

Regionalprogramm (REP)
betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen
für den Planungsverband Wilder Kaiser

Erläuterungsbericht

Februar 2020

Amt der Tiroler Landesregierung
Abteilung Raumordnung und Statistik

Bearbeiter:
Dr. Elmar Berktold
DI Martin Sailer

INHALT

1	Ausgangslage	3
1.1	Nutzungsansprüche an den Dauersiedlungsraum	3
1.2	Siedlungsentwicklung und Beeinträchtigung der Freilandfunktionen	3
1.3	Raumordnungsprogramme zur Sicherung von Freiflächen.....	4
2	Rechtsgrundlage, Zielsetzungen und Rechtswirkungen.....	5
2.1	Rechtsgrundlage	5
2.2	Zielsetzungen.....	5
2.3	Rechtswirkung.....	6
3	Abgrenzung der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen.....	7
3.1	Bearbeitungsgebiet	7
3.2	Abgrenzungsmethodik.....	7
3.3	Planungsstand	10
4	Projektablauf	11

1 Ausgangslage

1.1 Nutzungsansprüche an den Dauersiedlungsraum

In Tirol stehen von der gesamten Landesfläche nur ca. 12% als sogenannter Dauersiedlungsraum zur Verfügung. Dazu zählen die unbewaldeten Tal-, Terrassen und Hanglagen, die übrigen Flächen sind alpines Grünland (Almen), Wald, Ödland und Gewässer. Die Bezirkswerte des Anteils des Dauersiedlungsraums reichen von ca. 7% in Imst und Landeck bis rund 25% in Kufstein und Kitzbühel. Durch Gefahrenzonen der Lawinen, Wildbäche, Flüsse und geologischen Ereignisse wird der Dauersiedlungsraum für die Siedlungstätigkeit noch weiter eingeschränkt.

Im Dauersiedlungsraum konkurrieren die verschiedensten Nutzungen um die beschränkten Flächen. Hier liegen das gesamte Wohnbauland, die Flächen für Gewerbe und Industrie, Verkehrsflächen, die landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie ein Großteil der Standorte für Erholungseinrichtungen und der touristischen Infrastruktur.

All diese vielfältigen Nutzungsansprüche müssen unter dem Gesichtspunkt des Bodensparens, der Erhaltung der wertvollen Freilandbereiche und der möglichst geringen gegenseitigen Beeinträchtigung abgestimmt werden. Darin liegt eine Hauptaufgabe der überörtlichen Raumordnung, um auch für die Zukunft die Lebens- und Erholungsqualität des Landes zu sichern.

1.2 Siedlungsentwicklung und Beeinträchtigung der Freilandfunktionen

Ein wesentlicher Faktor für die hohe Nutzungsintensität des Dauersiedlungsraums ist die starke Siedlungstätigkeit der vergangenen Jahrzehnte. Ausschlaggebend dafür war neben der wachsenden Bevölkerungszahl vor allem die starke Zunahme an Haushalten aufgrund sinkender Haushaltsgößen und die vorherrschende Form der Einfamilienhausbebauung. Dazu kommen Flächen für die Wirtschaft und die infrastrukturellen Einrichtungen.

Wuchs die Wohnbevölkerung in Tirol in den drei Jahrzehnten zwischen 1981 und 2011 um 21%, so erhöhte sich die Zahl der Gebäude im selben Zeitraum um 52%, die Zahl der Wohnungen sogar um 84%.

Aufgrund der Regionalprognosen der Österreichischen Raumordnungskonferenz ist aber für die kommenden Jahrzehnte mit einer Abnahme der Zuwachsraten zu rechnen: In Tirol dürfte die Bevölkerung im Zeitraum von 2015 bis 2045 nur mehr um ca. 13% zunehmen. Dabei folgt auf einen stärkeren Anstieg bis etwa 2030 ein deutliches Abflachen der Entwicklung. Aufgrund der ungewissen künftigen Entwicklung der internationalen Wanderungsbewegungen sind Bevölkerungsprognosen derzeit jedoch mit Vorsicht anzuwenden.

