



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

DIPLOMARBEIT

Grundlos bodenlos?!

Eine planungskulturelle Betrachtung der
rechtlichen Rahmenbedingungen und Umsetzungen
der Bodenschutzplanung in Oberösterreich

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung von

Ao.Prof. Mag. Dr. Alexander Hamedinger

E280/6 – Department für Raumplanung, Fachbereich Soziologie (ISRA)

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

MARIA LEGNER

0815966

Kirchstetterngasse 51/5, 1160 Wien

Wien, am 28.02.2017

Kurzzusammenfassung

Die flächensparende Siedlungsentwicklung wird als grundlegende Herausforderung der Raumplanung gesehen. Durch die Versiegelung von Flächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken gehen die ökologischen und landwirtschaftlichen Funktionen von Boden und Freiflächen verloren. Ziel dieser Arbeit ist es Ansätze für eine flächensparende Siedlungsentwicklung aus der Perspektive des Bodenschutzes zu analysieren und weiterzuentwickeln. Die theoretische Grundlage für die Untersuchung ist das Konzept der Planungskulturen. Demzufolge drücken sichtbare Planungssysteme und Planungsdokumente die darunter liegenden kulturellen Werte einer Gesellschaft aus. Diese werden von PlanungsakteurInnen mit ihren Planungs- und Aufgabenverständnissen übersetzt, indem sie gesellschaftliche Problemstellungen über die fachlich etablierte Weise wahrnehmen.

Auf manifester Ebene der Bodenschutzplanung werden Zielformulierungen v.a. für die Bereiche Raumplanung, Landwirtschaft (Verbesserung der Bodengesundheit) und dem Bereich Umweltschutz (Erhalt der Bodenfunktionen) formuliert und über die Einbindung in Raumordnungsinstrumente umgesetzt. Die Zusammenarbeit zum Querschnittsbereich Boden ist durch die Kompetenzverteilung zwischen Gebietskörperschaften und Fachabteilungen schwer möglich. Das dahinter liegende Planungsverständnis der PlanungsakteurInnen sieht Bodenschutzplanung derzeit als freiwillige Selbstverpflichtung der Gemeinden. Anhand von zwei Bodenbündnisgemeinden und des politisch-administrativen System des Landes Oberösterreich werden die Herausforderungen Bodenschutzagenden umzusetzen, gezeigt. Methodisch baut die Arbeit auf einer qualitativen Inhaltsanalyse von Gesetzestexten, Planungsdokumenten und Interviews mit PlanungsakteurInnen auf Gemeinde- und Landesebene in Oberösterreich auf. Aus der Analyse werden Entwicklungspotenziale für die planungskulturelle Verankerung von Boden in der Raumplanung skizziert. Ernährung und Wohnen können als Schlüsselthemen der örtlichen Entwicklung partizipativ und über zivilgesellschaftliche Initiativen kooperativ gestaltet werden. Prozesse auf Gemeinde- und Regionsebene sollten finanziell und personell unterstützt werden, damit eine höhere Qualität in der Planung möglich wird. Freiflächen sollten dabei im Sinne einer integrativen Raumplanung stärker berücksichtigt werden, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft.

Abstract

A core challenge of spatial planning is to ensure a settlement development with restrained land consumption. Soil sealing leads to the loss of ecological and agricultural soil functions and of recreational open spaces. The aim of this work is to take the perspective of soil protection to analyze and develop further approaches that reduce land take. The theoretical basis is the concept of planning cultures which distinguishes the manifest level of culture in form of planning documents and planning systems from the core societal values. The translation is done by planning actors who share a common perception of planning tasks.

Targets for soil protection planning are formulated on the manifest level in the area of spatial planning, agriculture (improvement of soil health) and environmental protection (preservation of soil functions) and translated into spatial planning instruments. The cooperation of actors is difficult because of the division of competencies between territorial authorities and departments in the cross-sectional field of soil. The underlying conception of planning is that of a voluntary obligation to implement soil protection planning in municipalities. The work analyses these challenges in two municipalities that are members of the soil alliance and the federal state of Upper Austria. The methodical basis in this work is a qualitative content analysis of legal texts, planning documents and interviews with planning actors on municipal and federal state level of Upper Austria. Future development potentials are drawn to improve the implementation of soil protection in spatial planning. Key topics in the municipal development are food and housing which can be shaped in a participative way in cooperation with civil society initiatives. Processes on municipal and regional level need financial and personnel-wise support to ensure a higher quality in planning. Open spaces should be considered in an integrative way especially in regards to agriculture.

Danke!

Danke Alexander Hamedinger für deine motivierende Betreuung und deine konstruktiven Anmerkungen.

Danke meinen InterviewpartnerInnen aus Oberösterreich für die Einblicke, die ihr mir in eure Arbeit gegeben habt.

Danke Lukas und Valentina für eure Rückmeldungen und anregenden Gespräche.

Danke meiner Familie für eure unendliche Unterstützung und Inspiration!

Danke an die wundervollen BewohnerInnen des Hauses – Maria, Irene, Julia, Miriam, Dominik, Johannes,... dafür, dass ihr mich – nicht nur – auf meinem Masterarbeitsweg begleitet habt.

Danke Georg für deine alltägliche Unterstützung und für die gemeinsamen Stunden, in denen du für mich da warst und bist!

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung.....	i
Abstract.....	ii
Danke!	iii
Inhaltsverzeichnis.....	iv
Abkürzungen.....	vi
1. Einleitung	1
1.1. Relevanz für die Raumplanung.....	2
1.2. Fragestellung.....	4
1.3. Vorgehensweise	6
2. Methodik.....	7
2.1. Forschungsdesign.....	7
2.2. Sammlung und Erhebung des Datenmaterials.....	8
2.3. Datenauswertung mit strukturierender qualitativer Inhaltsanalyse	11
3. Boden.Schutz.Raum.Planung.....	12
3.1. Raumverständnis.....	12
3.2. Die Fläche und deren Werte in der Landnutzungsplanung	14
3.3. Der Wert des Bodens in Österreich.....	17
3.4. Bodenschutzplanung.....	27
4. Planungskultur als operatives Gerüst und Brille	30
4.1. Was ist Planungskultur?	31
4.2. Ebenen der Kultur und der Planungskultur	34
4.3. Institutionelle Dynamiken im <i>planning environment</i>	41
4.4. Zwischenfazit.....	48
4.5. Analysekatoren für die Umsetzung von Bodenschutzplanungen.....	52
5. Planungsartefakte der Bodenschutzplanung.....	55
5.1. Ziele und Definitionen	55
5.2. Instrumente und Maßnahmen der Raumplanung	65
5.3. Case Study: Instrumente und Maßnahmen in überörtlichen und örtlichen Planungsprogrammen Oberösterreichs	72
5.4. Handlungsempfehlungen der Bundesebene	85
5.5. Zwischenfazit: Bodenschutz durch Flächenschutz und Innenentwicklung.....	88

6.	<i>Planning environment</i> der Bodenschutzplanung	92
6.1.	Problemverständnis und Planungsverständnis der PlanungsakteurInnen	93
6.2.	Case Study: Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen auf örtlicher Ebene	102
6.3.	Zusammenarbeit der PlanungsakteurInnen im Planungsumfeld.....	106
6.4.	Zwischenfazit des Problem- und Planungsverständnisses	112
7.	Schlussfolgerungen für die Umsetzung von Bodenschutzplanungen	115
7.1.	Reflexion: Mehrwert des Planungskulturansatzes	115
7.2.	Diskussion: Bodenschutzplanung zwischen Planungsartefakten und dem Planungsverständnis im Planungsumfeld.....	117
7.3.	Schlussfolgerungen: Veränderungen von Bodenschutzplanungskultur(en).....	123
7.4.	Zusammenfassung und Ausblick: Grundlos bodenlos?!	129
	Literaturverzeichnis	131
	Rechtsquellen	139
	Abbildungsverzeichnis	140
	Tabellenverzeichnis	141
	Anhang.....	142
	InterviewpartnerInnen.....	142
	Interviewleitfaden	142
	Plandarstellung des Örtlichen Entwicklungskonzepts Thalheim bei Wels (2011)	143
	Textteil des Grünlandkonzepts im ÖEK Ottensheim (Entwurf 2016).....	143

Abkürzungen

AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMF	Bundesministerium für Finanzen
DORIS	Digitales Oberösterreichisches Raum-Informations-System
EC	Europäische Kommission
FWP	Flächenwidmungsplan
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
INKOBA	Interkommunale Betriebsansiedlung
LEADER	Maßnahmenprogramm der EU zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums
LROP	Landesraumordnungsprogramm
NIMBY	„Not in my backyard!“
ÖBG	Österreichische Bodenkundliche Gesellschaft
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
ÖPUL	Österreichisches Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SUP	Strategische Umweltprüfung
UBA	Umweltbundesamt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

1. Einleitung

(1) Der Boden ist eine im Wesentlichen nicht erneuerbare Ressource, insofern als sie einer raschen Verschlechterung ihrer Qualität ausgesetzt ist, während ihre Neubildung und Regenerierung äußerst langsam verlaufen. Der Boden ist ein äußerst dynamisches System, das zahlreiche Funktionen hat und für menschliche Tätigkeiten und das Überleben der Ökosysteme von grundlegender Bedeutung ist. Zu diesen Funktionen zählen neben der Erzeugung von Biomasse, der Speicherung, Filterung und Umwandlung von Nährstoffen und Wasser, die Tatsache, dass er als Pool für die biologische Vielfalt dient, als Plattform für die meisten menschlichen Tätigkeiten fungiert, Rohstoffe liefert, als Kohlenstoffspeicher dient sowie das geologische und archäologische Erbe beherbergt. (...)

(7) Der Boden ist nachhaltig zu nutzen, so dass seine Fähigkeiten zur Erbringung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Dienste gewahrt werden und gleichzeitig seine Funktionen erhalten bleiben, um dem Bedarf künftiger Generationen gerecht zu werden. (Europäische Kommission 2006)

Diese Definition stammt aus dem Vorschlag für eine europäische Bodenrahmenrichtlinie (BRRL), die nach jahrelanger kontroverser Diskussion (2006-2014) in den Mitgliedsländern der EU u.a. mit der Begründung abgelehnt wurde, dass sie landwirtschaftlichen Betrieben durch die zusätzlichen Einschränkungen bei der Bewirtschaftung schaden würde. Ziel der BRRL wäre eine nachhaltige Bodennutzung im Sinne des Klimaschutzes und die Verhinderung von Erosion, Verdichtung, Versalzung, Versauerung, Verunreinigung und des Verlusts organischer Substanzen (European Commission 2014). Während in einigen EU-Ländern die Böden vor allem durch Materialeinträge gefährdet sind, liegt das Hauptaugenmerk in Österreich auf der Versiegelung des Bodens durch Flächeninanspruchnahme für die Siedlungsentwicklung (Umweltkontrollbericht, UBA 2013: 59, 245). Der Flächenverbrauch zählt in Österreich zu einem der anteilmäßig höchsten in Europa (BMLFUW 2014c). Täglich verringern sich die land- und forstwirtschaftlichen Flächen um 13,7 ha, in einem Jahr ergibt das eine Fläche von ca. 5000 ha – zum Vergleich: das ist mehr als die doppelte Größe des zehnten Wiener Gemeindebezirks täglich. Der darunter liegende, fruchtbare Boden wird versiegelt (UBA Flächeninanspruchnahme 2014-2015, eigene Berechnung). Der Grad der Versiegelung ist relativ zur Landesgröße in Österreich dreimal schneller fortschreitend als in Deutschland (UBA Deutschland 2013).

1.1. Relevanz für die Raumplanung

2001 wurde in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf ein Zehntel, also 2,5 Hektar pro Tag vereinbart. Das BMLFUW weist gemeinsam mit dem Umweltbundesamt und anderen öffentlichen Organisationen wie der AGES bereits seit Jahren auf die Flächeninanspruchnahme durch Bauland und Verkehrsflächen hin (Lexer und Linser 2005) und stellt umfangreiche Vorschläge zur Reduzierung der Bodenversiegelung zusammen (Umweltbundesamt 2013). Es existieren bereits viele Dokumente, in denen Maßnahmen zur Reduktion der Bodenversiegelung und Good-Practice-Beispiele genannt werden, wie beispielsweise die Guidelines, die auf EU-Ebene ausgearbeitet wurden (European Commission 2012) oder der 2015 vom BMLFUW herausgegebene Maßnahmenkatalog zur Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Böden (BMLFUW 2015).

Gemeinden und politische EntscheidungsträgerInnen kooperieren freiwillig, um Bodenschutz voranzutreiben. Analog zum Klimabündnis wurde ein europaweites Netzwerk von Gemeinden, Städten und Kreisen (in Deutschland) aufgebaut, die in ihren Grundzielen die nachhaltige Bodennutzung und den Erhalt der Bodenfunktionen festgeschrieben haben (Boden-Bündnis 2001). Laut Satzung sollen die Gemeinden die Möglichkeiten einer verantwortungsbewussten Bodenpolitik ausloten, um „eine Trendwende im Flächenverbrauch einzuleiten“ (ELSA 2002). Derzeit sind in Österreich 127 Gemeinden, in Oberösterreich 53 Gemeinden Mitglieder im Bodenbündnis, die eine bodenschonende Raumplanungspolitik forcieren wollen (Bodenbündnis 2016).

2014 wurde von wesentlichen AkteurInnen, die Bodenschutz in Österreich vorantreiben können, eine Bodencharta unterzeichnet mit dem Ziel „die Bebauung hochwertiger landwirtschaftlicher Böden in Zukunft soweit wie möglich zu vermeiden“ (BMLFUW 2014b). In Abb. 1 wird sichtbar, wie breit die Allianzen bereits sind und welche AkteurInnen (aus unterschiedlichen Gründen) Interesse daran haben, landwirtschaftliche Flächen zu erhalten.



Abb. 1 UnterzeichnerInnen der Bodencharta 2014

Auch AkteurInnen der Zivilgesellschaft erarbeiten wissenschaftliche fundierte Datengrundlagen, um gegen die Landnutzungsplanung zu argumentieren:

- Die Österreichische Bodenkundliche Gesellschaft (ÖBG) vereint vorwiegend WissenschaftlerInnen, insbesondere PedologInnen, um die Bodenforschung voranzutreiben.
- Der Bodenatlas, herausgegeben von GLOBAL 2000, BUND und der Heinrich-Böll-Stiftung, stellt globale Zusammenhänge in Bezug auf Land dar und verbindet diese mit nationalen Dynamiken (2015: 30-31).
- FIAN, eine internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung, veröffentlichte einen Bericht zu Landkonzentrationsprozessen in Europa (FIAN 2014).

Die Daten und Begründungen für den Bodenschutz sind ausreichend, Lösungsvorschläge bekannt und viele AkteurInnen üben Druck auf die EntscheidungsträgerInnen aus.

Allerdings befindet sich Boden (im Gegensatz zu Wasser und Luft) zum Großteil im Privateigentum, wo das öffentliche Recht nur beschränkt Eingriffsmöglichkeiten hat (Kind 2009). Bodenschutz ist u.a. in den Raumordnungsgesetzen und Bodenschutzgesetzen der Bundesländer sowie dem UVP-Gesetz geregelt. Bodenschutz (§ 1 Abs. 1 OÖ BSchG 1991) bzw. sparsamer Umgang mit Boden (§ 2 Abs. 3 Vbg RPG 2015) wird dabei als ein Ziel definiert, welches in konkreten Fällen und Projekten gegen andere Interessen abgewogen werden muss, um zu entscheiden, was „dem Gesamtwohl der Bevölkerung am besten entspricht (...) unter möglicher Schonung des Privateigentums“ (§ 3 Vbg RPG 2015). Die Formulierung des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes drückt den Widerspruch sehr klar aus. Durch eine Vielzahl von anlassbezogenen Abwägungsentscheidungen in den einzelnen Gemeinden steigt in der Summe die Bodenversiegelung zunehmend. Oft handelt es sich bei den Umwidmungen um die Schaffung von Wohnraum oder Betriebsgebieten (Öggl 2010).

Nicht zuletzt ist das Umsetzungsdefizit auf die bestehende Werteordnung der Gesellschaft zurückzuführen. Diese drückt sich durch rechtliche Rahmenbedingungen und in der Planungskultur aus. Der Begriff Planungskultur ist ein planungstheoretischer Ansatz zur Rekonstruktion und zur (vergleichenden) Darstellung von Planungszugängen. Dazu zählen grundlegende kulturelle Werte, politische und rechtliche Strukturen (z.B. eingesetzte Planungsinstrumente) sowie wahrgenommene (*perceived*) Ziele und Aufgaben der Planung, die die Landnutzungsplanung eines Landes wesentlich beeinflussen (Keller, Koch, und Selle 2006). Die Landesregierungen und -verwaltungen nehmen für Bodenschutz eine wichtige Rolle ein, da sie einerseits die inhaltlichen Schwerpunkte der Landesentwicklung vorgeben können und andererseits als Aufsichtsbehörde und Kontrollinstanz für die Gemeinden agieren. Die Umsetzung der Gesetze hängt allerdings stark von der Bereitschaft der politischen AkteurInnen auf Gemeinde- und Regionsebene und der Verwaltung der Landesregierungen ab. Dieses grundlegende Raumplanungsproblem wurde bereits oft thematisiert und es wurden Lösungsvorschläge vordergründig auf Instrumentenebene entwickelt (ÖROK 2001, ÖROK 2016, Selle 2005, Kanonier 2009, G. Weber 2009, Häberli u. a. 1992, Bizer und Lang 2000, Walz, Rogge, und Toussaint 2005).

Der Schwerpunkt von Planungskulturforschungen liegt im Gegensatz zur Planungssystemforschung neben rechtlichen, institutionellen Aspekten insbesondere auf den unbewussten Haltungen und informellen Regelungen der PlanungsakteurInnen. Governance-Ansätze untersuchen ebenso Regelungssysteme und Interaktionskonstellationen, beziehen allerdings zugrunde liegende Bedeutungshorizonte wenig mit ein. Dennoch dienen die Ansätze als analytische Ergänzung. Die Planungskultur eines Landes spiegelt sich in der Art und Weise der Landnutzungsplanung wider. Der Mehrwert ist, dass unhinterfragte Problemwahrnehmungen systematisch ins Zentrum der Analyse gelegt werden. Damit kann ein Erkenntnisgewinn erzeugt werden, um mögliche zukünftige Stoßrichtungen zu entwickeln, die auf gesellschaftlich eingebetteten Möglichkeitsräumen basieren.

1.2. Fragestellung

In Anbetracht der genannten Zusammenhänge ergibt sich für meine Arbeit die Frage, welche Bedeutung Boden in der Raumplanung hat und welche Ansätze zur stärkeren Umsetzung von Bodenschutzplanungen beitragen. Die Fragestellung der Arbeit ist: Wie ist der Schutz von wertvollen unversiegelten Böden im Dauersiedlungsraum planungskulturell verankert, d.h. einerseits planungsrechtlich möglich und andererseits im Problem- und Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen wahrnehm- und umsetzbar?

Raumplanung hat im engeren Sinn durch ihre Planungsinstrumente v.a. indirekt z.B. über Flächenwidmungen Zugriff auf die Flächen, indem sie Vorgaben für mögliche Nutzungen machen (Selle 2005: 118-122). Im weiteren Sinn kann Planung durch Zieldefinitionen langfristig die Landnutzung mitbestimmen und rechtlich verankern.

Ich möchte mit dieser Arbeit die bodensparende Raumentwicklung als raumplanerisches Grundthema in Kombination mit Umweltschutz und Landwirtschaft betrachten. Raumplanerische Themen und Ansätze werden immer von PlanungsakteurInnen vermittelt und müssen daher in ihrem institutionellen und akteursbezogenen Entstehungskontext betrachtet werden. In der vorliegenden Arbeit fokussiere ich mich auf die Analyse des Problem- und Aufgabenverständnisses der PlanungsakteurInnen im Bereich des Bodenschutzes und untersuche diese in Bezug auf die mögliche Eingriffstiefe von bodenschutzplanerischen Maßnahmen (Othengrafen 2012: 46). Es gilt zu untersuchen, in welcher Art und Weise die PlanungsakteurInnen einer Gebietskörperschaft im Sinne einer Bodenschutzplanung kooperieren und in der lokalen oder regionalen Planungspraxis Planungsprogramme umsetzen. Zusätzlich spielen AkteurInnen der organisierten Zivilgesellschaft eine zunehmende Rolle, indem sie Bodenschutz auf ihre Agenden setzen und selbst raumrelevant handeln.

Flächensparende Siedlungsentwicklung wird hier zu Bodenschutzplanung umformuliert. Bodenschutzplanung ist der Überbegriff für vorausschauend handelnde Maßnahmen in Bezug auf Boden im Dauersiedlungsraum, soweit sie für die funktionelle Raumordnung relevant sind und das Ziel des qualitativen und quantitativen Bodenschutzes verfolgen, d.h. Bodenversiegelung reduzieren und in dem Zusammenhang die Qualität von Boden im Sinne der natürlichen Bodenfunk-

tionen berücksichtigen. Es wird zwischen quantitativem und qualitativem Bodenschutz unterschieden. Qualitativer Bodenschutz will Schadstoffeinträge und Strukturschäden des Bodens reduzieren, die etwa durch Erosion entstehen, um die Bodenqualität zu erhalten. Quantitativer Bodenschutz bezieht sich darauf, unversiegelte (meist landwirtschaftliche) Flächen zu erhalten (Kanonier 2009: 107). Funktionelle Raumplanung bezeichnet Planungen mit starkem räumlichem Bezug und unterscheidet sich von der nominellen Raumplanung dadurch, dass sie nicht (zur Gänze) in den raumplanerischen Kompetenzbereich fallen. Das heißt, es werden Maßnahmen der Landwirtschaft, des Umweltschutzes und von raumrelevanten Förderprogrammen miteinbezogen.

Die Forschungsfrage wird anhand folgender Fragen bearbeitet:

1. Welche bestehenden raumplanerischen Instrumente und Verfahren wären geeignet und werden in Planungsdokumenten angewendet, um Boden verstärkt in der Interessensabwägung von raumplanerischen bzw. politischen Entscheidungen zu berücksichtigen? Wo setzen sie an? Und wo sind die Grenzen der Ansätze? [*Planning Artefacts*]
2. Wie wird Bodenschutzplanung von den beteiligten PlanungsakteurInnen in Oberösterreich wahrgenommen und umgesetzt? [*Planning Environment*]
3. Auf welchen räumlichen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften (Gemeinde, Region, Landesebene, Bund) setzen die Lösungsansätze zum Bodenschutz im Raumplanungssystem an? Welche Ebene der Planungskultur muss verändert werden, um Bodenschutzfragen verstärkt berücksichtigen zu können? [*zeitliche Komponente und räumliche Maßstäbe*]

Die Hypothese dieser Arbeit ist, dass die Umsetzung des Bodenschutzes an der spezifischen Ausprägung der derzeitigen österreichischen Planungskultur scheitert. Bodenschutz könnte mit dem bestehenden raumplanerischen Instrumentarium umgesetzt werden, wird jedoch aufgrund von Hindernissen – kurzfristige Handlungsorientierung der Planung, andere Ziel- und Werteformulierungen und konflikthafte Interessenslagen der AkteurInnen – von den PolitikerInnen und VerwalterInnen nicht forciert. Die Herausforderung besteht darin, das vorhandene Wissen und Know-how zu möglichen Maßnahmen und Strategien des Bodenschutzes in die raumplanerische Praxis zu übersetzen. Dabei stimme ich John Friedmann zu, der argumentiert, dass für effektive Planung das Zusammenspiel der PlanungsakteurInnen von besonderer Bedeutung ist. In diesem Fall bedeutet das, dass die PlanerInnen die Möglichkeiten und Forderungen eines verantwortungsvollen Umgangs mit Boden in die politische Entscheidungsebene einbringen müssen (Friedmann 2011: 17). Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der tatsächlichen Umsetzung von Good-Practice-Strategien in Gemeinden, Regionen und auf Bundesländerebene.

Die Frage ist nicht, warum sich PlanungsakteurInnen für eine bodenschonende Raumplanung einsetzen, sondern wie. Ich werde die Faktoren, die zwar die Landnutzung beeinflussen aber außerhalb des Raumplanungssystems liegen, nicht berücksichtigen. Darunter fallen Steuersysteme, insbesondere Grund- und Kommunalsteuer, außerdem auch wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen wie z.B. die Wohnbauförderung oder der Grundverkehr. Diese Aspekte liegen nicht im Einflussbereich der nominellen Raumplanung und werden daher nur am Rande in die Arbeit einfließen. Im Gegensatz zu raumordnerischen Problemstellungen werde ich hier keine

Abwägungsprozesse zwischen unterschiedlichen Landnutzungen vornehmen, sondern die Bedeutung des Bodens für die Raumordnung verdeutlichen und für eine Planung mit Fokus auf der Erhaltung von unversiegelten Flächen plädieren, da das Argument üblicherweise bei Anlassplanungen nur in untergeordneter Form zur Geltung kommt.

1.3. Vorgehensweise

In dieser Arbeit wird in drei Schritten vorgegangen.

1. Die empirische Untersuchung wird in der Arbeit in einen breiteren Analysekontext eingebettet. Dazu werde ich zunächst die diskutierten Begriffe Flächeninanspruchnahme, Bodenversiegelung, Bodenschutz und Bodensicherung voneinander abgrenzen und Klarheit in den Begriffsdschungel bringen (Kapitel 3). Boden, Raum und Flächen sind für PlanungsakteurInnen wesentliche Begriffe, die im Alltag oft ungenau verwendet werden. In der Politik werden aus Daten zu diesen grundlegenden Indikatoren Argumente abgeleitet. Gerade deshalb ist es wichtig, sie klar zu definieren und kritisch zu reflektieren.
2. Für die theoretische Einbettung der Analyse wird das Konzept der Planungskulturen herangezogen, weil dadurch die Frage der Umsetzung von planerischen Zielen und rechtlichen Möglichkeiten in der Raumplanungspolitik explizit mitberücksichtigt werden kann. Die Bewertung der Umsetzbarkeit kann aus den zeit- und ortsspezifischen Rahmenbedingungen und üblichen Herangehensweisen betrachtet werden. Die planungskulturellen Modelle von Friedmann (1967), Othengrafen (2012) und Reimer (2013) geben einen systematischen Rahmen für empirische Analysen vor. Ich werde anhand dieser Modelle ein planungstheoretisch fundiertes Untersuchungsdesign erstellen und die Kategorien für die Auswertung des Materials ableiten (Kapitel 4).
3. Die empirische Analyse wird überblicksmäßig für Oberösterreich und für zwei Good-Practice-Beispielgemeinden im Vergleich durchgeführt (Kapitel 5-6). Für diese Arbeit werde ich die rechtlich verankerten Zielsetzungen, Handlungsmöglichkeiten und Planungsinstrumente einer Bodenschutzplanung untersuchen (Kapitel 5). Auf Basis der Analyse des Raumplanungsrechts möchte ich herausarbeiten, welche Lösungsansätze in der Bodenschutzplanung umsetzbar sind. Relevante PlanungsakteurInnen aus dem politisch-administrativen System der Gebietskörperschaften, LandwirtInnen und der Zivilgesellschaft nehmen die Problematik des Bodenverbrauchs unterschiedlich wahr und haben unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten. Dadurch nehmen sie auf unterschiedliche Weise Einfluss auf die Entwicklung des Bodens (Kapitel 6).

Anhand der Untersuchung soll rekonstruiert werden, wie Bodenschutz im komplexen System aus Raum, Planung und Politik umgesetzt werden kann bzw. wo die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten für AkteurInnen liegen. Im Ergebnisteil werde ich herausarbeiten, welche Wirkung die Maßnahmen haben und inwieweit und durch welche AkteurInnen sie zu einem nachhaltigeren Bodenschutz beitragen können (Kapitel 7).

2. Methodik

2.1. Forschungsdesign

Es wird in dieser Arbeit auf ein sehr breit gefächertes Datenmaterial zurückgegriffen, um der Tatsache Rechnung tragen zu können, dass die Entscheidungen der Bodenschutzplanung auf mehreren Säulen beruhen. Interviews, Beobachtungen und schriftliche Dokumente werden herangezogen, um den Status quo und mögliche Weiterentwicklungen in Bezug auf Bodenschutzplanung zu analysieren.

Ich verfolge einen qualitativen Forschungsansatz, um die Handlungslogiken der PlanungsakteurInnen (u.a. PlanerInnen, Gemeinde- und LandespolitikerInnen) in ihrem Kontext verstehen zu können (Creswell 2009: 175). Die Logik der Arbeit ist pragmatisch bzw. geprägt von einem „feldspezifischen Opportunismus“ (Breidenstein u. a. 2013: 39), d.h. ich untersuche die Planungspraxis und Handlungsfolgen der PlanungsakteurInnen innerhalb ihrer Rationalitäten. Dabei bediene ich mich unterschiedlicher planungskultureller Analysekonzepte, um die normative und lösungsorientierte Fragestellung zu bearbeiten (Creswell 2009: 10).

Der Forschungsprozess läuft rekursiv bzw. zyklisch ab. Ich werde zunehmenden Fokus auf die aktuelle Planungspraxis gewinnen, in dem ich zur Beantwortung der Fragestellung einen planungskulturanalytischen Zugang einnehme. Davon ausgehend werde ich ethnografisch empirisches Material erheben und sammeln und in Bezug zum Thema analysieren und interpretieren. Diese einzelnen Schritte laufen mehrmals ab und verdichten sich somit zunehmend auf die Ausgangsfrage (Abb. 2).



Abb. 2 Zyklische Fokussierung der ethnografischen Forschung (Breidenstein u. a. 2013: 46)

Nicht Tatsachen sind für qualitative Methoden relevant, sondern die Deutungen von objektiven Tatbeständen (Mayring 1997). Dem liegt ein sozialkonstruktivistisches Verständnis von Kultur zugrunde: Raumplanung ist ein Prozess, bei dem das Handeln der PlanungsakteurInnen vermittelt durch Wissen, Programme, Gesetze stattfindet und dennoch Spielraum für die (lokale) PlanungsakteurInnen bestehen bleibt, die Richtungen und Geschwindigkeiten von Entscheidungen vorzugeben. Wissenschaften und Statistiken werden dabei als kulturell spezifische Abbilder der Realität gesehen und nicht als die Realität selbst (Jung & Schönwandt 2006: 370). Das Ziel in ethnografischen Forschungen ist das Versprachlichen von kulturellen und sozialen Gegebenheiten. „Schließlich sind auch Gegenstände der materiellen Kultur in der Regel stumm: technische Artefakte, künstlerische Objekte, räumliche Settings. (...) Alle diese Dinge sondern Zeichen ab, aber nicht sprachliche“ (Breidenstein u. a. 2013: 36). Die Analyse symbolischer Formen soll dabei so nah wie möglich am Feld stattfinden (Geertz 1973: 29). Dies wird durch teilnehmende Beobachtungen auf Informations- und Vernetzungsveranstaltungen zum Thema Bodenschutz und Begehungen im Untersuchungsgebiet sichergestellt.

2.2. Sammlung und Erhebung des Datenmaterials

Ausgehend von einer Literaturanalyse werde ich einerseits ein planungstheoretisches Fundament mit planungskulturellen Schlüsselkategorien entwickeln und andererseits die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen anhand dieser Kategorien erforschen. In leitfadengestützten Gesprächen mit PlanungsakteurInnen werde ich dann empirisch in einer Fallstudie die Bedeutung des Bodens in Planungsprozessen in Anbetracht der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten kritisch diskutieren. Verglichen werden Fälle mit ähnlichen Grundbedingungen, sodass über den Vergleich für die Umsetzung von Bodenschutzplanung Erkenntnisse gewonnen werden können (Flick 2009: 179 f). Die Abgrenzung des Forschungsfeldes ergibt sich in ethnografischen Forschungen durch die Abgeschlossenheit von Prozessen, AkteurInnen oder Orten. Die räumliche Eingrenzung des Forschungsfeldes erfolgt auf das Bundesland Oberösterreich, wodurch derselbe rechtliche Rahmen als Ausgangsbedingung gegeben ist (Breidenstein u. a. 2013: 50).

Die Good-Practice-Beispiele im Bereich Bodenschutzplanung können als kritische Fälle bezeichnet werden. Die Begründung dieser Art von Auswahllogik ist, dass diese Fälle – von den Ausgangsbedingungen her betrachtet – sehr wahrscheinlich (oder im Gegenteil wahrscheinlich nicht) ein bestimmtes Phänomen unterstreichen werden. Es wurde in sozialwissenschaftlichen Studien beispielsweise anhand von horizontal organisierten Graswurzelbewegungen untersucht, ob oligarchische Strukturen in allen Organisationen auftreten. Horizontal organisierte Gruppen haben explizit den Anspruch, hierarchische Strukturen zu minimieren und sind damit ein Fall, bei dem diese Strukturen „most unlikely“ anzutreffen sind. Die Schlussfolgerung ist somit, wenn in dieser Organisation oligarchische Strukturen nachzuweisen sind, so auch in den meisten der anderen (Flyvbjerg 2006: 15). In dem vorliegenden Fall wird der Fokus auf Good-Practice-Beispielen gelegt, um den analogen Schluss zuzulassen: Wenn ausgeschlossen werden kann, dass es am politischen Willen der Beteiligten scheitert – was im öffentlichen Diskurs oft als Begründung vorgeschoben wird – woran liegt das Umsetzungsdefizit der Bodenschutzplanung

dann? Gleichzeitig ist diese Untersuchung paradigmatisch, insofern als dass natürliche Ressourcen in kapitalistisch organisierten Gesellschaften einem starken Nutzungsdruck unterworfen sind und in Planungsprozessen Bodenschutz hinter andere Interessen gestellt werden „muss“. Die Entscheidungen müssen allerdings rechtsstaatlichen Prinzipien folgen, die es auch zu untersuchen gilt. Die Priorisierung von nicht-nachhaltigen Nutzungen wird mit unterschiedlichen (ökonomischen, landwirtschaftlichen) Werten des Bodens argumentiert.

Der Mehrwert von Fallbeispielen liegt in der Untersuchung des kontextspezifischen Wissens und der Handlungsfähigkeit der AkteurInnen. Im Gegensatz zu verallgemeinerten Theorien können „schwarze Schwäne“ leichter identifiziert werden, d.h. gängige Erklärungen in Theorien durch die fundierte Analyse der Planungspraxis im besten Fall falsifiziert werden. Bent Flyvbjerg nennt das the „force of the example“ (Flyvbjerg 2006: 12).

Die Fallstudie erfolgt auf Gemeinde-, Regions-, Landesebene für Oberösterreich und berücksichtigt Einflüsse der Bundesebene. Auf Landesebene wird die Planungskultur insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Umsetzung im Amt der oberösterreichischen Landesregierung analysiert. Als Untersuchungsgemeinden dienen Ottensheim und Thalheim bei Wels, da sie von ihren Strukturdaten sehr gut vergleichbar sind. Beides sind wachsende Marktgemeinden im Umland von wachsenden oberösterreichischen Städten (Linz und Wels), wo der Nutzungsdruck auf landwirtschaftliche Böden verschärft ist. Laut ÖROK-Prognosen beträgt das Bevölkerungswachstum in beiden Umlandbezirken (Urfahr-Umgebung bzw. Wels Land) zwischen 2014 und 2030 ca. 6 % (ÖROK 2014a). Die Gemeinden sind Mitglieder im Bodenbündnis. In Thalheim wurde ein Pilotprojekt zur Bodenfunktionsbewertung bei der Erstellung des örtlichen Entwicklungskonzepts 2011 durchgeführt. In Ottensheim forcierte die ehemalige Bürgermeisterin in ihrer Amtszeit (2003-2015) viele bodenschonende Projekte. Dadurch kann in dieser Untersuchung erstens davon ausgegangen werden, dass der politische Wille zum bodenschonenden Umgang gegeben ist und zweitens rückblickend die Wirkung der eingesetzten Maßnahmen überprüft werden. Beide Gemeinden liegen in Oberösterreich, das eine fundierte und zugängliche Plangrundlage zu Bodendaten und fünfjährig Bodeninformationsberichte gemäß dem Bodenschutzgesetz erstellt. Die Untersuchung der Gemeinden soll dazu dienen, beispielhaft die AkteurInnen und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von rechtlichen Rahmenbedingungen und Raumplanungsinstrumenten zur Bodenschutzplanung zu verdeutlichen.

Für die Fallstudie werden folgende Daten gesammelt bzw. erhoben:

1. Verfügbare offizielle Dokumente und Karten zu Boden und Bodenschutz
2. Rechtlicher Rahmen des Bodenschutzes: Gesetze, Verordnungen und Programme zu Bodenschutz in der Raumplanung
3. Interviews mit PlanungsakteurInnen zur Bodenschutzplanung und den wahrgenommenen Aufgaben der Raumplanung im Bereich des (landwirtschaftlichen) Bodenschutzes.

Die InterviewpartnerInnen nehmen eine ExpertInnenrolle in Bezug zu meiner Fragestellung ein. EinE ExpertIn ist hier jedoch nicht im alltagssprachlichen Sinne gemeint. Jochen Gläser und Grit

Laudel sehen in ExpertInnen Menschen, die „Zeugen“ der uns interessierenden Prozesse waren oder sind (Gläser und Laudel 2009: 12). Mich interessieren nicht ihre Gedankenwelt oder ihre (politischen) Einstellungen, sondern ihre Perspektive auf Planungsprozesse im Bodenschutz. Ziel ist es, diese Prozesse und die zugrunde liegenden sozialen Mechanismen zu rekonstruieren. In leitfadengestützten Gesprächen mit beteiligten PlanungsakteurInnen werde ich die Bedeutung des Bodens in Planungsprozessen – konkret am Beispiel der Bodenfunktionsbewertung – in Anbetracht der bestehenden rechtlichen raumplanerischen Möglichkeiten rekonstruieren. Die InterviewpartnerInnen werden aus Institutionen ausgewählt, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Planungskultur der Bodenschutzplanung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene haben. Das sind auf Bundesebene u.a. das BMLFUW und die ÖROK, außerdem Landesbeamte und GemeindepolitikerInnen, die Interessensvertretung Landwirtschaftskammer und Personen aus der Zivilgesellschaft.

Nach dem Kommunikationsmodell von Schulz von Thun bestehen Aussagen aus einem Sachaspekt, einer Selbstaussage, einem Appell und einem Beziehungsaspekt (Schulz von Thun 1981: 13 ff, Abb. 3). Dabei sind besonders die Selbstaussage und der Sachaspekt in meiner Analyse von Bedeutung. Es ist wichtig, den Beziehungsaspekt und Appell und damit die eigene Rolle der Forschenden in qualitativen Untersuchungen zu reflektieren, weil Interviews immer in sozialen Kontexten stattfinden und die Wahrnehmung des/der InterviewerIn das Gespräch mitbeeinflusst (Flick 2009, Creswell 2009). Außerdem ist zu reflektieren, welches Vorverständnis, welchen emotionalen, kognitiven und Handlungshintergrund ich in die Analyse mitbringe (Mayring 1997: 51).

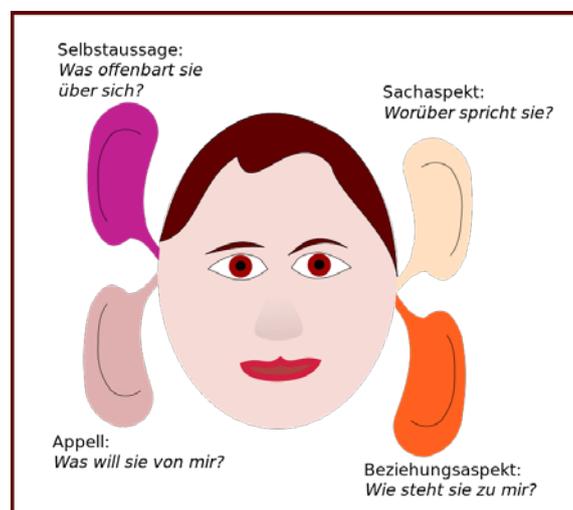


Abb. 3 Vier-Ohren-Modell nach Schulz von Thun (CC-BY-SA 3.0 Mussklprozz)

Die Fragen in den leitfadengestützten Interviews sind bis zu einem gewissen Grad offen gehalten, um die subjektive Sicht des/der InterviewpartnerIn zuzulassen. Meine Vorannahmen fließen allerdings mit ein und lenken damit das Gespräch gezielt auf die für die Forschungsfrage relevanten Aspekte. Außerdem wird damit dem Beziehungsaspekt des Gesprächs Rechnung getragen. Ich bearbeite mit Bodenschutz ein relativ positiv besetztes und gesellschaftlich aner-

kanntes Feld, sodass ich davon ausgehen kann, dass meine InterviewpartnerInnen wenig Vorbehalte gegenüber meiner Forschung haben (Gläser und Laudel 2009: 133). Die normativ formulierten Fragen in Richtung der Umsetzung von Bodenschutz in Planungsprozessen werden in entsprechenden Good-Practice-Fallbeispielen untersucht, sodass der Einflussfaktor der sozialen Gewünschtheit von Antworten berücksichtigt werden muss. Dies passiert vor allem durch den Fokus auf die Umsetzungsebene.

2.3. Datenauswertung mit strukturierender qualitativer Inhaltsanalyse

Die Auswertung des Datenmaterials erfolgt anhand einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse, die dazu geeignet ist, Textmaterial mit theoriegeleiteten Kategorien im Zusammenhang seiner Entstehung zu analysieren, um qualitative Fragestellungen zu beantworten (Mayring 1997: 13 f). Unter Theorie wird die Summe der „geronnenen Erfahrungen anderer über diesen Gegenstand“ verstanden (Mayring 1997: 52).

Die qualitative Inhaltsanalyse ist ein von Philipp Mayring um 1980 entwickeltes Verfahren zur regelgeleiteten und systematischen Auswertung von Textmaterial, das die bis dahin übliche quantitative Inhaltsanalyse für qualitative Fragestellungen anwendbar machte. Bei der qualitativen Inhaltsanalyse ist es wesentlich, die Vorgangsweise und die Entscheidungen bei der Auswahl des Textkorpus, der Kategorien etc. zu explizieren, zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Das findet in der quantitativen Forschung ebenso, aber oft nur implizit statt, bevor eine Quantifizierung erfolgt. „Das heißt, daß am Anfang wissenschaftlichen Vorgehens immer ein qualitativer Schritt steht. Ich muß erst wissen, *was* ich untersuchen will, ich muß es benennen (Nominalskalenniveau).“ (Mayring 1997: 16).

Der Ansatz der Planungskultur liefert mir wesentliche Kategorien, die in Planungsprozessen und für den rechtlichen Rahmen von Bedeutung sind. Der Fokus liegt auf der Strukturierung des Datenmaterials, um den umfangreichen Materialkorpus nach Ähnlichkeiten und Unterschieden anhand von inhaltlichen und formalen Kategorien durchforsten zu können (Gläser und Laudel 2009: 200). Mayring betont die Wichtigkeit einer an den Forschungsgegenstand angepassten Inhaltsanalyse: „Inhaltliche Argumente sollten in der qualitativen Inhaltsanalyse immer Vorrang vor Verfahrensargumenten haben; Validität geht vor Reliabilität.“ (Mayring 1997: 45). Um die wissenschaftlichen Gütekriterien erfüllen zu können, wird in einer Pilotstudie das Kategoriensystem getestet und die Vorgehensweise im Vorhinein überprüft und adaptiert. Während der Analyse können die Kategorien jedoch erweitert werden und im Nachhinein die Analyse an das Material angepasst werden.

3. Boden.Schutz.Raum.Planung

Im hochgewachsenen Begriffsdschungel der bodensparenden Raumplanung sollen hier nun klare begriffliche Grenzen gezogen werden. „Raum und Fläche werden innerhalb der sozialwissenschaftlichen Debatte kaum unterschieden.“ (Holm 2004). In dieser Arbeit ist es anders.

- Unter Raum werden die sozial produzierten und materialisierten Macht- und Nutzungsverhältnisse verstanden (Kapitel 3.1).
- Fläche ist eine abgegrenzte territoriale Einheit (Kapitel 3.2).
- Boden ist eine vierdimensionale Sphäre, in der sich komplexe biologische, chemische und physikalische Prozesse abspielen und die wesentliche Funktionen für den Naturhaushalt und den Menschen erfüllt (Kapitel 3.3).
- Mit Bodenschutz(raum)planung ist der Erhalt der Bodenfunktionen gemeint, insofern diese durch die funktionelle Raumplanung beeinflusst werden können (Kapitel 3.4).

3.1. Raumverständnis

Die Ausführungen dienen zur Klarstellung meines grundlegenden Verständnisses von Raum. Die vorgestellten Theoretisierungen stellen nur einen Auszug aus der umfangreichen wissenschaftlichen Debatte zum Raumbegriff und den darin liegenden Werten für die Landnutzungsplanung dar. Damit soll den ausschlaggebenden politökonomischen Machtverhältnissen getragen werden und breiter gefasste Ansatzpunkte für mögliche Veränderungsprozesse gezeigt werden.

Das Verhältnis zwischen Menschen und ihrer Umwelt unterliegt seit Jahrhunderten einer regen wissenschaftlichen Diskussion. Insbesondere in der Geographie wird traditionellerweise von einem „Containerraum-Prinzip“ ausgegangen, das heißt, der Raum als solcher existiert unabhängig von den darin befindlichen Menschen und Gegebenheiten. Raum gilt in diesem Sinne als

- „Teil der uns umgebenden Natur (oberste Schicht der festen Erde)
- natürlicher Träger von Bauwerken
- geometrisches Objekt (durch Vermessung bestimmter Positionen)“

(Holm 2004).

Diese Vorstellung findet sich im Landmanagementsystem der Raumordnung wieder. In der Raumplanung wird oft zwischen überörtlicher und örtlicher Raumplanung, sowie zwischen den jeweils zuständigen Gebietskörperschaften unterschieden. Das Landesgebiet ist in territoriale Einheiten mit klar definierten Grenzen unterteilt. Ebenso werden GrundstückseigentümerInnen für jede Parzelle festgelegt. Daher liegen statistische Daten, Planungsdokumente und Informationen immer bezogen auf eine räumliche Einheit vor.

Im Zuge des *spatial turns* der Sozialwissenschaften in den 1990er Jahren wird Raum einerseits zunehmend Gegenstand sozialwissenschaftlicher Untersuchungen und Theoriebildungen, andererseits tritt Raum als theoretische Schlüsselkategorie zur Analyse gesellschaftlicher Prozesse hervor (Holm 2004). Es entwickeln sich eine Vielzahl von Ansätzen relativistischer Raumverständnisse, indem Raum „relational“ existiert, d.h. in Bezug zu AkteurInnen, Ressourcen und Handlungen gesetzt wird (Läpple 1991, Löw 2001, Werlen 1997). Dem „Container-Raum“ entgegengesetzt entwickelt der einflussreiche französische Philosoph und Soziologie Henri Lefèbvre ein Raumverständnis, das gesellschaftliche Verhältnisse miteinbezieht. Aus einer marxistischen Diskussion heraus stellt er die Gegebenheit von absolutem Raum grundsätzlich infrage. Vielmehr ist dieser sozial produziert, wie er in dem 1974 auf Französisch erschienenen Buch „La production de l'espace“ ausführt.

Seine bekannte Raum-Triade zeichnet die drei Elemente des Produktions- und Reproduktionsprozesses des Raumes nach: die räumliche Praxis, die Repräsentation von Raum und die Räume der Repräsentation (Abb. 4). Die räumliche Praxis bezeichnet das alltägliche Erleben des Raumes auf physisch-materieller Ebene. Die Repräsentation des Raumes ist der erdachte Raum insbesondere der StadtplanerInnen und PhilosophInnen, die kognitive Modelle dafür entwickeln, um Raum damit *begreifbar* zu machen. Diese Aneignung erfolgt auf symbolischer Ebene über Codes und Zeichen. Die sozial-repräsentative Ebene schließlich beinhaltet die Produktion des Raumes in Form von Imaginationen, Diskursen und Bedeutungen, die Raum zugeschrieben werden (Lefèbvre 1991, zitiert in Holm 2004, Hervorhebung durch ML).

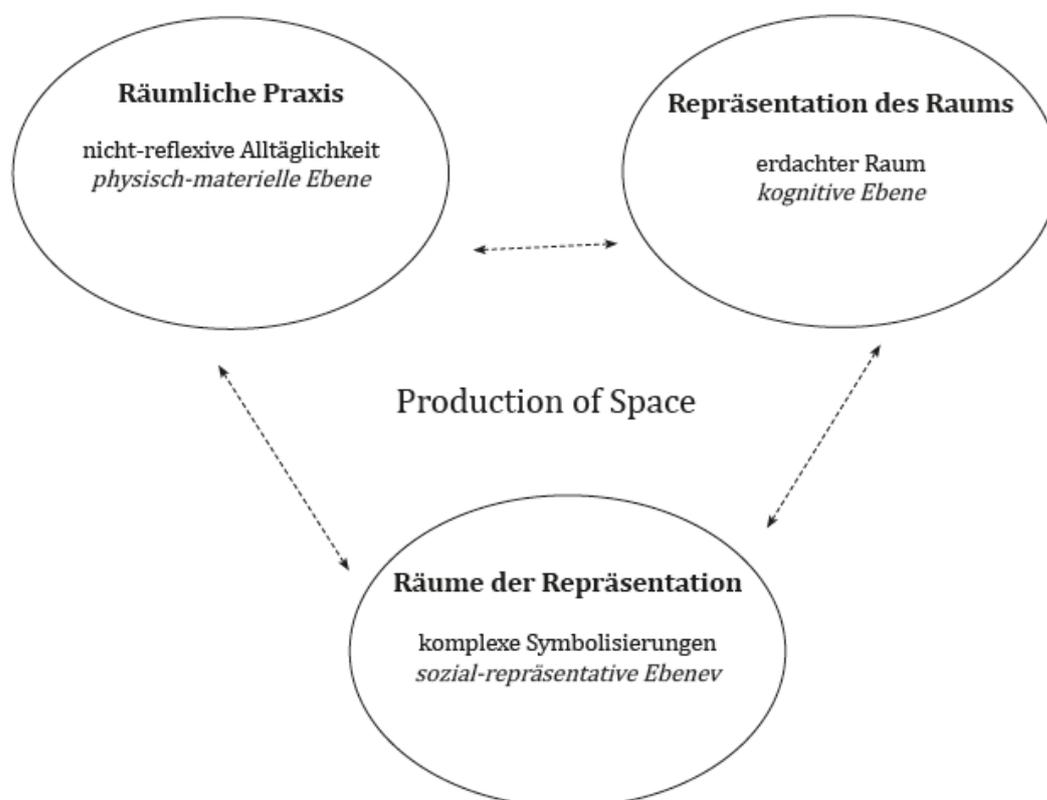


Abb. 4 Lefèbvres Raumtriade (aus Löw, Steets, und Stoetzer 2008, eigene Darstellung)

Lefèbvre bezieht mit seinem Konzept explizit gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsprozesse in die Raumdiskussion mit ein (Lefèbvre 1991). Raum ist aufgrund seines Wertes und seiner Knappheit ein umkämpftes Terrain. Die Produktion des Raumes basiert auf Aneignungsprozessen verschiedener AkteurInnen auf mehreren Ebenen. Im Rahmen dieser Arbeit wird das sozialwissenschaftliche Raumverständnis von Lefèbvre zu Grunde gelegt.

3.2. Die Fläche und deren Werte in der Landnutzungsplanung

3.2.1. Gebrauchs- und Tauschwerte

Nach Lefèbvre wird der Wert des Raums durch die bestehenden Produktionsverhältnisse produziert. Er argumentiert in marxistischer Tradition mit der Dialektik zwischen Gebrauchs- und Tauschwerten als Ausdruck des grundlegenden Klassengegensatzes. Die Unterscheidung existiert bereits bei Adam Smith in *The Wealth of Nations* (allerdings ohne gesellschaftskritischen Anspruch). Konflikte ergeben sich dann, wenn sich Tausch- und Gebrauchswerte entgegenstehen:

“The word VALUE, it is to be observed, has two different meanings, and sometimes expresses the utility of some particular object, and sometimes the power of purchasing other goods which the possession of that object conveys. The one may be called ‘value in use ;’ the other, ‘value in exchange.’ The things which have the greatest value in use have frequently little or no value in exchange; and on the contrary, those which have the greatest value in exchange have frequently little or no value in use. Nothing is more useful than water: but it will purchase scarce any thing; scarce any thing can be had in exchange for it. A diamond, on the contrary, has scarce any value in use; but a very great quantity of other goods may frequently be had in exchange for it.”(Smith 1776: Book I, IV.13)

Der Tauschwert wird in der klassischen Ökonomie durch die Grundrente bzw. den Bodenpreis ausgedrückt. Die kapitalistische Grundrente „spiegelt die mögliche (Tauschwert), nicht jedoch die tatsächlich erwirtschaftete Ausnutzung (Gebrauchswert) des Bodens wider und erzwingt damit eine maximale ökonomische Ausnutzung des Raumes“ (Holm 2004). Der Gebrauchswert drückt sich in der Nützlichkeit, d.h. in der Qualität, der Art und Weise der Bedürfniserfüllung des Produktes aus. Demgegenüber determiniert der Tauschwert den quantitativen Wechselkurs der Waren (Marx 1962).

Der hohe Tauschwert verwandelt Boden in ein hervorragendes Investitionsobjekt, um Kapital gewinnbringend zu verwerten. Auffallend ist, dass insbesondere in Zeiten der Überakkumulation, die üblicherweise einer Wirtschaftskrise vorangeht, viel Kapital in Immobilien und Land investiert wird. David Harvey (1975) bezeichnet dies als „spatial fix“, als vorübergehende Lösung der Überakkumulation. Die Doppeldeutigkeit von „fix“ im Sinne von Reparatur und im Sinne von sich eine (Drogen-)Spritze zu setzen ist gewollt, da dadurch das grundlegende Problem des Kapitalismus nicht gelöst werden kann.

Angewandt auf die Raumplanung kommt der Tauschwert bei der Widmung von Bauland zum Tragen, da dadurch ein wesentlich höherer Verkehrswert erzielt werden kann. Dabei entscheidet nicht der Gebrauchswert einer Fläche über die Nutzung, sondern neben dem Verkehrswert faktisch auch der Wille der Gemeinde zur Standortentwicklung und der privaten GrundstückseigentümerInnen über die Veräußerung, Bebauung oder Widmung eines Grundstückes.

Für die Raumplanung müssen die Gebrauchs- und Tauschwert kontinuierlich gegeneinander abgewogen werden, Benjamin Davy ergänzt sie zu diesem Zweck um zwei weitere Werte.

3.2.2. Polyrationalität der Eigentums- und Landnutzungswerte

Davy erweitert in seiner polyrationalen Theorie zu Eigentums- und Landwerten den Gebrauchs- und Tauschwert um den territorialen und den Existenzwert (Abb. 3). 2016 erschien das vom Fachbereich IFIP an der TU Wien herausgegebene Open-Source-Journal „Der öffentliche Sektor“ unter dem Gasteditor Benjamin Davy zum Thema „Planning, land, and property: Framing spatial politics in another age of austerity“. Er argumentiert in seinem Artikel, dass unterschiedliche Rationalitäten zu Land nebeneinander existieren (Davy 2016). Die Ursache liegt in sozial konstruierten Knappheitsargumenten, die sich je nach Perspektive, Ziele und Interessen der AkteurInnen unterscheiden. „Although everybody knows that land means different things to different persons, no one can claim what the ‘true’ meaning of land value or scarcity is.“ (Davy 2016: 134-135). Das neoklassische Verständnis von Knappheit ist vorherrschend im gesellschaftlichen Diskurs, stellt aber nur einen Teil der Funktionen von Land dar.

Raum stellt ein umkämpftes Gut dar. Argumente der Knappheit werden unterschiedlich stark artikuliert, sei es im ökonomischen Sinn, im ökologischen Sinn, zu Wohnzwecken o.a. D.h. es liegen gesellschaftliche Wertvorstellungen für den Zweck von Boden zugrunde, die dessen Nutzungsideale formulieren. Aus diesen Rationalitäten werden Strategien und Ziele abgeleitet. Davy argumentiert, „It’s not enough to understand that we want more than is available; it is essential to examine *what* we want, *why* we want it, *when* we want it, and *who* is we. (...) With respect to the scarcity of land, planners and other policymakers have a variety of goals in their minds and influence land values and scarcity in different ways.“ (Davy 2016: 141, Hervorhebung i.O.).

Der territoriale Wert des Landes basiert auf dem geltenden Planungs- und Eigentumsrecht. “The commodification of land through land law is based upon a system of land survey and land registration. (...) Everybody, who claims space, as an expression of their spatial powers, asserts territorial values.“ (Davy 2016: 138). Wer ist in der Lage, diese Macht auszuüben? Das hängt von den zugewiesenen Rechten ab, die je nach Landnutzung unterschiedlich sind. Hier zeichnet sich die wichtige Rolle der Raumplanung in der Zuweisung der Zugangs- und Nutzungsrechte deutlich ab. Territoriale Macht haben v.a. auch die GrundstückseigentümerInnen, deren Rechte auf Privateigentum staatlich abgesichert sind. Der ökologische Aspekt von Land drückt sich in seinem Existenzwert aus. Flächen, die (noch) nicht (zur Gänze) kommodifiziert wurden, die keiner expliziten Nutzung unterliegen, bestehen innerhalb des Ökosystems und tragen zur Biodiversität

und dem lokalen Naturhaushalt bei. Die ökologische Qualität eines Standortes widerspiegelt sich wiederum im Marktwert der angrenzenden Grundstücke.

Abb. 5 stellt Tauschwert, Gebrauchswert, Territorialwert und Existenzwert in Relation zueinander, je nach Akzeptanz von hoheitlichen Einflüssen (high or low grid) und Identifikation mit Kollektiven (high or low group).

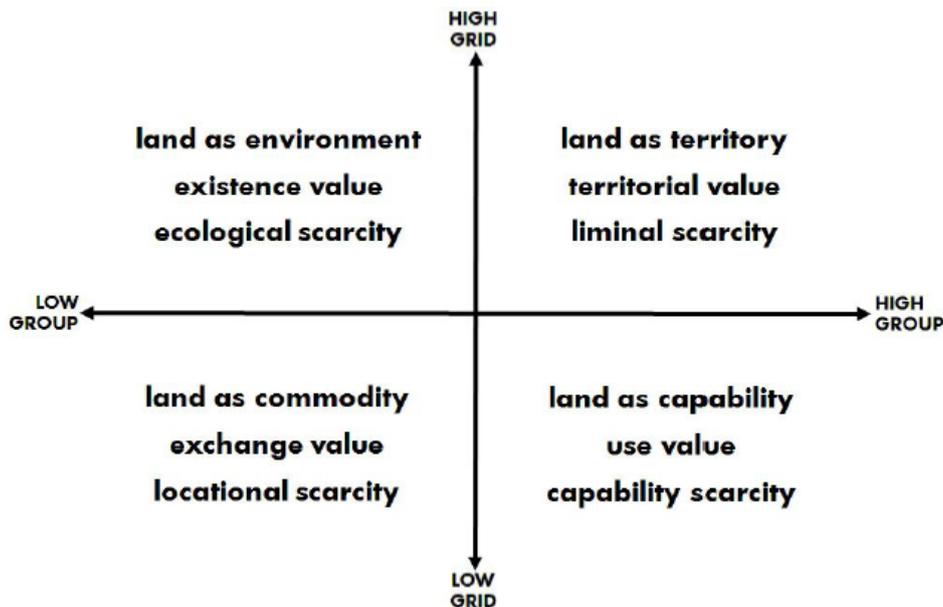


Abb. 5 "A playful map of land, value and scarcity" (Davy 2016: 135)

Darunter liegen unterschiedliche Gerechtigkeits- bzw. Wertvorstellungen des Verhältnisses zwischen Individuum und Gesellschaft, die sich in Planungsansätze übersetzen lassen (Davy 2016: 135-141):

- Eine hierarchische Auffassung zielt auf eine kontrollierte Entwicklung durch hierarchische Vorgaben ab, die vorwiegend über territoriale Maßnahmen vollzogen wird. Die Problemursache wird in mangelnden Grenzziehungen gesehen, was zu Unklarheit in der Landnutzung führt.
- Im Sinne des Gebrauchswertes wird Land über die Erfüllung der Daseinsgrundfunktionen des Menschen definiert. In einer damit zusammenhängenden egalitären Planung werden die menschlichen Bedürfnisse und der demokratische Prozess in den Vordergrund gestellt.
- Wird der Tauschwert von Land in den Vordergrund gestellt und Flächen als Ware gehandelt, liegt dem ein individualistisches Verständnis zugrunde. Die Entwicklung entfaltet sich unreguliert über Angebot und Nachfrage des Marktes. Der Mangel an Land entsteht durch fehlende finanzielle Ressourcen bzw. Knappheit von gewünschten Standorten.

- Wird Land in seinem Existenzwert betrachtet, steht der ökologische Wert im Vordergrund. Dieser fatalistische Ansatz setzt den Zufall zur Entscheidungsfindung ein und ist durch die Akzeptanz von hierarchischen Vorgaben, nicht aber durch kollektive Prozesse charakterisiert. Die Knappheit wird in dieser Rationalität im ökologischen Naturhaushalt gesehen.

Davys Ansatz ist es, den Gebrauchswert von Land in den Vordergrund zu stellen: “We need land as a source of nourishment and shelter“ und stellt sich damit in die Tradition des Utilitarismus (Davy 2012: 111).

