österr. Bundesforste (Sitz in Purkersdorf) nicht beinhaltet ist. Dies erklärt die beträchtliche Flächendifferenz. "391

³⁹¹ Interview mit Kammersekretär DI Johann Hell der BBK Scheibbs am 7.9.2016.

4.2 Gemeinde Wieselburg-Stadt

4.2.1 Bevölkerungs- und Gemeindeentwicklung

Wieselburg liegt im niederösterreichischen Mostviertel und ist Teil des Bezirkes Scheibbs. Die Stadtgemeinde Wieselburg hat eine Gesamtfläche von 542 ha. 392 Die folgende Grafik (Abb 9) zeigt die Bevölkerungsentwicklung der Stadtgemeinde Wieselburg in den vergangenen zehn Jahren. Die Abkürzung "HWS" und "NWS" in der Grafik bedeuten Hauptwohnsitz und Nebenwohnsitz. Sämtliche Zahlen wurden mit 31.12. des jeweiligen Jahres erstellt.

Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung der Stadtgemeinde Wieselburg

Jahr	HWS	NWS	Gesamt
2006	3693	469	4162
2007	3694	471	4165
2008	3684	500	4184
2009	3751	536	<i>4</i> 287
2010	3712	579	<i>4</i> 291
2011	3728	637	<i>4</i> 365
2012	3777	680	<i>44</i> 57
2013	3840	680	<i>4</i> 520
2014	3843	692	<i>4</i> 535
2015	3870	672	<i>454</i> 2
2016	3906	657	4563 (per 23.6.2016)

Quelle: Gemeindeamt Wieselburg.

Derzeit beläuft sich die Bevölkerungszahl der Stadtgemeinde Wieselburg auf 4563 Einwohner mit Haupt- oder Nebenwohnsitz. Der Bevölkerungszuwachs betrug in der Zeitspanne der Jahre 2006 bis 2016 etwa neun Prozent.

"Wieselburg ist eine Zuzugsgemeinde, wodurch eine starke Nachfrage nach Grundstücken besteht. Dies ist unter anderem auf das Vorhandensein größerer Betriebe zurückzuführen und weil die Menschen oft auch dort wohnen wollen, wo sie arbeiten. Wieselburg ist eine Bodenbündnisgemeinde³⁹³ und hat sich damit das Ziel gestellt, mit der Ressource Boden sparsam und nachhaltig umzugehen. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der vergleichsweise

³⁹² Online: http://www.wieselburg.gv.at/.

³⁹³ Derzeit gibt es österreichweit 141 Mitglieder im Bodenbündnis (122 Gemeinden und 19 assoziierte Mitglieder), wobei auf NÖ 71 Gemeinden und 10 assoziierte Mitglieder entfallen, Online: http://www.bodenbuendnis.or.at/start.asp?ID=229318&b=1758&b2=&am=, Stand: 27.6.2016.

geringen Gemeindegebietsfläche setzt die Stadtgemeinde Wieselburg schon lange auf eine verdichtete Bauweise. Deshalb wurde und wird verstärkt in den großvolumigen Wohnbau investiert, welcher meist drei- bis viergeschossig ausgestaltet ist. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Stadtgemeinde Wieselburg lebt im großvolumigen Wohnbau. Auch der Reihenhausbereich wird forciert." 394

"Ebenfalls gibt es eine Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern. Hier wird bei der Parzellierung darauf geachtet, dass diese sich in einer Größenordnung von etwa 600 bis 800 m² befindet. Grundstücke mit über 1000 m² sind eher die Ausnahme." ³⁹⁵

"Derzeit sind etwa vier bis fünf Hektar an Bauland neu gewidmet, welche in Aufschließungszonen unterteilt sind. Ein neuer Bebauungsplan ist derzeit in Arbeit. Bei jeder neuen Umwidmung in Bauland wird ein Bauzwang, also eine Fünfjahresfrist zur Bebauung von der Gemeinde auferlegt. Wird ein solches Grundstück nicht fristgerecht einer Bebauung zugeführt, so hat die Gemeinde ein Vorkaufsrecht. Übt die Gemeinde dieses Vorkaufsrecht nicht aus, kommt es zu einer Rückwidmung." 396

"Eine Infrastrukturabgabe wäre für eine Zuzugsgemeinde wie der Stadtgemeinde Wieselburg sinnvoll. Einerseits weil sich der Zuzug in Ballungszentren abspielt und andererseits, weil sonst ein Speckgürtel entsteht, welcher wiederum ökologische Nachteile mit sich bringen würde." ³⁹⁷

"Das aus dem Jahr 2001 stammende örtliche Entwicklungskonzept ist das erste gewesen. Unsere Gemeinde war eine der ersten bei der Etablierung eines solchen. Mittlerweile ist ein Konzept verpflichtend. Vor dem Jahr 2001 hat es nur die FWP gegeben. Das örtliche Entwicklungskonzept wird alle paar Jahre an die Gegebenheiten und Veränderungen angepasst." 398

³⁹⁴ Interview mit Bürgermeister *Mag. Günther Leichtfried* am 15.6.2016. Seine Ausführungen beziehen sich alleine auf die Stadtgemeinde Wieselburg.

³⁹⁵ Interview mit Bürgermeister Mag. Günther Leichtfried am 15.6.2016.

³⁹⁶ Interview mit Bürgermeister *Mag. Günther Leichtfried* am 15.6.2016.

³⁹⁷ Interview mit Bürgermeister *Mag. Günther Leichtfried* am 15.6.2016.

³⁹⁸ Interview mit Bürgermeister *Mag. Günther Leichtfried* am 15.6.2016.

4.2.2 Siedlungsentwicklung

Der Anteil des Siedlungsraumes am Dauersiedlungsraum betrug für Wieselburg-Stadt im Jahr 2013 62 %. Der Anteil des Dauersiedlungsraumes an der Fläche belief sich auf 93 %.³⁹⁹

Das örtliche EK (Anhang 5) zeigt, wo sich ua landwirtschaftliche Nutzflächen (hellgelb), Wohnbauland (dunkelgelb), Betriebsbauland (violett), Forst (türkis) oder Sport-, Freizeit- und sonstige Grünflächen (grün) befinden. Durch rote Pfeile wird dargestellt, wohin die zukünftige Siedlungsentwicklung geht. Landwirtschaftliche Nutzflächen befinden sich vor allem im Osten und Süden des Gemeindegebietes. Die Betriebsbaulandentwicklung ist im Norden bzw Südosten der Gemeinde am stärksten. Die Wohnbaulandentwicklung findet vorrangig im Osten bzw Westen der Gemeinde statt.

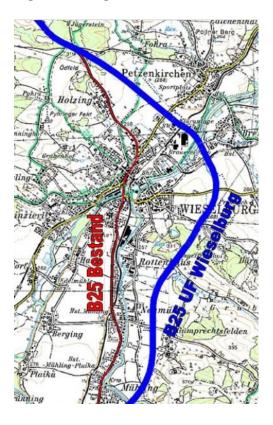
Aus der folgenden Grafik (Abb 10) und dem örtlichen EK der Gemeinde Wieselburg-Stadt ist der zukünftige Verlauf der B-25 (Umfahrung Wieselburg) ersichtlich, welche zunächst von der Gemeinde Bergland im Norden Richtung Süd-Osten über Petzenkirchen und später im Bogen Richtung Süd-Westen Gemeinde Wieselburg-Land verläuft. Die Gesamtlänge Richtung Umfahrung beträgt 8,699 km und beansprucht insgesamt ca. 48 ha Ackerland. 400 Dabei wurden folgende Ausführungen zum Schutzgut Landwirtschaft getroffen: "Bei den landwirtschaftlich genützten Böden handelt es sich um anthropogen überprägte Kulturböden mit überwiegend intensiver Ackernutzung. Dadurch bedingt ergeben sich keine schützenswerten Aspekte für die in Anspruch genommenen Flächen bzw. Geländeveränderungen. Bezogen auf die Gemeindegebiete Bergland (2.488 ha LN-Fläche), Wieselburg-Land (2.363 ha LN-Fläche), Petzenkirchen (121 ha LN-Fläche) und Wieselburg (600 ha LN-Fläche) gehen ca. 1,23 % der gesamten landwirtschaftlich Fläche während der Bauphase [...] dauernd genutzten verloren.

³⁹⁹ *Trimmel*, Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung – Planungspolitik ländlicher Gemeinden am Beispiel der LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich, Masterarbeit an der Universität Wien, 2015, 122.

⁴⁰⁰ Hackl, UVP im vereinfachten Verfahren: B 25 Umfahrung Wieselburg; Land Niederösterreich – Zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen, 2009, 6 und 81. Online: http://www5.umweltbundesamt.at/uvpdb/docs/UVGA/B25_UmfahrungWieselburg/ZusammenfassendeBewertung.pdf. Stand: 5.9.16.

Ausgleichsmaßnahmen im Sinne einer Neuschaffung von landwirtschaftlichen Flächen im lokalen Umfeld sind nicht möglich."⁴⁰¹

Abbildung 10: Umfahrung Wieselburg



Quelle: *Hackl*, UVP im vereinfachten Verfahren: B 25 Umfahrung Wieselburg, 2009, 7. Online: http://www5.umweltbundesamt.at/uvpdb/docs/UVGA/B25_UmfahrungWieselburg/Zusammenfas sendeBewertung.pdf. Stand: 5.9.16.

Die Gemeinde Wieselburg-Stadt hat im örtlichen EK örtliche Siedlungsgrenzen (kleine rote Dreiecke) festgelegt, die auch langfristig nicht mit Baulandwidmungen überschritten werden sollen. Die festgelegten örtlichen Siedlungsgrenzen wurden ua aus topographischen Gründen (Beachtung der naturräumlichen Gegebenheiten wie dem Gelände) festgelegt, weil dort eine Ausweitung von Bauland nicht möglich wäre. Ein Bsp wäre im südlichen Teil des örtlichen EK gelegen, wo das vorhandene Siedlungsgebiet zwischen der B-25 und der Großen Erlauf liegt. Eine explizite Festlegung örtlicher Siedlungsgrenzen zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen ist nicht vorgenommen worden. Überörtliche Siedlungsgrenzen sind für die Gemeinde

 $^{^{\}rm 401}$ Hackl, UVP im vereinfachten Verfahren: B 25 Umfahrung Wieselburg, 2009, 79.

