



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

LEITFADEN ZIELE UND MASSNAHMEN DER ALPENKONVENTION IN DER RAUMPLANUNG

Autoren: Arthur Schindelegger, Paul Kuncio

Mit Unterstützung von Bund und Europäischer Union

 Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie


LE 14-20
Entwicklung für den Ländlichen Raum

Europäische Union

Europäischer Landwirtschaftsfonds für
die Entwicklung des ländlichen Raums:
Hier investiert Europa in die ländlichen
Gebiete.



 **ALPENKONVENTION**
CONVENTION ALPINE
ALPSKA KONVENCIJA
CONVENZIONE DELLE ALPI

IMPRESSUM

Herausgeber: Umweltdachverband gGmbH, Dresdner Straße 82/7. OG, 1200 Wien

FN: 280270m. Geschäftsführer: Gerald Pfiffinger.

Für den Inhalt verantwortlich: CIPRA Österreich im Umweltdachverband.

Redaktionsanschrift: CIPRA Österreich – Alpenkonventionsbüro

Dresdner Straße 82/7. OG, 1200 Wien

Tel. +43 (0)1 40113 32

E-Mail: oesterreich@cipra.org

Autoren: Arthur Schindelegger, Paul Kuncio

Zitiervorschlag: Schindelegger, A., Kuncio P. (2025): Leitfaden: Ziele und Maßnahmen der Alpenkonvention in der Raumplanung. CIPRA Österreich: Wien.

Workshopteilnehmer:innen: Hans Emrich (Emrich Consulting ZT-GmbH), Bernhard Hefinger (Land Sbg), Viktoria John (SIR), Martin Kopf (Land Vbg), Johannes Lebesmühlbacher (Land Sbg), Wolfgang Lechner (Land Stmk), Josef Lueger (Modul 5), Andreas Marlin (Land Vbg), Günther Poppinger (Poppinger Ziviltechniker KG), Renate Steinmann (Land Sbg), Philipp Vesely (SIR), Katharina Zwettler (BMK)

Fotos: Arthur Schindelegger

Layout und Grafische Gestaltung: Markus Wurzer (www.markus-wurzer.com)



LEITFADEN

**ZIELE UND
MASSNAHMEN
DER ALPENKONVENTION
IN DER RAUMPLANUNG**

Autoren: Arthur Schindelegger, Paul Kuncio

Verfasst im Rahmen des Projektes
„Ziele der Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung“,
durchgeführt am Institut für Landschaftsplanung, Universität für Bodenkultur, Wien
und beauftragt seitens Umweltdachverband gGmbH.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Bgl	Burgenland
BLW Protokoll	Protokoll „Berglandwirtschaft“
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BS Protokoll	Protokoll „Bodenschutz“
BW Protokoll	Protokoll „Bergwald“
E Protokoll	Protokoll „Energie“
idR	in der Regel
Ktn	Kärnten
NÖ	Niederösterreich
NSch Protokoll	Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“
OÖ	Oberösterreich
REK	Räumliches Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz/e
RplG	Raumplanungsgesetz/e
RPL Protokoll	Protokoll „Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung“
Sbg	Salzburg
SIR	Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen
Stmk	Steiermark
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	RL 2001/42/EG über die strategische Umweltprüfung
T	Tirol
T Protokoll	Protokoll „Tourismus“
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
V Protokoll	Protokoll „Verkehr“
Vbg	Vorarlberg

INHALT

EINLEITUNG	5
ALPENKONVENTION – EINE NACHHALTIGE VISION FÜR DEN ALPENRAUM	6
ZENTRALE VORGABEN DER ALPENKONVENTION FÜR DIE RAUMPLANUNG	7
SIEDLUNGSENTWICKLUNG	13
LANDSCHAFTSENTWICKLUNG	19
ÖKOLOGIE, RESSOURCEN UND NATURSCHUTZ	23
WIRTSCHAFT, SOZIALES UND KULTURELLES	29
VERKEHR	33
ENERGIE	35