Es wird sichtbar, dass die Werte immer im Zusammenspiel betrachtet werden müssen. Davy zieht als Beispiel die Umwandlung eines öffentlichen Parks in Wohngebäude heran, bei dem analog zu Smiths Beschreibung von Gebrauchs- und Tauschwert „Wasser in Diamant“ verwandelt wird. Das passiert infolge der regulatorischen Mechanismen, die im Planungsrecht anwendbar sind. Planung kann – je nach Bedeutung des Planungssystems in der Gesellschaft – folglich die materialisierten Rationalitäten der Werte beeinflussen. Im Beispiel wird der Zugang zu Land beschränkt und Wohnen als Daseinsgrundfunktion ermöglicht. Dadurch verändert sich allerdings auch der Verkehrswert des Grundstückes, der Standort wird aufgewertet usw. usf. Allerdings kann es nie eine mono-rationale Begründung geben, denn die Werte, Rationalitäten und Knappheitsargumente bestehen in den meisten Fällen nebeneinander.

Durch das Argument mit Knappheit eines Gutes wird im Sinne Lefèbvres um ‚Raum‘ in der gesellschaftlichen Interpretationsdefinition gekämpft und ein Handlungsdruck hergestellt. Um Davys Wertediskussion nachvollziehen zu können, werden im nächsten Kapitel die vier idealtypischen Rationalitäten von Land in Bezug auf Boden in Österreich dargestellt.

3.3. Der Wert des Bodens in Österreich

Der Wert des Bodens wird angelehnt an Davys Werte der Landnutzung je nach Rationalität argumentiert. In der Bodenkunde wird Boden in seiner Zusammensetzung und dem mikrobiologischen Aufbau wahrgenommen. Der Gebrauchswert des Bodens wird über die physikalisch-chemischen Eigenschaften des Bodens im Ökosystem, der „Bodenfunktionen“ ausgedrückt. Der Verkehrswert von Boden ergibt sich durch die Kaufpreise von Flächen, die von Standort, Angebot und Nachfrage abhängen. Der territoriale Wert schließlich bezeichnet Möglichkeiten, die Rechte und Möglichkeiten, den Bodens zu beeinflussen. Die Überschrift des Kapitels müsste also „Werte des Bodens“ lauten, da es sich in den Definitionen um gänzlich unterschiedliche Herangehensweisen handelt.

3.3.1. Existenzwert: Boden in der Bodenkunde

Der Existenzwert von Boden wird durch die Pedologie d.h. Bodenkunde am stärksten ausgedrückt. Auch das Verständnis von Boden, das in der Bodenrahmenrichtlinie der EU zur Geltung gekommen wäre, spiegelt die pedologische Definition von Boden stark wider (Abb. 5).

Boden liegt an der Schnittstelle mehrerer Umweltbereiche – zwischen Atmo-, Hydro-, Geo- und Biosphäre. Unter Boden wird in der Pedologie die aus organischen Stoffen, Wasser, Luft, Lebewesen und Mineralstoffen bestehende oberste Schicht der Erdoberfläche verstanden. Boden entsteht durch die Umwandlung eines Ausgangsgesteins infolge klimatischer Einflüsse, geographischer Gegebenheiten und organischer Prozesse (Stahr u. a. 2008: 12-13, Abb. 6).

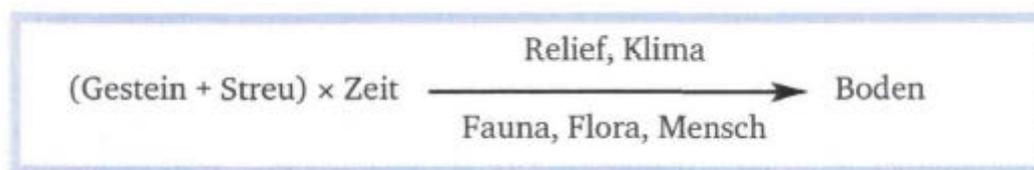


Abb. 6 Bodenbildende Faktoren (Stahr u.a. 2008: 23)

Bei einer Bodenansprache, d.h. bei Bodenkartierungen werden die genannten bodenbildenden Faktoren aufgenommen und der Boden u.a. nach Korngröße, Bodentyp und Humusaufgabe klassifiziert (Nestroy und et al. 2011). Somit sind Böden lokal sehr unterschiedlich ausgeprägt und für unterschiedliche Bewirtschaftungsformen geeignet. (Scheffer, Blume, und Schachtschabel 2010).

Boden ist aus mehreren Horizonten aufgebaut (Tab. 1). Der C-Horizont ist das Muttergestein, das der Verwitterung ausgesetzt wird. An der Oberfläche fällt Streu, also unzersetztes organisches Material an, das im humosen A-Horizont bereits schon in für Pflanzen verwertbare zerkleinert wurde. Der mineralische B-Horizont besteht hauptsächlich aus verwittertem Gestein, Tonmineralen, gelösten Stoffen und mit Luft oder Wasser gefüllten Zwischenräumen.

Je nach Bodentyp können manche Horizonte fehlen, wie z.B. im Falle der Schwarzerde der mineralische B-Horizont.

Tab. 1 Aufbau der Bodenhorizonte

L	Streu
A	Humoser Oberhorizont
B	Mineralischer Horizont
C	Muttergestein, Substrat

Abb. 7 ist ein Auszug aus Schulmaterialien zur Bewusstseinsbildung, die von der Österreichischen Bodenkundlichen Gesellschaft (ÖBG) entwickelt wurden. Die vermenschlichten Darstellungen stellen die wichtigsten Bodentypen dar und skizzieren gleichzeitig deren Nutzungsmöglichkeiten.



Abb. 7 Bruno Braunerde und die Bodentypen (Hofmann 2015)

Speziell der Zeitaspekt ist bei der Bodenbildung von Bedeutung: in 100 Jahren entstehen durchschnittlich nur fünf Millimeter Boden aus der Umwandlung des Muttergesteins (GLOBAL2000 und Heinrich-Böll-Stiftung 2015: 9). Braunerde entsteht z.B. durch die zunehmende Verwitterung und Eisenoxidation aus Ranker oder Rendzina. Braunerde findet sich auf 75 % der österreichischen Landesfläche und ist damit der häufigste Bodentyp (Abb. 8).

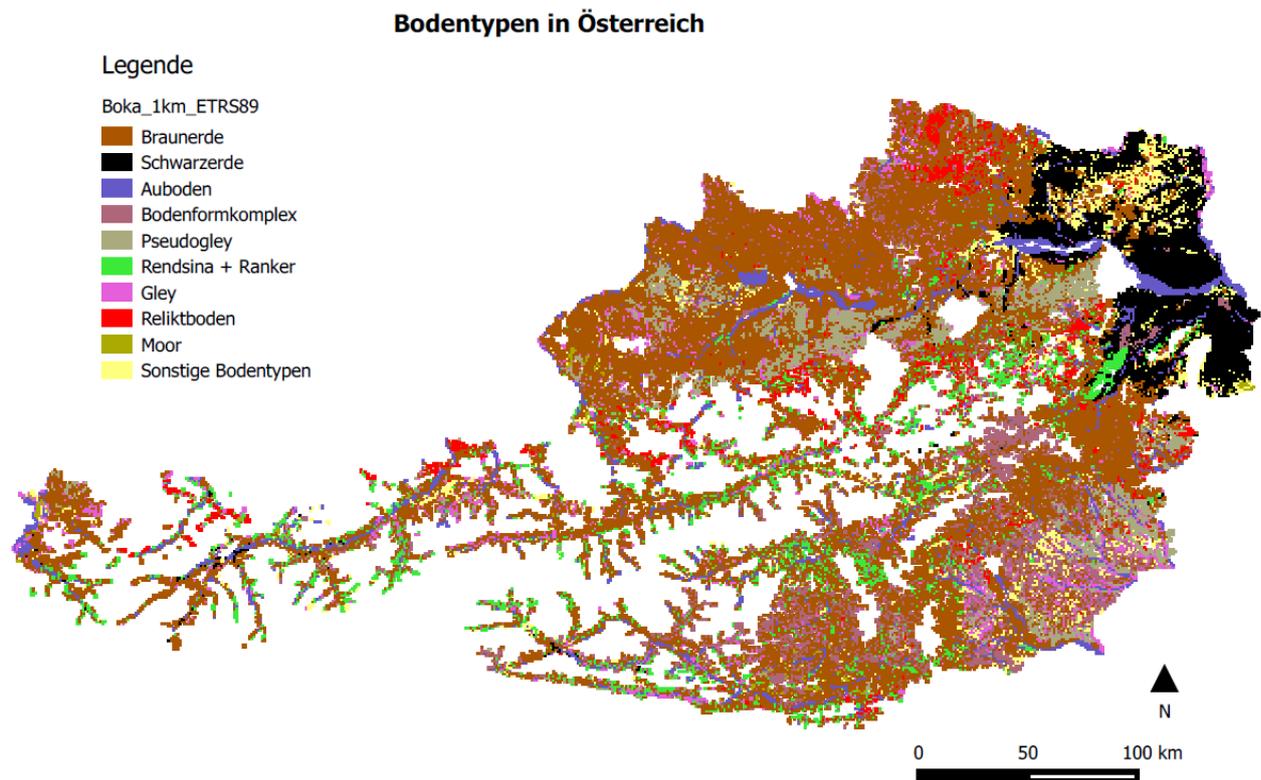


Abb. 8 Bodentypen in Österreich (Q: www.bodenkarte.at, eigene Darstellung)¹

3.3.2. Gebrauchswert: Bodenfunktionen

Über das Konzept der Bodenfunktionen wird vom BMLFUW (2013: 13) das „Leistungsvermögen des Bodens, die dieser auf Grund seiner Eigenschaften in einem funktionalen Kontext hat“ erfasst. Bodenfunktionen sind damit vorwiegend dem (anthropozentrischen) Gebrauchswert des Bodens für den Menschen zuzurechnen. Als komplexe Materie, die aus dem Zusammenspiel mehrerer natürlicher Kreisläufe entsteht, erlangt Boden wenig Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit.

¹ Die österreichische Bodenkartierung wird seit 1950 für alle landwirtschaftlichen Nutzflächen durchgeführt. Die Bewertung der Indikatoren basiert auf Kartierung und gutachtlichen Bewertung durch den/die ErheberIn.

Abb. 9 ist eine grafische Darstellung des Umweltbundesamts (UBA) im Rahmen des CircUse-Projekts zur Verdeutlichung der Bodenfunktionen.

Erstens, ist Boden **Lebensraum für eine Vielzahl von Bodenorganismen (Edaphon)**, die laut Biodiversitätskonvention zu schützen sind (CBD 1993). Das Edaphon besteht hauptsächlich aus Bakterien, Algen und Pilzen (80 %), außerdem aus Regenwürmern (etwa 12 %) und weiterer Mikro- und Makrofauna. Diese sind als Ganzes für die Kompostierung von organischem Material verantwortlich. In 1 m² Boden finden sich durchschnittlich zwischen 0,25 und 2,5 kg Bodenlebewesen (Scheffer, Blume, und Schachtschabel 2010: 74).



Abb. 9 Abbildung der Bodenfunktionen (CircUse 2010)

Das führt uns zur zweiten, zur **Filter-, Puffer- und Transformatorfunktion** des Bodens. Wasser, Nähr- und Schadstoffe, die im Boden eingetragen werden, werden umgewandelt und schädliche Substanzen z.B. durch die Bodenorganismen abgebaut. Dazu zählen insbesondere Schwermetalle, organische Schadstoffe und Säuren.

Drittens dient Boden als **Substrat für Pflanzenwachstum** und ist damit die Grundlage für landwirtschaftliche Nutzungen. Die Hauptnährstoffe für Pflanzen (u.a. Nitrat, Phosphat, Kalium, Kohlendioxid) befinden sich im gespeicherten Wasser und als gebundene Ionen im Boden. Die Aufnahme erfolgt an den Wurzeln mithilfe von Pilzen, der so genannten Mykorrhizen. Diese bilden eine komplexe symbiotische Beziehung mit der Pflanze: Nährstoffe aus dem Boden werden mit den Erzeugnissen der Photosynthese ausgetauscht.

Viertens ist Boden ein **Wasser- und CO₂-Speichermedium**. Das bedeutet, dass Niederschläge auf einem gesunden Boden nicht oberflächlich abfließen, sondern (je nach Bodentyp) unter 50 bis über 200 Liter Wasser in einem Quadratmeter Boden gehalten wird (Knoll und Sutor 2013: 15). Das bedeutet in der Folge eine Reduzierung von Hochwasserspitzen und von Überschwemmungen und ist daher aktuell von höchster Relevanz. Die Diskussion über das Einlagern von CO₂ wird unter dem Namen Carbon Capture diskutiert (Ontl und Schulte 2012, IPCC 2005), in Boden wird insgesamt etwa zehnmal mehr Kohlenstoff gespeichert als in der Luft (GLOBAL2000 und Heinrich-Böll-Stiftung 2015).

Fünftens wird Boden in seiner Funktion als **Träger der Daseinsgrundfunktionen** des Menschen betrachtet. Wohnen, Arbeiten, Erholung, Verkehr, Ver- und Entsorgung und Bildung müssen im Dauersiedlungsraum organisiert werden (ARL 1970: 424-430). Diese Betrachtungsweise ist v.a. in der Raumplanung vorherrschend. Die Trägerfunktion ist durch ihre Ausschließlichkeit gekennzeichnet, das heißt die anderen Bodenfunktionen gehen damit verloren.

Schließlich hat Boden eine Bedeutung für die Kulturgeschichte in seiner **Archivfunktion**. Bekannt ist, dass in Mooren, Permafrostböden Klima- und Landnutzungsdaten rekonstruiert werden können. Auch Boden ist als sensible Querschnittsmaterie Indikator für die vergangenen (und natürlich auch gegenwärtigen) Umweltbedingungen an einem lokalen Standort.

Circa die Hälfte Österreichs ist von Wald bedeckt, Tendenz steigend. Landwirtschaftliche Flächen nehmen 31 % der Fläche ein (inkl. Almflächen), 6 % sind Bau- und Verkehrsflächen, der Rest der Fläche sind Ödland und Wasserflächen (Abb. 10).

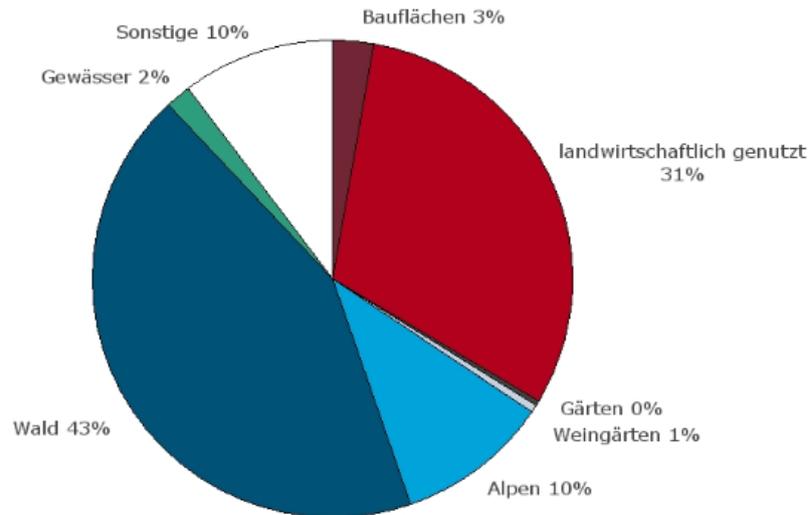


Abb. 10 Landnutzung in Österreich (Q: BEV, UBA 2008)

Unversiegelte Flächen zeichnen sich durch einen hohen Gebrauchswert aus und sind im Siedlungsgebiet u.a. Hausgärten und Parks. Der überwiegende Großteil sind landwirtschaftliche Freiflächen. Dabei erfüllt Landwirtschaft ebenfalls multiple Funktionen:

- ökologische Funktionen durch die Bodenfunktionen und des Arten- und Biotopschutzes,
- ökonomische Funktionen durch die Produktion von Lebensmitteln, die Beschäftigung von Arbeitskräften und
- soziale Funktionen durch die Kulturlandschaftspflege, Erholungswert der Landschaft, Brauchtumpflege und Erhaltung der Besiedelung in ländlichen Räumen (Wölkart 2015: 12-13).

Diese Funktionen müssen gegenüber anderen raumplanerischen Zielen abgewogen werden.

Die österreichische Rechtslage im Bodenschätzungs- und Bewertungsgesetz dienen als Grundlage zur finanziellen Bewertung von Grundstücken, welche als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer herangezogen wird. Die Grundsteuer wird vom Bundesministerium für Finanzen aus dem Einheitswert eines Grundstückes berechnet. Darin spiegeln sich unterschiedliche Wertigkeiten wider. Die Berechnung des Einheitswerts unterscheidet sich für land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und Grundvermögen (§ 18 Abs. 1 BewG). Landwirtschaftliche Flächen werden einer „Bodenschätzung“ unterzogen, die als Grundlage für die Besteuerung herangezogen werden. Der Einheitswert eines landwirtschaftlichen Grundstückes basiert auf der natürlichen Bodenfruchtbarkeit. Diese hängt von den Ertragsbedingungen Bodenbeschaffenheit, Geländegestaltung, klimatische Verhältnisse und Wasserverhältnisse ab. Der Einheitswert stellt den Wert landwirtschaftlicher Flächen bezogen auf ihre Ertragsfähigkeit dar und liegt „idR wesentlich unter dem Verkehrswert.“ (BMF 2016).

Die Hauptproduktionsgebiete für die Landwirtschaft werden anhand der Bodenformen gegliedert. Wichtig für die Produktion sind das aus fruchtbaren Braunerden bestehende oberösterreichische Alpenvorland und die Voralpen, sowie das von Schwarzerde geprägte nordöstliche Flach- und Hügelland (Abb. 11). Außerdem sind die Bedingungen im Kärntner Becken, dem Inn-tal und vereinzelt im südöstlichen Flach- und Hügelland für Ackerbau gut geeignet (Statistik Austria 2016).

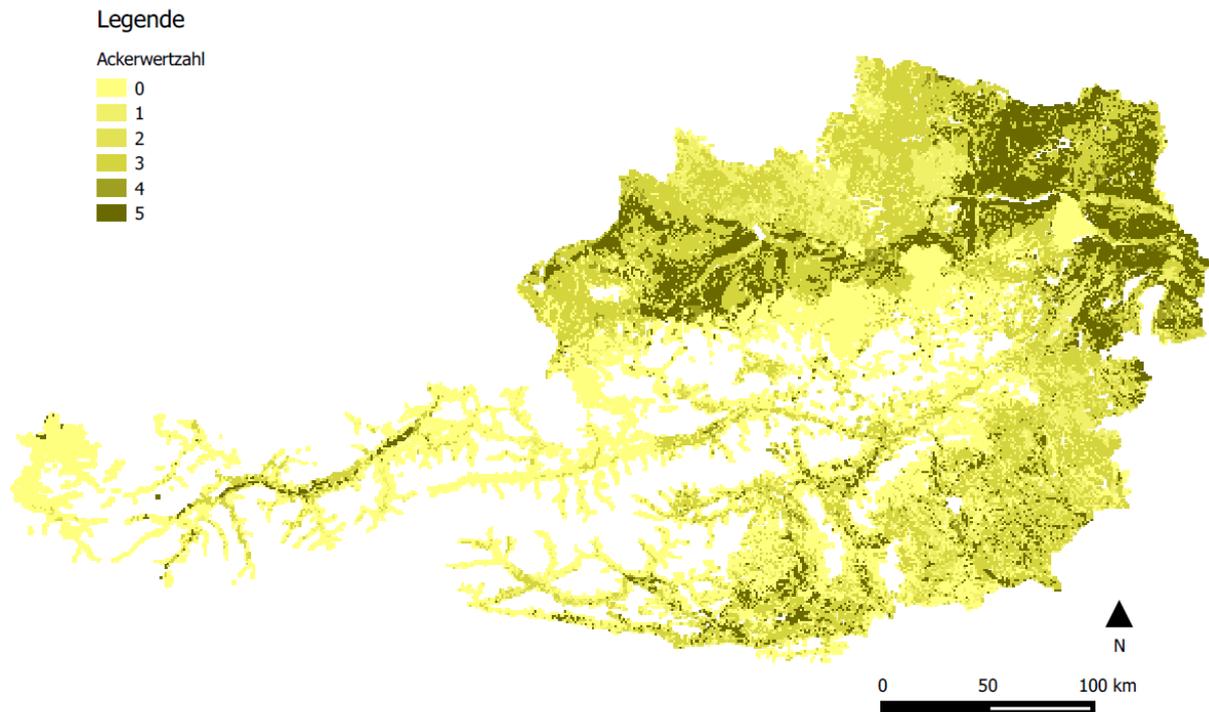


Abb. 11 Ackerwertzahl (1 = geringwertig, 5 = hochwertig) (Q: www.bodenkarte.at, eigene Darstellung)

3.3.3. Verkehrswert von Boden

Das Grundverkehrsgesetz (GVG) regelt auf Länderebene die Vergabe (den Verkauf und Kauf) von (landwirtschaftlichen) Flächen. Bei der Übergabe öffnet sich die Blackbox des ansonsten geschützten Privateigentums. Es ist u.a. ein Bewirtschaftungskonzept für die Flächen vorzulegen, das von der Bezirksgrundverkehrskommission auf Eignung geprüft wird. **Die Kaufpreise von Grundstücken sind im Grundbuch der Gemeinden verbüchert und werden auch zur Einschätzung von ortsüblichen Preisen herangezogen** (Wytrzens 1994). „Es gilt der Grundsatz: Je knapper der Raum, desto höher die Preise. Daher sind in Salzburg, Tirol und Vorarlberg die Quadratmeterpreise von Einfamilien-Baugrundstücken um rund 50 Prozent teurer als in den anderen Bundesländern (Wien bleibt als Ausnahme unberücksichtigt).“ (GLOBAL2000 und Heinrich-Böll-Stiftung 2015: 31, Abb. 12).

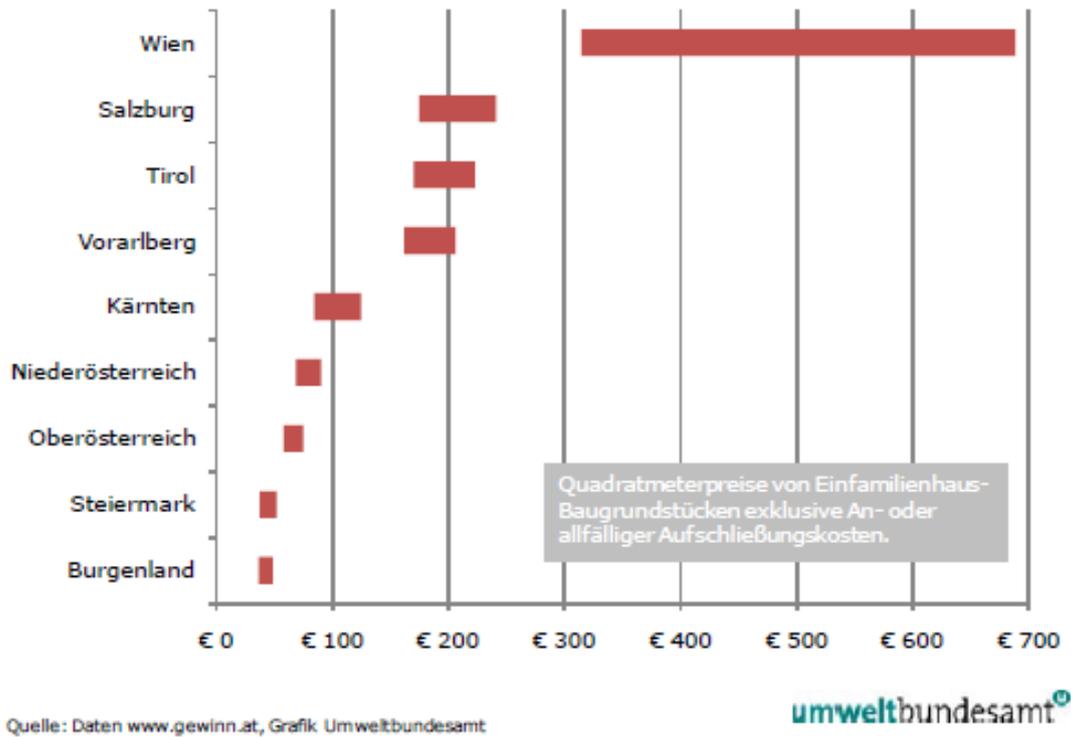


Abb. 12 Grundstückspreisübersicht 2009 (BMLFUW 2011: 10)

Gerlind Weber (2009) weist auf diesen Umstand in der Baulandtreppe hin (Abb. 13). Der Verkehrswert einer Liegenschaft steigt mit dem „Reifegrad“ der Fläche. Die Stufen Grünland, Bauerwartungsland, gewidmetes, unbebautes aber erschlossenes Bauland können durch dieselbe Landnutzung (Brachfläche, landwirtschaftliche Nutzung,...) charakterisiert sein und weisen einen offenen Boden auf. Erst bei der tatsächlichen Bebauung (Stufe 5) wird der Boden versiegelt.

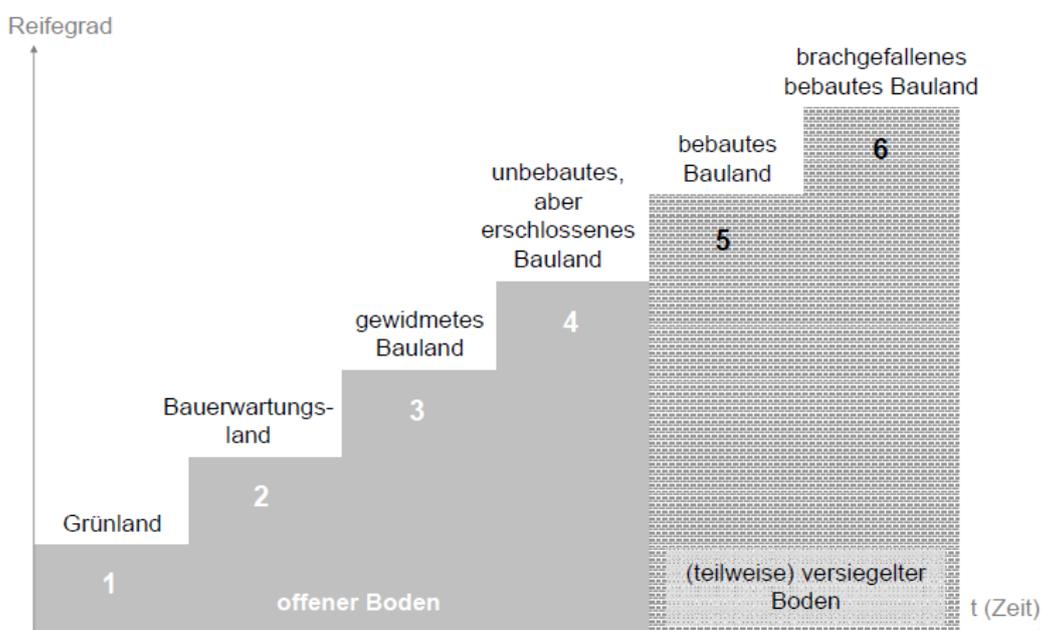


Abb. 13 Baulandtreppe (G. Weber 2009: 128)

Angewandt auf den Wert des Bodens bedeutet die so genannte „Baulandtreppe“, dass ein Hektar landwirtschaftlicher Fläche inklusive der dort erfüllten Bodenfunktionen etwa einem Zehntel der Fläche eines Baulandes entspricht. *„Boden ist das einzige Gut, das an Wert gewinnt, wenn es verbraucht wird“* (B1). Der Verkehrswert des Bodens zeigt: je weniger Beschränkungen auf einem Grundstück bestehen, desto höher ist der mögliche Verkaufswert. Das liegt auch an den derzeit niedrigen Ertragswerten von landwirtschaftlichen Produkten durch das globalisiert organisierte Lebensmittelsystem, sodass der Standort von landwirtschaftlichen Betrieben durch Transportmöglichkeiten etwas in den Hintergrund rückte.

Die Bedeutung des Gebrauchswertes von Fläche zeigt sich hier am Beispiel der verhältnismäßig kleinstrukturierten Landwirtschaft in Österreich: Grundsätzlich sind die landwirtschaftlichen GrundeigentümerInnen auf ihre Flächen zur Bewirtschaftung angewiesen und veräußern diese nur in finanziellen Notfällen. Die Umnutzung von produktiven Flächen z.B. in Wohnraum für Nachkommen erfolgt aber auch aus Kostenüberlegungen.

3.3.4. Territorialer Wert: Bodenmanagement und Eigentumsrechte

Für die staatliche Hand ist die Steuerung des Bodenmarktes insofern schwierig, als durch Bodenschutzplanung in die individuellen, gesellschaftlich tief verankerten Freiheiten auf Grund und Boden eingegriffen wird: *„Die ökonomischen Aspekte der Raumnutzung werden dabei von Marktmechanismen bestimmt und durch die institutionalisierte Eigentumsordnung abgesichert. Die Gebrauchswertorientierung der Raumnutzung kann nicht auf solche Mechanismen zurückgreifen und ist auf eine staatliche Intervention angewiesen. Diese staatlichen Eingriffe stehen jedoch vor dem Problem einer Heterogenität der Nutzungsbedürfnisse für den Raum. Je nach gesellschaftlicher Stellung und individuellen Präferenzen sind unterschiedliche Erwartungen an den Gebrauchswert eines spezifischen Raumes zu erwarten. Planung steht also nicht nur vor der Aufgabe, den Marktmechanismen die bedürfnisgetragenen Gebrauchswerte abzutrotzen, sondern zu gleich die Rolle einer demokratischen Vermittlung verschiedener Bedürfnisse zu übernehmen.“* (Holm 2004: 59-60).

Im ABGB von 1812 wird Boden als eine Sache definiert: *„Alles, was von der Person verschieden ist, und zum Gebrauche der Menschen dient, wird im rechtlichen Sinne eine Sache genannt.“* (§ 285 ABGB). Der/die EigentümerIn an dieser Sache hat die *„Befugniß, mit der Substanz und den Nutzungen einer Sache nach Willkühr zu schalten, und jeden Andern davon auszuschließen.“* (§ 354 ABGB). Die Grundrechte der Bevölkerung sind nicht im Bundes-Verfassungsgesetz direkt normiert, sondern im Verweis auf das in den Verfassungsrang gehobene *„Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder“* von 1867 (Art. 149 Abs. 1 B-VG). Dazu zählen u.a. die Unverletzlichkeit des Eigentums und die freie Verfügbarkeit über Liegenschaften im Rahmen des Gesetzes (Art. 5 und 6 Staatsgrundgesetz 1867, Abb. 14).

Artikel 5. Das Eigenthum ist unverleglich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigenthümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt.

Artikel 6. Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften jeder Art erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbzweig ausüben.

Für die todte Hand sind Beschränkungen des Rechtes, Liegenschaften zu erwerben und über sie zu verfügen, im Wege des Gesetzes aus Gründen des öffentlichen Wohles zulässig.

Abb. 14 Recht auf Eigentum (Art. 5 und 6 Staatsgrundgesetz 1867)

Im Gegensatz dazu ist im deutschen Grundgesetz eine Sozialpflichtigkeit des Eigentums festgeschrieben: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (Art. 14 Abs. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949 i.d.g.F.). Dies führt allerdings (derzeit) auch nicht direkt zu individuell ableitbaren Pflichten. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ergibt sich in Österreich nur implizit durch die Einschränkungen im Raumordnungs- und Bodenschutzrecht. Mithilfe dieser Gesetze, Verordnungen, Förderungen und darauf aufbauenden Leitlinien wird die Landnutzung beeinflusst. Im Vbg Raumplanungsgesetz wird die Wirkung des Artikel 5 des Staatsgrundgesetzes klar verdeutlicht: Bodenschutz ist als ein Ziel definiert, welches in konkreten Fällen und Projekten gegen andere Interessen abgewogen werden muss, um zu entscheiden, was „dem Gesamtwohl der Bevölkerung am besten entspricht (...) unter möglicher Schonung des Privateigentums“ (§ 3 Vbg RPG 2015). Eingriffe in das Privateigentum dürfen im Sinne des Allgemeininteresses erfolgen und unter dem Prinzip der Sachlichkeit, Gleichheit, Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit (Pernthaler und Prantl 1995).

Aus der Diskussion der Bodenwerte in Österreich entwickle ich den Begriff der Bodenschutzplanung, welche die Dimensionen des Gebrauchswertes im Sinne der Bodenfunktionen, des Existenz- und Territorialwertes sowie in eingeschränktem Maß den Verkehrswert des Bodens berücksichtigen soll.

3.4. Bodenschutzplanung

Bodenschutzraumplanung soll nun jene Ziele, Maßnahmen und Strategien bezeichnen, die dem Erhalt der Bodenfunktionen (Gebrauchswert) im Dauersiedlungsraum dienen und aus dem Geltungsbereich der funktionellen Raumplanung (territorialer Wert) ableitbar sind.

Bodenverbrauch, Flächenverbrauch oder Flächeninanspruchnahme entzieht v.a. der Landwirtschaft Flächen. 2015 wurden täglich 13,7 ha österreichweit in Anspruch genommen, davon etwa die Hälfte als Sport- und Erholungsflächen umgenutzt und im österreichischen Durchschnitt etwa 30 % der in Bauland umgewidmeten Flächen werden üblicherweise versiegelt (UBA 2015, Lexer und Linser 2005, Abb. 15).

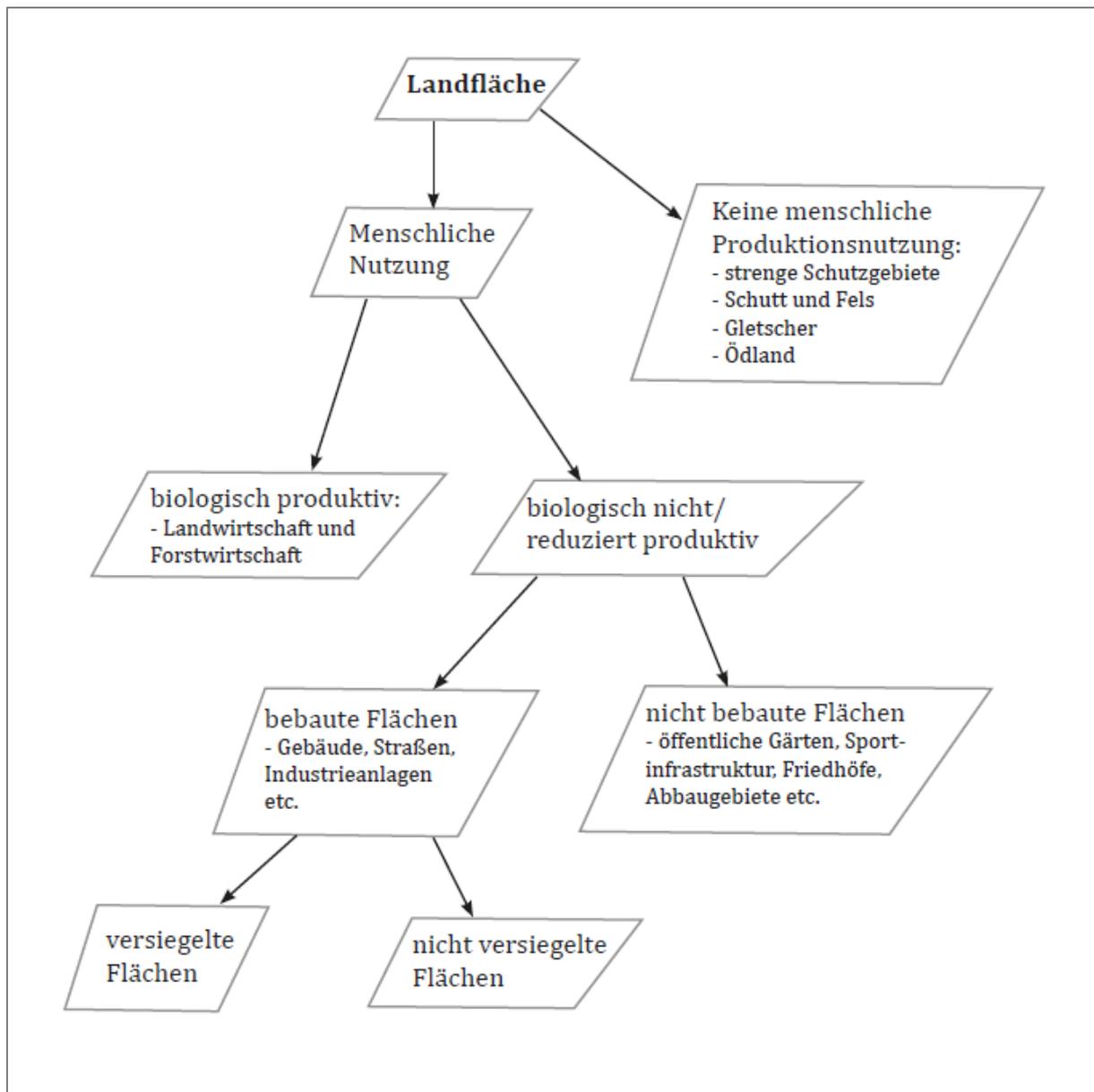


Abb. 15 Landnutzung und Versiegelung (eigene Darstellung nach Lexer & Linser 2005: 9)

Versiegelt heißt, dass der Oberboden abgetragen und die Bodendecke durch eine wasserundurchlässige Schicht (Beton, Asphalt) verschlossen wird. Bodenversiegelung ist nur bedingt reversibel, da die Entsiegelung von Böden und der erneute Auftrag eines Oberbodens sehr energie- und kostenaufwändig sind (European Commission 2012). Die Versiegelung von Flächen reduziert Boden auf seine Trägerfunktion und verunmöglicht somit alle anderen so genannten Ökodieleistungen des Bodens, wie bspw. Nahrungsmittelproduktion und Abflussregulierung, die eine hohe Bedeutung für die vorausschauende Planung haben. „Von allen anthropogenen Flächennutzungen stellt die bauliche Nutzung von Bodenressourcen für menschliche Siedlungstätigkeiten und damit zusammenhängende Folgenutzungen (Wohnen, Verkehr, Industrie, Gewerbe, Intensiverholung etc.) die eingriffstärkste und mit anderen Nutzungen unverträglichste Nutzungsform dar, deren dauerhaft-langfristiger bzw. vergleichsweise irreversibler Charakter

die Bezeichnung Boden- bzw. Flächen-Verbrauch‘ rechtfertigt“ (Lexer und Linser 2005). Inzwischen wird üblicherweise nicht mehr von Flächenverbrauch sondern von Flächeninanspruchnahme gesprochen: „Sie bleiben ‚Fläche‘, stellen aber keinen lebendigen Boden mehr dar.“ (GLOBAL2000 und Heinrich-Böll-Stiftung 2015: 30).

Bedingt durch die alpinen Gebiete gelten nur 37 % der österreichischen Landesfläche als Dauersiedlungsraum, in den Bundesländern schwankt dieser Wert beträchtlich – zwischen 76 % in Wien und 11,9 % in Tirol (UBA 2015). Abb. 16 zeigt, dass in Ballungsräumen und Teilen der Tiroler Täler die Versiegelung als Anteil am Dauersiedlungsraum bereits mehr als 50 % beträgt.

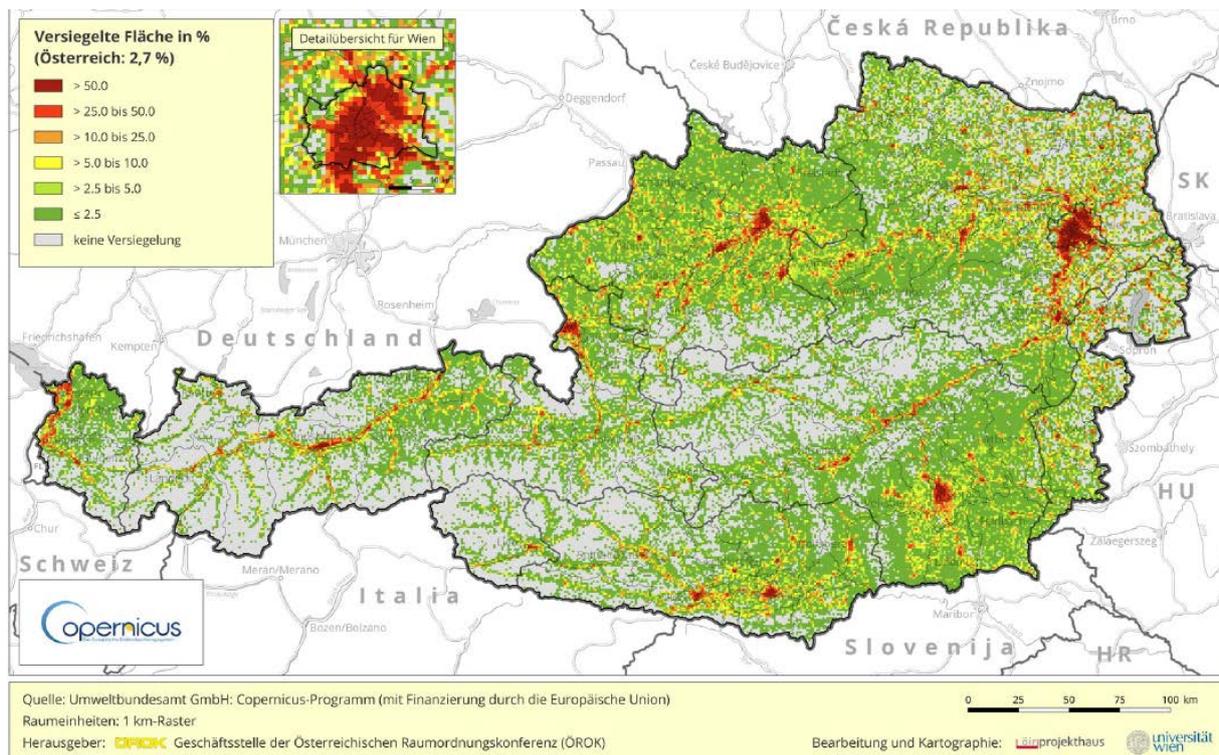


Abb. 16 Versiegelungsgrad in Österreich (ÖROK-Atlas 2012)

Das Verständnis von Boden unterscheidet sich grundlegend zwischen RaumplanerInnen, PedologInnen, PolitikerInnen, ArchitektInnen, FinanzwirtschaftlerInnen, LandwirtInnen, anderen GrundeigentümerInnen und der Bevölkerung. Laut Booth hängt Landnutzungsplanung sehr stark mit

- den Einstellungen zu Grundeigentum und dem privaten Sektor,
- der Rolle der zentralen und lokalen Regierung und deren wechselseitige Beziehungen, sowie
- der Beschaffenheit der rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Einfluss in Entscheidungsfindungsprozessen

zusammen (Booth 2005), was insbesondere in Bezug auf Bodenschutz relevante Kategorien sind. Um eine differenzierte gesellschaftspolitische Untersuchung durchführen zu können, wird zur Untersuchung das operative Gerüst der Planungskultur herangezogen.

4. Planungskultur als operatives Gerüst und Brille

„Cultural analysis is intrinsically incomplete. And, worse than that, the more deeply it goes the less complete it is. (...) There are a number of ways to escape this – turning culture into folklore and collecting it, turning it into traits and counting it, turning it into institutions and classifying it, turning it into structures and toying with it. But they are escapes.” (Geertz 1973)

Die Umsetzung von bodensichernden Maßnahmen und Strategien ist abhängig vom räumlichen, sozioökonomischen und geschichtlichen Kontext und der politischen Situation sowie der Raumplanungssysteme. Damit bestehen bereits innerhalb von Österreich erhebliche Unterschiede, die sich in der Formulierung und konkreten Realisierung in der gebauten Umwelt ausdrücken. Wie der Boden verändert sich die Kultur einer Gesellschaft nur sehr langsam. Unbewusste Werthaltungen beeinflussen das Aufgaben- und Planungsverständnis der PlanungsakteurInnen und diese wiederum die Siedlungsstruktur.

Der Ansatz der Planungskultur soll mir durch die Ergebnisse aus bisherigen Forschungen wesentliche – empirisch fundierte – und operationalisierbare Dimensionen der kontextspezifischen Umsetzung zur Analyse des Umgangs mit Boden liefern.

Ich werde den Begriff und die Ursprünge des Planungskulturansatzes mit der Theorie von Friedmann der 1960er Jahre (1967) umreißen (4.1), um in der Folge das *interpretative framework* von Frank Othengrafen vorzustellen (2012). Othengrafen entwirft deduktiv aus einer Literaturanalyse der Theoriedebatte und mit eigenen empirischen Erhebungen ein Modell, das für die unterschiedlichen Ebenen der planungsbezogenen Einflussfaktoren systematisch Leitfragen und Kategorien entwickelt (4.2). Ich werde das Modell um die für meine Fragestellung wesentlichen Aspekte der Veränderungen der PlanungsakteurInnen und -institutionen im Planungsumfeld erweitern (4.3) und meinen zentrierten Analysefokus begründen (4.4+4.5).

Die Leitfragen des Kapitels sind:

- Was sind Planungskulturen?
- Wie kann Planungskultur untersucht werden?
- Wie (schnell) kann sich Planungskultur verändern?
- Welchen Mehrwert hat das Planungskulturkonzept?

4.1. Was ist Planungskultur?

Planungskultur kann als Teil der politischen Kultur betrachtet werden (Knieling und Othengrafen 2009: 44). Als politische Kultur wird laut (Meyer 2003) „die Gesamtheit der tatsächlich wirksamen Orientierungen, Werte, Einstellungen und Gewohnheiten [bezeichnet], die dem Handeln der jeweiligen Kollektive Sinn und Richtung verleihen.“

4.1.1. Ursprung des Planungskulturansatzes

In den 1960er/1970er Jahren wurde erstmals die Bedeutung gesellschaftlicher und kultureller Faktoren in der wissenschaftliche Planungstheoriendebatte explizit mitberücksichtigt. Damit wird das Rollenverständnis der PlanerInnen als ExpertInnen infrage gestellt, denn die Erstellung von Planungsdokumenten auf Basis einer vorangegangenen Bestandsanalyse führt nicht notwendigerweise zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen.

John Friedmann ist einer der ersten Planungstheoretiker, der die kulturelle und gesellschaftliche Einbettung von Planungsprozessen in den Fokus der Theoriendebatte rückte und auch unbewusste Strukturen mitberücksichtigt. Er entwickelt ein Modell zur systematischen Analyse von Planungskulturen, mit dessen Hilfe unterschiedliche Dimensionen von Planung betrachtet werden können. Seine Werke entstanden zu einer Zeit, als sich das Planungsverständnis gerade im Umbruch befand. Bisher geltende Ansprüche an die Rationalität und Objektivität der Planung wurden in Frage gestellt. Damit öffnete sich die Blackbox der Planungspraxis, sodass sein Ansatz wesentliche Neuerungen in die Planungstheoriendebatte einführt.

Er definiert Planung als „ways and means for using technical intelligence to bring about changes that otherwise would not occur“ (Friedmann 1967: 347) und als „guidance of change within a social system“ (Friedmann 1967: 346). „The context of planning is not the setting of interactions, but rather a result of interaction aimed to produce ‚sense together‘“ (Friedmann 1973: 187). Dabei ist Planung kurz die Verbindung von Wissen und Handlung (Friedmann 2011). Das Planungssystem existiert neben anderen Systemen und wird wechselseitig beeinflusst. Wenn genug Handlungsspielraum und Einflussmöglichkeiten durch Planungsinstrumente gegeben sind, kann eine aktive Entwicklungsplanung betrieben werden. Ist der Handlungsspielraum stark durch den Kontext begrenzt, spricht Friedmann von Anpassungsplanung (Friedmann 1967: 349).

Bis zu einem gewissen Grad bestimmen institutionelle Rahmenbedingungen die Handlungslogiken („bounded rationality“), das heißt die Rationalität ist gebunden an gewachsene Vorgehensweisen, rechtliche Rahmenbedingungen und die Strukturen des politisch-administrativen Systems, die z.B. das Vorgehen einer Landesverwaltungsbehörde bestimmen. Die institutionellen Restriktionen filtern, wie Probleme wahrgenommen und definiert werden können, beispielsweise über die verwendeten Begriffe, die in den Gesetzestexten vorkommen (Fürst 2008: 51). Auch Fischler schreibt: „[P]lanners today are not free to do or think as they please in part (indeed, only in part) because of the constraints their predecessors have put in place by defining problems and framing their colleagues‘ discretionary power in particular ways“ (Fischler 2000).

Neben den (zweck-)rationalen Argumenten ist das Planungshandeln zusätzlich geprägt durch die dahinterstehenden normativen und ideologischen Werte und Ziele. Das bezeichnet er als „nonbounded rationality“. Rational deshalb, weil diese Ziele umsetzbare und „concrete representations of abstract social values such as equality, freedom, and social justice“ darstellen (Friedmann 1967).

Schließlich handeln die PlanungsakteurInnen auf Basis ihres Erfahrungswissens („experiential knowledge“), das unbewusst in der Planungspraxis mitwirkt Traditionen, Intuitionen, Paradigmen und eigene Motivationen (Othengrafen 2012: 48). Im Zuge der Professionalisierung von Planung rückt dieser Teilaspekt zunehmend in den Hintergrund, bleibt jedoch nach wie vor bestehen und wirksam, auch aufgrund der mangelnden Sichtbarkeit und Transparenz dieses Erfahrungswissens. Dieser erste Ansatz der unterschiedlichen Rationalitäten von Friedmann bringt idealtypische soziologische Handlungslogiken ins Spiel des ansonsten von einem monokausalen Rationalitätsbegriff dominierten Planungsdiskurses. Max Weber bezeichnet soziales Handeln immer als sinnhaft d.h. auch verstehbar, da es in der Gesellschaft aus traditionellen, affektualen, wert- oder zweckrationalen Motiven entsteht (M. Weber 1985).

4.1.2. Definitionsversuche

Seither gewann der Planungskultur-Ansatz im Planungstheoriediskurs an Bedeutung und wurde in sehr unterschiedlichen Kontexten zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt. Die Online-Plattform für Planungstheorie und Stadtentwicklung *PND online* führte 2007 und 2008 eine Umfrage zur Begriffsdefinition von Planungskultur im internationalen Planungstheoriediskurs mit speziellem Fokus auf den deutschsprachigen Raum durch. 40 PlanerInnen aus der Academia, aus der Praxis und auch privatwirtschaftliche planungsrelevante Organisationen antworteten auf die Fragen:

1. „Was verstehen Sie unter Planungskultur?“ und
2. „Wenn ‚Planungskultur‘ Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?“

Die Ergebnisse wurden von (Casprig 2009) in einer inhaltsanalytischen Diplomarbeit der TU Dortmund verarbeitet. Wie erwartet, divergieren die Verständnisse des Begriffs sehr stark, was auch die Ablehnung des Konzepts begründet. Herrschen unterschiedliche Konzeptualisierungen, können auch die empirischen Untersuchungen nicht miteinander verglichen werden. Mehr noch, der Planungskulturbegriff birgt die Gefahr als „Plastikwort“ verwendet zu werden, aus dem Bestreben heraus durch ein „fachliches oder scheinfachliches Vokabular“, das der Alltagssprache entlehnt ist, Verständlichkeit zu erzeugen. Allerdings wird der Begriff so vielseitig und unterschiedlich eingesetzt, dass er damit auch in der wissenschaftlichen Debatte verwaschen wird (Casprig 2009). Ziel ist es, von einem undefinierten Plastikwort zu einem Passepartout zu kommen, das heißt zu einem gemeinsamen Verständnis über den Rahmen des Planungskulturkon-

zepts zu kommen, der es ermöglicht, das gesellschaftliche Planungsverständnis besser verstehen zu können.

Der Begriff wird entweder als Rahmen zur empirischen Untersuchung und in EU-Forschungsprojekten dabei insbesondere auch zur Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden nationaler Planungskulturen verwendet (European Commission 1997, During u. a. 2007, COMMUN 2007) oder als planungstheoretische Strömung zur Erklärung der kulturellen und gesellschaftlichen Einbettung von Planungshandeln (Othengrafen 2012, Reimer und Blotevogel 2012) oder zur Beschreibung der Planungspraxis (Friedmann 1967). Dabei wird Planungskultur entweder als normativ aufgeladener Begriff einer „guten Planungskultur“ oder explizit rein analytisch eingesetzt (Levin-Keitel 2015: 2).

Es handelt sich also um eine Perspektive, welche das Planungshandeln als gesellschaftlich eingebettet wahrnimmt und daher die Restriktionen und Situationsinterpretationen verstehen will. Ich orientiere mich an der Definition von Frank Othengrafen und Mario Reimer, die das Ziel des Konzepts der Planungskultur darin sehen, ein besseres Verständnis für das komplexe Verhältnis zwischen dem lokal unterschiedlichen kulturellen Kontext und Raumplanung als operatives Instrument der raumbezogenen Policy zu bekommen (Othengrafen und Reimer 2013). Planungskultur wird als die Subkultur der AkteurInnen gesehen, die in Planungsprozesse involviert und durch ihren beruflichen Habitus innerhalb des Planungssystems darauf „konditioniert“ sind, die Planungsaufgaben, die Problemstellung und die Anwendung gewisser Instrumente ähnlich wahrnehmen und umsetzen (Joerg Knieling und Othengrafen 2015). Andererseits muss Planungskultur auch als historisch gewachsene Praxis verstanden werden, die aus entsprechenden Machtverhältnissen zwischen Markt, Staat und sozialen Institutionen entstanden ist (Sanyal 2005b). Demzufolge kann sich die Herangehensweise der Planung auch wieder ändern und beispielsweise einen stärkeren Fokus auf Eignung von Böden für die Landwirtschaft in Abwägungsprozessen legen (Reimer 2013).

Die Europäische Kommission verfasste ein umfangreiches Handbuch der Planungssysteme der EU. Im *EU compendium of spatial planning systems and policies* (European Commission 1997) werden auf europäischer Ebene die Nationalstaaten nach der Art und dem Ausmaß von Raumplanung in Kategorien eingeteilt (Abb. 17). Dabei wird unterschieden zwischen:

- *Land use management* in Großbritannien, Irland und Belgien
- *Comprehensive integrated approach* in Österreich, Deutschland, den Niederlanden und skandinavischen Ländern
- *Regional economic planning* in Frankreich und Portugal
- *Urbanism tradition* in Italien, Spanien und Griechenland
- Eastern European transformation processes in Osteuropa



Abb. 17 Planungsfamilien in Europa (CEC, abgebildet in Knieling & Othengrafen 2009: 47)

Vergleiche zwischen unterschiedlichen Planungskulturen werden auch in COMMIN (*Promoting Spatial Development by Creating Common Mindscapes*), einem INTERREG (IIIB)-Projekt der ARL systematisch gezogen. Ziel davon war es die Begriffe und deren Bedeutungen der Planungssprachen in den baltischen Sprachen herauszuarbeiten und damit transnationale Projekte zu vereinfachen (COMMUN 2007).

Diese Einteilungen können jedoch nicht die Frage beantworten, warum in manchen Ländern Probleme der Zersiedelung, Einkaufszentren oder Ferienwohnungen mehr oder weniger stark vorkommen. Dazu ist eine tiefere kulturelle Analyse der Planungsprozesse notwendig (Othengrafen 2012, Othengrafen und Reimer 2013).

4.2. Ebenen der Kultur und der Planungskultur

Othengrafen kritisiert an den bestehenden Konzeptualisierungen der Planungskultur, dass Kultur oft nur implizit definiert ist. In vielen Studien werden nur die formellen institutionellen Kontexte miteinander verglichen, ohne die spezifische Auslegung und Semantik der Planungsinstrumente, der dahinterliegenden Werte und Handlungsrountinen zu berücksichtigen. Somit wird das Konzept der Planungs'kultur' ohne Berücksichtigung des kulturellen Kontexts betrachtet (Othengrafen und Reimer 2013).

Das führt unter anderem dazu, dass keine Verbindung zwischen dem Mikro- und dem Makrolevel hergestellt werden kann. Das heißt, dass das Wissen und Handeln der PlanungsakteurInnen nicht in einen Begründungszusammenhang mit den institutionellen sozialen Strukturen gebracht wird (Othengrafen 2012).

4.2.1. Kulturverständnis im Planungskulturansatz

„[C]ulture is to a group what personality or memory is to an individual.“ (Hofstede 2001: 10). Groups are „the ground on which a person stands“ (Friedmann 1987: 206).

In den Sozialwissenschaften ist der Begriff der Kultur sehr unterschiedlich definiert. Als Ausgangspunkt wird darunter das organisierende, verbindende und handlungsleitende Element in einer Gesellschaft verstanden, das zwischen den Handlungen der Individuen und den gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen vermittelt.

Othengrafen sieht Kultur als „the product of behaviour and (...) not behaviour in itself“ (Othengrafen 2012). Gemeinsame Bedeutungs- und Werthorizonte bilden das Grundgerüst, das ‚erwartbare‘, selbstverständliche und valide Handlungen ermöglicht. Kultur bezeichnet also den Rahmen des geteilten Verständnisses. Über soziale Interaktionen und Handlungen drückt sich dieses aus und manifestiert sich als Ergebnis im Raum (Othengrafen und Reimer 2013). Er baut sein Kulturverständnis auf dem strukturell aufgebauten Modell von Gullestrup und dem auf das kontextspezifische Handeln in der Praxis ausgerichtete Verständnis nach Bourdieus Habitus auf.

Kultur als organisierende Kategorie

Ein auf die Analyse von Planungsaspekten angewandtes Modell liefert Gullestrup (2009). Die manifestierte Kultur, ihre sozialen Institutionen, Normen, Regeln sowie unbewusste Werthaltungen und Weltanschauungen bilden ein komplexes und mehrschichtiges Gefüge, das die Handlungen der Mitglieder einer Gesellschaft prägt und deren (sozial akzeptierten) Handlungsspielraum damit beeinflusst (Gullestrup 2009; orig: Gullestrup 2006: 101).

Um die Handlungen der PlanungsakteurInnen in ihrer kulturellen Einbettung verstehen zu können, entwickelt er ein semi-statisches Modell, das eine Kultur in horizontale Segmente und vertikale Schichten einteilt (siehe Abb. 18). Die einzelnen Segmente dienen zur Erfüllung der gesellschaftlichen Funktionen, die im Bereich der Planung eine Rolle spielen (Gullestrup 2009).

1. Ver-/Bearbeitung von Daten und Informationen (Technologie)
2. Verteilung der Ressourcen (Wirtschaft)
3. Soziale Institutionen und Organisation (Staatliches Monopol bzw. Rolle der Gebietskörperschaften, des privaten Sektors oder der Individuen in der Planung)
4. Management und Entscheidungsfindung (Politik)
5. Übersetzung (professionelle Sprache und Kommunikation)
6. Integration, Reproduktion, Lernen, Sozialisation

7. Identitätsbildung, Ideologien und Prestige der Raumplanung
8. Sicherheitserzeugung (religiöse, politische und/oder rechtliche Institutionen)

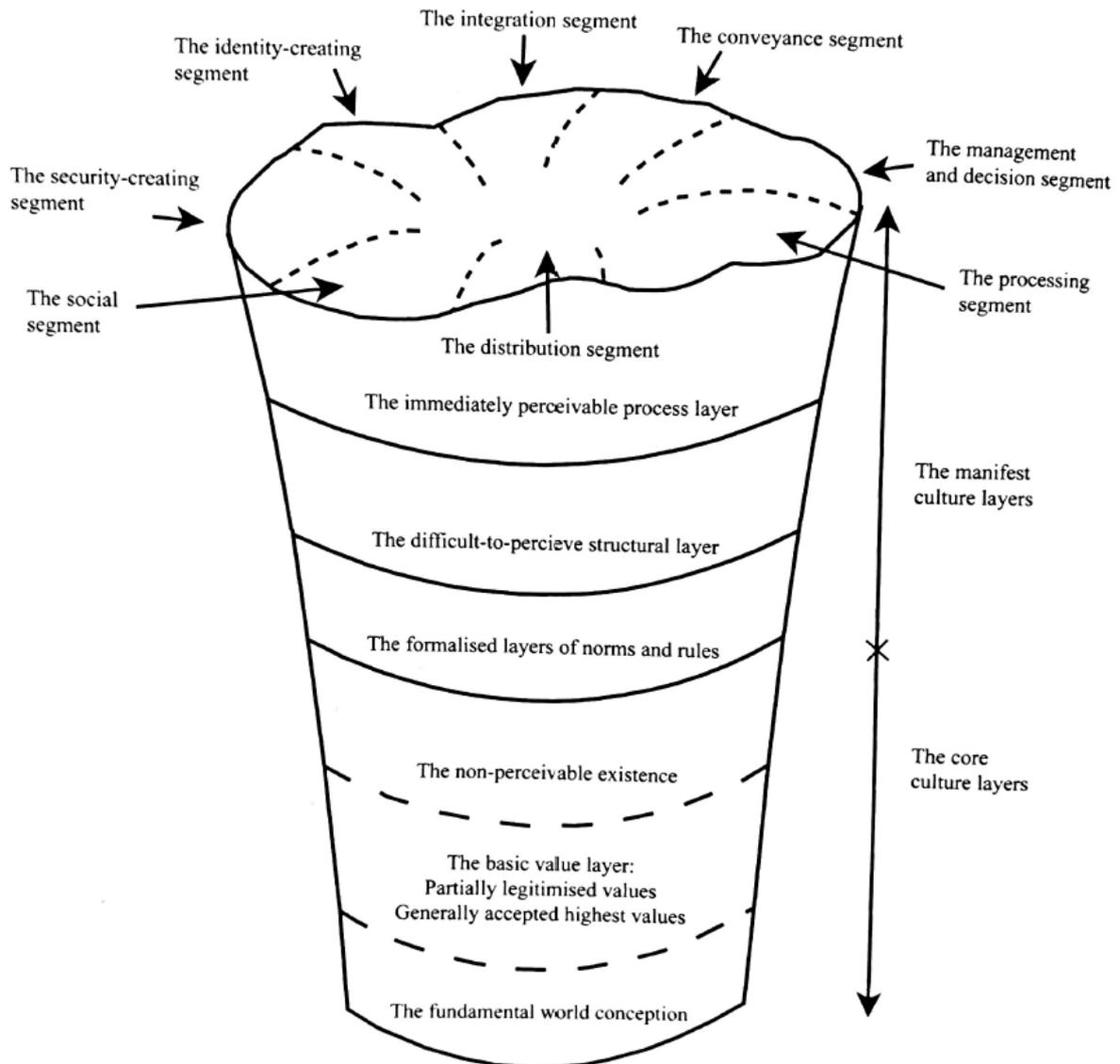


Abb. 18 Kulturelle Segmente und Schichten (Gullestrup 2006: 101)

Diese Segmente der Gesellschaft liegen in mehreren Schichten vor. Unmittelbar wahrnehmbare Prozesse (z.B. Sprache), deren abgeleitete Strukturen (z.B. Organisation der Planungsinstitutionen) kulturelle Schichten und formalisierte Regeln zählen zur manifesten Kultur. Darunter liegen grundlegende kernkulturelle Werte und Weltanschauungen.

