

Situation des Wildlebensraumes in Österreich – Raumplanung und ihre Folgen

Gernot Stöglehner^{1*}

Einleitung

Menschen stellen umfassende Ansprüche an den Raum, die durch die Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen, Ver- und Entsorgung, Bildung, Kommunikation und Mobilität und die damit verbundenen Bautätigkeiten aber auch Freiraumansprüche charakterisiert werden können (Pillei *et al.*, 2019). In diesem Kontext bedeutet Raumplanung umfassende Lebensraumgestaltung, indem Standorte für die Funktionen und die damit verbundenen Gebäude, Anlagen und Freiräume zugewiesen werden. Dabei soll die Ordnungsfunktion zur Vermeidung von Nutzungskonflikten, zum Schutz von Umwelt und Bevölkerung mit der Entwicklungsfunktion, der perspektivischen, zukunftsgerichteten Ermöglichung neuer Entwicklungen, verbunden werden. Raumplanung bzw. ihre Akteurinnen und Akteure sollen in den jeweiligen Planungsprozessen auf Landes-, Regions- bzw. Gemeindeebene die in den Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetzen definierten Planungsziele und -grundsätze konkretisieren und umsetzen und dabei in den entsprechenden Entscheidungen Umweltaspekte, wirtschaftliche, ökonomische und soziale Aspekte abwägen (Pillei, 2019). Da die Planungsziele und -grundsätze auch umweltbezogene Ziele enthalten und die Gesetzgeber für die jeweiligen Planungen auch entsprechende Inhalte vorsehen, ist in den jeweiligen planerischen Abwägungen der Umweltschutz zu berücksichtigen. Allerdings weichen aufgrund der Tatsache, dass Raumordnung Landessache ist, trotz einer grundsätzlichen Vergleichbarkeit die Regelungen in den Bundesländern in Bezug auf Regelungstiefe und Umsetzung doch erheblich voneinander ab.

In diesem Beitrag wird in drei Teilen ein Überblick gegeben, welche Möglichkeiten der Raumplanung zum Schutz des Wildlebensraumes vorhanden sind, welche räumlichen Entwicklungstrends derzeit negative Auswirkungen auf die Umwelt haben, wodurch diese Trends abgemindert bzw. umgekehrt werden könnten und wie sich Jägerinnen und Jäger als potenzielle Akteurinnen und Akteure im Planungsprozess einbringen können.

Möglichkeiten der Raumplanung zum Schutz des Wildlebensraumes

Raumplanerische Möglichkeiten zum Schutz des Wildlebensraumes bestehen sowohl in der überörtlichen als auch in der örtlichen Raumplanung im Wesentlichen darin, dass auf Basis entsprechender räumlicher Analysen wildökologisch bedeutende Lebensräume identifiziert und dann im Zuge entsprechender Grün- bzw. Freiraumausweisungen vor Bebauung und Infrastrukturentwicklung geschützt werden können. Im Rahmen der überörtlichen Raumplanung können flächenhafte Lebensräume und Wildkorridore als Grünzonen ausgewiesen werden. Darüber hinaus können regionale Siedlungsgrenzen festgelegt werden. Dafür kommen sowohl regionale Raumordnungsprogramme oder auch Raumordnungsprogramme für Sachbereiche in Frage, wobei letztere auch für ein ganzes Landesgebiet erlassen werden können (Grossauer, 2019). Internationale Wildkorridore können dabei ebenfalls berücksichtigt werden. Damit diese länderübergreifend wirksam werden können, sind vergleichbare Planungen in den betroffenen Bundesländern notwendig, die aufeinander abgestimmt werden müssen.

¹ Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur, Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung, Universität für Bodenkultur Wien, Peter-Jordan-Straße 82, A-1190 Wien

* Ansprechpartner: Univ.-Prof. DI Dr. Gernot Stöglehner, gernot.stoeglehner@boku.ac.at



Auf Ebene der örtlichen Raumplanung können in den örtlichen Entwicklungskonzepten – den strategischen Planungsinstrumenten der Gemeinden – je nach Bundesland unterschiedlich Vorrangflächen des Grünlandes ausgewiesen werden, wie z.B. für Ökologie, Landwirtschaft und Landschaftsbild in Oberösterreich. Der Flächenwidmungsplan bietet dann verschiedenen Grünland-Widmungen, um diese Vorrangflächen mit Bauverbot oder mit der Möglichkeit der Bauführungen für nutzungsgebundene Bauten umzusetzen (Grossauer und Manhart, 2019). Um größere wildökologisch bedeutende, gemeindeübergreifende Gebiete freizuhalten, sollten jedenfalls überörtliche Raumplanungen vorhanden sein.