EINLEITUNG

*Alpine Raumordnung umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften wie auch Unternehmen, Verbände und Privatpersonen, die die vorausschauende Gestaltung des Alpenraumes unter Berücksichtigung regionaler, nationaler wie internationaler Zielsetzungen zum Gegenstand haben.*¹

Das **Übereinkommen zum Schutz der Alpen** (Alpenkonvention) und ihre acht Durchführungsprotokolle beinhalten zahlreiche raumplanungsrelevante Vorgaben, die in der Raumplanungspraxis zu berücksichtigen sind. Als übergeordnetes Ziel für die Raumplanung wird eine sparsame und rationelle Nutzung sowie eine gesunde, harmonische Entwicklung des Gesamttraums durch umfassende Klärung und Abwägung der Nutzungsansprüche festgelegt.

Der vorliegende **Leitfaden hat zum Ziel**, Gemeinden, Landesbehörden, Planer:innen und Amtssachverständigen bei der Identifizierung und Berücksichtigung der relevanten Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle zu unterstützen. Die im Leitfaden enthaltenen **Kriterien und Beispiele** dienen als Orientierungshilfe bei der Abwägung von Raumplanungsentscheidungen, verweisen aber auch auf direkte Verpflichtungen aus der Alpenkonvention, die in den Entscheidungen zu berücksichtigen sind. Damit wird das Potenzial ersichtlich, wie die Berücksichtigung der über die Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze der Länder (ROG) hinausgehenden Bestimmungen, nachhaltige raumwirksame Entscheidungen unterstützen können.

Die Arbeiten zu dem Leitfaden bauen auf bereits vorhandene Publikationen und Umsetzungsinitiativen auf. Das Land Steiermark hat im Jahr 2012 den **Leitfaden „Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung“**² veröffentlicht, in dem die Vorgaben in eine Checkliste für die Strategische Umweltprüfung eingearbeitet wurden. Diese Checkliste und die Praxiserfahrung aus 12 Jahren Anwendung bildeten eine wertvolle Grundlage für die Weiterentwicklung im Rahmen dieser Publikation. Im Jahr 2022 befasste sich CIPRA Österreich im Handbuch

„Alpine Raumordnung – Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpenen Raum“³ gemeinsam mit Raumplanungsexpert:innen eingehend mit dem Ziel des Österreichischen Regierungsprogramms 2020–2024, sich für ein gebietskörperschaften- und sektorenübergreifendes Raumentwicklungskonzept für alpine Raumordnung einzusetzen. Darin wurden die für die Alpen spezifischen raumplanerischen Herausforderungen und Chancen erläutert sowie Überlegungen angestellt, wie und ob ein Raumentwicklungskonzept für alpine Raumordnung umgesetzt werden könne.

Für die **Entwicklung des Leitfadens** wurden im ersten Schritt sämtliche raumplanungsrelevante Bestimmungen aus den acht Protokollen ermittelt und anschließend den Bestimmungen der ROG der Länder gegenübergestellt, um besonders jene Vorgaben ausfindig zu machen, die keine oder nur eine teilweise Deckung in den Landesgesetzen finden. Diese Vorarbeiten bildeten die Grundlage für einen ersten Workshop, zu dem Vertreter:innen der Raumplanungsabteilungen der Länder eingeladen wurden, um die ersten Erkenntnisse auf ihre Praxisrelevanz hin zu überprüfen. Im Rahmen eines zweiten Workshops wurde mit Vertreter:innen von Raumplanungsbehörden und Planungsexpert:innen der Entwurf des Leitfadens diskutiert und Kriterien und Beispiele für einzelne Vorgaben gesammelt. An dieser Stelle möchten wir uns herzlich bei allen Teilnehmer:innen für die Mitwirkung bedanken.

Für eine bessere Lesbarkeit und Übersicht wurden die Vorgaben aus der Rahmenkonvention und den Protokollen der Alpenkonvention **in sieben Themenbereiche** gegliedert und die Kapitel in eine **einheitliche Struktur** gegossen. Zu den einzelnen relevanten Vorgaben gibt es jeweils einen allgemeinen Appell begleitet von Kriterien zur Bewertung raumplanerischer Maßnahmen und Beispielen, wie diese erfüllt werden können.