Kultur als praktisches handlungsleitendes Werkzeug

Pierre Bourdieu setzt sich der Dichotomie zwischen Gesellschaft und Individuum durch den Begriff des Habitus entgegen. Der Habitus wirkt als ein strukturiertes und strukturierendes Prinzip wie ein praxisorientierter Sinn, der AkteurInnen die Handlungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vorgibt. Mit der Metapher eines Spielfeldes ist der Habitus leichter verständlich: einE AkteurIn des Feldes nimmt das (Spiel-)Feld, die (Spiel-)Regeln und die anderen AkteurInnen des Feldes wahr, um daraus ihre Handlungsmöglichkeiten und -spielraum abzuschätzen. In den einzelnen Feldern der Gesellschaft existieren unterschiedliche Verhaltensnormen und Regeln und damit auch Spielpositionen bzw. Rollen. So auch im Feld der Raumplanung. Die Frage ist nicht nur, wie schießt man einen Ball, sondern auch zu welchem Zeitpunkt und zu welchem/welcher MitspielerIn. Die Aufrechterhaltung einer Kultur ist nur über stete Praxis der AkteurInnen in mehr oder weniger institutionalisierten Settings möglich. Darüber wird „the active presence of past experience“ sichergestellt (Bourdieu 1990).

Donald A. Schön und Martin Rein (1994) führen das Konzept des *Framing* zur praktischen Analyse von Policy-Prozessen ein. AkteurInnen nehmen die Wirklichkeit selektiv wahr und interpretieren das Gesehene je nach ihrem (interessensgeleiteten, persönlichen, professionellen) Hintergrund („framing“), bezeichnen ihre Wirklichkeit dementsprechend („naming“) und leiten davon ihre Handlungsweisen ab. Durch die selektive und wertende Problemwahrnehmung machen sie einen „normative leap from fact to recommendation“ (Schön und Rein 1994). Unterschiedliche Interessen liegen den unterschiedlichen „frames of reference“ zugrunde. Die AkteurInnen unterscheiden sich im Blickwinkel, in der Fokussierung und in der Bewertung der Gegebenheiten und insbesondere in dem Problemlösungsansatz. Diese Bezugssysteme formen wiederum die Wahrnehmung und bilden damit unterschiedliche Wirklichkeiten in Planungsprozessen aus, die zu Kontroversen führen. Gullestrup nennt den jeweiligen (sub-)kulturellen Kontext der AkteurInnen die kulturelle Linse (2009: 1).

Derzeit wird das Konzept zur Erklärung der Wahlkampfstrategien von (rechtspopulistischen) Parteien verwendet. Politisches Framing von Begriffen bezeichnet das Konstruieren eines (Zukunfts-)Bildes oder eines Problemgegenstandes. Die Linguistin und Soziologin Elisabeth Wehling untersucht über Experimente den neuronalen Vorgang, der für den Selektions- und Interpretationsprozess im Gehirn verantwortlich ist. Dabei spielt die Bildlichkeit der Sprache eine große Rolle, weil unbewusst mit Begriffen Assoziationen geschaffen werden. „Steueroase“ löst somit neuronal im Gegensatz zu „SteuerzahlerIn“ im Gehirn ein positives Bild aus. Negierte Sprachbilder lösen das gleiche Bild im Kopf aus und befördern somit das Gegenteil des Gewünschten. Abstrakte politische Konzepte sind für die Bevölkerung über Metaphern viel leichter zugänglich und erreichen damit höhere Akzeptanz (Wehling 2016).

4.2.2. Interpretationsrahmen der Planungskultur

Othengrafen leitet aus dem Modell von Gullestrup ergänzt um das Habituskonzept drei Ebenen der Planungskultur ab. Aus der Analyse der theoretischen Debatte und dem empirischen Vergleich von Planungsprojekten in Helsinki, Finnland und Hamburg, Deutschland entwirft Othengrafen ein *Culturalised Planning Model*. Mithilfe der deduktiv und induktiv entwickelten Kategorien sollen systematische Analysen der Planungskultur möglich und auch untereinander vergleichbar sein (Othengrafen 2012). Abb. 19 zeigt die drei miteinander im Austausch stehenden Ebenen der Planungskultur: der sichtbaren Planungsartefakte, der Handlungs- und Wahrnehmungsebene der PlanungsakteurInnen (Planungsumfelds) und des darunter liegenden wertebasierten gesellschaftlichen Umfelds.

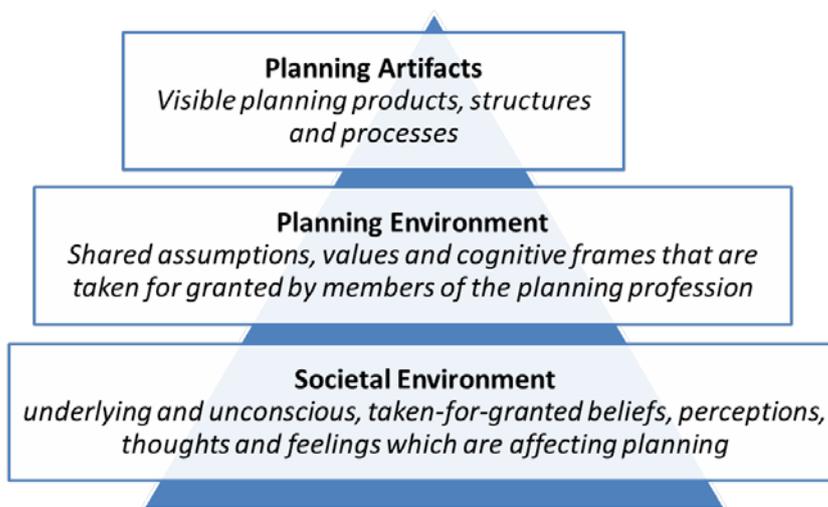


Abb. 19 Planungskulturpyramide (nach Knieling & Othengrafen 2009, eigene Darstellung)

Planungsartefakte

Die gebauten Siedlungsstrukturen sind das Ergebnis vorangegangener Planungsprozesse und damit der sichtbare, manifeste Ausdruck der Planungskultur (Tab. 2). Allerdings kann über die gebaute Umwelt nicht rekonstruiert werden, welche Bedeutungen und Vorannahmen diesen Strukturen zugrunde liegen, denn „visible artefacts are symbolic representations of a deeper level of cultural values“, die von „planning professionals“ auf eine bestimmte Weise umgesetzt wurden (Othengrafen 2012). Die Entscheidungen, wo welche Landnutzungen vorherrschen sollen, wo landwirtschaftliche Flächen vorkommen und wo die Siedlungsgrenzen gezogen werden, basieren auf ideologischen Vorannahmen und Zielsetzungen der PlanungsakteurInnen. Daraus entstehen Pläne in Form von bildlichen und textlichen Darstellungen, die in unterschiedlichem Abstraktionsniveau und Generalisierung die vorangegangenen Planungsprozesse abbilden.

Tab. 2 Planning Artefacts (Othengrafen 2012: 192)

Planning Artefacts	
Nature of distinctive visible urban structures	<ul style="list-style-type: none"> • architecture and physical structure • significant major land use function
Nature of planning systems	<ul style="list-style-type: none"> • degree of decentralisation • general structure of the planning system • administrative behaviour and decision-making structures • organisation of planning institutions
Nature of planning products	<ul style="list-style-type: none"> • scope of the plan • symbolic representations of spatial plans, including type of language and style of representation • degree of bindingness/commitment • target group the plan is aiming at

Planungsumfeld

Gruppen und Subkulturen haben ein mehr oder weniger bewusstes gemeinsames Verständnis ihres Aufgabenbereichs, was sich z.B. in ähnlichen Routinen, Blickwinkeln und Argumentationsweisen äußert (Tab. 3). Diese sind „powerful in their impact but invisible and to a considerable degree unconscious“ (Othengrafen 2012). Das findet sich auch in Friedmanns Erfahrungswissens (experiential knowledge) wieder (Friedmann 1967).

Die PlanungsakteurInnen haben durch ihre Ausbildung und beruflichen Tätigkeiten ähnliche Rahmenbedingungen erfahren und teilen sich daher auch bewusst und unbewusst Werte und Normen (Schein 2004: 32). Zu den bewussten Elementen zählen die Strategien, Ziele und Philosophien, die (zur gegenwärtigen Zeit) hinter den Planungsprozessen und -produkten stehen und auch zur Begründung gegenüber PolitikerInnen und der Gesellschaft dienen (Othengrafen 2012). Beispielsweise werden Konzepte zur nachhaltigen Entwicklung und Naturschutz oder Regionalentwicklung innerhalb der PlanerInnengemeinde vermittelt und fließen in einen Pool des Know-hows der Raumplanung.

Tab. 3 Planning Environment (Othengrafen 2012: 193-194)

Planning Environment	
Spatial planning's core mission	<ul style="list-style-type: none"> • contents of planning/highest values planning is aiming at • traditions and history of spatial planning
Policy frames and policy making	<ul style="list-style-type: none"> • ways of decision-making (pragmatic – scientific-rational, or chaotic-emotional) • consideration of relevant information (statistical data or visual data, empirical or scientific data, maps or texts) • involvement of actors (relationship politicians – experts) • communication and participation
Nature of planning	<ul style="list-style-type: none"> • self-conception of spatial planning (space as public good or individual space?) • perception of planning in society

Gesellschaftliches Umfeld

Darunter liegen grundlegende unbewusste Werthaltungen der Gesellschaft, die im Zuge der gesellschaftlichen Sozialisation weitergegeben werden und über die als „faits sociaux“ grundsätzlich ein Konsens herrscht, wie die grundsätzliche Anerkennung gesellschaftlicher Institutionen und des Rechtssystems, sowie grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen. Diese ändern sich in einer Gesellschaft nur sehr langsam und sind auch empirisch schwer zu erheben (Tab. 4).

Abgesehen von der Erstellung von Plänen erfüllen Planungsprozesse weitere, implizite Funktionen für das politische System. Jede Art von Planung ist Ausdruck von gewissen Werthaltungen und Zielen, die sich in der gebauten Umwelt widerspiegeln.

Die Möglichkeit, mithilfe von Planungsinstrumenten politische Entscheidungen in der gebauten Umwelt zu verankern hängt laut Friedmann von mehreren Faktoren ab (Friedmann 1967):

1. das Bewusstsein einer Gesellschaft über ihre Ziele,
2. und der Grad des Konsens darüber,
3. die Forcierung der Ziele vonseiten der PolitikerInnen und SchlüsselakteurInnen,
4. dem Grad der erwarteten Effektivität, d.h. Zielerreichung durch Planung und
5. allgemein dem Vertrauen einer Gesellschaft in technische Lösungen im Gegensatz zu rein politischen Lösungen.

Tab. 4 Societal Environment (Othengrafen 2012: 195)

Societal Environment	
Nature of time	<ul style="list-style-type: none"> • orientation towards time (past, present or future) • uncertainty avoidance (tradition vs. innovation) • long-term orientation or short-term orientation
Nature of nature	<ul style="list-style-type: none"> • environmental awareness • application of nature in planning
Nature of welfare state	<ul style="list-style-type: none"> • different concepts of justice • different socio-economic/-political societal models
Nature of society	<ul style="list-style-type: none"> • emotional orientations and relations (solidarity, highest values the society is aiming at) • degree of individualistic thinking in a society

Tab. 2-4 stellen das sehr umfassende Rahmenkonzept zur Analyse der Planungskultur nach Othengrafen dar. Die Ebene der rechtlichen Rahmenbedingungen, des Entscheidungsumfelds, der PlanungsakteurInnen und der formellen Planungsinstitutionen wurden in vielen Bereichen untersucht, da sie die manifeste Ebene der Planungsartefakte darstellen. Ebenso werden oft klischeehaft die grundlegenden Werte einer nationalen Kultur herausgestrichen, wie beispielsweise die Genauigkeit der Deutschen (Othengrafen und Reimer 2013). Die dazwischenliegende Ebene des planning environments als die Subkultur der PlanungsakteurInnen und „Berufsethos“

ist allerdings die spannendste, da sie sich mit der direkten Umsetzung von kulturell eingebetteten Entwicklungs- und Planungszielen befasst. Nicht nur die einzelnen Ebenen mit ihren Aspekten sind zu bedenken, sondern insbesondere auch die Beziehungen zwischen den Ebenen. Weichhart legt den Fokus auf die Verbindung zwischen der Ebene der Planungsartefakte und der Ebene des Planungsumfelds. Forschung soll analysieren, „[w]ie die Akteure der raumbezogenen Planung miteinander und mit den Planungsobjekten umgehen, welche Institutionen (habitualisierte Formen des Handelns) und Organisationen für den Vollzug der Planung eingesetzt werden und welche Planungs doktrinen mit welchen Begründungen konstituiert und wirksam werden.“ (Weichhart 2008).

Für mich liegt der Fokus auf der Verbindung der Planungsprodukte mit dem Problem- und Aufgabenverständnis auf Ebene des Planungsumfelds. Im Folgenden wird für den analytischen Zugang zu Problem- und Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen sowie Änderungen in der Planungskultur der operationalisierbare Governance-Ansatz diskutiert.

4.3. Institutionelle Dynamiken im *planning environment*

Zur Analyse der Veränderung einer Planungskultur bedarf es eines greifbaren Verständnisses von AkteurInnen und Institutionen, das heißt Regelsystemen, welche die Handlungen der AkteurInnen leiten. Planungskulturen ändern sich wie auch die gesellschaftlichen Kulturen, in die sie eingebettet ist, entweder durch externe Einflüsse und/oder durch politökonomische Veränderungen im Land. Zusätzlich ist ein Wandel der Planungspraxis durch technologische Innovationen, demographische Veränderungen, das Auftauchen neuer oder das in-den-Vordergrund-Rücken bestehender Probleme möglich (Sanyal 2005a).

Eine durch endogene Faktoren initiierte Veränderung der Planungskultur ist beispielsweise die Einführung neuer Raumplanungsinstrumente, wenn Problemstellungen mit dem bestehenden Instrumentarium nicht gelöst werden können. Exogene Faktoren sind Umwelteinflüsse wie z.B. Naturkatastrophen infolge von Klimawandel aber auch Einflüsse von anderen Ländern und deren Planungssystemen. Die EU hat mit dem European Spatial Development Programme (ESDP), mit Rahmenrichtlinien und Förderprogrammen die Möglichkeit, Richtungen vorzugeben und mithilfe von Richtlinien und Verordnungen die Planungspraxis auf lokaler Ebene entscheidend zu verändern.

Der Input und der Output eines Planungssystems sind klar eingrenz- und erforschbar, die Black-box des *throughputs*, des konkreten internen Ablaufs der Planungspraxis, ist allerdings nach wie vor weitgehend unklar (Healey 2006: 304). Planungsstile, Governance-Strukturen, Kommunikationsmuster, Machtgeographien und Framing-Prozesse greifen als Querschnittsthemen einer Planungskultur ineinander und müssen gezielt analysiert werden (Reimer 2013). Mario Reimer argumentiert, dass es voreilig ist, eine neue Planungskultur auszurufen, bleiben doch viele institutionelle Gegebenheiten bestehen und unverändert (Reimer 2013). Es entsteht eine hybride government/governance-Konfiguration aus traditionellen Politik- und Planungsinstitutionen mit neuen Steuerungsformen, wo AkteurInnen aus der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft

mitwirken (Swyngedouw 2005). Dabei ist speziell das Verhältnis zwischen informellen und formellen Planungsinstitutionen von Bedeutung. Mario Reimer schlägt vor, sich aus der Governance-Forschung Anleihen für eine kontextbezogene und gleichzeitig vergleichende Untersuchung zu holen, da der Einfluss einzelner AkteurInnen in Planungsentscheidungen und „geographies of power“ in Planungskulturansätzen oft außer Acht gelassen werden (Reimer und Blotevogel 2012).

4.3.1. Neuer soziologischer, akteurszentrierter Institutionalismus

Die methodologische Grundlage von Governance-Ansätzen ist der neue soziologische Institutionalismus, mithilfe dessen sich verändernde Regelungssysteme nachvollzogen werden können. Dem soziologischen Institutionalismus liegt ein soziologisches Verständnis von Institutionen zugrunde. Unter Institutionen werden formelle und – im Gegensatz zu bestehenden Ansätzen des Institutionalismus – auch informelle Regelwerke verstanden, die für die PlanungsakteurInnen handlungsleitend wirken. Sie bewegen sich im Kontext des jeweiligen institutionellen Milieus. Das heißt innerhalb “the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture and political actors” (DiGaetano und Strom 2003: 363).

Über Flüsse von materiellen Ressourcen, von autoritativen Ressourcen bzw. Macht und über Flüsse von Ideen, Werten und Vorstellungswelten bauen sich Interaktionen und Verbindungen zwischen den AkteurInnen der Gesellschaft auf. Diese Flüsse folgen einer Regelmäßigkeit, haben eine Routine, welche für die AkteurInnen handlungsleitend und als strukturelle Kraft wirkt, sodass sie selbst an die Struktur angepasst handeln und dadurch wiederum Gegebenes verstärken. Das bezeichnet Giddens als Dualität der Struktur (Giddens 1988). Hier dient der Ansatz zur Ergänzung des vorher beschriebenen (semi-)statischen Kulturansatzes von Gullestrup, um Planungskultur um dynamische Veränderungs- und Lernprozesse zu erweitern. Zur Veränderung bestehender Strukturen bedarf es AkteurInnen, die entsprechend veränderte Interaktionsbeziehungen herstellen und soweit institutionalisieren, dass diese längerfristig stabil bleiben können. AkteurInnen setzen einen bewussten Schritt zur Veränderung, mobilisieren materielle, Macht- oder argumentative/symbolische Ressourcen und entwickeln neue Praktiken der Herangehensweise, die sich etablieren können. Im letzten Schritt verändern sich die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Normen und Werte (Healey 2006: 304). Das heißt, neue Konzepte müssen die bestehenden bewussten oder als selbstverständlich erachteten Handlungspraktiken infragestellen, „‘jump’ boundaries and ‘break through’ resistances, involving implicit and explicit struggles“ (Healey 2006: 305).

Scharpf und Mayntz entwickeln ursprünglich in einem politikwissenschaftlichen Umfeld daraus den Ansatz des *Akteurszentrierten Institutionalismus* zur Analyse von individuellen Handlungen bezogen auf die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen (Scharpf 2000). Zentrale Einflussfaktoren der institutionellen Regelsysteme auf das Handeln der AkteurInnen sind:

- Handlungsressourcen (u.a. Macht, finanzielles, Human- und Sozialkapital),
- Handlungsorientierung (eigennützig, kooperativ und kompetitiv) und Handlungslogiken (traditional, affektual, wert- oder zweckrational)²,
- AkteurInnenkonstellationen und Interaktionslogiken.

Seither gewinnt die Perspektive auf diese Analysekategorien auch in der Raumplanung zur Erforschung von strategischen, kooperativen Planungsprozessen an Bedeutung. Damit kann insbesondere die dynamische Zusammenarbeit in politischen, planerischen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen AkteurInnenkonstellationen, so genannten Governance-Settings untersucht werden.

Mit dem Ansatz des soziologischen Institutionalismus (Reimer 2013, Reimer und Blotevogel 2012, Healey 2006) können planungskulturelle Lern- und Veränderungsprozesse auf Basis des Giddenschen Verständnisses des wechselseitigen Verhältnisses von Struktur und Handlung erklärt werden.

4.3.2. Veränderungen von Planungskultur(en)

Lokale Handlungstraditionen basieren auf Routine und ändern sich nur sehr langsam, entweder durch starken Druck von außen sich anzupassen (wie z.B. in Zeiten der Wirtschaftskrise) oder in Situationen, in denen ein von Alltagsroutinen losgelöstes, flexibles Handeln von den Beteiligten als sinnvoll erachtet wird. Das kann beispielsweise durch Anreizprogramme von außen befördert werden, insbesondere dann, wenn dadurch eine längerfristige Änderung des Planungshandelns erwirkt werden soll. Wenn Handlungstraditionen infrage gestellt und neue Zugänge ausprobiert werden, öffnet sich ein „window of opportunity“, indem die PlanungsakteurInnen generell stärker Lernprozesse durchlaufen, die in der Folge zu anderen Problemwahrnehmungen und -umsetzungen führen kann (Reimer und Blotevogel 2012).

Lernprozesse in der Planungspraxis

Die Veränderung der Planungskultur ist als individueller und kollektiver Lernprozess zu beschreiben. Planungskulturen reagieren in unterschiedlichem Maße auf externe Einflüsse und können ihr Planungssystem an veränderte Gegebenheiten mehr oder weniger flexibel anpassen (Othengrafen und Reimer 2013). Unter welchen Bedingungen finden Lernprozesse statt, die zu einer Veränderung der Problemwahrnehmung in der Planungspraxis führen?

Fürst 2006 unterscheidet zwischen instrumentellem und strukturellem Lernen. Bei Ersterem passen sich die Planungspraxis und das -instrumentarium an ein bestehendes Problem an. Das strukturelle Lernen bezieht sich auch auf dahinterliegende Werthaltungen, Machtverhältnisse und Ideologien „and hence is highly political“. Die Planungskultur kann durch die im Planungssystem als möglich festgelegten Vorgehensweisen verändert bzw. beeinflusst werden, z.B. kann

² Hier unterschieden nach den idealtypischen Handlungsmotiven nach Max (M. Weber 1985), im Original wird zwischen Homo oeconomicus und Homo sociologicus unterschieden.

über einen Beschluss des Landtages das Raumordnungsgesetz geändert werden. Hingegen können die dahinterstehenden Einstellungen der PlanungsakteurInnen nur schwer direkt beeinflusst werden. Reimer und Blotevogel fragen, ob sich diese kulturellen Eigenheiten überhaupt grundsätzlich wandeln können.

„To illustrate this point: though it is fairly easy to identify new governance arrangements, new actors and new discursive rationales in spatial planning endeavours, these manifest changes will not tell us anything about the non-manifest and hidden interests, roles and positions “behind the scenes” and about the reasons why actors work together in new networks.” (Reimer 2013).

Dabei werden oft bestehende Raumplanungskonzepte transformiert und in neuer Form eingebaut, so wurde beispielsweise in der empirischen Studie von Reimer das Konzept des Grüngürtels erstmals auf regionaler Ebene umgesetzt, existierte jedoch auf lokaler Ebene als etabliertes Konzept. Durch „remembering, borrowing and sharing“ von Planungstechnologien entstehen spezifische lokale Herangehensweisen und Planungskulturen (Lowndes 2005).

Institutionelle Veränderungen können nur zum Teil vorausschauend intentional geplant werden. Viele Auswirkungen ergeben sich in der konkreten Umsetzung ungeplant und entfalten weit- oder weniger weitreichende Wirkungen und lösen weitere Entwicklungen aus. Beispielsweise wurde im Zuge der Masterplanerstellung erkannt, dass das bestehende finanzielle Fördersystem für Nachhaltigkeitsmaßnahmen ungeeignet war, um die ausgeschriebenen Projekte zu fördern. Das Fördersystem wurde erneuert (Reimer 2013). Bezeichnenderweise formuliert Reimer die Wirkung des Masterplans in personifizierter Form:

“In this sense, the master plan challenges existing formal rules and procedures, such as the regional spatial structure plan in force for the administrative district of Cologne or the state development plan.” (Reimer 2013).

Levin-Keitel (2015) argumentiert dafür, mithilfe einer planungskulturellen Untersuchung ein tieferes Verständnis dafür zu entwickeln, wie innovative Lernprozesse und gemeinsame Zusammenarbeit möglich sind und zustande kommen. Am Beispiel einer integrierten Planung von städtischen Flusslandschaften untersuchte sie die Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume der PlanungsakteurInnen in einem kooperativen Planungsverfahren. Sind die Beziehungen in einem Planungsvorhaben noch wenig gefestigt, zeigt sich, dass viel Zeit in Teambuilding-Prozesse, Verständigungsprobleme und Projektmanagement fließt. In einem bereits etablierten Setting liegt der Fokus der PlanungsakteurInnen auf dem Output des Prozesses (Levin-Keitel 2015). Das heißt, das Ergebnis von veränderten Strukturen in Lernprozessen muss offen gehalten werden.

Veränderung der Ebenen der Planungssysteme

Durch die Kompetenzverteilung in Österreich gibt es kein umfassendes Programm zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen, denn diese sind auf mehreren Ebenen geregelt. Das führt zu einer „fragmentierten“ Politik, die für viele Umweltthemen charakteristisch ist. Das Verhältnis zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften ist auch Veränderungen unterworfen und soll daher untersucht werden.

Reimer und Blotevogel plädieren dafür, sowohl die zum Verständnis notwendigen Planungssysteme als auch die kontextspezifische Planungspraxis auf lokaler Ebene zu untersuchen (Reimer und Blotevogel 2012). In Vergleichsstudien beschränken sich viele Ansätze darauf, v.a. die Strukturen des Planungssystems d.h. rechtliche und administrative Charakteristiken eines Staates zu untersuchen. Planungskulturelle Ansätze sind allerdings insbesondere auf der Mikroebene spannend, da sich konkrete Planungspraktiken hier abzeichnen. Selbst wenn auf europäischer Ebene ein Harmonisierungsprozess der Planungspraktiken abläuft, der durch ähnliche ökonomische Ausgangslagen bedingt ist, bleiben auf lokaler Ebene die Planungspraktiken „more or less successfully adapted to and reflecting local conditions“ (Friedmann 2005). Planung hängt stark von der Situationswahrnehmung und -interpretation der beteiligten AkteurInnen ab und kann so selbst auf großem Maßstab sehr unterschiedlich ausgeprägt sein (Reimer und Blotevogel 2012).

Im Zuge der Globalisierung und Individualisierung von Politiken wird der Handlungsspielraum von klassischen modernen politischen Institutionen eingeschränkt und von anderen Logiken infrage gestellt. Hajer (2003) konstatiert ein „institutional void“, d.h. einen Zustand der De-Institutionalisierung, wo keine bestehenden Regelsysteme auf eine Problemstellung anwendbar sind. Drei Prozesse leiten den Abbau etablierter politischer Institutionen an:

- Externalisierung staatlicher Aufgaben durch Deregulierung und Privatisierung
- Up-scaling von staatlichen Aufgaben zu supranationalen Institutionen, z.B. EU.
- Down-scaling von staatlichen Aufgaben auf lokale Ebene.

Im Schritt des Down-scalings öffnen sich die Handlungsmöglichkeiten lokaler politischer AkteurInnen. Gleichzeitig besteht aufgrund beschränkter Ressourcen die Notwendigkeit, Kooperationen mit wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen AkteurInnen einzugehen und damit die demokratische Legitimität und die Verfolgung von Gemeinwohlinteressen zu gefährden. Es ergibt sich eine „greater local differentiation combined with a desire to incorporate new social actors in the arena of governing“ (Swyngedouw 2005).

Es ist allerdings zu klären, in welcher Weise Planungsrealität durch Gesetze bestimmt wird oder bestimmt sein kann (Othengrafen und Reimer 2013). Die Rechtssoziologie beschäftigt sich u.a. mit der Einführung einer effektiven Jurisprudenz, in der die sozialen Normen direkter in juristische Normen übersetzt werden. Die Rechtsordnung wirkt keineswegs direkt auf die gesellschaftliche Realität, sondern wird erst übersetzt (M. Weber 1985).

Bedeutung der Sprache

Ein wesentlicher Teil einer Kultur ist die Sprache. Planungsprozesse sind kommunikative Prozesse und arbeiten mit unterschiedlichen Formen der Kommunikation. Die Kommunikation der AkteurInnen ist beeinflusst von unterschiedlichen Handlungsspielräumen, Interessenslagen und Werthaltungen. Eine Vermittlung zwischen den AkteurInnen ist notwendig, um das Wissen der Beteiligten nutzen und effektiv planen zu können (Gullestrup 2009).

Venturi (2008) verdeutlicht die Verbindung der deutschen Sprache mit den Tätigkeiten von PlanungsakteurInnen anhand der Präpositionen in den Verben:

- „-Ur-planer: verteilen, verhandeln, verwalten...*
- P.P.P. Beschäftigte: aufbauen, aufwerten, aufarbeiten...*
- Physical Planners: entfalten, entfremden, entwerten...*
- Stadtpolitiker: umschichten, umgestalten, umbesetzen....“*

Die Sprache und Handlungen von PlanungsakteurInnen sowie die Planungsprodukte formen die gebaute Umwelt und die Bevölkerung eines Gebietes und schreiben eine zukünftige Entwicklung vor. Das heißt sie erzählen Narrative, entwickeln Geschichten in einer Gesellschaft (Sandercock 2003).

Reimer (2013) unterstreicht Friedmanns Einteilung, dass technische Diskussionen und Pläne in der Raumplanung für PolitikerInnen, aber auch für die Zivilgesellschaft schwer verständlich sind. Stattdessen werden Visionen und Bilder der vorgeschlagenen Raumentwicklung benötigt. „The traditional means, an exchange of formal documents, has not proved spectacularly successful in the past. Strangely enough, most planners are probably still unaware of this.“ (Friedmann 1973: 20). Allerdings gehen bei einem zu starken Fokus auf die formelle Komponente von Kommunikation konzeptuelle Inhalte verloren. Jung und Schönwandt (2006: 366) fordern eine stärkere Betonung der Inhalte in der Raumplanung gegenüber Verfahren und kommunikativen Prozessen. Die bestehenden Dokumente zu Bodenschutz sind oft in einer öffentlichkeitswirksamen Sprache verfasst. Dabei gehen allerdings technische Umsetzungsschritte und Maßnahmenprogramme verloren.

4.3.3. PlanungsakteurInnen im Planungskulturansatz

Eine offene Frage ist, wie die PlanungsakteurInnen definiert sind und wer in der Sub-Kultur der (Boden-)Raumplanung berücksichtigt wird. Einerseits die Kerngruppe der professionellen RaumplanerInnen und PolitikerInnen, die den Raum über verbindliche Regelungen beeinflussen. Weiters die in kooperativen Planungsverfahren direkt eingebundenen AkteurInnen. Wie werden allerdings die GrundstückseigentümerInnen, die BewohnerInnen berücksichtigt, die durch ihre Praxen auch die Siedlungsstruktur mitbestimmen? Deren Planungsverständnis ist wiederum in gesellschaftliche Werte eingebettet, die das Verhalten der PlanungsakteurInnen beeinflussen. Allerdings handelt es sich dabei nicht nur um abstrakte Werte, sondern auch um konkrete Mitgestaltung. Planungskultur muss im Plural also als Planungskulturen begriffen werden, weil es

innerhalb einer Gesellschaft unterschiedliche Ansätze gibt, räumliche Fragen in der Praxis umzusetzen (Keller, Koch, und Selle 2006: 280, Sanyal 2005b). Jedoch wird in den vorgestellten Planungskulturansätzen nur wenig Bezug zur demokratischen Macht der Gesellschaft hergestellt. Sanyal erklärt das Fehlen der zivilgesellschaftlichen Akteure in den Analysen in der Einleitung des Sammelbandes: Zivilgesellschaftliches Bestreben, sich neben der politischen und ökonomischen Elite in Planungshandeln einzubringen, wurden nicht berücksichtigt, weil sie in den dominanten Planungspraktiken bisher eine geringe Rolle spielen (Sanyal 2005: 21). Gerade für ein dynamisches Verständnis von Planungskulturen ist es wichtig, erste Ansätze der Beteiligung, von Forderungen von Initiativen berücksichtigen und als mögliche Stoßrichtungen von Innovationen in der Planungspraxis sehen (Swyngedouw 2005). Partizipation ist geleitet von Machtverhältnissen, d.h. welche der ‚holder‘ sich beteiligen können, wird von der Koalition aus ökonomischer, soziokultureller oder politischer Elite bestimmt. Eine demokratische Legitimität ist damit oft nicht gegeben (Swyngedouw 2005).

Philippe C. Schmitter (2002) stellt in Tab. 1 die Legitimation zur Teilnahme an Entscheidungsprozessen unterschiedlicher AkteurInnen dar. Dieses grundlegende Selbstverständnis entscheidet auch maßgeblich darüber, wer an welchen Prozessen teilhaben kann und wie gewichtet wird. Bodenschutz ist derzeit sowohl auf Verwaltungs- als auch auf politischer Ebene abgesehen von den Fachgremien und in den datenverarbeitenden Bundesämtern ein Randthema und personell wenig besetzt.

Tab. 5 Definitionen von ‚holders‘ (Schmitter 2002)

<p><i>Right-holders</i> participate because they are members of a national political community</p> <p><i>Space-holders</i> participate because they live somewhere affected by the policy</p> <p><i>Knowledge-holders</i> participate because they have particular knowledge about the matter concerned</p> <p><i>Share-holders</i> participate because they own part of the assets that are going to be affected</p> <p><i>Stake-holders</i> participate because, regardless of their location or nationality, they might be affected by change</p> <p><i>Interest-holders</i> participate on behalf of other people because they understand the issues</p> <p><i>Status-holders</i> participate on behalf of other people because they are given a specific representative role by the authorities.</p>

Die Phase der Destabilisierung der politischen Institutionen ermöglicht neuen AkteurInnen aus der Zivilgesellschaft, Interessensverbänden, sozialen Bewegungen und privaten wirtschaftlichen AkteurInnen in dem politischen Gestaltungsprozess Einfluss zu nehmen, Stichwort Multi-Level Governance (Hajer 2003). Politische Entscheidungen werden damit zur Identitätspolitik der Gesellschaft und geben Antwort auf die Frage, wer wir sind und was wir wollen bzw. inwieweit wir darin kulturell übereinstimmen. Damit sind nicht die BürgerInnenbeteiligungsprozesse gemeint, die durch ihr Setting nur sehr eingeschränkte Form von Beteiligung ermöglichen. Die Prozessarchitektur „introduced in the 1970s and based on involving people in policy deliberation, training them to become effective citizens, is part of the problem“ (Hajer 2003). Die Voraussetzungen von (akademischen) Bildungshintergründen, Artikulationsfähigkeit und zeitlichen Ressourcen führen zu einer hohen sozialen Selektivität der Beteiligten.

4.4. Zwischenfazit

4.4.1. Vergleich der Planungskulturansätze

Im Vergleich der Planungskulturansätze zeigt sich, dass der Zugang sehr unterschiedlich ist und nicht immer explizit dargelegt wird (Fürst 2009). Die Ansätze unterscheiden sich insbesondere im Kulturverständnis und ihrem sozialwissenschaftlichen Theoriefundament, der zentralen Aspekte des Analysefokus und dem Ziel der Planungskulturforschung. Tab. 6 ist eine Gegenüberstellung der hier dargestellten Ansätze. Abseits der diskutierten Ansätze von Friedmann, Othengrafen, Sanyal, Reimer, Blotevogel und Healey positioniert sich Fürst in der Planungskulturbedebatte mit der Anwendung des akteurszentrierten Institutionalismus als Ansatz zur eingebetteten Untersuchung von Planungsprozessen.

Tab. 6 Gegenüberstellung der Planungskulturansätze (eigene Bearbeitung)

Mensch	Kulturverständnis	Analysefokus	Ziel der Planungskulturforschung
Friedmann	pragmatisch	Rationalitäten und Handlungsspielräume der AkteurInnen	effektive, radikale Planung durch Veränderung der AkteurInnenbeziehungen
Othengrafen	v.a. Gullestrup (semi-statisches Kulturmodell), am Rande Bourdieu (Habitus)	Unbewusste und bewusste Werthaltungen auf mehreren Ebenen erkennen	mehr Verständnis für kulturelle Unterschiede in Planungssystemen, Traditionen und Praktiken zu bekommen
Sanyal	postkoloniale, globalisierungskritische Debatte	Zusammenhang zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft	sozialer Wandel über kulturell sensible Raumplanung in einer globalisierten, neoliberalen Welt
Reimer, Blotevogel, Healey	Giddens (Struktur und Handeln)	Lernprozesse und Governance	kritische Analyse von Veränderungs- und Machtprozessen in der Planungspraxis

Es werden Aspekte des Governance-Ansatzes hinzugezogen, um explizit Machtprozesse (bezogen auf Ressourcen und AkteurInnen) in einem etablierten Framework berücksichtigen zu können. Denn trotz allem bleibt der Anspruch von Planungskulturforschungen meist fokussiert auf dem Verstehen und Rekonstruieren von der institutionellen, rechtlichen und strategischen Einbettung von Planung,

Kulturverständnis und Analysefokus

Reimer und Blotevogel (2012) kritisieren, dass das Konstrukt der Nationalkulturen mit einheitlicher Planungskultur in der Planungskulturforschung herangezogen wird, das gerade in Österreich durch die Kompetenz der Bundesländer nicht haltbar ist. Sanyal stellt sich ebenso gegen einen essentialistischen Kulturbegriff, der die Gefahr birgt, den Status quo der Planungspraxis als naturgegeben und statisch wahrzunehmen. „[T]here is no cultural nucleus or core planning culture“ (Sanyal 2005a). In dem jetzigen globalisierten Kontext ist die Planungskultur stark von den wechselseitigen Beziehungen und internationalen Regelungssystemen beeinflusst. Allerdings ist noch nicht klar, wie die Umsetzung einer Vergleichsstudie ohne territoriale Grenzziehungen möglich ist.

Der Vorteil des kulturellen Modell Gullestrups liegt in der übersichtlichen und umfassenden Einordnung der unterschiedlichen Segmente und Funktionen einer Gesellschaft und ordnet sich damit in strukturalistische Ansätze ein. Allerdings bleibt die Art und Weise der Handlungsfähigkeit der AkteurInnen offen. Der policy-analytische Ansatz der Action Frames und der Habitus von Bourdieu ergänzt das „culturalized planning model“, Othengrafens Analyse der Planungskultur legt allerdings keinen expliziten Schwerpunkt auf die Handlungsfähigkeit der PlanungsakteurInnen in der Planungspraxis. Entscheidungen sind ein Ergebnis der beteiligten AkteurInnen. Es ist laut Friedmann nicht möglich bzw. sinnvoll, in der Analyse der Planungskultur die Beiträge der AkteurInnen zu einer Entscheidung auseinanderzuhalten und eruieren, wer wie bei einer Entscheidung mitgewirkt hat. Diese Aussage lässt allerdings den Blick auf Machtaspekte und interessensgeleitete Politik außer Acht. Friedmanns Bezeichnung der Rationalitäten, die Ähnlichkeiten mit dem Habituskonzept haben, ermöglicht auch die kulturelle Eingebettetheit des Handelns klar einzubeziehen.

Der Ansatz des Neuen Institutionalismus basierend auf Giddens' Strukturationsmodell erweitert die Analyse um die konkrete Planungspraxis und inkludiert die Macht- und Lernperspektive in Planungsprozessen. Damit können dynamische Prozesse und Veränderungen viel klarer analysiert werden als beim semi-statischen Modell Gullestrups. Es dient zum Verstehen von sach- und prozessrationalen und akteursbasierten Aspekten, nicht allerdings von kultureller Einbettung und unbewussten Selbst- und Werteverständnissen. Über den Akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) werden Handlungs- und Interaktionsmuster analysiert. In dem Fall wird Planungskultur als Ersatz für den normativ aufgeladenen Governance-Begriff (Reimer 2013) verwendet oder jenem der Planungsstile (Fürst 2009). Die Dualität zwischen Struktur und Handeln von Giddens drückt sich in der Unterscheidung zwischen formellem Planungssystem und lokaler Planungspraxis aus. Die Verbindung zwischen den beiden Aspekten ist allerdings noch nicht ausreichend erforscht. Die Lernprozesse finden zwischen Mikro- und Makroebene, zwischen formellen und informellen Institutionen statt und werden durch sich etablierende Handlungen und Interaktionen ermöglicht.

Zentrale Aspekte und Ziele der Planungskulturforschung

Die formulierten Ziele und Erwartungshaltungen an den Planungskulturansatz reichen von einer ethnographisch fundierten Analyse der kulturellen und gesellschaftlichen Einflussfaktoren von Traditionen und Praktiken in Planungsprozessen und Planungssystemen bis zur Veränderung von AkteurInnenbeziehungen. Dabei geht es um die Verbesserung von Kommunikations- und Planungsprozessen und von interkulturellem Verständnis (Galler & Levin-Keitel 2016), andererseits um die explizit normative Positionierung von PlanerInnen, um sozialen Wandel durch Planung herbeizuführen (Friedmann 1987, Sanyal 2005a). Da das Konzept als Analyserwerkzeug aus dem Planungstheoriediskurs heraus entstanden ist, wird es von einigen explizit nicht normativ verwendet (Galler & Levin-Keitel 2016, Othengrafen 2012). Friedmann spricht hingegen in seinem Ansatz des *radical planning*s von dem sozialen normativen Anspruch, den Planung seiner Meinung nach umsetzen soll. Die PlanerInnen besitzen eine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft, diese Veränderungen durch ihre „forms of thought“ (Friedmann 1967) zu initiieren. Um der Krise der Planung entgegenzuwirken plädiert er dafür, die Entscheidungsmacht in Planungsprozessen auch in die Hände der Zivilgesellschaft zu legen (Friedmann 1987).

Die kritische Frage nach Macht- und Ressourcenverteilung findet in Othengrafens und Fürsts Diskussion über die Kompetenzverteilungen und die institutionellen Rationalitäten statt. Globalisierungskritische Ansätze vertreten Friedmann und Sanyal, die einen normativen Fokus auf das Zusammenspiel von Markt, Staat und sozialen Institutionen legen. Die Governanceperspektive zeichnet sich durch ein explizites Einbeziehen der Einflussmöglichkeiten von wirtschaftlichen, staatlichen Institutionen und SchlüsselakteurInnen aus. Damit sollen Veränderungs- und Machtprozesse in der Planungspraxis analysiert werden können. Der Einfluss von einzelnen AkteurInnen spielt in klassischen Planungskulturansätzen eine untergeordnete Rolle, weil sich dieser in den tieferen kulturellen Schichten, die sich nur langsam ändern, wenig abzeichnet.

4.4.2. Mehrwert des Planungskulturansatzes

Es gibt grundsätzlich einen kleinsten gemeinsamen Nenner in der Planungskulturdebatte über den Mehrwert des Ansatzes. Der Mehrwert wird jedoch durch die uneinheitliche Verwendung des Begriffs eingeschränkt. Auch in dieser Arbeit werden mehrere Ansatzpunkte zusammengefügt, um passgenaue Analysekategorien für die themenspezifische Untersuchung zu erstellen. Der Planungskulturansatz eignet sich dafür, die Planungspraxis hinsichtlich Bodenschutz zu reflektieren. Die Rationalitäten bzw. Handlungsmaxime der beteiligten PlanungsakteurInnen sind in ihrem gesellschaftlichen Kontext viel klarer zu verstehen. Mithilfe der kulturellen Einbettung der Analyse können Planungsprodukte als Produkte von bestehenden Routinen verstanden werden, die in weiterer Folge auch wieder Veränderungsprozesse durchlaufen können.

Inwieweit sind die unterschiedlichen Ansätze miteinander vergleichbar? Welche Aussagekraft haben die Analysen? Diese Fragen müssen noch geklärt werden. Dennoch können durch die empirische Umsetzung dieser planungstheoretischen Perspektive neue Einsichten über kulturelle

Faktoren in Planungsprozessen gewonnen werden und damit besonders auch in interkulturellen Projekten mehr Verständnis entwickelt werden.

Ethnografie als planungstheoretische Untersuchungsmethode

Der *ethnographic turn* in der Planungstheorie spiegelt sich in neuen kulturwissenschaftlichen Zugängen zur gelebten Planungspraxis wider (Flyvbjerg 2004, Forester 1993). Wichtig hierbei ist die Unterscheidung von Othengrafen, der seine Perspektiven in der Forschung deutlich macht. Dazu greift er auf das Kategorienpaar emisch und etisch zurück. Emisch bezeichnet den Blick eines Insiders auf eine Kultur, dessen lokale Handlungspraxen und Wahrnehmung. Für die Analyse werden ethnographische Methoden angewandt, Dokumente analysiert und Interviews mit den beteiligten PlanungsakteurInnen durchgeführt, also dichte Beschreibungen des lokalen Kontexts erstellt und damit versucht, die Blackbox des Planungshandelns zu öffnen und zu verstehen (Sanyal 2005a).

Dabei ist nicht zu vernachlässigen, dass die AkteurInnen selbst auch bereits ihr eigenes Handeln reflektieren und als „deliberative practitioner“ (Schön und Rein 1994) eine kritische Analyse ihres Handelns betreiben. Daher soll die Planungstheorieforschung diese „practice stories“ nützen, um Ergebnisse auf die Frage zu bekommen, wie im Spielfeld agonistischer Interessensgegensätze praktische und kreative Lösungen gefunden werden können (Forester 2012)). Eine Sammlung dieser Profile wurde auf einer Website angelegt und kann u.a. als ethnographisches Forschungsmaterial zur Analyse der Planungspraxis dienen (Forester u. a. 2005). Diese sollen auch politischen, aktivistischen und PlanungsakteurInnen aus der Praxis neue Einsichten in das Feld geben und nicht in einer Sprache verfasst sein, „that we would be embarrassed to show to, or share with, a great many critical activists whose intelligence and insights we respect“ (Forester 2012).

Die Gefahr ist, dass diese emische Perspektive auf rein „anecdotal and somewhat unscientific evidence“ basiert und damit die Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar sind (Reimer und Blotvogel 2012). Deshalb wird sie von einer etischen Perspektive ergänzt. Diese ist der Blick von außen, bei dem mithilfe von Kategorien- und Denksystemen der/die BeobachterIn das lokale Planungshandeln betrachtet. Hier werden die aus der Literatur abgeleiteten Kategorien verwendet, um Teile der Planungskultur gezielt analysieren zu können. Ziel der etischen Perspektive ist eine systematische wissenschaftliche Darstellung der Planungskultur und die bessere Vergleichbarkeit von Studien (Othengrafen 2012). Diese Brille ermöglicht auch, Routinehandeln infrage zu stellen und Ideologien, Paradigmen und vorgegebene Sachzwänge kritisch zu reflektieren.

Mehr Verständnis für die Planungspraxis in (interkulturellen) Projekten

Bei der Analyse von grenzüberschreitenden INTERREG-Projekten im Rahmen des CULTPLAN-Forschungsprojektes zeigte sich, dass die explizite Berücksichtigung von Kultur praktische Vorteile hat. Werden Kultur bzw. kulturelle Unterschiede „als Ressource und nicht als Problem wahrgenommen“, könne das gegenseitige Verständnis und das soziale Kapital im Projektteam erhöht werden (During u. a. 2007). Üblicherweise nehmen kulturelle Verständigungsschwierigkeiten viel Zeit und Energie in Anspruch. Das bezieht sich nicht nur auf internationale Projekte, sondern auch und noch viel häufiger bei interdisziplinären Projektteams. Raumplanung ist ein Feld, das mit seinen Nachbardisziplinen und anderen Subkulturen zusammenarbeitet (Othengrafen und Reimer 2013). Der Mehrwert eines planungskulturellen Verständnisses ist es, diese Prozesse explizit und zu früheren Zeitpunkten im Projekt zu erkennen und bewusst zu gestalten (During u. a. 2007, Galler und Levin-Keitel 2016, Friedmann 2005).

Hinterfragen von gesellschaftlichen Einstellungen in Planungsprozessen

Durch die Einbeziehung der Werthaltungen sowohl in ihrer manifestierten als auch in ihrer unbewussten Ebene können Planungspraktiken reflektiert werden und ein differenziertes Verständnis für den Einfluss von gesellschaftlichen Meinungen in den Handlungsspielraum von PlanungsakteurInnen gefunden werden. Othengrafen bezeichnet diese naturalisierten Grundwerte als „taken for granted“ Einstellungen im *societal environment*, die sich nur langsam (wenn überhaupt) ändern können und grundlegend aber auf unbewusste Art und Weise die Planung beeinflussen. Sanyal (2005a: 23) plädiert dafür, Konzepte und Paradigmen, die in einer Gesellschaft vorherrschend sind, kritisch zu betrachten, um einer Naturalisierung der Begründungsmuster zu entkommen. Zum Beispiel äußert sich neoliberale Politik in der Planung oder Globalisierung durch die Vernetzung und Bewegung von Kapital, Waren, Ideen und Menschen. Die damit einhergehende Effizienzrhetorik muss hinterfragt werden. Die Ebene des *planning environments* ist ein Zusammenspiel aus manifester Kultur und gesellschaftlichen Werten und daher über bewusstes Handeln vonseiten der PlanungsakteurInnen beeinflussbar.

4.5. Analysekategorien für die Umsetzung von Bodenschutzplanungen

Es zeigt sich, dass Bodenschutz vorwiegend ein Umsetzungsproblem ist, das in der politischen Planungspraxis begründet liegt. Aufgrund der in der Einleitung beschriebenen Datenlage werde ich mit dieser Arbeit nicht die bereits oft aufgezeigten Problemlagen der rechtlichen Rahmenbedingungen untersuchen sondern die Umsetzungspraxis. Mein Verständnis des Planungskulturansatzes setzt an dem von Flyvbjerg (2002) verwendeten altgriechischen Begriff Phronesis an. Phronesis bedeutet jenes handlungsleitende Wissen, das auf einer fundierten Kenntnis der kontextspezifischen Werte- und Wahrheitsvorstellungen sowie der dynamischen Machtverhältnisse beruht, welches in Sozialwissenschaften das grundlegende Forschungsinteresse sei. Phronesis unterscheidet sich vom abstrakten verallgemeinerten Wissen (*epistémé*) und dem technischen,

handwerklichen Know-how (techné) und soll Erkenntnisse für die praktische Umsetzung bieten „as opposed to questing after the ghost of an abstract knowledge of law-like processes“ (Flyvbjerg, Landman, und Schram 2012: 19). Die starke Betonung von techné und epistemé ist insbesondere in der Planungstheorie evident (Flyvbjerg 2002, Flyvbjerg 2004). Ziel von planungskulturellen Untersuchungen ist im Sinne einer phronetischen Sozialwissenschaft hingegen ein tieferes Verständnis von lokalen Planungsprozessen zu entwickeln und im Zuge dessen als allgemein gültig anerkannte Konzepte zu hinterfragen.

Abgeleitet von den bereits beschriebenen empirischen und theoretischen Planungskulturansätzen entwickle ich im Folgenden etische Analysekatogorien, die dazu dienen, einen fokussierten Blick auf das Verständnis von Boden zu werfen. Die drei Ebenen von Othengrafen (2012) dienen mir als Grundgerüst und geben Klarheit darüber, welche Aspekte der Planungskultur angesprochen werden. Die Grenze zwischen der sichtbaren Ebene der Planungsartefakte und des Planungsumfelds ergibt sich damit aus dem verwendeten Material: Die manifeste Ebene der Planungskultur wird durch die Dokumentenanalyse der Pläne, Programme und Gesetze erhoben, jene des darunter liegenden „taken for granted“ (Othengrafen 2012) Problemverständnisses der PlanungsakteurInnen anhand der Interviews. Die Ebene des *societal environments* wird weitgehend außer Acht gelassen, da dieses eines umfangreicheren methodischen Ansatzes bedürfte.

Die Analysekatogorien sind in dem Schema (Tab. 7) dargestellt. Ausgehend von den Planungsdokumenten, d.h. der manifesten Planungskultur werde ich die Schnittstelle zwischen der symbolischen Repräsentation von Planungsartefakten, PlanerInnen und PolitikerInnen beleuchten. Folgende drei Analyseebenen werden hierzu verwendet:

1. Planungsartefakte: Die Ziele, Inhalte und Planungsinstrumente der Planungsartefakte zählen zur sichtbaren Ebene. Bodenraumplanung wird bestimmt durch die Art und Weise, wie ein Problemfeld definiert und operationalisiert wird. Wie zielen Planungsprodukte darauf ab, Bodenversiegelung zu vermeiden? (Kapitel 5).
2. Planungsumfeld: Für die Umsetzung spielt das Problem- und Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen eine besondere Bedeutung. Deren implizite Annahmen und als selbstverständlich erachtete Bedeutungen sind Forschungsgegenstand dieser Arbeit. Die Umsetzung dieser Pläne hängt vom politischen Willen ab. Bodenschutz ist nur möglich, wenn sich PolitikerInnen und die beteiligten PlanungsakteurInnen Bodenschutz als Ziel setzen und sich dafür entscheiden, bestehende Freiflächen zu erhalten (Kapitel 6).
3. Synthese: Die Synthese der beiden Analyseebenen führen zur Diskussion der Fragen, was in Bezug auf die Pläne/Programme umgesetzt wird. Zentrale Aspekte, die dabei berücksichtigt werden, sind das Zusammenspiel der Ebenen in unterschiedlichen Institutionen, Maßstäben, Gebietskörperschaften und Arenen, in denen Bodenschutz thematisiert wird und der Wissensaustausch zu Bodenschutzplanungen stattfindet. (Kapitel 7)

Schlussendlich werden Entwicklungsrichtungen einer effektiveren Bodenschutzplanung unter Berücksichtigung der gegebenen planungskulturellen Möglichkeiten und Grenzen skizziert.

Tab. 7 Analyseschema der Planungskultur(en) des Bodenschutzes (eigene Bearbeitung und Darstellung)

Analyseebenen	Kategorien	Fragestellungen
PLANUNGSA RTEFAKTE Ziele, Maßnahmen und Handlungsempfehlungen (Kapitel 5)	Entstehungszusammenhang	Was war der Handlungsanlass zur Erstellung der Dokumente?
	Definitionen und Ziele	Wie wird der Bodenbegriff in den Dokumenten verwendet? Welche grundlegenden raumplanerischen Ziele sind festgeschrieben dahinter?
	Instrumente & Maßnahmen	Welche Instrumente und Maßnahmen stehen den AkteurInnen für die Bodenschutzplanung zur Verfügung? Wie wird Boden darin geschützt?
PLANUNG SUMFELD Problem- und Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen (Kapitel 6)	Problem- und Planungsverständnis	Welche Kompetenzen liegen vor? Auf Basis welcher Datengrundlage werden Entscheidungen getroffen? Mit welchen Rationalitäten wird für Bodenschutzplanung argumentiert?
	Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen	Wo sehen die AkteurInnen ihre Handlungsmöglichkeiten? Was sind Hindernisse in der Umsetzung? Welche Handlungsstrategien entwickeln die PlanungsakteurInnen?
	Zusammenarbeit der PlanungsakteurInnen	Welche AkteurInnen und Institutionen sind wie beteiligt? Wie arbeiten sie mit anderen PlanungsakteurInnen zusammen?
SYNTHESE Umsetzungsprozesse als Zusammenspiel von PlanungsakteurInnen und Planungsartefakten (Kapitel 7)		Auf welchen räumlichen Ebenen setzen die Lösungsansätze an? Welche Veränderungen sind erkennbar? Was wäre für eine effektive Bodenschutzplanung notwendig?

5. Planungsartefakte der Bodenschutzplanung

„In dealing with land issues, we are denied easy answers. (...) We must conceive of land policy as a constant effort to achieve polyrationality.“ (Davy 2012: 33).

In diesem Kapitel wird die sichtbare Ebene der Planungsartefakte dargestellt. Dazu zählen die rechtlichen Rahmenbedingungen und Vereinbarungen, sowie die Institutionen, denen Planungsaufgaben zugestanden werden. Die Siedlungsstruktur zeigt insbesondere in Bezug auf die planlichen und textlichen Darstellungen der für die Bodenschutzplanung relevanten Informationen und Daten die Effekte der Bodenschutzplanung auf. Anhand der Rechtsdokumente wird analysiert, wie Boden definiert und mit welchen Zielvorstellungen Boden verbunden wird und mit welchen Instrumenten und Maßnahmen Bodenschutz umgesetzt werden kann. Private Eigentumsrechte sind im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch normiert (siehe Kapitel 3.3.3).

Raumplanung und Umweltschutz sind hauptsächlich auf Länderebene geregelt. Allgemeine Grundlagen für die Kompetenzverteilung und Umweltschutzgüter werden in der Bundesverfassung geregelt. Der wesentliche Kern der nominellen Raumordnung ist in den Raumordnungsgesetzen der Länder normiert, was hier am Beispiel Oberösterreich gezeigt wird (Kapitel 5.2-5.5). Boden wird als Schutzgut zusätzlich in anderen Rechtsnormen berücksichtigt, insbesondere im Bodenschutzgesetz (Kapitel 5.6), das wichtige Implikationen für die Datengrundlage in Oberösterreich enthält. Einige Bundesinstitutionen sind ebenfalls mit der Forcierung von Bodenschutz betraut und erheben nicht nur Datengrundlagen, sondern entwickeln auch entsprechende Maßnahmvorschläge, die auf anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen umsetzbar sind. Diese Vereinbarungen sind rechtlich nicht verbindlich, zeigen jedoch im Zusammenwirken unterschiedlicher PlanungsakteurInnen den Konsens über die Bedeutung des Bodens (Kapitel 5.7).

5.1. Ziele und Definitionen

Der Schutz von Boden kann aus raumordnerischen, umweltschutzplanerischen und landwirtschaftlichen Gesichtspunkten argumentiert und normiert werden. Deren unterschiedliche Herangehensweisen und Geltungsbereiche werden in Folge diskutiert.

5.1.1. Ziele der Raumordnung

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist über das Bundesverfassungsgesetz geregelt (Art. 10-12, 15 B-VG). Die Landesplanung ist mit einem Bündel von Planungsbefugnissen ausgestattet. Sie ist allerdings keine für sich bestehende Verwaltungsmaterie und wird daher als Querschnittsmaterie bezeichnet (Kanonier 2009: 109). Die Gemeindeebene hat das Recht auf Selbstverwaltung (Art. 116 B-VG), kann allerdings diese Rechte auch dem Land oder dem Bund übergeben (Art. 119a B-VG). Die örtliche Raumplanung liegt im eigenen Wirkungsbereich

der Gemeinde (Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG). Der eigene Wirkungsbereich ist im Gesetz als solcher auszuweisen, und umfasst jene Aufgaben, die im „ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“ (Art. 118 Abs. 2 B-VG).

Die Höchstgerichte wirkten und wirken als wichtiges Korrektiv der Planungspraxis. Obwohl sich die Rechtsprechung in Österreich nicht auf Präzedenzfälle stützt, werden durch ihre Entscheidungen richtungweisende Argumentationen im Raumordnungsrecht eingeführt, die auf andere Fälle übertragbar sind. Die Aufgabe der Raumordnung wird in einem Erkenntnis des VfGHs von 1954 als „[d]ie planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits („Landesplanung“ – „Raumordnung“)" definiert (VfSlg 2674/1954). Mit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes von 1954 ist Raumplanung in Gesetzgebung und Vollziehung eindeutig als Landessache (gemäß Art 15 Abs. 1 B-VG) geregelt, soweit die Planung nicht durch andere Materienetze (Forstwesen, Eisenbahnwesen, Bergwesen oder Wasserrecht) des Bundes geregelt ist (VfSlg 2674/1954).

Das Erkenntnis VfSlg 8280/1978 des Verfassungsgerichtshofs bestätigt das Raumordnungsrecht als über finale Normen definiert. Im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen, die über die Festlegung von Tatbeständen und Sanktionen arbeiten, werden in den länderspezifischen Raumordnungsgesetzen (ROG) nur die normativen Ziele der Raumordnung und die zu deren Erreichung eingerichteten Instrumente und Verfahren festgelegt. Die Umsetzung erfolgt daher über Raumordnungsprogramme mittels Verordnungen. Diese müssen die Gesetzmäßigkeit der Bestimmungen in den Entscheidungsgrundlagen in Bezugnahme auf das ROG ausreichend darlegen. Damit liegt ein Fokus der Planungspraxis auf der Bestandsaufnahme der lokalen Gegebenheiten mit Bezugnahme zu den rechtlichen Grundlagen. Die Legalität ergibt sich in der Raumordnung wesentlich über Verfahrensbestimmungen, welche u.a. die Informations- und Auskunftspflichten und Bestimmungen zum Inhalt und Erstellung von Verordnungen der Gebietskörperschaften regeln. Die als Ziel definierte freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft (§ 2 Abs. 2 OÖ ROG) findet sich in den Rechten der GrundstückseigentümerInnen in den Verfahrensbestimmungen des oberösterreichischen ROG (OÖ ROG) wieder.