Wieselburg-Stadt nicht ausgewiesen. ⁴⁰² Im Regionalprogramm NÖ Mitte, welches die Gemeinde Wieselburg-Stadt betrifft, sind ebenfalls keine landwirtschaftlichen Vorrangzonen vorgesehen. ⁴⁰³

4.2.3 Quantitative Betrachtungsweise der Baulandreserven der Stadtgemeinde Wieselburg

Die Baulandreserven können in zwei Gruppen unterteilt werden. Zum einen in Wohnbaulandreserven und zum anderen in Baulandreserven für Betriebs-, Industrie- sowie Sondergebiete. Der Bedarf an Bauland für Betriebs-, Industrie- und Sondergebiete richtet sich nach der wirtschaftlichen Entwicklung einer Gemeinde, deren Standortbedingungen sowie konkreten Projekten bzw Sondernutzungen. Industriebetriebe verfügen oft über strategische Reserveflächen für die zukünftige Entwicklung. Wohnbaulandreserven beinhalten alle Widmungsarten des Wohnbaulandes sowie der dazugehörigen Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen oder Kerngebiete mit dem Zusatz "Handelseinrichtungen". 404

In folgender Grafik (Abb 11) ist die Flächenbilanz der Stadtgemeinde Wieselburg aus dem Jahr 2016 ersichtlich. Für die Darstellung der Flächenbilanz ist gem der NÖ Planzeichenverordnung ⁴⁰⁵ ein Formblatt vorgegeben. Die in der Abb 11 noch vorhandenen Positionen "Bauland-Einkaufszentrum" und "Bauland-Fachmarktzentrum" sind durch die Einführung der Zentrumszone ersetzt worden⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ LGBI 8000/2-0.

⁴⁰² NÖ LGBI 8000/76-2. Online:

https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000720. Stand 5.9.16

⁴⁰³ *Holzer*, Bodenverbrauch, 150.

⁴⁰⁴ Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016, 69 f.

⁴⁰⁶ Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016, FN 5.

Abbildung 11: Flächenbilanz Stadtgemeinde Wieselburg

STADTGEMEINDE WIESELBURG

FLÄCHENBILANZ

gem. § 2 Abs. 4 NO ROG 1976

GESAMTE GEMEINDE

Plannummer: 1961/F.A.1.

Stand: 21.03.2016 nach Abänderung

	gesamt	bebaut	unbebaut	dayon:		- 3	Bauland- Reserve
	in ha:	in ha:	in ha:	Auf. Zone	befristet (B)	Vertrag (C)	in%
Bauland-Wohngebiet	82,21	59,34	22,86	0	0	1,57	27,8
Bauland-Kerngebiet	35,03	30,19	4,83	1,34	0	1,57	13,8
Bauland-Kerngebiet-Handelseinr.	6,49	6,42	0,07	.0	0	0	1,1
Bauland-Agrargebiet	3,01	1,6	1,4	0,69	0	O	46,5
Bauland-erhaltensw. Ortsstr.	1,19	1,19	0	.0	0	0	0,0
Zwischensumme:	127,93	98,74	29,16	2,03	0,00	3,14	22,8
Bauland-Betriebsgebiet	24,81	16,37	8,44	0	0	0	34,0
Bauland-Instriegebiet	24,01	23,58	0,43	.0	0	0	1,8
Bauland-Sondergebiet	17,32	16,82	0,5	0	0	0	2,9
Bauland-Einkaufszentrum	0	0	0	0	0	0	0,0
Bauland-Fachmarktzentrum	0	0	0	0	0	0	0,0
Summe:	194,07	155,51	38,53	2,03	0,00	3,14	19,9

	e mit offensichtlich nicht genutztem Gebäude		ha:	}
Verfasser:	Schedimayer Raumplanung ZT GmbH GFDipi -ing Dr. techn. Hernet Schedimayer A-3382 Loo	planung 🍑	(A) (B) (C)	Aufschließungszonen, gem. § 16 Abs. 4 befristetes Bauland, gem. § 16a Abs. 1 Vertragsbauland, gem. § 16a Abs. 2 (unbebaut/bebaut) * 100
		46803 Telefax 02754/6803-4 prohung at www.raumoronung.at A	rt der Ermittl	ung: digital auf Basis der Dkm

Quelle: Gemeindeamt Wieselburg.

In der Gemeinde Wieselburg-Stadt sind insgesamt 127,93 ha an Wohnbauland gewidmet. Davon sind 98,74 ha bebaut und 29,16 ha unbebaut. Das Verhältnis von bebauten zu unbebauten Wohnbaulandflächen beträgt daher 77,2 % zu 22,8 %. Anders ausgedrückt heißt das, dass fast ein Viertel der als Wohnbauland gewidmeten Fläche unbebaut ist. Bezieht man auch die als unbebautes Bauland für Betriebs-, Industrie- und Sondergebiete gewidmeten Flächen in die Berechnung mit ein, so ergibt sich in Summe eine Baulandreserve von etwa 20 % (Spalte D) oder 38,53 ha.

Für die 24,81 ha Bauland-Betriebsgebiet ergibt sich ein Anteil an unbebauter Fläche von 8,44 ha. Diese Baulandreserve von 34 % ist nach dem Bauland-Wohngebiet die flächenmäßig bedeutsamste.

Die Gesamtbaulandfläche beträgt 194,07 ha. Da die Gesamtgröße von Wieselburg 542 ha beträgt⁴⁰⁷, beläuft sich der Baulandanteil auf 35,8 %.

Die Stadtgemeinde Wieselburg hat ein vergleichsweise relativ kleines Gemeindegebiet, jedoch im Umgebungsbereich, also den Umlandgemeinden, befinden sich große unbebaute Flächen.⁴⁰⁸

"Bauland welches als "unbebaut" deklariert ist, ist nicht zwangsläufig erschlossen. Diese gewidmeten Flächen können und werden in der Praxis teilweise noch landwirtschaftlich genutzt." 409

"Der Flächenbilanz kann auch entnommen werden, dass Aufschließungszonen vorhanden sind (Spalte A). Aufschließungszonen sind als solche explizit gewidmet. Eine Bauland-Aufschließungszone impliziert, dass diese aber als noch nicht erschlossen gilt." 410

Die Flächenbilanz weist kein befristetes Bauland (Spalte B) aus, jedoch Vertragsbauland (Spalte C).

4.2.4 Qualitative Betrachtungsweise der Baulandreserven der Stadtgemeinde Wieselburg

"In Wieselburg gibt es Baulandreserven (siehe Flächenbilanz oben). Etwa 10 % der Baulandreserven in Wieselburg sind verfügbar. Die derzeitige Bereitschaft für einen Verkauf einer solchen Baulandfläche ist bei den Grundeigentümern als gering einzustufen. Dies aufgrund der niedrigen Zinsentwicklung und des damit einhergehenden Wechsels der Geldanlageform, dh vom Sparbuch hin zu Grund und Boden. Niedrige Zinsen sind für eine Baulandhortung förderlich." 411

⁴⁰⁷ Unterlagen Raumplanung *Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH*, Änderung des Raumordnungsprogrammes, Prüfung der Notwendigkeit über die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP), Schutzgut 1) Boden: Thema - Bodenverbrauch in Bezug auf den Dauersiedlungsraum, 1, Stand 18.3.2016.

⁴⁰⁸ Unterlagen Raumplanung *Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH*, Änderung des Raumordnungsprogrammes, Prüfung der Notwendigkeit über die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP), Schutzgut 1) Boden: Thema - Bodenverbrauch in Bezug auf den Dauersiedlungsraum, 1, Stand 18.3.2016.

⁴⁰⁹ Interview mit Raumplaner DI *Herfried Schedlmayer* am 2.6.2016.

⁴¹⁰ Interview mit Raumplaner DI Herfried Schedlmayer am 2.6.2016.

⁴¹¹ Interview mit Raumplaner DI *Herfried Schedlmayer* am 2.6.2016.

Herbert Schedlmayer führt zu den Flächenbilanzen aus: "Bedauerlicherweise gibt es trotz der Bestimmung des § 13 Abs 5 des NÖ Raumordnungsgesetzes die es der NÖ Landesregierung ermöglichen würde, die 2014 ⁴¹² , Flächenbilanzen der Gemeinden abzufragen und von diesen einzufordern, bis publizierte landesweite heute keine öffentlich Flächenbilanz Baulandflächen, geschweige denn eine qualifizierte Flächenbilanz, in der das Wohnbauland nach verfügbaren und nicht verfügbaren Baulandreserven unterschieden werden könnte. Obwohl diese Fragestellung für die gesamte Investitionstätigkeit und das Förderwesen für infrastrukturelle Einrichtungen von enormer Bedeutung wäre, wird das Problem der Baulandreserven viel zu wenig beachtet." 413

4.2.5 Versiegelungsgrad

Der Versiegelungsgrad der Stadtgemeinde Wieselburg ist im Vergleich zu den Nachbargemeinden höher. Dies aufgrund einiger großer Industriebetriebe⁴¹⁴ mit größeren Lager- und Parkplatzflächen. Der Prozentsatz an Einfamilienhaussiedlungen mit großen, unversiegelten Gartenflächen liegt mit ca. 82 % im NÖ Durchschnitt. Auf den Versiegelungsgrad wirkt auch die relativ geringe Gemeindefläche von Wieselburg-Stadt ein. Die Entwicklungsdynamik entspricht dem Durchschnitt der Umlandgemeinden.⁴¹⁵

4.2.6 Ablauf der Grundlagenarbeit

"Wieselburg-Stadt hat seit 2001 ein Stadtentwicklungskonzept, worin die wesentlichen Siedlungserweiterungen (inkl betriebliche Erweiterungen) bereits vorgesehen wurden. Der FWP wird etwa alle ein bis zwei Jahre angepasst. Der

⁴¹² "... Das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen ist in einer Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand zu halten, und der Landesregierung auf Anfrage bekannt zu geben."

⁴¹³ Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016, 75.

⁴¹⁴ zB ZKW oder Brauerei Wieselburg.

⁴¹⁵ Unterlagen Raumplanung Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH, Änderung des Raumordnungsprogrammes, Prüfung der Notwendigkeit über die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP), Schutzgut 1) Boden: Thema - Versiegelungsgrad, 1, Stand 18.3.2016.