¹ CIPRA Österreich (2022): Alpine Raumordnung. Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpenen Raum.

² Land Steiermark (2012): Leitfaden Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung. Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Graz.

³ CIPRA Österreich (2022).

ALPENKONVENTION – EINE NACHHALTIGE VISION FÜR DEN ALPENRAUM

Die Alpenkonvention ist ein **internationales Abkommen zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums**, das 1991 von den acht Alpenstaaten und der Europäischen Union unterzeichnet wurde. Ihr Ziel ist es, den ökologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Wert der Alpen zu bewahren und den Lebensraum für die Menschen und die Natur zu erhalten. Im Bereich der Raumplanung bildet die Alpenkonvention eine Grundlage für eine koordinierte und nachhaltige Entwicklung des Alpenraums, bei der eine gebietskörperschaften- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit gefordert wird. Insgesamt gibt es **acht Durchführungsprotokolle** (Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenschutz, Verkehr, Tourismus, Bergwald, Berglandwirtschaft, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Energie), die verschiedene für die Raumplanung relevante Bestimmungen enthalten. Das Protokoll „Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung“ enthält ausdrückliche Regelungen zur nachhaltigen Nutzung von Flächen, zur Vermeidung von Zersiedelung und zur Erhaltung der landschaftlichen Vielfalt.

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle wurden von Österreich ratifiziert und ins nationale Recht übernommen. Die Protokolle wurden ohne Erfüllungsvorbehalt vom Nationalrat beschlossen, weswegen für die Bestimmungen der Protokolle die Vermutung der unmittelbaren Anwendbarkeit gilt. Die Vorgaben sind somit **rechtsverbindliche Bestimmungen des nationalen Rechts**, die von den Behörden und Gerichten anzuwenden sind.

In der **Umsetzung und Anwendung der Alpenkonvention** haben sich seit Inkrafttreten **Herausforderungen** gezeigt, die besonders auf teilweise komplexe und auch vage Formulierungen zurückzuführen sind. Die Tatsache, dass es sich bei den Protokollen um unmittelbar anwendbare völkerrechtliche Verträge handelt und gemischte Abkommen aufgrund der Ratifizierung durch die EU darstellen, hat ihren Teil zu Berührungspunkten beigetragen. Die Protokolle enthalten überwiegend Zielnormen und keine Konditionalnormen. Bei Konditionalnormen handelt es sich um Bestimmungen, die bei Erfüllung bestimmter Tatbestandsmerkmale eine klare Rechtsfolge verlangen. Es fehlen den Bestimmun-

gen auch weitgehend konkrete Indikatoren oder Kriterien, was ihre Anwendung herausfordernd macht, da diese in der Entscheidungsfindung sehr wohl zu berücksichtigen sind. Als Folge haben die Alpenkonvention und ihre Protokolle geringen Einfluss auf einzelne lokale Planungsentscheidungen, wie etwa bei Flächenwidmungen oder strategischen räumlichen Entwicklungen.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist hervorzuheben, dass die **Protokolle** zu einem beträchtlichen Teil **direkt verpflichtende⁴ oder unmittelbar anwendbare⁵ Bestimmungen** enthalten. Sie sind somit gemeinsam mit den Bestimmungen der jeweils anzuwendenden Materiengesetze zu lesen. Der Vergleich der ROG der Länder und der Protokollbestimmungen hat auch gezeigt, dass die **Vorgaben der Alpenkonvention teilweise über den Regelungsgehalt der ROG hinausgehen**. Eine fehlende Anwendung einer solchen Bestimmung kann den jeweiligen Rechtsakt mit Rechtswidrigkeit belasten.

Die zahlreichen **Zielbestimmungen sind insbesondere in den Abwägungsprozessen mitzubersichtigen**. Diese eignen sich aber auch, um entsprechend nachhaltigere Planungsentscheidungen zu treffen, die eventuell rein über das jeweilige ROG nicht möglich wären.