5.1.1.1. Ziele im OÖ Raumordnungsgesetz

Das Raumordnungsgesetz ist die primäre Rechtsgrundlage für Raumordnung und regelt die Ziele und Grundsätze der (nominellen) Raumordnung in den Bundesländern. Diese gelten für alle raumbedeutsamen Maßnahmen der Körperschaften öffentlichen Rechts. Dazu zählen Gebiets- (Bund, Bundesland, Region und Gemeinde) und Personalkörperschaften (u.a. die Interessensvertretungen Landwirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer). Raumbedeutsame Maßnahmen sind Maßnahmen, „die Raum beanspruchen oder die räumliche Struktur oder die Entwicklung des Raumes wesentlich beeinflussen“ (§ 3 Abs. 2 OÖ ROG).

Neun von elf der grundlegenden Raumordnungsziele beziehen sich direkt oder indirekt auf Boden ohne dass Boden dabei explizit genannt wird. Er wird mit seiner Funktion als Grundlage für landwirtschaftliche Produktion und Abflussregulierung (§ 3 Abs. 2 Z1, 2a, 50Ö ROG) argumentiert, zusätzlich wird die Bedeutung des Landschaftsbildes der Kulturlandschaft für Erholung und Tourismus (Z9-10) angesprochen und der sparsame Umgang mit Boden und die Vermeidung von Zersiedelung (Z6-7) gefordert (Tab. 8).

Tab. 8 Ziele der Raumordnung bzgl. Bodenschutz (eigene Bearbeitung)

	Ziele der Raumordnung (gem. OÖ ROG § 2 Abs. 1)	Bedeutung bzgl. Bodenschutz
1.	den umfassenden Schutz der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen sowie die Sicherung oder Wiederherstellung eines ausgewogenen Naturhaushaltes;	Boden als Umweltschutzgut und Teil des Naturhaushalts
2.	die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für sozial gerechte Lebensverhältnisse und die kulturelle Entfaltung;	
2a.	die Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehende und künftige Siedlungsräume;	Boden in seiner Funktion der Abflussregulierung zur Verminderung von Hochwasserspitzen, Rutschungen,...
3.	die Sicherung oder Verbesserung einer Siedlungsstruktur, die mit der Bevölkerungsdichte eines Gebietes und seiner ökologischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit im Einklang steht (...)	Siedlungsentwicklung auf ökologische Tragfähigkeit beschränken
4.	die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft einschließlich der Sicherung der natürlichen Ressourcen sowie die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen, insbesondere in Krisenzeiten;	Boden als natürliche Ressource zur Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit Gütern
5.	die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzung für eine existenz- und leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft, insbesondere die Verbesserung der Agrarstruktur;	Boden als „räumliche Voraussetzung“ und Grundlage einer „existenz- und leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft“
6.	die sparsame Grundinanspruchnahme bei Nutzungen jeder Art sowie die bestmögliche Abstimmung der jeweiligen Widmungen;	Bodenschutz durch sparsame Grundinanspruchnahme
7.	die Vermeidung von Zersiedelung;	Bodenschutz durch Vermeidung von Zersiedelung
8.	die Sicherung und Verbesserung einer funktionsfähigen Infrastruktur;	
9.	die Schaffung und Erhaltung von Freiflächen für Erholung und Tourismus;	Boden als Freiflächen für Erholung und Tourismus

10.	die Erhaltung und Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie eine umfassende Dorf- und Stadtentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Stärkung der Stadt- und Ortskerne; unvermeidbare Eingriffe in die Landschaft sind durch entsprechende landschaftspflegerische Maßnahmen bestmöglich auszugleichen.	Boden als Teil der Kulturlandschaft, die im Orts- und Landschaftsbild erhalten werden soll
-----	--	--

Grundsätzlich ist bei der Einhaltung der Raumordnungsziele „[d]em Schutz und der Erhaltung der Umwelt der Vorrang einzuräumen“ (OÖ ROG § 2 Abs. 2). Selten wird das OÖ ROG allerdings in Bezug auf Bodenschutz ausgelegt (L1). Im OÖ Raumordnungsgesetz von 1972 gilt der Schutz landwirtschaftlicher Flächen noch als Raumordnungsgrundsatz: „Böden, die für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignet sind, dürfen für andere nur in dem unbedingt erforderlichen Ausmaß herangezogen werden.“ (§ 2 Abs. 7 OÖ ROG 1972). Im Zeitraum der letzten Novellen verringerte sich die Bedeutung der Landwirtschaft in der Gesellschaft und so auch in den Grundsätzen der Raumordnung.

5.1.1.2. Ziele des OÖ Landesraumordnungsprogramms 1998

Das aktuelle oberösterreichische Landesraumordnungsprogramm (LROP) von 1998 konkretisiert die Raumordnungsziele und -grundsätze und legt „allgemeine Maßnahmen der Landesentwicklung sowie die räumliche Gliederung des Landesgebietes fest“ (§ 1 LROP 1998). Das neue Landesraumordnungsprogramm 2017 wurde von der Verwaltung bereits ausgearbeitet und liegt nun zur Beschlussfassung bei der Landesregierung. Während das Raumordnungsgesetz seit seiner Entstehung bereits mehrfach verändert wurde, besaß das Landesraumordnungsprogramm fast 20 Jahre Gültigkeit.

Die Ziele der Landesentwicklung (§ 2 LROP 1998) sind:

1. die freie Entfaltung der Persönlichkeit der BewohnerInnen ermöglichen
2. möglichst gleichwertige Lebensbedingungen herstellen unter sparsamer Nutzung des Raumes
3. Wirtschaftskraft stärken, Verkehrsinfrastruktur ausbauen, um den räumlichen Leistungsaustausch und Mobilität ermöglichen
4. Voraussetzungen für Landesverteidigung und Katastrophenschutz schaffen.

Die Landesentwicklung folgt dem Leitbild der dezentralen Konzentration (§ 6 Abs. 3 Erläuterungen zum RROP 2007). Zugrunde liegende raumplanerische Prinzipien sind die der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Diese soll durch die zentralörtliche Gliederung umgesetzt werden (§ 2 Abs. 2 ROG). Dabei spielt insbesondere die Erreichbarkeit der wichtigen Infrastruktureinrichtungen eine große Rolle (§ 4 Abs. 8.2 OÖ LROP 1998). Soziale Infrastruktur soll in Stadtumlandgemeinden dezentral organisiert werden, um Verkehrsaufkommen in die Städte zu verringern (§ 4 Abs. 8 Spalte 3 LROP 1998).

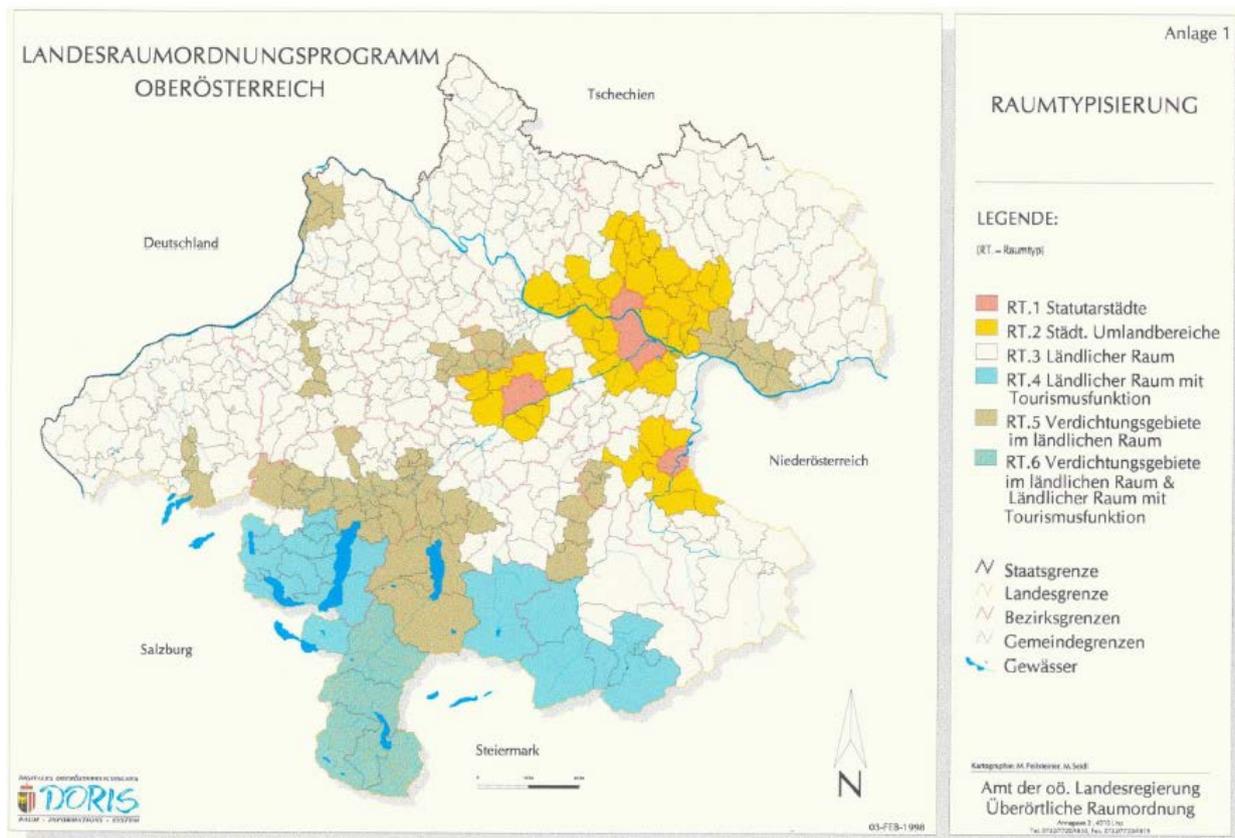


Abb. 20 Raumtypisierung nach OÖ LROP 1998

Das Landesgebiet wird anhand der Indikatoren Bevölkerungswachstum, Bevölkerungsdichte, PendlerInnenbewegungen und Nächtigungszahlen in sechs Raumtypen aufgeteilt und die Ziele der Raumordnung differenziert konkretisiert (Abb. 20). Die städtischen Umlandbereiche nahe der Statutarstädte Linz, Steyr und Wels zeichnen sich durch eine hohe PendlerInnenbewegung (mehr als 40 % der Beschäftigten), eine Bevölkerungsdichte von mehr als 400 EinwohnerInnen pro km² Dauersiedlungsraum (1991) und ein Bevölkerungswachstum von mehr als 10 % (im Zeitraum 1981-1991) aus (§3 Abs. 2, Z 2 OÖ LROP 1998). Die Region Linz – Wels fällt durch die NUTS III-Einteilung in das „fünfte Viertel“ des Oberösterreichischen Zentralraums (AT312). Durch diese Raumabgrenzung wird der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes Rechnung getragen. Die NUTS-Region zählt zu den dynamischsten Regionen Österreichs. Damit muss der Gegendruck einer Bodenschutzplanung umso stärker gegen die Flächeninanspruchnahme aufgebaut werden, um als Priorität wahrgenommen zu werden.

Es sollen Mindestdichten für die Bebauung in allen Raumtypen festgelegt werden. In Bezug auf zukünftige Bebauung soll das Landschaftsbild und Naturhaushalt geschont werden, auch um bedeutsame Freiräume zu erhalten (§ 4 Abs. 7 OÖ LROP 1998). Landwirtschaftliche Flächen sollen in der Stadt und im Stadtumland vorrangig für die Nahversorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere in Krisenzeiten, geschützt werden. „Die land- und forstwirtschaftlich genutzten Böden dürfen nur im unbedingt notwendigen Umfang dieser Nut-

zung entzogen werden.“ (§ 4 Abs. 5 Spalte 2 OÖ LROP 1998). Unklar ist allerdings, wie vonseiten der Raumplanung geregelt werden soll, dass landwirtschaftliche Produkte regional genutzt werden und was der „unbedingt notwendige Umfang“ der baulichen Entwicklung ist.

In der Raumordnung wird Boden im quantitativen Sinne also zur Reduzierung der Bodenversiegelung berücksichtigt. Zum einen werden bedeutende Freiraumfunktionen für die Bevölkerung benannt (Erholung, Landschaftsbild), zum anderen ist die Versorgung mit landwirtschaftlichen Gütern nach wie vor für Krisenzeiten (OÖ ROG § 2 Abs. 1 Z4) und zur umfassenden Landesverteidigung (§ 2 Abs. 4 LROP) formuliert.

5.1.2. Ziele im Natur- und Umweltschutz

Im Gegensatz zu Deutschland oder der Schweiz liegen in Österreich keine einfachen Bundesgesetze zum Schutz des Bodens vor. Erst 1984 wurde Boden als Schutzgut juristisch sichtbar, als er als umweltpolitische Aufgabe in das B-VG zum umfassenden Umweltschutz geschrieben wurde, in dem „Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm“ als Aufgabe formuliert werden (§ 3 Abs. 2 B-VG Umfassender Umweltschutz). Demgegenüber sind Luft und Wasser bereits seit dem 19. Jahrhundert in eigenen Bundesmateriengesetzen verankert. Auslöser für das Interesse an qualitativem Bodenschutz waren Fälle von Gewerbe- und Industriemülldeponien mit giftigen Schadstoffeinträgen, die ins Grundwasser gelangten (Kind 2009). Das bekannteste Beispiel ist die Fischer-Deponie in Theresienfeld bei Wiener Neustadt (NÖ), wo zwischen 1972 und 1987 550 000 m³ Abfälle (Hausmüll sowie Gewerbe- und Industrieabfälle) ohne Vorkehrungen abgelagert wurden, wodurch u.a. auch das Grundwasser verunreinigt wurde. Die Sanierung dieser Flächen erfolgte durch eine aufwändige Abtragung der Altlasten erst von 2002 bis 2006 (UBA 2007).

Damit wird Boden auch im Bereich Umweltschutz als Schutzgut anerkannt und berücksichtigt.

Das Ziel der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie von 2001 war es, bis 2010 die Flächeninanspruchnahme auf 2,5 ha/Tag zu reduzieren, um eine verantwortungsvolle Raumnutzung und Regionalentwicklung umzusetzen (BMLFUW 2002). Dieses Ziel wurde bei weitem nicht erreicht (Abb. 21). Bodenschutz wird im Sinne der Österreichischen Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung als „Langfristige Bewahrung bzw. Wiederherstellung der natürlichen Funktionen und der Vielfalt von standortspezifischen Bodenformen und -typen“ verstanden.

Grundlage für die **Umweltplanung** sind Zielsysteme, die hierarchisch aufgebaut sind und sich zunehmend konkretisieren. Von allgemeinen Leitlinien werden Umweltqualitätsziele abgeleitet und quantifizierte Umweltstandards bestimmt. Daraus werden konkrete Maßnahmen entwickelt. „Zielsysteme gehören zur Werteebene der Planung“ (Fürst 2008) und sind daher politisch motiviert. „Umweltplanung liegt in dieser Hinsicht zwischen Raumordnung und Naturschutz; da sie diverse Schutzgüter zu vertreten hat, ergibt sich ein mehrdimensionales Zielsystem. Die verschiedenen Schutzgüter können auch als mehrere Belange in die Abwägung eingestellt werden.

Umweltplanung wägt jedoch nicht gesamtgesellschaftlich ab. Sie verfolgt ein fachliches, allerdings interdisziplinär entstandenes Leitbild.“ (Fürst 2008: 279).

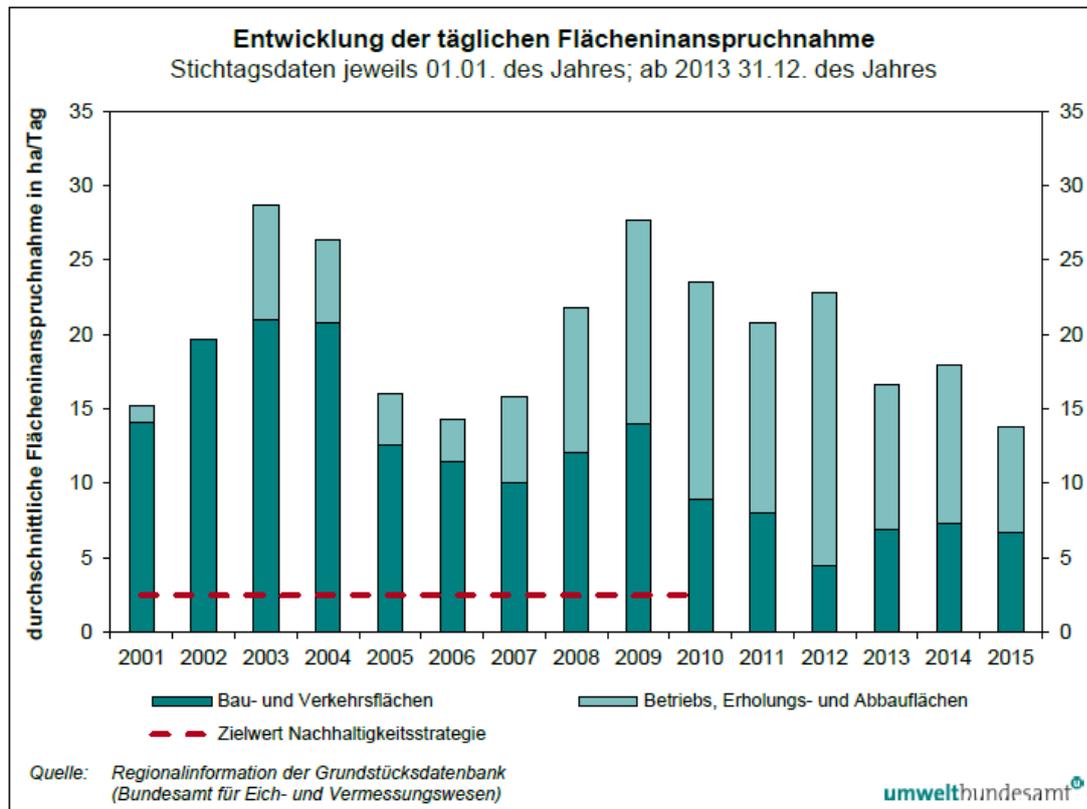


Abb. 21 Tägliche Flächeninanspruchnahme (UBA 2015)

Leitlinien sind allgemeiner Natur und abstrakt, sie müssen „schrittweise räumlich, sachlich und zeitlich“ zu Umweltqualitätszielen, Umweltstandards und dann schließlich zu Maßnahmen konkretisiert werden (Fürst 2008: 279 ff). Das Leitziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs der Nachhaltigkeitsstrategie wurde in der Folge als ein Umweltqualitätsziel definiert. Im zweijährig erscheinenden „Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich“ wird der Anteil der versiegelten Fläche als Indikator dargestellt (BMLFUW 2011: 11).³

³ Das Umweltbundesamt (UBA) ist u.a. mit der Erstellung des Umweltkontrollberichts beauftragt und liefert wesentliche Datengrundlagen zu dem Zustand der Umweltschutzgüter. Im 11. Umweltkontrollbericht wird quantitativer und qualitativer Bodenschutz integriert betrachtet (UBA 2016: 139). Auf Basis der Grundstücksdatenbank³ analysiert das Umweltbundesamt die laufende Flächeninanspruchnahme. Hier wird zwischen Bau- und Verkehrsflächen – mit einem durchschnittlichen Versiegelungsanteil von 45 %) sowie weiteren Flächen (Betriebs-, Erholungs- und Verkehrsflächen) unterschieden.

Über das **Naturschutzrecht** ist Boden aus ökologischen Gründen aber auch zur Bewahrung der „Vielfalt, Eigenart, Schönheit und des Erholungswerts der Landschaft“ (§ 1 Abs. 2 Z 3 OÖ NSchG) durch

- den allgemeinen Landschaftsschutz,
- Naturdenkmäler,
- den Schutz heimischer Pflanzen und Tiere sowie
- durch Flächenschutz (Nationalpark, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiet, Naturparks)

geschützt. Darüber hinaus sind in Österreich zumindest Gewässer und Uferflächen sowie Moore generell als Lebensräume geschützt (§ 9 OÖ NSchG, Tiefenbach, Larndorfer und Weigand 1998).

5.1.3. Ziele des Bodenschutzgesetzes (BSchG)

Aus landwirtschaftlicher Sicht spielt die Erhaltung des Bodens eine grundlegende Bedeutung zur Bewirtschaftung. Dazu werden im Bodenschutzgesetz Bestimmungen getroffen. Das Oberösterreichische Bodenschutzgesetz regelt den Materialeintrag in unversiegelten Boden (Dünger, Klärschlamm und Kompost sowie Pflanzenschutzmitteln), die Förderung von schonender Bodennutzung bzw. die Auflagen von bodenverbessernden Maßnahmen im Falle der Überschreitung von Grenzwerten und darüber hinaus die regelmäßige Bestandsaufnahme des Bodenzustands.

In vier österreichischen Bundesländern existieren Bodenschutzgesetze, die den Schadstoffeintrag im Boden regeln: in OÖ (1991), NÖ (1988), Bgld (1990), SzbG (2001) sowie ein landwirtschaftliches Bodenschutzgesetz in der Stmk (1987). Die Gesetze wurden aus der Notwendigkeit erstellt, eine Regelung bzgl. der Klärschlammasbringung zu treffen, die in einem EU-Regulativ vorgegeben war. In den Bundesländern Vbg, Tirol und Wien ist die Verwendung von Klärschlamm auf landwirtschaftlichen Flächen von vornherein untersagt, daher entstanden dort auch keine Bodenschutzgesetze (L4: Z 152).

Die Ziele des OÖ Bodenschutzgesetzes sind sehr allgemein formuliert:

„Dieses Landesgesetz dient

- der Erhaltung des Bodens,
- dem Schutz der Bodengesundheit vor schädlichen Einflüssen, insbesondere durch Erosion, Bodenverdichtung oder Schadstoffeintrag, sowie
- der Verbesserung und Wiederherstellung der Bodengesundheit.“ (§ 1 Abs. 1 OÖ BSchG).

Unter Bodengesundheit werden die Erfüllung der Lebensraum-, Regler-, Puffer- und insbesondere die Standortfunktion verstanden. Deutlicher ist dies im Salzburger Bodenschutzgesetz formuliert, in dem explizit auf die Bodenfunktionen verwiesen wird.

Im Gegensatz zum quantitativen Bodenschutz, wie er im ROG angewendet wird, verfügt das Bodenschutzgesetz über qualitative Bodenschutzbestimmungen. Durch die Festlegung von Grenzwerten, Bodenbeobachtungen und Sanktionsmöglichkeiten sind klare Handlungsziele ableitbar. Im landwirtschaftlichen Bodenschutz spielt v.a. die Erhaltung der Bodengesundheit, die für die Bodenfruchtbarkeit essentiell ist, eine zentrale Rolle. Unklar in der Auslegung ist, ob im BSchG auch quantitativer Bodenschutz normiert ist (L1: Z2-6, L3).

Im Vergleich mit den genannten Bundesländern, die ebenfalls Bodenschutzgesetze erließen, fällt in der oberösterreichischen Gesetzgebung die Betonung der Informationsgrundlagen in der regelmäßigen Berichterstattung auf. Wichtig für die vorliegende Arbeit sind die rechtliche Verankerung des Bodenmonitorings und Bodenerhebungen, die alle drei Jahre in einer Bodenbilanz (§ 31) ausgewertet werden. Die Erstellung des Bodeninformationsberichts ist durch das Bodenschutzgesetz alle fünf Jahre vorgeschrieben (§ 32 Abs. 1 OÖ BSchG). Er wird gemeinsam von der Abteilung Land- und Forstwirtschaft, Raumordnung, Umweltschutz und Ländliche Neuordnung erstellt und besteht aus einer Darstellung

- der Bodenbilanz des Landes
- der Umsetzung des OÖ Bodenschutzgesetzes, z.B. Arbeiten des Fachbeirats für Bodenschutz,
- ausgewählter Maßnahmen im Bereich des Bodenschutzes und
- des Bodenentwicklungsprogramms.

Das Besondere daran ist, dass im Bericht qualitativer und quantitativer Bodenschutz zusammengedacht werden. Das liegt daran, dass der Bericht von mehreren Abteilungen verfasst wurde und somit ein umfangreiches Bild über den Zustand und die Entwicklung des Bodens entsteht. Darüber hinaus ist der Verweis auf die Förderung von „alternativer Methoden und Verfahren, wie die Methoden des biologischen Landbaus“ (§ 21a), die im Zuge eines Aktionsplans von der Landesbehörde auszuformulieren sind und ein politisches Zeichen für die Forcierung von nachhaltigen Anbaumethoden darstellen.

5.1.4. Zwischenfazit: Schützen und Nützen

Der Leitspruch in Bezug auf Boden ist „Schützen und Nützen“. Auch die Alpenkonvention (Alpenkonvention 2016) proklamiert eine nachhaltige Nutzung des Bodens. Österreich übernahm im Oktober 2016 für zwei Jahre den Vorsitz der Alpenkonvention und stellt diesen unter das Motto „Schützen und Nützen“. Über die Darstellung der Bodenfunktionen spiegelt sich auch dieser Zugang wider. Durch das Bodenschutzgesetz ist für den Bereich der Landwirtschaft das Ziel des Bodenschutzes der Erhalt der Bodengesundheit festgelegt (§ 1 Abs. 1 OÖ BSchG). Vonseiten des Naturschutzes kann Boden kleinräumig als Naturraum geschützt werden. Die Aufgabe der Raumordnung ist es eine flächensparende Siedlungsentwicklung unter sparsamen Umgang mit den natürlichen Ressourcen umzusetzen.

Das **Verhältnis zwischen Raumplanung und Bodenschutz** wird in den Protokollen der Alpenkonvention⁴ am deutlichsten: Es ist paradigmatisch, dass auch in der Alpenkonvention Bodenschutz und Raumplanung getrennt voneinander betrachtet werden. So existiert sowohl ein Protokoll zu Raumplanung und nachhaltiger Entwicklung als auch ein Protokoll zu Bodenschutz mit einigen Überschneidungsbereichen (Art. 2 Abs. 2 lit. b = Raumplanung, lit. d = Bodenschutz, Alpenkonvention Rahmenstrategie 1991). Im Protokoll Bodenschutz werden der sparsame Umgang mit Flächen und die Begrenzung der Bodenversiegelung neben dem qualitativen Bodenschutz explizit gefordert und auf das Raumplanungsprotokoll verwiesen (Art. 7 Protokoll Bodenschutz der Alpenkonvention 1998). Die Inhalte der Raumplanung sind die Abstimmung der Interessen und Sicherung von Flächen (u.a.) für ökologische und ökonomische Nutzungen (Artikel 9 Protokoll Raumplanung der Alpenkonvention 1994). Die Aufgabe der Raumplanung ist also im Gegensatz zu Bodenschutz die Abwägung unterschiedlicher Interessen im Raum. Dessen Begründung kommt aus fachlicher Perspektive vonseiten der Land- und Forstwirtschaft und ländlicher Entwicklung einerseits sowie des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes andererseits.

Die Ziele der Raumordnung beziehen sich sehr stark auf den Umgang mit Flächen. Es gibt allerdings keine quantitativen Zielvorgaben in den ROG als auch in den LROP aller österreichischen Bundesländer, z.B. in Form von Flächenkontingenten (Kanonier 2009). Das liegt auch daran, dass es keine Bemessungsgrundlage auf die Frage „*Wieviel Boden braucht man?*“ in Österreich gibt (L1: Z9). Der einzige Zielwert wird durch die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie mit 2,5 ha täglicher Flächeninanspruchnahme festgelegt, „*[d]ie ist nach wie vor gültig*“ (B1: Z65), der Indikator wird über Monitoring erhoben, Überschreitungen des Wertes werden aber nicht sanktioniert.

Eine interessante Definition von Bodenschutz im Sinne von „Schützen und Nützen“ bietet die Bodenkunde. Aus ihrer Perspektive bedeutet Bodenschutz, „dass Forstwirte und Landwirte bodenschonende und fruchtbarkeitserhaltende Bodenbearbeitung in den Vordergrund stellen, dass Landschafts- und Landesplanung auf Funktionalität und Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, dass die Naturbetrachtung von Ökosystemen und Landschaften ganzheitlich ist und dabei Stoff- und Energieflüsse sowie ihre Regelmechanismen kennen und beherrschen lernen.“ (Stahr u. a. 2008: 11 f). Boden soll demnach als Naturkörper erhalten werden, auch in seiner wissenschaftlichen Bedeutung als historische „Bodenurkunden und Bodendenkmäler“ früherer Zeiten (vgl. Archivfunktion, Kap. 3). Diese wird durch eine anthropogene Nutzung beeinträchtigt.

⁴ Die Alpenkonvention wurde 1991 von allen Alpenstaaten beschlossen, in Österreich gilt sie für Vorarlberg, Tirol, Kärnten, Teilen von Salzburg, im Süden von Oberösterreich, Niederösterreich und der Steiermark. In der Alpenkonvention (1991) findet sich ein umfassendes Verständnis der Bodenfunktionen. Das Protokoll Bodenschutz der Alpenkonvention unterteilt Boden in seine natürlichen Funktionen, seine Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie zur Sicherung seiner Nutzungen durch Landwirtschaft, Siedlungsfläche, sonstige wirtschaftliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung und als Rohstofflagerstätte (Protokoll Bodenschutz 1998).

Dennoch kann Naturkörperschutz nur für einen sehr kleinen Anteil (ca. 1 %) der Böden als Schutzziel gelten, weil Boden zur Erfüllung der menschlichen Grundbedürfnisse notwendig ist. Dies soll in nachhaltiger Form passieren z.B. in Form einer ökologischen bis extensiven Bewirtschaftung, um die Bodengesundheit zu erhalten und zu fördern. Etwa 90 % einer Landesfläche sollen laut der AutorInnen so in quantitativer und qualitativer Weise geschützt sein. Auf den verbleibenden weniger als 10 % sollen Abbauflächen, Verkehrs- und Siedlungsflächen angeordnet werden, wobei auch hier Bodenschutz insofern eingesetzt werden soll, sodass die Bodenbelastung und -zerstörung durch ausgleichende Sanierungs- und Rekultivierungsmaßnahmen eingedämmt werden kann (Stahr u. a. 2008: 296 f). Diese Einteilung nach dem Grad der Schutzwirkung ist sinnvoll, um eine differenzierte Bewertung von Maßnahmen diskutieren zu können. Bemerkenswert ist außerdem der sonst außer Acht gelassene ästhetische Aspekt des Bodens, der hier angesprochen wird und sich auf die emotionale Verbindung von Menschen mit fruchtbarer Erde bezieht.

Im folgenden Kapitel analysiere ich die Umsetzung des Grundsatzes „Schützen und Nützen“ anhand der möglichen (überwiegend) raumplanerischen Instrumente.

5.2. Instrumente und Maßnahmen der Raumplanung

Instrumente sind Antwort auf eine gesellschaftliche Problemstellung und drücken mit der Eingriffstiefe Möglichkeiten einer Planungskultur aus, in private Eigentumsrechte einzugreifen. Ich werde untersuchen, mit welchen raumplanerischen Maßnahmen und Instrumenten die Ziele des Bodenschutzes in Oberösterreich geschützt werden können.

Klaus Selle gliedert die Instrumente nach Wirkungsweise des Eingriffs in indirekte, direkte und strukturierende Instrumente (Tab. 9). Die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne legen Rahmenbedingungen für Bebauungen fest. Über diese regulativen und über finanzielle bzw. kommunikative Strategien wird das Handeln der GrundstücksbesitzerInnen indirekt beeinflusst, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu gewährleisten. Indirekt bedeutet, dass die Maßnahmen nicht direkt auf Boden oder Flächen wirken, sondern den Handlungen der EigentümerInnen ein rechtlicher Rahmen gesetzt wird. Die Gebietskörperschaft kann innerhalb ihres budgetären Spielraums auch direkt raumentwickelnd tätig sein und Grundstücke (vorübergehend) erwerben oder Standorte gezielt entwickeln. Außerdem nimmt die Gestaltung von Prozessen in der Koordinierung der PlanungsakteurInnen einen zunehmend hohen Stellenwert ein (Selle 2005: 118-122).

Tab. 9 Wirkungsweisen der Raumordnungsinstrumente (nach Selle 2005, eigene Darstellung)

INDIREKT	regulative Instrumente
	Überzeugung, Kommunikation
	Finanzierung, Förderung
DIREKT	Marktteilnahme
	Standortentwicklung
STRUKTURIEREND	Prozesssteuerung, Organisationsentwicklung

Seit dem Beschluss des Raumordnungsgesetzes 1994 gab es mehrere Änderungen, die neue Möglichkeiten für bodenschutzplanerische Maßnahmen bieten:

1. Baulandmobilisierende Maßnahmen erweitern den Handlungsspielraum der Gemeinden in der Raumordnung durch Verknüpfung regulativer Instrumente mit Umsetzungsverträgen der EigentümerInnen.
2. Durch die SUP- und UVP-Rahmenrichtlinien der EU werden Programme und Planvorhaben im Vorhinein stärkeren normierten Prüfungen unterzogen.
3. Die Bodenfunktionsbewertung bietet u.a. dafür einen naturwissenschaftlich und planerisch fundierten Rahmen zur Berücksichtigung der Bodenfunktionen.

Diese Neuerungen stelle ich hier für Oberösterreich dar, um im Weiteren (Kapitel 5.3) gezielt auf die Planungsdokumente der Fallbeispielgemeinden Ottensheim und Thalheim bei Wels einzugehen.

5.2.1. Baulandmobilisierende Maßnahmen

Bei Neuwidmungen können Gemeinden über privatwirtschaftliche Verträge zusätzliche Vereinbarungen mit dem/der GrundstückseigentümerIn treffen. Über Widmungen werden zwar bestimmte Nutzungen ausgeschlossen, jedoch gibt es keine Möglichkeit, gewidmete aber nicht bebaute Bauflächen ihrer entsprechenden Nutzung zuzuführen, was zu einem steigenden Baulandüberhang führt. Deshalb besteht seit 1994 die Möglichkeit, dass die Gemeinde privatwirtschaftlich auftritt. Privatwirtschaftliche Maßnahmen werden im ROG explizit von der Gemeindeplanung gefordert (§ 15 OÖ ROG). Im ROG werden diese noch vor den hoheitlichen Instrumenten genannt. Zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen zählen in OÖ (§ 16):

1. Vertragsraumordnung
2. Erwerb von Grundflächen durch die Gemeinde (auch als aktive Bodenpolitik bezeichnet)

3. Baulandsicherungsverträge zur Sicherung des förderbaren mehrgeschossigen Wohnbaus oder verdichteter Flachbauweise.⁵

Gemeinden haben prinzipiell Vertragsfreiheit, hauptsächlich werden in der Raumordnung Vereinbarungen über

- das Tragen der Infrastrukturkosten für die Kanal-, Wasser- und Straßenaufschließung von gewidmeten aber unbebauten Grundstücken durch die EigentümerInnen sowie die Erhaltungskosten der Infrastrukturen im Falle der Nichtbebauung
- die zeit- und widmungsgemäße Nutzung von Grundstücken (Verwendungsverträge)
- die Möglichkeit des Ankaufs durch die Gemeinde (Überlassungsverträge)
- die Übernahme der Planungskosten bei anlassbezogenen Planänderungen auf Anfrage der EigentümerInnen gemäß § 36 Abs. 3 (seit der ROG-Novelle 2015)

getroffen (§ 16 Abs. 1 OÖ ROG).

Die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung sind vielfältig und im OÖ ROG im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht ausgeschöpft (Tab. 10). So werden beispielsweise in Tirol, Salzburg, Kärnten und Wien über einen Bodenbeschaffungsfonds landesweit Grundstücke verwaltet, die Gemeinden zur Verfügung stehen, aber nicht innerhalb ihres begrenzten Budgets erworben werden müssen. In Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, der Steiermark und in Tirol besteht die Möglichkeit, Bebauungsfristen in Widmungen festzuschreiben (§ 16a NÖ ROG).

Tab. 10 Baulandmobilisierende Maßnahmen (Darstellung nach BMLFUW 2011: 14)

	B	K	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	T	V	W
Bebauungsfristen	x		x		x	x	x		
Vertragsraumordnung	x	x	x	x	x	x	x	x	
Grundstückszusammenlegung	x				x	x		x	
Aufschließungsbeiträge	x			x	x				
Bodenbeschaffungsfonds		x			x		x		x
Freiraumschutz	x	x	x	x	x			x	x

Die Raumordnungsverträge, die in allen Bundesländern (außer Wien) möglich sind, liegen zwischen privatwirtschaftlichem und hoheitlichem Bereich, da sie über die Verknüpfung von hoheitlichen Tätigkeiten (Widmung) vom/von der GrundstückseigentümerIn Handlungen einfordern. Diese Positivplanung ist durch eine höhere Eingriffstiefe in das Privateigentum gekennzeichnet.

⁵ Maximal die Hälfte des Grundstücks darf abgegeben werden müssen und zu mindestens der Hälfte des ortsüblichen Verkehrswertes muss der Wert entgolten werden.

Verfassungsrechtlich muss daher

- die gesetzliche Grundlage, die auf
- öffentlichem Interesse für die zusätzlichen Vereinbarungen beruht,
- die Verhältnismäßigkeit u.a. der Sanktionen und
- die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Maßnahmen

gegeben sein (Schadt, Sapper und Donner 1995: 239-242).

5.2.2. Strategische Umweltprüfung und UVP-Gesetz

Eine Neuerung ergibt sich durch die Richtlinie der EU über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) sowie dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000).

Im UVP-Gesetz findet sich Boden als Schutzgut wieder.

„Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist es, unter Beteiligung der Öffentlichkeit auf fachlicher Grundlage die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten, die ein Vorhaben

- a) auf Menschen, Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume,
- b) auf Boden, Wasser, Luft und Klima,
- c) auf die Landschaft und
- d) auf Sach- und Kulturgüter

hat oder haben kann, wobei Wechselwirkungen mehrerer Auswirkungen untereinander miteinzubeziehen sind“ (§ 1 Abs. 1 UVP-G 2000).

In der Umweltverträglichkeitserklärung sind in der Beschreibung des Projekts vom/von der ProjektwerberIn „der Bedarf an Grund und Boden während des Bauens und des Betriebes“ anzugeben (§ 6 Abs. 6 Abs. 1 lit. a UVP-Gesetz 2000). In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren werden die Umweltschutzgüter unter Anwendung der Materiengesetze integrativ, d.h. jenseits der Sektorengrenzen analysiert. Es werden sowohl unmittelbare als auch indirekte Auswirkungen berücksichtigt.

Die SUP-RL wurde 2001 beschlossen wurde und in der Umweltprüfungsverordnung für Raumordnungsprogramme und Flächenwidmungspläne in die OÖ Gesetzgebung integriert wurde (LGBl. Nr. 110/2006 und LGBl. Nr. 111/2006). Die Strategische Umweltprüfung wird eingesetzt, damit Umweltinteressen frühzeitig im Planungsprozess berücksichtigt werden, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gewährleistet werden kann (Art. 1 SUP-RL).

Die Schritte der SUP sind:

1. Screening
2. Scoping/Festlegung des Untersuchungsrahmens
3. Alternativenbetrachtung
4. Dokumentation (Umweltbericht)
5. Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung
6. Berücksichtigung der SUP bei der Programm-/Planerstellung
7. Monitoring

Raumordnungsprogramme und Flächenwidmungspläne müssen einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden, wenn mit erheblichen (positiven oder negativen) Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Das wird vorab in einer Umwelterheblichkeitsprüfung festgestellt, die mit der OÖ Umweltschutzabteilung abzuklären ist (§ 13 Abs. 2 OÖ ROG). Dazu zählen insbesondere Programme, durch die der Rahmen geschaffen wird, in dem künftige UVP-pflichtige Projekte genehmigt werden können.

Das Besondere der SUP ist, dass die Schutzgüter integrativ hinsichtlich ihrer kumulativen Effekte und Wechselwirkungen untersucht werden. Diese Anforderung stellt allerdings eine methodische Herausforderung dar. Die (mittelbaren) Auswirkungen auf Ökosysteme sind schwer messbar, zudem sind viele Bewertungsmethoden auf die Analyse von Projekten ausgelegt, nicht jedoch auf strategische Programme. Quantifizierbare Daten zu den nötigen Umweltindikatoren sind oft nicht vorhanden und „absolute Grenzwerte zur Erheblichkeit“ sind nicht möglich (Sommer 2002). So werden bei der Prüfung der Erheblichkeit von Auswirkungen u.a. auf ExpertInneneneinschätzungen zurückgegriffen (Sommer 2002). Es wird nahegelegt, die Vorgehensweise ausreichend zu dokumentieren, um die Entscheidung über die Umwelterheblichkeit bei anderen Stellen fundiert begründen zu können.

Daran anknüpfend wurde für das Schutzgut Boden in Oberösterreich ein einheitliches Bewertungsverfahren erstellt. Die Bodenfunktionsbewertung findet seither Anwendung in mehreren Bereichen.

5.2.3. Bodenfunktionsbewertung

In OÖ wurde seit 2009 daran gearbeitet, die Bodenfunktionsbewertung aus der Schweiz und Deutschland anzuwenden. Vonseiten der Raumordnungsabteilung des Amtes der OÖ Landesregierung war die SUP-Richtlinie Auslöser für die Forcierung des Projektes (L1: Z77-122). Durch die Bodenfunktionsbewertung sollte das Schutzgut Boden im Umweltbericht nachvollziehbar dargestellt und abgewogen werden können. Die Umsetzung ist in der Umweltschutzabteilung angelagert (L2). Das Ziel war, „*rasch, fachlich sauber und kostenextensiv*“ (L1: Z76) für Boden in seinen vielschichtigen Ökodieleistungen eine Planungsgrundlage zu entwickeln.

Das BMLFUW entwickelte daraus mithilfe des Fachbeirats für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz 2013 die Methode zur Bodenfunktionsbewertung als ÖNORM (L 1076), sodass in raum-

planerischen Verfahren Bodenfunktionen in einem technisch vereinheitlichten Verfahren berücksichtigt und dargestellt werden können.⁶

Der Boden des Dauersiedlungsraumes bzw. eines Projektgebiets wird differenziert nach seinen Funktionen in Karten dargestellt. Die Bodenfunktionsbewertung wurde auf die österreichische Datenbasis adaptiert. Die Bodenfunktionsbewertung kann mithilfe der bestehenden digitalen Daten umgesetzt werden. Die Datengrundlage für die Bewertung ist die parametergeschätzte Bodenkartierung (bis zu M 1:25 000) oder die parzellenscharfe Bodenschätzung des BMF (bis M 1:2000).

Die Einteilung erfolgt in die Bodenteilfunktionen Lebensraumfunktion, Standortfunktion, Produktionsfunktion, Reglerfunktion, Pufferfunktion und Archivfunktion. Die Indikatoren drücken das Potenzial des Bodens aus, stellen also nicht die tatsächliche Nutzung dar (Abb. 2). Der „Funktionserfüllungsgrad“ wird anhand von Indikatoren für die beschriebenen Bodenfunktionen gemessen und liegt als „Raumwiderstand Boden“ als Argument für Bodenschutz in Abwägungsprozessen vor. Der Raumwiderstand drückt das „raumordnerische Konfliktpotential, das auf einer bestimmten räumlichen Einheit gegenüber baulichen oder vergleichbaren Nutzungsansprüchen auftritt“, aus (BMLFUW 2013). Auf einer Ordinalskala von 0-5 wird angegeben, welcher Stellenwert den Schutzinteressen zugewiesen werden (Tab. 11).

Tab. 11 Skala des Raumwiderstands Boden (BMLFUW 2013: 77)

1	Schutzinteressen allgemein vorhanden
2	Schutzinteressen in erheblichem Maße bedeutsam
3	Schutzinteressen in hohem Maße bedeutsam
4	Schutzinteressen in höchstem Maße bedeutsam oder
5	Schutzinteressen in höchstem Maße bedeutsam sind und mit einem rechtlichen Schutzcharakter als Tabufläche ausgewiesen werden

Durch den Raumwiderstand Boden soll „eine angemessene Wertigkeit auf gleicher Augenhöhe“ in der Abwägung mit dem Raumwiderstand anderer Schutzgüter erfolgen. Eine Raumwiderstandsbewertung ist bereits für Grundwasser (im Siedlungsgebiet), Oberflächengewässer, Wald und Biotope und Ökosysteme vorhanden (Knoll und Sutor 2010: 71).

In Abb. 22 zeigt wird deutlich, dass die Bedeutung der Bodenteilfunktionen unterschiedlich gewichtet werden, so wird einer hohen natürlichen Bodenfruchtbarkeit der Raumwiderstand 4 zugewiesen. Die Umnutzung dieser Flächen muss abgewogen werden, es entsteht allerdings kein rechtlicher Schutz dadurch. Dennoch wird somit transparent dargestellt, dass insbesondere in dynamischen Entwicklungsräumen ein hohes Konfliktpotenzial zwischen Siedlungsentwicklung und der Erhaltung der Bodenfunktionen gegeben ist (Knoll und Sutor 2010: 72).

⁶ Die PlanungsakteurInnen sind in Kapitel 6 detaillierter beschrieben.

	BTF 1.2b	BTF1.3a	BTF1.3b	BTF2.1a	BTF3.1-3.3	BTF4.1-4.2
	Lebensraumfunktion - Standort für Bodenorganismen	Standortfunktion - Standortpotenzial für natürliche Pflanzengesellschaften	Produktionsfunktion - Natürliche Bodenfruchtbarkeit	Reglerfunktion - Abflussregulierung	Pufferfunktion - Filter und Puffer für Schadstoffe	Archivfunktion - für die Natur- und Kulturgeschichte
Bodenfunktionsbewertung:	nach Bundesverband Boden (2006); Daten-grundlage eBOD	nach LFU Bayern (2003); Daten-grundlage eBOD	Einstufung nach LFU Bayern (2003); Datengrundlage eBOD	nach MfU Ba.-Wü. (1995); Daten-grundlage eBOD	nach MfU Ba.-Wü. (1995); Daten-grundlage eBOD	expertengestützte Auswahl
Grad der Funktionserfüllung Bodentyp:	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 2-3 3-4 4-5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Raumwiderstand Bodentyp:	1 1 1 2 3	- - - 4 4	1 1 2 3 4	1 1 2 3 4	1 1 1 2 3	1 1 2 3 4
Verknüpfungsregel:	Einstufung nach der höchsten Einzel-Raumwiderstand					
Gesamt-Raumwiderstand	für das Schutzgut Boden					

Abb. 22 Bodenfunktionen und Raumwiderstand (Knoll und Sutor 2010: 64)

Sie eignet sich für die Anwendung

- in Genehmigungsverfahren bei Umweltverträglichkeitsprüfungen, da laut UVP-G Boden als Schutzgut explizit berücksichtigt werden muss (§ 1 Abs. 1 lit. b UVP-G).
- in Strategischen Umweltprüfungen auf örtlicher und überörtlicher Ebene
- in Korridorbewertungen
- in der örtlichen Raumplanung zur Erstellung von ÖEK und FWP
- im Rahmen der Erstellung von regionalen Raumordnungskonzepten und Sachprogrammen (Knoll und Sutor 2010: 73 f).

Die Methode der Bodenfunktionsbewertung wurde auf Gemeindeebene in Pilotprojekten auf lokaler, regionaler und Projektebene in Oberösterreich, Kärnten und Salzburg bereits umgesetzt, die Karten der Bodenfunktionen liegen flächendeckend digital für Salzburg (im SAGIS) und Oberösterreich (im DORIS) vor.

Die Bodenfunktionen werden grundsätzlich in allen Böden in unterschiedlichen Graden erfüllt. Geschützt werden können sie nur dann, wenn Leitbilder und Zielformulierungen zugrunde gelegt werden (Blume, Horn, und Thiele-Bruhn 2011: 550). Am Beispiel Thalheim wird gezeigt, wie die Bodenfunktionsbewertung in das Örtliche Entwicklungskonzept integriert werden kann. Demgegenüber wird Ottensheim als Positivbeispiel für Planungsprozessgestaltung dargestellt.

5.3. Case Study: Instrumente und Maßnahmen in überörtlichen und örtlichen Planungsprogrammen Oberösterreichs

Anstatt die Planungsaufgaben der gebietskörperschaftlichen Ebenen nach dem Raumordnungsgesetz darzustellen, ziehe ich existierende Good-Practice-Planungsdokumente aus OÖ heran, um mögliche Instrumente für Bodenschutzplanungen gegenüberzustellen. Ich werde nachzeichnen, welche Instrumente die AkteurInnen auf unterschiedlichen räumlichen und sektoralen Ebenen einsetzen und mithilfe welcher Maßnahmen Bodenschutz forciert wird.

5.3.1. Landesförderungen für Gemeinden und Bewusstseinsbildung

2004 wurde in der OÖ Landesregierung eine Landesstrategie zur „stetigen Verringerung des jährlichen Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke“ beschlossen. In der Folge wurde ein Maßnahmenbündel in der Höhe von 650 000 € für die Umsetzung 2007 bis 2009 geschnürt (L1). Als privatwirtschaftliches Instrument wurde in den Jahren zweimal (2007/08, 2009/10) eine Förderaktion zur „Flächensparenden Baulandentwicklung in Gemeinden“ durchgeführt. Es wurden insgesamt 30 Projekte von Gemeinden ausgewählt und finanziell unterstützt. Pro Gemeinde wurden 20 000 € an Planungskosten gefördert (L1, L2). Die Projekte stellen flächensparende Lösungen vor allem in Bezug auf Bebauungskonzepte zur Innen- und Ortskernentwicklung sowie Revitalisierungs- und Nachnutzungskonzepte dar.

Förderungen existieren vonseiten der Umweltschutzabteilung

- zur Umsetzung der Bodenfunktionsbewertung in Gemeinden
- zur Durchführung von bewusstseinsbildenden Programmen (Amt der Oö. Landesregierung 2017).
- zur Sanierung und Sicherung von kontaminierten (Brach-)Flächen
- für versickerungsfähige Oberflächenbefestigungen wie Schotterrasen.

Der **Landesverband zur Dorf- und Stadtentwicklung** „L(i)ebenswertes Oberösterreich“ wurde vom Land Oberösterreich initiiert und fördert die Ortskernbelebung und Ortsbildentwicklung in Gemeinden. Der Landesverband besteht aus mehr als 200 Gemeinden. Der Verein bezweckt laut Statuten, „sich für die Idee, die Ziele und Anliegen der Dorf- und Stadtentwicklung zu engagieren und Aktivitäten in kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Bereichen zu setzen. Der ländliche Raum soll in seiner kulturellen Eigenart nachhaltig erhalten und gestaltet werden. Die Eigenständigkeit der Orte Oberösterreichs soll durch Förderung von Entwicklungsprozessen sowie der Entwicklung der Eigenverantwortung der Bevölkerung gestärkt werden.“ (OÖ. Landesverband der Dorf- und Stadtentwicklungsvereine 2016). Hier wird Raumordnung abermals zusammengelegt mit Infrastruktur und Verkehr gefasst und getrennt von den Bereichen ‚Ortsbild und Grünraum‘, ‚Ökologie und Umwelt‘, Wirtschaft, Nahverkehr, Tourismus und Landwirtschaft‘.

Als Handlungsfeld der Umweltschutzabteilung wird **Bewusstseinsbildung** durch Vortrags- und Workshopangebote, Feste, Bodenlehrpfade, Forcierung von Urban-Gardening-Projekten und sogar Soilcaches gesehen. Damit soll die Sichtbarkeit des Themas erhöht werden. Von GemeindepolitikerInnen initiiert, sollen die Angebote im öffentlichen Rahmen stattfinden und der Bevölkerung zugänglich gemacht werden. Zur Umsetzung wird das Bodenbündnis beauftragt.

Das Bodenbündnis ist im europäischen Verein ELSA (= European Land and Soil Alliance) organisiert, das aus Mitgliedsgemeinden aus Deutschland, Italien, Niederlande, Österreich und der Schweiz besteht. In Österreich sind 127 Gemeinden, die Mehrheit davon in Nieder- (72) und Oberösterreich (53), Mitglied im Bodenbündnis (Stand Jänner 2017). Landnutzungsplanung im Sinne der Nachhaltigkeit wird im Bodenbündnis als globale Verantwortung der Gemeinden gesehen. Als Mitglied des Bodenbündnisses gehen die Gemeinden eine freiwillige Selbstverpflichtung zum verantwortungsvollen und sozial gerechten Umgang mit Boden ein. Boden wird hier in seinen Bodenfunktionen gesehen: „Der Boden ist Träger aller Ressourcen“ (ELSA 2000: 4).

Das Angebot des Bodenbündnisses umfasst Workshops über Bodenprofile und die eigene Gartengestaltung, kostenloser Verleih von Filmen und Ausstellungen („Angebotskatalog Gemeinden 2016“). Für Schulen und Kindergärten werden Lehrmaterialien und Workshops zu Boden und Raumordnung („Wie ich wohnen will“). Über Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung soll eine emotionale Bindung zum Thema Boden und auch zu Raumordnung hergestellt werden (G3: Z84-87).

In Österreich wird GemeindemitarbeiterInnen über das Klima- und Bodenbündnis ein kostenpflichtiger viertägiger Lehrgang zum/zur kommunalen BodenschutzbeauftragteR unter der wissenschaftlichen Leitung von Gerlind Weber angeboten. Themen des Lehrgangs sind

- „Verschuldung der Gemeinden und Zersiedelung,
- Ortskernbelebung und sparsamer Bodenverbrauch,
- Örtliche Raumplanung und Klimawandel,
- Hochwasserschutz,
- Ernährung, Gesundheit und reiche, fruchtbare Böden,
- Ressourcenverbrauch, Lebensstil und ökologischer Fußabdruck ,
- Schönheit der Landschaft und Enkeltauglichkeit“ (Klimabündnis Österreich 2016b).

5.3.2. Förderungen der ländlichen Entwicklung durch Europäische Struktur- und Sozialfonds

Zur Förderung der Entwicklung von ländlichen Räumen wird vonseiten der EU über die Europäischen Struktur- und Sozialfonds EFRE, ESF, ELER und den für Österreich wenig bedeutsamen EMFF gefördert (Abb. 23).

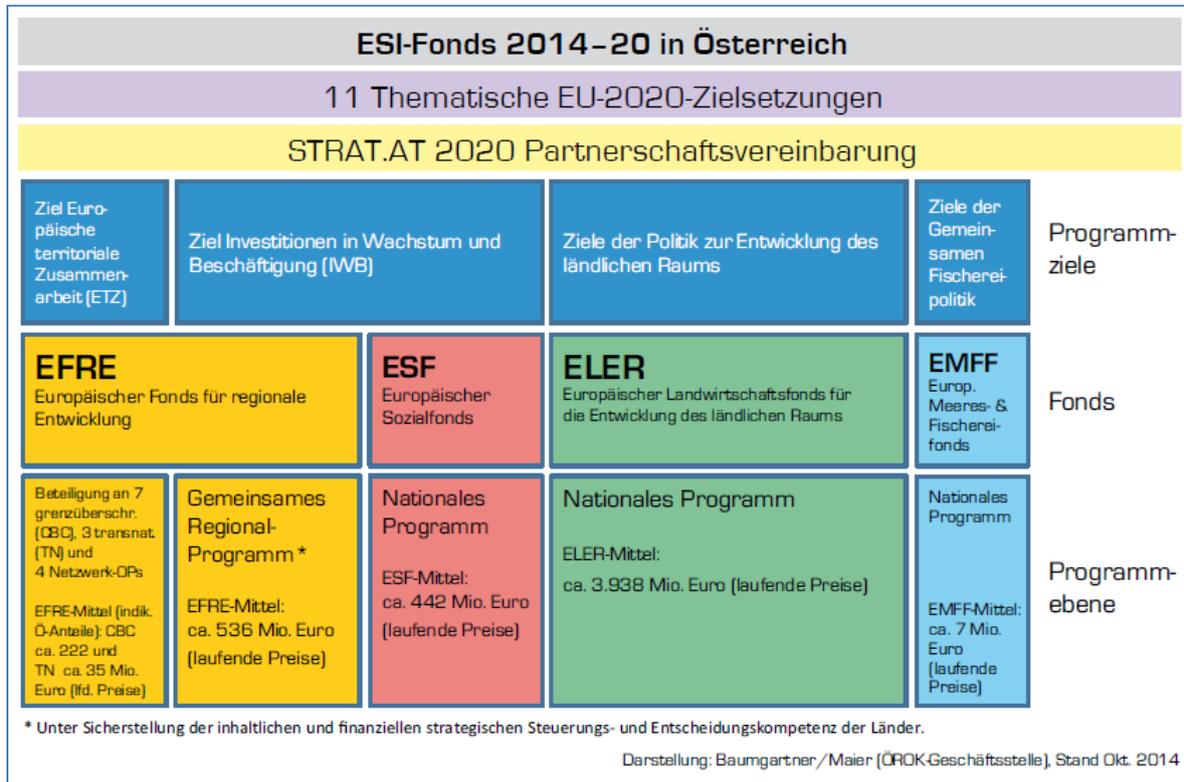


Abb. 23 ESI-Fonds 2014-20 in Österreich (ÖROK 2014: 21)

Das **LEADER-Programm** ist Teil des Programms für Ländliche Entwicklung (= *Liason entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*, Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). In der Förderperiode 2014-2020 können aus 20 bestehenden LEADER-Vereinen in Oberösterreich Projekte eingereicht werden. Diese basieren auf bottom-up Prozessen in so genannten Lokalen Aktionsgruppen, die aus einer Kooperation lokaler öffentlicher und privater AkteurInnen bestehen.

Die Gemeinde Ottensheim bildet seit 2002 einen Regionalentwicklungsverband mit Puchenau, Lichtenberg, Eidenberg, Gramastetten, St. Gotthard, Feldkirchen und Goldwörth, um die LEADER-Förderung aus dem ELER-Fonds der EU in Anspruch nehmen zu können. Der Bezug zu Boden wird über die Forcierung der regionalen Ebene behandelt. Im Aktionsfeld 2 wird über das Leitprojekt „uwe-Landschaftsgärten“ die Handlungsstrategie von Ottensheim in der Freiraumentwicklung verdeutlicht: KünstlerInnen, Kunstvereine und -initiativen (KOMa, Arge Granit Ottensheim) sollen über Landschaftsgestaltung die Bedeutung des Freiraums auf ästhetischer Ebene wahrnehmbar machen, z.B. über Landart-Ausstellungen oder die Kartierung von land-

schaftlich besonderen Orten (Lokale Arbeitsgruppe Urfahr West 2014: 33). In der Region Urfahr-West (*uwe*) wurden auf Basis des LEADER-Vereins von den Gemeinden Ottensheim Feldkirchen, Gramatstätten, Eidenberg und Walding 2010 erste Gespräche zum Zusammenschluss zur Erstellung eines interkommunalen Entwicklungskonzepts geführt, 2014 wurde schließlich der entsprechende Gemeindeverband (gemäß Art. 116a Abs. 1 B-VG) gegründet. Ziel ist es, eine INKOBA zu entwickeln und darüber hinausgehend ein regionales Entwicklungskonzept zu erstellen. Das Budget des Gemeindeverbands stammt aus den Mitgliedsgemeinden und beläuft sich derzeit auf 50 000 € pro Jahr.

Exkurs: Bodenschutz für LandwirtInnen

Die Umsetzung des qualitativen Bodenschutzes erfolgt über Förderungen für LandwirtInnen. Die Bodengesundheit hängt wesentlich von der Bewirtschaftungsweise von landwirtschaftlichen Flächen ab. Boden- bzw. allgemein Umweltschutz wird als wirtschaftlicher Eingriff gesehen, der entsprechend abgegolten wird, um die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu gewährleisten (BMLFUW 2016a). Als Wirtschaftszweig, der im Sinne der umfassenden Landesverteidigung und zur Sicherung der Neutralität geschützt werden muss, werden landwirtschaftliche Betriebe finanziell unterstützt.

Das BMLFUW führt in seiner Website – anders als Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasser – Boden als Querschnittsthema unter dem Schlagwort „Verantwortung Ressourcen“ an. Bodenschutz ist der Abteilung Bodenschutz und Pflanzenbau innerhalb der Landwirtschaft untergeordnet und wird durch Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung gefördert. Das österreichische Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft (ÖPUL) ist Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), die im aktuellen Förderzeitraum 2014-2020 37 % des EU-Haushalts vergibt. In Österreich werden dafür jährlich 1,2 Milliarden € ausgezahlt (AMA 2016). Diese wird für den Programmzeitraum 2014-2020 in die erste Säule der Direktzahlungen an LandwirtInnen und Marktregelungen und die zweite Säule der Ländlichen Entwicklung unterteilt. Die zweite Säule kann von den Mitgliedsländern innerhalb der Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der ELER-Verordnung der EU ausgestaltet werden. In Österreich wird diese durch das ÖPUL abgewickelt, das für landwirtschaftliche Nutzflächen gilt und von 60 % der österreichischen Betriebe in Anspruch genommen wird.⁷ Durch Ko-Finanzierung der EU, dem Bund und den Bundesländern werden dafür im Jahr 2016 österreichweit 304,5 Millionen Euro ausgezahlt (AMA 2016).⁸ „Die ÖPUL-Maßnahmen betreffen die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und beinhalten z.B. Begrünungsvarianten, Erosionsschutzmaßnahmen oder Mulch- und Direktsaaten“ (BMLFUW 2016b).