Die Siedlungsentwicklung und die starke Bautätigkeit geht vor allem auf Kosten des Freilandes im Dauersiedlungsraum. Vor allem in Bereichen mit Zersiedelungstendenzen ist immer weniger gewährleistet, dass zusammenhängende Freilandflächen ihre wesentlichen Funktionen erfüllen können:

- landwirtschaftliche Produktions- und Vorsorgefunktion und
- weitere wichtige Bodenfunktionen wie die Speicherung von Regen- und Schmelzwässern sowie in gewässernahen Bereichen die Funktion als Hochwasserrückhalteraum,
- ökologische Ausgleichsfunktion und Biotopvernetzung,
- Erholungsfunktion.

Dazu leisten große zusammenhängende Freilandbereiche einen wichtigen Beitrag zu einem attraktiven Orts- und Landschaftsbild.

1.3 Raumordnungsprogramme zur Sicherung von Freiflächen

Ab den 1980er Jahren wurden in Regionen mit einer dynamischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung Raumordnungsprogramme zur Sicherung von Freiflächen erlassen, deren Bedeutung im Landesinteresse liegt. Derart festgelegte überörtliche Freihalteflächen dienen als landwirtschaftliche Vorrang- bzw. Vorsorgeflächen dem Schutz hochwertiger landwirtschaftlichen Nutzflächen und als überörtliche Grünzonen zusätzlich auch weiteren Schutzziele (Landschaftsbild, Naturhaushalt und Erholung).

Nach einer Novellierung des Tiroler Raumordnungsgesetzes wurde 2011 begonnen, die rechtskräftigen Raumordnungsprogramme betreffend überörtliche Freihaltegebiete im Zuge einer Fortschreibung an die aktuellen digitalen Plangrundlagen anzupassen.

Im Jahre 2015 wurde die politische Entscheidung getroffen, die noch nicht fortgeschriebenen Raumordnungsprogramme mit überörtlichen Grünzonen aus den 1990er Jahren aufzuheben und durch Regionalprogramme betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen zu ersetzen. Zusätzlich wurde nun die landesweite Neuausweisung dieser Freihaltegebiete massiv vorangetrieben.

2 Rechtsgrundlage, Zielsetzungen und Rechtswirkungen

2.1 Rechtsgrundlage

Gemäß § 7 Abs. 1 TROG 2016 kann die Landesregierung durch Verordnung als Instrument der überörtlichen Raumordnung Raumordnungsprogramme erlassen. *„In diesen sind unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme jene Ziele, Grundsätze oder Maßnahmen festzulegen, die für eine geordnete und nachhaltige räumliche Entwicklung im Sinn der Ziele und Grundsätze der überörtlichen Raumordnung erforderlich sind.“*

In § 7 Abs. 2 sind Gründe für die Erlassung von Raumordnungsprogrammen aufgezählt. Laut lit. a kann festgelegt werden, dass *„bestimmte Gebiete oder Grundflächen für bestimmte Zwecke gänzlich oder von baulichen Anlagen bestimmter Art freizuhalten sind, wie beispielsweise*

- 1. für die Landwirtschaft,*
- 2. zur Erhaltung der Landschaft oder ökologisch besonders wertvoller Gebiete,*
- 3. zum Schutz von Wasservorkommen,*
- 4. für Maßnahmen zum Schutz vor Lawinen, Hochwasser, Wildbächen, Steinschlag, Erdbeben oder anderen gravitativen Naturgefahren,*
- 5. für Hochwasserabflussbereiche oder –rückhalteräume, ...“*

Basierend auf dem zitierten § 7 Abs. 2 lit. a werden Raumordnungsprogramme zur Festlegung landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen bzw. überörtlicher Grünzonen erlassen, die auf den Schutz überörtlich bedeutsamer Freiflächen abzielen.

2.2 Zielsetzungen

Die Festlegung von landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen dient

- dem Erhalt von hochwertigen zusammenhängenden Flächen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und damit einhergehend für die Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen Lebensmitteln,
- der Bewahrung der Kulturlandschaft durch die Erhaltung der bäuerlichen Betriebsstrukturen,
- dem strukturellen Erhalt einer zukunftsfähigen Landwirtschaft durch faire Bodenpreise,
- dem Erhalt von hochwertigen landwirtschaftlichen Nutzflächen zur Bewirtschaftung der Höfe und
- dem Erhalt der Almwirtschaft durch die Sicherung von ausreichend großen Heimgutflächen.

2.3 Rechtswirkung

Die unmittelbare Rechtswirkung der im Regionalprogramm ausgewiesenen landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen besteht im Verbot der Ausweisung von Siedlungserweiterungsgebieten in den Örtlichen Raumordnungskonzepten und der Baulandwidmung durch die Gemeinden.

