

Regionalprogramm betreffend
landwirtschaftliche Vorsorgeflächen
für den Planungsverband
Telfs und Umgebung - Salzstraße

Erläuterungsbericht

September 2017

Amt der Tiroler Landesregierung
Sachgebiet Raumordnung

Bearbeiter:
Dr. Elmar Bertold

INHALT

Seite

- 1 Ausgangslage
- 2 Rechtsgrundlage, Zielsetzungen und Rechtswirkungen
- 3 Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen - Methodik und Darstellung
- 4 Siedlungsentwicklung
- 5 Projekte im Freiland

1 Ausgangslage

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 die touristische Infrastruktur.

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

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 Haushaltsgrößen und die vorherrschende Form der Einfamilienhausbebauung. Dazu kommen Flächen für Wirtschaft und Infrastruktur.

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 in den 30 Jahren von 2015 bis 2045 nur mehr um ca. 13 % zunehmen. Dabei folgt auf einen stärkeren Anstieg bis ca. 2030 ein deutliches Abflachen der Entwicklung. Aufgrund der ungewissen künftigen Entwicklung der internationalen Wanderungsbewegungen sind Bevölkerungsprognosen derzeit jedoch mit Vorsicht anzuwenden.

Die Siedlungsentwicklung und 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
- ökologische Ausgleichsfunktion und Biotopvernetzung
- Erholungsfunktion
- wichtige Bodenfunktionen wie die Speicherung von Regen- und Schmelzwässern
- in gewässernahen Bereichen die Funktion als Hochwasserrückhalteraum

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

Raumordnungsprogramme zur Sicherung von Freiflächen

So wurden ab den 1980er Jahren in Regionen mit einer dynamischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung Raumordnungsprogramme erlassen, mit deren Hilfe die überörtliche Raumordnung einen Beitrag zur Sicherung von Freiflächen leistet, deren Bedeutung im Landesinteresse liegt. Derart festgelegte überörtliche Freihalteflächen dienen als landwirtschaftliche Vorrang- bzw. Vorsorgeflächen dem Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen und als überörtliche Grünzonen zusätzlich auch weiteren Schutzziele (Landschaftsbild, Ökologie 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.

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. Dies betrifft die Planungsverbände Westliches und Südöstliches Mittelgebirge sowie Hall und Umgebung. In das Regionalprogramm für den Planungsverband Südöstliches Mittelgebirge wurde die Stadtgemeinde Innsbruck mit einbezogen.

2013 wurde erstmals nach ca. 20 Jahren ein neues Regionalprogramm mit überörtlichen Freihalteflächen erlassen, und zwar für die beiden Gemeinden Zirl und Kematen. 2016/17 wurde - basierend auf einem Landtagsbeschluss aus dem Jahr 2015 - begonnen, nach Abschluss der Fortschreibungen der bestehenden Raumordnungsprogramme in einem Arbeits-

schwerpunkt die Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen in weiteren Planungsverbänden voranzutreiben.

2 Rechtsgrundlage, Zielsetzungen und Rechtswirkungen

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 wurden und werden Raumordnungsprogramme zur Festlegung landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen bzw. überörtlicher Grünzonen erlassen, die auf den Schutz überörtlich bedeutsamer Freiflächen abzielen.

Zielsetzungen

Die Festlegung von landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen dient dem Schutz von Flächen, die

- dem Erhalt von regional und landesweit wertvollen Flächen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und damit einhergehend für die Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen Lebensmitteln,
- die 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 dienen.

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. Weiters 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 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 (§ 10 Abs. 7 TROG 2016).

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 Sonder-

flächen 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 Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen - Methodik und Darstellung

Bearbeitungsgebiet

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

Siedlungsseitig erfolgt die Abgrenzung des Planungsgebiets durch die im Örtlichen Raumordnungskonzept durch den Rand der örtlichen Freihalteflächen definierten Siedlungsbereiche.

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 Bonität die Begrenzung.

Siedlungsseitig werden in den Bereichen, in denen zwischen dem Rand der Siedlungserweiterungen laut Örtlichem Raumordnungskonzept und landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen keine Spielräume vorgesehen sind, die Abgrenzungen - bevorzugt an Parzellengrenzen - zur Deckung gebracht.

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.

Aufgrund der besonderen klimatischen und topografischen Gegebenheiten in Tirol, wie Klima, Relief und Höhe, sind regionale Unterschiede besonders ausgeprägt. Daher erfolgt die Festlegung der Schwellenwerte in Absprache mit der Abt. Landwirtschaftliches Schulwesen, Jagd und Fischerei, Boden- und Pflanzenschutz regional differenziert.

Wegen der unterschiedlichen Bedingungen werden die Untergrenzen der Bodenklimazahl gestaffelt mit den Schwellenwerten 20, 25 und 30 festgelegt. So sind in etlichen hochgelegenen Landesteilen bereits Flächen ab einer Bodenklimazahl von 20 Punkten regional bedeutsam, da es dort kaum hochwertigere Böden gibt. In Teilen des Inntals hingegen werden Böden aufgrund ihrer regionalen Wertigkeit erst ab einer Bodenklimazahl von 30 Punkten als regional bedeutsam miteinbezogen. In einer mittleren Stufe, zu der auch das Westliche Mittelgebirge zählt, wird ein Schwellenwert von 25 zur Abgrenzung herangezogen.