⁷ ÖPUL zählt neben den Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und dem LEADER-Programm zu den Hauptteilen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

⁸ Durchschnittlich erhält ein landwirtschaftlicher Betrieb mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 19 ha in Österreich Förderungen von etwa 7100 €/Jahr aus der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (BMLFUW 2014, eigene Berechnung).

Laut Umweltbericht, der im Rahmen der SUP für das ÖPUL erstellt wurde, wird der höchste positive Effekt auf Boden durch die Maßnahmen „Ökologischer/biologischer Landbau“ sowie „Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“ erzielt. Für den Schutz der Landschaft ist außerdem die Maßnahme „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ effektiv (Prettenthaler u. a. 2014).

5.3.3. Regionale Raumplanung

Für die Bodenschutzplanung haben die Instrumente auf örtlicher Ebene den direktesten Einfluss auf die Landnutzung. Allerdings ist der Trend hin zu überörtlichen Planungsinstrumenten zu beobachten, sodass auf regionaler Ebene zunehmend konkretere Bestimmungen zu Grünland getroffen werden (Kanonier 2009). In der letzten, sehr umfangreichen Novelle des Raumordnungsgesetzes von 2015 wurde die regionale Ebene der Raumordnung gestärkt.

5.3.3.1. Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Raumentwicklungskonzepte sind im Gesetz als Möglichkeit zu einer freiwilligen gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit verankert (§ 6 OÖ ROG). Diese bestanden zwar bereits vor der Novelle 2015, waren allerdings noch nicht gesetzlich normiert. In Oberösterreich werden in interkommunalen Betriebsansiedlungen (INKOBA) Betriebsgebiete gemeindeübergreifend entwickelt und vermarktet. Derzeit (Stand Jänner 2017) gibt es in OÖ 28 INKOBAs, die insgesamt 266 von 442 OÖ Gemeinden umfassen (Business Upper Austria, o. J.).

In der regionalen Zusammenarbeit können Fehler des verfahrensorientierten Planungssystems umgangen und auf informeller Ebene Strategien entwickelt werden. Dafür muss über Vertrauensbeziehungen zu den benachbarten PlanungsakteurInnen ein gemeinsames Verständnis für die Region erst entwickelt werden (L1: Z662-672).

Für die regionale Ebene ist es speziell von Bedeutung, finanzielle Anreize zu erhalten, um die Motivation der Beteiligten zu erhöhen (G1: Z103-106, G2: Z64-72). Vonseiten der EU gibt es über den ELER (= Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) und den EFRE (= Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) Förderangebote zur Entwicklung des ländlichen Raums. Über EFRE wird in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 das Ziel der EU 2020-Strategie der „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in OÖ die Bildung von Stadt-Umland-Kooperationen finanziell unterstützt (Land OÖ, Abt. Wirtschaft, o. J.). So werden in den nächsten Jahren stadregionale Strategien erstellt, die auch entsprechende Strategien und Maßnahmen zur Freiraumentwicklung und Bodenschutz beinhalten. Jede Region kann mit bis zu 1-2 Millionen Euro gefördert werden (L1: Z545-564).

5.3.3.2. Regionale Raumordnungsprogramme in Eferding und Linz-Umland

Neben Landesraumordnungsprogrammen können regionale Raumordnungsprogramme als Verordnung erlassen werden. Bisher wurden in OÖ zwei regionale Raumordnungsprogramme in unmittelbarer Nachbarschaft zu Ottensheim erlassen. Die RROP gelten für den Bezirk Eferding, der für Gemüsebau bekannt ist und für Linz-Umland, um die Stadtregionsentwicklung in Bezug auf Grünflächen zu koordinieren (Abb. 7). Ottensheim wurde aufgrund der administrativen Bezirksgrenzen nicht miteinbezogen, dennoch werden die Programme hier kurz dargestellt, um die rechtlichen Möglichkeiten aufzuzeigen. Das RROP Linz-Umland wurde 2012 als Verordnung erlassen. Es werden regionale Grünzonen festgelegt, in denen die Verbauung nur für soziale öffentliche Infrastruktur möglich ist (RROP Linz-Umland).

Im Bezirk Eferding begann die interkommunale Zusammenarbeit 2001 über einen LEADER-Verein (www.regef.at). 2004 wurde von vier Gemeinden ein Maßnahmenpaket für die interkommunale Zusammenarbeit geschnürt, daraus entstand die INKOBA „Zukunftsraum Eferding“ (Business Upper Austria, o. J.). 2007 wurde das regionale Raumordnungsprogramm (RROP) für den Bezirk Eferding mit Unterstützung einer inzwischen ausgelaufenen Förderschiene erlassen. Das Eferdinger Becken ist durch die Auböden sehr fruchtbar, daher wird dort seit langem Gemüseanbau betrieben. Im RROP Eferding wurden Vorrangflächen von überörtlicher Bedeutung für spezifische Nutzungsansprüche im Grünland ausgewiesen (§ 9 OÖ Abs. 3 Z 2 ROG).

Im RROP werden im Grünland

- Regionale Grünzonen
- Kulturlandschaften mit regionaler Bedeutung
- Landwirtschaftliche Gunstlagen von regionaler Bedeutung
- Landschaftsgliedernde Gewässerachsen

ausgewiesen (§ 7 RROP Eferding). Abb. 24 zeigt die Komplexität der Darstellungen beispielhaft auf, wenn viele unterschiedliche Aspekte in Plänen berücksichtigt werden müssen (L1: Z167-173).

Am stärksten sind die **regionalen Grünzonen** geschützt, in denen die Neuwidmung von Bauland nicht zulässig ist, es sei denn die Widmung ist mit den Zielen des RROP vereinbar, es ist ein wesentliches öffentliches Interesse vorhanden (z.B. für öffentliche Infrastruktureinrichtungen) oder die bauliche Nutzung ist standortgebunden nur in Grünzonen möglich (§ 10 Abs. 1-3 RROP Eferding, 7 RROP Linz-Umland). Regionale Grünzonen weisen „aufgrund ihrer überwiegend extensiven Nutzung, ihres hohen Entwicklungsalters, ihrer ökologischen Empfindlichkeit, ihres hohen Erholungspotentials oder ihrer Bedeutung für das Landschaftsbild einen überörtlich bedeutenden naturschutzfachlichen Wert aufweisen“ (Sigl 2007: 11). Dadurch soll Zersiedelung und der damit einhergehende „Landschaftsverbrauch“ verhindert werden (Sigl 2007: 12).

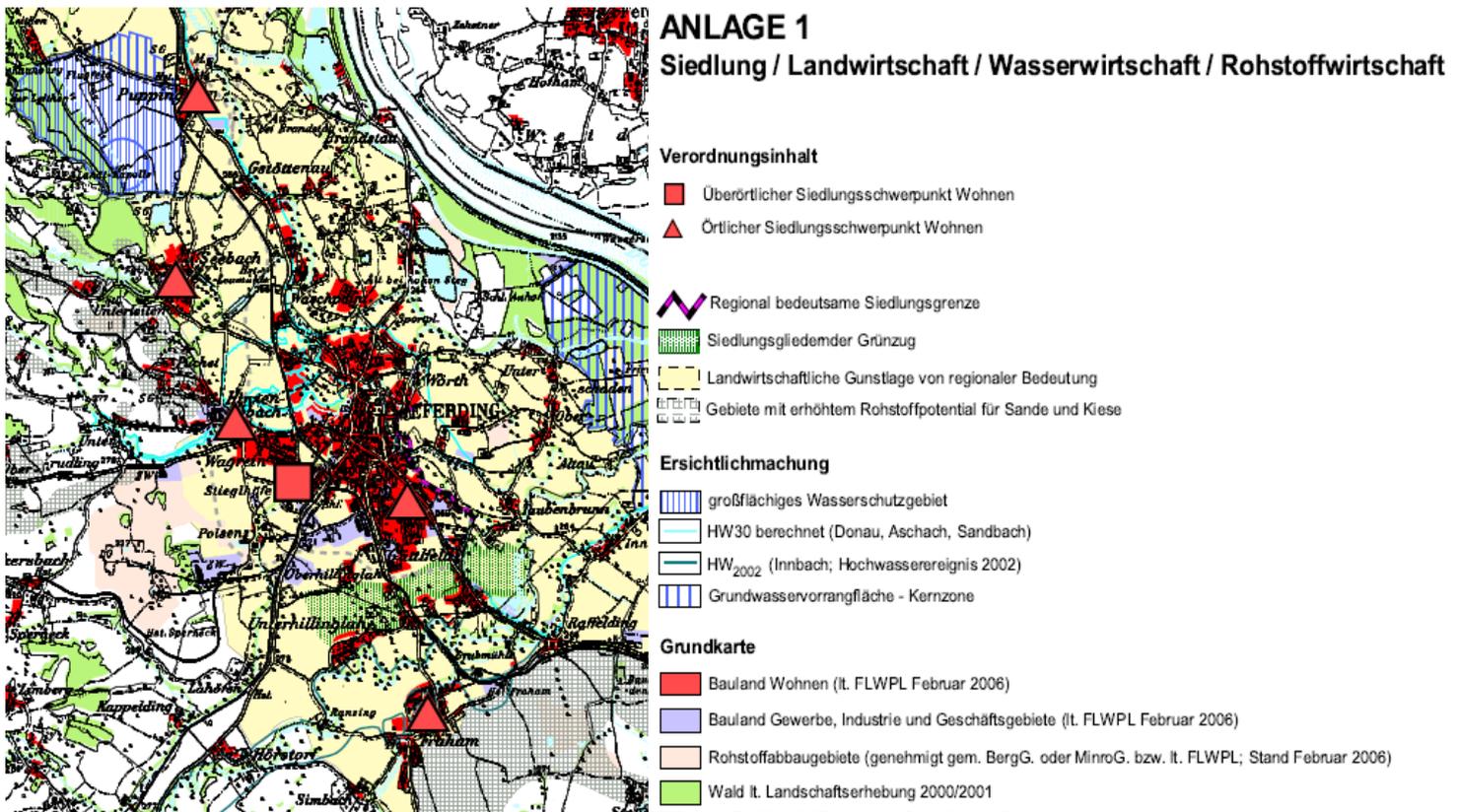


Abb. 24 Siedlung und Wirtschaft im RROP Eferding
 (Auszug aus Anlage 1 des RROP Eferding, ohne Maßstab)

Die Erhaltung der **landwirtschaftlichen Gunstlagen** wird aus wirtschaftlichem Interesse argumentiert. Nicht nur die landwirtschaftlichen Betriebe sondern auch die vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweige sollen in der Region erhalten bleiben. (Sigl 2007: 5-7). Diese sind „vorrangig zu erhalten und so zu entwickeln, dass eine Verbesserung der Agrarstruktur ermöglicht und der Anteil an ökologischen Wertstrukturen (z.B. extensive Wiesen, Hecken, Alleen, Gräben, Ackerraine) tendenziell erhöht wird.“ (§ 7 Abs. 3 RROP Eferding). Dies fällt allerdings nicht in den Kompetenzbereich der Raumordnung bzw. der Gemeinden oder Region. Spezifische Gestaltungsvorschriften können in landwirtschaftlichen Nutzflächen derzeit nur über Förderungen der EU bzw. des Bundes oder des Landes geregelt werden. Insofern werden im RROP Eferding die Bodenfunktionen differenzierter und umfassender berücksichtigt, nämlich die Produktionsfunktion, die ökologische Lebensraumfunktion und die Abflussregulierung in eigenen Schutzgebieten. Die Schwierigkeit besteht dann allerdings darin, den Verordnungsplan sauber zu lesen und zu interpretieren (L1: Z171), da für Entscheidungsprozesse eine klare rechtliche Verbindlichkeit sichergestellt werden können muss.

Es fällt auf, dass im Gegensatz zu der Tiroler Situation im OÖ ROG für die regionale Ebene Kann-Formulierungen gewählt wurden: Die entsprechenden Regionen können von der Landesregierung abgegrenzt werden, das Entwicklungsleitbild kann per Verordnung erlassen werden.

Exkurs: Landwirtschaftliche Vorrangzonen in regionalen Planungsverbänden in Tirol

Das Landesgebiet Tirol wurde per Verordnung der Landesregierung 2005 in 36 Planungsverbände und den Planungsverband der Stadtregion Innsbruck und Umgebung eingeteilt. Diese gelten als Gemeindeverbände und damit Körperschaften öffentlichen Rechts. Deren Aufgabe ist die Erstellung von regionalen Raumordnungsprogrammen und -plänen (§ 2 T LGBl. Nr. 87/2005). In diesen werden wie auch in der Steiermark landwirtschaftliche Vorrangzonen ausgewiesen, z.B. im Regionalprogramm Zillertal:

„§ 3 Im Interesse der Sicherung und zeitgemäßen Entwicklung einer leistungsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft sollen die hochwertigen landwirtschaftlichen Nutzflächen im Talboden des Zillertales erhalten werden. Dabei ist die dauerhafte Sicherstellung der Vorsorgefunktion der Landwirtschaft anzustreben.

§ 4 Die landwirtschaftlichen Vorrangflächen sind der landwirtschaftlichen Nutzung vorzubehalten. (...)

§ 5 Abs. 2 Im Bereich der landwirtschaftlichen Vorrangflächen ist die Widmung von Bauland unzulässig.“ (T RP Zillertal 2013).

Diese sind im örtlichen Raumordnungskonzept als „Freiflächen“ ausgewiesen.

In einer zusammenfassenden Erklärung zu den eingelangten Stellungnahmen im Zuge der SUP-Erstellung wurde in mehreren Fällen Ansuchen von Gemeinden für anlassbezogene Planung abgelehnt (Amt der Tiroler Landesregierung 2013: 3).

5.3.4. Planungsdokumente der örtlichen Raumplanung (am Bsp. Ottensheim und Thalheim)

Das wichtigste formelle hoheitliche Instrument auf örtlicher Ebene ist der Flächenwidmungsplan, bestehend aus einem Flächenwidmungsteil und dem Örtlichen Entwicklungskonzept. Im Örtlichen Entwicklungskonzept können langfristige Vorgaben auf Basis der Baulandbedarfsabschätzung (und Festlegungen über Bebauungsstrukturen) zur Entwicklung des Siedlungs- und Freiraums gemacht werden und Siedlungsgrenzen, ökologische und land(wirt)schaftliche Freiflächen ausgewiesen werden. Dadurch können anlassbezogene Widmungen reduziert werden. Die Landesregierung kann als Aufsichtsbehörde (Art. 119a B-VG) die Genehmigung versagen, allerdings nur, wenn der Plan Raumordnungsziele angrenzender Gemeinden, dem Raumordnungsprogramm, dem Entwicklungskonzept, sonstigen gesetzlichen Bestimmungen widerspricht oder die Entwicklung anderer Gebietskörperschaften wesentlich beeinträchtigen würde. Als Grund für die Versagung der Genehmigung nennt das OÖ ROG auch explizit die Nichteignung eines Grundstücks gemäß der Baulandanforderungen (§ 21) und den Verfahrensbestimmungen (§ 34 Abs. 2 OÖ ROG).

Die Gemeinden Thalheim bei Wels und Ottensheim sind Mitglieder im Bodenbündnis. Vorteile der Mitgliedschaft für Gemeinden sind u.a. das personelle und Wissensnetzwerk im Bereich Boden und Raumordnung sowie die Veranstaltungsangebote aus dem Bereich der Bewusstseinsbildung (G3). In einem kurzen Vergleich wird der Handlungsspielraum für Planungsdokumente auf örtlicher Ebene gezeigt und gegenübergestellt.

5.3.4.1. Örtliches Entwicklungskonzept Thalheim

Im Grünlandkonzept des Örtlichen Entwicklungskonzepts werden die Funktionen laut generalisiertem Flächenwidmungsplan (Landwirtschaftliche, Erholungs- oder Sonderfunktion) und in Entwicklungszielen angegeben. Entwicklungsziele können insbesondere Landschaftliche Vorrangzonen aufgrund ökologischer Bedeutung, Landschaftsbild oder Biodiversität festgelegt werden. Darüber hinaus können auch systemische Funktionen des Freiraums (Grünzug, Grünverbindung), die Entwicklungsrichtung der Sonderfunktionen und singuläre Standorte angegeben werden (Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne, Anlage 2).

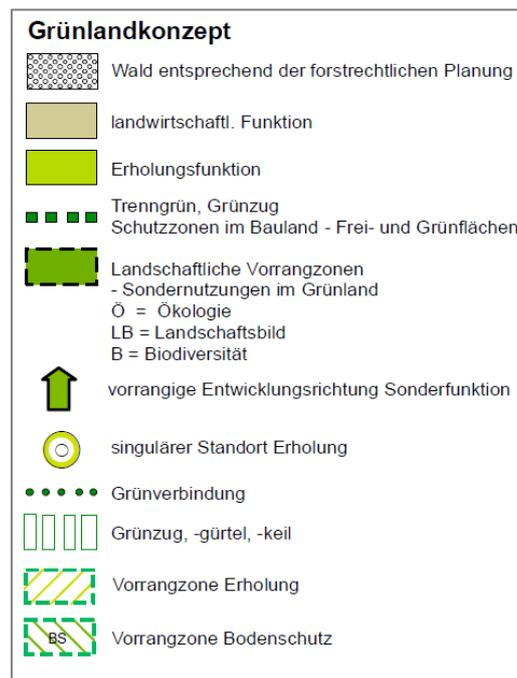


Abb. 25 Ausschnitt der Legende des ÖEK Thalheim 2011 (Planverfasser: Büro Land Plan)

Thalheim wurde als Pilotgemeinde zur Umsetzung einer Bodenfunktionsbewertung vonseiten der Umweltschutzabteilung ausgewählt, weil eine Änderung des ÖEK bevorstand. Nach einem Beschluss im Gemeinderat wurden in drei Workshop-Einheiten die Grundlagen erstellt, Konfliktflächen diskutiert und Lösungsansätze in einer Steuergruppe aus GemeindevertreterInnen, dem Ortsplaner der Gemeinde und weiteren Fachleuten dafür entwickelt. Im daraufhin erstellten ÖEK von Land Plan wurden im Grünlandkonzept großflächig „Vorrangzonen Bodenschutz“ auf landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgewiesen (siehe Legende des ÖEK in Abb. 25). Die Vorrangzonen zeichnen sich durch eine hohe Bodenfruchtbarkeit aus und bestätigen somit die wichtige Rolle der Landwirtschaft in der Gemeinde. Außerdem wurden Maßnahmen für die Einhaltung von Mindeststandards zur Verwertung von Humus in Bauvorhaben erstellt (BMLFUW 2014: 64).

5.3.4.2. Örtliche Raumplanung Ottensheim

Zwischen 1998 und 2000 wurde in Ottensheim die erste Auflage des Örtlichen Entwicklungskonzepts in einem umfassenden BürgerInnenbeteiligungsverfahren mit Zielfindungsworkshops, Bürgerversammlungen, thematischen Arbeitskreisen und über die Beteiligung von GrundbesitzerInnen erstellt. Das Planungsbüro TOPOS III erarbeitete die Plan- und textlichen Darstellungen, 2002 wurde das Örtliche Entwicklungskonzept vom Gemeinderat beschlossen. Im Entwurf von 2016 der Änderung des ersten Örtlichen Entwicklungskonzepts werden das Grünlandkonzept und Siedlungsgrenzen des Baulandkonzepts in einem Plan dargestellt. Die Darstellung der Natur- und Landschaftsräume dominieren nicht nur flächenmäßig das Gemeindegebiet. Auch in der Formulierung der Maßnahmen und Ziele nimmt das Grünlandkonzept mehr Raum ein (Abb. 26).

Als Entwicklungsziele werden Vorrangzonen für Ökologie, Landwirtschaft, Landschaftsbild und Erholung erstellt. Eine Besonderheit ist die Verbindung von Landschaftsbild und Ökologie in den kulturlandschaftlich wertvollen Hanggebieten und am Dürnberg im Norden bzw. Nordosten der Gemeinde. Darüber hinaus fallen auch die Streuobstwiesen westlich des Siedlungsgebietes in diese Kategorie, die einen besonderen ökologischen und landschaftsprägenden Wert haben. Im Sinne des Bodenschutzes werden bei Eingriffen Kompensationsmaßnahmen (Begrünungen, Renaturierungen und sogar die Entsiegelung bspw. von Wegflächen) formuliert (Entwurf ÖEK Ottensheim 2016).

Im digital verfügbaren Flächenwidmungsplan werden Grünflächen mit besonderer Widmung funktional differenziert ausgewiesen, die über DORIS aufgerufen werden können:

- Erhalt des kulturhistorisch, ökologisch sowie für das Landschaftsbild überregional bedeutsamen Landschaftsraumes
- Sicherung als siedlungsgliedernde und siedlungsbegrenzende Grünfläche
- Erhalt der Grünstrukturen entlang der Hangkante zwischen Donauniederung und Granit-Gneis-Hochland als Sichthänge sowie als siedlungsbegrenzende Grünflächen
- Sicherung und Weiterentwicklung von gewässerbegleitenden Grünflächen vorrangig hinsichtlich ihrer ökologischen Funktionsfähigkeit und ihrer Bedeutung für das Landschaftsbild
- Schutz- oder Pufferzone im Bauland (Frei- und Grünflächen)

In Bebauungsplänen im Ortskern wurden verbindliche Vorgaben zum Anteil von Grünflächen, Dachgeschoßausbauten und Bauweisen gemacht. Die Gestaltungsvorgaben greifen bereits stark in das Eigentumsrecht ein und bedürfen zusätzlicher Begründung vonseiten der PolitikerInnen, was durch die Fixierung der Maßnahmen im ÖEK möglich war.

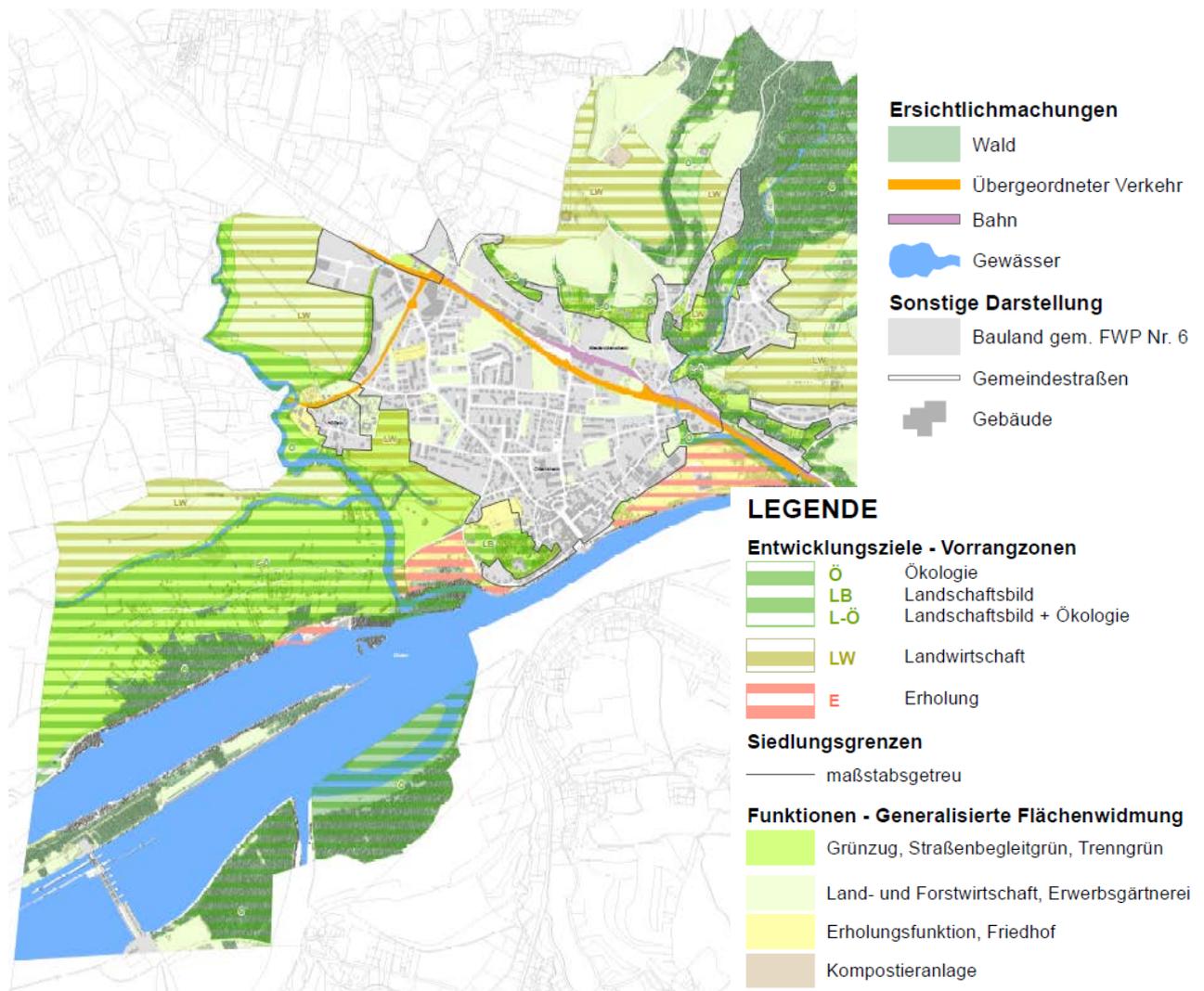


Abb. 26 Auszug aus dem Änderungsentwurf des Grünlandkonzepts 2016 (Planverfasser: Topos III)

Abgesehen vom ÖEK wurden zusätzlich raumplanerische Studien und Programme im Rahmen der Förderung zur „Flächensparenden Baulandentwicklung in Gemeinden“ entworfen:

- 2007 wurde ein Strukturentwicklungskonzept unter dem Namen Masterplan „Wirtschaftsachse B127“ für die Hauptverkehrsachse von einem Raumplaner, einem Architekten, einem Landschafts- und einem Verkehrsplaner (ausschließlich Männer) der Gemeinde erstellt. Bis dato wurden allerdings keine weiteren Maßnahmen gesetzt.
- Ein Schwerpunkt in Ottensheim ist die Belebung des Ortskerns. In einer partizipativen Potenzialstudie wurden in einem kooperativen Prozess in ExpertInnenrunden aus Architektur, Raumplanung, VertreterInnen von innovativen Wohn- und Arbeitsformen gemeinsam mit HauseigentümerInnen Ideen für die Belebung des Ortskerns entwickelt. Zentrale Aspekte waren das Leerstandsmanagement, Umgang von alten Gebäuden unter Denkmalschutz und öffentliche Räume im Ortskern (Schwantner und Hagenauer 2011).
- Ein Fokus ist der Umgang mit gemeindeeigenen Flächen, so wurde in zeitgenössischer Architektur das Amtshaus von Ottensheim revitalisiert und erweitert, was in der Folge 2010 mit dem Österreichischen Bauherrnpreis ausgezeichnet wurde.

5.3.4.3. Gegenüberstellung Ottensheim und Thalheim

Im Vergleich zwischen Ottensheim und Thalheim wird die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Themen sichtbar. In der Gegenüberstellung wird deutlich, dass sich die vergleichbare Größe der EinwohnerInnen und Flächen der Gemeinden dennoch in ihren Ansätzen zur Bodenschutzplanung grundlegend unterscheiden.

Tab. 12 Strukturelle Gegenüberstellung von Ottensheim und Thalheim bei Wels
(eigene Bearbeitung, Quellen: Statistik Austria, Agrarstrukturerhebung 2010, Marktgemeinde Ottensheim, o. J., Thalheim b. Wels, o. J.)

	Ottensheim	Thalheim bei Wels
Bezirk	Urfahr-Umgebung	Wels-Land
EinwohnerInnen	4640	5501
Fläche	11,73 km ²	16,32 km ²
Bevölkerungsdichte	396 EW/km ²	337 EW/km ²
Anzahl der landwirtschaftliche Betriebe	16 Haupterwerb, 16 Nebenerwerb	28 Haupterwerb, 26 Nebenerwerbe
Landwirtschaftliche Fläche	290 ha Ackerland 484 ha lw. Nutzfläche	1160 ha Ackerland 1256 lw. Nutzfläche
Vereine	60	47
Bodenbündnisgemeinde	seit 2004	seit 2007

Thalheim ist durch Landwirtschaft gekennzeichnet und verfügt im Gegensatz zu Ottensheim über fruchtbare Böden, die dementsprechend als schützenswert eingestuft werden. Ottensheim basiert auf einem starken Vereinswesen mit ca. 60 Vereinen (Vergleich Thalheim: 47), die größtenteils über die Traditions- und Sportvereine hinausgehen, und einem partizipativen Verständnis in der Bevölkerung, das sich im Leitspruch „misch dich ein“ der für zwölf Jahre lang stimmenstärksten Partei „Bürgerliste pro O“ ausdrückt (Tab. 12).

Während in Thalheim für politische EntscheidungsträgerInnen die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen eine wichtige Rolle spielte, erfolgte in Ottensheim aufgrund der relativ geringen Bedeutung der Landwirtschaft Bodenschutzplanung über die differenzierte Hervorhebung der Bedeutung von Freiflächen wie bspw. der Streuobstwiesen. Die Bodenfunktionsbewertung eignet sich in dem Sinn nicht, Flächen zur Erholung auszuweisen oder das Landschaftsbild zu berücksichtigen, das muss von den PlanerInnen oder PolitikerInnen entwickelt werden.

5.3.5. Kurzzusammenfassung der Planungsdokumente für Bodenschutzplanung

Die Darstellung der Planungsdokumente auf den unterschiedlichen Ebenen hat gezeigt, dass vonseiten des Landes OÖ v.a. über Fördersysteme des Umweltschutzes positive Anreize für Gemeinden geschaffen werden. In örtlichen und regionalen Entwicklungskonzepten kann die Bedeutung von Freiflächen gezielt ausgewiesen werden und basierend auf der Verbindlichkeit der Schutzkriterien erhalten werden. Je nach thematischem Schwerpunkt unterscheidet sich die Herangehensweise sehr stark, sodass einerseits vonseiten der Erhaltung der Landwirtschaft argumentiert wird, andererseits über Landschaftsbild und Erholungswert der Grünflächen. Das dahinterliegende Verständnis kann aber dennoch die vielfältigen Bodenfunktionen umfassen. Die Potenziale – z.B. für regionale Entwicklungsleitbilder – sind allerdings noch lange nicht ausgeschöpft. Tab. 13 stellt die umgesetzten Instrumente in Bezug zu ihrer Wirkungsweise dar.

Tab. 13 Indirekte und direkte Wirkungsweisen der Raumordnungsinstrumente
(nach Selle 2005, eigene Bearbeitung)

	örtlich	überörtlich
INDIREKT		
regulative Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenwidmungsplan mit örtlichem Entwicklungskonzept • Bebauungsplan • Nutzungsverträge 	Regionales Raumordnungsprogramm
	Strategische Umweltprüfung (SUP), Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	
Überzeugung, Kommunikation	z.B. Bodenbündnis: Bodenfunktionskarten, Bodenfeste,...	Regionale Leitbilder (LEADER) und Entwicklungsprogramme
Finanzierung, Förderung	- Einhebung von Infrastrukturbeiträgen	- Förderungen von Planungsprozessen - Förderungen von Ländlicher Entwicklung (LEADER)
DIREKT		
Marktteilnahme	- aktive Bodenpolitik - Baulandsicherungsverträge - Überlassungsverträge	Bsp. Bodenbeschaffungsfonds (in Oberösterreich nicht vorhanden)
Standortentwicklung	Bsp. Ottensheim: Freiraumentwicklung (Streuobstwiesen), Neues Rathaus, Regattaverein, Masterplan B127	- Entwicklung von Betriebsgebieten (INKOBA)
STRUKTURIEREND		
Prozesssteuerung, Organisationsentwicklung	- BürgerInnenbeteiligung bei der ÖEK- und Bebauungsplanerstellung	Interkommunale Raumentwicklungsprozesse

Auf örtlicher Ebene spielen die klassischen Raumordnungsinstrumente Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan eine wichtige Rolle. Diese richten sich an die AkteurInnen des politisch-administrativen Systems als auch an die Bevölkerung in Anlassfällen. Regulative Instrumente sind rechtlich verbindlich für die GrundstückseigentümerInnen und spielen v.a. in Bauverfahren eine entscheidende Rolle. Das Land hat als Aufsichtsbehörde von örtlichen Planungen die Ver-

antwortung für die Einhaltung dieser Grundlagen. Vonseiten des Landes können diese Maßnahmen auch finanziell unterstützt werden bzw. über die rechtlichen Rahmenbedingungen im Raumordnungsgesetz oder Landesraumordnungsprogramm fixiert werden.

Die untersuchten Dokumente gelten als Positivbeispiele der Bodenschutzplanung. Diese werden in den Kontext der aktuell diskutierten Handlungsempfehlungen vonseiten der koordinierenden Bundesebene eingeordnet.

5.4. Handlungsempfehlungen der Bundesebene

Handlungsempfehlungen drücken planungskulturelle Eigenheiten eines Landes aus, da die Problematisierung vom Thema Boden aus einer gewissen Perspektive erfolgt. Ich skizziere drei wichtige Maßnahmenprogramme der letzten Jahre, die sich in ihren Forderungen, ihrem Konkretisierungsgrad und den Zielsetzungen unterscheiden und dennoch eine große Ähnlichkeit aufweisen.

Vorschläge bezüglich Instrumente von Flächenkontingentierungen, die derzeit in Oberösterreich keine Umsetzung finden, werden hier nicht dargestellt, da sie für die weitere Argumentation nicht von Bedeutung sind (G. Weber 2009, Umweltbundesamt 2013, Walz, Rogge, und Toussaint 2005).

5.4.1. Bodencharta 2014

Wichtige PlanungsakteurInnen der Bundesebene unterzeichneten im März 2014 die „Bodencharta“, welche auf die Problematik des Bodenverbrauchs und die grundlegende Bedeutung von „funktionierenden“ Böden“ in der Gesellschaft hinweist. Abgesehen von den in Kapitel 4 genannten Bodenfunktionen wird explizit auch auf die Ernährungssicherung und die Klimarelevanz des Bodens verwiesen (Bodencharta 2014).

Es wird damit argumentiert, dass der Leerstand von Gewerbe-, Industrie aber auch Wohngebäuden verstärkt genutzt werden soll, um damit die Bebauung hochwertiger landwirtschaftlicher Böden „so weit wie möglich zu vermeiden“.

Als Stoßrichtungen werden vier Forderungen formuliert:

1. Bewusstsein über die Bodenfunktionen in der Gesellschaft stärken
2. Gesetzliche Rahmenbedingungen verbessern, einerseits als Zielformulierungen in bodenrelevanten Gesetzen als auch in Form einer verbindlichen (quantitativen) Zielsetzung zwischen Bund und Ländern (laut Art. 15a B-VG)
3. Bodenverbrauch bei Großprojekten „beachten und minimieren“ z.B. im Rahmen von UVPs
4. Ortskerne beleben und Leerflächen nutzen und durch entsprechende Anreizsysteme forcieren

Die Bodencharta wird als wichtiger Schritt angesehen, weil unterschiedliche AkteurInnen dazu bewegt werden konnten, „an einem Tisch zu sitzen“ und eine Strategie zu unterzeichnen (B1).

5.4.2. Maßnahmen zur Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Böden

Die gleichnamige Broschüre wurde vom Fachbeirat für Bodenschutz und Bodenfruchtbarkeit im Auftrag der Landesagrarreferentenkonferenz ausgearbeitet, um aus der Bodencharta Maßnahmen zu entwickeln. Das Dokument ist vorwiegend aus landwirtschaftlicher Perspektive geschrieben, betrachtet aber ebenso andere und die Zusammenwirkung mehrerer Kompetenzbereiche: „Die Themen ‚Ernährungssouveränität‘ und ‚Energieautarkie‘ können nur im Zusammenhang mit der Sicherung dafür ausreichender Produktionsflächen – sprich Böden – gesehen werden.“ (BMLFUW 2015: 5).

Landwirtschaftliche Böden werden in dem Bericht nicht nur zur Erzeugung von Lebensmitteln gesehen. Es wird auf den Flächenbedarf erneuerbarer Energiequellen (Energiepflanzen, Windräder, Solarpanele) und auf die Verwendung pflanzlicher Rohstoffe als Ersatz für fossile Bauwerkstoffe und Produkte, so genannte NAWAROS (= nachwachsende Rohstoffe). Darunter fallen Biokunststoffe, Bau- und Dämmstoffe, Lacke etc. Boden wird in Bezug auf Hochwasserrisiken eine Aufgabe zugewiesen. Allerdings nicht nur in seiner Funktion als Abflussregulierer, offene Flächen werden als Retentionsflächen gezielt ausgewiesen. Deren landwirtschaftliche Nutzbarkeit ist damit eingeschränkt.

Das Ziel ist die „Verhinderung des Entzugs von qualitativ hochwertigen landwirtschaftlichen Nutzflächen (bezogen auf die naturräumlichen und die agrartechnischen Produktionsbedingungen)“ (BMLFUW 2015: 7).

Als Maßnahmen werden vorgeschlagen:

1. Gesetz(e) zum umfassenden quantitativen Bodenschutz
2. Flächendeckende Anwendung der Bodenfunktionsbewertung
3. Bodenbewusstseinsbildung
4. Bodenerhaltungszielwerte nach Raumtypen und Leitlinien zur Bodenbeobachtung entwickeln
5. Anwendung sowie Entwicklung von Maßnahmen für eine bodensparende Raumentwicklung
6. Naturräumliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf hochwertigen Agrarflächen vermeiden und alternative Ansätze ermöglichen z.B. ein regionaler Flächenpool

Die Maßnahmen werden anhand der zeitlichen Dimension und Kostenaufwand und dem Zuständigkeitsbereich eingeteilt. Außerdem wird dargestellt, ob die Umsetzung mit den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen möglich ist bzw. ob eine Änderung des Vollzugs oder der Gesetzeslage erforderlich ist.

5.4.3. ÖROK-Empfehlung Nr. 56

Die Maßnahmevorschläge des BMLFUW wurden im Rahmen einer ÖROK-Partnerschaft für die Raumordnung konkretisiert und in Form einer Empfehlung ausgearbeitet. Das Ziel war „eine politikmächtige Strategie“ zu entwerfen, die unter den derzeitigen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilungen möglich ist (B3: Z292). Zur Beschlussfassung wird das Dokument im ständigen Unterausschuss der ÖROK, dann in der Stellvertreterkommission der Landesamtsdirektoren und schließlich in der politischen Konferenz beschlossen. Die Empfehlung wurde bereits von der Stellvertreterkommission im November 2016 beschlossen.

Die ÖROK ist als Koordinierungsgremium eine wichtige Akteurin. Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 wurden Maßnahmen für eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung formuliert: Die Instrumente der aktiven Bodenpolitik sollen u.a. durch vertragliche Verpflichtungen auf örtlicher Ebene eine gezielte und flächensparende Landnutzungsplanung durch die Einforderungen der widmungskonformen Nutzung von Bauflächen ermöglichen. In der Folge sinkt die Nachfrage nach Neuwidmungen und der Baulandüberhang wird eingedämmt (ÖREK 2011: 71f). Ein Grundprinzip des ÖREK 2011 ist seine Umsetzungsorientierung in Form von ÖREK-Partnerschaften aus PlanungsakteurInnen, die sich eines Aufgabenbereichs annehmen. Eine ÖREK-Partnerschaft ist aus dem Aufgabenbereich A 3.3.1 des ÖREK 2011 zu „Flächensparen und Flächenmanagement“ entstanden, deren fachliche Arbeit 2016 in die ÖROK-Empfehlung Nr. 56 geflossen ist (ÖROK 2016). An der ÖROK-Partnerschaft waren das BMLFUW und Land Salzburg federführend beteiligt, sowie VertreterInnen u.a. aus Tirol und Niederösterreich (Oberösterreich war nicht beteiligt, „die haben keinen Experten entsendet“). Fachlich wurde die Leitlinie von Prof. Arthur Kanonier vom Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement der TU Wien ausgearbeitet (B3: Z12).

Eine Kernaussage der Empfehlung ist: „Die [gegenwärtigen] Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung und zur kompakten Innenentwicklung von Siedlungen [werden] nicht voll ausgeschöpft. (...) Die konsequente Anwendung des bestehenden Instrumentariums, die stärkere Priorisierung des Flächensparens und die Berücksichtigung der Bodenqualität (Bodenfunktionen) bei planungsbezogenen Interessenabwägungen würden wesentlich zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung beitragen.“ (ÖROK 2016: 2). Es zeigt sich, dass eine Bodenschutzplanung über die genannten raumplanerischen Instrumente umgesetzt werden könnte. Es sind allerdings keine Instrumente in hinreichender Genauigkeit bzw. Verbindlichkeit vorhanden, um das Ausmaß der Flächenversiegelung wesentlich zu reduzieren.

5.4.4. Umgesetzte Handlungsempfehlungen in Oberösterreich

Das **Bodenentwicklungsprogramm** des OÖ Bodeninformationsberichts wird gemeinsam von den Abteilungen Land- und Forstwirtschaft, Ländlicher Neuordnung, Umweltschutz und Raumordnung verfasst. 2010 und 2015 wurden nahezu gleichlautende Schritte zur Forcierung der quantitativen und qualitativen Bodenschutzplanung vorgeschlagen.

Für den quantitativen Bodenschutz brauche es

1. Verbesserung der Informationsgrundlagen
2. verstärkten Einsatz von Bodenfunktionskarten in raumrelevanten Planungsverfahren
3. weitere Unterstützung der Gemeinden auf dem Weg zu einer Flächen sparenden Siedlungsentwicklung in der Folge des zweimal durchgeführten Förderprogramms
4. gezielte Ausrichtung von Förderaktivitäten des Landes auf „Flächen sparende“ Siedlungsentwicklungen in anderen raumrelevanten Förderbereichen.

Das Programm für den qualitativen Bodenschutz bezieht sich auf Bodenzustandsinventuren und Beratungswesen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Flächen gegen Erosion, Bodenverdichtung o.ä. und bleibt hier nur am Rande erwähnt (BIB 2015: 65-67).

In Oberösterreich wird im Gegensatz zu den Handlungsempfehlungen der Bundesebene keine Änderung der Gesetze angestrebt. Im kommenden Landesraumordnungsprogramm werden allerdings die Handlungsempfehlungen nach Raumtypen stärker differenziert und konkretisiert (L1). Ein Schwerpunkt in OÖ ist vonseiten der Landesverwaltung die Verbesserung der Informationsgrundlagen, sie nahm auch eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung der Bodenfunktionsbewertung ein. Allerdings ist eine flächendeckende Umsetzung in der örtlichen Raumplanung derzeit nicht vorgesehen (L1).

Die breite Ausschöpfung des Raumordnungsinstrumentariums konnte in den Good-Practice-Fallbeispielen Ottensheim und Thalheim gezeigt werden, diese stellt jedoch keineswegs den Normalfall dar. Die Förderprogramme des Landes sind ein wichtiger Ansatz aber nach dem Auslaufen der Förderprogramme für eine flächensparende Siedlungsentwicklung derzeit finanziell nicht hoch genug ausgestattet, um Planungsprozesse zu finanzieren. Dafür bedarf es weiterer Mittel. Die Gemeinden können über interkommunale Zusammenarbeiten selbst Planungsprozesse initiieren und/oder auf Fördermittel aus der EU zurückgreifen.

5.5. Zwischenfazit: Bodenschutz durch Flächenschutz und Innenentwicklung

Die Maßnahmen lassen sich in Ansätze gliedern, die Bodenversiegelung

1. im besten Fall reduzieren,
2. abschwächen oder
3. kompensieren (European Commission und Directorate-General for the Environment 2013: 21-26).

In unterschiedlichen Stadien des Planungsprozesses ist mehr oder weniger Handlungsspielraum gegeben. Um bei Ansuchen auf Umwidmung in Bauland mit dem Schutz einer unversiegelten, meist landwirtschaftlichen Fläche antworten zu können, können entsprechende Schutzzonen in Plänen, alternative Bebauungsmöglichkeiten zur Schaffung von Wohn- oder Betriebsraum oder Leitbilder zur Siedlungsentwicklung entwickelt werden (Tab. 2).

Viele der Maßnahmen sind auf örtlicher Ebene im Wirkungsbereich der Gemeinde umzusetzen. Die überörtliche Ebene wird jedoch als wesentliche Planungsebene für die flächensparende Siedlungsentwicklung identifiziert (ÖROK 2016: 6-8). Es können unter bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen

- präzise überörtliche Zielvorgaben in Raumplänen
- überörtliche Baulandgrenzen: durch Siedlungsgrenzen, landwirtschaftliche Vorrangflächen, Grünzonen und Schutzbereiche für sensible Nutzungen
- Minstdichten und Mindestanteile an flächensparenden Bauformen für eine qualitätsvolle Verdichtung
- der regionale Flächenbedarf nach Raumtypen

festgelegt werden. Diese Vorgaben sind auf Landesebene allerdings derzeit nicht ausreichend gegeben. Für die örtliche Ebene sind einerseits Maßnahmen zum Schutz des Bodens über die verbindliche Ausweisung von Freiflächen andererseits zur Forcierung von Innenentwicklung gegeben.

Tab. 14 Maßnahmen und Instrumente der Bodenschutzplanung (eigene Bearbeitung und Darstellung)

Bodenversiegelung...	Maßnahmen
	Schutzzonen ausweisen <ul style="list-style-type: none"> • hohe Bodenfruchtbarkeit • Grünzonen und ökologisch wertvolle Flächen • Erhaltung des Landschaftsbilds, Erholungsfunktion
REDUZIEREN Neuinanspruchnahme von Flächen verhindern	Siedlungsentwicklung nach innen <ul style="list-style-type: none"> • Siedlungsgrenzen festlegen • Vertragsraumordnung • aktive Bodenpolitik • Flächenrecycling, Verwertung von Industrie- und Gewerbebräuchen • Leerflächenmanagement/Leerstandsnutzung • Reduktion von Ferienwohnsitzen • Kostenwahrheit bei Infrastrukturerstellung • verdichtete Bauweise
ABSCHWÄCHEN	Bauvorhaben möglichst nachhaltig umsetzen <ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von Grünflächen auf Baugrundstücken • wasserdurchlässige Materialien verwenden z.B. auf Parkplätzen (Sacher 2012) • grüne Infrastruktur: Dächer, Mauern (EC und Directorate-General for the Environment 2013: 24) im Bebauungsplan oder durch Förderungen festlegen • Regenwassersammlung • Ausgleichsflächen
KOMPENSIEREN	<ul style="list-style-type: none"> • Verwendung des abgetragenen Oberbodens • Entsiegelung

In den untersuchten Raumordnungsprogrammen und Entwicklungskonzepten zeigt sich, dass Böden über ökologisch bedeutsame Flächen am stärksten gegen Versiegelung geschützt sind (Tab. 15). Allerdings kann der Schutzstatus nur auf geringen Flächen ausgewiesen werden, die überwiegende Mehrheit der Freiflächen werden landwirtschaftlich genutzt (Stahr u. a. 2008: 296 f). Die landwirtschaftliche Produktionsfunktion wird aus der Perspektive der Erhaltung der Landwirtschaft gesehen, deren Freiflächen ansonsten durch Nutzungskonkurrenzen leicht verdrängt werden können. Damit basiert diese Ausweisung auf einer ökonomischen Logik. Die Reduktion des Bodens auf seine Funktion der Bodenfruchtbarkeit greift aber zu kurz. Die Flächen erfüllen gleichzeitig soziale und ökologische Funktionen auch in der Gestaltung der Kulturlandschaft und als Erholungsgebiete für die Bevölkerung (Tab. 15).

Tab. 15 Argumentationen des Freiflächenschutzes (eigene Bearbeitung)

Zielfläche	Bewertung/Argument
Landwirtschaftliche Flächen mit hoher Bodenfruchtbarkeit	Sicherung einer leistungsfähigen Landwirtschaft (individualistisches Argument) Sicherung der regionalen Versorgung (Gebrauchswert)
Flächen mit hoher Biodiversität/geschützten Arten (Magerwiesen, Gewässerflächen, Moore,...), Landschaftsschutz	ökologisch wertvoll (Existenzwert)
Erholungsfunktion, Landschaftsbild, Kulturlandschaft	Schönheit der Landschaft (ästhetischer Aspekt)

Die Zielsetzung der Erhaltung einer wirtschaftsfähigen Landwirtschaft mit ertragreichen und oft gedüngten Flächen steht derjenigen des Naturschutzes für Biodiversität, die oft auf Magerstandorten von Bedeutung ist, entgegen (L1: Z42). Damit ergeben sich im Bereich des Bodens **Zielkonflikte** darüber, „*welche Expertise die richtigere ist*“ (L1: Z662).

Die Funktionen können sich auch überschneiden, wie das ÖEK Ottensheim zeigt, insbesondere Entwicklungsziele für Landschaftsbild und Ökologie. Bis dato finden sich allerdings keine Flächen mit dem Ziel der Förderung von Bodenschutz und Landwirtschaft in Verbindung mit Ökologie.

Die regionale Versorgung der Bevölkerung wird zwar bspw. im RROP Eferding thematisiert, allerdings nicht in Form von Zielwerten umgesetzt. In der Schweiz hingegen wurde ein Sachplan über Fruchtfolgeflächen mit dem Ziel der autarken Versorgung erlassen. Dieser basiert auf dem Ziel der Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis, das im Bundesraumordnungsgesetz normiert ist (Art. 1 Abs. 2 lit. d Ch B-ROG). Der Sachplan über Fruchtfolgeflächen bestimmt für jedes Kanton einen Mindestumfang von landwirtschaftlich gut geeigneten Flächen. Dafür werden insgesamt ca. 4400 km² festgelegt, das sind etwa 10 % der Landesfläche (SP FFF 1992). In Raumordnungsprogrammen werden zur Entwicklung und dem Erhalt der Landwirtschaft (LROP) ökologische Bewirtschaftungsformen (RROP Eferding) vorgegeben, die allerdings nicht

in den Kompetenzbereich der nominellen Raumordnung fallen. Auf regionaler Ebene wurden im RROP Eferding alle Bodenfunktionen (bis auf die Archivfunktionen) explizit berücksichtigt und in Schutzzonen ausgewiesen.

Die Bodenfunktionsbewertung ist ein Versuch, über den Gesamtraumwiderstand des Bodens auf ordinaler Skala eine Vergleichbarkeit mit anderen Schutzgütern herzustellen. Es werden die unterschiedlichen Bodenfunktionen sichtbar und mit den Schutzgütern wie Wasser und Forst gleichgestellt, was ein Novum darstellt. Bei Bauführungen oder Projekten, welche die Bodenfunktionen tangieren, kann angewandter Bodenschutz über das UVP-Recht zur Geltung kommen, um die Beeinträchtigung abzuschwächen. Darunter fallen Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Bei Bodeneingriffen sollen dabei raumplanerische Prinzipien auch kleinräumig zur Minderung von Beeinträchtigungen umgesetzt werden (BMLFUW 2013):

- Angepasste Nutzungsvorgaben
- Minimierung oder Begrenzung zusätzlicher Versiegelung
- Vorrangige Nutzung bereits versiegelter/überformter oder sanierter Böden
- Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (z.B. durch flächensparendes Bauen, Verkürzung von Trassen, optimierte Erschließung, Vermeidung von flächenintensiven Flächentypen)
- Ausweichen auf weniger ertragsfähige Flächen
- Anpassung des Projekts an das Relief zur Minimierung von Erdmassenbewegungen
- Reduzierte Ausweisung von Straßen und Stellplätzen
- Optimierte (straßennahe) Lage von Garagen und baulichen Nebenanlagen
- Verwendung möglichst durchlässiger Befestigungsarten (in Abhängigkeit von der Nutzung).

Auf Ebene der Planungsartefakte zeigt sich, dass die Umsetzung einer Bodenschutzplanung in Zusammenhang mit der Betonung des Bestands über Innenentwicklung und Ortskernbelebung gesehen werden muss. Die regulativen Instrumente können nur vorausschauend für zukünftige Neuwidmungen und -entwicklungen eingesetzt werden, für die Innenentwicklung und den Umgang mit bestehenden Strukturen sind Anreizsysteme und Kommunikationsmaßnahmen notwendig (Häberli u. a. 1992). Diese Ansätze zeigen, wie Bodenschutz in formellen Plänen durch Flächenschutz bereits verankert ist. Davon abgesehen verfolgen PlanungsakteurInnen rechtlich unverbindliche Strategien, um das Thema Boden in Gemeinden und im Land sichtbar zu machen.

Pläne und Programme sind „Protokolle einer Kooperation“ (Selle 2005: 127) und beschreiben über ihren Umfang, ihre Verbindlichkeit und ihrer Darstellungsform das Ausmaß des Konsens der beteiligten PlanungsakteurInnen (Othengrafen 2012). Die Grenze zwischen Planungsartefakten und Planungsumfeld ist fließend, sodass für das bessere Verständnis auf Bundesebene insbesondere das Zusammenspiel der Planungsinstitutionen zur Erstellung von Planungsdokumenten untersucht wird. Die (rechtlichen) Handlungsmöglichkeiten und die konkrete Steuerungswirklichkeit unterscheidet sich in der Raumplanung massiv (Selle 2005: 126). Im folgenden Kapitel wird das Problem- und Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen analysiert.

6. *Planning environment* der Bodenschutzplanung

„Da kann man nichts machen‘ ist ein bequemer Ausspruch, den wir uns nicht zu Eigen machen dürfen.“ (Freire 2013)

Dieses Zitat von Paulo Freire beschreibt die proaktive Einstellung eines Großteils meiner InterviewpartnerInnen, die im politischen-administrativen System und dem Non-Profit-Bereich auf Gemeinde-, Landes- oder Bundesebene zur Forcierung von Bodenschutz tätig sind. Für die Bodenschutzplanung in Oberösterreich sind hauptsächlich Einzelpersonen aus drei Abteilungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung zuständig. Für die Umsetzung der örtlichen Planungen sind Gemeinden selbst zuständig, das Bodenbündnis spielt dabei als Netzwerk eine wichtige Rolle.

Am Beispiel des politisch-administrativen Systems von Oberösterreich und der Marktgemeinden Ottensheim und Thalheim werden in diesem Kapitel Handlungsmöglichkeiten, -ressourcen und institutionelle Begrenzungen auf örtlicher und überörtlicher Ebene der Oberösterreichischen Bodenschutzplanung dargestellt.

- Die Problemwahrnehmung basiert auf unterschiedlichen Datengrundlagen und Kommunikationsstrategien, die sich im Planungsverständnis der PlanungsakteurInnen wiederfinden (Kapitel 6.1).
- Zentrale Analysepunkte sind das Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen auf Landes- und Gemeindeebene und deren Umsetzung von regulativen Instrumenten, Anreizsystemen und bewusstseinsbildenden Projekten (Kapitel 6.2).
- Die Zusammenarbeit der bodenschutzorientierten PlanungsakteurInnen ist von Kooperation geprägt. In unterschiedlichen Vernetzungsgremien und institutionellen Settings arbeiten sie zusammen. Für die Umsetzung sind Ansätze zur Bewusstseinsbildung im Bereich der gesellschaftlichen Werthaltungen notwendig, so ist die Beteiligung der Bevölkerung ein wichtiger Bereich der Handlungsansätze (Kapitel 6.3).
- Es zeigt sich, dass die freiwillige Selbstverpflichtung in Oberösterreich derzeit den Grundpfeiler der Umsetzungsstrategie darstellt, da durch institutionelle Begrenzungen des politisch administrativen Planungssystems ansonsten wenig Handlungsspielraum gegeben ist (Kapitel 6.4).

6.1. Problemverständnis und Planungsverständnis der PlanungsakteurInnen

Das Planungsverständnis der PlanungsakteurInnen stellt sich in der Problemwahrnehmung, der Argumentationsgrundlage und der Verteilung der Zuständigkeiten dar. Die Problemwahrnehmung und -definition – der so genannte „politische Problemhaushalt“ (Plasser und Ulram 2002: 150) – hängt von institutionellen Settings und dem Selbstverständnis der PlanungsakteurInnen ab und ist damit ein wesentliches Merkmal einer Planungskultur. Durch die Interpretation von Daten und Informationen entstehen Argumente für Programme, die politisch eingesetzt werden können (Schön und Rein 1994). Neue Themen entstehen meist nicht auf lokaler Ebene, sondern werden oft von der EU, dem Bund oder WissenschaftlerInnenvereinigungen vorbereitet und dann in die konkrete Planungspraxis übersetzt (Fürst und Scholles 2008).

Planung und Politik sind ein verschränkter Prozess von (technischer) Informationsverarbeitung und (politischer) Konsensfindung. Fürst bezeichnet „Planung als politische[n] Prozess zur Bearbeitung eines schlecht strukturierten Problems“. Zu Beginn muss das Problem so definiert werden, dass es machbar wird (Fürst 2008: 48, 50 f).

Machbar das heißt umsetzbar ist ein Problem dann, wenn

- politische Interessen: Welche Veränderungen wollen einzelne Gruppen?
- politisch-administrative Restriktionen: Was ist machbar?
- institutionelle Restriktionen: Wer ist zuständig und wie weit reichen seine Kompetenzen?

übereinstimmen (Fürst 2008: 52).

In politischen und administrativen Gremien des Bundes und des Landes werden wesentliche Entscheidungen getroffen zw. Ansatzpunkte entwickelt. Diese werden im Weiteren anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen kommuniziert (Othengrafen 2012).

6.1.1. Problemwahrnehmung von Bodenschutzplanung im politisch-administrativen System des Landes

Die Bodenschutzplanung der Bundesebene wird von den Landes- und GemeindeakteurInnen wenig wahrgenommen. Unverbindliche Strategiepapiere wie die Bodencharta müssen erst in die Zuständigkeiten des Landes übersetzt werden, um wirksam zu werden.

Die Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien zeigen die Schwerpunktsetzung im Bereich Raumordnung, Wohnbau und Umweltpolitik sehr deutlich auf. Im Arbeitsübereinkommen der Landesregierung zwischen OÖVP und FPÖ für die Legislaturperiode 2015-2021 wird Boden mit keinem Wort genannt. Es wird die Bedeutung der Eigenversorgung mit Lebensmitteln aus „heimischer Landwirtschaft“ herausgestrichen. Viele Prioritätensetzungen laufen allerdings einer Bodenschutzplanung entgegen. Die Themen Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumord-

nung werden erst gegen Ende angesprochen und der Wirtschaftsentwicklung untergeordnet (OÖVP und FPÖ 2015):

- Im Bereich Pflanzenschutz in der Landwirtschaft sollen „nicht neue überbordende Regelwerke die heimische Produktion in Frage stellen“ (OÖVP und FPÖ 2015: 41)
- Im Bereich Umweltschutz wird eine „umsichtige Umweltpolitik“ propagiert, „welche auf die Bedürfnisse des Wirtschaftsstandortes Rücksicht nimmt und diesen nicht über Gebühren behindert“ (OÖVP und FPÖ 2015: 42)
- Die Schaffung von Eigentum und von leistbarem Bauland wird hervorgehoben, für Wohnungen aber auch für Eigenheime „auch außerhalb der Ortszentren“ (OÖVP und FPÖ 2015: 21, 43)
- Im Arbeitsbereich Raumordnung soll bei Interessensabwägungen explizit „der Entwicklung von Betrieben und der Schaffung von Arbeitsplätzen Vorrang eingeräumt“ werden (OÖVP und FPÖ 2015: 43). Dieses Ziel steht dem ROG diametral entgegen, laut dem grundsätzlich „dem Schutz und der Erhaltung der Umwelt Vorrang einzuräumen“ ist (§ 2 Abs. 2 OÖ ROG).

Für die Entwicklung des ländlichen Raums soll das Instrument der interkommunalen Kooperation gefördert werden. Außerdem wurde die Neuerstellung des LROPs gefordert (umgesetzt allerdings erst 2017) und die umfassende Novelle des OÖ ROG 2014 durchgeführt (OÖVP und Die Grünen 2009: 8). Im Vergleich dazu wurden im Arbeitsübereinkommen zwischen OÖVP und den Grünen für 2009 bis 2015 mehr Bestimmungen zur Bodenschutzplanung formuliert.

6.1.2. Planungsverständnis von Bodenschutzplanung im politisch-administrativen System des Landes

Der zugeordnete Landesrat für Raumordnung ist außer für Raumordnung auch für Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Technologie & Innovation, Energie, Tourismus, Europa und Sport zuständig. Er präsentiert sich dementsprechend auf seiner Homepage zur Förderung von Betriebsstandorten (Strugl, o. J.).⁹ Im Amt der OÖ Landesregierung sind mehrere Abteilungen für Bodenschutz zuständig (Abb. 27). Die Abteilung Raumordnung präsentiert sich auf der Website des Landes Oberösterreich unter der Rubrik „Bauen und Wohnen“ und verdeutlicht damit die Schwerpunktsetzung auf die Bebauung im Gegensatz z.B. zur nachhaltigen Freiflächensicherung. Damit wird die ordnende Funktion der der Raum‘ordnung‘ in Bezug auf eine gesetzmäßige und verfahrensgetreue Siedlungsentwicklung in den Vordergrund gestellt.

