

# Bodenschutz

# Salzkammergut

im

Handlungsoptionen für  
bodensparende Politik

top partner

**Raiffeisen**  
Oberösterreich 

destination partner

**salzkammergut**

Fördergeber

 Bundesministerium  
Kunst, Kultur,  
öffentlicher Dienst und Sport

mit Unterstützung von  
**Kultur**



 Das Land  
Steiermark  
Kultur

  
EUROPEAN CAPITAL  
OF CULTURE

project partners





© 2023 | Alle Rechte vorbehalten.



### **Konzept und Redaktion**

Arthur Kanonier, Arthur  
Schindelegger, Elisabeth Wimmer  
TU Wien, Institut für Raumplanung  
Forschungsbereich Bodenpolitik  
und Bodenmanagement

Projekt der Kulturhauptstadt und  
unterstützt durch Hubert von Goisern


### **Gestaltung**

Daniel Dutkowski

### **Bildrechte**

Alle Fotos und Abbildungen, sofern  
nicht anders auf der jeweiligen Seite  
vermerkt: © Arthur Schindelegger

Gedruckt auf Papier aus  
ökologisch, ökonomisch und sozial  
nachhaltiger Waldwirtschaft.



Zum ersten Mal in der Geschichte der Kulturhauptstädte Europas bekam eine alpine ländliche Region den Zuschlag. 23 Gemeinden in zwei Bundesländern haben sich zusammengeschlossen, um 2024 gemeinsam die Kulturhauptstadt auszurichten.

Kulturhauptstädte bieten die Chance und fordern auf, sowohl die Vorzüge als auch die Schwächen der prämierten Gegend zu behandeln, Impulse zu geben, Perspektiven zu eröffnen, wie mit Kunst und kulturellen Implikationen eine Region für die Zukunft stark gemacht werden kann.

Das Salzkammergut, reich an Traditionen, berauschend in seiner Natur, zeigt aber auch die typischen Probleme, die so mancher ländlich Raum in Österreich, in Europa und der Welt derzeit zu erkennen gibt.

Mobilität, Digitalisierung sind ausbaufähig. Fachkräftemangel, Abwanderung der Jugend belasten den Arbeitsmarkt. Leerstand im Übermaß auf der einen Seite, überschießende Baukultur, um touristische Kapazitäten aufzubauen andererseits, Zweitwohnsitze und kaum leistbares Wohnen und dazu die klimatischen Veränderungen, die nicht zu übersehen sind.

Ziel der Kulturhauptstadt ist den ländlichen Raum als Zukunftsraum zu gestalten, gleich dem urbanen Raum, ohne ihn jedoch zu urbanisieren. Er ist die Lunge der Menschen, er ist der Raum, der uns mit Essen versorgt – wir sollten daher mit Respekt und ressourcenschonenden Maßnahmen ihn bewahren. Nachdem wir eine Leerstandserhebung in Auftrag gegeben hatten, war es nur konsequent, sich mit Bodenbewirtschaftung und Raumstrategien auseinanderzusetzen. Wie ermöglichen wir den Menschen, sich weiter hier anzusiedeln, ohne die Umwelt zu belasten? Welche Bauweisen sind notwendig, wie ist Bodenversiegelung zu vermeiden, wie Revitalisierung der Leerstände schmackhaft machen?

Die Zusammenarbeit mit dem Institut für Raumplanung/Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement führt exemplarisch vor, wie gemeinsame Strategien aller Gemeinden und Verantwortlichen durch gegenseitige Information, Gedankenaustausch, Abwägungen und Umsetzungsvorschlägen, die Natur erhalten, aber gleichzeitig ein Leben am Land mit beruflichen und kulturellen Perspektiven ermöglichen können. Mitinitiator dieser Studie war Hubert von Goisern. Ihm gebührt ein besonderer Dank.

**Elisabeth Schweeger**  
Künstlerische Geschäftsführerin  
der Kulturhauptstadt

Bewusstsein für Bodenschutz	4
Ansätze im Bodenschutz	30
Handlungsprioritäten in der Region	42

Bewusstsein

für

Bodenschutz

In den letzten Jahren rückten das Thema Flächeninanspruchnahme und damit auch der Bodenschutz verstärkt in die öffentliche Wahrnehmung. Eine Vielzahl von fachlichen Veranstaltungen, Publikationen und Medienberichte verdeutlichen, dass Boden und vor allem seine Verfügbarkeit sowie unterschiedliche Nutzungen von zentraler Bedeutung für unsere Gesellschaft sind.

Boden hat vielfältige Funktionen und erbringt zahlreiche Leistungen. Wesentliche Bedeutung haben die ökologischen Leistungen des Bodens, insb. die Erzeugung von Biomasse (Nahrungs- und Futtermittel, nachwachsende Rohstoffe), die Filterung und Speicherung von Regenwasser und damit die Erzeugung von sauberem Grundwasser sowie die Speicherung von Kohlenstoff. Mittels seiner ökologischen Funktionen stellt Boden dem Menschen Nahrungsmittel, biogene Rohstoffe sowie sauberes Wasser zu Verfügung. Boden hat aber auch technisch-ökonomische und kulturelle Funktionen. Boden ist die physische Grundlage für die Errichtung von Gebäuden und Infrastruktur, die meist mit einer Versiegelung einher gehen. Dadurch gehen ökologische Funktionen und die Pufferwirkung des Bodens verloren. Bodenbestandteile dienen auch als Baumaterial (Ziegelerzeugung, Lehmbauten). Die Gesellschaft lebt daher auf dem und vom Boden, der Grundlage für jede Entwicklung darstellt.<sup>1</sup>

Nicht zuletzt durch die Globalisierung der Lebensmittelproduktion hat die Bedeutung der lokalen Erzeugung massiv abgenommen, was sich insb. in Krisenzeiten hinsichtlich der notwendigen Versorgungssicherheit als problematisch erweist. Der Selbstversorgungsgrad Österreichs liegt beispielsweise für Erdäpfel bei 90% und für Gemüse bei 58%. Für Milch beläuft sich der Selbstversorgungsgrad sogar auf 177% und bei Fleisch auf 112%.<sup>2</sup> Die Zahlen sind aber nicht per se positiv zu werten, da Futtermittel am internationalen Markt angekauft und importiert werden und zusätzlich die Landwirtschaft bei Produktionskosten stark vom Ölpreis abhängig ist. Insgesamt kann sich Österreich aktuell nicht mehr von seinen vorhandenen Agrarflächen ernähren, die durch das Bevölkerungswachstum und die zunehmende Versiegelung von Böden

für Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur abnimmt. Allein im Jahr 2021 verlor Österreich 36,6 km<sup>2</sup> produktive Böden. Hinzu kommen die Auswirkungen des Klimawandels, die durch Trockenheit und Wetterextreme jetzt zu einer sinkenden Produktivität führen.<sup>4</sup>

Unter Flächeninanspruchnahme wird ganz allgemein der Verlust des biologisch produktiven Bodens durch Verbauung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die Veränderung für Freizeitnutzungen, Deponien, Abbauflächen, Betriebsanlagen und ähnliche Nutzungen verstanden, die eine land- und/oder forstwirtschaftliche Nutzung und Produktion ausschließen. In Anspruch genommene Flächen sind also nicht per se versiegelt oder verlieren die Bodenfunktionen. Sie stehen zuallererst nicht mehr der für eine Produktion von Nahrungs-/Futtermitteln und Rohstoffen zur Verfügung. Bezüglich Flächeninanspruchnahme zählt Österreich im europäischen Vergleich auf die Staatsfläche gerechnet nicht zu den Spitzenreitern (das sind insb. Zypern, Niederlande und Albanien)<sup>5</sup>, jedoch sehr wohl bei Bezug auf die vorhandene nutzbare Fläche, die infolge des hohen Alpenanteil grundsätzlich gering ist.