Beginn des Planungsprozesses beginnt damit, dass die Gemeinde den Ist-Zustand (Angebot für freie Wohnungen, verfügbares Bauland, etc) intern erhebt. Ein weiterer Punkt ist das Bevölkerungswachstum bzw die Nachfrage. In Wieselburg stieg in den letzten zehn Jahren die Bevölkerungszahl um etwa 10 %. Daraus kann für Wieselburg ein Bedarf abgeleitet werden. Es startet daraufhin das amtliche Verfahren für eine Umwidmung, welches in der Überprüfung durch die LReg als Aufsichtsbehörde mündet. Ein Gutachter hat ein Gutachten vorzulegen, anhand dessen der Gemeinderat einen Beschluss fasst. Zuletzt genehmigt die zuständige Rechtsabteilung der LReg (Abteilung RO) den geänderten FWP. "416

Die Bodengüte hat bei der letzten FWP-Änderung in Wieselburg in einem Teilbereich bei der Grundlagenforschung eine Rolle als Kriterium bei der Beurteilung eingenommen. Hierfür wurde die fünfstufige elektronische Bodenkarte eBod⁴¹⁷ herangezogen. Die Bodengüte wird jedoch nicht generell in der Grundlagenforschung berücksichtigt, dh als Kriterium ist sie nur in Einzelfällen ausschlaggebend. In Bezug auf die Bodengüte ist jedoch auch anzumerken, dass aufgrund der Lage der meisten Siedlungen im Zentrum von Tallagen, also Bereichen wo beste landwirtschaftliche Voraussetzungen vorzufinden wären und der Entwicklung einer Siedlung (nach außen) die Flächeninanspruchnahme fast immer Böden mit bester Güte trifft." 418

Kommt es zu einer Änderung des örtlichen Raumplanungsprogrammes, erfolgt eine Prüfung der Notwendigkeit über die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP). Dabei wird vom zuständigen Raumplaner ein Katalog an möglichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt bei der Festlegung von Widmungen überprüft. Dieser Katalog umfasst folgende sechs Schutzgüter: 1) Boden/Untergrund 2) Wasser 3) Luft, Klima 4) Natur, Landschaft 5) Gefahren für die menschliche Gesundheit und für Sachwerte sowie 6) Kultur und Ästhetik. Das Schutzgut 1) Boden/Untergrund unterteilt sich dabei in zwei Themengebiete. Das erste Themengebiet lautet: Bodenverbrauch in Bezug auf Dauersiedlungsraum und Vorkommen in Gebiet/Region. Das Zweite betrifft den

⁴¹⁶ Interview mit Raumplaner DI Herfried Schedlmayer am 2.6.2016.

⁴¹⁷ Siehe www.lebensministerium.at; Bodengüte: grün=hochwertig, rot=minderwertig.

⁴¹⁸ Interview mit Raumplaner DI *Herfried Schedlmayer* am 2.6.2016.

Versiegelungsgrad. 419 Die Bewertung von möglichen Auswirkungen auf ein Schutzgut kann dann "erheblich" oder "nicht erheblich" ausfallen. Dabei wird eine erhebliche Auswirkung als "hoch" und eine nicht erhebliche Auswirkung als "keine oder gering" bzw als "positiv" eingestuft. 420

"Einen Baulückenkataster der Gemeinde Wieselburg gibt es derzeit nicht, jedoch ist ein solcher vorgesehen und soll in naher Zukunft erstellt werden. Im Bezug auf § 14 Abs 2 Z 2 NÖ ROG ist (Anm: wie auch die Untersuchungen dieser Arbeit aufgezeigt haben) festzuhalten, dass andere nichtlandwirtschaftliche Ziele größtenteils den Vorrang bei der Festlegung des FWP haben. Bezüglich des Themas "Flächenverbrauch" ist zu beachten, dass bisher trotz zahlreicher Novellierungen des NÖ ROG keine explizite Regelung zur Verringerung des Flächenverbrauches in das NÖ ROG aufgenommen wurde."

"Es gibt zahlreiche Kriterien welche von der LReg als Aufsichtsbehörde bei der Überprüfung von örtlichen FWP herangezogen werden. Zunächst werden <u> "primäre" Kriterien überprüft, wie Naturgefahren ("Liegt das Gebiet in einer</u> <u>Naturgefahrenzone?"), Lärm (Grenzwert liegt bei max 55 dB), Naturschutz</u> (Natura 2000 Gebiete) oder Bodenstabilität (liegt etwa ein trockener oder nasser Boden vor). Danach werden Kriterien überprüft wie das Landschaftsbild, die Orientierung (Nord- bzw Südhang oder Ebene) oder die Einbindung in eine vorhandene Siedlungsstruktur. Das letztgenannte Kriterium (Einbindung in eine Struktur, also "passt das Vorhaben dazu") ist insofern wichtig, da es eine gesetzliche Verpflichtung gibt, die Siedlungsstruktur "kompakt", also im Anschluss an die Siedlung, zu gestalten. Darüber hinaus wird aber auch etwa auf Kriterien geachtet wie: "Was kostet die Infrastruktur?"; "Ist eine Pumpe für Wasser, Kanal notwendig?" oder: "Braucht es einen Lärmschutz oder eine sonstige Abschirmung?". Auch die Bodengüte ist ein Kriterium. Im Bezug auf die Bodengüte als Kriterium ist zu bedenken, dass ein Ausweichen auf Böden geringerer Güte oft mit einer schlechteren Lage einhergeht, etwa einer

⁴¹⁹ Unterlagen Raumplanung Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH, Änderung des Raumordnungsprogrammes, Prüfung der Notwendigkeit über die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP), Stand 18.3.2016.

⁴²⁰ Unterlagen Raumplanung Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH, Änderung des Raumordnungsprogrammes, Prüfung der Notwendigkeit über die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP), 6, Stand 18.3.2016.

⁴²¹ Interview mit Raumplaner DI *Herfried Schedlmayer* am 2.6.2016.

Hanglage, und sich dadurch andere Konflikte oder Fragen ergeben. Damit ist gemeint, dass bei einer Bebauung auf Hängen etwa Fragen aufgeworfen werden, wie: "Wird dadurch das Landschaftsbild zu stark beeinträchtigt?" Denn solche Bauten sind meist weithin sichtbar. Oder: "Wird etwas in der Nähe eines Waldes geplant?". Ist das dann der Fall, ist man oft mit den strengen Vorschriften des Forstgesetzes konfrontiert. Eine weitere Frage stellt sich beim Ausweichen in eine Hanglage auch aus energetischer Sicht, ob es sich etwa um einen Nord- oder Südhang handelt und somit eine Nutzung der Sonnenenergie möglich wird oder nicht." 422

4.2.7 Agrarische Grundlagenforschung Wieselburg-Stadt

4.2.7.1 Betriebszahl- und Flächenentwicklung

Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in der Gemeinde Wieselburg-Stadt belief sich laut Agrarstrukturerhebung 2010 der Statistik Austria im Jahr 2010 auf acht Betriebe, nämlich vier Haupt- bzw. drei Nebenerwerbsbetriebe⁴²³ und einen Betrieb einer juristischen Person (nämlich die Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH, folgend BVW Wieselburg genannt ⁴²⁴). Damit hat sich die Anzahl im Vergleich zur Agrarstrukturerhebung 1999 um drei Betriebe verringert. Folgende Grafik (Abb 12) verdeutlicht die Betriebsentwicklung sowohl auf Ebene der Gemeinde Wieselburg-Stadt als auch des Bezirkes Scheibbs und NÖ.

_

⁴²² Interview mit DI *Friedrich Pühringer*, NÖ LReg. – Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik am 13.6.2016.

⁴²³ Statistik Austria, Agrarstrukturerhebung 2010, 2013, 47. Online: http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/8/index.html?includePage=detailedView&s ectionName=Land-+und+Forstwirtschaft&publd=650. Stand: 20.9.2016; Statistik Austria Definition: Haupterwerbsbetrieb: Betrieb, in dem das Betriebsinhaberehepaar mindestens 50 % der gesamten Arbeitszeit des Erhebungsjahres im land- und forstwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt war; auf die nicht-landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit entfielen daher weniger als 50 % der Gesamtarbeitszeit. Eine weitere Voraussetzung war ein Mindeststandardoutput von 8.000,- Euro. Nebenerwerbsbetrieb: Betrieb, in dem das Betriebsinhaberehepaar weniger als 50 % der gesamten Arbeitszeit im landwirtschaftlichen Betrieb tätig war; auf die nicht-landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit entfielen daher mindestens 50 % der Gesamtarbeitszeit.

Abbildung 12: Land- und Forstwirtschaftliche Betriebe und Flächen Wieselburg-Stadt

Betriebe und Flächen	G	emeinde		Polit	ischer Be	zirk	В	undesland	15	
Betriebe tilid Flachen	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %	
Betriebe insgesamt	8	11	-27,3	2.009	2.358	-14,8	41.570	54.551	-23,8	
Betriebe mit Fläche	8	10	-20,0	2.002	2.343	-14,6	41.445	54.102	-23,4	
Haupterwerbsbetrieb	4	3	33,3	1.105	1.197	-7,7	20.187	25.084	-19,5	
Nebenerwerbsbetrieb	3	6	-50,0	811	1.086	-25,3	18.970	27.637	-31,4	
Personengemeinschaften	-			33			1.024		4	
Betrieb juristischer Pers.	1	1	0,0	53	60	-11,7	1.264	1.381	-8,5	
Flächen insgesamt (ha)	752	715	5,2	84.884	85.942	-1,2	1.650.661	1.681.164	-1,8	
Haupterwerbsbetrieb	12	14	-14,3	41.508	39.189	5,9	917.992	933.162	-1,6	
Nebenerwerbsbetrieb	60	25	140,0	17.828	24.051	-25,9	334.941	383.794	-12,7	
Personengemeinschaften				5.374			101.236			
Betrieb juristischer Pers.	679	676	0,4	20.175	22.702	-11,1	296.492	364.208	-18,6	

Quelle: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung, 2010. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick5/g32016.pdf. Stand 4.9.16.

"Laut den Daten der BBK Scheibbs haben im Jahr 2015 drei Betriebe einen Mehrfachantrag abgegeben. Zum einen der Betrieb einer juristischen Person (BVW Wieselburg) und zwei Nebenerwerbsbetriebe. In Wieselburg-Stadt gibt es sonst keine Haupt- bzw. Nebenerwerbsbetriebe laut den Daten der BBK Scheibbs."425

Die gesamte land- und forstwirtschaftliche Fläche der Gemeinde Wieselburg-Stadt (Abb 12) wird im Jahr 2010 mit 752 ha ausgewiesen. Dieser Wert übersteigt die vorhandene Gesamtfläche der Gemeinde Wieselburg-Stadt (532 ha). "Die Ursache⁴²⁶ liegt darin, dass ein Betrieb einer juristischen Person (BVW Wieselburg mit Unternehmenssitz in Wieselburg-Stadt) in dieser Statistik mit seiner gesamten Betriebsstruktur aufgenommen wurde. Dh, die statistische Berechnung folgt nicht den Katasterflächen, sondern bezieht auch die Flächen des Betriebes in anderen Gemeinden mit ein. Die Gesamtfläche der vier Haupterwerbsbetriebe beläuft sich (Anm: gem Abb 12 unten) auf 12 ha (-14,4 %) und jene der drei Nebenerwerbsbetriebe auf 60 ha (+40 %). Die

⁴²⁵ Interview mit Kammersekretär DI *Johann Hell der BBK Scheibbs* am 19.9.2016.