Das bedeutet, dass innerhalb der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen nur jene Bauten möglich sind, die (bei sonstiger baurechtlicher Zulässigkeit) im Freiland zulässig sind. Weiteres ist die Widmung von Sonderflächen möglich, wenn sie den Zielsetzungen des Regionalprogramms betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen nicht widersprechen. Dazu zählen vor allem Sonderflächen für landwirtschaftliche Gebäude (mit Ausnahme von Großformen), soweit sie auch mit den Zielen der örtlichen Raumordnung vereinbar sind. Die Rechtswirkungen des Regionalprogramms sind auf die genannten Vorgaben für die örtliche Raumordnung beschränkt, auf sonstige Verwaltungsbereiche oder die Art der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung hat die Festlegung als landwirtschaftliche Vorsorgefläche keinen unmittelbaren Einfluss.

Raumordnungsprogramme haben eine unbefristete Geltungsdauer. Nach Ablauf von 10 Jahren sind diese jedoch eingehend dahin zu prüfen, ob sie den gesetzlichen Voraussetzungen weiterhin entsprechen. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Abgrenzungen des Planungsgebietes mit den aktuell verfügbaren Plangrundlagen übereinstimmen.

Unter den §§ 10 und 11 TROG 2016 sind die Voraussetzungen für Änderungen und Ausnahmen von Raumordnungsprogrammen festgehalten:

- Gemäß § 10 TROG 2016 dürfen Raumordnungsprogramme u.a. geändert werden, wenn wichtige im öffentlichen Interesse gelegene Gründe hierfür vorliegen und die Änderung den Zielen und Grundsätzen der überörtlichen Raumordnung nicht widerspricht. Die Änderung erfolgt per Verordnung der Landesregierung.
- Gemäß § 11 TROG 2016 können Gemeinden mit Bescheid der Landesregierung ermächtigt werden, in festgelegten überörtlichen Freihalteflächen Grundflächen als Sonderflächen oder als Vorbehaltsflächen zu widmen. Voraussetzungen sind die Standortgebundenheit des Vorhabens im Gebiet der betreffenden Gemeinde und ein öffentliches Interesse. In diesen Fällen ändert sich das Ausmaß der landwirtschaftlichen Vorrangflächen nicht.

Die Ermächtigung zur Widmung von Sonder- und Vorbehaltsflächen darf im Fall von UVP-pflichtigen Vorhaben (wie z.B. Golfplätze) nicht erteilt werden, vielmehr ist ein Änderungsverfahren nach § 10 TROG 2016 durchzuführen.

3 Abgrenzung der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen

3.1 Bearbeitungsgebiet

Bearbeitungsgebiet bei der Planung von landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen ist prinzipiell das Freiland innerhalb des Dauersiedlungsraums.

Siedlungsseitig erfolgt die Abgrenzung mit den im Örtlichen Raumordnungskonzept festgelegten Siedlungsbereichen und baulichen Entwicklungsbereichen. Dabei werden nach Möglichkeit Parzellengrenzen herangezogen.

Die äußeren Grenzen des Bearbeitungsgebietes sind zumeist durch die Ränder geschlossener Waldflächen vorgegeben. Im Falle eines fließenden Übergangs der dauerhaft bewirtschafteten Flächen in Almbereiche oder höher gelegene Bereiche mit extensiver Bewirtschaftung bestimmt in der Regel der festgelegte Schwellenwert der landwirtschaftlichen Ertragsfähigkeit (Bodenbonität) die Abgrenzung.

3.2 Abgrenzungsmethodik

Grundsätzlich werden die überörtlichen Festlegungen auf großflächige und für die Landwirtschaft regional bedeutsame Bereiche beschränkt und kleingliedrige Abgrenzungen in unmittelbarer Nähe von baulichen Entwicklungsbereichen vermieden.

Kriterien zur Abgrenzung der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen sind die Bodenklimazahl¹ als Maßzahl für die Bodenbonität, die Flächengröße und die Hangneigung.

Kriterium	Schwellenwert
Bodenklimazahl	> 25 Punkte
Flächengröße	> ca. 4 ha
Hangneigung	< ca. 35 %

Tab. 1: Methodik zur Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen

Aufgrund der besonderen klimatischen und topografischen Gegebenheiten in Tirol, wie Klima, Relief und Höhe, sind regionale Unterschiede besonders ausgeprägt. Es wurde eine pragmatische Vorgangsweise mit einem generellen Schwellenwert von 25 gewählt, mit dem in den höhergelegenen Bereichen eine sinnvolle Abgrenzung der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen erzielt werden kann.