Der sorgsame Umgang mit der Ressource Boden ist daher wesentlich für eine nachhaltige Entwicklung. Die Ressource Boden wird aber keineswegs zentral verwaltet oder beplant. Über die bodenbezogene Nutzung entscheiden einerseits Eigentümerinnen sowie andererseits hoheitliche Institutionen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Für den Alpenraum ist auf internationaler Ebene zunächst das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention zur Anwendung zu bringen. So enthält beispielsweise Art. 2 des Protokolls „Bodenschutz“ der Alpenkonvention den Grundsatz der haushälterischen Nutzung von Grund und Boden.

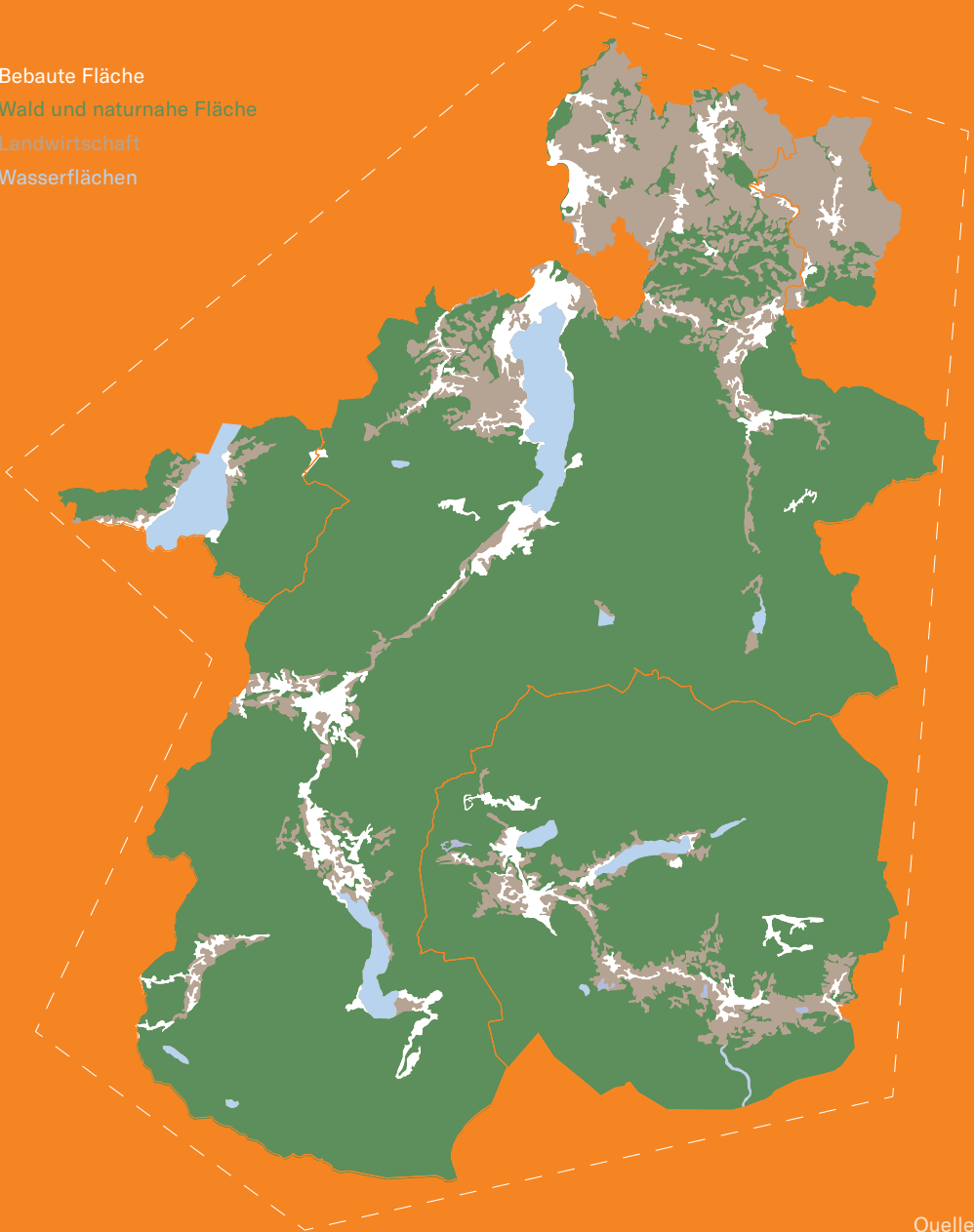
Als wichtige kompetenzrechtliche Rahmenbedingung gilt, dass in Österreich – im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern – die Raumordnung in Gesetzgebung allein in die Kompetenz der neun Bundesländer fällt und es somit auf nationaler Ebene kein Raum-



ordnungsgesetz oder keine nationalen Raumpläne gibt. Der Bund hat zwar keine unmittelbare raumordnungs- oder bodenschutzbezogene Kompetenz, kann aber über sektorale Zuständigkeiten vor allem zum quantitativen Bodenschutz beitragen. Die gesetzgeberische Kompetenz liegt konkret bei den einzelnen Bundesländern, deren Vorgaben durch planerische Maßnahmen und Instrumente der überörtlichen Raumplanung der jeweiligen Landesregierungen sowie durch die örtliche Raumplanung, die dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zufällt, umgesetzt werden. Vor allem quantitativer Bodenschutz – eine möglichst geringe Bodeninanspruchnahme durch bauliche und siedlungsbezogene Nutzungen – gelingt daher nur im Zusammenspiel verschiedener Ebenen, Instrumente und Maßnahmen, was ein entsprechendes Bewusstsein der relevanten Akteure und Entscheidungsträgerinnen voraussetzt.