⁴²⁶ Siehe dazu auch Kapitel 4.2.7.2 "Entwicklung der Betriebsgrößen".

<u>Flächenzunahme bei den Nebenerwerbsbetrieben ist vor allem auf</u> Flächenzupachtungen in anderen Gemeinden rückzuführen."⁴²⁷

Die Folgende Abbildung (Abb 13) zeigt diese Flächenaufteilung zwischen den einzelnen Betriebsformen von Wieselburg-Stadt. Im Vergleich dazu der Bezirk Scheibbs und NÖ.

Flächen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe 2010 in Prozent

Gemeinde Politischer Bezirk Bundesland

90%
49%
49%
49%
56%
56%
6%
6%
6%
6%
Personengemeinschaften
Betrieb juristischer Pers.

Abbildung 13: Flächenverteilung Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe Wieselburg-Stadt

Quelle: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung, 2010. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick5/g32016.pdf. Stand 4.9.16.

Die Flächen von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben in der Gemeinde Wieselburg-Stadt entfallen mit 90 % auf die BVW Wieselburg. Weiters entfallen Acht Prozent auf die Nebenerwerbsbetriebe und die restlichen zwei Prozent auf die Haupterwerbsbetriebe.

4.2.7.2 Entwicklung der Betriebsgrößen

Die durchschnittliche Betriebsgröße beträgt laut Agrarstrukturerhebung 2010 der Statistik Austria (Abb 14) bei Haupterwerbsbetrieben drei Hektar und bei Nebenerwerbsbetrieben zwanzig Hektar.⁴²⁸ Damit hat sich die durchschnittliche

 ⁴²⁷ Telefonat mit der zuständigen Sachbearbeiterin bei der Statisitk Austria am 19.9.2016.
 ⁴²⁸Telefonat mit der zuständigen Sachbearbeiterin bei der Statisitk Austria am 19.9.2016: "Die Flächen der Betriebe in der angegebenen Agrarstrukturerhebung werden immer zu jenen Gemeinden gezählt, wo der Betriebssitz liegt. Dh. das die Flächenausstattung der einzelnen Gemeinde nicht mit der eigentlichen landwirtschaftlichen Gesamtfläche der jeweiligen Gemeinde übereinstimmt. Folgendes Bsp. dazu: Wird etwa eine landwirtschaftliche Fläche in

Betriebsgröße bei Haupterwerbsbetrieben um 35,7 % im Vergleich zum Jahr 1999 verringert. Im Gegensatz dazu hat sich die Betriebsgröße der Nebenerwerbslandwirte stark vergrößert. Insgesamt ist daher die durchschnittliche Betriebsgröße im Zeitraum 1999-2010 um 31,5 % auf 94 ha gestiegen.

Abbildung 14: Durchschnittliche Betriebsgröße (in ha) Wieselburg-Stadt

Datwicks mit Eläche	G	emeinde		Politi	scher Bez	zirk	Bu	ndesland	
Betriebe mit Fläche	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %
Insgesamt	94,0	71,5	31,5	42,4	36,7	15,6	39,8	31,1	28,2
Haupterwerbsbetrieb	3,0	4,7	-35,7	37,6	32,7	14,7	45,5	37,2	22,2
Nebenerwerbsbetrieb	20,0	4,2	380,0	22,0	22,1	-0,7	17,7	13,9	27,1
Personengemeinschaften		67/Z	721	162,8	- 1	5 70. 46	98,9	25	
Betrieb juristischer Pers.	679,0	676,0	0,4	380,7	378,4	0,6	234,6	263,7	-11,1

Quelle: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung, 2010. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick5/g32016.pdf. Stand 4.9.16.

lm Vergleich dazu die Daten der BBK Scheibbs: "Gemäß den Mehrfachanträgen 2015 der BBK Scheibbs gibt es neben der juristischen Person (BVW Wieselburg) lediglich zwei Nebenerwerbsbetriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von etwa 7 ha. Zwar geben nicht alle Landwirte einen Mehrfachantrag ab (vor allem Kleinstbetriebe), jedoch geben grds in Österreich über 95 % der landwirtschaftlichen Betriebe einen Mehrfachantrag ab."429 Es ist mE davon auszugehen, dass die Angaben der Statistik Austria für Wieselburg-Stadt in diesem Punkt für diese Arbeit nicht aussagekräftig sind, da es keinen landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieb mit durchschnittlich drei Hektar in der Realitiät geben kann. Es kann sich bei diesen Betrieben nur um Spezialbetriebe (zB Gärtnerei) handeln.

4.3 Gemeinde Wieselburg-Land

Die Gemeinde Wieselburg-Land liegt im niederösterreichischen Mostviertel und erstreckt sich vom Ybbsfluss bis in das südöstliche Umland der Stadt

Wieselburg-Stadt von einem Landwirt einer Nachbargemeinde gepachtet, so wird diese Fläche der Nachbargemeinde zugerechnet. Nach den Erhebungen der Statistk Austria gibt es, unter Berücksichtigung der Betriebssitzregelung, daher in Wieselburg-Stadt vier Haupterwerbsbetriebe mit durchschnittlich drei Hektar."

⁴²⁹ Interview mit Kammersekretär DI *Johann Hell der BBK Scheibbs* am 19.9.2016.

Wieselburg. Die Gesamtfläche der Gemeinde beträgt 3392 ha, wovon 18,42 % bewaldet sind. Wieselburg-Land besteht aus den Katastralgemeinden Gumprechtsfelden, Marbach, Mühling, Schadendorf, Wechling und Weinzierl. Wieselburg-Land hat eine agrarische Grundstruktur. Die wesentlichen Funktionen innerhalb der Region sind die starke landwirtschaftliche Ausrichtung sowie die Bedeutung als Wohnstandort für das nächstgelegene Zentrum von Wieselburg-Stadt. 430 Die Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft sind günstig. Die Ackerbau und Tierzucht betreibenden Betriebe zählen zu den besten in NÖ. 431

4.3.1 Bevölkerungsentwicklung

In der Gemeinde Wieselburg-Land wohnen 3.715 Personen. 458 Personen davon haben einen Zweitwohnsitz. 432 Anhand der folgenden Grafik (Abb. 15) kann man die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde Wieselburg-Land vom Jahr 1869 bis 2016 ablesen. Seit Beginn der Aufzeichnungen ist die Bevölkerungszahl um 76 % gestiegen, in den letzten 15 Jahren um 15 % bzw seit dem Jahr 2001 pro Jahr um etwa 1 %.

Abbildung 15: Bevölkerungsentwicklung Wieselburg-Land

Jahr	Geme	inde
ECHALICS .	absolut	1869=100
1869	1.874	100
1880	1,996	107
1890	2.092	112
1900	2.160	115
1910	2.221	119
1923	2.235	119
1934	2.232	119
1939	2.325	124
1951	2.115	113
1961	2.474	132
1971	2.554	136
1981	2.775	148
1991	2,909	155
2001	3.014	161
2011	3.249	173
2016	3.297	176

Quelle: *Statistik Austria*, Volkszählungsergebnisse, RZ 2011. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick1/g32017.pdf. Stand 30.8.16.

⁴³⁰ Örtliches Entwicklungskonzept der Gemeinde Wieselburg-Land, 2015, 16.

⁴³¹ Gemeindeamt Wieselburg-Land: Online: http://www.wieselburg-land.at/Gemeindeamt/Wissenswertes/Geschichtliches. Stand. 30.8.16

⁴³² Gemeindeamt Wieselburg-Land: Online: http://www.wieselburg-land.at/Gemeindeamt/Wissenswertes/Geschichtliches. Stand. 30.8.16

4.3.2 Siedlungsentwicklung

Der Anteil des Siedlungsraumes am Dauersiedlungsraum betrug für Wieselburg-Land im Jahr 2013 31%. Der Anteil des Dauersiedlungsraumes an der Fläche belief sich auf 84 %.⁴³³

"Die Gemeinde Wieselburg-Land ist keine "Vorbild"-Gemeinde im Bereich des Schutzes landwirtschaftlicher Nutzflächen aus vorwiegend drei Gründen: Erstens aufgrund der Umfahrung Wieselburg und der damit einhergehenden Beanspruchung landwirtschaftlicher Nutzflächen. Zweitens ist die Gemeinde Wieselburg-Land eine Zuzugsgemeinde mit steigendem Bedarf an Wohnbauland. Dritter Grund sind die hohen Baulandreserven, welche jedoch großteils nicht für die Gemeinde verfügbar sind. Bei der Planung des neuen örtlichen EK wurde jedoch im Hinblick auf die Baulandreserven zusätzlich die Information zu jedem einzelnen Grundstückseigentümer mit Bauland erhoben, was dieser mit dem Bauland in Zukunft vor hat, um besser planen zu können. "434

Die zukünftige Siedlungsentwicklung ist im örtlichen EK⁴³⁵ (Anhang 3 und 4) der Gemeinde Wieselburg-Land durch rote Pfeile festgelegt. Die einzelnen Widmungsarten sind ua: Forstgebiet (dunkelgrün), Grünland Land- und Forstwirtschaft (hellgelb), Bauland-Betriebsgebiet (violett), Bauland-Agrargebiet (hellgrün), Bauland-Kerngebiet (rot), Freihalteflächen (rot schraffierte Flächen) oder Bauland-Sondergebiet (braun). Zentrum des örtlichen EK ist die Katastralgemeinde Weinzierl, wo sich auch das Gemeindeamt befindet. Die höhere Bundeslehranstalt "Francisco Josephinum" in Weinzierl ist als Bauland-Sondergebiet" gewidmet. Wesentlichstes Bauland-Betriebsgebiet ⁴³⁶ befindet sich neben der B 25 im Gewerbepark Haag.

Die Gemeinde Wieselburg-Land hat im örtlichen EK örtliche Siedlungsgrenzen (kleine rote Dreiecke) festgelegt, die auch langfristig nicht mit Baulandwidmungen überschritten werden sollen. Die Einhaltung der "selbstauferlegten" Siedlungsgrenzen liegt im Interesse der Gemeinde. Die

⁴³³ *Trimmel*, Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung, 122.

⁴³⁴ Interview mit Bürgermeister Karl Gerstl am 23.8.2016.

⁴³⁵ Stand des örtlichen EK: Dez 2015.