Das Verständnis von Raumordnung vonseiten der Landwirtschaftsabteilung entspricht der Perspektive der GrundstückseigentümerInnen in anlassbezogenen Widmungsverfahren: „[D]a ist

⁹ Im Gegensatz dazu ist beispielsweise die Landeshauptmann-Stellvertreterin in Salzburg für die Ressorts Naturschutz, Nationalpark, Umweltschutz, UVP-Verfahren, Gewässerschutz, Gewerbeangelegenheiten, Raumordnung, Baurecht, Tierschutz, Abfallwirtschaft zuständig und hat so die Möglichkeit andere Interessen in der Raumordnung geltend zu machen (Land Salzburg 2017).

halt das zentrale Element, grieg ich eine Widmung oder nicht.“ (L3: Z176). Auch in der Abteilung Raumordnung besteht wenig Interesse, zusätzliche Faktoren in der aufsichtsbehördlichen Genehmigung berücksichtigen zu müssen. „Nüchtern betrachtet ist das Thema Boden derzeit in der Raumplanung, v.a. in der örtlichen, nicht existent.“ (L1: Z204-205). In Good-Practice-Beispielen in der örtlichen und regionalen Planung wird Boden allerdings zunehmend thematisiert. Gemeinden können in ihrem eigenen Wirkungsbereich innerhalb des Rahmens, der v.a. über die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Legalität und Egalität festgegeben ist, flächensparende Bodenschutzplanung forcieren oder außer Acht lassen.

Das Schicksal der Raumordnungsabteilung der Landesverwaltung ist: „Die Erfolge sind nicht sichtbar, weil wir in der Raumordnung immer dann Erfolge verzeichnen, wenn was nicht passiert. Über die Versuche spricht man ja nicht. Das sind teilweise planerisch heikle Geschichten“ (L1: Z211-212). Zur aufsichtsrechtlichen Genehmigung wird bei Umwidmungen die Abteilung Land- und Forstwirtschaft (LFW) um Stellungnahmen gebeten, die explizit die Auswirkung von Umwidmungen auf die Landwirtschaft berücksichtigen und sich dafür auf die Bodenfunktionskarten beziehen (L3: Z48-49). Hauptsächlich ist sie für Sachverständigendienste und Rechtsfragen im Agrarrecht zuständig (L3, L4).

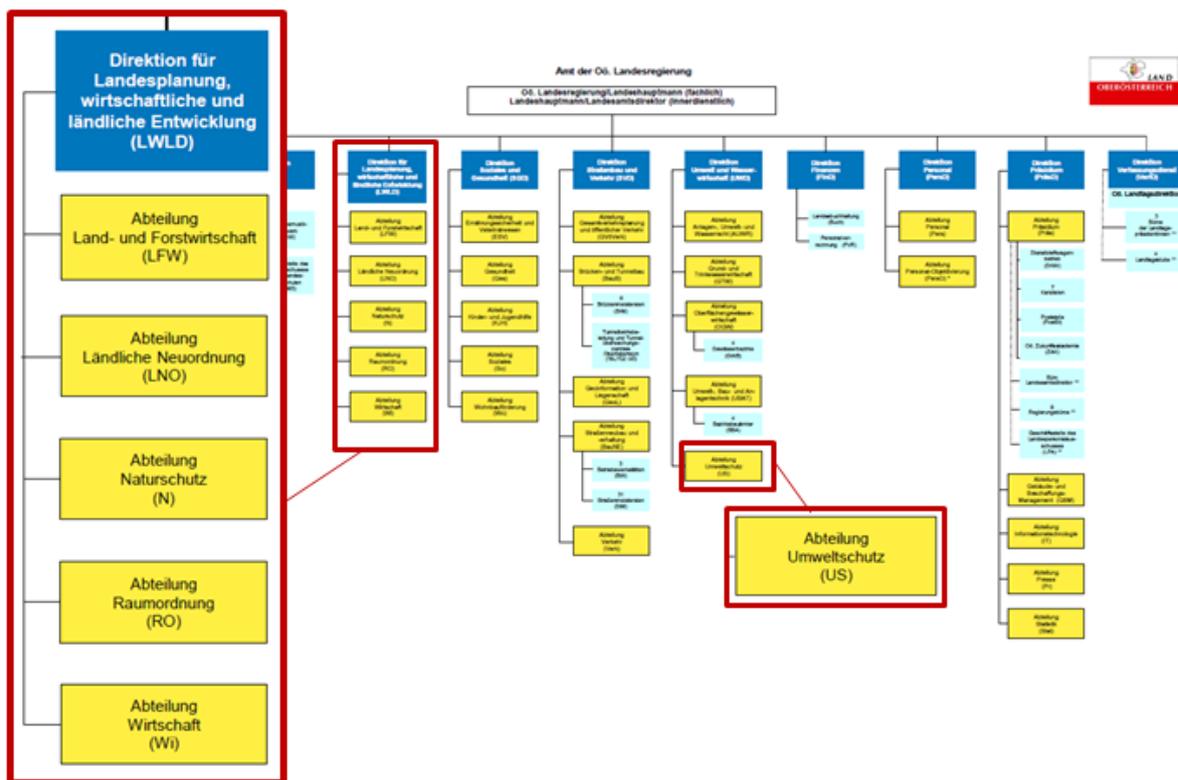


Abb. 27 Organigramm des Amt der OÖ Landesregierung (Land Oberösterreich 2016, eigene Bearbeitung)

Bodenschutz ist Umweltschutz

Für Bodenschutz ist die Abteilung Umweltschutz finanziell und personell mit zwei Personenjahren am besten ausgestattet. Durch den Beschluss der Landesregierung zur Verringerung des Flächenverbrauchs verschob sich das Aufgabengebiet der Abteilung Umweltschutz von der klas-

sischen Sachverständigentätigkeit zu Bewusstseinsbildung und Kommunikation im Bereich Bodenschutz (L2). In den Jahrzehnten seit Einführung des Bodenschutzgesetzes veränderte sich die Herangehensweise massiv. *„Am Anfang war das eher klassischer Bodenschutz. Das sind der Bereich Altlasten, Verdachtsflächenerhebungen und Umwelt- also Bodenkontaminationen. Erst um das Jahr 2000 haben wir dann über den Fachbeirat für Bodenschutz und gemeinsam mit dem Kollegen L1 eine Arbeitsgruppe zur Senkung des Flächenverbrauchs gestartet und uns dazu Gedanken gemacht. Da hat es sich dann entwickelt, dass das Thema bei uns immer breiteren Raum eingenommen hat.“* (L2: Z6-11). Die Abteilung Umweltschutz koordiniert Förderungen und stellt Informationen bereit. 2003 trat das Land Oberösterreich dem **Europäischen Bodenbündnis** bei. Beim Klimabündnis ist eine Stelle für die landesweite Koordinierung des Bodenbündnisses und die Umsetzung der Angebote eingerichtet.¹⁰ Die Umweltschutzabteilung führte auch die Erstellung und Einspeisung der Bodenfunktionskarten im DORIS sowie die Vorstellung dieser in den Gemeinden durch.

Umsetzungsdefizit der Bodenschutzplanung durch Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System des Landes

Bezüglich der Kompetenzverteilung in der Landespolitik und -verwaltung wird die Umsetzung über die Zuteilung der Ressorts der LandesrätInnen und in der Verwaltung der Abteilungen stark mitbestimmt. Die Kompetenzbereiche der Abteilungen dürfen nicht übertreten werden: *„Das Thema quantitativer Bodenschutz ist Hoheitsgebiet der Raumordnung, wenn da der Umweltschutz reinregiert ist Feuer am Dach.“* (L1: Z257-258) bzw. weniger stark formuliert: *„In der gelebten Praxis und wie die Strukturen angelegt sind, ist es eigentlich so, dass man eine gewisse Aufteilung hat.“* (L4: Z173-175). Das bedeutet allerdings auch, dass die anderen Abteilungen wenig Anstrengungen unternehmen, in fachübergreifenden Bereichen tätig zu werden (L3, L4: Z170-175).

Die spannende Abwägung zwischen unterschiedlichen Kompetenzbereichen ist allerdings nur indirekt durch die Konsequenzen der Entscheidungen sichtbar. Zurzeit (Stand: Jänner 2017) wird das Thema Leerstand über einen Antrag der Grünen für ein Leerstandsregister in die politische Arena eingebracht. Bisher wurde das Thema von keinem Ressort *„besetzt“* (G3: Z142-144).

Die politische Ressortverteilung ist für die Umsetzung von Bodenschutz problematisch. Es gab Überlegungen, eine abgestimmte Vorgehensweise zwischen Raumordnung, Umweltschutz, Straßenbau, Tourismusabteilung etc. zu entwickeln. Das *Szenarioprojekt Oberösterreich 2030* sollte als Ausgangsbasis für das zu erstellende Landesraumordnungsprogramm dienen und wurde im Arbeitsübereinkommen für die Legislaturperiode 2009-2015 fixiert (OÖVP und Die Grünen

¹⁰ Das Klimabündnis besteht seit 1990 und ist ein globales Netzwerk der kommunalen Klimaschutzaktivitäten, die Tätigkeitsbereiche sind die Beratung von und Bewusstseinsbildung in Gemeinden, Schulen, Kindergärten und Betriebe in ganz Österreich. Durch Projekte und Kampagnen soll Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Klimagerechtigkeit forciert werden (Klimabündnis Österreich, o. J.).

2009: 8). Von der Verwaltung ausgearbeitet, „ist [es] glaube ich oben bei der Politik hängengeblieben und leider nicht umgesetzt worden“ (L2: Z186-187). Die Zuteilung und das Aufgabenverständnis kann sich mit jeder bzw. auch während der Legislaturperioden verändern und verhindert damit die Gewissheit, langfristige Strategien umsetzen zu können. „In letzter Konsequenz fühlen sich die Landesräte nämlich doch nicht zuständig für Boden. Die sagen, da wär der eine Landesrat eher zuständig, der aber nur bewusstseinsbildende Maßnahmen als Kompetenzbereich hat. Eigentlich ist die Raumordnung, Straßenbau und Landwirtschaft wichtiger.“ (L5: Z94-98).

Als Querschnittsmaterie „könnte Raumordnung ja per se über den anderen stehen, sie tut es aber nicht“ (L1: Z394). Allerdings kann Boden in Abwägungsprozessen nicht über andere Materien gestellt werden, dazu braucht es die fachlichen Perspektiven der Landwirtschaft und des Umweltschutzes. Es mangelt also nicht an rechtlichen Möglichkeiten, sondern am politisch(-administrativen) und gesellschaftlichen Willen, Raumordnung auf Landesebene im Sinne einer Bodenschutzplanung fachmaterienübergreifend zu etablieren.

Das politisch-administrative System verfügt über ein breites Instrumentenspektrum zur Gestaltung der räumlichen Entwicklung, ist jedoch nicht der/die einzige AkteurIn und stark von dem Willen der Bevölkerung abhängig.

6.1.3. Rolle der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung

Die wichtigsten politischen Themen sind laut einer Befragung der österreichischen Bevölkerung seit 1998 Arbeitsplätze, gefolgt von Renten/Pensionen und medizinischer Versorgung. In den 1990er Jahre spielte temporär Umweltschutz eine herausragende Bedeutung (Plasser und Ulram 2010: 209, Quelle: FESSEL-GfK AUSTRIA). Die Konsequenzen werden bei Außerachtlassen dieser Prioritäten am Ende von Wahlperioden sichtbar, wie das Beispiel in Ottensheim zeigt, wo zwischen 2003 und 2015 ein starker Fokus auf Kultur gelegt wurde (G1: Z214).

Die PlanungsakteurInnen des politisch-administrativen System der Gebietskörperschaften können somit nicht die Steuerung der Gesellschaft übernehmen, sondern nur eine Form der Steuerung in der Gesellschaft (Mayntz 1997 zitiert in Selle 2005: 133). Ulram und Plasser konstatieren 2002 den Übergang der in Österreich bislang vorherrschenden „Untertanenkultur“ zur Partizipationskultur. Die Beteiligung an Wahlen („passive Beteiligung“, ca. 65 % der österreichischen Wahlberechtigten) oder die Mitgliedschaft an Parteien (ca. 6 %) wird nicht als einziges demokratisches Ausdrucksmittel wahrgenommen. Die Handlungsmöglichkeiten der Bevölkerung sind im Bereich der Bodenschutzplanung begrenzt: GrundeigentümerInnen können über die Nutzung ihrer Fläche entscheiden, die politischen Entscheidungen der demokratisch gewählten VertreterInnen können nur indirekt beeinflusst werden. „In jeder Gemeinde gibt es viele Planer, nämlich auf jedem Grundstück (mindestens) einen.“ (Selle 2006). So wird der Bedeutung der Raumordnung im Sinne einer Bodenschutzplanung, obwohl in der Gesellschaft ein steigendes Bewusstsein in Bezug auf nachhaltige Ressourcenschonung erkennbar ist, vonseiten der Politik wenig Bedeutung zugestanden.

Parteinahe institutionalisierte BürgerInnenbeteiligungsformen, die in den 1970er entstanden sind, werden ergänzt durch expressive aktive Partizipationsstile wie Unterschriftenaktionen, informellen Gruppierungen oder BürgerInneninitiativen (mit Beteiligung von 22 % Beteiligung der österreichischen Wahlberechtigten) und militanten Protestformen (mit 6 % der Wahlberechtigten) (Plasser und Ulram 2002: 69-73).

Vonseiten der Landesverwaltung wird zivilgesellschaftliche Beteiligung in Planungsprozessen kritischer gesehen: In der Bodenschutzplanung sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit über die UVP-Verfahren und BürgerInnenbeteiligungsverfahren auf dem Vormarsch. Grenzen der Demokratisierung von Raumplanung werden aufgezeigt: *„Dann haben wir eine immer stärker qualifizierte kritische Öffentlichkeit, die immer mehr Rechte bekommt, Kleinigkeiten auf die Spitze zu treiben. Da bleibt keine Zeit mehr für das Große, zwei Drittel unserer Energie werden dann halt in diesen Kleinkram investiert.“* (L1: Z661-670). Über die rechtlichen Möglichkeiten von Natur- und Umweltschutz bzw. über Verfahrensbestimmungen können damit Projektvorhaben zum und Entscheidungsprozesse zu raumplanerischen Fragen gebremst bzw. zum Stillstand gebracht werden, was Auswirkungen auf das Vertrauen der Bevölkerung in politische RepräsentantInnen haben kann.

Es bestehen zivilgesellschaftliche Initiativen, die ihre Anliegen im Bereich der Landnutzungsplanung artikulieren und verbreiten. Aus der Zivilgesellschaft wird ein anderes Problemverständnis formuliert. Ende November 2016 fand die Veranstaltung „Böden aufbrechen – Land-Forum für Ernährungssouveränität“ in Kooperation mit den Wiener Volkshochschulen statt. OrganisatorInnen waren die NGOs FIAN, ÖBV, attac, RASENNA und NEL. Ziel der Veranstaltung war die Vernetzung unterschiedlicher gemeinschaftsgetragener Initiativen, die sich um den Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen bemühen. Im Unterschied zu der Problemwahrnehmung des politisch-administrativen Systems wird das Privateigentum von Flächen als Ansatzpunkt für Initiativen genommen. Zugang zu Land wird als Menschenrecht gesehen. Über die Rechtsform der Stiftungen wird beispielsweise bereits in Frankreich („Terre de Liens“) und Deutschland („Ökonauten“) die Landnutzung von stiftungseigenen Flächen mit dem Ziel der Bewahrung und Förderung einer ökologischen, vielfältigen und kleinstrukturierten Landwirtschaft direkt geregelt. In Österreich wird derzeit von RASENNA und dem CSA-Betrieb „Ochsenherz“ die vergleichbare Mundus-Stiftung entwickelt (RASENNA magazin 2017). Viele Initiativen charakterisieren sich durch Nutzungsverträge über das Baurecht oder Pacht im Gegensatz zu Eigentum und kollektiver Bewirtschaftung im Gegensatz zu Familienbetrieben. Damit wird der als intransparent wahrgenommene Bodenmarkt umgangen und die Nutzung von Flächen (im Gegensatz zu Widmung) garantiert. Raumordnung wird als eine *„abstrakte aber relevante“* Materie“ wahrgenommen (B2: Z36).

- In Ottensheim wird zur Ortskernentwicklung eine Ortskerngenossenschaft aus den HauseigentümerInnen angedacht (G2: Z202-206).
- Es entstehen zunehmend Initiativen, die sich kollektiv organisieren und raumwirksame Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit setzen (Moragues u. a. 2013). Es finden sich bereits mindestens fünf Foodcoops in ländlichen Regionen in Oberösterreich und ca. 50

Gemeinschaftsgärten in ganz Oberösterreich, die sich explizit mit Fragen der Nahversorgung und Landnutzung beschäftigen. Der Verein Streuobstwiesen in Ottensheim nützt durch eine Nutzungsvereinbarung die Früchte von Streuobstwiesen.

- In Oberösterreich bestehen bereits Ansätze zur Verknüpfung der Regionalentwicklung mit landwirtschaftlichen Direktvermarktungsformen durch das Projekt *Appetit auf Zukunft* der Bio Austria und der Umweltschutzabteilung.

Über raumrelevante Vereine im Ort, wie der Verein Streuobstwiesen in Ottensheim, arbeiten Menschen außerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommunalpolitik an Ideen und Visionen mit und verbreitern somit die Herangehensweise bezüglich Raumordnung und Bodenschutz (G2: Z264). Im Idealfall verändert sich infolgedessen das Verständnis von privaten und öffentlichen Aufgaben, da kollektive Entscheidungsfindungen eine gelebte Praxis werden. Von politischen AkteurInnen wird gefordert, mehr Verantwortung für die Nutzung von öffentlichen Flächen im Sinne der Nachhaltigkeit wahrzunehmen.

6.1.4. Argumentationsgrundlage für Bodenschutzplanung in Oberösterreich

Othengrafen versteht Sprache, Kommunikation und Ausdruck in Planungsprodukten als symbolische Repräsentationen des darunterliegenden Planungsverständnisses (Othengrafen 2012: 85). Begriffe und Aussagen „sind die Träger unseres (Planungs-)Wissens und leiten deshalb das jeweilige Planungshandeln. Als Konsequenz bestimmen sie ganz entscheidend, was geplant wird und welche Ergebnisse bei einer Planung herauskommen.“ (Jung und Schönwandt 2006: 369 f). Für die Bodenschutzplanung besonders interessant sind dabei die verwendeten Daten und die Sprache bzw. Argumentation (Statistiken, Bilder, Interviews, Karten, wissenschaftliche Texte). Auch die im Kapitel 3 angeführten Indikatoren und Begrifflichkeiten sind Teil der Planungskultur. Die Auswahl der Indikatoren und der Darstellung von Siedlungsprozessen in Daten und Zahlen sind ein wesentlicher Teil des politischen, fachlichen und Mediendiskurses und beeinflussen wesentlich die Argumentationen und Entscheidungen in der Raumplanungspolitik.

Es wurden bereits im letzten Berichtszeitraum des Bodeninformationsberichts Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsgrundlagen durchgeführt. Die Datengrundlage in BORIS und DORIS wurde ausgebaut z.B. mit einem digitalen Flächenwidmungsplan, der Bodenfunktionskartierung und eine Bodenzustandsinventur zum (pedologischen) Zustand des Bodens wurde durchgeführt. Auf der Website des Landes Oberösterreichs wurden umfassende und verständlich aufgearbeitete Informationen bereitgestellt. Im ÖROK-Atlas wird zum Thema Flächenversiegelung z.B. der auf Bezirksebene ausgewertete Baulandüberhang im Dauersiedlungsraum dargestellt. Dieser beträgt für den Bezirk Urfahr-Umgebung 26,4 % am gesamten ausgewiesenen Bauland (ÖROK-Atlas 2015). Die **Bodenbilanz** veranschaulicht die Veränderungen der Landnutzung. Der Bestand an Ackerland blieb in der letzten Untersuchungsperiode konstant, die Dauergrünlandflächen nahmen um 90 000 ha, das ist mehr als ein Viertel in den letzten fünf Jahren ab. Diese vormals extensiv genutzten Flächen werden in der Folge als Ackerland bewirtschaftet (insbesondere im westlichen Alpenvorland) oder tragen (im oberen Mühlviertel und im Süden OÖs)

zur Verwaltung bei, die etwa 450 ha/Jahr beträgt. 309 ha werden jährlich neu als Baufläche ausgewiesen (BIB 2015: 13-19). Pro Person werden derzeit 415 m² gewidmetes Bauland benötigt, die Tendenz ist sinkend. Dies ist ein gut kommunizierbarer Indikator im Vergleich zur Siedlungsdichte, da der Wert personenbezogen ist.

In der Publikation „**Kosten sparen Boden gewinnen**“ 2008 werden die Daten der Bodenbilanz in der Öffentlichkeitsarbeit dafür eingesetzt, den ökonomischen Vorteil einer bodensparenden Siedlungsentwicklung aufzuzeigen. Zielgruppe der Broschüre, die gemeinsam von der Abteilung Raumordnung und Umweltschutz herausgegeben wurde, sind PlanungsakteurInnen der Gemeinde, das heißt vorwiegend Gemeinderat und BürgermeisterInnen (Mandlbauer 2008). Mit dem geringen finanziellen Spielraum der Gemeinde wird argumentiert, dass Bebauungspläne verstärkt eingesetzt werden sollen, um damit Infrastrukturerschließungs- und -erhaltungskosten zu reduzieren. „100 Laufmeter Erschließungsstraße kosten ca. 100 000 €“. Die Erschließungskosten betreffen nicht nur die technische Infrastruktur, sondern auch soziale Infrastruktur (Kindergartengruppen, Schulbusse, Essen auf Rädern) und sind bei der Siedlungserweiterung zu berücksichtigen. „Diese Kosten werden von der Gemeinde oft unterschätzt.“ (Mandlbauer 2008).

Boden wird von den beteiligten PlanungsakteurInnen in seinen interdisziplinären Zusammenhängen verstanden und entsprechend auch in den Programmen formuliert. Es wird mit der Klimarelevanz des Bodens bezüglich Hochwasser und Kohlenstoffkreislauf, der Ernährungssicherung, Erhalt der Kulturlandschaft und der Sicherung von natürlichen Lebensbedingungen argumentiert. Als Ziel wird oft mit dem Bedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche zur Selbstversorgung eines Menschen argumentiert. Abb. 28 verbildlicht den Aspekt der Nutzungskonkurrenz in einer Darstellung der Hagelversicherung.



Abb. 28 Darstellung der Österreichischen Hagelversicherung: „Österreich verliert an Boden“ (Winkler 2014)

Die Daten unterscheiden sich in ihrem Genauigkeitsgrad und in der Methodologie. Für die Sammlung und Aufbereitung von Umweltdaten wird üblicherweise das UBA beauftragt, die u.a. auch für die Erstellung des Umweltinformationsberichts zuständig sind. Auf Basis der Grundstücksdatenbank¹ analysiert das Umweltbundesamt die laufende Flächeninanspruchnahme. Hier wird zwischen Bau- und Verkehrsflächen – mit einem durchschnittlichen Versiegelungsanteil von 45 %) sowie weiteren Flächen (Betriebs-, Erholungs- und Verkehrsflächen) unterschieden. Die AGES führt Bodenanalysen und -proben durch. Welche Datengrundlage verwendet wird, ist laut AkteurInnen wenig relevant: *Wir haben weder Zeit, noch die Energie, noch das Geld das so genau nachzuweisen. Was passiert denn dann? Ihr schickt euren Copernicus¹¹ hinauf, wir unseren Galilei und wir unterhalten uns, wer besser gemessen hat, um 5 Mrd. Euro. Das ist doch sinnlos. Es ist doch offensichtlich dass wir grottenschlecht mit Boden umgehen.“ (L1: Z379-384).*

6.1.5. Zwischenfazit

Spannend ist, dass trotz der guten öffentlich verfügbaren Datenlage die Konstruiertheit der Argumente für die Bodenschutzplanung erkannt wird. Die Einschätzung der Entwicklungsrichtungen und -möglichkeiten mag von politischen AkteurInnen auf einer Analyse auf Basis der Ortskenntnis aufbauen (G2), in der politischen Kommunikation wird es allerdings als wichtig erachtet, mit klaren Zahlen zu kommunizieren. So werden oft die Zahlen des Umweltbundesamt zum Grad der neuerlichen Flächeninanspruchnahme herangezogen, um den Handlungsbedarf zu verdeutlichen. Dabei wird allerdings die Entstehung der Zahlen selten nachgeprüft, sodass beispielsweise die 22,4 ha Flächeninanspruchnahme von 2012 heute noch als Versiegelung bezeichnet werden (G1).

Die Problematisierung von Bodenschutz erfolgt einerseits über politische Agenden bzw. über die Routinearbeitsweise der Verwaltung auf Landesebene, die sich allerdings über neue Verfahren und Datengrundlagen verändert. Bodenschutz wird hauptsächlich vonseiten des Umweltschutzressorts betrieben. Die Bevölkerung wird selbst zur PlanungsakteurIn, in dem sie in partizipativen Planungsprozessen eingebunden wird, in Verfahren über Mitspracherechte verfügt und davon abgesehen selbst raumwirksam tätig ist.

Auf örtlicher Ebene äußert sich das Aufgabenverständnis der Bodenschutzplanung auf unterschiedliche Weise. Im folgenden Kapitel werden die Ansätze zweier Gemeinden (Thalheim und Ottensheim) gegenübergestellt.

¹¹ Daten zur Landnutzung wurden im Copernicus-Projekt vom UBA erhoben.

6.2. Case Study: Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen auf örtlicher Ebene

Das Aufgabenverständnis von PlanungsakteurInnen bestimmt den Handlungsanlass, Zielsetzungen und eingesetzte Instrumente. Dazu zählt auch das Verhältnis zwischen PolitikerInnen und ExpertInnen bzw. die Partizipation weiterer AkteurInnen (Othengrafen 2012: 193-194).

Handlungsanlass für die Forcierung einer Bodenschutzplanung ist in den Beispielgemeinden Thalheim bei Wels und Ottensheim die Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzepts. Als Mitglieder des Bodenbündnisses verpflichten sie sich zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Boden.

Die Unterschiede in der Herangehensweise zwischen den beiden Gemeinden sind jedoch eklatant und liegen u.a. in der Siedlungs-, Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur begründet. Ottensheim verfügt über einen gut entwickelten Ortskern und einer breit organisierten Zivilgesellschaft. In Thalheim ergibt sich durch die unmittelbare Nähe zu Wels keine stark entwickelte Ortsstruktur, die Landwirtschaft ist hingegen von großer Bedeutung (siehe Kapitel 5.3.4). Diese Aspekte erklären allerdings nicht, warum sich das Aufgabenverständnis im Bereich Bodenschutzplanung in Thalheim und Ottensheim unterscheidet. Die strukturellen Faktoren müssen um die Annahmen der beteiligten PlanungsakteurInnen ergänzt werden, was im Folgenden nachgezeichnet wird.

6.2.1. Thalheim: Herangehensweisen in der Anwendung von Planungsinstrumenten

In Thalheim bei Wels war der Auslöser für die gezielte Einbindung der Freiraumplanung in das ÖEK das Angebot der Landesverwaltung die Bodenfunktionsbewertung kostenfrei umzusetzen. In einer Gemeinderatssitzung wurde vom Ausschuss für örtliche Raumplanung und Ortsentwicklung ausgesprochen eine Empfehlung zur Umsetzung der Bodenfunktionsbewertung (Gemeinde Thalheim b. Wels 2010: 36-37). Durch die Festlegung des Entwicklungsziels „Bodenschutz“ im ÖEK wurden auf Flächen zur Umwidmung das Argument Boden in den Abwägungsprozess miteingebracht und fachlich diskutiert. Als lokal sehr bedeutsames Thema für Bauherrn wurde für die Verwertung von Humus ein verbindliches Formblatt erstellt (BMLFUW 2013: 68f). Das Wissen über die Bodenfunktionsbewertung wird in Informationsveranstaltungen für GemeindevertreterInnen verbreitet, allerdings besteht keine verpflichtende Anwendung in der örtlichen Raumordnung. Die Sorge vor verbindlichen Regelungen zeigt sich in der Umsetzung der Bodenfunktionsbewertung in Gemeinden deutlich: Die Gemeinde Hofkirchen i. M. nahm als weitere Pilotgemeinde an der Umsetzung der Bodenfunktionsbewertung auf örtlicher Ebene teil. In der Gemeinderatssitzung wurde die Methode von einer Vertreterin der Umweltschutzabteilung und den PlanerInnen Knoll und Sutor vorgestellt und anschließend diskutiert. Gemeinderäte äußern v.a. ihre Bedenken darüber, dass es zu Einschränkungen der Landwirtschaft kommen könnte – im ökonomischen Sinn und aber auch zukünftige (Bau-)Vorhaben der Landwirtschaft verunmöglicht werden würden. Weiters ist ein Gemeinderat *„sehr skeptisch, ob das erarbeitete*

Datenmaterial sinnvoll ist und später nicht für behördliche Auflagen verwendet werden wird“ (Gemeinde Hofkirchen i.M. 2012: 256). Als Grund für die positive Beschlussfassung wurde der geringe Kosten- und Zeitaufwand genannt – die Planungskosten wurden in den Pilotprojekten vom Land Oberösterreich übernommen.

Die Herangehensweise der Bodenfunktionsbewertung ermöglicht eine sachliche Diskussion über die Bedeutung des Bodens über eine visualisierte Darstellung der Bodenfunktionen. Das basiert auf einem rationalen Zugang, der schließlich als Entscheidungsgrundlage mit in die Erstellung des Örtlichen Entwicklungskonzepts floss.

In Thalheim zielen mehrere LEADER-Projekte auf die regionale Lebensmittelversorgung ab bspw. durch Direktvermarktung, Förderung des Verständnisses von bäuerlicher Arbeit in Schulen und Veranstaltung zu regionaler Wertschöpfung (Region Wels Land, o. J.). Schulveranstaltungen des Bodenbündnisses zielen ebenso auf die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung ab.

6.2.2. Ottensheim: Bewusstseinsbildung und Beteiligung der Bevölkerung

In Ottensheim war der Auslöser für eine Änderung der Bodenschutzplanung eine veränderte politische Situation nach der Gründung einer Bürgerliste, die seit 1997 im Gemeinderat vertreten ist und ab 2003 die Bürgermeisterin stellte. Die Ausgangsbedingungen in Ottensheim für die Umsetzung von Bodenschutzplanungen liegen in der Überzeugung der Bürgermeisterin und dem lebendigen Vereinswesen, die gemeinsam eine „*kritische Masse*“ formen (G2: Z309, B3: Z288-290). Das Prinzip der Beteiligungsverfahren wurde mit dem Vorbild des Good-Practice-Beispiels Weyarn konzipiert. Insbesondere über das Interesse an zeitgenössischer Architektur und den Exkursionen der Arbeitsgemeinschaft Arge Granit wurde das Bewusstsein über alternative Siedlungsentwicklungsmöglichkeiten geschärft. Die Bürgermeisterin setzte aufgrund dessen Ortskernentwicklung und nachhaltige Raumplanung als Ziel. Über die Entwicklung des Bestandes konnte die Marktgemeinde neben klassischen hoheitlichen Instrumenten den Kontakt zur Bevölkerung aufbauen. Durch Beratung mit ExpertInnen werden Handlungsstrategien entwickelt und auf Basis dessen Aufträge an Planungsbüros vergeben.

Die Gemeinde Ottensheim trat 2004 dem Bodenbündnis bei. Sie nutzte Teile des Angebots (Plakatausstellung, Film, Schulworkshop, Outdoor-Workshop). Über das Budget des Bodenbündnis (insgesamt ca. 50 000 € für Personal- und Veranstaltungskosten) ist es allerdings nicht möglich, Projekte zu finanzieren. Ottensheim ist durch ein aktives Vereinswesen gekennzeichnet, wodurch viele Projekte als Bottom-up-Prozesse aus der Zivilgesellschaft entstehen. Zur Erhaltung der Streuobstwiesen im Süden von Ottensheim wurde ein Verein gegründet. Daraus entstand die Vermarktung der „Ottensheim-Produkte“:

„Von den alten Obstsorten der Streuobstwiesen haben wir einmal im Jahr aufgerufen zum Apfelsammeln und einen Apfelsaft bei am Bauern gepresst. Den haben wir in der Gemeinde ausgetrennt mit Etiketten. Einerseits um Identität in der Gemeinde zu schaffen und haben auch in kleinen Geschäften in der Gemeinde verkauft. Da gabs den Ottensheimer Apfelsaft, Streuobst-

wiesenhonig, -schokolade usw. Da ist dann die Bürgermeisterin mit einem Ottensheimsackerl als Geschenk zu einem Geburtstag gefahren. Das ist eine verstehbare Maßnahme: „Soviel Gutes gibt's auf unseren Streuobstwiesen. Marketingmäßig auch in einer netten Form. Das sind für mich Maßnahmen, um Bodenpolitik und Raumordnung schmackhaft in einer verständlichen und sinnlichen Form zu machen.“ (G1: Z220-227).

Als Good-Practice-Beispiel des Bodenbündnisses wird der Permakultur-Gemeinschaftsgarten **„Kostbare Landschaften“** in Ottensheim angeführt.¹² In unmittelbarer Nähe zum Ortskern wurde 2014 ein Selbsternte- und -pflückgarten mit Lehmofen und einem gemeindeeigenen Obstbaumvermehrungsgarten auf Überschwemmungs- und Brachflächen in einem partizipativen Prozess der Bevölkerung mit örtlichen Vereinen und Organisationen (gefördert vom Land Oberösterreich, der Dorf- und Stadtentwicklung und der Gemeinde Ottensheim) angelegt. *„Ein zentraler Punkt war die Einbindung der Vereine und Initiativen in der Gemeinde, dabei ist es wichtig, dass sich die BürgerInnen mit dem Projekt identifizieren und dieses auf längere Zeit begleiten wollen. Der Verein für Verschönerung und Lebensqualität in Ottensheim und der Verein der Streuobstwiesen in Ottensheim werden gemeinsam mit der Gemeinde dafür sorgen, dass das Projekt auch weiterhin Früchte trägt.“* (Klimabündnis Österreich, o. J.).

Zur Erstellung des Örtlichen Entwicklungskonzepts und von Bebauungsplänen im Ortskern bzw. zur Potenzialanalyse des Ortskerns wurden Beteiligungsverfahren durchgeführt. Folgende Ziele standen laut GemeindepolitikerInnen dabei im Vordergrund:

- Nachvollziehbarkeit von Raumplanung erhöhen, indem die Komplexität von Entscheidungen verstehbar gemacht wird: *„Da schreit er sonst: „Wieso ist das rot“ und wenn er dann sieht, dass es schwarz und gelb und blau auch gibt und dann in irgendeiner Weise eine Lösung gefunden werden muss.“* (G1: Z173-175).
- Mitgestaltung ermöglichen, indem die Themen aufbereitet und diskutiert werden. Dadurch können Planungsziele diskutiert werden z.B. Bebauungspläne das Örtliche Entwicklungskonzept (G1, G2)
- Neugier wecken, gemeinsam spielerisch kreative Prozesse auszuprobieren (G2).

Das Idealbild für die regionale Ebene ist für die InterviewpartnerInnen in Ottensheim eine vorausschauende integrative Raumplanung wie am Beispiel von regionalen Raumordnungsprogrammen, in denen *„ordnen und entwickeln auf einer informellen Basis“* verbunden werden (L1: Z188-190, G2). Um in der Region *uwe* trotz des geringem Budgetrahmen Planungen durchführen zu können, wird die Zusammenarbeit mit Universitäten und studentischen Arbeiten der TU Wien forciert (G2).

¹² Der Bereich der Förderung von Gemeinschaftsgärten ist allerdings im Klimabündnis angesiedelt (sind im gleichen Büro, allerdings unterschiedliche personelle Zuständigkeiten).

6.2.3. Zusammenfassung und Gegenüberstellung des Aufgabenverständnisses von Ottensheim und Thalheim

In Ottensheim wird unter Raumplanung kooperative Raumentwicklung verstanden, sodass in partizipativen Prozessen die Bedeutung von Freiflächen erhöht wird.

In Thalheim gründet die Bodenschutzplanung auf Flächenschutz insbesondere für die Landwirtschaft, das als ein expertokratisches Verständnis von Raumplanung bezeichnet werden kann. Es wird auf die fachliche Kompetenz des Planungsbüros und der Landesverwaltung vertraut und auf Basis wissenschaftlich fundierter Karten Entscheidungen begründet. So wird in Thalheim über die Bodenfunktionsbewertung mehr Verständnis für die Freiraumplanung in der Gemeinde hervorgerufen.

In Ottensheim wird Bodenschutz als politisches Ziel formuliert und unter Bezugnahme von externen ExpertInnen mögliche Lösungsvorschläge im Freifächenschutz, aber noch mehr in der Ortskernentwicklung und Bewusstseinsbildung der Bevölkerung forciert. Damit werden Raumplanungsinstrumente als ein Tool wahrgenommen, um das festgelegte Ziel möglichst effektiv zu erreichen. Auch in Ottensheim war die Bodenfunktionsbewertung bekannt, wurde allerdings nicht auf die politische Agenda gesetzt, da im bestehenden ÖEK Freiraumfunktionen bereits partizipativ und differenziert ausgewiesen wurden (G1: Z181-185).

Die hoheitlichen Instrumente der Raumordnung haben „*alle so ein bisschen einen Haken*“ (G1: Z150). Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, sowie baulandmobilisierende Maßnahmen orientieren sich nicht am Bestand, sondern sind bei Neuwidmungen relevant. Die Steuerung über privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Baulandmobilisierung berücksichtigt nicht sozioökonomische Ungleichheiten in der Bevölkerung. So sind über die abgeschlossenen Verwendungsverträge bei Nichteinhaltung Sanktionsmöglichkeiten über Strafzahlungen vorgesehen. Diese belaufen sich auf rund 3000 € pro Jahr, die das Grundstück nicht bebaut wird. Für wohlhabende Personen ist diese Strafzahlung allerdings nicht Anreiz genug, das Grundstück zu bebauen (G1: Z145-149). Dasselbe Problem ergibt sich bei einer möglichen Erhöhung der Grundsteuer, deren Effekte ökonomisch schwächere Menschen stärker treffen und insgesamt das Preisniveau von Grundstücken erhöhen würde (L3: Z295-297). Demgegenüber hat die Gemeinde wenig Handlungsspielraum mit Rückwidmungen, da die Entschädigungen für den Wertverlust des Grundstücks das Gemeindebudget übersteigen.

Laut Einschätzung der InterviewpartnerInnen aus Ottensheim besteht wenig Bereitschaft vonseiten der GemeindevertreterInnen nur auf Basis von Eigeninitiative Bodenschutz voranzutreiben (G1: Z257-259). Förderungen wirken als Katalysator von Projekten, da der Willen, Gemeinderessourcen für Planungsprozesse auszugeben, beschränkt ist. In Gemeinden basiert Bodenschutz großteils auf Eigeninitiative von beteiligten GemeindevertreterInnen, die sich aus Überzeugung und wertrationalen Handlungsmotiven für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung für Boden einsetzen (G1, G3). Üblicherweise sind GemeinderätInnen ehrenamtlich kommunalpolitisch tätig und verfügen nur über begrenzte Zeitkapazitäten. Bodenschutzplanung bedeutet eine Orientierung der Raumordnung am Bestand, die sehr personal- und zeitintensiv ist (G1: Z246-

255). Das fachliche Verständnis von Boden ist Voraussetzung für eine Bodenschutzplanung. Die Gemeindeverwaltung und -politik verfügt oft nicht über das entsprechende technische Know-how, daher ist die Beteiligung externer ExpertInnen aus den Bereichen Raumordnung, Pedologie oder Landwirtschaft notwendig.

Bodenschutzplanung basiert auf der Akzeptanz der Bevölkerung. Um Bodenschutz verständlich zu machen, sind visuelle Darstellungen von großer Bedeutung. Über konkrete Projekte oder Vereine wird die soziale Funktion von Freiräumen stärker verankert und kann damit auf politischer Ebene leichter forciert werden.

6.3. Zusammenarbeit der PlanungsakteurInnen im Planungsumfeld

Bodenschutzplanung basiert auf der Zusammenarbeit der PlanungsakteurInnen mehrerer gebietskörperschaftlicher Ebenen und fachlicher Bereiche. Die Art und Weise der Zusammenarbeit ermöglicht oder verhindert die Umsetzung von politischen Agenden und fachlichen Handlungsmaßnahmen. „The number of stakeholders involved in policy and decision-making is limited; the main stakeholders are part of the political-administrative system and the neo-corporatist network.“ (Asthleithner und Hamedinger 2003: 70). Deshalb wird der Fokus der Analyse auf dem Zusammenspiel der AkteurInnen im politisch-administrativen System liegen, allerdings fallweise auch die Bedeutung weiterer AkteurInnen betonen.

Das politisch-administrative System wird in dem korporatistischen Modell von den verfassungsgesetzlichen Interessensvertretungen Landwirtschaftskammer, Kammer für Arbeiter und Angestellte und Wirtschaftskammer ergänzt, um im Vorfeld Lösungen im Spannungsfeld der Interessen zu finden.¹³ Somit werden viele Konflikte vermieden oder unterdrückt (Novy u. a. 2001). Krammer und Rohrmoser bezeichnen dies als „Kultur des Schweigens“ (Krammer und Rohrmoser 2012), was dazu führt, dass bestehende Machtverhältnisse wenig infrage gestellt werden. In den Planungsprodukten kommt nur der größte gemeinsame Teiler der AkteurInnen in Form von Kompromissen zum Ausdruck. Die Konsenskultur entstand in der Zweiten Republik, um die Feh-

¹³ Für die Raumordnung ist die Sozialpartnerschaft insofern von Bedeutung, weil sie Mitglieder in Regionalverbänden und ein Stellungnahmerecht beim Entwurf von Flächenwidmungsplänen haben. Zu Bodenschutz positioniert sich die Sozialpartnerschaft in der Bad Ischler Deklaration 2006 nur in Bezug auf den Strukturwandel der Landwirtschaft. Als Zukunftsbild wird die internationale Ausrichtung der Landwirtschaft durch die Vermarktung der „qualitativ höchstwertigen“ Produkte und die Fokussierung auf Bioenergie gezeichnet (Die Sozialpartner Österreichs 2006). Allerdings betonen sie auch die Wichtigkeit der regionalen Versorgung mit Lebensmitteln: „Einer Stärkung der Nahversorgung und der darin involvierten kleinen und mittleren Unternehmen sowie regionalen Entwicklungskonzepten kommt dabei hohe Bedeutung zu.“ (Die Sozialpartner Österreichs 2006).

ler der Konfliktkultur in der Ersten Republik zu vermeiden und basiert u.a. auf sozialpartnerschaftlichem Ausgleich (Plasser und Ulram 2002: 19-21). Seit den 2000er Jahren entwickelte sich die politische Kultur Österreichs von einer konsensorientierten Verhandlungsdemokratie in Richtung einer konfliktorientierten Wettbewerbsdemokratie. Konfliktkultur zeichnet sich durch eine ausdifferenzierte Parteienlandschaft und AkteurInnenkonstellationen und einen relativen Bedeutungsverlust der traditionellen Großparteien SPÖ und ÖVP sowie der Interessensvertretungen aus. Das wird begleitet von einem Journalismus, der im Vergleich zu den Parteizeitungen des 20. Jahrhunderts ein distanzierteres und kritischeres Verständnis zu PolitikerInnen hat. Konflikte werden auch zwischen einer emotional aufgeladenen Bevölkerung und dem Politikverständnis der politisch-administrativen Institutionen durch den Stimmenzuwachs populistischer Parteien deutlich (Plasser und Ulram 2002: 153-155). Das zeigt sich u.a. im Bereich Bodenschutz durch das Arbeitsabkommen der Landesregierung (siehe Kapitel 6.1.). Die AkteurInnenkonstellation derjenigen, die für Bodenschutz argumentieren ist jedoch stark von einem konsensualen und föderalistischen Politikverständnis geprägt. Die Grenzen der Handlungsspielräume ergeben sich durch die wahrgenommenen Grenzen zwischen den Kompetenzbereichen: *„Der Umweltlandesrat ist nicht so erfreut, wenn sich [mit den Ergebnissen eines Förderprogramms] der Raumordnungslandesrat profilieren kann. Das Raumordnungs-Ressort sollte was dazuzahlen.“* (G3: Z134-135). Darunter liegen Fragen der Ressourcenverteilung nach Ressorts und auf persönlicher Ebene die Anerkennung der eigenen Arbeit.

6.3.1. Bodenschutzplanerische AkteurInnen des Bundes

Anhand der **Bodencharta 2014** wird deutlich, welche PlanungsakteurInnen zusammenarbeiten (Abb. 30). Es waren das Lebensministerium und das ihm zugeordnete Umweltbundesamt beteiligt. Der Gemeindebund und die Landwirtschaftskammer sind als gesetzliche Interessensvertretungen wichtige und mächtige MultiplikatorInnen und VertreterInnen ihrer Mitglieder. Ebenso der Ö Handelsverband, der als freiwillige Interessensvertretung der Handelsunternehmen auftritt, dessen Anliegen nicht der Schutz von Boden ist. Da allerdings im öffentlichen Diskurs das „Einkaufszentrum auf der grünen Wiese“ als Ursache für den hohen Bodenverbrauch gilt, scheinen sie (laut Eigendarstellung) an der Stärkung des Image des Einzelhandels interessiert zu sein (Ö Handelsverband 2015).



Abb. 29 UnterzeichnerInnen der Bodencharta (2014)

Das Ökosoziale Forum (ÖSF) nahm als „unabhängige Plattform und Thinktank zur Förderung der ökosozialen Marktwirtschaft“ dabei eine koordinierende Rolle ein (Ökosoziales Forum o.J.). Die „Corporate Soil Competence“ ist ein Kompetenznetzwerk¹⁴, das durch Fachkompetenz bodenanalytische und wissenschaftliche Beratungen und Daten insbesondere GrundstückseigentümerInnen und LandwirtInnen zur Verfügung stellt, gleichzeitig intern die „Kernkompetenzen der PartnerInnen zum Thema Boden fokussieren“ will, um „eventuelle Doppelgleisigkeiten in den Boden-Agenden zu vermeiden“ (b5 2016). Insofern ist ein Bündnis zwischen landwirtschaftlichen AkteurInnen und Raumordnungsausschüssen bzw. -gremien von großer Bedeutung.

Das Thema des **landwirtschaftlichen Bodenschutzes** wird stark vom BMLFUW vorangetrieben. Kerngruppe auf Bundesebene ist der **Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz**, der dem BMLFUW beratend beigestellt ist. Die Publikationen des Fachbeirats sind Grundlage für weitere thematische Impulse in den Bundesländern.¹⁵ Im Fachbeirat werden von den Bundesinstitutionen Vorschläge vorbereitet und mit den ExpertInnen der Bundesländer beschlossen. Auffallend ist, dass die ÖROK nicht in den Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit eingebunden ist, was kennzeichnend für das föderalistische Verständnis der Raumordnung ist. Die ÖROK ist formell dem Bundeskanzleramt zugeordnet und koordiniert Raumplanungsfragen der

¹⁴ setzt sich zusammen aus UBA, AGES, Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW), Department für Wald- und Bodenwissenschaften der BOKU und dem Bundesamt für Wasserwirtschaft (BAW)

¹⁵ Die Geschäftsführung hält die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES). Mitglieder sind alle Forschungseinrichtungen und Bundesämter, die sich mit Boden beschäftigen (UBA, BOKU), sowie je einE ExpertIn der Bundesländer und der Landwirtschaftskammer (BMLFUW 2014a). Als ExpertIn wird einE VertreterIn der Landesverwaltung Mitglied, im Fall Oberösterreich wird dieses von der Abteilung LFW gestellt.

Bundesländer und die Förderprogramme EU-Regionalpolitik. Die Bedeutung der Bundesebene wird im Bereich Bodenschutzplanung v.a. in Bezug auf die Erstellung von Datengrundlagen gesehen.

Ein wichtiges informelles Bundesgremium ist das **Bodenforum**, das von der Österreichischen Bodenkundlichen Gesellschaft (ÖBG) und dem UBA halbjährlich veranstaltet wird und zur Vernetzung aller Boden-AkteurInnen dient. Dazu zählen u.a. PedologInnen bzw. WissenschaftlerInnen, PlanerInnen, VertreterInnen aus Bundes- und Landesinstitutionen. Diese Vernetzungsebene ist wichtig, da sie auch inhaltliche Diskussionen zu neuen Methoden erlaubt und damit eine „Multiplikatorwirkung des Wissens“ durch ein kooperatives Netzwerk des Vertrauens darstellt (L1: Z439). Diese Vernetzungsebene ist insbesondere effektiv, da hier auch inhaltliche Abstimmungen zwischen AkteurInnen verschiedener Bundesländer stattfinden und Themen informell bundesweit besprochen werden können.

6.3.2. PlanungsakteurInnen des politisch-administrativen Systems auf Landes- und Gemeindeebene

In der OÖ Landesverwaltung spielt der **Fachbeirat Bodenschutz und Bodenfruchtbarkeit** für die Koordinierung der Bodenschutzplanung eine entscheidende Rolle. Darin kooperieren AkteurInnen verschiedener Abteilungen und entwickeln gemeinsame Handlungsstrategien.¹⁶ Es finden mindestens einmal im Quartal Treffen statt, die Themen werden von den Beteiligten eingebracht. Über die multidisziplinäre Zusammenarbeit soll die Querschnittsmaterie Boden besser berücksichtigt werden (L2, L1: Z62-63). Trotz gegensätzlichen Interessen innerhalb und zwischen den Abteilungen „können [wir] innerhalb des Amts immer noch freudvoll miteinander Mittagessen.“ (L1: Z407-408).

Der Erhalt von Boden wird auf Ebene des Landes vorwiegend vom Umweltressort (US) dominiert und auch umgesetzt (Abb. 30). Über das oberösterreichische Bodenbündnis werden die 53 Bodenbündnisgemeinden von einer halben Vollzeitäquivalenzstelle betreut. Der Kontakt besteht vor allem mit den Obleuten des Umweltausschusses, mit BürgermeisterInnen oder mit SachbearbeiterInnen (G3: Z49). Die Verwaltungsbestimmungen der Abteilung Raumordnung hemmen zusätzliche Entwicklungen auch aufgrund von hohen Effizienzvorgaben in der Verwaltung und Prioritätensetzungen der Landespolitik. Diese Tendenz widerspiegelt sich auf Gemeindeebene: Raumordnungsausschüsse werden vonseiten der Umweltabteilungen des Landes und des Bodenbündnisses seltener angesprochen als Umweltausschüsse. Wenig Kontakt besteht zwischen den örtlichen Vereinen oder der Bevölkerung mit der Landesebene, diese Verbindung muss von den GemeindevertreterInnen hergestellt werden (G2: Z400ff).

¹⁶ Der Fachbeirat besteht aus der Leitung der Abt. Umweltschutz und einer weiteren Bediensteten, der OÖ Umweltanwalt, drei VertreterInnen der LWK, eineM der AGES, der Arbeiterkammer, dem Österreichischen Siedlerverband, dem Landesobst- und Gartenbauverbandes für Oberösterreich und „drei weiteren Personen, die ein einschlägiges Studium an einer Universität absolviert haben“ (§ 47 Abs. 2 Z10 OÖ BSchG). Das sind hier VertreterInnen der Abteilungen Raumordnung, Land- und Forstwirtschaft, Klima, Oberflächengewässer-, Grund- und Trinkwasserwirtschaft (L2, L3).

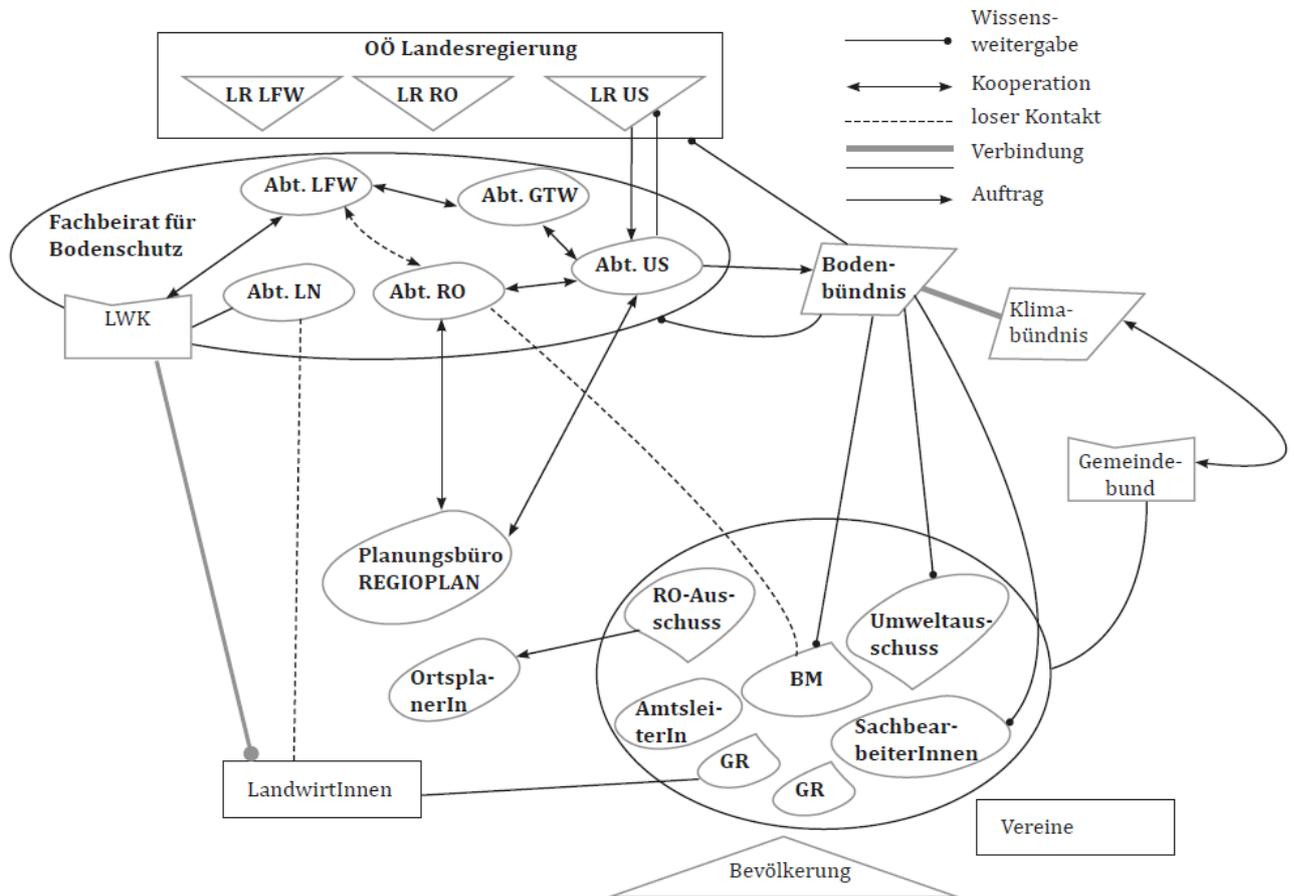


Abb. 30 PlanungsakteurInnen auf Landes- und Gemeindeebene (eigene Darstellung)

Die landwirtschaftlichen GrundeigentümerInnen verfügen mit der Landwirtschaftskammer über eine starke Lobby. In Projektvorhaben und Planungen spielt die Landwirtschaftskammer eine wichtige Rolle in Verhandlungen und weiß die wirtschaftlichen Interessen der LandwirtInnen auch politikwirksam zu inszenieren (L1: Z653, G1: Z44-62). Die Argumentation mit dem Erhalt landwirtschaftlicher Flächen wird auch von politischer Seite im Landtag und im BMLFUW stärker durchgesetzt als beispielsweise raumordnerische Fragen.

Zusätzliche Vorgaben werden von LandwirtInnen kritisch betrachtet, da behördliche Auflagen befürchtet werden, die eine Umstellung im Betrieb oder weiteren Verwaltungsaufwand bedeuten (L1, L3, L4). Beispielsweise wurde die Bodenrahmenrichtlinie der EU v.a. vonseiten der Landwirtschaft kritisiert, da Fördermöglichkeiten wegfallen, wenn Qualitätsvorgaben verpflichtende Auflagen werden und dementsprechend nicht mehr finanziell gefördert werden (L2: Z120-130). Aus diesem Grund wurden beispielsweise landwirtschaftliche Vorrangflächen in OÖ nicht eingeführt: „Ja, wenn es [landwirtschaftliche] Vorrangflächen gibt, gibt es auch Nachrangflächen. Da wird irgendwann eine Förderung hingestellt und dort nicht.“ (L1: Z619-623).

Beratung für LandwirtInnen

Auf landwirtschaftlichen Flächen werden über Förderprogramme der EU wie die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und dem österreichischen Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft (ÖPUL) hohe finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt, um die Bodennutzung zu steuern und die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen zu erhalten. Als Anreizsystem ist es allerdings nicht möglich, Bewirtschaftungsweisen auf Flächen vorzugeben. Es werden Mindestqualitäten festgelegt und ökologische und bodenschonende Bewirtschaftungsformen finanziell durch ÖPUL und GAP unterstützt. Finanzielle Förderungen werden durch das Programm für Ländliche Entwicklung im Rahmen des LEADER-Programms geschaffen.

Auf Ebene des Landes existieren über die Landwirtschaftskammer Beratungsstellen für die EU-Förderungen. Ein wichtiger Ansatz ist die Verbindung des Bodenschutzes mit (Grund-)Wasserschutz. 2013 wurde die gesetzlich normierte Bodenschutzberatung (§ 35 OÖ BSchG) mit der Wasserschutzberatung zur **Boden.Wasser.Schutz.Beratung** zusammengelegt. In Kooperation mit der Landwirtschaftskammer werden Beratungsservices für LandwirtInnen, insbesondere zum Thema Erosion angeboten. Jährlich nehmen Zehntausende LandwirtInnen das Angebot in Anspruch. Insbesondere bei der Umsetzung der ÖPUL-Maßnahme des „Vorbeugenden Gewässerschutz“ werden sie unterstützt (L3). Dafür wird ein Budget von 800 000 € pro Jahr bereitgestellt. Die Landwirtschaftskammer verfügt über ihre Wochenzeitung „Der Bauer“ mit einer Auflage von 42 000 Stück über ein sehr wirksames Medium, auf die Bedeutung des Bodens aufmerksam zu machen – in OÖ gibt es derzeit: 33 000 landwirtschaftliche Betriebe (Land OÖ Abt. LFW 2014). Die Förderungen der GAP werden pro Hektar vergeben, damit ergibt sich ein hoher wirtschaftlicher Anreiz an der Bewahrung landwirtschaftlicher Nutzflächen.

Die Landwirtschaftskammer tritt als Interessensvertretung für die heterogenen Bedürfnisse der LandwirtInnen ein. Durch die Öffentlichkeitsarbeit und praktische Beratung der BWSB werden die Vorteile des Bodenschutzes für LandwirtInnen greifbarer. Allerdings tritt sie für „*Unternehmerschutz und nicht nur Bodenschutz*“ ein (L1: Z617), d.h. im Fall von Ausgleichsflächenregelungen oder Verkaufen besteht Interesse daran, auch wirtschaftliche Vorteile zu erzielen (G1, L5).

6.4. Zwischenfazit des Problem- und Planungsverständnisses

„Es hat sich eine Kultur herausgebildet, dass alle, die mit Boden zu tun haben – Stichwort Querschnittsmaterie – den Boden auch schützen wollen.“ (B1). Diesem Zitat kann ich auf Basis meiner Ergebnisse zustimmen, allerdings unterscheiden sich die Interessen und Herangehensweisen grundlegend, welcher Boden wie geschützt werden soll.

Planungsverständnis: Freiwillige Selbstverpflichtung als Handlungsstrategie

Das Thema Bodenschutz ist auf Landesebene über **hoheitliche Vorgaben** vonseiten der Raumordnung nicht leicht zu forcieren, weil aufgrund des hohen Anteils an Dauersiedlungsraum wenig Notwendigkeit gesehen wird: „Weil der Spielraum so groß ist, brauchen wir weniger hoheitliche Instrumente bzw. die Politik sagt, wir setzen sie nur dann ein, wenns dringend notwendig ist. Das ist ein Grundverständnis für die ganze Regierung.“ (L1: Z633-636). Dadurch wird die Argumentation für Bodenschutz erschwert (L1, L3, G1, G3). Die Auswirkungen der Bodenversiegelung sind im Gegensatz zu Klimawandel oder steigenden Energiepreisen in der Bevölkerung nicht direkt wahrnehmbar (L2). Ein breiter Konsens wurde **auf regionaler Ebene** gefunden, die Schwierigkeiten der örtlichen Raumordnung durch informelle und fachlich begleitete Prozesse umgehen kann. Entscheidungen für eine proaktive Bodenschutzplanung basieren auf Freiwilligkeit, Selbstbeschränkungen über Zielvorgaben einzugehen und vonseiten der Landesverwaltung dafür „Handreichungen“ zu bieten (L1: Z218-219).

Im Land Oberösterreich wird die Strategie verfolgt, Möglichkeiten zu schaffen, die als „**freiwillige Selbstverpflichtung**“ umgesetzt werden können (G2, G3, L1, L3, L4): „Quantitative Zielvorgaben zur Flächeninanspruchnahme werden für Oberösterreich als kontraproduktiv und entwicklungshemmend angesehen. Oberösterreich setzt vor allem auf freiwillige Maßnahmen, Anreizsysteme und Unterstützung der Gemeinden bei der Entwicklung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.“ (BMLFUW 2011: 18).