Der Raumordnung, die grundsätzlich auf die vorausschauende und planmäßige Gestaltung von Siedlungsräumen abzielt, kommt im sparsamen Umgang mit Grund und Boden eine Schlüsselrolle zu. Aufgrund der Kompetenzzuweisung der Raumordnung an die Länder haben alle Bundesländer die Möglichkeit, durch einschränkende Regelungen in den Raumordnungsgesetzen verbindliche Vorgaben für künftige Flächeninanspruchnahmen durch bauliche Nutzungen festzulegen. Über die Jahre hat sich ein umfangreiches Planungsinstrumentarium entwickelt, wobei das Spektrum an Instrumenten und Maßnahmen zur Steuerung der räumlichen Entwicklung allgemein und zur reduzierten Flächeninanspruchnahme und Zersiedelungsvermeidung speziell vielfältig ist. Die Landesregierungen haben im Wege der überörtlichen Raumordnung landesweit und auf regionaler Ebene die Möglichkeit, Entwicklungsgrenzen vorzugeben und so wertvolle Freiflächen in Umfang und Funktion zu bewahren. Gemeinden können diese Vorgaben auf kommunaler Ebene verfeinern und damit eine stärkere Innenentwicklung und Vermeidung einer weiteren Zersiedelung forcieren.

- Bebaute Fläche
- Wald und naturnahe Fläche
- Landwirtschaft
- Wasserflächen



Quelle:  
CORINE Land Cover

*Wasser und  
Berge prägen  
die Region.*

*Platz für  
Siedlungs-  
entwicklung  
ist knapp.*

Die Kulturhauptstadtregion Bad Ischl Salzkammergut 2024 ist eine heterogene, vielschichtige und differenzierte Region. Vom Voralpenland im Einzugsbereich der Landeshauptstädte Linz und Salzburg werden nach Süden hin die Täler enger, die Berge schroffer und die Siedlungsflächen knapper. Arbeitsplätze und touristische Infrastrukturen sind keineswegs gleichmäßig verteilt, sondern fokussieren sich auf bestimmte Gemeinden mit besonderen Gunstlagen, die sich historisch – unterschiedlich – entwickelt haben. Während manche Gemeinden über ausgeprägte (historische) Stadt- und Dorfkerne verfügen, weisen andere Gemeinden grundsätzlich eine Streusiedlungs- und Weilerstruktur auf.

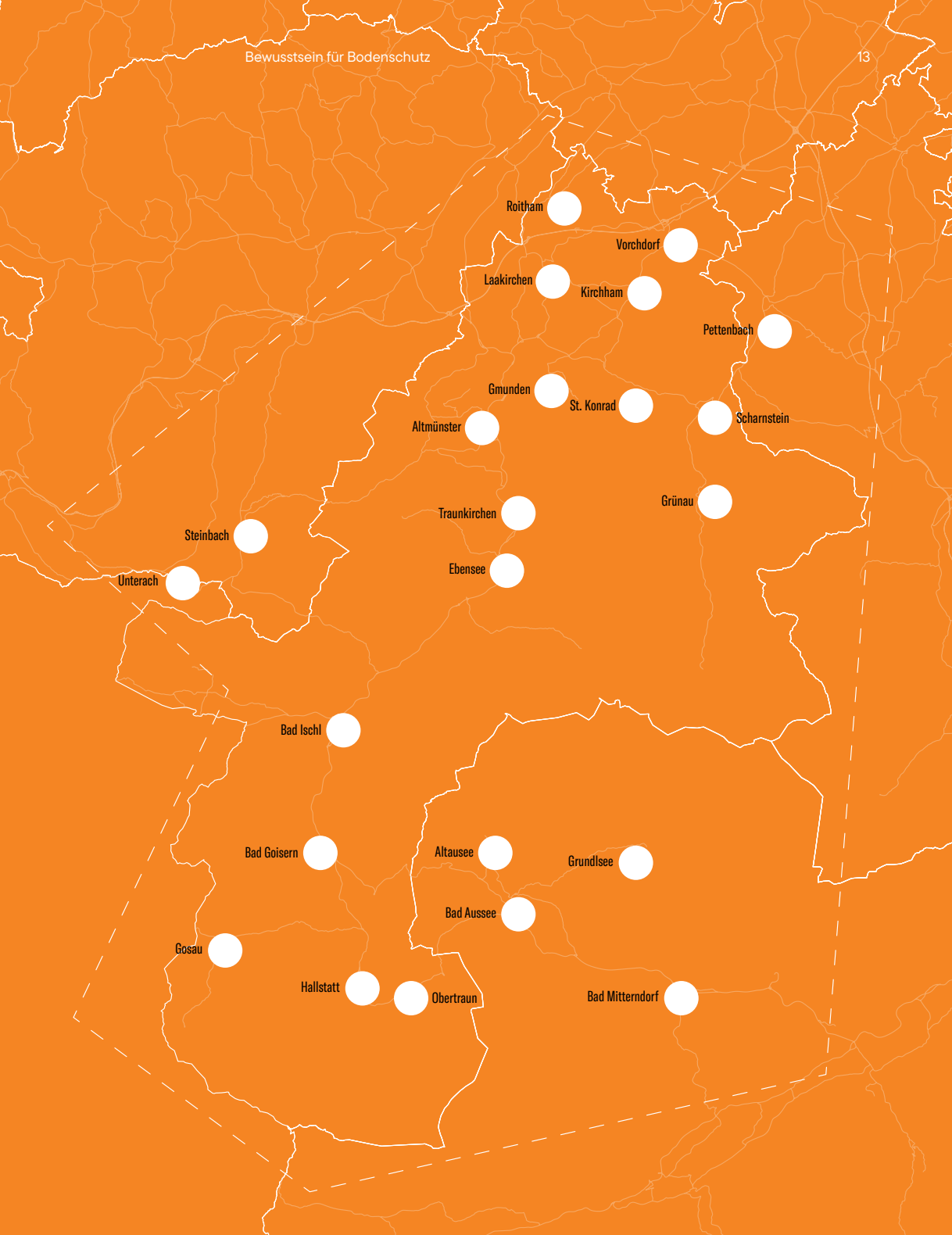
Als wesentliche Herausforderungen gelten (auch) für die Kulturhauptstadtregion die Ausführungen im neuen Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2030, wobei vom 10-Punkte-Programm, das die inhaltlichen Prioritäten bis 2030 vereinbart<sup>6</sup>, folgende Prioritäten in der Region besondere Relevanz haben:

- » Raumentwicklung auf Klimaneutralität und Energiewende fokussieren
- » Flächenverbrauch und Bodenversiegelung reduzieren
- » Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen
- » Freiräume ressourcenschonend und für den Klimaschutz gestalten
- » Erreichbarkeit sichern und klimaneutral gestalten
- » Daseinsvorsorge für gleichwertige Lebensbedingungen gestalten und leistbares Wohnen sichern
- » Regionale Wertschöpfungsketten und Kreislaufwirtschaft stärken

Vor dem Hintergrund dynamischen Änderungs- und Transformationsprozesse in den Gemeinden der Kulturhauptstadtregion sind die jeweiligen siedlungsstrukturellen Herausforderungen unterschiedlich. Hinzu kommt, dass Daten zur Änderung der tatsächlichen Bodennutzung sowie zur Widmungstätigkeit von Gemeinden nicht als Zeitreihen quantitativ direkt zugänglich sind. Im Folgenden werden daher diverse statistische Daten, die Entwicklungstrends in der Region repräsentieren, in Karten aufbereitet.