⁴³⁶ zB ZKW, Roher, Technologiezentrum Wieselburg-Land (Bioenergie 2020).

festgelegten acht örtlichen Siedlungsgrenzen betreffen die Katastralgemeinden Krügling, Neumühl, Mühling, Ströblitz, Wechling, Moos, Schadendorf und Köchling. In Krügling wurde die Siedlungsgrenze ua "zur Verhinderung eines übermäßigen Verbrauchs hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen" festgelegt, in Wechling und Schadendorf "zur Verhinderung des Ausuferns der Siedlung in die landwirtschaftliche Flur". In Köchling wurde die Siedlungsgrenze "zur Beachtung der naturräumlichen Abgrenzung durch Vegetation und Gelände unter Einbeziehung des Gebäudebestandes" festgelegt. Die Begründung der Siedlungsgrenzen in den restlichen Katastralgemeinden hat nichtlandwirtschaftliche Gründe (Bsp: geradliniger Siedlungsabschluss).⁴³⁷

Überörtliche Siedlungsgrenzen sind für die Gemeinde Wieselburg-Land nicht ausgewiesen. ⁴³⁸ Im Regionalprogramm NÖ Mitte, welches die Gemeinde Wieselburg-Land betrifft, sind ebenfalls keine landwirtschaftlichen Vorrangzonen vorgesehen. ⁴³⁹

4.3.3 Flächenbilanz

Insgesamt betrug die Wohnbaulandreserve der Gemeinde Wieselburg-Land (Stand 29.5.2012) 42,10 ha. Die Reserven im Kerngebiet betrugen davon 0,74 ha. Dh, dass ca 41 ha unbebautes Bauland-Agrargebiet oder Bauland-Wohngebiet vorhanden waren. Von den 41 ha waren etwa 36 ha nicht verfügbar oder wurden als Hausgärten genutzt. Lediglich 1,46 ha im Agrargebiet und 3,18 ha im Wohngebiet wären zum Verkauf gestanden. Im Vergleich zur nominellen Wohnbaulandreserve von 42,10 ha betrug die tatsächliche verfügbare Wohnbaulandfläche nur 4,64 ha oder 11 %.440

Im Folgenden die detaillierte Flächenbilanz der Gemeinde Wieselburg-Land (Abb 16) mit Stand 20.4.2016. Im Jahr 2016 beträgt die gesamte Baulandreserve der Gemeinde Wieselburg Land 48,84 ha oder 28,13 %. Wohnbaulandreserven machen 41,21 ha (26,46 %) und Baulandreserven für

⁴³⁷ Örtliches Entwicklungskonzept der Gemeinde Wieselburg-Land, 2015, 97.

⁴³⁸ NÖ LGBI 8000/76-2. Online:

https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000720. Stand 5.9.16

⁴³⁹ Holzer, Bodenverbrauch, 150.

⁴⁴⁰ Örtliches Entwicklungskonzept der Gemeinde Wieselburg-Land, 2015, 104.

Betriebs-, Industrie- und Sondergebiete 7,63 ha (42,7 %) aus. Damit ist in den letzten vier Jahren der Wohnbaulandreserveanteil in etwa gleich geblieben. Die Flächenbilanz weist kein befristetes Bauland (Spalte B) aus, jedoch Aufschließungszonen (Spalte A) und Vertragsbauland (Spalte C).

Abbildung 16: Flächenbilanz Wieselburg-Land

GEMEINDE WIESELBURG-LAND

FLÄCHENBILANZ

gem. § 13 Abs. 5 NŌ ROG 2014

GESAMTE GEMEINDE

Plannummer: 1911/F.A.1, F.A.2., F.A.3. Stand: 20.04.2016 vor Abänderung

Î	gesamt	bebaut	unbebaut	davon:			Bauland- Reserve
	in ha:	in ha:	in ha:	Auf. Zone (A)	befristet (B)	Vertrag (C)	in% (D)
Bauland-Wohngebiet	90,04	58,72	31,32	8,79	0,00	1,01	34,78
Bauland-Kerngebiet	2,24	1,49	0,75	0,75	0,00	0,00	33,48
Bauland-Kerngebiet-Handelseinr.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bauland-Agrargebiet	59,68	51,02	8,66	0,00	0,00	1,25	14,51
Bauland-erhaltensw. Ortsstr.	3,80	3,32	0,48	0,00	0,00	0,00	12,63
Zwischensumme:	155,76	114,55	41,21	9,54	0,00	2,26	26,46
Bauland-Betriebsgebiet	10,72	3,09	7,63	4,15	0,00	0,00	71,18
Bauland-Industriegebiet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bauland-Sondergebiet	7,15	7,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bauland-Einkaufszentrum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bauland-Fachmarktzentrum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zwischensumme:	17,87	10,24	7,63	4,15	0,00	0,00	42,70
Summe:	173,63	124,79	48,84	13,69	0,00	2,26	28,13



Quelle: Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH.

4.3.4 Agrarische Grundlagenforschung Wieselburg-Land

4.3.4.1 Betriebszahl- und Flächenentwicklung

Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in der Gemeinde Wieselburg-Land belief sich im Jahr 2010 auf 151 Betriebe. Damit hat sich die Anzahl im Vergleich zur Agrarstrukturerhebung 1999 um 28 Betriebe (-15,6 %) verringert. Folgende Grafik (Abb 17) verdeutlicht diese Betriebsentwicklung sowohl auf Ebene der Gemeinde Wieselburg-Land als auch des Bezirkes Scheibbs und NÖ.

Abbildung 17: Land- und Forstwirtschaftliche Betriebe und Flächen Wieselburg-Land

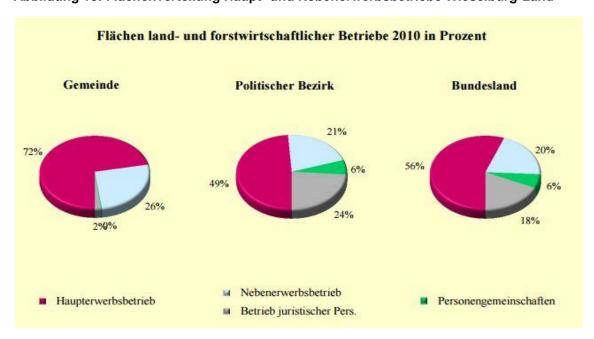
Betriebe und Flächen	G	emeinde		Polit	ischer Be	zirk	В	undesland	
Bethete und Flachen	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %
Betriebe insgesamt	151	179	-15,6	2.009	2.358	-14,8	41.570	54.551	-23,8
Betriebe mit Fläche	151	179	-15,6	2.002	2.343	-14,6	41.445	54.102	-23,4
Haupterwerbsbetrieb	81	98	-17,3	1.105	1.197	-7,7	20.187	25.084	-19,5
Nebenerwerbsbetrieb	68	80	-15,0	811	1.086	-25,3	18.970	27.637	-31,4
Personengemeinschaften	1		5. - 5	33		8	1.024		8
Betrieb juristischer Pers.	1	1	0,0	53	60	-11,7	1.264	1.381	-8,5
Flächen insgesamt (ha)	2.795	2.852	-2,0	84.884	85.942	-1,2	1.650.661	1.681.164	-1,8
Haupterwerbsbetrieb	2.007	2.028	-1,0	41.508	39.189	5,9	917.992	933.162	-1,6
Nebenerwerbsbetrieb	731	823	-11,2	17.828	24.051	-25,9	334.941	383.794	-12,7
Personengemeinschaften	7		10.0	5.374			101.236		
Betrieb juristischer Pers.	50	2	2400,0	20.175	22.702	-11,1	296.492	364.208	-18,6

Quelle: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung, 2010. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick5/g32017.pdf. Stand 4.9.16.

Die land- und forstwirtschaftliche Gesamtfläche der Gemeinde Wieselburg-Land (Abb 17) ist im Zeitraum 1999-2010 um zwei Prozent gesunken. Im Jahr 2010 bewirtschafteten die Haupterwerbsbetriebe um 1% und die Nebenerwerbsbetriebe um 11,2 % weniger Fläche als 1999.

Die Folgende Grafik (Abb 18) zeigt die Flächenaufteilung zwischen den einzelnen Betriebsformen von Wieselburg-Land. Im Vergleich dazu wieder der Bezirk Scheibbs und NÖ.

Abbildung 18: Flächenverteilung Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe Wieselburg-Land



Quelle: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick5/g32017.pdf. Stand 4.9.16.

Mit einem Anteil von 72 % an der Gesamtfläche bewirtschaften die Haupterwerbsbetriebe in Wieselburg-Land den Großteil der land- und forstwirtschaftlichen Fläche. Mit diesem Wert liegt die Gemeinde weit über den Werten im Bezirk Scheibbs (49 %) bzw NÖ (56 %).

4.3.4.2 Entwicklung der Betriebsgrößen

Die durchschnittliche Betriebsgröße in der Gemeinde Wieselburg-Land laut Agrarstrukturerhebung 2010 betrug 18,5 ha (+16,2 %). Im Jahr 2010 waren Haupterwerbsbetriebe durchschnittlich mit 24,8 ha und Nebenerwerbsbetriebe mit 10,8 ha ausgestattet. Damit hat sich die durchschnittliche Betriebsgröße bei Haupterwerbsbetrieben um 19,7 % und bei Nebenerwerbsbetrieben um 4,5 % im Vergleich zum Jahr 1999 vergrößert (siehe Abb 19).

Abbildung 19: Durchschnittliche Betriebsgröße (in ha) Wieselburg-Land

Betriebe mit Fläche Insgesamt Haupterwerbsbetrieb	G	emeinde		Politi	scher Bez	irk	Bu	ndesland	
Betriebe mit Flache	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %	2010	1999	Änd. %
Insgesamt	18,5	15,9	16,2	42,4	36,7	15,6	39,8	31,1	28,2
Haupterwerbsbetrieb	24,8	20,7	19,7	37,6	32,7	14,7	45,5	37,2	22,2
Nebenerwerbsbetrieb	10,8	10,3	4,5	22,0	22,1	-0,7	17,7	13,9	27,1
Personengemeinschaften	7,0			162,8		*0	98,9		*
Betrieb juristischer Pers.	50,0	2,0	2400,0	380,7	378,4	0,6	234,6	263,7	-11,1

Quelle: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung, 2010. Online: http://www.statistik.at/blickgem/blick5/g32017.pdf. Stand 4.9.16.