Auf Landesebene fehlt einerseits der politische Wille der Landesregierung zur Forcierung von verbindlichen Bodenschutzagenden, andererseits führe die stärkere Berücksichtigung von Boden zu einem „*verwaltungstechnischen Problem*“, denn „[m]it jedem neuen Thema explodieren uns die Einzelverfahren“ (L1: Z56). Durch die Effizienzsteigerung in der Verwaltung ist in der Raumordnungsabteilung eineN GebietsleiterIn für die Betreuung von 60 Gemeinden zuständig, in Vorarlberg für 20 (L1). Somit ist vonseiten der RO-Abteilung auch wenig Interesse an einer verbindlichen Regelung in Bezug auf Bodenschutz gegeben, da diese einen erhöhten Verwaltungsaufwand bedeuten würde. Zusätzliche Regelungen im Bodenschutzgesetz bezüglich Schutzgebietsausweisungen wären möglich, allerdings würde das nur kleine Flächen betreffen und damit wäre der Nutzen relativ gering (L1).

Die Herangehensweise an Bodenschutzplanungen unterscheidet sich in den Gemeinden. Manche Gemeinden würden sich davor scheuen, dem Bodenbündnis beizutreten, da sie Einschränkungen ihres Handlungsspielraums befürchten und potenzielle EinwohnerInnen oder Betriebe durch hohe Bauauflagen verlieren könnten (G3: Z28-30, Z93-99).

Aufgabenverständnis der PlanungsakteurInnen

Laut Othengrafen (2012) kennzeichnet das Planungsumfeld ein **gemeinsames Verständnis des Aufgabenbereichs**. In der Querschnittsmaterie Boden kann allerdings nicht davon gesprochen werden. Es gibt kein einheitliches bodenkundliches Studium in Österreich, die Mitglieder der ÖBG haben oft z.B. einen Landwirtschafts-, Forstwirtschafts-, Landschaftsplanungs- oder Biologiehintergrund (L2: Z88-94) und damit unterschiedliche Argumentationsgrundlagen

Es herrscht weitgehend Konsens über die hohe Bedeutung der regionalen Ebene (G1, G2, G3, L1, L2). Auch im Arbeitsübereinkommen der Regierung wird die interkommunale Zusammenarbeit – auf freiwilliger Basis – hervorgehoben (OÖVP und FPÖ 2015). Auf Bundesebene wurde mit dem Lead-Partner Steiermark die ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“ durchgeführt (ÖROK 2013). Die aktuelle ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ präsentiert in der Agenda Stadtregionen die Notwendigkeit von kooperativen Planungsansätzen und etabliert diesbezüglich unter anderem über den Stadtregionstag eine Informations- und Vernetzungsplattform aller Bundesländer (ÖROK 2015).

Ein hemmender Faktor stellt in Oberösterreich die **Ressortverteilung** bzw. das Aufgabenverständnis der Landesregierung dar. Unterstützung und damit auch finanzielle Förderungen sind v.a. von dem Umweltlandesrat gegeben. Raumordnung wird im Arbeitsübereinkommen der Landesregierung als Wohnraum- und Wirtschaftsermöglicherin gesehen und lässt sich treffend durch den Ausdruck „*widmen oder nicht widmen*“ zusammenfassen. So wird Bodenschutzplanung auf Ebene der Landesverwaltung im Wesentlichen von drei MitarbeiterInnen und durch die Beauftragung des Bodenbündnisses vorangetrieben. AkteurInnen der Landwirtschaft (BML-FUW, Abt. LFW) forcieren in ihrem Bereich v.a. den qualitativen Bodenschutz.

Argumentationsproblematik und Zusammenarbeit der PlanungsakteurInnen

Die Schwierigkeit, gemeinsame Handlungsstrategien zu entwickeln, zeigt sich in der Themensetzung von übergreifenden Gremien wie das des Fachbeirats, in dem wenig richtungsweisende Vorschläge formuliert werden, sondern oft die Handlungsvorschläge des Bundesfachbeirats übernommen werden. Quantitativer Bodenschutz kann in der gegenwärtigen Kompetenzverteilung nur über raumordnerische Instrumente verfolgt werden, allerdings benötigen die RaumordnungsakteurInnen Argumente aus den Bereichen Natur- und Umweltschutz und Landwirtschaft – sowohl in der Formulierung von Raumordnungsprogrammen, als auch in der Entscheidung von Widmungsfragen. Das führt dazu, dass für die Ansprüche der Landwirtschaft, des Umweltschutzes und der Raumordnung ein Konsens gefunden werden müssen.

In der Bodenschutzplanung spielen *knowledge-holder* (Landesverwaltung, ExpertInnen,...) laut der Definitionen von Schmitter (2002) eine zentrale Rolle, zum einen, da sie Boden am stärksten schützen wollen und zum anderen über die Problemdefinitionen in Vorentscheidungsgremien einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung ausüben. Die Landesverwaltung wird als *knowledge-holder* in der Rolle als Aufsichtsbehörde im Nachhinein zugezogen, spielt im Vorhinein

über die Bereitstellung von Daten, Förderungen und Wissen eine wichtige Rolle. Im Gegensatz dazu sind *status-holders*, also die politischen AkteurInnen, die als RepräsentantInnen der Bevölkerung Entscheidungen treffen, in der Rolle, gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Interessen abzuwägen. Das stellt besonders für die AkteurInnen auf Gemeindeebene eine große Herausforderung für die zum Großteil ehrenamtlich Tätigen dar. Die Bevölkerung wird in die Bodenschutzplanung als „*right- und space-holders*“ aufgrund ihres Wohn- oder Arbeitsorts, EigentümerInnen von Flächen sowie NachbarInnen im Bauverfahren werden als Betroffene in raumplanerischen Verfahren einbezogen. Die letzte AkteurInnengruppe sind die *Interest-holder*. Allen voran ist die Landwirtschaftskammer zu nennen, die die größte Gruppe von LandbesitzerInnen von unversiegelten Flächen vertritt, nämlich die ca. 34 000 oberösterreichischen LandwirtInnen.

Die Vorstellungen für die Umsetzung der Bodenschutzplanung klaffen weit auseinander: Vonseiten des Umweltschutzes sind stärkere rechtliche Instrumente gewünscht. Dazu zählt ein EU-Regulativ, nachdem die EU-Bodenrahmenrichtlinie von der Kommission zurückgezogen wurde. Dadurch würde sich die Sichtbarkeit des Bodens erhöhen. *„Denn Dinge, die nicht sichtbar sind, werden auch nicht als so schützenswert betrachtet wie Dinge, die klar transportiert werden.“* (L2: Z129-130). Dagegen wird vonseiten der Abt. Landwirtschaft argumentiert, dass die Böden innerhalb von Europa sehr unterschiedlich seien und im Gegensatz zu Wasser und Luft nicht in gegenseitigem Austausch miteinander stehen, sodass in dem Bereich Regelungen auf EU-Ebene weniger passgenau als Landesgesetze sein würden (L3: Z208-225). Für die Abteilung Landwirtschaft sind weitere hoheitliche Instrumente nicht zielführend, es brauche einen hohen Anteil an Anreizsystemen und Eigeninitiative, ansonsten rege sich sofort Widerstand bei den LandwirtInnen bzw. in der Bevölkerung (L3: Z126-149).

Die PlanungsakteurInnen der Gemeinde weisen ein noch diverseres Bild auf und bauen vorwiegend auf Ortskenntnis auf (B2). Über Verfahrensbestimmungen und standardisierte Verwaltungsanforderungen ergeben sich Ähnlichkeiten im Zugang zu Raumplanung. Die Herangehensweisen insbesondere in der Entwicklungsplanung sind jedoch von Gemeinde zu Gemeinde verschieden. PlanungsakteurInnen, die über bodenschutzrelevante Interessen oder Ausbildungen (z.B. TU Wien – Architektur, BOKU-Studien) verfügen, bringen das Thema Boden auf die Gemeindeagenda.

Wichtig dabei ist es, ein Verständnis für die Fachsprachen und Möglichkeiten der anderen AkteurInnen zu entwickeln, um daraus Win-win-Situationen und gemeinsame Lösungen zu schaffen. Das ist über gemeinsame Prozesse und die explizite Betonung der „Planungskulturen“ der einzelnen Fachleute möglich (Galler und Levin-Keitel 2016). Weniger optimistisch ist der Interviewpartner aus der Abteilung Raumordnung: *„Wenn wir viele Farben rotieren lassen, wird's grau oder schwarz. Wenn zu viele Themen gleichzeitig berücksichtigt werden müssen, hat die Politik auch nichts davon.“* (L1: Z62-63).

7. Schlussfolgerungen für die Umsetzung von Bodenschutzplanungen

„Untersuchungen bauen auf anderen Untersuchungen auf, nicht in dem Sinne, daß sie da weitermachen, wo andere aufgehört haben, sondern in dem Sinne, daß sie mit besseren Kenntnissen und Begriffen ausgerüstet noch einmal tiefer in die gleichen Dinge eintauchen. Jede ernsthafte Analyse einer Kultur fängt ganz von vorn an und kommt so weit voran, wie es ihr intellektueller Impuls eben erlaubt.“ (Geertz 2015: 36)

In dieser Arbeit zeichnete ich wichtige Aspekte der planungskulturellen Einbettung der Bodenschutzplanung in Oberösterreich nach. Dazu wurden einerseits die rechtliche Verankerung und Planungsdokumente in Bezug auf Zielsetzungen und möglicher Instrumente untersucht, andererseits analysierte ich das Problem- und Planungsverständnis und die umgesetzten Planungsaufgaben der Bodenschutzplanung.

Nach einer methodischen Reflexion des Planungskulturansatzes (Kapitel 7.1) werde ich die wesentlichen Erkenntnisse zusammenfassen und diskutieren (Kapitel 7.2) und daraus Veränderungspotenziale für eine verstärkte Berücksichtigung von Boden in der Planung ableiten (Kapitel 7.3).

7.1. Reflexion: Mehrwert des Planungskulturansatzes

Mit dem Ansatz der Planungskultur ist es möglich, die Bedeutungszuschreibungen von PlanungsakteurInnen differenziert zu analysieren. Auf Basis eines fundierten Verständnisses der Planungsdokumente kann damit der Fokus auf die wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten relevanter PlanungsakteurInnen (PolitikerInnen, PlanerInnen, LandwirtInnen, Zivilgesellschaft, ExpertInnen und Verwaltungsbedienstete) gelegt werden. Diese unterliegen einer „bounded rationality“ (Friedmann 1967), d.h. sie nehmen eine gewisse Perspektive auf raumplanerische Problemstellungen ein, die von institutionellen Zuständigkeiten und routinierter Handlungsweisen geprägt ist.

Das Eingangszitat von Clifford Geertz drückt die Herangehensweise des ethnografischen Zugangs in der Arbeit deutlich aus. Die ethnografische Methode fordert einen zyklischen Forschungsprozess (siehe Kapitel 3) – mit Betonung des Wortes „Prozess“ – was für mich zu einem zunehmend verdichteten Verständnis der Handlungsweisen der AkteurInnen in der Planungspraxis und auf Landesebene, sowie zu konkreteren Vorstellungen der begrenzenden Rahmenbedingungen führte. Die Darstellung der Ergebnisse folgt dem zyklischen Forschungsablauf. Dieser führte von den Aspekten der Bodenschutzplanung und der begrifflichen Auseinandersetzung über die Analyse rechtlicher Rahmenbedingungen bis zu den Problem- und Aufgabenverständnissen von PlanungsakteurInnen und schließlich zu möglichen Umsetzungen. In dieser Arbeit

wurden insbesondere bestehende Good-Practice-Ansätze des politisch-administrativen Systems auf den planungskulturellen Ebenen untersucht und um die Frage der Beteiligung weiterer PlanungsakteurInnen ergänzt.

Der Mehrwert des Planungskulturansatzes

Othengrafen und Reimer folgend liegt ein spannender Gewinn des Planungskulturansatzes in der Untersuchung des Zusammenspiels der lokalen Planungspraxis und dem formal-institutionellen Planungssystems, um darin die Umsetzung bzw. das Umsetzungsdefizit nachzuzeichnen (Othengrafen und Reimer 2013, Reimer und Blotevogel 2012). Um die Handlungsebene und damit Einfluss- und Machtbeziehungen berücksichtigen zu können, ist es notwendig, PlanungsakteurInnen und nicht nur die formal-institutionelle Ebene zu untersuchen. Es erwies sich in meiner Arbeit als fruchtbar hierzu analytische Methoden aus der Governance-Forschung zu übernehmen.

Der Planungskulturansatz bietet die Möglichkeit, nicht nur methodisch sondern auch theoretisch fundierte Konzepte aus den Kultur- und Sozialwissenschaften für die Analyse von Raumplanungsprozessen einzusetzen. Das erweitert planungstheoretische Diskussionen um Inputs aus weiteren wissenschaftlichen Disziplinen und bereichert Planungsprozesse mit der expliziten Benennung planerischer Werthaltungen. Ein Mehrwert des Konzeptes liegt auch darin, im Kontext des globalen Wandels mehr Verständnis für Planungsprozesse zu entwickeln und damit effektivere Planung zu ermöglichen.

Herausforderungen der Anwendung: Vergleichbarkeit und Generalisierung

Viele planungskulturelle Untersuchungen bauen methodisch auf dem Vergleich unterschiedlicher Länder, Städte oder Planungsprozesse auf. Auch in dieser Arbeit wurden die Ansätze zur Bodenschutzplanung zweier oberösterreichischer Gemeinden miteinander verglichen. Wegen der geringen Verbreitungsreichweite von lokalen Planungsansätzen zeigen sich bereits beträchtliche Unterschiede in der Herangehensweise der zwei Gemeinden. Der Anspruch dieser Arbeit ist nicht die Generalisierbarkeit der Ergebnisse aus Oberösterreich für andere Bundesländer – dies müsste in einer vergleichenden Studie erfolgen –, sondern eine qualitative Analyse des Verständnisses von Boden von PlanungsakteurInnen unterschiedlicher räumlicher Ebenen und fachlicher Hintergründe sowie mit unterschiedlichen Aufgabenverständnissen im Arbeitsalltag.

Der Planungskulturansatz bewegt sich in der empirischen Analyse im Spannungsfeld zwischen Vergleichbarkeit der Ergebnisse und kontextspezifischen Faktoren. Als „Passepartout“ und Analyserahmen soll das Konzept universell angewendet werden können, um Schlüsselkategorien und Einflussfaktoren in Planungsprozessen analysieren und vergleichen zu können (Galler, Levin-Keitel 2016, Othengrafen 2012). Es muss allerdings stets eine Auswahl von Indikatoren getroffen werden, sodass der gemeinsame Rahmen, der die Planungskultur umfassend analysieren kann, in der empirischen Forschung an Grenzen der Vergleichbarkeit stößt. Auch ist es gar nicht

bei jeder Frage zielführend, alle Aspekte und Ebenen der Planungskultur zu analysieren. In einer weiteren Entwicklung könnte für den Planungskulturansatz ein standardisiert zu verwendendes Kern-Indikatorenset entwickelt werden, das signifikante Aspekte der Planungskultur erfasst und damit in die Grundlagenerhebung in Planungsprozessen integriert werden kann. Dies würde es erlauben, mit kontextspezifischen Faktoren effektiver in weiteren Planungsschritten agieren zu können. Die Kategorien, die ich im Rahmen meiner Arbeit entwickelt habe, eignen sich gut, ein komplexes Thema auf mehreren Ebenen zu erfassen. Bereits die Frage nach dem Planungsverständnis und Zukunftsvorstellungen lieferte breit gefächerte Antworten.

7.2. Diskussion: Bodenschutzplanung zwischen Planungsartefakten und dem Planungsverständnis im Planungsumfeld

Abschließend soll die Zusammenschau der Planungsartefakte und dem Problem- und Aufgabenverständnis des Planungsumfeldes diskutiert werden. Zentrale Aspekte der planungskulturellen Verankerung von Landnutzungsplanung sind abgeleitet von Reimer (2013), Othengrafen (2012) und Booth (2005)

1. das Zusammenspiel der gebietskörperschaftlichen Ebenen
2. die zeitliche Orientierung der Bodenschutzplanung und Möglichkeitsfenster
3. das Umsetzungsdefizit bzw. der Einfluss der Planungsartefakte auf die Freiheit des Privateigentums
4. die Bedeutung von Sprache in der Bodenschutzplanung.

Diese Aspekte waren zentrale Elemente in meiner Untersuchung und liegen quer zu Othengrafens Analyseebenen (2012). Für Bodenschutz und dem damit in Verbindung stehenden Umsetzungsdefizit der Raumordnung möchte ich diese hier für die Ergebnisse der empirischen Analyse der Bodenschutzplanung nachzeichnen.

7.2.1. Zusammenspiel zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen

Für die einzelnen Schritte der Bodenschutzplanung ist das Zusammenspiel unterschiedlicher Planungsebenen notwendig, die schließlich in den Gemeinden (mehr oder weniger) Geltung finden: *„Da trifft die universitäre Bundesplanung auf einen kleinen Amtsleiter einer 500-Einwohner-Gemeinde.“* (L1: Z435-436). Im Gegensatz dazu ist auf Bundesebene die Schwierigkeit, die Planungspraxis nachzuvollziehen. *„Alltagsbezug ist nur aus der Sicht der diesen Alltag lebenden Menschen einfach – aus der Sicht arbeitsteiliger Großstrukturen steckt in dieser Alltäglichkeit gerade die gewöhnlich schwer zu bewältigende Komplexität.“* (Selle 2005: 367). Die Kompetenzverteilung legt eine koordinierende Funktion für die Bundesebene fest. Die Maßnahmvorschläge müssen allerdings erst übersetzt werden, damit sie auf Landes- oder örtlicher Ebene anwendbar sind: Hager (2003: 179) nennt es die Kunst, den richtigen Maßstab für Interventionen zu finden oder *„jumping scales“* (N. Smith 2010): Die Maßnahmenprogramme

müssen in **politikmächtige Strategien** umgewandelt werden, die von politischer Ebene (aufgrund der Kompetenzverteilung ist dies meistens die Landesebene) beschlossen werden.

Die Bodenfunktionsbewertung ist ein wichtiges Beispiel eines Up- und Downscaling-Prozesses: Die Methode wurde aus Deutschland übernommen und durch die Landesverwaltung Oberösterreich getestet und an die vorhandene Datenlage adaptiert. Über das Vernetzungsgremium der Bodenplattform wurde die Methode auf Bundesebene getragen, wo sie schließlich als ÖNORM verankert wurde. Die Daten, die zur Bodenfunktionsbewertung herangezogen werden, liegen bundesweit über die Bodenschätzung des Finanzministeriums bzw. über die Bodenkarte vor, so kann mit geringem Aufwand eine flächendeckende Darstellung erstellt werden, wie sie für Oberösterreich und Salzburg bereits existiert und in Tirol derzeit umgesetzt wird. Das Downscaling funktioniert über Workshopangebote für GemeindepolitikerInnen vonseiten der Umweltschutzabteilung und über finanzielle Förderungen für die Anwendung in Planungsprozessen.

In der ÖROK, über informelle Gremien wie dem Bodenforum, oder über entscheidungsvorbereitende Gremien wie dem Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit werden wichtige Stoßrichtungen für die Planung und die nötigen Daten aufgearbeitet. Maßnahmenprogramme des Bundesfachbeirats werden über Verwaltungsänderungen oder Förderungen durch den Fachbeirat des Landes OÖ implementiert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Fachbeirat des BMLFUW und des Landes Oberösterreich funktioniert in der Problematisierung von Bodenthemen, denn die bundesweiten inhaltlichen Vorschläge werden vonseiten des Bundeslandes oft angenommen. Auf Basis der „Richtlinie zur fachgerechten Rekultivierung land- und forstwirtschaftlicher Böden“ wird die Strategie für bodenkundliche Baubegleitung entwickelt werden.¹⁷

Die Abstimmung mit den Bundesländern erfolgt allerdings nur über die Mitglieder der Bundesländer, die im Fachbeirat vertreten sind. Für Oberösterreich ist eine Person der Abt. Landwirtschaft im Bundesbeirat vertreten. Um zu verhindern, dass weitere landwirtschaftliche Flächen verloren gehen, werden über den Bundesfachbeirat für Bodenfruchtbarkeit Maßnahmenprogramme (z.B. BMLFUW 2015) entwickelt. *„Bei den Maßnahmenvorschlägen stehen unendlich viele Dinge zur Raumordnung drinnen, kein Mensch hat mit der Raumordnung geredet. Wollt ihr, dass was umgesetzt wird, oder nicht? Bei einigen Dingen hätte ich mir schon gewünscht, dass man uns anspricht. Das hat auch was mit dem Umsetzungsdefizit zu tun. Der Bund hat keine Raumordnungskompetenz. Wenn der Bund was macht, spricht er die ÖROK an, das ist ein Koordinierungsgremium. Entweder sitzen da 30 Leute oder niemand, weil sie sagen, lassen wir das Ministerium ein bisschen werken.“* (L1: Z653-659).

¹⁷ Es werden Maßnahmenprogramme forciert, die bodenschonendes Bauen unterstützen, um so den Verlust der Bodenfunktionen vor, während und nach Bauführungen abzuschwächen. In der OÖ Publikation „Baustelle Boden“ wird vorgeschlagen, bei der Abtragung Ober- und Unterboden schichtweise abzutragen, um wieder eingebracht werden zu können, in öffentlichen Bauausschreibungen Bodenschutzmaßnahmen festschreiben oder offenen Boden zum Schutz vor Erosion sofort begrünen (Klimabündnis Österreich 2016a). Ziel ist es, in weiterer Folge wiederum eine ÖNORM zu entwickeln (L2: Z100-114).

In meiner Untersuchung zeigte sich, dass Maßnahmenvorschläge, die in den Bundesämtern oder -gremien entwickelt wurden, bisher wenig Auswirkungen auf Landes- oder Gemeindeplanungen hatten (G1: Z265, G3: Z107, L2, L5: Z266). Die Bodencharta wird zwar als Bekenntnis wichtiger AkteurInnen wahrgenommen, allerdings erfolgte bisher trotz Beschluss in der Landesagrar-, Landesumwelt- und LandesraumordnungsreferentInnenkonferenz keine Aufträge an die Landesverwaltung von den jeweiligen LandesrätInnen in Oberösterreich (L1: Z326-329).

Im Gegensatz dazu zeigte der Beschluss der OÖ Landesregierung zur Senkung des Flächenverbrauchs Wirkung, indem er über die Bodenbilanz überprüft und durch Förderprogramme der Umweltschutzabteilung forciert wird. Direkte Änderungen für die Landesebene ergeben sich durch Förderprogramme oder Richtlinien der EU. Die Übersetzung von Bodenschutz von Landesebene auf Gemeindeebene erfolgt v.a. über Förderprogramme (z.B. für Gemeinschaftsgärten, die Umsetzung der Bodenfunktionsbewertung, den Einsatz von Schotterrasen) und Angebotskataloge (Bodenbündnis) der Umweltschutzabteilung. Im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Prüfung von Programmen werden außerdem Stellungnahmen mehrerer Abteilungen miteinbezogen.

7.2.2. Zeitliche Dimensionen & Möglichkeitsfenster der Bodenschutzplanung

Die Umsetzung von bodensparenden Maßnahmen in Form von Planungsprozessen oder verbindlichen Vereinbarungen hängt von Möglichkeitsfenstern ab. Diese ergeben sich durch Förderprogramme, politische Agenden und Koalitionen auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen, sodass das „böartige“ Problem der Bodenschutzplanung in ein machbares Problem übersetzt werden kann.

Die Einflüsse der **EU-Institutionen** sind in der Bodenschutzplanung spürbar, obwohl die geplante Bodenrahmenrichtlinie nicht umgesetzt wurde. Die Bodenschutzgesetze der Bundesländer wurden durch die Klärschlammverordnung initiiert. Über die Instrumente SUP und UVP wird Boden explizit in Planvorhaben berücksichtigt. Vonseiten der Landesverwaltung wurde in Oberösterreich und Salzburg anlässlich der Einführung der SUP-Richtlinie die Bodenfunktionsbewertung auf regionaler Ebene und in Pilotprojekten getestet, schließlich landesweit die Daten der Bodenfunktionen in DORIS eingespeist und in Form einer ÖNORM als eine standardisierte Methode fixiert. Eine besondere Relevanz haben die Förderprogramme der Ländlichen Entwicklung (ÖPUL und LEADER -Programm) und der Gemeinsamen Agrarpolitik, welche über finanzielle Anreize direkte Auswirkungen auf die Bodennutzung haben. Die Bodenfunktionsbewertung besteht als Verfahren in Deutschland bereits länger und wurde entsprechend der österreichischen Datenlage adaptiert.

Für Bodenschutzplanungen müssen vorausschauende und nachhaltige Planungsentscheidungen getroffen werden. Prinzipiell sind die in der Landes- und Gemeindeverwaltung Tätigen längerfristiger mit dem Thema Boden beschäftigt als PolitikerInnen. In Gemeinden sind SachbearbeiterInnen und der/die Amtsleiter – u.U. abgesehen vom/von der BürgermeisterIn – die Einzigen, die (haupt-)beruflich tätig sind, während die GemeinderätInnen üblicherweise noch einer ande-

ren Tätigkeit nachgehen. Dadurch erhalten sie einen tiefen Einblick in Gemeindeabläufe und stehen bei Anfragen in direktem Kontakt mit den GemeindegängerInnen. Sie sind zuständig für operative Geschäfte und die Einhaltung von Verfahrensbestimmungen in der Gemeinde und sind daher ein wichtiger KooperationspartnerIn in der Bodenschutzplanung.

Allerdings besteht die Schwierigkeit in einer langfristigen Orientierung darin, dass „eine ‚sozial gerechte‘ Distribution der öffentlichen Güter und Dienstleistungen gegen eine ‚demokratisch erwünschte‘ Verteilung“ durchgesetzt werden muss (Holm 2004: 63). Beispielsweise konnte sich in Ottensheim die stimmenstärkste Bürgerliste nach zwei Amtsperioden mit den Themen der Beteiligungsorientierung und nachhaltigen Siedlungsentwicklungsplanung nicht mehr durchsetzen und verlor den Bürgermeisterposten und die Mehrheit im Gemeinderat.

7.2.3. Bedeutung der Sprache in der Bodenschutzplanung

Die Kommunikation von Bodenschutzplanung spielt eine große Rolle, um die Akzeptanz für und das Verständnis von Planung in der Bevölkerung zu erhöhen. Deshalb sind die verwendete Sprache und Begriffe von großer Bedeutung. Planungskulturell stellt dies das „Übersetzungssegment“ dar (Gullestrup 2009), in dem Argumente und Informationen transportiert werden.

Redewendungen oder Ausdrücke aus der Alltagssprache finden sich als Titel in vielen Publikationen wieder, um das Thema über die emotionale Ebene neu zu framen:

- „Grund genug?“ (BMLFUW 2011)
- „Bodenlos?“ (NÖ AK 2014)
- „Damit wir den Boden unter den Füßen nicht verlieren“ (Bodencharta 2014)
- „Auf dem Boden bleiben“ (Klimabündnis Österreich 2014).

Ebenso wie Raum wird auch das Verständnis von Raum als unversiegelter Fläche, nämlich Boden, sozial produziert (Lefèbvre 1991). Ich komme zurück auf die in Kapitel 3 definierten Begriffe. Boden kann demnach in seiner Dimension als Ware (individualistischer Ansatz), mit seinen Funktionen zur Erfüllung von Daseinsgrundfunktionen (utilitaristischer Ansatz), als abgrenzbares Territorium (hierarchischer Ansatz) oder in seinem ökologischen Existenzwert betrachtet werden (Davy 2016). Eine Häufigkeitsanalyse der verwendeten Begriffe in den Interviews ergibt, dass Raum, Fläche und Boden eine unterschiedliche Bedeutung einnehmen. Manche Ausdrücke werden synonym verwendet, wie z.B. Bodenversiegelung und Flächenversiegelung, Freiraum – Freifläche – Freiland. Es ergibt sich dennoch eine andere Konnotation der Wörter (Wehling 2016).

Auch aufgrund der Frageformulierung in den Interviews wird der Begriff **Boden** sehr häufig verwendet: Im Begriff Boden wird verglichen mit den anderen Ausdrücken am stärksten eine aktive Beziehung hergestellt: „Boden erhalten“, „Boden zu Geld machen“, „Boden für Versiegelung hergeben“ (G1), „bodenschonend“ „mit Boden umgehen“. Der Begriff drückt vor allem die ökologi-

schen Dimensionen bzw. die Bodenfunktionen aus. „Grund und Boden“ verdeutlicht den rechtlichen Zusammenhang des Bodens auf einem abgegrenzten Grund.

Es zeigt sich, dass **Raum** und Raumplanung/-ordnung hauptsächlich als Bezeichnung für den Kompetenzbereich verwendet wird. Zum Teil wird zwischen *Raumordnung* als Abteilung im Land OÖ, *Raumplanung* auf örtlicher Ebene und *Raumentwicklung* differenziert (L1, G2, B3). Nur von RaumplanerInnen selbst fließen Fachausdrücke wie Raumwiderstand in die Sprache mit ein (L1, B3). Auf Gemeindeebene wird verhältnismäßig wenig von Raum gesprochen, u.a. deshalb wurde in Ottensheim im Beteiligungsprozess zur Erstellung des ÖEK nicht über Raumordnung sondern über den „*Raum und seine Ordnung*“ diskutiert (G1: Z230). Dadurch wird deutlich, dass der Begriff Raum zu abstrakt ist, um in der Kommunikation eingesetzt zu werden.

Fläche wird v.a. auf die Landnutzungsdimension eines abgegrenzten zweidimensionalen Territoriums bezogen, insbesondere landwirtschaftliche Flächen, Ausgleichsflächen, Retentionsflächen, Freiflächen, Vorrangflächen. Im gleichen Sinn wird von *Flächenversiegelung*, *Flächenverbrauch*, *Flächensparen* gesprochen. Flächen sind klar in Parzellen eingeteilt, können also einem/einer EigentümerIn zugewiesen werden. Einer Fläche wird eine Nutzung zugeschrieben, die anderen hingegen weitgehend ausgeschlossen. So erfüllen Freiflächen in Plänen eine Funktion: Landwirtschaft, Erholung oder als ökologisch bedeutsame Fläche.

Mit den Begriffen werden unterschiedliche Bedeutungen und Argumentationen verbunden. Damit in Verbindung steht die Ausweisung von landwirtschaftlichen Nutzflächen, ökologischen Schutzzonen, Freiflächen zu Erholungszwecken und aufgrund des Landschaftsbildes. Für die „soziale Produktion des Bodens“ im Sinne einer veränderten Bodenschutzplanungskultur ist die Kernfrage, welches Knappheitsargument im Vordergrund steht und welchem Land ein gesellschaftspolitischer und planungskultureller Wert eingeräumt werden soll.

7.2.4. Umsetzungsdefizit bzw. Einfluss der Planungsartefakte auf die Freiheit des Privateigentums

Das Umsetzungsdefizit bzw. der Einfluss der Planungsartefakte auf Privateigentum liegt im Problem- und Aufgabenverständnis des Planungsumfelds begründet, steht aber v.a. auch mit den Wahrnehmungen und Grundhaltungen der Bevölkerung in Verbindung. Auf die Frage eines Interviewpartners „*Warum ist Bodenschutz ein zweitklassiger Naturschutz?*“ (L1: Z448 ff) können folgende Aspekte der grundlegenden planungskulturellen Werthaltungen zur Begründung des Umsetzungsdefizits herangezogen werden.

Der Raumplanung mangelt es an territorialer Macht

Raumplanung wird für Bodenschutzplanung als „*abstrakte aber relevante Materie*“ eingestuft (B2, B3). Im Raumordnungsgesetz finden v.a. Verfahrensbestimmungen in Zusammenhang mit der Einhaltung von Grundrechten Ausdruck, nicht allerdings essentielle Grenz-, Ziel- oder Richtwerte für die Versiegelung von Flächen. Auf politischer Ebene ist noch kein entsprechender Handlungsdruck erkennbar, um Eigentumsrechte oder die Kompetenzverteilung grundlegend infrage zu stellen (B3, L1, L2). Derzeit ist die Position der Raumordnung (also der Kompetenzbereich) „viel zu gering, um den paradigmatischen Wandel in Richtung sustainable development durchgreifend auszulösen (...) Die Raumplanung muss an Attraktivität gewinnen“ (G. Weber 1997: 69) oder mit anderen Kompetenzbereichen zusammenarbeiten.

Neue Baulandwidmungen werden in der Bestandsaufnahme an den Baulandbedarf angepasst und nach Eignung von Flächen eingeschränkt. In den Bestand kann allerdings mit raumplanerischen Maßnahmen nicht mehr einfach eingegriffen werden. Damit kann nicht das viel diskutierte Verfügbarkeitsproblem von geeigneten Flächen für Planungsvorhaben gelöst werden, Stichwort Baulandüberhang. Mit gemeindeeigenen Flächen und Maßnahmen der aktiven Bodenpolitik ist der Handlungsspielraum noch am größten

Raumplanung ist vor „böartige“ Probleme gestellt, deren Lösungen kontextspezifisch sein müssen, d.h. raum- und zeitabhängig sind (Selle 2005: 285). Die Verbreitung von Good-Practice-Ansätzen ist damit schwierig, weil die Modelle nicht direkt andernorts anwendbar sind. Das gilt auch für Maßnahmenvorschläge, die auch auf die örtlichen Bedingungen adaptiert werden müssen (Selle 2005: 293).

Das individualistische Verständnis von Grund und Boden ist vorherrschend

Allen voran steht das Grundrecht auf Eigentum. Im ABGB wird „Grund und Boden“ als eine Sache definiert, über die der/die EigentümerIn frei verfügen kann. „*Das Eigentum ist in Österreich heilig.*“ (B2: Z34). In einem Vortrag treibt Lefèbvre die Problematik der Eigentumsrechte auf die Spitze: „Die privaten Eigentumsverhältnisse paralisieren die Anstrengungen und Bemühungen der Architekten und Stadtplaner und enden mit der Zerstörung ihrer kritischen und schöpferischen Tätigkeit.“ (Lefèbvre 1977). Die Bereiche Umweltschutz, Raumordnung, Naturschutz etc. geben Beschränkungen aus öffentlichem Interesse für das Schutzgut Boden vor und führen somit faktisch eine Sozialpflichtigkeit des Eigentums ein (Umwelt-BVG, SUP-RL, L2, L1). Insbesondere LandwirtInnen stellen sich gegen zusätzliche Auflagen vonseiten der Raumordnung, da sie bereits über die Gemeinsame Agrarpolitik qualitativen Bodenschutz berücksichtigen müssen.

Die Kommunikation von Bodenschutzplanung kämpft gegen das Bild des freistehenden Einfamilienhauses an, auch innerhalb der zuständigen PlanungsakteurInnen: „*Wichtig ist, dass du weißt, wo dein Landesrat wohnt, dann weißt du sofort, wie er handeln wird. Weil du auch selbst Hemmungen hast, das kritisch anzuprangern (...). Dann wird's schwer sein zu sagen, das dürfen die anderen nicht haben. Das ist ein emotionales Problem.*“ (L1: Z427-430). Aufgrund dieser Wahrnehmung weichen auch die Handlungen der PlanungsakteurInnen von den Zielsetzungen der recht-

lichen Rahmenbedingungen ab, was mit der Formulierung „*Es menscht halt.*“ (L1: Z432) ironisch ausgedrückt wird. Aus der Sicht eines Architekten wird der Handlungsspielraum durch Verfahrensbestimmungen zu sehr eingeschränkt: „*Man ist immer an den Faktor Mensch gebunden. (...) Der Gefahr setze ich mich lieber aus, als der des Paragraphen.*“ (G2: Z331).

In der Querschnittsmaterie Raumplanung müssen Interessen abgewogen werden, Boden spielt dabei allerdings nur eine untergeordnete Rolle. „*Wir haben alles in rechtlich wasserdichte Gesetze ausgelagert aber wir haben kein Bewusstsein mehr, was Planung ist. (...) Wir brauchen mehr Bewusstsein, dass nicht alles, was man sich wünscht, Planung ist, sondern es ist ein Interessensausgleich.*“ (G2: Z335-345). Über die Gewichtung von möglichen Nutzungen werden Prioritäten für Landnutzungen gesetzt. Der Erhalt und die Entwicklung unversiegelter Flächen spielt im Vergleich zu anderen Nutzungen eine untergeordnete Rolle.

Der Wachstumsgedanke ist tief verankert, der Finanzausgleich ist beispielsweise an die EinwohnerInnenzahl gekoppelt. Periphere Gemeinden kämpfen mit dem Stigma der Schrumpfung (G3: Z90-95). Gleichzeitig ist es schwierig, in den Bodenmarkt einzugreifen und die Preisentwicklung in zentralen Gunstlagen so zu steuern, dass Freiflächen für die Landwirtschaft erhalten werden und kein Abzug in periphere Regionen stattfindet.

Das Verhältnis zwischen Individuum und Kollektiv bzw. öffentlichen und privaten raumrelevanten Aufgaben ist eindeutig zugunsten der privaten oder wirtschaftlichen Interessen gelegt (Booth 2005, Othengrafen 2012). Folglich wird grundsätzlich in der Bevölkerung eine bodensparende Politik akzeptiert, nicht jedoch, wenn es individuelle Freiheiten einschränkt, Stichwort NIMBY oder Floriani-Prinzip (Davy 1997).

Um trotz der planungskulturellen Einschränkungen eine effektive Bodenschutzplanung umsetzen zu können, werden nun darauf abgestimmte Richtungsänderungen vorgeschlagen.

7.3. Schlussfolgerungen:

Veränderungen von Bodenschutzplanungskultur(en)

„Ebenso wie die Zukunft selbst sind aber auch die künftigen Entscheidungen gegenwärtig unbekannt. Die weiterhin erforderlichen oder möglichen Entscheidungen artikulieren gewissermaßen das Unbekanntsein der Zukunft; sie besetzen es mit noch unbekanntem Ereignissen.“

(Luhmann 2000: 181)

Da Bodenschutz ein Grundproblem der Raumplanung darstellt, gibt es inzwischen eine unüberschaubare Menge an Maßnahmenvorschlägen für eine bodensparende Raumentwicklung in Publikationen des politisch-administrativen Systems, der Zivilgesellschaft und einschlägiger Fachliteratur (BMLFUW 2011, BMLFUW 2015, Selle 2005, Häberli u. a. 1992, Schönwandt 2009, UBA 2013, ÖROK 2001, ÖROK 2016). In einer planungskulturellen Betrachtung stehen weniger die

konkreten Instrumente im Vordergrund als deren Einbettung in Argumentationen und Umsetzung in möglichen AkteurInnenkonstellationen.

„Möglich“ ist allerdings ein dehnbarer Begriff, der unterschiedlich ausgelegt werden kann. So wurden bei der Erstellung der ÖROK-Leitlinie keine Maßnahmen aufgenommen, die einer Verfassungsänderung bedürfen. Im Gegensatz dazu zeigen Ansätze von gemeinschaftsgetragenen Eigentumsformen, wie die Marktlogik und das Privateigentum von Boden durch die Anwendung des Stiftungs- oder Vereinsrechts umgangen werden kann und Landnutzung in Kollektiven direkt über demokratische Gruppenentscheidungen beeinflusst werden kann.

Grundsätzlich sind in der Bodenschutzplanung zwei unterschiedliche Lösungsansätze zu unterscheiden: *„Die Pole sind weiter auseinander denn je. Die einen, die sagen: Wir unterwerfen uns einem so genannten Gold-Plating, also wir machen Umweltvorgaben noch stringenter, als sie sein müssen. Das ist eine starke Bewegung auch bei uns in OÖ. Die anderen, aus der Zivilgesellschaft, die auf die Nachbarschaft, auf das Kleinräumige, auf das Bescheidene zugehen. Das ist eine Zerreißprobe, die ist immens, die sehen wir auch in der Planung.“* (L1: Z558-562).

In diesem Sinne gliedere ich meine Lösungsvorschläge in

1. Integrative und fachübergreifende Betrachtung von Freiflächen
2. Förderung von Prozessen auf örtlicher oder regionalen Ebene zur Qualitätsverbesserung der Raumplanung
3. Öffnung der Planungskultur in Richtung Zivilgesellschaft.

7.3.1. Freiflächen integrativ betrachten und positiv besetzen

Auf Gemeinde- und Regionalebene besteht die Möglichkeit in Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen Freiraumfunktionen differenziert zu behandeln und in Plänen entsprechend zu kennzeichnen, wie das ÖREK in einer Maßnahme formuliert: „In einer Raumentwicklungsstrategie muss daher auch die Freiraumentwicklung einen hohen Stellenwert einnehmen, zumal es neben dem Versiegelungsdruck eine Fülle von überlagernden und teils widersprüchlichen Nutzungs- und Schutzinteressen im Freiraum gibt. Im Interesse der immer weniger werdenden naturbelassenen oder naturnahen Gebiete ist auch ein Schulterschluss zwischen einer Raumentwicklungspolitik, dem Naturschutz und dem Gewässerschutz geboten.“ (ÖREK 2011: 71).

Freiflächen können als Landschaftsräume positiv besetzt und an die Bevölkerung kommuniziert werden (Schönwandt 2009: 200f). Dafür kann das politisch-administrative System Unterstützung von Landwirtschaftskammer und Naturschutzverbänden o.ä. einfordern. Raumplanung sollte den Fokus von der Entwicklung von Bauflächen in einer nachhaltigen Entwicklung in Richtung einer umgekehrten Baulandtreppe forcieren, um den Bodenmarktdynamiken entgegenzuwirken: „In einer Art ‚Beweislastumkehr‘ sollte eine Neubeanspruchung von Böden nur dann möglich sein, wenn sämtliche andere (raum)planerische Möglichkeiten oder Alternativen wie z.B. Innenverdichtung, Nutzung von Flächenreserven ausgeschöpft sind.“ (BMLFUW 2015: 24).

Ein indirekter Ansatz zur positiven Besetzung des Freiraums ist die Entwicklung von Alternativen zu freistehenden Einfamilienhäusern. Bodenschutz kann mit Architektur verbunden werden, wie der Verein LandLuft oder im Film „Ort schafft Ort“ von Robert Schabus gezeigt wird. Dazu gehört auch, in der Bevölkerung und in der Politik Bewusstseinsbildung in Richtung der Baukultur zu betreiben und Verständnis für Denkmalschutz zu entwickeln.

Versteht sich Raumplanung als vorausschauende Gesamtgestaltung des Raumes so müssen Themen, die sich jenseits der Disziplinen, Ressorts und Abteilungen befinden, explizit auf die Agenda gesetzt werden. Das Thema Boden braucht Unterstützung durch andere Argumente bzw. durch die Verbindung unterschiedlicher Materien, um „politikmächtig“ sein zu können. Der Schulterschluss zwischen Landwirtschaft, Naturschutz, Umweltschutz und Raumordnung ist auf Ebene des politisch-administrativen Systems des Landes allerdings nicht gegeben, „Flächensparen als Fachmaterien-übergreifender Grundsatz“ (ÖROK 2016: 10) wird aufgrund der fixierten Kompetenzverteilung in Politik und Verwaltung behindert. Die Fachbeiräte für Bodenschutz auf Landes- und Bundesebene sind ein erster Schritt eines gemeinsamen Ansatzes, deren personelle und finanzielle Ressourcen sind allerdings vernachlässigbar gering und drohen auf Landesebene zur Erhöhung der Effizienz der Verwaltung eingespart zu werden.

Die Ziele der Freiraumentwicklung divergieren zum Teil grundlegend zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz. Abwägungsprozesse für den Bereich Boden können nicht von der Raumordnungsabteilung übernommen werden, weil sie für naturkundliche Fragen keine Qualifikation haben. Eine Empfehlung ist, in der Abteilung Landwirtschaft das Bewusstsein für quantitativen sowie in der Abteilung Raumordnung das Bewusstsein für qualitativen Bodenschutz zu erhöhen und jeweils in den Sachverständigendiensten zu berücksichtigen. Ebenso sollten auf Gemeindeebene im Bereich Boden der Umweltausschuss und der Raumordnungsausschuss zusammenarbeiten, um Lösungen zu erarbeiten.

Aus der Analyse der Planungskultur in OÖ kann abgeleitet werden, dass der Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen laut der Einteilung von Davys Landnutzungsrationalitäten (2016) einerseits aus individualistischen Interessen zur Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen für landwirtschaftliche Betriebe erfolgt. Andererseits ist die Argumentation als Relikt der in der globalisierten Gestaltung des Ernährungssystems außer Acht gelassenen Landesverteidigungsstrategie durch Selbstversorgungsmöglichkeiten erkennbar. Durch Vorgaben des Naturschutzes werden wichtige ökologische Flächen ohnehin in Raumordnungsplänen berücksichtigt.

Die Raumordnung müsste sich stärker mit Fragen der Landwirtschaft auseinandersetzen, die derzeit ein wesentliches Anliegen des BMLFUW (des „Ministeriums im Raum“) und für die Attraktivität des ländlichen Raumes von Bedeutung sind (B3: 231-232). Denn Raumnutzungskonflikte werden in Zukunft auf landwirtschaftlich genutzten Flächen auch zwischen Lebensmitteln, Agrartreibstoff- und Energieproduktion, Futtermitteln und Faserpflanzen („Food – Fuel – Fiber – Feed“) auf un bebauten Flächen zunehmend auftreten (Stahr u. a. 2008: 293). Viele LandwirtInnen richten ihre Produktion auf die globalisierten Rahmenbedingungen des Agrarhandels aus, wodurch wenig Mehrwert für die Nahversorgung der Bevölkerung entsteht. Dabei kommen oft spezialisierte Monokulturen so genannter Cash crops zum Einsatz, welche die Bodenqualität

beeinträchtigen und Landwirtschaft ausschließlich in ihrer Produktionsfunktion gesehen wird. „Das sind so große Schrauben“ (G3: Z190), denn sie werden u.a. über die Gemeinsame Agrarpolitik der EU bestimmt.

Längerfristig ist die Positionierung der Raumplanung in der Gesellschaft zu überdenken. Klar ist, dass in der jetzigen globalisierten Organisation des Ernährungssystems regionale Versorgungssicherheit von untergeordneter Bedeutung ist. 1975 schrieb Kühne, ehemaliger Professor für Rechtswissenschaften am Department Raumplanung der TU Wien: „Die agrarstrukturelle Rahmenplanung erweist sich als wesentlich wirksamere Maßnahme zur Umgestaltung der Landwirtschaft und ihrer Integration in die Gesamtwirtschaft als die globale und generelle markt- und preispolitische Steuerung über die Produktpreise und Abnahmegarantie jeder produzierten Menge (Kühne 1975: 126). Das Maßnahmenspektrum der Raumplanung ist nicht unveränderlich und entwickelte sich ursprünglich aus der Perspektive der Agrarentwicklungsplanung. Insofern wäre es nicht undenkbar Vorgaben zur Landnutzung von landwirtschaftlichen Flächen zu etablieren, die nicht an die Agrarförderungen der EU gekoppelt sind, sondern über Verträge mit der Gemeinde die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung mit ökologisch nachhaltigen Lebensmitteln sicherstellen. Bezüglich der Berücksichtigung der ökologischen Bewirtschaftung im Grünen Grundverkehr des Bgld GVG wurde ein spannender Entscheid vom Verfassungsgerichtshof getroffen (VfSlg 18467/2008): Zur Erhaltung eines leistungsfähigen Bauernstandes sei die ökologische landwirtschaftliche Bewirtschaftung hinsichtlich der Förderbedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU wichtig, insbesondere zur Förderung von klein- und mittelstrukturierter Landwirtschaft, deren Wirtschaftlichkeit über nachhaltige Anbaumethoden und die hohe Qualität ihrer Produkte gegeben ist. Daher sind Vorgaben zur Berücksichtigung der Wirtschaftsweise im Grundverkehr weder nach Kompetenzzuständigkeiten noch nach grundrechtlichen Bestimmungen rechtswidrig.

7.3.2. Prozesse auf örtlicher und/oder regionaler Ebene unterstützen

Nach Selles Einteilung ist ein wesentlicher Teil der Raumplanung die Umsetzung von Prozessen durch strukturierende Maßnahmen (Selle 2005). Die Rolle der örtlichen Planung wird kontrovers diskutiert. Die Gemeinde ist kompetenzrechtlich ein Selbstverwaltungskörper und verfügt damit über einen großen Handlungsspielraum. Die Raumentwicklung kann indirekt über regulative Instrumente, Kommunikation und finanzielle Instrumente wie Infrastrukturbeiträge beeinflusst werden als auch direkt über aktive Bodenpolitik und standortentwickelnde Maßnahmen. Die Herausforderung für Stadtumlandgemeinden besteht darin, bei einer wachsenden Bevölkerung der Freiraumentwicklung eine Priorität einzuräumen und die Siedlungsentwicklung zu begrenzen. Das läuft als ständiger Prozess ab, Raum wird in diesem Sinne nicht „entwickelt“, „verteilt“ oder „aufgewertet“ sondern in urbanen Regionen „gewartet“ oder „umgeschichtet, umgestaltet, umbesetzt“ (Venturi 2008, Selle 2005: 369, 374). Darin liegt auch die Herausforderung für die PlanungsakteurInnen der Gemeinde, insbesondere für den Gemeinderat, den/die BürgermeisterIn und die interessierte Öffentlichkeit: „*dass das Land urbanisiert wird, also städtischer gedacht wird mit mehr Wissen vom Zusammenleben*“ (G2: Z259-260).

Ziel ist es, abgesehen von bewusstseinsbildenden Maßnahmen **Beratungsangebote und Unterstützung für Projektmanagement** von Gemeinden und Regionen z.B. durch das Bodenbündnis anzubieten (L1: Z418, G3). AnsprechpartnerInnen für Gemeinden in Raumordnungsfragen sind üblicherweise die Abteilung Raumordnung der Landesverwaltung und der/die OrtsplanerIn der Gemeinde. Für gezielte Unterstützung in Fragen zur Freiraumplanung und Bodenschutz könnte ein spezialisiertes Angebot geschaffen werden, wie das Regionalmanagement OÖ für Projekte in LEADER-Regionen anbietet. Naturgemäß könnte das vom Bodenbündnis OÖ übernommen werden, die ihren Schwerpunkt von Bewusstseinsbildung in Richtung Beratungsangebote zu Bodenschutz in der Raumplanung verschieben wollen (G3: Z36-44).

Um Boden auf Gemeinde-, Regions- oder Landesebene in raumordnerischen Ansätzen umzusetzen, müssen Anreizsysteme geschaffen werden. „Bestandspflege damals und nachhaltige Entwicklung heute müssen – sollen sie praktisch wirksam werden – als Innovationen in Umfeldern eingeführt werden, die diesen Versuchen zumeist skeptisch bis offen feindselig gegenüber stehen.“ (Selle 2005: 378). Daher stellt sich die Frage, wie Bodenschutzplanung verständlich kommuniziert werden und Raumordnung ein positives Image aufbauen kann, sodass sie in Gemeinden politisch umsetzbar wird. In Form von konkreten **Tools**, wie der Bodenfunktionsbewertung oder dem Infrastrukturkalkulator können Lernprozesse in der Gemeinde angeregt und Handlungswissen im Bereich Boden auf den lokalen Kontext entwickelt werden. Abgesehen davon gilt es Argumente für eine vorausschauende Raumplanung zu finden, die gegen das Primat des wirtschaftlichen und Bevölkerungswachstums durchgesetzt werden kann. Dazu bieten sich auch alternative ökonomische Instrumente wie die Berechnung des ökologischen Fußabdrucks, Kosten-Nutzen-Kalkulationen an, wodurch Umweltfunktionen ein stärkeres und quantifiziertes Gewicht erhalten.

Diese Tools erfordern allerdings die Kompetenz der GemeindevertreterInnen, die Materie Boden in Entscheidungen miteinfließen zu lassen. Dafür bietet es sich an, auf **regionaler Ebene** (institutionalisierte) Kooperationen einzurichten. Regionale Leitbilder mit integrierten Bodenschutzkonzepten ermöglichen es den Gemeinden, Aufgabenbereiche auszulagern bzw. auf anderer Ebene und mit entsprechender fachlicher Unterstützung zu diskutieren, da die Gemeindeverwaltung mit diesen Fragen gegebenenfalls überfordert ist (G1: Z191-195). Für Prozesse auf regionaler Ebene braucht es insofern eine qualifizierte Begleitung und die finanzielle Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit. Mittelfristig führt die Verschiebung auf regionale Ebene zu einer kommunalen Verwaltungsqualifizierung und -modernisierung (G1: Z190-195) und zur Entlastung der BürgermeisterInnen und des Gemeinderats als Baubehörde (G3: Z161). Über verbindliche überörtliche Zielformulierungen können Rahmen geschaffen werden, innerhalb derer im Sinne der Subsidiarität die GemeindevertreterInnen und im Idealfall auch die Bevölkerung die „*Möglichkeit zum Basteln, Ausprobieren, Spielen*“ gegeben werden, „*um herauszufinden, was Planung bedeutet und Lust darauf erhöht*“ wird (G2: Z300). Indem Raumplanung positiver besetzt wird, können Prozesse partizipativer gestaltet werden und die Diskussion über Ziele der Landnutzung offen diskutiert werden.

7.3.3. Bodenschutz partizipativ über Ernährung und Wohnen problematisieren

„Effektivität kann man nur an den Zielen messen.“ (B2: Z39-42) oder formuliert nach Davy: „Scarcity is about the goals, not the instruments of planning.“ (Davy 2016: 141). Für die verstärkte Priorisierung von Boden in Entscheidungsprozessen sind konkrete Zielsetzungen notwendig. In der Landesregierung könnte die Zielvorgabe der flächendeckend ernährungssichernden Bewirtschaftung in Österreich beschlossen werden, damit dieses Ziel in Programme fließen könnte, was unter derzeitigen Bedingungen des global organisierten Ernährungssystems, des großen Anteils an Dauersiedlungsraum in OÖ und der derzeitigen Strategie der Förderung der Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume wenig realistisch erscheint (B3).

In der Zivilgesellschaft scheinen die Bodenfunktionen und ökologische Argumente in der Kommunikation am effektivsten zu sein, um das Bewusstsein für die Bedeutung des Bodens zu erhöhen. Für GrundbesitzerInnen von Bauland sind darüber hinaus finanzielle Aspekte (Infrastrukturkosten, Vorgaben der Wohnbauförderung, Abgaben) mitentscheidend.

Pothukuchi und Kaufman konstatierten 2000 die Abwesenheit des Themas Ernährung in der Planungspraxis (2000: 114). In der planungstheoretischen Debatte boomt das Thema des Urban Food Plannings hingegen: Auf lokaler Ebene kann das Thema der Ernährung mehr Verständnis für die Bedeutung des Freiraums erzeugen und zu einer positiven Identifikation mit der Region beitragen. Das zeigen auch die Ergebnisse des EU-Forschungsprojekts „FoodLinks“, in dem kurze Wertschöpfungsketten zwischen LebensmittelproduzentInnen und -konsumentInnen, Modelle der öffentlichen Beschaffung und Ansätze zu Ernährungsstrategien untersucht wurden (Mora-gues u. a. 2013). Diese Bereiche sind in höchstem Maße raumrelevant. Beispielsweise entstanden im anglosächsischen Raum in den letzten Jahren in vielen Städten Beiräte, so genannte Food System Councils oder Ernährungsräte, welche in einer breiten Kooperation aus Zivilgesellschaft, LandwirtInnen, Interessierte, ExpertInnen, Unternehmen etc. die Stadtregierung in Bereichen des Ernährungssystems beraten und gemeinsam Strategien für die Stadtplanung entwickeln. Auch in Deutschland und Schweden gründeten sich in den letzten Jahren Initiativen (Stierand 2014). Insbesondere auf stadtreregionaler Ebene könnten in Zukunft in Oberösterreich wichtige Impulse für eine stärkere Verbindung des politisch-administrativen Systems mit AkteurInnen der Zivilgesellschaft entstehen. Über LEADER-Regionen können diese Aspekte niederschwellig umgesetzt werden, wie eine Analyse der regionalen Lebensmittelverteilung im Kamptal in NÖ zeigt (Gugerell 2015). Auch auf gemeindeeigenen oder Vereinsflächen, könnten leicht Pilotprojekte gestartet werden, vgl. den Verein der Streuobstwiesen in Ottensheim. Das Verhältnis zwischen Individuum und Kollektiv bzw. Staat kann in diesen Governance-Settings in kleinem Rahmen neu ausgehandelt werden.

In partizipativen Planungsprozessen können auf örtlicher und regionaler Ebene in unterschiedlicher Intensität Stakeholder aus dem dritten Sektor der Zivilgesellschaft (zwischen Markt und Staat) inkludiert werden (Fürst 2007: 8). Das ist allerdings nur ein Teil einer partizipativen Planungskultur, in dem Partizipation als Informations- und Bildungsinstrument und zur Kooperation eingesetzt wird (B1). Plasser und Ulram verstehen unter einem aktiven Politikverständnis in Initiativen der Zivilgesellschaft, die hier über raumrelevante kollektive Handlungen die Pla-

nungskultur beeinflussen. *„Ich sehe auch Prozesse, die schneller gehen und da ist dann die Fachwelt komplett draußen.“* (L1: Z705-706).

Darüber hinaus wird dem Leerstandsmanagement und dem Flächenrecycling als Strategie zur Innenverdichtung eine große Bedeutung zugeschrieben (ÖROK 2016: 9). Daten zu Flächenpotenzialen dienen als Planungsgrundlage und zur transparenten Darstellung des Bedarfs und der Potenziale. Dazu zählen Flächenbilanzen und -monitoring, sowie die Darstellung von Standorteignungen (mit Einbeziehung der Bodenfunktionskartierung, Lärmpegel usw.). Mithilfe des in Niederösterreich erprobten Infrastrukturkalkulators können auch die Infrastrukturfolgekosten der Flächeninanspruchnahme sichtbar gemacht werden. In zivilgesellschaftlichen Initiativen werden alternative Ansätze zu Flächenrecycling, gemeinschaftsgetragenen Wohnformen etc. ausprobiert und umgesetzt.

7.4. Zusammenfassung und Ausblick: Grundlos bodenlos?!

Die Frage der Arbeit „Grundlos bodenlos?!“ muss in zwei Schritten beantwortet werden:

Bodenlos bedeutet alltagssprachlich unaufhörlich, unendlich und drückt in der vorliegenden Arbeit den unaufhörlichen Bodenverbrauch durch die Siedlungsentwicklung aus. Bodenlosigkeit ist ein relativer Begriff und hängt von der Betrachtung und Zielformulierung ab: Für die flächendeckende Selbstversorgung der oberösterreichischen Bevölkerung ist noch ausreichend Ackerland vorhanden, dasselbe gilt allerdings nicht für ganz Österreich, wo durchschnittlich nur 2900 m² Ackerland pro Person zur Verfügung stehen (BMLFUW 2014, eigene Berechnung). Im Bereich der Planung ist bodenlos Ausdruck der steigenden Versiegelung. In Bezug auf den Schutz des Landschaftsbildes sind Luftbilder ein mehr als klarer Hinweis auf Zersiedelungsprozesse. Boden wird in seiner Funktion als Abwasserregulierer über Rückhaltebecken und Retentionsflächen neu definiert. Die Möglichkeit versickerungsfähige Flächen einzusetzen ist allerdings bislang noch nicht im öffentlichen Bewusstsein angekommen, um Bodenversiegelung abzuschwächen.

Grundlos? – Das Wort Grund entfaltet seine Bedeutung im Sinne von Motiv (ein Beweggrund) oder Basis (eine Grundlage). Ein Beweggrund besteht in der verstehenden Soziologie aus einem Kausalitätsaspekt (weil) und einem Zielaspekt (um zu) (Schimank 2010). Im Bereich der Bodenschutzplanung ist nicht der „um zu“- also der zweckorientierte Teil für die „Bodenlosigkeit“ verantwortlich. Bodenversiegelung ist (derzeit) auf keinen Ebenen als Ziel festgelegt. Hingegen finden sich viele „weil“-Argumente, die erklären, warum Bodenschutz nicht möglich ist bzw. nicht umgesetzt wird. Diese Argumentationen fließen in das Problemverständnis der PlanungsakteurInnen ein und umgrenzen damit ihr Aufgabenverständnis.

Ich bezeichne mit Bodenschutzplanung Herangehensweisen des quantitativen und qualitativen Bodenschutzes aus dem Bereich Umweltschutz, Landwirtschaft und Raumordnung. Bodenschutzplanung unterscheidet sich in der vorliegenden Arbeit dadurch von Raumplanung, dass bauliche Nutzungsinteressen und Abwägungsprozesse außer Acht gelassen werden. Die Eignung

von Flächen fließt hingegen in die Ansätze mit ein und folgt dem gegenwärtig angewandten Siedungsleitbild der dezentralen Konzentration. Damit sollte das grundlegende Ziel der Raumordnung der „Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung (...) und die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen“ (VfSlg 2674/1954) soweit übersetzt, dass eine Entwicklungsplanung des Freiraums möglich wird – durch AkteurInnen des politisch-administrativen Systems der unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen aber auch durch zivilgesellschaftliche Initiativen.