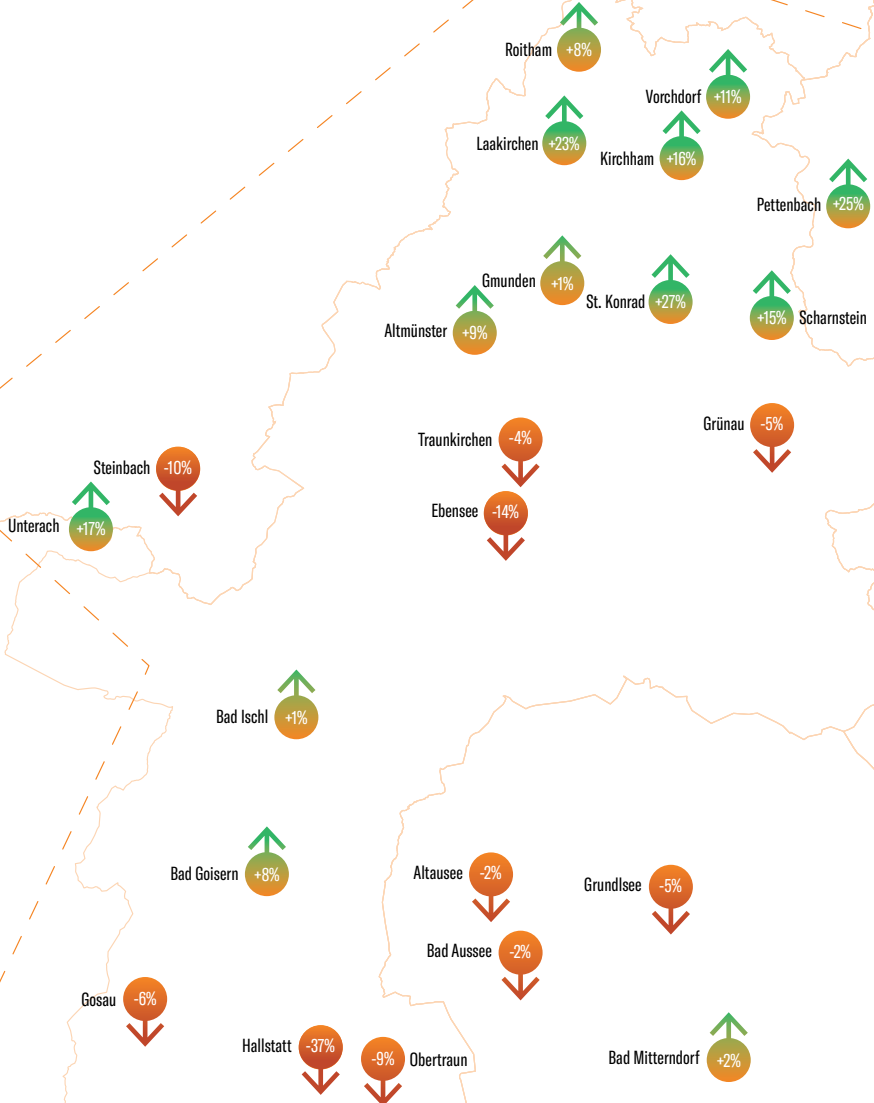
Ein Blick auf die generalisierte Karte der Flächennutzung zeigt, dass es sich bei einem Großteil der Region um Bergwald und alpine Flächen handelt. Die Wasserflächen nehmen ebenfalls einen beträchtlichen Anteil ein, während die Agrar- und Siedlungsflächen stark auf die Tallagen und das Hügelland begrenzt sind. Die naturräumlichen Voraussetzungen prägen die Siedlungsentwicklung, wirtschaftliche Ressourcen und bestimmen vor allem auch die landschaftliche Qualität. Boden für Wohnen, Wirtschaften und Erholung in den Tallagen ist also rar und bedarf einer bedachten Nutzung.

Die Kulturhauptstadtregion setzt sich aus 23 Gemeinden in vier Bezirken und zwei Bundesländern zusammen. Es sind heterogene Gemeinden mit unterschiedlicher demographischer Entwicklung, naturräumlichen Gegebenheiten und wirtschaftlichen Standbeinen. Zusammenarbeit gibt es in der Region über Verbände, LEADER Regionen oder auch Klimawandelanpassungsmodellregionen.



Die Bevölkerungsentwicklung über die letzten 30 Jahre ist in der Region unterschiedlich verlaufen. Als Trend zeigt sich, dass vor allem die südlichen Gemeinden der Region einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatten, während die nördlichen Gemeinden der Region teils beträchtlich gewachsen sind.<sup>7</sup>