Schließlich bietet sowohl in der überörtlichen als auch in der örtlichen Raumplanung die strategische Umweltprüfung (SUP) die Möglichkeit, wildökologische Aspekte in die planerische Abwägung einzubringen. In der SUP, die auf Basis einer EU-Richtlinie in den Raumordnungsgesetzen durchaus unterschiedlich umgesetzt ist, sollen im Planungsprozess Umweltauswirkungen von Planungsvarianten auf verschiedene Schutzgüter, u.a. Boden, Wasser, Luft, Fauna, Flora, Biodiversität etc. abgeschätzt werden. Diese Umweltfolgenabschätzung ist in einem Umweltbericht zu dokumentieren, der gemeinsam mit den Planentwürfen einem Konsultationsmechanismus – bestehend aus Informations- und Stellungnahmerechten – mit der Öffentlichkeit und mit Umweltbehörden zu unterziehen ist. Die Ergebnisse von Umweltbericht und Konsultationen sind in der Entscheidung zu berücksichtigen, was auch in einer Erläuterung der Entscheidung zu dokumentieren ist. Der Plan ist während der Umsetzung einem Monitoring zu unterziehen (Stöglehner, 2019a).

Im Rahmen der Planungsinstrumente der Raumplanung bestehen somit verschiedene Möglichkeiten, wildökologische und damit verbundene naturschutzfachliche Aspekte im konkreten Planungsprozess zu berücksichtigen. Allerdings ist Raumplanung ein politischer Prozess und die unterschiedlichen, teilweise gegenläufigen Planungsziele sind einer planerischen Abwägung zu unterziehen. Konflikte zwischen Planungszielen bzw. räumlichen Nutzungen sind an einem konkreten Ort dadurch zu lösen, indem einem oder einigen Planungszielen der Vorrang gegenüber den anderen Planungszielen gegeben wird. Ein Betriebsgebiet auszuweisen bedeutet z.B. den Zielen nach einer wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang gegenüber Zielen der Wohnraumschaffung, der landwirtschaftlichen Produktion, des Bodenschutzes oder des Lebensraumschutzes für wildlebende Fauna und Flora zu geben. Diese Abwägungen sind in jedem Planungsfall zu treffen, wie diese vielfach ausgegangen sind, zeigen die räumlichen Entwicklungstrends und deren Folgen für die räumliche Entwicklung.

Räumliche Entwicklungstrends und deren Folgen

Österreich wächst. Seit dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls, 1990, hat die Bevölkerung um ca. 1,2 Mio. Menschen zugenommen, die Wirtschaftsleistung hat sich verdreifacht und Österreich zählt zu den reichsten Ländern der Welt. Diese an sich positiven Entwicklungen haben eine räumliche Dynamik ausgelöst, die sich u.a. ca. 1 Mio. zusätzlichen Wohnungen (mit Hauptwohnsitzangabe), einem Anstieg der Privat-PKW von ca. 3 Mio auf ca. 5 Mio. oder der Errichtung von Einkaufs- und Fachmarktzentren zur höchsten Verkaufsfläche pro Kopf in Europa (1,66 m² pro Kopf) widerspiegelt. Gleichzeitig gewinnen nicht alle Regionen gleich. Während die Ballungsräume und die Räume entlang der „Westachse“ wachsen, sind in erster Linie inneralpine Lagen und einige Grenzregionen von Stagnation und Schrumpfung betroffen. Innerhalb der Gemeinden werden Wachstumsdynamiken vor allem am Ortsrand ausgelöst, vielfach geht die Nutzungsintensität – die Zahl unterschiedlicher Raumnutzungen und deren Dichte – in Innerortslagen zurück, dafür wird am Ortsrand flächenhaft dazu gebaut. Dies ist mit ein Grund für die erheblichen Zunahmen der Fahrleistungen und der damit verbundenen Treibhausgasemissionen im Verkehr, für Zerschneidung von Landschaften, die zu einer Abnahme der Biodiversität führen können, sowie für eine massive Zunahme der Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur, auch wenn die Wachstumsraten diesbezüglich zurückgehen (Stöglehner, 2020a).