Der **Anwendungsbereich der Alpenkonvention** ist gemeindescharf abgegrenzt. Während die Bundesländer Kärnten, Tirol und Vorarlberg zur Gänze im Anwendungsbereich liegen, befinden sich die Bundesländer Salzburg, Steiermark, Oberösterreich, Niederösterreich und das Burgenland (zu einem sehr kleinen Anteil) im Anwendungsbereich. Das Bundesland Wien hat als einziges Bundesland keinen Anteil am Alpenkonventionsperimeter.⁶

4 Direkte Verpflichtung: Bestimmung, die nicht zwingend eine Rechtswirkung entfalten, sondern ein hoheitliches Handeln – auch im Bereich der schlichten Hoheitsverwaltung – unmittelbar bestimmt.

5 Unmittelbare Anwendbarkeit: Eine Bestimmung eines Staatsvertrages ist dann unmittelbar anwendbar, wenn sie sich an die Rechtsunterworfenen oder an die Vollzugsorgane des Staates richtet, wenn sie also unmittelbare Grundlage für einen generellen oder individuellen Verwaltungsakt oder ein Urteil sein kann. (VfGH 30.11.1990; 12558, Punkt II B 2. b); 12.12.1987, 11585; 03.01.1990, 12281).

6 Eine Liste der Gemeinden im Anwendungsbereich der Alpenkonvention befindet sich in VADEMECUM Alpenkonvention, Hrsg: CIPRA Österreich (2019).

ZENTRALE VORGABEN DER ALPENKONVENTION FÜR DIE RAUMPLANUNG

Raumplanung und Raumordnung sind in Österreich **Querschnittsmaterie**. Die Gesetzgebung und Vollziehung wird grundsätzlich den Ländern zugewiesen, wobei Fachmaterien des Bundes diese Kompetenz durchbrechen und Gemeinden die örtliche Raumplanung im eigenen Wirkungsbereich vollziehen. Die Umsetzung planerischer Vorgaben bzgl. Flächennutzung und Bebauung erfolgt über das jeweilige Baurecht der Länder.⁷

Aus den unterschiedlichen Alpenkonventionsprotokollen lassen sich **allgemeine Zielsetzungen und Vorgaben** für die räumliche Entwicklung und damit die Raumplanung ableiten:⁸

- Die Entwicklung im Alpenraum hat nachhaltig und ressourcenschonend zu erfolgen. Der **Schutz und Erhalt** der Einzigartigkeit alpiner Ökosysteme, von Kulturlandschaften aber auch der Lebensweisen ist ein Kernanliegen.
- Die Ziele der Alpenkonventionsprotokolle stehen gleichwertig nebeneinander. Es kann damit zu **Zielkonflikten** kommen, denen – da es keine Vorgaben zur Lösung solcher Konflikte gibt – in Planungsentscheidungen durch Abwägung zu begegnen ist.
- **Natürliche Ressourcen** sind wertvoll und endlich. Mit ihnen ist grundsätzlich sparsam umzugehen. Die Inanspruchnahme von Boden für Siedlungszwecke und Infrastruktur ist wo möglich zu vermeiden.
- **Siedlungsentwicklung** ist an bestehenden Infrastrukturen zu orientieren und hat grundsätzlich nach innen sowie allgemein angepasst an die landschaftliche und bauliche Qualität zu erfolgen.
- Die **Energiewende** wird durch die Alpenkonvention und ihre Protokolle grundsätzlich unterstützt. Es gilt aber das Prinzip, dass die Reduktion des Energiebedarfs und die Optimierung bestehender Anlagen (Effizienz) prioritär gegenüber einem Neubau von Anlagen zu erfolgen hat.

- Für die „Raumplanung und nachhaltige Entwicklungen“ gilt das Grundprinzip der rechtzeitigen **Harmonisierung wirtschaftlicher Interessen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes**.⁹

Die einzelnen Protokolle der Alpenkonvention liefern neben den Zielsetzungen und Vorgaben auch eine zusätzliche Argumentationsbasis in Planungsentscheidungen, um diese im Sinne einer nachhaltigen Entwicklungsperspektive für den Alpenraum zu treffen.