Die Größe der landwirtschaftlichen Flächen spielt eine weitere entscheidende Rolle. Die Mindestgröße für landwirtschaftliche Vorsorgeflächen wird mit 4 Hektar festgelegt. Dabei muss es sich um landwirtschaftliche Intensivflächen handeln, also Äcker oder mehrschnittige Wiesen.

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 - 40 % als Schwellenwert für eine maschinelle Nutzung ohne Spezialgeräte ergeben.

Kriterium	Schwellenwert
Bodenklimazahl	> 25 Punkte
Flächengröße	> 4 ha
Hangneigung	< 35 %, ohne hinderliches Kleinrelief

Tab. 1: Methodik zur Abgrenzung landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen

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.

Im Detail erfolgt die Abgrenzung nach folgenden Prinzipien:

- In die zum Zeitpunkt der Planung rechtskräftigen Örtlichen Raumordnungskonzepte und Flächenwidmungspläne wird prinzipiell nicht eingegriffen. Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen liegen daher ausschließlich innerhalb der örtlichen Freihaltegebiete. Ragt aufgrund einer Bagatellregelung Bauland in die örtlichen Freihalteflächen, 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 TBO darstellen (ab fünf Wohn- und Betriebsgebäude mit maximal 50 m Abstand). Ansammlungen von Aussiedlerhöfen werden unabhängig von ihrer Anzahl in die Vorsorgeflächen einbezogen.
- Aktive Hofstellen im Freiland am Siedlungsrand werden in die Vorsorgeflächen einbezogen, aufgelassene Hofstellen knapp außerhalb des Baulandes jedoch nicht.
- Sonderflächen für landwirtschaftliche Gebäude werden nicht ausgespart, 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 eher kleinflächige Bereiche mit geringerer agrarischer Bonität.
- Flächen werden in die landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen aufgenommen, wenn die Gemeinde für diese Bereiche (z.B. Rückwidmungsflächen) mittel- bis langfristig keine Siedlungsentwicklung vorgesehen hat.

Die Abgrenzungen wurden mit Vertretern der betroffenen Gemeinden besprochen und in Einzelfällen adaptiert. Weiters wurde darauf Bedacht genommen, dass auch zukünftig ausreichend Spielraum für die Siedlungsentwicklung der jeweiligen Gemeinden eingeräumt wird.

4 Siedlungsentwicklung

Im Gegensatz zur den Planungen der 1990er Jahre wurde auf eine Gegenüberstellung von Baulandreserven und Flächenbedarf für Wohnen und Wirtschaften verzichtet, da dies inzwischen bei der Erstellung der Örtlichen Raumordnungskonzepte durchgeführt wird und daher ausreichende Spielräume für die Siedlungsentwicklung der Gemeinden gewährleistet sind.

Die grundlegende Zielsetzung der überörtlichen Siedlungsgestaltung, die bei der erstmaligen Ausweisung der Grünzonen verfolgt wurde, wird bei der nunmehrigen Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen beibehalten.

Es ist dies

- eine Stärkung der Hauptorte durch das Zugeständnis ausreichender Entwicklungsspielräume,
- eine Beschränkung der Entwicklung dezentraler, schlecht erschlossener Siedlungssplitter, die aus heutiger Sicht als raumordnerische Fehlentwicklung anzusehen sind und
- ein Mittelweg zwischen diesen beiden Strategien für größere, gut erschlossene Weiler und Siedlungen.

Im Raumordnungsprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Telfs und Umgebung - Salzstraße bezieht sich das alleinige Schutzziel auf die Bonität der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Daher sind Bereiche nicht als überörtliche Freihalteflächen ausgewiesen, auf denen aus Sicht der überörtlichen Raumordnung aber dennoch keine Siedlungsentwicklung wünschenswert oder vorstellbar ist.

Besonders hervorzuheben ist dabei das feingliedrig strukturierte Hügelgebiet östlich von Telfs im Bereich von St. Moritzen, das eine sehr hohe Wertigkeit in den Bereichen Landschaftsbild, Ökologie und Erholung aufweist, wie sie im Inntal kaum ein zweites Mal anzutreffen ist. Die Ausweisung dieses Bereichs als geschützter Landschaftsteil wäre vermutlich gerechtfertigt und daher überlegenswert.

Auf den Mittelgebirgsterrassen im Bereich der Salzstraße sind beträchtliche Teile nicht als landwirtschaftliche Vorsorgeflächen festgelegt, weil sie aufgrund der Steilheit, Feuchtigkeit oder Trockenheit nicht dem Schutzziel entsprechen. Dennoch sind hier bei Widmungsansuchen das vielfältige und dadurch hochwertige Landschaftsbild und die teilweise hohe ökologischen Wertigkeit bei der Interessensabwägung angemessen zu berücksichtigen.

5 Regionale Besonderheiten und Projekte im Freiland

Rietz

Die Motocross-Strecke zwischen Autobahn und Eisenbahn wird mit einer naturschutzrechtlichen Bewilligung betrieben, ist aber nicht als Sonderfläche gewidmet. Aufgrund der hohen agrarischen Bonität und der dezentralen Lage ist im Fall des Erlöschens der Bewilligung oder einer Auflassung der Anlage an dieser Stelle aus Sicht der überörtlichen Raumordnung nur eine landwirtschaftliche Nachnutzung vorstellbar. Analog ist im Fall einer Sonderflächenwidmung für die Anlage nur eine Widmungsermächtigung nach § 11 TROG 2016 und keine Änderung nach § 10 angemessen.