Zwischen 2001 und 2018 waren davon 1.170 km² Fläche betroffen (Statistik Austria, 2019a). Dies entspricht 5,5mal der Bau- und Verkehrsfläche der Stadt Wien. Parallel dazu sinkt der Selbstversorgungsgrad bei den meisten Nahrungsmitteln, bei Brotgetreide liegt er derzeit nur noch bei ca. 82% (Statistik Austria, 2019b).

Die skizzierten Folgen der räumlichen Entwicklungen – Treibhausgasemissionen, Biodiversitätsverluste, Flächeninanspruchnahme – sind als persistente Umweltprobleme zu bezeichnen. Diese haben gemein, dass sie sehr hohe Komplexität aufweisen, u.a. bedingt durch unterschiedlichste, sich teilweise gegenseitig verstärkende Wirkungen, diffuse Einträge, eine Vielzahl verschiedenster Verursacherinnen und Verursacher, große räumliche und zeitliche Abstände zwischen Ursache und Wirkung und oft auch globale Wirkungszusammenhänge. Die Ursachen liegen vielfach in der Funktionsweise von Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn einzelne das Verhalten ändern, löst dies normalerweise das Problem nicht. So wundert es nicht, dass über längere Zeitabschnitte keine signifikanten umweltpolitischen Erfolge nachgewiesen werden können (Jänicke und Jörgens, 2004). Damit gibt es keine einfachen Lösungen. Einzelfallbetrachtungen in Planungsprozessen und Umweltprüfungen, wie sie derzeit überwiegend betrieben werden, helfen aufgrund des kumulativen Charakters persistenter Umweltprobleme nicht. Doch was kann getan werden?

Strategische Herangehensweisen zur Raumplanung

Strategische Herangehensweisen in der Raumplanung betrachten das Gesamtbild, entwickeln Visionen und leiten daraus Ziele und Planungsprinzipien sowie die dazu passenden Maßnahmenbündel ab. Dabei ist die Betrachtung von Planungsvarianten inhärenter Bestandteil (Stöglehner, 2020b). Jene Ziele und Planungsprinzipien, die einer nachhaltigen Entwicklung dienen und den Folgen der negativen räumlichen Entwicklungstrend entgegenwirken können, sind seit Jahrzehnten bekannt (Jabareen, 2006; Stöglehner, 2019b): Es handelt sich insbesondere darum,

- kompakte, funktionsgemischte (bzgl. Daseinsgrundfunktionen) und maßvoll dichte Städte und Ortschaften zu erhalten,
- eine flächensparende Baulandentwicklung umzusetzen, was insbesondere die Nachnutzung von leerstehendem Bauland sowie die Innenentwicklung vor der Außenentwicklung bedeutet,
- räumliche Entwicklung nach dem Prinzip der kurzen Wege umzusetzen,
- eine soziale Durchmischung zu gewährleisten,
- ausreichende Grün- und Freiräume sicherzustellen,
- Bauland- bzw. Nutzungsentwicklung und Mobilitätsangebot aufeinander abzustimmen sowie
- die räumlichen Voraussetzungen für Energie- und Ressourceneffizienz zu schaffen, was im Wesentlichen durch die Umsetzung der obigen Prinzipien gelingen kann.

Planerische Entscheidungen basieren darauf, dass eine Sachebene mit einer Wertebene miteinander in Beziehung gesetzt wird. Diese Aggregation von Sach- und Wertebene wird von den beteiligten Akteurinnen sowie Akteure und deren Beziehungen bzw. Machtverhältnissen beeinflusst (Stöglehner, 2019c). Bei strategischen Zugängen ist daher einzubeziehen, welche Meinungen durch die Akteurinnen und Akteure vertreten werden, welchen Informationsbedarf es für die Entscheidung gibt und welche flankierenden Maßnahmen außerhalb der verordenbaren Inhalte von Plänen und Programmen notwendig sind, um Planungsmaßnahmen umsetzen zu können. Letzteres kann z.B. eine aktive Bodenpolitik sein, um das gewidmete Bauland auch verfügbar zu machen.