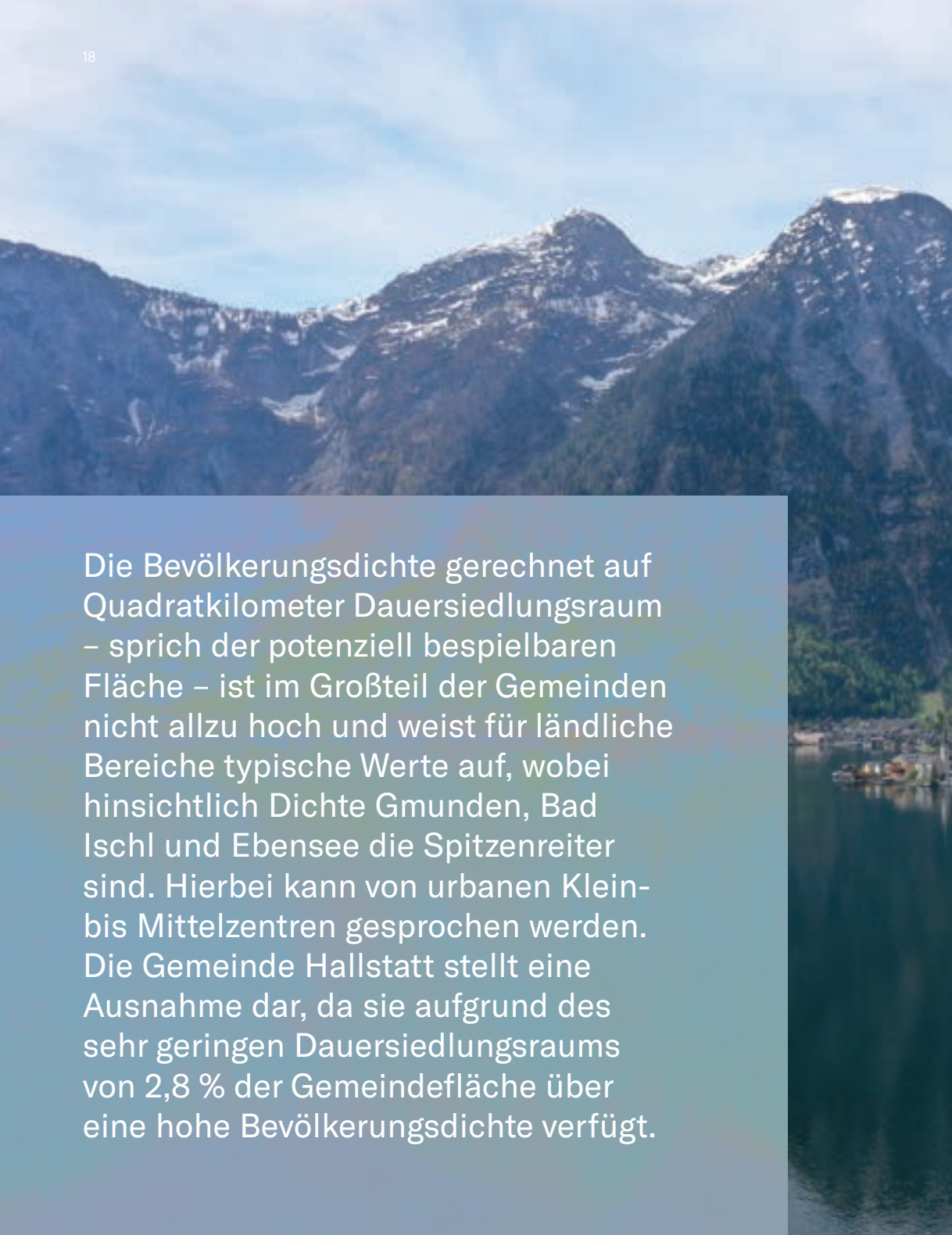




In der Darstellung der Flächennutzung fallen die deutlichen naturräumlichen Unterschiede der nördlichen zu den südlichen Gemeinden der Region auf. Vor allem in den großflächigen Gemeinden nimmt die Siedlungsfläche nur geringe Anteile ein, was aber nicht bedeutet, dass hier Zersiedlung auf Kosten der Kulturlandschaft keine Herausforderung wäre.







Die Bevölkerungsdichte gerechnet auf Quadratkilometer Dauersiedlungsraum – sprich der potenziell beispielbaren Fläche – ist im Großteil der Gemeinden nicht allzu hoch und weist für ländliche Bereiche typische Werte auf, wobei hinsichtlich Dichte Gmunden, Bad Ischl und Ebensee die Spitzenreiter sind. Hierbei kann von urbanen Klein- bis Mittelzentren gesprochen werden. Die Gemeinde Hallstatt stellt eine Ausnahme dar, da sie aufgrund des sehr geringen Dauersiedlungsraums von 2,8 % der Gemeindefläche über eine hohe Bevölkerungsdichte verfügt.





Das Salzkammergut ist bekannt für seine malerische Landschaft, die türkisblauen Seen und die historische Kulturlandschaft, die im Zusammenspiel die besondere touristische Attraktivität der Region begründen. Rund 28% aller Wohnungen verfügen über keine Hauptwohnsitzmeldung, was vor allem durch Zweit- und Ferienwohnsitze begründet ist. Der hohe Anteil an Zweit- und Ferienwohnsitzen hat verschiedene Auswirkungen auf die Gemeinden. Er führt beispielsweise zu einer hohen temporären Belastung der Infrastruktur oder nimmt Einfluss auf die Immobilienpreise für Wohnraum in der Region.

Eine besondere Form der Ferienwohnsitze sind Chaletdörfer, welche eine hohe Flächeninanspruchnahme aufweisen, da sie meist großflächig angelegt sind und einen beträchtlichen Raumbedarf haben. Gebaut werden sie meist in landschaftlich reizvollen Standorten, abseits von Siedlungskörpern an Berghängen, in Wäldern, an Seeufern oder anderen sensiblen Standorten.







## Flächeninanspruchnahme - Trends und Dynamiken

Österreich weist im internationalen Vergleich einen sehr pro Kopf Verlust an Agrarflächen auf. Ein großer Teil geht auf das Konto von Siedlungserweiterungen, Gewerbe- und Verkehrsflächen. Die Region der Kulturhauptstadt 2024 bildet dabei keine Ausnahme. Die Ursachen dafür sind vielschichtig und liegen vor allem in der komplexen Verteilung von Verantwortlichkeiten in der Verwaltung und Politik. Es gibt daher keine einfachen Lösungen, denn es werden schlichtweg Flächen für Grundbedürfnisse wie Wohnen und Bildung sowie die wirtschaftliche Entwicklung benötigt. Die Frage ist aber, wo diese Flächen genutzt werden und in welchem Umfang.

Ein Streifzug durch die Region zeigt, dass die Gemeinden sich den bekannten Herausforderungen in der räumlichen Entwicklung stellen müssen. So dominiert etwa weitgehend das Einfamilienhaus mit seiner geringen Dichte und hohen Kosten für die öffentlichen Hand. Hinzu kommen teilweise massive Zersiedelungstendenzen. Touristische Großanlagen finden sich oft an Einzelstandorten und im Umfeld von Seilbahninfrastrukturen wurden vor allem in den letzten Jahren Chaldörfen realisiert. Gerade im Norden der Region sind Gewerbegebiete in vormalige Ackerflächen hineingewachsen, während es gleichzeitig signifikanten Leerstand in Gewerbegebieten gibt. Sensible und wertvolle Landschaftsbereiche sind zwar geschützt, aber die touristische Erschließung und neue Bebauungen rücken oft nahe an solche Bereiche heran. Und wie generell in Österreich haben auch hier die Gemeinden das Problem, dass ausreichend Bauland gewidmet wäre, es aber nicht verfügbar ist und von den Eigentümer:innen als Anlage zurückgehalten wird.





## Einfamilienhäuser

Beliebte Wohnform mit  
geringer Dichte und hoher  
Zersiedelungstendenz



## Zersiedelung

Ausfransen kompakter  
Siedlungskerne,  
weiterwachsen historischer  
Streusiedlungen oder  
Einzelbauten im Grünland





Touristische  
Anlagen  
Großstrukturen an  
Einzelstandorten



## Chalets

Investor:innenfinanzierung  
in der Beherbergung mit  
langfristig ungewisser  
Perspektive





## Gewerbeflächen

Geringe Dichte und viel versiegelte Fläche auf Kosten von Acker- und Grünland



## Naturräumliche Qualität

Konflikt von Entwicklung  
und Natur- und  
Kulturlandschaftsschutz





## Baulandüberhang

Bauland gibt es genug, es ist bloß nicht verfügbar

Ansätze

im

Bodenschutz



Die Kulturhauptstadt-Region erstreckt sich über Teilregionen der Bundesländer Steiermark und Oberösterreich. Da die Raumordnung in Österreich den Ländern zugeordnet ist, wird in der Region dementsprechend nach zwei verschiedenen gesetzlichen Grundlagen (Raumordnungsgesetze von Öo bzw. der Stmk) geplant, wobei das grundsätzliche Verständnis von Raumordnung in den beiden Bundesländern und ihren Raumplanungsgesetzen ähnlich sind. So hat die Raumordnung im Sinne einer „planmäßigen, vorausschauenden Gestaltung von Gebieten“<sup>8</sup> (§1 Abs. 1 Stmk ROG) die bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraums im Interesse des Gemeinwohls zum Ziel.