Weiterer Forschungsbedarf gibt es im Bereich der Bodenschutzplanung bei Abwägungs- und Entscheidungsprozessen, beispielsweise bei Bauvorhaben oder bei Überlegungen des Naturgefahrenmanagements. Dadurch könnte die Prioritätensetzung gegenüber anderer Interessen untersucht werden. Außerdem ist die Beteiligung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen in raumrelevanten Fragen vielsprechend und für ein differenziertes Verständnis planungskultureller Möglichkeiten zwischen *planning environment* und *societal environment* spannend.

Für das politisch-administrative System sind Aussagen über die Anwendbarkeit und Effektivität von Raumordnungsinstrumenten für die Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten sehr wertvoll. Die Wirkungen von Programmen oder Plänen könnten vonseiten des Landes qualitativ evaluiert werden, um daraus Unterstützungsangebote bei der Anwendung zu entwickeln (vgl. dazu die qualitative Evaluierung des Bodenschutzkonzepts für Vorarlberg, Scherer, Albrecht, und Land Vorarlberg 2008).

Es zeigten sich bereits in meiner Studie kleinräumige Unterschiede zwischen Gemeinden und Regionen im Verständnis und in der Herangehensweise von Bodenschutzplanung. Der Vergleich mit anderen Bundesländern oder Staaten wäre spannend, insbesondere zum direkten Meinungs- und Ideenaustausch. Im INTERREG-Projekt „Links4Soils“, das im Rahmen des Alpine Space Programms 2016-2019 gefördert wird, liegt der Fokus auf dem Aufbau einer Partnerschaft von PlanungsakteurInnen, die im Bereich des Bodenschutzes im Alpenraum tätig sind. Ich freue mich besonders, als Projektleiterin im Klimabündnis Tirol Erkenntnisse meiner Diplomarbeit in einem größeren Rahmen anwenden und weiterentwickeln zu können (Klimabündnis Tirol 2017).

Literaturverzeichnis

- Alpenkonvention. 1991. „Alpenkonvention Rahmenkonvention“.
<http://www.alpconv.org/de/convention/framework/default.html>.
- . 1994. „Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung - Protokoll ‚Raumplanung und nachhaltige Entwicklung‘“.
http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/Protokoll_d_Raumplanung.pdf.
- . 1998. „Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bodenschutz - Protokoll ‚Bodenschutz‘“.
http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/protokoll_d_bodenschutz.pdf.
- . 2016. „Vorsitz der Alpenkonvention“.
<http://www.alpconv.org/de/organization/presidency/AT2016/default.html>.
- AMA. 2016. „Hauptauszahlung am 20. Dezember 2016 - In Summe rund 1,2 Mrd. EUR“.
<https://www.ama.at/Allgemein/Presse/2016/Hauptauszahlung-am-20-Dezember-2016-In-Summe-rund>.
- Amt der Oö. Landesregierung. 2017. „Förderungen zum Thema Umwelt und Natur“. <http://www.land-oberoesterreich.gv.at/12846.htm>.
- Amt der Tiroler Landesregierung. 2013. „Entscheidungsfindung gemäß § 8 des Tiroler Umweltprüfungsgesetzes - TUP, LGBl. Nr. 34/2005 für die Erlassung eines Raumordnungsprogramms betreffend landwirtschaftliche Vorrangflächen für den Planungsverband Zillertal“.
http://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/ueberoertl_ro/Freiraum/Zusammenfassende_Erklaerung_-_Stand_30Juli_2013.doc.pdf.
- ARL. 1970. Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 1. A - H. 2. Aufl. Hannover: Jänecke.
- Astleithner, Florentina, und Alexander Hamedinger. 2003. „Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and Potentials in the Case of Vienna 1“. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 16 (1): 51–75. doi:10.1080/13511610304510.
- b5. 2016. „Das ist ‚Boden hoch 5‘“. http://www.b5-soilcompetence.at/ms/b4_home/b4_home/b4_ueberuns/.
- BIB. 2015. „Bodeninformationsbericht“. Linz: Land Oberösterreich - Abteilung LFW. <http://www2.land-oberoesterreich.gv.at/internetltgbeilagen/Beilage%201448/2015%20-%20Subbeilage.pdf?id=6093&n=1448&j=2015>.
- Bizer, Kilian, und Joachim Lang. 2000. „Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen“. Umweltbundesamt.
<http://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/ansaetze-fuer-oekonomische-anreize-sparsamen>.
- Blume, Hans-Peter, Horn, und Sören Thiele-Bruhn, Hrsg. 2011. *Handbuch des Bodenschutzes: Bodenökologie und -belastung; vorbeugende und abwehrende Schutzmaßnahmen*. 4., Vollst. überarb. Aufl. Weinheim: WILEY-VCH.
- BMF. 2016. „Einheitsbewertung“. https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/einheitsbewertung/land-und-forstwirtschaftliches-vermoegen-bodenschaetzung.html#Wertma_stab_bei_land_und_forstwirtschaftlichem_Verm_gen.
- BMLFUW. 2002. „Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten: Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“.
- . 2011. „Grund genug? Flächenmanagement in Österreich - Fortschritte und Perspektiven“.
https://www.bmlfuw.gv.at/service/publikationen/umwelt/grund_genug.html.
- . 2013. „Bodenfunktionsbewertung: Methodische Umsetzung der ÖNORM L 1076“.
<http://www.bmlfuw.gv.at/publikationen/land/bodenfunktionsbewert.html>.
- . 2014a. „25 Jahre Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz“.
<https://www.bmlfuw.gv.at/land/produktion-maerkte/pflanzliche-produktion/boden-duengung/25JahreFachbeirat.html>.
- . 2014b. „Bodencharta 2014“.
<https://www.bmlfuw.gv.at/land/produktion-maerkte/pflanzliche-produktion/boden-duengung/bodencharta.html>.
- . 2014c. „Grüner Bericht 2014 - Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft“. Wien. www.gruenerbericht.at.
- . 2015. „Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Böden - Maßnahmenvorschläge“.
http://www.ages.at/fileadmin/AGES2015/Service/Landwirtschaft/Boden_Datein/Broschueren/Reduzierung_des_Verbrauchs_landwirtschaftlicher_B%C3%B6den_-_Ma%C3%9Fnahmenvorschl%C3%A4ge_7_2015.pdf.

- . 2016a. „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015: Landwirtschaft, Umwelt und Natur“. https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/oepul/oepul2015.html.
- . 2016b. „Boden schützen“. https://www.bmlfuw.gv.at/schwerpunkte/Verantwortung-Ressourcen/boden_schuetzen.html.
- Boden-Bündnis. 2001. „Manifest für das Boden-bündnis europäischer Städte und Gemeinden“. <http://doku.cac.at/manifest.pdf>.
- Bodenbündnis. 2016. „Mitglieder im Bodenbündnis in Österreich“. <http://www.bodenbuendnis.or.at/start.asp?ID=229318&b=1758&b2=&am=>.
- Bodencharta. 2014. „Bodencharta 2014“. <http://www.oekosozial.at/oekosoziales-forum/alle-veranstaltungen-im-ueberblick/diskussionen-tagungen/bodencharta-2014/>.
- Booth, Philip. 2005. „The Nature of Difference: Traditions of Law and Government and Their Effects on Planning in Britain and France“. In *Comparative Planning Cultures*, herausgegeben von Bishwapriya Sanyal, 259–84. New York: Routledge.
- Bourdieu, Pierre. 1990. *The Logic of Practice*. Reprinted. Cambridge: Polity Press.
- Breidenstein, Georg, Stefan Hirschauer, Herbert Kalthoff, und Boris Nieswand, Hrsg. 2013. *Ethnografie: die Praxis der Feldforschung*. UTB Sozialwissenschaften, Kulturwissenschaften 3979. Konstanz: UVK-Verl.-Ges.
- Business Upper Austria, OÖ Wirtschaftsagentur GmbH. o. J. „Interkommunale Betriebsansiedlung und Wirtschaftsparks“. <https://www.biz-up.at/standort-oberoesterreich/interkommunale-betriebsansiedlung-und-wirtschaftsparks/>.
- Casprig, Anne. 2009. „Planungskultur: Plastikwort oder Passepartout?“ PND online II.
- CBD. 1993. „Übereinkommen über die biologische Vielfalt“.
- COMMIN. 2007. „COMMIN - The Baltic Spatial Conceptshare“. www.commin.org.
- Creswell, John W. 2009. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 3. Auflage. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Davy, Benjamin. 1997. *Essential injustice: when legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes*. Wien [u.a.]: Springer.
- . 2012. *Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property*. Farnham ua: Ashgate.
- . 2016. „Land values as the social construction of scarcity“. Herausgegeben von IFIP - Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der TU Wien. *Der öffentliche Sektor, Der öffentliche Sektor*, 42 (1). oes.tuwien.ac.at.
- Die Sozialpartner Österreichs. 2006. „AUSTRIA 2016 - Bad-Ischl-Deklaration der Österreichischen Sozialpartner“. http://www.sozialpartner.at/?page_id=1115.
- DiGaetano, A., und E. Strom. 2003. „Comparative Urban Governance: An Integrated Approach“. *Urban Affairs Review* 38 (3): 356–95. doi:10.1177/1078087402238806.
- During, R., Dam, R.I, Jagt, P.D, E. J. F. Pieters, S. Bergoglio, u. a. 2007. „Cultural Differences in European Cooperation. Learning from Interreg Practice“. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/40097049_Cultural_Differences_in_European_Cooperation_Learning_from_Interreg_Practice.
- EC, und Directorate-General for the Environment. 2013. *Hard Surfaces, Hidden Costs: Searching for Alternatives to Land Take and Soil Sealing*. Luxembourg: Publications Office.
- ELSA. 2000. „Manifest für das European Land and Soil Alliance (ELSA) e. V.“ <http://www.bodenbuendnis.org/index.php?id=81&L=0>.
- ELSA, European Land and Soil Alliance e.V. 2002. „Satzung“. <http://doku.cac.at/satzungelsaev.pdf>.
- Europäische Kommission. 2006. „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG“. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52006PC0232>.
- European Commission, Hrsg. 1997. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Regional Development Studies 28. Luxembourg : Lanham, MD: Office for Official Publications of the European Communities ; Bernan Associates [distributor].
- . 2012. „Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing“. http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm.
- . 2014. „Soil“. http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.
- FIAN, Hrsg. 2014. *Landkonzentration, Landgrabbing und der Widerstand in Europa*. <http://www.fian.at/assets/2014-Landgrabbing-Europa-web.pdf>.
- Fischler. o. J. „Linking Planning Theory and History: The Case of Development Control“.
- Fischler, Raphael. 2000. „Linking Planning Theory and History: The Case of Development Control“. *Journal of Planning Education and Research* 19 (3): 233–41. doi:10.1177/0739456X001900302.
- Flick, Uwe. 2009. *Qualitative Sozialforschung*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch.

- Flyvbjerg, Bent. 2002. „Bringing Power to Planning Research: One Researcher’s Praxis Story“. SSRN Scholarly Paper ID 2278388. Rochester, NY: Social Science Research Network.
<http://papers.ssrn.com/abstract=2278388>.
- . 2004. „Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections“. *Planning Theory & Practice* 5 (3): 283–306. doi:10.1080/1464935042000250195.
- . 2006. „Five Misunderstandings About Case-Study Research“. *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219–45. doi:10.1177/1077800405284363.
- Flyvbjerg, Bent, Todd Landman, und Sanford Schram, Hrsg. 2012. *Real social science: applied phronesis*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Forester, John. 1993. „Learning from Practice Stories: The Priority of Practical Judgment“. In *The Argumentative Turn in Policy Analyses and Planning*, 186–209. London: UCL Press.
- . 2012. „Learning to Improve Practice: Lessons from Practice Stories and Practitioners’ Own Discourse Analyses (or Why Only the Loons Show Up)“. *Planning Theory & Practice* 13 (1): 11–26. doi:10.1080/14649357.2012.649905.
- Freire, Paulo. 2013. *Pädagogik der Autonomie: notwendiges Wissen für die Bildungspraxis*. Herausgegeben von Ivo Tamm und Peter Schreiner. 2. Aufl. Eine Veröffentlichung des Comenius-Instituts. Münster: Waxmann.
- Friedmann, John. 1967. „A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior“. In *A reader in planning theory*, herausgegeben von Andreas Faludi, 1st ed. Urban and regional planning series. Oxford, New York: Pergamon Press.
- . 1987. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- . 2005. „Planning Cultures in Transition“. In *Comparative Planning Cultures*, herausgegeben von Bishwapriya Sanyal, 29–44. New York: Routledge.
- . 2011. „The transactive style of planning“. In *Insurgencies: essays in planning theory*, 15–28. The RTPPI library series. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Fürst, Dietrich. 2006. „The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State“. *European Planning Studies* 14 (7): 923–38. doi:10.1080/09654310500496313.
- . 2007. „Planungskultur - Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen?“ PND online III. <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/80/41>.
- . 2008. „Zielsysteme und Entscheidung“. In *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, herausgegeben von Dietrich Fürst und Frank Scholles, 3., vollst. überarb. Aufl, 279–316. Dortmund: Rohn.
- . 2009. „Planning Cultures En Route to a Better Comprehension of ‚Planning Processes?‘“ In *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, herausgegeben von Jörg Knieling und Frank Othengrafen, 39–62. Ashgate Publishing, Ltd.
- Fürst, Dietrich, und Frank Scholles, Hrsg. 2008. *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3., Vollst. überarb. Aufl. Dortmund: Rohn.
- Galler, Carolin, und Meike Levin-Keitel. 2016. „Innerstädtische Flusslandschaften als integriertes Handlungsfeld – Planungspraktische Einflussfaktoren der Koordination und Kooperation“. *Raumforschung und Raumordnung* 74 (1): 23–38. doi:10.1007/s13147-015-0374-3.
- Geertz, Clifford. 1973. *The interpretation of cultures: selected essays*. New York: Basic Books.
- . 2015. *Dichte Beschreibung: Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 696. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gemeinde Hofkirchen i.M. 2012. „VERHANDLUNGSSCHRIFT über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates der Marktgemeinde Hofkirchen i.M. am 12.09.2012“. <http://www.hofkirchen.at/>.
- Gemeinde Thalheim bei Wels. 2010. „Verhandlungsschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates der Marktgemeinde Thalheim bei Wels am 16. Dezember 2010“. http://www.thalheim.at/GR_Verhandlungsschrift_16_Dezember_2010.
- Giddens, Anthony. 1988. *Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge e. Theorie d. Strukturierung*. Frankfurt/Main; New York: Campus-Verl.
- Gläser, Jochen, und Grit Laudel. 2009. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 3., Überarb. Aufl. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- GLOBAL2000, und Heinrich-Böll-Stiftung. 2015. *Bodenatlas*. 2. <https://www.global2000.at/bodenatlas2015>.
- Gugerell, Bernadette. 2015. „Regionale Lebensmittel in der LEADER-Region Kamptal : VerbraucherInnenverhalten und Handlungsspielräume aus Sicht der Regionalentwicklung“. Technische Universität Wien.

- Gullestrup, Hans. 2006. *Cultural Analysis: Towards Cross-Cultural Understanding*. Aalborg: Aalborg Univ. Press.
- . 2009. „Theoretical Reflections on Common European (Planning-) Cultures“. In *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, herausgegeben von Jörg Knieling und Frank Othengrafen, 3–22. Ashgate Publishing, Ltd.
- Häberli, Rudolf, Claude Lüscher, Brigitte Praplan Chastonay, und Christian Wyss. 1992. *Bodenkultur: Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz ; Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 „Nutzung des Bodens in der Schweiz“, Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung. 2., Unveränd. Aufl. Zürich: Verl. der Fachvereine.*
- Hajer, Maarten. 2003. „Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void“. *Policy Sciences* 36 (2): 175–95.
- Harvey, David. 1975. *Social Justice and the City*. The Johns Hopkins University Press.
- Healey, Patsy. 2006. „Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space“. *European Planning Studies* 14 (3): 299–320. doi:10.1080/09654310500420792.
- Hofmann, Anett. 2015. *Bruno Braunerde und die Bodentypen*. http://oebg.boku.ac.at/index.php?article_id=273&clang=0.
- Hofstede, Geert. 2001. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*. 2. ed., [Nachdr.]. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publ.
- Holm, Andrej. 2004. „Sozialwissenschaftliche Theorien zu Raum und Fläche“. 26. UFZ-Bericht. Leipzig. www.rainer-rilling.de/gs-villa07-Dateien/sozialwissenschaftliche%20theorien.pdf.
- IPCC. 2005. „Carbon Dioxide Capture and Storage - Summary for Policymakers“. Montreal: IPCC Working Group III.
- Jung, Wolfgang, und Walter Schönwandt. 2006. „The Turn to Content“. In *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse*, herausgegeben von Klaus Selle. Dortmund: Rohn.
- Kanonier, Arthur. 2009. „Quantitativer Bodenschutz“. In *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2009: Umweltmedium Boden, Schutz und nachhaltige Nutzung*, herausgegeben von Institut für Umweltrecht der JKU Linz und Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband, 105–26. Schriftenreihe Recht der Umwelt 26. Wien: Manz.
- Keller, Donald A., Michael Koch, und Klaus Selle. 2006. „Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt“. In *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse*, herausgegeben von Klaus Selle, 279–91. Dortmund: Rohn.
- Kind, Martin. 2009. „Bodenschutz - Boden ohne Recht?“ <http://www.staedtebund.gv.at/gemeindezeitung/oegz-beitraege/oegz-beitraege-details/artikel/bodenschutz-boden-ohne-recht.html>.
- Klimabündnis Österreich. 2014. „Auf dem Boden bleiben“. *Zeitschrift von Klimabündnis Österreich* 2. <https://issuu.com/klimabuendnis/docs/klimabuendnis3-2014>.
- . , Hrsg. 2016a. „Baustelle Boden“. <http://www.bodenbuendnis.or.at/baustelle-boden-tipps-zum-sachgerechten-umgang-mit-boden-beim-bauen>.
- . 2016b. Leitfaden „Klimaschutz in Gemeinden“, Kapitel „Bodenschutz“. Wien.
- . o. J. „Über uns - das Klimabündnis“. <http://www.klimabuendnis.at/ueber-uns/klimabuendnis-oesterreich-ueber-uns>.
- Klimabündnis Tirol. 2017. „Links4Soils - Taking care of soils, where our roots grow“. <http://www.alpine-space.eu/projects/links4soils/en/home>.
- Knieling, Joerg, und Frank Othengrafen. 2015. „Planning Culture - A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?“ *European Planning Studies*, 1–15. doi:10.1080/09654313.2015.1018404.
- Knieling, Jörg, und Frank Othengrafen. 2009. „En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures“. In *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, herausgegeben von Jörg Knieling und Frank Othengrafen, 39–62. Ashgate Publishing, Ltd.
- Knoll, Andreas, und Gertraud Sutor. 2010. „Pilotprojekt Boden‘ Bewertung von Bodenfunktionen in Planungsverfahren“. Linz: Land Oberösterreich - Abteilung Umweltschutz. www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteAbt_U/US_Bod_Pilotprojekt_Boden_Endbericht_23_4_10.pdf.
- . 2013. „Das Schutzgut Boden im DORIS. Lesehilfe zur Bodenfunktionsbewertung“. Herausgegeben von Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Umwelt- und Wasserwirtschaft, Abt. Umweltschutz. <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/106895.htm>.

- Krammer, Josef, und Franz Rohrmoser. 2012. Im Kampf um ihre Rechte: Geschichte der Bauern und Bäuerinnen in Österreich. Wien: Promedia.
- Kühne, Josef. 1975. Agrarstruktur - Raumordnung: agrarstrukturelle Rahmenplanung durch Bodenreformaktionen. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung 21. Wien: Springer.
- Land Oberösterreich. 2016. „Organigramm“. http://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteAbt_Praes/2016_09_Org_Land_OOE_mit_Internetlinks.pdf.
- Land OÖ. 2007. „Verordnung (incl. Erläuterungen) der Oö. Landesregierung betreffend das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Eferding“.
- Land OÖ Abt. LFW. 2014. „Grüner Bericht - Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft in Oberösterreich in den Jahren 2011-2013.“ <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/138375.htm>.
- Land OÖ, Abt. Wirtschaft. o. J. „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“. <https://www.iwb2020.at/de>.
- Land Salzburg. 2017. „Salzburger Landesregierung“. <https://www.salzburg.gv.at/pol/landesregierung>.
- Läpple, Dieter. 1991. „Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept“. In Stadt und Raum, herausgegeben von Hartmut Häußermann, 157–207. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Lefèbvre, Henri. 1977. „Die Produktion des städtischen Raums“. Arch+ 34: 52–57.
- . 1991. The Production of Space. 1. Auflage. Oxford: Blackwell Publishers.
- Levin-Keitel, Meike. 2015. „Flusslandschaften in der Stadt. Einblicke in die empirische Erforschung von lokalen Planungskulturen“. PND online II. <http://www.planung-neu-denken.de>.
- Lexner, Wolfgang, und Stefanie Linser. 2005. „Nicht-nachhaltige Trends in Österreich - Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch“. www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2006/NNT_Flaechenverbrauch.pdf.
- Lokale Arbeitsgruppe Urfahr West. 2014. „Lokale Entwicklungsstrategie“. <http://www.regionuwe.at/regionalentwicklung/download.html>.
- Löw, Martina. 2001. Raumsoziologie. 1. Aufl. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1506. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Löw, Martina, Silke Steets, und Sergej Stoetzer. 2008. Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie. 2., Aktualisierte Auflage. UTB Soziologie 8348. Opladen Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Lowndes, Vivien. 2005. „Something Old, Something New, Something Borrowed...: How Institutions Change (and Stay the Same) in Local Governance“. Policy Studies 26 (3–4): 291–309. doi:10.1080/01442870500198361.
- Luhmann, Niklas. 2000. Organisation und Entscheidung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Mandlbauer, Andreas. 2008. „Kosten sparen - Boden gewinnen. Grundlagen für eine Infrastrukturkosten effiziente Siedlungspolitik“.
- Marktgemeinde Ottensheim. o. J. „Website der Marktgemeinde Ottensheim“. <http://www.ottensheim.ooe.gv.at/>.
- Marx, Karl. 1962. Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. MEW. Berlin/DDR: Dietz Verlag.
- Mayring, Philipp. 1997. Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 6. durchgesehene Aufl. Beltz.
- Meyer, Thomas. 2003. Was ist Politik? 2., Überarb. u. erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Moragues, Ana, Kevin Morgan, Heidrun Moschitz, Ilze Neimane, Helen Nilsson, Miriam Pinto, Harald Rohrer, u. a. 2013. „Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems. Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287)“. <http://www.foodlinkscommunity.net/foodlinks-home.html>.
- Nestroy, Othmar, und et al. 2011. „Systematische Gliederung der Böden Österreichs: Österreichische Bodensystematik 2000 in der revidierten Fassung von 2011“. Herausgegeben von ÖBG. bodensystematik.de/ÖBG-Systematik.pdf.
- NÖ AK. 2014. „Bodenlos? Flächeninanspruchnahme in Österreich: Ursachen-Folgen-Lösungsansätze“. Wien. <https://noe.arbeiterkammer.at/service/zeitschriftenundstudien/wirtschaft/bodenlos.html>.
- Novy, Andreas, Vanessa Redak, Johannes Jäger, und Alexander Hamedinger. 2001. „The End of Red Vienna. Recent ruptures and continuities in Urban Governance.“ European Urban and Regional Studies 8(2): 131–144.
- Ö Handelsverband. 2015. „Ziele des Handelsverbands“. <https://www.handelsverband.at/verband/aktuelle-ziele/>.

- Öggl, Hermann. 2010. „Widmungsbilanzen - Flächenwidmungsplanung in Tirol 1980-2010“. <https://www.tirol.gv.at/landesentwicklung/raumordnung/fachgrundlagen/widmungsbilanzen/>.
Ökosoziales Forum. o.J. „Über uns“. <http://www.oekosozial.at/oekosoziales-forum/ueber-uns/>.
- Ontl, T. A., und L. A. Schulte. 2012. „Soil Carbon Storage“. *Nature Education Knowledge* 3 (10).
<http://www.nature.com/scitable/knowledge/library/soil-carbon-storage-84223790>.
- OÖ Bodenbündnis OÖ. 2016. „Angebotskatalog Gemeinden 2016“. <http://oberoesterreich.bodenbuendnis.or.at/bb-angebote/angebotskataloge-2016>.
- OÖ. Landesverband der Dorf- und Stadtentwicklungsvereine. 2016. „Musterstatuten des Vereins Liebenswerte Gemeinde“. <http://www.liebenswertes-ooe.at/>.
- OÖ LROP. 1998. Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das Oö. Landesraumordnungsprogramm. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000614>.
- OÖVP, und Die Grünen. 2009. „Arbeitsübereinkommen für die Legislaturperiode 2009-2015“. <https://ooe.gruene.at/service/downloads>.
- OÖVP, und FPÖ. 2015. „Mit Mut und Entschlossenheit - Oberösterreich weiter entwickeln. Arbeitsübereinkommen für die Legislaturperiode 2015-2021“. https://www.ooevp.at/fileadmin/ooevp/dateien/2015/O%C3%96_weiter_entwickeln_Arbeits%C3%BCbereinkommen_O%C3%96VP_u_FP%C3%96.pdf.
- ÖREK. 2011. „Österreichisches Raumentwicklungskonzept“. <http://www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/>.
- ÖROK. 2001. „Empfehlung Nr. 50: ÖROK-Empfehlung zur Siedlungsentwicklung“. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/OEROK-Empfehlungen/oerok_empfehlung_50.pdf.
- . 2013. „Arbeitspapier: Regional Governance in Österreich: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen“. <http://www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/oerek-partnerschaften/abgeschlossene-partnerschaften/regionale-handlungsebene.html>.
- . 2014a. „ÖROK-Prognosen 2014-2030“. <http://www.oerok.gv.at/raum-region/daten-und-grundlagen/oerok-prognosen.html>.
- . 2014b. „STRAT.AT 2020 Partnerschaftsvereinbarung Österreichs. Zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020“. <http://www.oerok.gv.at/esi-fonds-at/partnerschaftsvereinbarung-stratat-2020.html>.
- . 2015. „Für eine österreichische Stadtregionpolitik. Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft ‚Kooperationsplattform Stadtregion‘“. <http://www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/oerek-partnerschaften/aktuelle-partnerschaften/kooperationsplattform-stadtregion.html>.
- . 2016. „Empfehlung Nr. 56: ÖROK-Empfehlung ‚Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik‘“.
- ÖROK-Atlas. 2015. „Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulandes am Bauland insgesamt 2014“. <http://www.oerok-atlas.at/#indicator/70>.
- Othengrafen, Frank. 2012. *Uncovering the unconscious dimensions of planning: using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. Farnham, Surrey, England: Ashgate Pub. Company.
- Othengrafen, Frank, und Mario Reimer. 2013. „The Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures“. *Environment and Planning A* 45 (6): 1269–84. doi:10.1068/a45131.
- Pernthaler, Peter, und Barbara Prantl. 1995. „Raumordnungsverträge aus verfassungsrechtlicher Sicht“. In *Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich*, herausgegeben von Georg Schadt, Anton Sapper, und Christian Donner, 213–56. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) 123. Wien.
- Plasser, Fritz, und Peter A. Ulram. 2002. *Das österreichische Politikverständnis: von der Konsens- zur Konfliktkultur?* Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 25. Wien: WUV, Universitätsverlag.
- . 2010. „Bürger und Politik in Österreich“. In *Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa: Bürger und Politik*, herausgegeben von Oscar W. Gabriel und Fritz Plasser, 1. Aufl, 147–216. Studien zur Wahl- und Einstellungsforschung, Bd. 16. Baden-Baden: Nomos.
- Pothukuchi, Kameshwari, und Jerome L Kaufman. 2000. „The food system: A Stranger to the planning field“. *Journal of the American Planning Association* 66 (2): 113–24.
- Prettenthaler, Franz, Manfred Klade, Clemens Habsburg-Lothringen, Andreas Niederl, Ulrike Seebacher, und Claudia Winkler. 2014. „Strategische Umweltprüfung zum Österreichischen Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raumes 2014 – 2020 (LE 2020) gem. RL 2001/42/EG“. https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/leprogramm.html.

- RASENNA magazin. 2017. „GeLa Ochsenherz und RASENNA bündeln ihre Kräfte“. RASENNA. <http://magazin.rasenna.at/2017/02/03/gela-ochsenherz-und-rasenna-boden-mit-zukunftsbuendeln-ihre-kraefte/>.
- Region Wels Land. o. J. „Aktuelle Projekte“. <http://www.regionwelsland.at/wertschoepfung/>.
- Reimer, Mario. 2013. „Planning Cultures in Transition: Sustainability Management and Institutional Change in Spatial Planning“. *Sustainability* 5 (11): 4653–73. doi:10.3390/su5114653.
- Reimer, Mario, und Hans H. Blotevogel. 2012. „Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization“. *Planning Practice and Research* 27 (1): 7–24. doi:10.1080/02697459.2012.659517.
- Sacher, Claudia. 2012. „Versickerungsfähige Flächen im Stadtgebiet von Linz im Fokus der Raumplanung“. Wien: Universität für Bodenkultur.
- Sandercock, Leonie. 2003. „Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice“. *Planning Theory & Practice* 4 (1): 11–28. doi:10.1080/1464935032000057209.
- Sanyal, Bishwapriya. 2005a. „Hybrid Planning Cultures: The Search for the Global Cultural Commons“. In *Comparative Planning Cultures*, herausgegeben von Bishwapriya Sanyal, 3–25. New York: Routledge.
- . 2005b. „Preface“. In *Comparative Planning Cultures*, herausgegeben von Bishwapriya Sanyal, xix–xxiv. New York: Routledge.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Der akteurzentrierte Institutionalismus*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheffer, Fritz, Hans-Peter Blume, und Paul Schachtschabel. 2010. *Scheffer/Schachtschabel: Lehrbuch der Bodenkunde*. 16. Aufl. 2010. Heidelberg; Berlin: Spektrum Akademischer Verlag.
- Scherer, Josef [Red, Max [Mitarb Albrecht, und Landesregierung Land Vorarlberg. 2008. *15 Jahre Vorarlberger Bodenschutzkonzept : eine Bilanz*. Bregenz: Land Vorarlberg Umweltinstitut.
- Schimank, Uwe. 2010. *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*. Weinheim [u.a.]: Juventa Verlag.
- Schmitter, Philippe C. 2002. „Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context”?“ In *Participatory Governance*, herausgegeben von Jürgen R. Grote und Bernard Gbikpi, 51–69. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schön, Donald A., und Martin Rein. 1994. *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: BasicBooks.
- Schönwandt, Walter, Hrsg. 2009. *Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung: Ergebnisbericht des REFINA-Forschungsprojekts FLAIR*. Dortmund: Rohn.
- Schulz von Thun, Friedemann. 1981. *Miteinander reden: Störungen und Klärungen: Psychologie der zwischenmenschlichen Kommunikation*. Originalausg. Rororo Sachbuch. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Schwantner, Ulrike, und Klaus Hagenauer. 2011. „Potenziale im Ortszentrum gemeinsam Entwickeln. Abschlussbericht - 06-2011“. http://www.kontext.at/ottensheim/download/bericht_ortskernbelebung_ottensheim.pdf.
- Selle, Klaus. 2005. *Planen. Steuern. Entwickeln*. Edition Stadtentwicklung: Planung neu denken. Detmold: Rohn, Dorothea.
- . , Hrsg. 2006. *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse*. Dortmund: Rohn.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Methuen & Co., Ltd. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN1.html>.
- Smith, Neil. 2010. *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. 3. updated ed. London: Verso.
- Sommer, Andreas. 2002. „Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen - Vorgehen und Kriterien für das Screening bei Strategischen Umweltprüfungen“. Hallein. http://www.strategischeumweltpruefung.at/ms/strategischeumweltpruefung/sup_grundlagen/sup_schritte/.
- SP FFF. 1992. „Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF): Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone“. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html>.
- Stahr, Karl, Ellen Kandeler, Ludger Herrmann, und Thilo Streck. 2008. *Bodenkunde und Standortlehre*. UTB Agrarwissenschaften, Geographie 2967. Stuttgart: Ulmer.

- Statistik Austria. 2016. „Landwirtschaftliche Produktionsgebiete“. http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/landwirtschaftliche_haupt_und_kleinproduktionsgebiete/index.html.
- Stierand, Philipp. 2014. Speiseräume: die Ernährungswende beginnt in der Stadt. München: Oekom.
- Strugl, Michael. o. J. „Wirtschaftslandesrat Michael Strugl: Oberösterreich bewegen“. http://www.michaelstrugl.at/33_DEU_HTML.htm.
- Swyngedouw, Erik. 2005. „Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state“. *Urban Studies* 42 (11): 1991–2006. doi:10.1080/00420980500279869.
- Thalheim b. Wels. o. J. „Leben in Thalheim“. http://www.thalheim.at/LEBEN_IN_THALHEIM.
- Tiefenbach, Maria, Gerlinde Larndorfer, und Erich Weigand. 1998. „Naturschutz in Österreich“. UBA. <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/M091.pdf>.
- UBA. 2007. „Sanierte Altlast N 01: Fischer Deponie - Beurteilung der Sanierungsmaßnahmen“. www.umweltbundesamt.at. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/altlasten/verzeichnisse/sanaltlasten/niederosterreich/n1/>.
- . 2013a. „10. Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich“. Bd. REP-0410. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/umweltkontrollbericht/ukb/>.
- . 2013b. „Ökonomische Instrumente für nachhaltiges Flächenmanagement“. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/steuerung/flaechenmanagement/>.
- . 2015. „Flächeninanspruchnahme“. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/.
- . 2016. „11. Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich“. Bd. REP-0410. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/umweltkontrollbericht/ukb/>.
- UBA Deutschland. 2013. „Bodenversiegelung“. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/bodenbelastung-land-oekosysteme/bodenversiegelung#textpart-1>.
- Umweltbundesamt. 2013. „Ökonomische Instrumente für nachhaltiges Flächenmanagement“. www.umweltbundesamt.at. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/steuerung/flaechenmanagement/>.
- Venturi, Marco. 2008. „Umfrage zur ‚Planungskultur‘“. PND online II: 15.
- Walz, Rainer, Karoline Rogge, und Dominik Toussaint. 2005. „Handelbare Flächenausweiskontingente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs - Ansätze für Baden-Württemberg“. Text. http://www.stadtlandfluss.org/fileadmin/user_upload/content_images/Flaechenhandel_Projekt_BW.pdf.
- Weber, Gerlind. 1997. „Nachhaltigkeit und Raumplanung eine zukunftstaugliche Beziehung?“ In *Raumplanung und neue Verträglichkeiten - Aushandeln von Widersprüchen im Umgang mit dem Erschöpflichen*, herausgegeben von Maria Nicolini. Böhlau.
- . 2009. „Raumplanerische Interventionen: Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten“. *Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär* 12: 126–36.
- Weber, Max. 1985. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Herausgegeben von Johannes Winckelmann. Mohr. verfügbar unter: www.textlog.de/weber_wirtschaft.html.
- Wehling, Elisabeth. 2016. *Politisches Framing: wie eine Nation sich ihr Denken einredet und daraus Politik macht*. Edition Medienpraxis 14. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Weichhart, Peter. 2008. „Umfrage zur ‚Planungskultur‘“. PND online II. <http://www.planung-neudenken.de/content/view/80/41>.
- Werlen, Benno. 1997. *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung*. Stuttgart: Erdkundliches Wissen 119.
- Wölkart, Birgit. 2015. „Ernährungssicherung für Industrienationen - Analyse bestehender raumplanerischer Instrumente zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen in Österreich und der Schweiz in Hinblick auf die Ernährungssicherung“. Universität für Bodenkultur.
- Wytrzens, Hans Karl. 1994. *Agrarplanung: Grundzüge der landwirtschaftlichen Raumplanung in Österreich*. Wien: Böhlau.

Auf alle Onlinequellen wurde zuletzt am 26.02.2017 zugegriffen.

Rechtsquellen

- ABGB, Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, JGS Nr. 946/1811 idgF
- BewG. 1955 (Bewertungsgesetz 1955), Bundesgesetz vom 13. Juli 1955 über die Bewertung von Vermögensschaften, BGBl. Nr. 148/1955 idgF.
- Bgl. GVG 2007 (Burgenländisches Grundverkehrsgesetz 2007), Gesetz vom 1. Feber 2007 über die Regelung des Grundverkehrs im Burgenland LGBl. Nr. 25/2007 idgF.
- BoSchätzG 1970 (Bodenschätzungsgesetz 1970), Bundesgesetz vom 9. Juli 1970 über die Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens, BGBl. Nr. 233/1970.
- B-VG 1984 Umfassender Umweltschutz, Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz, BGBl. Nr. 491/1984 (aufgehoben durch BGBl. I Nr. 111/2013).
- B-VG 2013 Nachhaltigkeit, Tierschutz, umfassender Umweltschutz, Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und Forschung, Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013.
- B-VG, Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 62/2016.
- Ch RPG (Raumplanungsgesetz), Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, AS 1979 1573.
- FAG 2008, Finanzausgleichsgesetz 2008, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2016 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl. I Nr. 103/2007 idgF.
- GrStG 1955 (Grundsteuergesetz 1955), Bundesgesetz vom 13. Juli 1955 über die Grundsteuer, BGBl. Nr. 149/1955.
- OÖ BSG 1991 (OÖ Bodenschutzgesetz), Landesgesetz vom 3. Juli 1991 über die Erhaltung und den Schutz des Bodens vor schädlichen Einflüssen sowie über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, LGBl.Nr. 63/1997 idgF.
- OÖ GVG 1994 (Oö. Grundverkehrsgesetz 1994), Landesgesetz vom 7. Juli 1994 über den Verkehr mit Grundstücken, LGBl.Nr. 88/1994 idgF.
- OÖ NSchG 2001 (OÖ Natur- und Landschaftsschutzgesetz), Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur, LGBl.Nr. 129/2001 idgF.
- OÖ ROG 1994 (OÖ Raumordnungsgesetz), Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich, LGBl.Nr. 114/1993 idgF.
- SUP-RL, Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.
- Szbg BSG, Gesetz vom 4. Juli 2001 zum Schutz der Böden vor schädlichen Einflüssen (Bodenschutzgesetz), LGBl Nr: 80/2001 idgF.
- Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG) 2016, LGBl. Nr. 101/2016 idgF.
- UVP-G 2000, Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000), BGBl. Nr. 697/1993 idgF.
- Vbg RPG, Gesetz über die Raumplanung, LGBl.Nr. 39/1996 idgF.
- WRRL, Richtlinie 2000/60 EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L327/1 vom 22.12.2000.
- Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 2016, Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der die Form und Gliederung des Flächenwidmungsplans, die Verwendung bestimmter Planzeichen und Materialien sowie der Maßstab der zeichnerischen Darstellung geregelt werden, LGBl. Nr. 26/2016.
- RROP Linz-Umland 2, Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland 2, LGBl.Nr. 42/2012.
- RROP Eferding, Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Eferding, LGBl. Nr. 114/2007.
- T RP Zillertal, Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorrangflächen für den Planungsverband Zillertal, LGBl. Nr. 76/2013.
- Verordnung der Tiroler Landesregierung vom 6. Dezember 2005 über die Bildung von Planungsverbänden und deren Satzung, T LGBl. Nr. 87/2005.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 UnterzeichnerInnen der Bodencharta 2014	2
Abb. 2 Zyklische Fokussierung der ethnografischen Forschung (Breidenstein u. a. 2013: 46)	7
Abb. 3 Vier-Ohren-Modell nach Schulz von Thun (CC-BY-SA 3.0 Musklprozz)	10
Abb. 4 Lefèbvres Raumtriade (aus Löw, Steets, und Stoetzer 2008, eigene Darstellung)	13
Abb. 5 "A playful map of land, value and scarcity" (Davy 2016: 135).....	16
Abb. 6 Bodenbildende Faktoren (Stahr u.a. 2008: 23).....	18
Abb. 7 Bruno Braunerde und die Bodentypen (Hofmann 2015).....	19
Abb. 8 Bodentypen in Österreich (Q: www.bodenkarte.at, eigene Darstellung).....	20
Abb. 9 Abbildung der Bodenfunktionen (CircUse 2010)	21
Abb. 10 Landnutzung in Österreich (Q: BEV, UBA 2008)	23
Abb. 11 Ackerwertzahl (1 = geringwertig, 5 = hochwertig) (Q: www.bodenkarte.at, eigene Darstellung) ..	24
Abb. 12 Grundstückspreisübersicht 2009 (BMLFUW 2011: 10)	25
Abb. 13 Baulandtreppe (G. Weber 2009: 128)	25
Abb. 14 Recht auf Eigentum (Art. 5 und 6 Staatsgrundgesetz 1867)	27
Abb. 15 Landnutzung und Versiegelung (eigene Darstellung nach Lexer & Linser 2005: 9).....	28
Abb. 16 Versiegelungsgrad in Österreich (ÖROK-Atlas 2012)	29
Abb. 17 Planungsfamilien in Europa (CEC, abgebildet in Knieling & Othengrafen 2009: 47).....	34
Abb. 18 Kulturelle Segmente und Schichten (Gullestrup 2006: 101)	36
Abb. 19 Planungskulturpyramide (nach Knieling & Othengrafen 2009, eigene Darstellung)	38
Abb. 20 Raumtypisierung nach OÖ LROP 1998	59
Abb. 21 Tägliche Flächeninanspruchnahme (UBA 2015).....	61
Abb. 22 Bodenfunktionen und Raumwiderstand (Knoll und Sutor 2010: 64).....	71
Abb. 23 ESI-Fonds 2014-20 in Österreich (ÖROK 2014: 21)	74
Abb. 24 Siedlung und Wirtschaft im RROP Eferding (Auszug aus Anlage 1 des RROP Eferdin).....	78
Abb. 25 Ausschnitt der Legende des ÖEK Thalheim 2011 (Planverfasser: Büro Land Plan).....	80
Abb. 26 Auszug aus dem Änderungsentwurf des Grünlandkonzepts 2016 (Planverfasser: Topos III).....	82
Abb. 27 Organigramm des Amt der OÖ Landesregierung (Land Oberösterreich 2016)	95
Abb. 28 „Österreich verliert an Boden“ (Winkler 2014).....	100
Abb. 29 UnterzeichnerInnen der Bodencharta (2014).....	108
Abb. 30 PlanungsakteurInnen auf Landes- und Gemeindeebene (eigene Darstellung)	110

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Aufbau der Bodenhorizonte.....	18
Tab. 2 Planning Artefacts (Othengrafen 2012: 192).....	39
Tab. 3 Planning Environment (Othengrafen 2012: 193-194).....	39
Tab. 4 Societal Environment (Othengrafen 2012: 195).....	40
Tab. 5 Definitionen von ‚holders‘ (Schmitter 2002).....	47
Tab. 6 Gegenüberstellung der Planungskulturansätze (eigene Bearbeitung).....	48
Tab. 7 Analyseschema der Planungskultur(en) des Bodenschutzes (eigene Bearbeitung).....	54
Tab. 8 Ziele der Raumordnung bzgl. Bodenschutz (eigene Bearbeitung).....	57
Tab. 9 Wirkungsweisen der Raumordnungsinstrumente (nach Selle 2005, eigene Darstellung).....	66
Tab. 10 Baulandmobilisierende Maßnahmen (Darstellung nach BMLFUW 2011: 14).....	67
Tab. 11 Skala des Raumwiderstands Boden (BMLFUW 2013: 77).....	70
Tab. 12 Strukturelle Gegenüberstellung von Ottensheim und Thalheim bei Wels (eigene Bearbeitung).....	83
Tab. 13 Indirekte und direkte Wirkungsweisen der Raumordnungsinstrumente (nach Selle 2005).....	84
Tab. 14 Maßnahmen und Instrumente der Bodenschutzplanung (eigene Bearbeitung und Darstellung).....	89
Tab. 15 Argumentationen des Freiflächenschutzes (eigene Bearbeitung).....	90

Anhang

InterviewpartnerInnen

Interviewleitfaden

Plandarstellung des ÖEK Thalheim bei Wels (2011) und Entwurf des ÖEK Ottensheim (2016)

InterviewpartnerInnen

		AkteurIn	Datum
Landesebene	L1	- Abt. Raumordnung	19.12.2016
	L2	- Abt. Umweltschutz	04.01.2017
		- Abt. Land- und Forstwirtschaft	
	L3	Mitglied im Fachbeirat des BMLFUW	04.01.2017
	L4	Grundverkehr	04.01.2017
	L5	Landesreferent	12.01.2017
Gemeindeebene	G1	ehem. Bürgermeisterin	12.01.2017
	G2	Vizebürgermeister	12.01.2017
	G3	Bodenbündnis OÖ	12.01.2017
Bundesebene	B1	Österreichische Bodenkundliche Gesellschaft (ÖBG), BOKU	17.11.2014
	B2	ehem. ATTAC-Vorstand, Bio-Bauer in Braunau	04.04.2016
	B3	Abteilungsleiter im BMLFUW, Mitarbeit bei ÖROK-Leitlinie 2016	12.04.2016

Interviewleitfaden

Problematisierung von Bodenschutz

- Was ist Ihr Aufgabenbereich in Ihrer Institution?
- Welche Aufgaben und Ziele hat [Ihre Institution] in Bezug auf Bodenschutz?
- Welche Fragestellungen zu Boden sind für Ihre Arbeit derzeit wichtig?
- Wie sollen die Ziele erreicht werden? [Strategien, Instrumente]
- Welche Ressourcen stehen dafür zur Verfügung?
- (Wie) Wird Boden [in Ihrer Abteilung, Ihrer Institution, Ihrer Gemeinde] mitberücksichtigt?

Was sind die Herausforderungen und Grenzen Ihrer Möglichkeiten zur Umsetzung von Bodenschutz? (rechtliche, politische, in der Verwaltung,...)

Zusammenarbeit mit anderen PlanungsakteurInnen

Welche AkteurInnen sind für Sie wesentlich bei der Umsetzung von Bodenschutz?
Besteht mit den AkteurInnen eine Zusammenarbeit? Warum nicht?

Mit welchen Personen/Institutionen arbeiten Sie bei Fragen zu Bodenschutz (regelmäßig) zusammen?

- Verwaltung und Politik
- Wirtschaft
- Wissenschaft
- NGOs und Zivilgesellschaft und
- Interessensvertretungen
 - o Gemeindebund
 - o Sozialpartnerschaft
 - o ...

Wie nehmen Sie den Umgang mit Boden bei anderen AkteurInnen wahr?

Welche Instrumente beruhen auf einer Beteiligung der Bevölkerung?

- Wie wurde diese einbezogen und welche Erfahrungen wurden damit gemacht?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit den EigentümerInnen landwirtschaftlicher Flächen in Bezug auf Raumplanungsfragen gemacht? Welche Reaktionen (und von wem) bekommen Sie auf Ihre Arbeit? (Stellungnahmen, persönlich, in den Medien)

Initiierung und Umsetzung von Bodenschutzplanungen

In [Ihrer Gemeinde, Ihrer Region, dem Bundesland] werden Projekte in Bezug zu Bodenschutz umgesetzt *[je nach InterviewpartnerIn nach spezifischen Projekten fragen]*

- Wie ist es dazu gekommen? (Gesetze, Anreize, Eigeninitiative)
- Von wem wurde das initiiert?
- Welche Ressourcen wurden investiert? (Fachwissen, Personal, Raum, Vermittlung, Koordination, Geld) Von wem?
- Wo gab es Widerstand? Wie wurde Konsens erzielt? Wie wurden Entscheidungen getroffen?
- Was sind die größten Hindernisse in der Umsetzung?
- Welche Faktoren führen Ihrer Erfahrung nach dazu, dass die Projekte und Programme auch wirksam sind?

Welche bestehenden Instrumente sind Ihrer Meinung nach entscheidend für eine vorausschauende Bodenschutzplanung?

Warum werden bestimmte raumplanerische Instrumente, die den Bodenschutz betonen, nicht umgesetzt?

Welche würden/wollen Sie forcieren und ausbauen?

Aufgabenverständnis & ideale Prozesse der Bodenschutzplanung

Wie hat sich der Umgang mit Boden in [Ihrer Gemeinde, Region, Bundesland] in den letzten 20 Jahren entwickelt? Welche Veränderungen können Sie feststellen?

Wann wurde Bodenschutz in [Ihrer Gemeinde, in Oberösterreich] relevant und warum? Was war der Auslöser?

Welche Veränderungen ergaben sich in Bezug auf Bodenschutz?

- [auf Landesebene] Wurden Gesetze, Verordnungen erlassen, Umstrukturierungen in Ihrer Abteilung vorgenommen?
- [auf Gemeindeebene] Wurde der FWP geändert, Liegenschaften gekauft oder Gebäude errichtet?

Wie bewerten Sie die Umsetzung des Bodenschutzes auf Ebene der Gemeinde, Regionen, Landes- und Bundesebene innerhalb des Feldes aus hoheitlichen Instrumenten/Verordnungen, Anreizsystemen und Eigeninitiative?

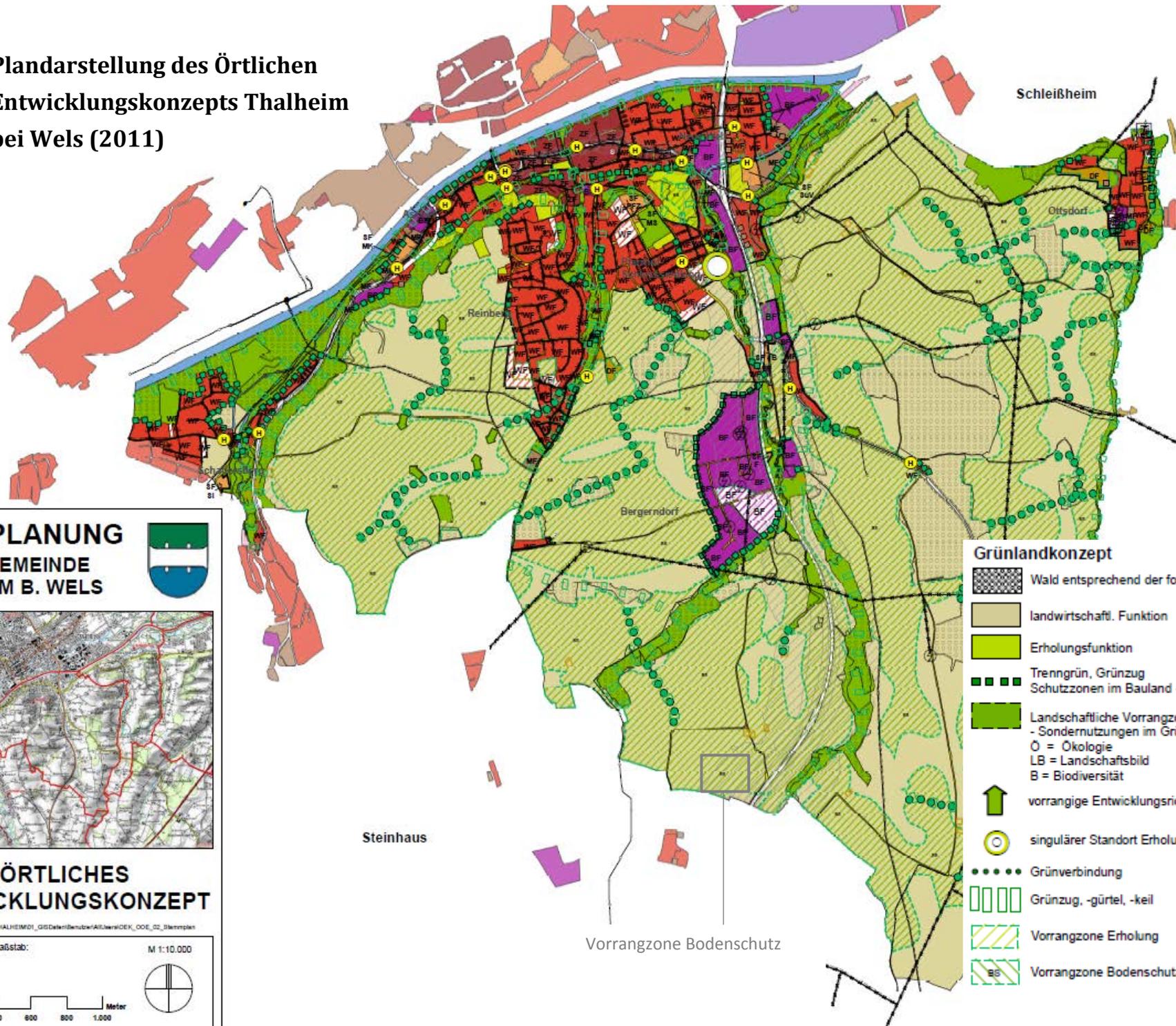
Stellen Sie sich den idealen Prozess von Landnutzungsplanung vor! Wie läuft Raumordnung und Bodenschutz darin ab? Wo positionieren Sie sich und andere AkteurInnen dann?

- Welche Aufgabe erfüllt Ihre Institution im Idealfall?
Welche Rolle erfüllen die PlanerInnen und PolitikerInnen auf anderen Ebenen?
- Welche (personellen, rechtlichen, strukturellen oder politischen) Rahmenbedingungen müssten sich ändern, um die Umsetzung von bodensparender Siedlungsentwicklung zu verbessern? (auf Ihrer Ebene und im Zusammenspiel der Ebenen)

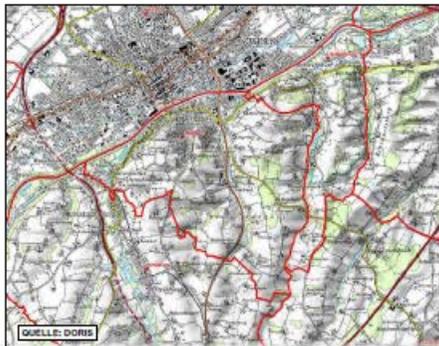
Plandarstellung des Örtlichen Entwicklungskonzepts Thalheim bei Wels (2011)

Schleißheim

sdf

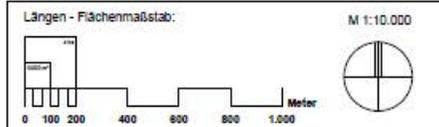


ORTSPLANUNG MARKTGEMEINDE THALHEIM B. WELS



ÖRTLICHES ENTWICKLUNGSKONZEPT

L:\Projekt\KIP\KIP_97500_THALHEIM\01_GIS\daten\Benutzer\AIG\new\IDEK_OOE_02_03\planplan



Grünlandkonzept

-  Wald entsprechend der forstrechtlichen Planung
-  landwirtschaftl. Funktion
-  Erholungsfunktion
-  Trenngrün, Grünzug
Schutzzonen im Bauland - Frei- und Grünflächen
-  Landschaftliche Vorrangzonen
- Sondernutzungen im Grünland
O = Ökologie
LB = Landschaftsbild
B = Biodiversität
-  vorrangige Entwicklungsrichtung Sonderfunktion
-  singulärer Standort Erholung
-  Grünverbindung
-  Grünzug, -gürtel, -keil
-  Vorrangzone Erholung
-  Vorrangzone Bodenschutz

Steinhaus

Vorrangzone Bodenschutz

Textteil des Grünlandkonzepts im ÖEK Ottensheim (Entwurf 2016)

1.1 | Allgemeine Ziele und Festlegungen

1.1.1 | Bodenschutz / Ausgleichsmaßnahmen

Eingriffe in den Naturhaushalt sollen im Zuge der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung durch Kompensationsflächen oder -maßnahmen, wie in Form von Ersatzflächen und -pflanzungen, Renaturierungen, Flachdachbegrünungen, Entsiegelungen (bzw. Prüfung von Flächen zur Entsiegelung wie Wege, Zugänge und Zufahrten) uam. ausgeglichen werden.

Bei Erstellung von Bebauungsplänen soll ein Mindestanteil an Grünflächen bzw. nicht versiegelten Flächen festgelegt werden.

Als Eingriffe in Natur und Landschaft gelten Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

1.1.2 | Oberflächenwasser

Bei Baulandneuwidmungen ist bei bekannter Gefährdung durch Hochwässer (inkl. Hangwässer, Seitenerosion von Fließgewässern, Wasserwege bei Starkregen, Hangrutschungen) im Zuge der Baulandmobilisierung ein Oberflächenentwässerungskonzept vorzulegen.

Versickerung von anfallendem Niederschlagswasser soll grundsätzlich auf Eigengrund oder durch grundstücksübergreifende Versickerungsanlagen, ausgenommen aufgrund nachgewiesener bodenmechanischer Voraussetzungen mit Zustimmung des Kanalbetreibers bzw. der Gemeinde, erfolgen.

1.2 | Vorrangzonen

Vorrangzonen definieren Flächen oder Landschaftsräume, die aufgrund der natürlichen Voraussetzungen und der derzeitigen Nutzungsstruktur besondere Freiraumqualität aufweisen. Durch die Vorrangzonenausweisung soll möglichst der langfristige Erhalt bzw. die Weiterentwicklung des Landschaftsraumes im Sinne der Vorrangfunktion gesichert werden. Die Ausweisung der Vorrangzonen ist nicht parzellenscharf zu interpretieren. Ausweisung differenzierter Grünzüge im Flächenwidmungsteil auf Grundlage der Vorrangzonen-Ausweisung mit detaillierter Festlegung der Funktionen.

1.2.1 | Ö Vorrangzone Ökologie

Sicherung und Weiterentwicklung hochwertiger Waldbestände im Sinne einer naturnahen Waldwirtschaft sowie der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer und deren Uferbereiche.

1.2.2 | LB Vorrangzone Landschaftsbild/ Ottensheimer Schlossberg

Sicherung des derzeitigen charakteristischen Erscheinungsbildes des Ottensheimer Schlossberges bei Freihaltung von einer Bebauung.

1.2.3 | L-Ö Vorrangzone Landschaftsbild + Ökologie

Erhalt des charakteristischen Landschaftsraumes entlang der Hangkante nördlich der B127 sowie die das Landschaftsbild prägende Kulturlandschaft am Dürnberg.

1.2.4 | L-Ö Hagenauer Obstbaumwiese

Besondere Sicherung der ökologischen und landschaftsprägenden Qualität der Streuobstwiesen.

1.2.5 | LW Vorrangzone Landwirtschaft

Aufgrund der überdurchschnittlich guten Bodenbonität besonders geeignete Flächen für eine landwirtschaftliche Nutzung, die sich aus

- den Bodeneigenschaften wie Nährstoff, Wasserhaushalt und Bodenstruktur sowie
- den Standorteigenschaften wie ökologische Wasserverhältnisse, Oberflächenform, Neigungsgrad, Neigungsrichtung und Klimaverhältnisse ergeben.

Raumwirksame Maßnahmen sind auf die Sicherung der Vorrangfunktion auszurichten.

1.2.6 | E Vorrangzone Erholung

Schwerpunkte der Erholungseinrichtungen sind die Regattastrecke, das Rodgelände, der Bereich der Donaupromenade sowie das Areal der Donauhalle.

1.3 | Funktionen

Die Funktionen definieren als generalisierte Grünlandwidmungen die primären, aus dem Flächenwidmungsteil übernommenen Widmungsoptionen. Funktionsfremde Widmungen bzw. Nutzungen sind zulässig, sofern sie in die angrenzende Funktion integrierbar sind und keine übergeordnete Bedeutung besitzen.

Landwirtschaftliche Funktion

Gärtereien und sonstige untergeordnete Grünlandfunktionen sind in die landwirtschaftliche Funktion aufgenommen.

Erholungsfunktion

Wohnumfeldbezogene Grün- und Erholungsflächen sind grundsätzlich innerhalb der ausgewiesenen Siedlungsgrenzen zulässig.

Sicherung und maßvolle Attraktivierung der Naherholungsgebiete rund um Siedlungsgebiete.

Umstrukturierung und Umwidmung bei Erhalt der maßgebenden Grünraumfunktion oder bei Schaffung von Ausgleichsflächen zulässig.

1.4 | Abstandsbestimmungen Wald und Gewässer

- Mindestabstand zu Waldgrenzen bei Neuwidmung von Bauland: 30 m. Eine Unterschreitung ist nur in Ausnahmefällen und mit Zustimmung des forsttechnischen Dienstes der Bezirkshauptmannschaft zulässig.

- Mindestabstand bei Neuaufforstungen zu Baulandwidmungen (einschl. bestehender Wohngebäude im Grünland), bestehender landwirtschaftlicher Hauptgebäude und den Siedlungsgrenzen: 30 m. Bei variabler Siedlungsgrenze ist der Unschärfbereich hinzuzurechnen.

- Im Abstandsbereich von 30 bis 60 m zu Baulandwidmungen (einschl. bestehender Wohngebäude im Grünland), bestehender landwirtschaftlicher Hauptgebäude und den Siedlungsgrenzen ist eine Neuaufforstung möglichst hintanzuhalten.

Bei Baulandausweisungen, ausgenommen bei Siedlungsarrondierungen oder Baulücken, soll ein Mindestabstand zwischen Gewässerufer und Bauland von 15 m eingehalten werden.

1.5 | Neuaufforstung

Neuaufforstungen und inselartige Aufforstungen sind im Bereich der ausgewiesenen Vorrangzonen unzulässig. Ausgenommen sind Flächen außerhalb der im Flächenwidmungsteil ausgewiesenen Grünzüge, unter der Voraussetzung, dass die Flächen als Neuaufforstungsgebiet gewidmet werden.

1.6 | Photovoltaikanlagen

Die Widmung von frei stehenden Photovoltaikanlagen sind im Bereich der ausgewiesenen Vorrangzonen unzulässig.

