

Planungsgrundlagen für das Energie- und Klimakzept in Niederösterreichs Gemeinden

Lore Abart-Heriszt

(Lore Abart-Heriszt, University of Natural Resources and Life Sciences, Institute of Spatial Planning, Environmental Planning and Land Rearrangement; Vienna, Austria; lore.abart@boku.ac.at)

1 ABSTRACT

Im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz ist mit Rechtswirksamkeit vom 1.1.2023 ein Energie- und Klimakzept auf örtlicher Ebene verankert. Im Vorfeld werden landesweit einheitliche fachliche Grundlagen für die Gemeinden erarbeitet. Sie umfassen vornehmlich die energieraumplanerischen Standorträume, die sich besonders für die Nah- und Fernwärmeversorgung (aus erneuerbaren Energieträgern) und für die klimafreundliche Mobilität eignen. Die Anwendung dieser Planungsgrundlagen wird in einem Handlungsleitfaden dokumentiert und von Weiterbildungs- und Beratungsangeboten für die Raumplanerinnen und Raumplaner und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf örtlicher Ebene begleitet.

Keywords: Niederösterreich, Energieraumplanung, Gemeindeplanung, Energie- und Klimakzept, Örtliche Raumplanung

2 RECHTLICHE GRUNDLAGE

Gemäß dem Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG) ist die (örtliche) Raumplanung gefordert, zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für eine Verringerung von Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen, für den verstärkten Einsatz alternativer/erneuerbarer Energie sowie für die Anpassung an den Klimawandel beizutragen: Gemäß §1 (2) Abs. 1.b) werden unter anderem die „sparsame Verwendung von Energie“, der „Ausbau der Gewinnung von erneuerbarer Energie“ sowie die „Reduktion von Treibhausgasemissionen“ als generelle Leitziele genannt, die bei der Vollziehung des Gesetzes beachtet werden sollen. Für die örtliche Raumplanung wird zudem gemäß §1 (2) Abs. 3.b) der „verstärkte Einsatz von Alternativenenergien“ angestrebt.

Diese Ziele wurden mit der am 22.10.2020 im Niederösterreichischen Landtag beschlossenen Novelle zum Raumordnungsgesetz um weitere energierelevante Aspekte ergänzt: In §13 (3) werden die grundsätzlichen Aussagen zur Gemeindeentwicklung, die im örtlichen Entwicklungskonzept zu treffen sind, präzisiert. Dabei werden auch Aussagen zur angestrebten „Energieversorgung und Klimawandelanpassung“ ausdrücklich genannt. Weiters wird entsprechend dieser Novelle in §13 (5) zur nachvollziehbaren Begründung der Festlegungen des örtlichen Raumordnungsprogrammes ein „Energie- und Klimakzept“ verankert, das auch die „Potenziale für die Nutzung erneuerbarer Energien und allfälliger Handlungsnotwendigkeiten für Maßnahmen zur Klimawandelanpassung“ einschließt. Die letztgenannte Bestimmung wird erst am 1.1.2023 rechtswirksam.

3 DAS ENERGIE- UND KLIMAKONZEPT

Das Energie- und Klimakzept in Niederösterreichs Gemeinden dient der Formulierung raumrelevanter Strategien zur Energiewende, zum Klimaschutz und zur Klimawandelanpassung. Politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Gemeinden sind aufgerufen, die Energiewende und den Klimaschutz als zentrale Aufgabe (auch) im lokalen Umfeld wahrzunehmen und den weltweiten Handlungsbedarf in konkrete Strategien auf örtlicher Ebene umzusetzen. Dabei steht aus Sicht der (Energie)Raumplanung die Gewährleistung der räumlichen Voraussetzungen für ein Gelingen der Energiewende im Vordergrund der Betrachtungen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Erhaltung, Weiterentwicklung bzw. Schaffung energieeffizienter und klimafreundlicher Raum- und Siedlungsstrukturen gerichtet. Zu diesem Zweck müssen energie- und klimarelevante Aussagen in die örtliche Raumplanung integriert werden, und die Strategien der Raumplanung dürfen nicht losgelöst von energie- und klimapolitischen Anliegen betrachtet werden.