Diesem Auftrag entsprechend enthalten die Raumordnungsgesetze Grundsätze und Ziele, die sich gegen eine Zersiedlung aussprechen bzw. einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden fordern. In Oberösterreich ist der Bodenschutz in mehreren Raumordnungszielen und -grundsätzen eingebettet, wie unter anderem der Schutz der Umwelt, die Bedachtnahme der ökologischen Tragfähigkeit des Raumes oder der sparsamen Grundinanspruchnahme<sup>9</sup> (vgl. §2 Abs. 1 OÖ ROG). Im steiermärkischem Raumordnungsgesetz ist der Bodenschutz explizit als Raumordnungsgrundsatz festgelegt. Es gilt „die Nutzung der Grundflächen unter Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauchs“ 7 (§3 Abs. 1 Zif. 2) zu entwickeln, bestehende Siedlungsstrukturen zu stärken und die Zersiedelung der Landschaft zu vermeiden. Die raumordnungsgesetzlichen Grundsätze und Ziele verdeutlichen, dass der sparsame Bodenverbrauch und die Vermeidung von Zersiedelung zu den zentralen raumplanerischen Anliegen zählen.

Auch wenn die Gesetzgeber den Zielen zur Zersiedlungsabwehr hohe Relevanz beimessen, ist nicht zu übersehen, dass in der Planungspraxis immer wieder andere Raumordnungsziele verfolgt werden, die teilweise Zersiedelung zur Folge haben. Diesbezüglich kann sich nicht nur die alleinige Forcierung von Zielen für „die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft“<sup>10</sup> flächenverbrauchend auswirken. Um etwa das Ziel der Vermeidung von Nutzungskonflikten umzusetzen, werden teilweise konfliktträchtige Baulandnutzungen in beträchtlichem Abstand zu Siedlungsbereichen angeordnet, was die Flächeninanspruchnahme fördern kann.

Die raumordnungsgesetzlichen Grundsätze und Ziele richten sich zunächst an die überörtliche Raumplanung und bestimmen die öffentlichen Interessen für Planungsmaßnahmen auf überörtliche Ebene.

Im Zuge der Raumordnungssystematik kann die Landesregierung durch Verordnungen überörtliche Raumpläne festlegen. Der überörtlichen Raumordnung stehen mehrere Planungstypen auf verschiedenen Ebenen zur Verfügung, die abgestufte Ziele und Maßnahmen enthalten können. Vereinfacht sind als Instrumente der überörtlichen Raumordnung landesweite, regionale und sektorale Raumordnungsprogramme oder -konzepte vorgesehen, die neben textlichen Maßnahmen auch planerische Festlegungen vorsehen können.

In der Steiermark hat die Landesregierung vor allem regionale Entwicklungsprogramme festgelegt, die Ziele und Maßnahmen enthalten, welche die Gemeinden in ihren örtlichen Entwicklungskonzepten einarbeiten müssen. Am Beispiel des regionalen Entwicklungsprogrammes Oststeiermark von 2016 zeigt sich, dass auch flächensparende Ziele und Maßnahmen, etwa in Form von Grünzonen festgelegt werden, die dem Schutz der Natur- und Kulturlandschaft und ihren Funktionen dienen. Rechtswirkung entfalten die überörtlichen Grünzonen dahingehend, dass innerhalb einer Grünzone eine Festlegung von Bauland und Sondernutzungen unzulässig ist.<sup>11</sup> (vgl. §5 Abs.5)

Oberösterreich verfügt über ein Landesraumordnungsprogramm und für einzelne Teilräume bzw. Regionen wurden regionale Raumordnungsprogramme verordnet. Maßnahmen und Ziele, welche Einfluss auf den Bodenschutz nehmen und einen sparsamen Umgang mit dem Boden vorgeben sind in den überörtlichen Programmen für das Planungsgebiet der Kulturhauptstadtregion nicht enthalten – im Unterschied zum regionalen Raumordnungsprogramm Linz Umland III aus 2018, in dem regional bedeutsame Freiräume geschützt werden.

Neben den formellen Instrumenten sehen die Länder informelle Leitbilder und Strategiepapiere vor, in denen sich die beiden Bundesländer mit dem Thema Bodenschutz beschäftigen. Oberösterreich beispielsweise hat in ihrer Raumordnungsstrategie festgeschrieben, dass „das Thema Bodenschutz zukünftig größere Bedeutung bei Planungen beigemessen werden muss“<sup>12</sup>. Hier gilt es vor allem hochwertige Nahrungsmittelproduktion, die Abwehr von Naturgefahren, sowie negative Auswirkungen des Klimawandels durch den Schutz wertvoller Böden zu sichern bzw. zu entschärfen. In der Steiermark steht als informelles Instrument das Grünbuch Landesentwicklungsstrategie Steiermark 2030+ zur Verfügung. Darin ist das Ziel festgelegt, durch die verstärkte Nutzung von bestehender Siedlungsflächen neue Flächenausweisungen und Versiegelungen für Bautätigkeiten und Verkehr wesentlich zu verringern.<sup>13</sup> Es zeigt sich, dass informell der Bodenschutz durchaus konkret als Ziel und damit als anzustrebendes öffentliches Interesse festgelegt ist.

# *Handlungs- optionen*





Als Basis für die Handlungsoptionen dient der Entwurf der Bodenstrategie für Österreich (Stand Juni 2023)<sup>14</sup>, sowie die ÖROK-Empfehlungen Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“<sup>15</sup> aus 2017.

## Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen →

Hochproduktive landwirtschaftliche Nutzflächen befinden sich häufig an Standorten, wo sie auf konkurrierende Nutzungsansprüche (z.B. für Siedlungserweiterungen oder Betriebsgebiete) treffen. Durch die Ausweisung von Landwirtschaftlichen Vorrangzonen können die Flächen für landwirtschaftliche Produktion von anderen Nutzungen freigehalten werden, wodurch eine Sicherung der landwirtschaftlichen Flächen auf überörtlicher Ebene gewährleistet werden kann.

In den Regionalplänen der Steiermark sind landwirtschaftliche Vorrangzonen festgelegt. In Oberösterreich gibt es diese Art von Maßnahme für den Planungsraum der Kulturhauptstadt (noch) nicht.

## Sicherung multifunktionaler Grünzonen →

Durch einen überörtlichen Freiflächenschutz kann eine grundsätzliche Trennung von Grün- und Bauland auf überörtlicher Ebene umgesetzt werden. Durch eine Festlegung von Vorrangflächen bzw. Grünzonen können bedeutende Flächen mit Freiraumfunktionen freigehalten werden. Für die Festlegung solcher Grünzonen ist es notwendig, eine schlüssige Begründung, weshalb Grünzonen für andere Nutzungen als Bauland zwingend benötigt werden, zu erbringen. Als überwiegende überörtliche Interessen gelten beispielsweise die Ernährungssicherheit bzw. Landwirtschaft, Biodiversität, Klimawandel oder Retentionsbereiche für Naturgefahren.

In den Regionalplänen der Steiermark sind Grünzonen festgelegt. In Oberösterreich sind nur in zwei ausgewählten Regionen überörtliche Grünzonen verordnet, die Gemeinden der Kulturhauptstadtregion sind davon nicht betroffen.