4.4 Schlussfolgerungen aus dem Praxisteil

Die landwirtschaftliche Nutzfläche hat im Bezirk Scheibbs zwischen den Jahren 2005 und 2013 um 2.730 ha abgenommen. Wieviel landwirtschaftliche Nutzfläche konkret in den letzten Jahren in den Gemeinden Wieselburg-Stadt und Wieselburg-Land für nicht-landwirtschaftliche Zwecke verwendet wurden, ist aufgrund fehlender Daten nicht klar. Aufgrund der Agrarstrukturerhebungen kann festgestellt werden, dass sich die landwirtschaftliche Nutzfläche in der Gemeinde Wieselburg-Land zwischen 1999 und 2010 verringert hat. Beide untersuchten Gemeinden sind Zuzugsgemeinden, dh die Bevölkerungszahl ist stetig steigend. Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe hat sich in beiden

Gemeinden verringert, wobei sich die Betriebsgröße pro Betrieb vergrößert hat. Dies entspricht im Allgemeinen dem Strukturwandel in der Landwirtschaft in Österreich. Insgesamt ist die Datenlage zu den landwirtschaftlichen Betrieben und Nutzflächen unzureichend. ME wäre es in Zukunft für eine bessere Datenlage sinnvoll, eine Art "Flächenbilanz", wie es ebendiese auch für Bauland gibt, auch für landwirtschaftliche Betriebe und Nutzflächen zu etablieren und dabei auch die Mehrfachanträge der Landwirte als Datengrundlage heranzuziehen.

Beide Gemeinden verfügen über hohe Baulandreserven, welche jedoch zu etwa 90 % nicht für die Gemeinde verfügbar sind. In den jeweiligen Flächenbilanzen ist kein befristetes Bauland ausgewiesen, jedoch sollen zukünftige Baulandwidmungen mit einer solchen Befristung versehen werden.

Es gibt in beiden Gemeinden "selbstauferlegte" örtliche Siedlungsgrenzen. Diese sind aber großteils nicht explizit zum dauerhaften Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen festgelegt worden. Überörtliche Siedlungsgrenzen oder landwirtschaftliche Vorrangflächen sind in beiden Gemeinden nicht ausgewiesen.

Unter dem Aspekt der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit ist der Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen in den untersuchten Gemeinden nicht gewährleistet. Die nachhaltig Siedlungs-, Betriebs-Verkehrsentwicklung hat in den expandierenden Gemeinden Wieselburg-Land der Sicherung Wieselburg-Stadt gegenüber landwirtschaftlicher Nutzflächen Vorrang. Zwar wird versucht, die Siedlungsentwicklung durch das vorhandene Problembewusstsein zum Bodenverbrauch mittels der vorhandenen Instrumente (örtliche Siedlungsgrenzen, Förderung einer kompakten Siedlungsentwicklung, flächensparende Bebauungsformen, etc.) besser zu steuern, jedoch sind diese Maßnahmen nicht ausreichend um einen nachhaltigen Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen zu gewährleisten. Landwirtschaftliche Nutzflächen werden bei einer Interessenabwägung vielmehr immer noch als "Restgröße" in der örtlichen Raumplanung behandelt, weil sich beide Gemeinden auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. So etwa spezialisiert sich die Gemeinde Wieselburg-Stadt neben der Wohnraumschaffung auch auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Erweiterung der Betriebsinfrastruktur und überlässt die Agrarproduktion zunehmend den angrenzenden Gemeinden wie etwa Wieselburg-Land. Wieselburg-Land hat zwar einen starken Agrarsektor und hohe landwirtschaftliche Nutzflächenreserven, welche jedoch zusehends im Interesse der Wohnraumschaffung und auch Betriebsansiedlung unter verstärkten Druck geraten. Insgesamt wird aus den angestellten Erhebungen ersichtlich, dass das derzeit vorhandene Instrumentarium der Raumplanung zum nachhaltigen Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen in beiden Gemeinden nicht ausreicht auf örtlicher Ebene nicht ausreichend wirksam ist, um dem Versorgungssicherungsauftrag des "BVG-Nachhaltigkeit"441 gerecht zu werden.

⁴⁴¹ Siehe Kapitel 3.1 "BVG-Nachhaltigkeit".

5 FAZIT

Landwirtschaftliche Nutzflächen sind aufgrund steigender Nutzungskonflikte verstärkt unter Bedrängnis. Die kontinuierliche Flächeninanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen für nicht-landwirtschaftliche Zwecke wie auch die zunehmende Flächenkonkurrenz innerhalb der Landwirtschaft durch gefährden Rohstoffe die Ernährungssouveränität biogene Versorgungssicherheit in Österreich. Aufgrund steigender Bevölkerungszahlen in den kommenden Jahrzehnten und der immer geringer werdenden verfügbaren Ackerfläche pro Kopf wird die Problematik des Bodenverbrauches verschärft. Die Nachteile des dauerhaften Verlustes fruchtbarer Böden, vor allem durch Bau-, Siedlungs- und Verkehrswesen, reichen vom Verlust von tausenden regionalen Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen Nahbereich, der Schädigung des Klimas durch Verlust des CO₂-Speicherpotentials des Bodens bis hin zur Verringerung des Selbstversorgungsgrades mit heimischen Lebensmitteln. Daher ist ein nachhaltiger Schutz der endlichen Ressource Boden von prioritärer Bedeutung.

Die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs auch aus heimischer Produktion, wie auch der nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe in Österreich zur Gewährleistung der Versorgungsicherheit ist zentrales Ziel des BVG-Nachhaltigkeit. Diese Staatszielbestimmung stellt einen ersten Schritt in Richtung "Ernährungssouveränität" als ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut dar. Ein Behandeln von landwirtschaftlichen Nutzflächen in der Raumplanung als Restgröße ist seit Inkrafttreten des BVG-Nachhaltigkeit nicht mehr mit dessen Zielen vereinbar. Bei der Beurteilung der Gesetzmäßigkeit von Widmungsänderungen müssen die Staatszielbestimmungen des BVG-Nachhaltigkeit, insbes Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit, verstärkt berücksichtigt werden. Um die natürliche Lebensgrundlage Boden sowie eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln nachhaltig zu sichern, sind die Kernziele des durch das BVG-Nachhaltigkeit aufgewerteten LWG 1992 zu berücksichtigen, insbes die Erhaltung einer wirtschaftlich gesunden, leistungsfähigen bäuerlichen Landwirtschaft.

Neben dem Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen durch quantitativen und qualitativen Bodenschutz ist für die Versorgungssicherheit von zentraler Bedeutung, dass die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen sichergestellt wird. Der Bodenverbrauch ist nicht nur ein Problem der Raumplanung, sondern hängt auch von den agrarpolitischen Rahmenbedingungen ab, da landwirtschaftliche Produktionsentscheidungen ökonomisch hinterlegt sind. Die agrarpolitischen Ziele der GAP gem Art 39 AEUV sollten eine inhaltliche Anpassung dahingehend erfahren, dass auch agrarrelevante Aspekte des Umweltschutzes gem Art 11 AEUV berücksichtigt werden. Wie in dieser Arbeit im Kapitel 3.2 aufgezeigt wurde, stehen alle agrarund förderungspolitischen Instrumente, die einer nachhaltigen Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen dienen, langfristig auch im Dienst der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit. Die Förderung des ländlichen Raumes durch Agrarumweltprogramme und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete stehen im direkten Zusammenhang Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit.

Landwirtschaftlich nutzbarer Boden erfährt alleine durch vage Zielbestimmungen in den Raumordnungsgesetzen keinen hinreichenden Schutz. Die derzeitig formulierten Ziele der Raumordnungsgesetze in Bezug auf den sparsamen Umgang mit der Ressource Boden und den Erhalt landwirtschaftlich wertvoller Böden haben zur Folge, dass in der Planungspraxis bei einer Interessenabwägung oft nicht-landwirtschaftlichen Zielen der Vorrang eingeräumt wird. Die landwirtschaftliche Nutzfläche wird immer wieder als Restfläche in der Raumplanung behandelt, obwohl dies den gesetzlichen Raumordnungszielen sowie den verfassungsrechtlich normierten Zielen des BVG-Nachhaltigkeit betreffend Versorgungssicherheit widerspricht.

Auch der qualitative Bodenschutz steht neben dem quantitativen Bodenschutz klar im Dienst der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit. Ziel muss es sein, Böden, welche für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion vorgesehen sind, vor Schadstoffeinträgen langfristig zu sichern. Einer Normierung von Schadstoffgrenzwerten nach der OÖ Regelung kommt hier eine wesentliche Bedeutung zu.

Ein aktiver Flächenschutz für landwirtschaftliche Nutzflächen beginnt damit, dass die Ansprüche der Landwirtschaft an die Sicherung des knappen Produktionsfaktors Boden in der örtlichen Raumplanung entsprechend formuliert werden. Der Schritt dabei ist eine erste verstärkte Bewusstseinsbildung des Problems des Bodenverbrauches bei den Akteuren der Raumplanung und den Grundeigentümern. Es ist notwendig, dass der Agrarflächenschutz im wichtigsten örtlichen Instrument der Raumplanung, dem **FWP** FWP. verstärkt berücksichtigt wird. Der hat auf einer Grundlagenforschung zu beruhen, welche eine fundierte fachliche Begründung für die Sicherung schützenswerter Agrarflächen beinhaltet. Um dies gewährleisten zu können, muss bereits das örtliche Entwicklungskonzept auf einer entsprechenden Grundlagenforschung beruhen. Damit Gemeinden eine fundierte Grundlagenforschung durchführen können. müssen dementsprechend aktuelle Basisdaten vorhanden sein. Durch die steigende Digitalisierung und weiterentwickelte Datenbanken wird sich in diesem Bereich in Zukunft eine Verbesserung abzeichnen.

Aufgrund der geringeren Verbindlichkeit der Planung auf örtlicher Planungsebene als auf überörtlicher Ebene ist es unerlässlich, Agrarflächenschutz verstärkt auf überörtlicher Ebene zu regeln. Dabei kommt den Instrumenten überörtlichen Siedlungsgrenzen der und landwirtschaftlichen Vorrangflächen eine zentrale Rolle zu. Eine vollkommene Verschiebung der Kompetenz von der örtlichen Raumplanung auf die Landesebene ist nicht anzustreben, da die Interessen der Raumplanung auf örtlicher Ebene besser wahrgenommen und kommuniziert werden können. Das bisherige System einer Kontrolle der örtlichen Raumplanung durch die Aufsichtsbehörde auf Landesebene sollte daher grundsätzlich beibehalten, jedoch effektiver ausgeübt werden.

Es bedarf in Österreich in Zukunft eines raumplanerischen Instrumentes, dessen expliziter Zweck die Ernährungssicherung ist. Das Schweizer Modell der FFF kann ein Vorbild für eine derartige zukünftige Regelung in Österreich sein. Die Festlegung von Mindestbedarfsflächen iZm dem Instrument von Kompensationsflächen wäre ein grundlegender Schritt in Richtung zu einem nachhaltigeren Umgang mit der Ressource Boden und ein wesentlicher Beitrag

zur Sicherstellung der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich.