Die Energieraumplanung weist wie die Raumplanung selbst eine ausgeprägte strategische Komponente auf. Sie stellt den Anspruch, in die interdisziplinär ausgerichteten raumordnungspolitischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse zusätzlich energie- und klimapolitische Aspekte zu integrieren und damit die Abwägung verschiedener raumrelevanter, teilweise widerstreitender Interessen um eine Facette zu bereichern. Eine wichtige Voraussetzung für die strategischen Entscheidungen der (Energie)Raumplanung,

die beispielsweise im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes getroffen werden, bildet die Erweiterung der lokalen Wissensbasis um strategische Kenntnisse über die Raumrelevanz von Energiewende und Klimaschutz sowie um deren konkrete Ausprägung auf kommunaler Ebene.

4 PLANUNGSGRUNDLAGEN

Derzeit werden am Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung (IRUB) der Universität für Bodenkultur (BOKU) Wien GIS-gestützt landesweite Planungsgrundlagen für das Energie- und Klimakonzept in Niederösterreichs Gemeinden erarbeitet. Dabei handelt es sich vornehmlich um eine räumlich und sachlich hoch aufgelöste Modellierung des Energieverbrauches unter besonderer Berücksichtigung von Wärmebedarf und Wärmebedarfsdichten sowie um eine Analyse der Nutzungsstrukturen innerhalb der Gemeinden hinsichtlich Vielfalt und Dichte. Darauf basierend werden unter Berücksichtigung weiterer Parameter energie- und klimarelevante Standortqualitäten landesweit beurteilt bzw. Standorträume für Nah- und Fernwärme sowie für klimafreundliche Mobilität ausgewiesen. Zu diesem Zweck wird die vom IRUB in einem Vorprojekt für die Steiermark¹ erarbeitete Methode zur flächendeckenden Beurteilung der Eignung von Siedlungsgebieten für eine energieeffiziente und klimafreundliche Entwicklung unter besonderer Bedachtnahme auf Wärmeversorgungs- und Mobilitätsaspekte verfeinert und weiterentwickelt.

Neben dem Flächenbedarf für die Gewinnung erneuerbarer Energie bilden die Wärmeversorgung und die Mobilität jene beiden energie- und klimarelevanten Handlungsfelder, die einen besonders starken Raumbezug aufweisen. Im Falle der Wärmeversorgung stellt sich insbesondere die Frage, welche Siedlungsgebiete dezentral mit Wärme versorgt werden sollen und welche Siedlungsgebiete einer Gemeinde vornehmlich aufgrund ihres Wärmebedarfs die räumlichen Voraussetzungen für eine zentrale, leitungsgebundene Wärmeversorgung aufweisen. Sie soll allerdings nur im Falle der Nutzung erneuerbarer Energieträger, hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung oder bedeutender Abwärmepotenziale forciert werden. Nah- und Fernwärmeversorgungssysteme sind in vielen Fällen nicht nur aus gesundheitspolitischen Überlegungen (Verringerung der Schadstoff- und Feinstaubimmissionen) eine Alternative zur dezentralen Wärmeversorgung, sondern auch angesichts ihres nicht unerheblichen Beitrages zur Energiewende und zum Klimaschutz: Sie weisen eine hohe Flexibilität im Hinblick auf den/die eingesetzten Energieträger bzw. die Integration innovativer Technologien auf; sie können die Volatilität der erneuerbaren Energieträger (Wind-, Sonnenenergie) kompensieren; und sie kommen künftig als ein wichtiges Element der Sektorkopplung (d.h. der Kopplung verschiedener Sektoren der Energiewirtschaft) in Betracht. In diesem Sinne eignen sie sich besonders für die mittel- bis langfristige Substitution fossiler durch erneuerbare Energie in der Wärmebereitstellung. Allerdings bedürfen leitungsgebundene Wärmeversorgungssysteme einer investitionskostenintensiven Infrastruktur, und ihre Effizienz und Wirtschaftlichkeit ist nur bei hohen Anschlussgraden bzw. bei kurzen Transportwegen mit minimalen Wärmeverlusten gewährleistet. Der (Energie)Raumplanung kommt daher die Aufgabe zu, die maßgeblichen räumlichen Rahmenbedingungen für die Nah- und Fernwärmeversorgung aufzuzeigen und durch eine entsprechende Steuerung der Siedlungsentwicklung langfristig abzusichern. Dabei ist die künftige Verringerung der Wärmebedarfe angesichts des mit dem Klimawandel einhergehenden Temperaturanstiegs ebenso zu bedenken wie die abnehmenden Wärmebedarfe aufgrund einer fortschreitenden energetischen Sanierung der Gebäude.