## Reduktion von Baulandüberhängen in Außenbereichen →

Bei der Reduktion von Baulandüberhängen in Außenbereichen ist die Durchführung von Rückwidmungen Voraussetzung, um nicht große Baulandreserven in Außenbereichen zu mobilisieren, dessen Widmung bereits vor vielen Jahren festgelegt wurde und aus heutiger Sicht den Zielen einer kompakten Siedlungsstruktur widersprechen. Für die Durchführung von Rückwidmungen sind bis dato ein vorhandener Baulandüberhang, der Berücksichtigung der Interessen der Grundeigentümer:innen und andere fachliche Gründe notwendig. Zusätzlich sollten die fachlichen Gründe im Raumordnungsgesetz erweitert werden und an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Diese sind beispielsweise Naturgefahren, Ernährungssicherheit, Biodiversität oder Berücksichtigung des Klimawandels.

Derartige Maßnahmen wurden in der Kulturhauptstadtregion bislang noch nicht umgesetzt.

## Einschränkung von Bauten im Frei- und Grünland →

Ein wertvoller Beitrag gegen die immer weiterführende Zersiedelung, welche auch in der Kulturhauptstadtregion als große Herausforderung identifiziert wurde, ist die Einschränkung von Bauten im Grünland. Dabei handelt es sich meist um baurechtliche Ausnahmen und Bauten mit Sonderregelungen, die es zu reduzieren bzw. restriktiver auszulegen gilt. Zusätzlich ist eine genauere Kontrolle der Baubehörden und gegebenenfalls eine konsequente Sanktionierung notwendig.

Derartige Maßnahmen sind insb. Gegenstand des gemeindlichen Vollzugs, für die es bislang kein systematisches Monitoring gibt.

## Festlegung quantitativer Zielwerte und Flächenkontingente →

Ein Beitrag zur reduzierten Flächeninanspruchnahme kann die Festlegung eines quantitativen Zielwertes liefern, womit in der Interessenabwägung bzw. Umwidmungen bzw. Bauführungen „kalkulierbare“ Vorgaben mitberücksichtigt werden. Durch Flächenkontingente könnte eine Einschränkung der „final“ (allein durch Ziele) determinierten Raumordnung erfolgen, wobei systematisch und methodisch mehrere Aspekte eines allfälligen Verteilungsmodells sowie die erwartbaren Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung politisch zu klären wären

Modelle für die Verteilung von Flächenkontingente sind im österreichischen Planungsrecht noch Neuland, wobei die Umsetzung dieser Maßnahme nach derzeitigem Recht in erster Linie den Ländern zufällt. Im Zuge der Diskussionen zur Österreichischen Bodenstrategie hat sich insb. diese Maßnahme als besonders anspruchsvoll und konfliktreich erwiesen.

## Einschränkungen für flächenintensive Nutzungen →

Einen erheblichen Anteil an der Flächeninanspruchnahme haben meist flächenintensive Großvorhaben, wie beispielsweise große Shoppingcenter, flächenintensive Gewerbestrassen oder touristische Großprojekte. Für diese Art von Nutzungen ist ein substantielle Flächenreduktion bzw. Verdichtung bei Großprojekten notwendig. Dies kann beispielsweise durch regionale Abstimmung bei Standortfragen, durch die Einführung von Ausgleichsmechanismen bei Inanspruchnahme und durch eine verstärkte Gewichtung des Bodens bei Prüfverfahren umgesetzt werden.

Für die Umsetzung dieser Maßnahmen ist eine Anpassung der Raumordnungsgesetze der Länder notwendig. Derartige Einschränkungen sind in der Steiermark und Oberösterreich noch nicht umgesetzt.



## Schaffung kompakter, qualitätsvoller und klimafitter Siedlungsstrukturen →

Die Schaffung klimafitter Siedlungen ist eine der wichtigsten Maßnahmen zur Etablierung einer effizienten Innenentwicklung. Dafür soll die Innenentwicklung künftig in infrastrukturell hochwertigen Bereichen konzentriert werden. Als Zielvorgabe in den Siedlungsschwerpunkten gilt die Devise „Innen vor Außen“. Dabei ist es auch wichtig nachhaltige und klimafitte Maßnahmen umzusetzen, um die Innenentwicklung möglichst qualitativ hochwertig zu gestalten. Eine Erhöhung der Dichten in den Siedlungsinnenbereichen bei Berücksichtigung von ausreichend öffentlichen Grünräumen ist festzulegen.

Hier sind die Gemeinden gefragt dementsprechende Maßnahmen umzusetzen. Die Steiermark und Oberösterreich bieten verschiedene Förderungen an, die Projekte finanziell unterstützen.

## Mobilisierung geeigneter Baulandreserven →

Als geeignete Baulandreserven gelten vor allem Flächen in Ortskern- und Zentrumsnähe. Werden diese Flächen eine Bebauung zugeführt, so muss kein weiteres zusätzliches Bauland – vor allem in Randlagen – ausgewiesen werden. Viele Gemeinden verfügen über Baulandreserven an wenig geeigneten Standorten, die es nicht zu mobilisieren sondern rückzuidwidmen gilt. Die mit Rückwidmungen verbundenen rechtlich heiklen Eigentumsfragen sowie Entschädigungsaspekte sollten abschließend geklärt werden.

In der Steiermark stehen zur Baulandmobilisierung die Maßnahmen Vertragsraumordnung, Befristung von Bauland und AufschlieBungsbeiträge zur Verfügung. In Oberösterreich können AufschlieBungsbeiträge gefordert werden oder Maßnahmen der Vertragsraumordnung angewendet werden.

## Recycling von Brachflächen und Mobilisierung von Leerständen →

Durch die verstärkte Nutzung von Brachflächen und leerstehenden Gebäuden kann der Baulandruck in den Außenbereichen der Gemeinde reduziert werden. Hierfür können Maßnahmen wie ein Leerstandsmanagement, eine Leerstandsabgabe, eine qualitativ hochwertige Innenentwicklung, sowie die Einführung verschiedener Förderangebote unterstützen.

In Oberösterreich gibt es das „Aktionsprogramm zur Orts- und Stadtkernbelebung“ gestartet, welches die Revitalisierung und nachhaltige Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen in den Ortszentren unterstützen soll. Die Steiermark beschloss 2022 eine Leerstandsabgabe.

## Förderung von Entsiegelungen →

Einen erheblichen Anteil an der Flächeninanspruchnahme haben meist flächenintensive Großvorhaben, wie beispielsweise große Shoppingcenter, flächenintensive Gewerbeparks oder touristische Großprojekte. Für diese Art von Nutzungen ist ein substantielle Flächenreduktion bzw. Verdichtung bei Großprojekten notwendig. Dies kann beispielsweise durch regionale Abstimmung bei Standortfragen, durch die Einführung von Ausgleichsmechanismen bei Inanspruchnahme und durch eine verstärkte Gewichtung des Bodens bei Prüfverfahren umgesetzt werden.

Oberösterreich verfügt über eine eigene Förderung für die Entsiegelung von Flächen. In der Steiermark ist eine derartige Förderung nicht bekannt.