Für die effektive Verringerung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen für nicht-landwirtschaftliche Zwecke muss des Weiteren eine verstärkte Mobilisierung von Baulandüberhängen ermöglicht werden. Die Reduzierung von "alten" Baulandreserven ist angesichts der Notwendigkeit des Agrarflächenschutzes unabdingbar. Als effektivstes Instrument wäre hier das monetäre Instrument der sog Infrastrukturabgabe zu nennen. Aber auch andere wie Instrumente die Führung eines Baulückenkatasters oder die Baulandumlegung können hier Beitrag leisten. Neben der einen Baulandmobilisierung ist auch Recycling Gewerbeoder das von Industriebrachflächen zu forcieren.

Der quantitative Bodenschutz hat schlussendlich drei Dimensionen zu umfassen. Nämlich eine Flächenbilanzierung, die Bodenqualität und die Bodenfunktionen. An der verpflichtenden Berücksichtigung der Bodengüte und sonstiger regionalspezifischer Parameter bei raumplanerischen Entscheidungen zur Erreichung einer nachhaltigeren Raumplanung führt kein Weg vorbei. Ziel muss es sein, dass Gemeinden auf Basis von Bodenfunktionsbewertungen die zu schützenden Agrarflächen fachlich fundiert im FWP abgrenzen können. Dabei ist OÖ bereits ein gutes Vorbild.

Einen indirekten Bezug auf die Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit hat auch das Agrarstrukturrecht, insbes durch das Grundverkehrsrecht, das Landpachtgesetz und das Bodenreformrecht.

Aufgrund der Fakten zum quantitativen Bodenverbrauch ergibt sich, dass die in dieser Arbeit vorgestellten Instrumente unabdingbar sind, um der kontinuierlichen Verschlechterung des Eigenversorgungsgrades mit heimischen Lebensmitteln dauerhaft effektiv entgegenzuwirken. Rechtliche Instrumente alleine jedoch können und werden das Problem des kontinuierlichen Verlustes landwirtschaftlicher Nutzflächen nicht lösen. Trotzdem müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden, um einen effektiveren Schutz für landwirtschaftliche Nutzflächen zu gewährleisten. Um den Boden vor Verbauung zu schützen, bedarf es in Österreich einerseits einheitlicher

Regelungen und Kriterien und andererseits der Anwendung abgestimmter Instrumente auf ein bestimmtes Gebiet, des Willens zur Umsetzung und des Einsatzes monetärer Instrumente zur Sensibilisierung und Erzeugung eines gewissen Lenkungseffektes. Dabei gilt es die vorhandenen monetären Instrumente problemorientiert und zielgerichtet einzusetzen.

Abschließend gilt, verstärkt durch Bewusstseinsbildung mit der landwirtschaftlichen Ressource Boden zielgerichteter und nachhaltiger unter der unterschiedlichen Siedlungs-, Gewerbe-Berücksichtigung Freizeitinteressen umzugehen. Ob in Zukunft ein nachhaltigerer Umgang mit der Ressource Boden gefunden wird oder nicht, die Auswirkungen werden jedenfalls ökologisch, ökonomisch und sozial zu spüren sein.

Die zukünftige Erhaltung der Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich hängt daher vor allem von den agrarpolitischen Rahmenbedingungen und der Umsetzung eines effektiven quantitativen wie auch qualitativen Bodenschutzes ab.

6 Literaturverzeichnis

Monografien

Berger, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung (2008)

Holzer, Agrar- Raumplanungsrecht: Eine agrarrechtliche Untersuchung der österreichischen Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze (1981)

Holzer, Agrarrecht³ (2014)

Holzer/Jilch/Wilfinger, Pachten und Verpachten in Österreich⁴ (2013)

Holzer/Reischauer, Agrarumweltrecht: Landwirtschaft-Umwelt-Recht (2015)

Norer/Holzer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16 (2016)

Norer (Hrsg), Handbuch des Agrarrechts² (2012)

Marik-Lebeck, Raumordnung in der Kommunalpolitik: Akteure – Entscheidungen – Umsetzung (2007)

Wytrzens, Agrarplanung: Grundzüge der landwirtschaftlichen Raumplanung in Österreich (1994)

Sammelwerke

Hiess, Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung, in: ÖROK (Hrsg), 14. Raumordnungsbericht: Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012-2014, Schriftenreihe der österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 195, 2015.

Holzer, Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, in: Holzer (Hrsg), Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008.

Huber, Die Rolle der Gemeinden als Träger der örtlichen Raumplanung, in: Holzer (Hrsg), Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008.

Holzer, Bodenverbrauch – Raumplanungsrechtliche Aspekte, in: Norer/Holzer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016.

Holzer, Rechtsetzung: Niederösterreich, in: Holzer/Norer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 15, 2015.

Janitsch, Rahmenbedingungen für die Verwertung gewerblich und industriell vorgenutzter Brachflächen in Österreich, in: Norer/Holzer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016.

Landwirtschaftskammer Österreich, Agrarflächenentwicklung in Österreich, in: ÖROK (Hrsg), 14. Raumordnungsbericht: Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012-2014, Schriftenreihe Nr. 195, 2015.

Leitl, Überörtliche und örtliche Raumplanung, in: Hauer/Nußbaumer (Hrsg), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, 2006.

Lexer, Zerschnitten, versiegelt, verbaut? – Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung, in: *BMLFUW* (Hrsg), Tagungsband "grünstadtgrau". Fachtagung zur Stadtökologie, 2004.

Norer, Bodenschutzrecht: Regelungsbestand und Alternativkonzepte, in: *Norer/Holzer* (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016.

Seher, Bodenschutz in der Raumordnung – Herausforderungen und Möglichkeiten, in: Holzer (Hrsg), Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008.

Twaroch, Landmanagement und Landadministration, in: Rechberger/Kletecka (Hrsg), Bodenrecht in Österreich, 2004.

Weber, Schlechte Flächenbilanzen – Was tun? Zum Stand der Bodenpolitik in Österreich, in: UBA (Hrsg): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen, 2001.

Weber, Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente – dargestellt am Beispiel Österreich, in: Hepperle/Lenk (Hrsg), Strategien der Raumentwicklung – Strukturen, Risiken und Verantwortung, 2009.

Weinberger, Bodenverbrauch gefährdet Lebensmittelversorgungssicherheit, Klimaschutz und Schönheit Österreichs, in: Norer/Holzer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 16, 2016.

Wessely, Örtliche Raumplanung als Instrument des Umweltschutzes, in: Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, 2010.

Zessner/Helmich/Thaler/Weigl/Wagner/Haider/Mayer/Heigl, Ernährung und Flächennutzung in Österreich, in: Schimon/Vogel/Hohenauer (Hrsg), Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, 5-6/2011.

Zeitschriften

Adler, Staatliche Grundlagen und Instrumente zur Baulandmobilisierung, ecolex 2011.

Davy, Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons?, ZfV 02/1996, 193.

Holzer, Die Land- und Forstwirtschaft im Spannungsfeld der örtlichen Raumplanung, Schriftenreihe Club Niederösterreich, 1/1981.

Kleewein, Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick, bbl 03/2014.

Nies, Agrarumweltrecht – Aktuelle Herausforderungen an Politik, Rechtsetzung und landwirtschaftliche Praxis, AUR 11/2014, 435.

Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 105, 1993.

Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, 13. Raumordnungsbericht – Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008-2011, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz Nr. 187, 2012.

Schedlmayer Herbert, Baulandreserven als "Altlast" der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, RFG 01/2016.

Taucher, Baulandmobilisierung: "Ein Werkzeug, das Bürgermeister stärkt", Magazin des niederösterreichischen Gemeindebundes: NÖ Gemeinde - Fachjournal für Gemeindepolitik, Juni 2016.

Graue Literatur (Diplomarbeiten, Masterarbeiten)

Triebaumer, Innenentwicklung ländlicher Gemeinden: Dargestellt am Beispiel der Gemeinde Schlierbach in Oberösterreich, Masterarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 2014.

Trimmel, Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung – Planungspolitik ländlicher Gemeinden am Beispiel der LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich, Masterarbeit an der Universität Wien, 2015.

Schaar, Zersiedlung im ländlichen Raum als Problem der Siedlungsentwicklung, dargestellt am Bsp. "Pressegger See – Nordufer", Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 1994. Wagenknecht, Ansätze zur Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorrangflächen in Österreich, Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur, 1992.

Wölkart, Ernährungssicherung für Industrienationen – Analyse bestehender raumplanerischer Instrumente zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen in Österreich und der Schweiz in Hinblick auf die Ernährungssicherung, Masterarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien, 2015.

Online - Quellen

Banko et al., Status und Trends des quantitativen Flächenverbrauchs in Österreich, Wissenschaft und Umwelt - Interdisziplinär Nr 8: Bodenmarkierungen, 12/2004. Online:

http://www.fwu.at/assets/userFiles/Wissenschaft_Umwelt/8_2004/2004_08_bod en.pdf, Stand: 11.04.16.

BMLFUW, Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Böden – Maßnahmenvorschläge, 2015. Online: https://www.bmlfuw.gv.at/land/produktion-maerkte/pflanzliche-

https://www.bmlfuw.gv.at/land/produktion-maerkte/pflanzliche-produktion/boden-duengung/Bodenverbrauch.html, Stand: 10.10.2015.

BMLFUW, Grüner Bericht, 2015. Online:

https://gruenerbericht.at/cm4/jdownload/download/2-gr-bericht-terreich/1523-gb2015-pdf.

BMLFUW, Grüner Bericht, 2013. Online:

http://gruenerbericht.at/cm4/jdownload/download/2-gr-bericht-terreich/649-gb2013.

BMLFUW, Grund Genug? Flächenmanagement in Österreich – Fortschritte und Perspektiven, 2011. Online:

https://www.bmlfuw.gv.at/service/publikationen/umwelt/grund_genug.html, Stand: 2.3.2016.

Funk/Pichler, Agrartreibstoffe im Fokus: Politikkohärenz aus der Perspektive des Rechts auf Nahrung. Dossier entstanden im Rahmen des Projekts: "Das Menschenrecht auf Nahrung als Grundlage für Politikkohärenz", 2011. Online: http://www.oekosozial.at/uploads/tx_osfopage/Agrartreibstoffe_im_Fokus.pdf. Stand: 18.8.2016.

Hackl, UVP im vereinfachten Verfahren: B 25 Umfahrung Wieselburg; Land Niederösterreich – Zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen, 2009, 6 und 81. Online:

http://www5.umweltbundesamt.at/uvpdb/docs/UVGA/B25_UmfahrungWieselburg/ZusammenfassendeBewertung.pdf. Stand: 5.9.16.