Im Falle der Mobilität gilt es die Frage zu beantworten, welche Siedlungsgebiete einer Gemeinde angesichts der Vielfalt und Dichte der Nutzungen nach dem Prinzip der kurzen Wege organisiert sind, sodass die räumliche Zuordnung einander ergänzender Funktionen gute räumliche Voraussetzungen für den Fuß- und Radverkehr sowie für die Verknüpfung von Wegen zu Wegeketten schafft. Darüber hinaus gilt es, jene Siedlungsgebiete innerhalb der Gemeinde zu erfassen, die aufgrund der hohen Attraktivität der öffentlichen Verkehrserschließung für die Nutzung von Bahn und Bus besonders gut geeignet sind. Beide Phänomene tragen zu einer Verlagerung von Verkehrsleistungsanteilen des motorisierten Individualverkehrs auf den Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehr und damit zur Verringerung des Energieverbrauches und der Treibhausgasemissionen bei. Damit sind auch weitere positive Auswirkungen auf die Umwelt (Verringerung der Luft- und Lärmbelastung, Verminderung der Flächeninanspruchnahme für die Verkehrsinfrastruktur)

¹ vgl. Abart-Heriszt, L.; Preiß, D.; Redik, M. (2021): Das Sachbereichskonzept Energie in der Steiermark: In: Giffinger, R.; Berger, M.; Weninger, K.; Zech S. (Hrsg.): Energierraumplanung – Ein zentraler Faktor zum Gelingen der Energiewende. Wien: reposiTUM, S.18-27. DOI: 10.34726/1021.

sowie auf die Gesellschaft (Abdeckung der Mobilitätsbedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen) verbunden. Zudem sichert eine ausreichende Mantelbevölkerung in den Einzugsgebieten von Dienstleistungseinrichtungen sowie Haltepunkten des öffentlichen Verkehrs deren Auslastung und Wirtschaftlichkeit bei gleichzeitig attraktivem Angebot. Die (Energie)Raumplanung ist daher gefordert, den räumlichen Rahmenbedingungen für eine klimafreundliche Mobilität künftig besondere Bedeutung beizumessen.

Die fachlichen Grundlagen für das Energie- und Klimakonzept in Niederösterreichs Gemeinden zielen demnach darauf ab, jene kompakten, funktionsgemischten und angemessen dichten Siedlungsstrukturen mit attraktivem öffentlichen Verkehrsangebot zu identifizieren, die im Hinblick auf die Versorgung mit Nah- und Fernwärme sowie für den Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehr eine gewisse Mindesteignung und -größe aufweisen. Wie das Vorprojekt in der Steiermark gezeigt hat, kommt neben der Ausweisung von Standorträumen für Nah- und Fernwärme sowie für klimafreundliche Mobilität deren Überlagerung und damit der Identifikation (zumindest) eines energieraumplanerischen Standortraumes in jeder Gemeinde besondere Bedeutung zu. Damit werden die Grundlagen für Strategien zugunsten energie- und klimaoptimierter Siedlungsstrukturen erarbeitet, die sich weitgehend mit Strategien der Innenentwicklung decken. Denn sie bieten nicht nur optimale räumliche Rahmenbedingungen für leitungsgebundene Wärmeversorgung und klimafreundliche Mobilität, sondern wirken sich auch positiv auf einen sorgsam Umgang mit Grund und Boden aus. Die energieraumplanerischen Standorträume werden unabhängig von administrativen Grenzen ausgewiesen, sodass die Entscheidungsgrundlagen nicht ausschließlich für die Strategieentwicklung auf der örtlichen Ebene zur Verfügung stehen, sondern auch für die Zusammenarbeit von Nachbargemeinden (z.B. im Falle grenzübergreifender Wärmenetze) oder im regionalen Rahmen (z.B. für Mobilitätskonzepte) genutzt werden können. Mit den energieraumplanerischen Standorträumen werden einerseits Schnittstellen zwischen den Zielsetzungen der Energiewende bzw. des Klimaschutzes und der Raumplanung und damit neue Synergien angesprochen sowie andererseits bewährte Grundsätze der Raumplanung – im Hinblick auf die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Mobilitätsangeboten – präzisiert und räumlich verortet.