Bezüglich Informationsbedarf ist zu berücksichtigen, dass die von den Akteurinnen und Akteuren wahrgenommene Sachebene von einer wissenschaftlich prüfbareren Sachebene

abweichen kann. Gründe dafür können Kenntnislücken sein oder verzerrte bzw. selektive Wahrnehmungen. Die Wertebene im Planungsprozess wird ausgehandelt, mindestens in den für die örtliche Raumplanung entscheidungsbefugten Gemeinderäten, möglicherweise auch mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Bei diesen Aushandlungsprozessen gilt es jene Interessen, die im Planungsprozess nicht präsent sind oder sich nicht artikulieren können, entsprechend zu vertreten, z.B. im Sinne der Nachhaltigkeit sind die Interessen von „künftigen Generationen“ zu berücksichtigen, im Sinne von Umweltschutz z.B. die „Interessen“ von Fauna und Flora. In der Planungstheorie wird diesbezüglich auch von „Advocacy“ gesprochen (Stöglehner, 2019c).

Resümee

Daraus folgt, dass Jägerinnen und Jäger in Abhängigkeit von ihren Möglichkeiten verschiedene Rollen im Planungsprozess einnehmen können, um die Erhaltung von Wildlebensräumen mit Mitteln der Raumplanung zu unterstützen. Zunächst einmal wären sie in der Lage, als „Advokaten und Advokaten“ für das Wild zu wirken, indem sie lokales Wissen bezüglich Wildlebensräumen im Zuge von Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen. Dies bedeutet zum einen, diesbezüglich allfällige Lücken zwischen Sachebene und allgemein wahrgenommener Sachebene aufzuzeigen bzw. zu schließen und zum anderen, bei der Ausverhandlung der Wertebene wildökologische Aspekte einzubringen. Darüber hinaus können Jägerinnen und Jäger als organisierte Öffentlichkeit Grünland-Vorrangflächen in Regionalprogrammen, örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen genauso einfordern wie das Halten von Siedlungsgrenzen und die Umsetzung der oben genannten Prinzipien einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies gilt ebenso dann, wenn Jägerinnen und Jäger direkt in Gemeinderäten oder in Landtagen politisch aktiv sind. Schlussendlich werden einige Jägerinnen und Jäger auch über Grundeigentum verfügen. An diese sei der Appell gerichtet, gewidmetes Bauland für die Innenentwicklung bereitzustellen bzw. verfügbar zu machen. Für die Eindämmung der Flächeninanspruchnahme und die Erhaltung von Wildlebensräumen ist jedenfalls jedes Engagement notwendig!

Literatur und Quellen

Grossauer, F. (2019): Überörtliche Raumplanung. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 235-273.

Jabareen, Y.R. (2006): Sustainable Urban Forms. Their Typologies, Models, and Concepts. *Journal of Planning Education and Research* 26(1): 38-52.

Jänicke, M. und H. Jörgens (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. In: *ZfU* 3/2004: 297-348.

Pillei, M. (2019): Aufgaben und Funktionsweise der Raumplanung. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 61-82.

Pillei, M.; V. Manhart und G. Stöglehner (2019): Zum Raumbegriff. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 31-37.

Grossauer, F. und V. Manhart (2019): Örtliche Raumplanung. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 275-308.

Statistik Austria (2019a): Wie geht's Österreich 2019? Indikatoren und Analysen. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/index.html (letzte Abfrage 22.1.2020).

Statistik Austria (2019b): Versorgungsbilanz bei Getreide 2017/18. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/land_und_forstwirtschaft/preise_bilanzen/versorgungsbilanzen/index.html (letzte Abfrage 22.1.2020).

Stöglehner, G. (2020a): Raumplanung für eine nachhaltige Entwicklung. In: Schmid E., Pröll T. (Hrsg): Umwelt- und Bioressourcenmanagement für eine nachhaltige Zukunftsgestaltung. Springer, Open Access. 144-154.

Stöglehner, G. (2020b): Strategicness – the core issue of environmental planning and assessment of the 21st century. Impact Assessment and Project Appraisal. online first, <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1678969>.

Stöglehner, G. (2019a): Raum- und umweltrelevante Prüfinstrumente. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 309-326.

Stöglehner, G. (2019b): Leitbilder in der Planung. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 121-148.

Stöglehner, G. (2019c): Prozedurale Planungstheorien. In: Stöglehner, G. (2019): Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente. Facultas: Wien. 103-120.