Eine letzte Vorgabe, die angesichts der Raumplanung und Raumordnung als Querschnittsmaterie auch eine logische Schlussfolgerung darstellt, ist die **Abstimmung der sektoralen Politiken** zur Erhaltung der Umwelt und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen, womit besonders eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit gefragt ist.

⁷ Kanonier/Schindelegger (2018): Kompetenzverteilung und Planungsebenen.

⁸ Zu Fragen der Anwendung und Auslegung des Protokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ wird empfohlen: Essl/Schmid (Hrsg) Schriftenreihe zur Alpenkonvention Band 2 (2018) Das Protokoll „Raumplanung nachhaltige Entwicklung“, Verlag Österreich.

⁹ Vgl. Art 3 RPL Protokoll „Berücksichtigung der Umweltschutzkriterien in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung; ergänzend BMLFUW (2007) Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung, 62.



GENERELLE PRINZIPIEN

Die Raumplanung und Raumordnung in Österreich ist eine **Querschnittsmaterie**, die **durch das Bau-recht vollzogen** wird.¹⁰ Sie gilt also nicht als eine eigene Verwaltungsmaterie, wie etwa das Wasser-, Forst- oder Naturschutzrecht. Die Steuerung der räumlichen Entwicklung erfolgt in erster Linie über Pläne und Programme auf örtlicher und über-örtlicher Ebene. Durch die hoheitlichen Raumplanungsinstrumente werden zulässige Nutzungen im Raum aufeinander abgestimmt und es kann die bauliche Entwicklung im Detail festgelegt werden. Dabei kommt zumeist das Prinzip der **Negativplanung** zur Anwendung: Entwicklungsmöglichkeiten werden durch Planungsinstrumente eingeräumt, gleichzeitig besteht keine Verpflichtung, diese innert einer gewissen Zeit auch tatsächlich auszunutzen.¹¹ Dem steht die **Positivplanung** gegenüber, die eine Realisierung konkret vorsieht.¹²

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle enthalten viele Zielsetzungen und Maßnahmen, die für die Raumplanung relevant sind. Zumeist sind die Formulierungen aber so allgemein gehalten, dass eine Spezifizierung über Planungsprozesse und -instrumente erforderlich ist. Es gibt hier einige allgemeine Entwicklungsvorgaben und -prinzipien, die für die Raumplanung wesentlich sind.¹³

BESONDERE ERFORDERNISSE DES ALPENRAUMS UND NATÜRLICHE ERSCHWERNISSE BERÜCKSICHTIGEN

Die Alpenkonvention versteht den Alpenraum als einen Raum, der **geographisch, ökologisch, wirtschaftlich und sozial** wesentliche **Unterschiede zu den umliegenden Gebieten** aufweist. Dementsprechend wird die Berücksichtigung besonderer Erfordernisse und natürlicher Erschwernisse, die sich aus den Besonderheiten ergeben, festgelegt. Allerdings definieren weder Rahmenkonvention noch Protokolle, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist.

Aus einer planerischen Perspektive sind z. B. folgende Aspekte wesentlich:¹⁴

- **Siedlung:** begrenzter Dauersiedlungsraum, Nutzungskonflikte durch knappe Flächenressourcen,
- **Wirtschaft:** Bergbautradition und Erbe der Industrialisierung, Fokus auf einzelne Wirtschaftszweige (insb. Tourismus), Berglandwirtschaft,
- **Ökologie:** umfangreiche naturnahe Flächen und Naturschutzflächen, Bergwald als passive Schutzinfrastruktur,
- **Soziales/kulturelles:** einzigartige Kulturlandschaften und Kulturpraktiken, starke Baukultur, sprachliche Besonderheit und lokale Identität,
- **Mobilität:** hohe Kosten für Betrieb und Erhalt der Infrastruktur.

Besondere Erfordernisse und Erschwernisse unterscheiden sich je nach Planungsregion und werden in der Raumplanung grundsätzlich über die Grundlagenforschung erhoben, die alle für eine Planungsentscheidung relevanten Aspekte zu erfassen hat, aber für die – sofern auf Landesebene nicht explizit festgelegt – keine formalen Erfordernisse bestehen.¹⁵ Die Raumplanungsgesetze enthalten daher nur implizite Vorgaben zur Erhebung der Besonderheiten von Planungsräumen.