¹ Die Bodenklimazahl eines Grundstückes ist ein Verhältnis zwischen 1 und 100 und drückt die natürliche Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Bodenfläche dieses Grundstückes im Verhältnis zum ertragfähigsten Boden Österreichs mit der Wertzahl 100 aus. Die Bodenklimazahl errechnet sich aus der Ertragsmesszahl laut Digitaler Katastralmappe, dividiert durch die Grundstücksfläche in Ar.

Die Mindestgröße für landwirtschaftliche Vorsorgeflächen wird mit 4 Hektar festgelegt. Trennende Elemente bei der Bestimmung von Flächengrößen sind mehrspurige Straßen, Eisenbahnlinien und breitere Gewässer.

Als drittes Kriterium wird die Hangneigung als Indikator für die Möglichkeit der maschinellen Bewirtschaftung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche verwendet. Die Sichtung einschlägiger Studien und Gespräche mit Vertretern der Agrarverwaltung des Landes haben eine Neigung von 35% bis 40% als Schwellenwert für eine maschinelle Nutzung ohne Spezialgeräte ergeben. Nicht berücksichtigt werden Flächen mit einem für die maschinelle Bewirtschaftung hinderlichen Kleinrelief.

Im Detail folgt die Abgrenzung folgenden Prinzipien:

- In die zum Zeitpunkt der Planung rechtskräftigen Örtlichen Raumordnungskonzepte und Flächenwidmungspläne wird prinzipiell nicht eingegriffen. Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen liegen daher fast ausschließlich innerhalb der örtlichen Freihaltegebiete. Ragt jedoch Bauland in die örtlichen Freihalteflächen („Bagatellregelung“), wird die Baulandgrenze übernommen.
- Innerörtliches Freiland und Freilandeinsprünge in gewidmete Bereiche werden in der Regel nicht als landwirtschaftliche Vorsorgeflächen ausgewiesen.
- Agrarflächen unter 4 ha haben keine regionale, sondern eine lokale Bedeutung und werden durch die jeweiligen Festlegungen in den Örtlichen Raumordnungskonzepten der Gemeinden freigehalten.
- Wohngebäude, Siedlungssplitter und Weiler im Freiland sind aus den landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen ausgenommen, wenn sie eine geschlossene Ortschaft laut der Tiroler Bauordnung darstellen (mindestens Wohn- und Betriebsgebäude mit maximal 50 m Abstand zueinander). Bereiche mit „Aussiedlerhöfen“ werden unabhängig von ihrer Anzahl in die Vorsorgeflächen einbezogen.
- Hofstellen im Freiland am Siedlungsrand werden in die Vorsorgeflächen einbezogen insbesondere, wenn sie eine entsprechende Sonderflächenwidmung aufweisen.
- Sonderflächen für landwirtschaftliche Gebäude werden ebenso einbezogen, außer es handelt sich um Betriebe der Intensivtierhaltung.
- Kleinere in die landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen eingebettete Strukturen wie Feldgehölze, Gießen oder Ackerbauterrassen werden in die Vorsorgeflächen einbezogen, selbst wenn sie als ökologisch bedeutsam eingestuft sind. Dasselbe gilt für kleine Bereiche mit geringerer agrarischer Bonität.
- Bereiche für welche die Gemeinde mittel- bis langfristig keine Siedlungsentwicklung vorgesehen hat (z.B. Rückwidmungsflächen) werden in die Vorsorgeflächen aufgenommen.

Besonders hervorzuheben sind in der Region jene Bereiche, die aufgrund ihrer Steilheit, Feuchtigkeit oder Trockenheit nicht dem Schutzziel entsprechen, aber eine hohe bis sehr hohe Wertigkeit in den Bereichen Landschaftsbild, Ökologie und Erholung aufweisen. Dazu zählen vor allem Geländestufen mit steilen Hangflanken oder die höhergelegenen Rodungsinseln auf den das Tal begleitenden Berghängen.

Die Abgrenzungen wurden mit Vertretern der betroffenen Gemeinden besprochen und in Einzelfällen adaptiert. Es wurde darauf Bedacht genommen, dass auch zukünftig ausreichend Spielraum für die Siedlungsentwicklung der jeweiligen Gemeinden vorhanden ist. Dabei wurden auch die zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung vorgelegten Fortschreibungsentwürfe der Örtlichen Raumordnungskonzepte herangezogen.