Lexer/Linser, Nicht- nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch, in: UBA (Hrsg),

Umweltbundesamt Workshop zu nicht-nachhaltigen Trends in Österreich im Bereich qualitativer Lebensraumveränderung, 2005. Online: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2006/NNT_Flaechen verbrauch.pdf, Stand: 6.3.2016.

Umweltbundesamt, Biokraftstoffe als Alternative, 2016. Online: http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/verkehr/kraftstoffe/biokraftstoff 1/, Stand: 27.8.2016.

Umweltbundesamt, Flächeninanspruchnahme, 2016. Online: http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/, Stand: 2.5.2016.

Umweltbundesamt, Wiederbenutzungspotential industrieller Brachflächen in Österreich, 2004. Online:

http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/DP106.pdf, Stand: 4.5.2016.

Lißmann, Unendlicher Ressourcenverbrauch auf endlicher Erde, Teil 1: Schutz der Agrarflächen ist eine Überlebensfrage, Teil 2: Können wir Agrarflächen in Deutschland schützen?, 2014. Online:

http://www.lissmann.eu/flaechenverbrauch_59118780.html, Stand: 14.12.2015.

Österreichischer Biomasse-Verband: www.biomasseverband.at

Österreichische Bundesregierung, Österreichs Zukunft Nachhaltig gestalten. Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung. Zukunft bauen, beschlossen von der Bundesregierung im April 2002. Online: http://www.umweltbildung.at/cms/download/124.pdf. Stand 26.11.2015.

Österreichische Hagelversicherung: www.hagel.at

Prokop, Niederösterreich verliert täglich an Boden, 2013. Online:

http://www.noe-

naturschutzbund.at/PDF/GProkop_Versiegelung_Umwelt_bunt_Dez2013.pdf, Stand: 26.11.2015.

Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich: http://www.raumordnung-noe.at.

Rechtsinformationssystem des Bundes: www.ris.bka.gv.at.

Rechtsinformationssystem der EU: www.eur-lex.europa.eu.

Seher, Von flächendeckender zu gestapelter Landwirtschaft? Raumnutzung und landwirtschaftlicher Strukturwandel, Wissenschaft und Umwelt - Interdisziplinär Nr 8: Bodenmarkierungen,12/2004. Online:

http://www.fwu.at/assets/userFiles/Wissenschaft_Umwelt/8_2004/2004_08_bod en.pdf, Stand: 11.04.16.

Statistik Austria: www.statistik.at

Vorträge

Seher/Grossauer, Mitschrift und Studienblätter zur Vorlesung Bodenmanagement, BOKU Wien IRUB, SS 2015.

7 Anhang

Anhang 1: Agrarstruktur Bezirk Scheibbs 2010

Anhang 2: Agrarstruktur Bezirk Scheibbs 1999

Anhang 3: EK Gemeinde Wieselburg-Land

Anhang 4: EK Gemeinde Wieselburg-Land (Ausschnitt)

Anhang 5: EK Gemeinde Wieselburg-Stadt

Anhang 1: Agrarstruktur Bezirk Scheibbs 2010

2010 Bezirksbauernkammer Scheibbs

		Cessam	betriebe	betriebe	gemeinschaften	Personen					ыорешере
	Betriebe	2.009	1.105	817	33	54				Betriebe	383
	Kulturfläche in ha	81.924	40.923	16.350	5.155	19.484				Lw. Nutzfläche	7.880
	Betriebe 99-10 in %	- 14,8	L'Z-	-25,7	Ů,	344	56.8		18	6100.0	
10		Gesamt	Betriebe ohne Fläche	unter 5 ha	5 bis unter 10 ha	10 bis unter 20 ha	20 bis unter 30 ha	30 bis unter 50 ha	50 bis unter 100 ha	100 bis unter 200 ha	200 ha und mehr
1 20	Betriebe	2.009	7	252	220	469	386	397	197	56	25
ktu	Landw. Fläche in ha	32.753		485	948	4.906	6.676	9.854	5.824	1.575	2.490
nış	Forstw. Fläche in ha	49.170		272	670	2.069	2.896	5.391	7.415	6.022	24.434
Agran		Gesamtfläche ¹⁾	landw. genutzte Fläche	Ackerland	Dauerkulturen	davon Weingärten	Intensives Dauergrünland	Extensives Dauergrünland	forstw. genutzte Fläche	davon Wald	
	Betriebe	2.002	1.826	812	23	86	1.602	1.361	1.860	1.858	
	Fläche in ha	84.884	32.753	8.588	19	8	16.935	7.217	49.170	49.120	
		BHK-Gruppe 1	BHK-Gruppe 2	BHK-Gruppe 3	BHK-Gruppe 4	ohne BHK-Gruppe	Benachteiligte Gebiete	darunter Berggebiete			
	Betriebe	350	485	288	20	856	1.764	1214	55		
	Kulturfläche in ha	8.292	22.715	11.428	317	39.172	76.826	65.001	250		
		Rinder gesamt	1-6	7-10	11-20	21 - 30	31 - 50	51 - 75	76 - 100	101 und mehr	
	Anzahl der Halter	1.368	16	102	287	263	350	191	53	45	
0	Stück insgesamt	47.659	415	870	4.214	8.884	13.644	11.669	4.575	5.608	
201		Milchkühe	1-6	7 - 10	11 - 20	21 - 30	31 - 50	51 und mehr	0		A-Quote ²⁾
бu	Anzahl der Halter	1.002	144	491	428	163	87	6		Betriebe	819
nye	Stück insgesamt	12.472	451	1.169	5.008	3.281	2.207	356	100	Menge in kg	67.111.716
ųų e		Schweine gesamt	1-3	4-10	11-25	26 - 100	101 - 200	201 - 300	301-600	601 und mehr	
4V T	Anzahl der Halter	858	671	R	21	28	6	10	В	16	
ktu	Stück insgesamt	24.432	1.099	489	388	1.418	1.417	2.514	3.647	13.459	
пде		andere Kühe	Rinder, männl. ab 2 Jahre	Zuchtschweine (ohne Zuchteber)	Mastschweine 50 kg und darüber	Schafe	davon Mutterschafe ¹⁾	Ziegen	Pferde und andere Einhufer	Geflügel	davon Masthühner
	Anzahl der Halter	906	215	79	682	284	253	86	123	954	8
	Stück insgesamt	5.594	383	2.576	7.710	9.740	5.569	443	648	28.646	85
	3		32								
neq		Rebfläche insgesamt	unter 0,10 ha	0,10 bis unter 0,25 ha	0,25 bis unter 1 ha	1 bis unter 2 ha	2 bis unter 3 ha	3 bis unter 4 ha	4 bis unter 5 ha	5 ha und mehr	
ulel	Betriebe			*	1	30		*		8	
N JI	Fläche in ha	¥.	,t)	1	-	6	î.	c	1 5	33	
nyan		Wei	Veißwein	Rot	Rotwein		0.		8		
nts		Fläche insg.	ertragsfähig	Fläche insg.	ertragsfähig		3		30		
	(P. 1)	900	2.0		0778						

Quelle: Agrarstrukturerhebung 2010 (Effassungsunkergrenzen: Betriebe mit mind. 1 ha landw. Nutzfläche, 3 ha Wald, 0.25 ha Weingarten (inkl. stillgelegte Flächen), 0.15 ha Obstanlagen, 0.10 ha Gemüseflächen (Auswahl der Kriterien)

Ocesamilathe (init. nioti meir genutzies Grünland, filedende und siehende Gewässer, unkultivierte Moorflachen, Gebäude- und Homfache, Sonstige unproduktive Fläche Obeleie. War Geselekte Lamner (Daten der Weinbaukslacker gemäß No. Weinbaugseitz § 2. tatsächlich bepfianzte Weinganterfläche ab 500 m²)

Anhang 2: Agrarstruktur Bezirk Scheibbs 1999

Pol. Bezirk SCHEIBBS (Bezirksbauernkammern Gaming und Scheibbs) 1999

	Betriebe	Gesamtfläche in ha ¹)		Betriebe	Landw. Fläche in ha	Forstw. Fläche in ha		Betriebe	Fläche in ha			Anzahl der Halter	Stück insgesamt			Anzahl der Halter	Stück insgesamt.			Anzahl der Halter	
Gesamt	2.358	85.942	Gesamt	2.358	35.093	47.208	landw. genutzte Fläche	2.262	35.093		1991	2.090	52.691		1991	2.200	20.737		1991	488	
Haupterwerbs- betriebe	1.197	39.189	Betriebe ohne Fläche	15	T	Œ	Ackerland	1.167	8.537	Rinder	1995	1.906	50.402	Schweine	1995	1.970	20.694	Schafe	1995	461	
Nebenerwerbs- betriebe	1.100	24.051	unter 2 ha	81	107	4	Obstanlagen	31	24		1999	1.753	48.171		1999	1.651	21.072		1999	416	
Betriebe jur. Personen	61	22.702	2 bis unter 5 ha	313	828	247	Weingärten	2	2	Männl. Rinder	1999	1.298	10.720	Mastschweine	1999	1.299		Masthühner	1999	16	
			5 bis unter 10 ha	401	975	1.977	Einmähdige Wiesen	245	829	Milchkühe	1999	1.425	14.657	Zuchtsauen	1999	185	2.048				
			10 bis unter 20 ha	548	3.284	4.874	Mehrmähdige Wiesen	2.108	18.987	And. Kühe	1999	783	3.801								
			20 bis unter 50 ha	891	12.613	15.785	Kulturweiden	779	3.620												
			50 bis unter 100 ha	251	6.433	9.882	Hutweiden	829	704												
			100 bis unter 200 ha	45	1.410	4.625	Wald	2.125	47.184												
			200 ha und mehr	26	1.852	26.729	Energieholz	14	11		The state of the s										

Daten der Agrasstrukturerhebung 1999 Erfassungsuntergrenzen: Betriebe mit mind. 1 ha landw. Nutzfläche, 3 ha Wald, 0,25 ha Weingarten (inkl. stillgelegte Flächen), 0,15 ha Obstanlagen, 0,10 ha Gemüseflächen Daten der Allgemeinen Vichzühlung

P. Gesamtfläche (inkl. nicht mehr genutztes Grünland, fließende und stehende Gewässer, unkultivierte Moorflächen, Gebäude- und Hoffläche, Sonstige unproduktive Pflächen)
Anzahl der vergebenen Geschäftszahlen (aus EDV-technischen Gründen wurde von 1995 bis Mitte 1999 bei jeder Abrechnung, Auszahlung eine eigene Geschäftszahl vergeben)