Ergänzend zu den fachlichen Grundlagen betreffend die Ausweisung energieeffizienter und klimafreundlicher Siedlungsstrukturen wird flächendeckend für alle niederösterreichischen Gemeinden ein Überblick über die auf lokaler Ebene zur Verfügung stehenden Energiepotenziale gegeben. Entsprechend der Vorgehensweise in der Steiermark sollen Energieeffizienzpotenziale, die aus der energetischen Sanierung der (Wohn)Gebäude resultieren, Substitutionspotenziale, die auf den Stellenwert fossiler Energie Bezug nehmen, und die erneuerbaren Energiepotenziale dargestellt werden. Dabei ist die Überlegung zu berücksichtigen, dass ländliche Regionen eine wichtige Funktion zur Versorgung städtischer Räume mit erneuerbarer Energie erfüllen. Im Gegenzug übernehmen städtische Regionen wichtige Funktionen für den ländlichen Raum (z. B. die Versorgung mit Arbeitsplätzen, Ausbildungsmöglichkeiten, Gütern des mittel- und langfristigen Bedarfes etc.). Die Bestrebungen einzelner Gemeinden nach Energieautarkie sind vor diesem Hintergrund zu relativieren und in einem regionalen Kontext unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Räumen mit unterschiedlichen Potenzialen und Funktionen zu betrachten.

5 HANDLUNGSLEITFADEN

Um das Energie- und Klimakonzept in Niederösterreichs Gemeinden basierend auf den dargestellten Planungsgrundlagen landesweit in weitgehend einheitlicher Struktur zur Anwendung zu bringen, wird ein Handlungsleitfaden erarbeitet, der sich vornehmlich an die Raumplanerinnen und Raumplaner und an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf örtlicher Ebene richtet. Erfahrungen aus der Entwicklung des Leitfadens zum Sachbereichskonzept Energie in der Steiermark² sollen dabei genutzt werden. Letzterer widmet sich zunächst der Verankerung energie- und klimarelevanter Zielsetzungen, die den Zielkatalog des Örtlichen Entwicklungskonzepts ergänzen und als Grundlage für die Verankerung energieraumplanerisch fundierter Festlegungen dienen. In der Folge werden die einzelnen Arbeitsschritte zur Analyse und Interpretation der fachlichen Grundlagen sowie zur Entwicklung energieraumplanerischer Strategien ausgeführt: Basierend auf den energieraumplanerischen Standorträumen sollen Perspektiven zur

² vgl. Das Sachbereichskonzept Energie – Ein Beitrag zum Örtlichen Entwicklungskonzept. Leitfaden. Version 2.0. https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11682131_79305527/4a990a26/Leitfaden_Sachbereichskonzept_Energie_2019_web.pdf

räumlichen Entwicklung der Gemeinde aufgezeigt werden, die energieeffiziente und klimafreundliche Raum- und Siedlungsstrukturen absichern können. Abschließend gibt der Leitfaden einen Überblick über die Optionen, die zur Umsetzung der energieraumplanerischen Strategien in Betracht kommen. Im Vordergrund steht das Instrumentarium der Raumplanung auf örtlicher Ebene, insbesondere das Örtliche Entwicklungskonzept, aber auch der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan. Daneben kommen weitere Maßnahmen (z.B. der Einsatz bodenpolitischer Instrumente, die energetische Sanierung gemeindeeigener Gebäude) in Betracht. Darüber hinaus kann unter Umständen ein Ausblick auf weiterführende Überlegungen auf der projektplanerischen Ebene gegeben werden (z.B. im Hinblick auf das Erfordernis einer Wärmenetzplanung). Sie sind jedoch nicht mehr unmittelbar Gegenstand der Energieraumplanung.

Im Zuge der Anwendung des Handlungsleitfadens auf die Problemstellungen in den einzelnen Gemeinden haben die Ortsplanerinnen und Ortsplaner die Verantwortung, ihre besondere Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten sowie der gegenwärtigen bzw. zu erwartenden demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort in die Interpretation der energieraumplanerischen Standorträume und in die Entwicklung darauf basierender Strategien zur Siedlungsentwicklung einzubringen.