## Verbesserung der Bodenbeschaffung und Bodenverfügbarkeit →

Die Bodenverfügbarkeit von Grundstücken für die Bereitstellung von Wohnraum stellt viele Gemeinden vor große Herausforderungen. Das planungs- bzw. bodenpolitische Instrumentarium sollte durch Maßnahmen ergänzt werden, die auf eine bessere Bodenverfügbarkeit durch die öffentliche Hand abzielen. Vor dem Hintergrund steigender Bodenpreise sollte nicht mehr allein den Grundeigentümer:innen die Umsetzung planerischer Widmungsvorstellungen überlassen bleiben. Gemeinden sollen verstärkt die Möglichkeit haben, die Verfügungsrechte für geeignete und benötigte (Bau-)Flächen im öffentlichen Interesse zu sichern, sofern diese nicht für andere wichtige Freiflächenfunktionen benötigt werden.

Maßnahmen zur Bodenbeschaffung, etwa um leistbares Wohnen zu ermöglichen, können weitreichend sein, unterschiedliche Rechtsmaterien betreffen (z.B. Raumordnungsrecht, Grundverkehrs- und Bodenrecht) und sich durch unterschiedliche Eingriffsintensitäten auszeichnen. So sollen Liegenschaften verstärkt durch die öffentliche Hand angekauft („aktive Bodenpolitik“), städtebauliche Verträge abgeschlossen („Vertragsraumordnung“) oder darüber hinausgehende hoheitliche Maßnahmen angedacht werden.

Insbesondere hoheitliche Zwangsmaßnahmen zur Verbesserung der Bodenverfügbarkeit sind seit Jahr(zehnt)en in Diskussion und Umsetzungserfolge vergleichsweise selten, wenngleich sie in der fachlichen Diskussion überwiegend unumstritten sind. Aktive Bodenpolitik in Form von An- und Verkauf von Liegenschaften und insb. die Vertragsraumordnung wird in einzelnen Gemeinden angewendet.



Handlungsprioritäten

in der

Region

Am 14. Juni 2023 wurde im Rahmen des Projektes ein Workshop mit dem Titel „Bodenschutz im Salzkammergut“ veranstaltet. Einen Nachmittag lang beschäftigten sich Vertreter:innen der Gemeinden im Sparkassensaal in Bad Ischl mit den Herausforderungen der Flächeninanspruchnahme in der Kulturhauptstadt-Region. Die Teilnehmer:innen wurden eingeladen, in einer Diskussionsgruppe und in Kleingruppen über die verschiedenen bodensparenden Maßnahmen und deren Umsetzung im Salzkammergut zu diskutieren. Über die gemeinsamen Herausforderungen, wie zersiedelte Siedlungsräume, Zweitwohnsitze, touristische Großprojekte, erfolgte ein intensiver Austausch zwischen den Gemeindvertreter:innen.





„Wir merken, dass vor allem in den jüngeren Generationen sehr viel Bewusstsein für den Bodenschutz vorhanden ist.“

„Junge Familien können sich ohne Unterstützung der Eltern kein Bauland in unserer Region mehr leisten.“







„Wenn man ein Haus baut denkt man nicht an den Flächenverbrauch.“

„Die Kriterien für den geförderten Wohnbau sind veraltet und nicht mehr zeitgemäß.“

„Bei Großprojekten ist Flächensparen immer ein Thema.“





## **Schutz von Frei- und Grünland, Vermeidung von Ze...**

Festlegung überörtlicher Grün- bzw. Vorrangzonen

Reduktion von Bauland in Außenbereichen (Rückwidmungen)

Einschränkung von Bauten im Frei-/Grünland

Begrenzung der Bau- und Siedlungsentwicklung (Siedlungs...

Festlegung quantitativer Zielwerte und Flächenkontingente

Einschränkungen für flächenintensive Nutzungen

Anpassung finanzieller Instrumente

## **Effiziente Innenentwicklung**

Schaffung kompakter und qualitätsvoller Siedlungsstrukturen

Mobilisierung geeigneter Baulandreserven

Recycling von Brachflächen und Mobilisierung von Leerstär...

Förderung von Entsiegelungen, Renovierungen und Adapt...

Verbesserung der Bodenbeschaffung und Bodenverfügbar...



Siedlungen	Einschätzung
	● ● ● ●
en)	● ● ● ● ● ● ● ●
sgrenzen)	● ● ● ● ● ● ● ●
e	● ● ● ● ● ● ● ●
	● ● ● ● ● ● ● ●
	● ● ● ● ● ● ● ●
en	● ● ● ● ● ● ● ●
	● ● ● ● ● ● ● ●
nden	● ● ● ● ● ● ● ●
ierungen	● ● ● ● ● ● ● ●
keit	● ● ● ● ● ● ● ●

Als wesentliche Prioritäten zum Thema Bodenschutz wurden die Maßnahmen **Begrenzung der Bau- und Siedlungsentwicklung (Siedlungsgrenzen)**, sowie **Recycling von Brachflächen und die Mobilisierung von Leerständen** gewählt.

# Quellen

1 Blum (2019). Boden und globaler Wandel. Springer Spectrum.  
2 Online: [https://info.bml.gv.at/themen/lebensmittel/  
lebensmittel-in-oesterreich/selbstversorgungsgrad.html](https://info.bml.gv.at/themen/lebensmittel/lebensmittel-in-oesterreich/selbstversorgungsgrad.html)  
3 Informationsseite des Umweltbundesamtes zum Thema Flächeninanspruchnahme:  
4 <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>.  
5 WIFO (2022). Faktencheck Klimawandel, Landwirtschaft, Ernährung.  
6 EEA (2019). Online: [https://www.eea.europa.eu/data-  
and-maps/indicators/land-take-3/assessment](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3/assessment).  
7 ÖROK: ÖREK 2030  
8 Statistik Austria, 1991-2022  
9 Stmk ROG (2010): Steiermärkisches Raumordnungsgesetz  
10 2010. LGBl. Nr. 49/2009 idF LGBl. Nr. 37/2021.  
11 Oö ROG (1994): Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz  
12 1994. LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 111/2022  
13 § 2 Abs. 1 Z 4 Oö ROG.  
14 REP Oststeiermark 2016: Regionales Entwicklungsprogramm für die  
15 Planungsregion Oststeiermark 2016. LGBl. Nr. 86/2016idF LGBl. 139/2015  
16 Amt der Oö. Landesregierung (2020): Der Zukunft Raum geben.  
17 #upperRegion2030. OÖ. Raumordnungsstrategie. Linz. S.29  
18 Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2019): Auf lange Sicht Steiermark  
19 2030+. Grünbuch. Landesentwicklungsstrategie Steiermark 200+. Graz. S.108  
20 ÖROK (2023): Entwurf der Bodenstrategie für Österreich. Stand Juni 2023. Wien.  
21 ÖROK (2017): ÖROK-Empfehlungen Nr: 56: „Flächensparen, Flächenmanagement  
22 & aktive Bodenpolitik. Österreichische Raumordnungskonferenz. Wien.