Somit dient die Ausweisung der Freihaltegebiete indirekt auch den Zielsetzungen der überörtlichen Siedlungsgestaltung, und zwar:

- der Stärkung der Hauptorte,
- der Beschränkung der Entwicklung dezentraler, schlecht erschlossener Siedlungssplitter, die aus heutiger Sicht als raumordnerische Fehlentwicklungen anzusehen sind wobei
- für größere, gut erschlossene Weiler und Siedlungen ein Mittelweg zwischen diesen beiden Strategien eingeschlagen wird.

3.3 Planungsstand

	Fläche DSR in ha	LWVF in ha	LWVF in % des DSR
Going	707	229	32,4
Ellmau	1.038	255	24,6
Scheffau	652	128	19,6
Söll	1.743	571	32,8
Planungsverband	4.140	1.183	28,6

Tab. 2: Dauersiedlungsraum (DSR), landwirtschaftliche Vorsorgeflächen (LWVF) und deren Verhältnis;
Quelle: Statistik Austria; AdTLR, *tiris* und Raumordnung

Insgesamt sind in der Region etwa 1.200 ha landwirtschaftliche Vorsorgeflächen ausgewiesen. Das ist das Dreifache des Widmungsbestandes an Bauland und Sonderflächen².

In Bezug auf die Vorsorgefunktion zeigt eine Abschätzung³, dass bei Beibehaltung der bisherigen Ernährungsgewohnheiten eine Produktionsfläche von etwa 2.500 m² pro Person benötigt wird. Bei einer Reduktion der tierischen Lebensmittel auf die empfohlene jährliche Menge⁴ liegt der Bedarf bei etwa 1.500 m². Mit der Einwohnerzahl von etwa 10.000 Personen im Planungsverband Wilder Kaiser ergibt sich im zweiten Fall eine Fläche von etwa 1.500 ha. Bei den landwirtschaftlichen Produktionsflächen sind natürlich in einem gewissen Ausmaß noch die Almflächen zu berücksichtigen.

² Widmungsbestand 2018 (Bauland und Baulandähnliche Sonderflächen), AdTLR

³ „Wieviel Fläche braucht ein Mensch um sich zu ernähren?“, landinfo 7/2011, Regionalwert AG Eichstätten.

⁴ „Auswirkungen einer Einschränkung des Verzehrs von Lebensmitteln tierischer Herkunft auf ausgewählte Nachhaltigkeitsindikatoren“ (A. Weitowitz, Dissertation, Technische Universität München, Freising-Weihenstephan, 2007).

4 Projektablauf

Am Projektbeginn stand eine Information an die Bürgermeister des Planungsgebietes über die Landtagsentschließung zur Ausweisung landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen, die Abgrenzungsmethodik, die Rechtswirkungen sowie die weiteren Planungsschritte.

Der anhand der Kriterien ausgearbeitete Abgrenzungsentwurf wurde den Bürgermeistern zur Durchsicht übergeben. Daran anschließend wurde ein Planungsgespräch durchgeführt um ggf. fachlich vertretbare Abrundungsvorschläge einarbeiten zu können.

Begleitend zu den Plänen wurde ein Erläuterungsbericht und von der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht ein Entwurf der Verordnung nebst Erläuternden Bemerkungen ausgearbeitet.

Der Umweltbericht für das Umweltprüfungsverfahren wurde von der Abteilung Umweltschutz als öffentliche Umweltstelle geprüft. Nach der Einarbeitung der Ergebnisse der Umweltprüfung wurde die Untergruppe Grundfragen der Raumordnung mit den genannten Unterlagen befasst. Diese hat die Regionalplanung der Landesregierung einstimmig zur Beschlussfassung empfohlen.

Nach dem 8-wöchigen öffentlichen Auflageverfahren inkl. Information im Internet wurde der Abgrenzungsentwurf hinsichtlich der Einwendungen in den abgegebenen Stellungnahmen überprüft. Dies gilt auch für die begleitenden Berichte, insbesondere wurden die abgegebenen Stellungnahmen für die Entscheidungsfindung fachlich bewertet.

Mit diesen Unterlagen wurde seitens der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht der Regierungsantrag erstellt, der mit den Plänen und Berichten der Tiroler Landesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt wurde.