6 WEITERBILDUNGS- UND BERATUNGSANGEBOT

Die Erarbeitung des Handlungsleitfadens zum Energie- und Klimakonzept in Niederösterreichs Gemeinden wird ergänzt um ein Weiterbildungs- und Beratungsangebot für die Entscheidungsträgerinnen, Entscheidungsträger, Raumplanerinnen und Raumplaner in den Gemeinden. In Anlehnung an entsprechende Angebote in der Steiermark soll basierend auf den angeführten Planungsgrundlagen Bewusstsein für die Raumrelevanz der Energiewende und des Klimaschutzes geschaffen, ein gemeinsames Verständnis der Ausgangssituation herbeigeführt und die Notwendigkeit für die Umsetzung energie- und klimarelevanter Strategien auf Basis der energieraumplanerischen Standorträume und in Anwendung des Handlungsleitfadens unterstrichen werden.

7 SCHLUSSFOLGERUNG

Das Sachbereichskonzept Energie als Beitrag zum Örtlichen Entwicklungskonzept und die dafür landesweit bereitgestellten Planungsgrundlagen im Digitalen Atlas Steiermark³ haben dieses Bundesland in eine Vorreiterrolle im Hinblick auf die Umsetzung der Energieraumplanung versetzt. Dazu hat nicht unwesentlich die Initiierung eines eigenen Förderungsprogrammes beigetragen, das aus Mitteln des Ökofonds Steiermark dotiert wird. Weitere Bundesländer (beispielsweise Niederösterreich) greifen den in der Steiermark entwickelten Ansatz auf und lassen derzeit vergleichbare Grundlagen für die Energieraumplanung auf örtlicher Ebene erarbeiten. Dabei gewährleistet die landesweite Herangehensweise, dass allen Gemeinden eines Bundeslandes vergleichbare, auf einheitlichen Datensätzen und einer standardisierten Methode basierende Planungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden, die unmittelbar in die Bestandsaufnahme und Bestandsanalyse eingehen. Darauf basierend können sich die Gemeinden verstärkt mit der Entwicklung von energieraumplanerischen Strategien auseinandersetzen, die Abstimmung energie- und klimarelevanter Anliegen mit weiteren raumbezogenen Agenden vornehmen und sich dem zielgerichteten Einsatz des raumplanerischen Instrumentariums zugunsten von Energiewende und Klimaschutz widmen.

Mit den Planungsgrundlagen wird sowohl ein Spezialthema der Energieraumplanung, nämlich die leitungsgebundene Wärmeversorgung, aufgegriffen als auch der typisch querschnittsorientierte Ansatz der Raumplanung gepflegt, der insbesondere über die Aspekte der Wärmeversorgung, der Nutzungsstrukturen und der Mobilität fachübergreifende Aussagen zur Siedlungsentwicklung und zum häuslichen Umgang mit dem Boden zulässt. Darüber hinaus stellen die Planungsgrundlagen eine strategische Orientierungshilfe für weitere raumrelevante Entscheidungen auf kommunaler Ebene dar, und da eine Vielzahl von Entscheidungen im kommunalpolitischen Aufgabenspektrum eine Raumrelevanz aufweist, gibt es zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine Berücksichtigung der Planungsgrundlagen im Rahmen einer klimafreundlichen Ausgestaltung der künftigen kommunalen Entwicklung.

Die Planungsgrundlagen tragen dazu bei, raumordnungspolitische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse nachvollziehbar und transparent zu gestalten, Handlungsspielräume und

³ vgl. <https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/ziel/141976122/DE/> -> Planung und Kataster.

Handlungsbedarfe aus Sicht der Energieraumplanung offenzulegen und dadurch eine fundierte Argumentationsbasis gegenüber dem Land als Aufsichtsbehörde, dem Bund, Nicht-Regierungsorganisationen und der Öffentlichkeit zu schaffen.

Mit dem Sachbereichskonzept Energie in der Steiermark sowie dem Energie- und Klimakonzept in Niederösterreichs Gemeinden wird ein Beitrag zum Örtlichen Entwicklungskonzept geleistet und damit das wichtigste strategische Planungsinstrument der örtlichen Ebene um energie- und klimarelevante Aspekte erweitert. Damit wird die vielfach geforderte Energieraumplanung mit Inhalten erfüllt und kann die (örtliche) Raumplanung ihrem gesellschaftlichen Auftrag gerecht werden, zur Unterstützung der Energiewende und des Klimaschutzes durch die Sicherung der entsprechenden räumlichen Rahmenbedingungen beizutragen.