APPELL

Für raumplanerische Entscheidungen sind die Besonderheiten (Qualitäten, Limitationen, Abhängigkeiten etc.) des Planungsraums zu erheben und in planerische Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen.

KRITERIEN

- Keine spezifischen Umsetzungskriterien vorhanden.
- Grundsätzliche Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen gegeben – ja/nein.

BEISPIEL

Die besonderen Erfordernisse und natürlichen Erschwernisse von einzelnen Räumen werden vor allem auf überörtlicher Ebene in Entwicklungskonzepten aufgenommen. Das **Raumbild Vorarlberg 2030** weist zum Beispiel sechs Raumtypen (Ballungsraum, Freiräume in den Ballungsräumen, ländlicher Raum, Kulturlandschaft, alpines Tourismuskerngebiet, naturnahe, wenig erschlossene

¹⁰ Lienbacher (2018): Raumordnungsrecht.

¹¹ Berka (1996): Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Kanonier (1998): Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raumordnungsrecht.

¹² Kleewein (2003): Vertragsraumordnung, 37-45.

¹³ Vgl. Giese in Essl/Schmid (Hrsg) Band 2: Zielbestimmungen im Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, 31 ff.

¹⁴ z. B. Bätzing (2015): Die Alpen: Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft.

¹⁵ Pernthaler/Fend (1989): Kommunales Raumordnungsrecht.

alpine Landschaftsräume) aus, für die unterschiedliche Prioritäten für die weitere Entwicklung formuliert werden.¹⁶ Raumtypen werden in den Bundesländern mitunter auch verbindlich festgelegt. In der Steiermark werden in den **regionalen Entwicklungsprogrammen (REP)** sogenannte Teilräume definiert, die in weiterer Folge Rechtswirkung für die örtliche Raumplanung entfalten.

Besondere Erfordernisse und natürliche Erschwerisse können somit ohne Probleme im Kontext der Grundlagenforschung bei einzelnen Planungsentscheidungen berücksichtigt werden und sind in vielen Bundesländern bereits in überörtlichen Konzepten, Plänen und Programmen aufgenommen.

BERÜCKSICHTIGUNG DER ALPENKONVENTIONSPROTOKOLLE IN DER RAUMPLANUNG

Die **Alpenkonventionsprotokolle** sind in Österreich aufgrund der Ratifizierung **unmittelbar rechtsverbindlich**.¹⁷ Es ist nicht erforderlich, die Berücksichtigungspflicht gesondert in die Raumplanungsgesetze aufzunehmen, da die Protokollinhalte aufgrund der Ratifizierung wie ein einfaches Bundes- oder Landesgesetz mitanzuwenden sind. Als einziges Bundesland hat die Steiermark im ROG einen expliziten Verweis zur Alpenkonvention im Zusammenhang mit der Verpflichtung zu strategischen Umweltprüfungen aufgenommen.¹⁸

APPELL

Die Inhalte der Alpenvereinsprotokolle sind in raumplanerischen Entscheidungsprozessen jedenfalls zu berücksichtigen.

KRITERIEN

- Keine spezifischen Umsetzungskriterien vorhanden.
- Grundsätzliche Prüfung ob einzelne Protokollinhalte relevant sind – ja/nein/nicht relevant.

NACHHALTIGE UND AUSGEWOGENE ENTWICKLUNG

Die Alpenkonventionsprotokolle propagieren eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung und forcieren Entwicklungsprinzipien, die auch in der Raumplanung zentral sind. In den meisten Pla-

nungsgesetzen der Länder (außer aktuell in Ktn und OÖ) findet sich die nachhaltige Entwicklung explizit in den gesetzlichen Zielkatalogen. Eine Operationalisierung einer nachhaltigen Entwicklung ist aber nicht ohne weiteres möglich und im jeweiligen räumlichen Kontext zu betrachten. Klare Vorgabe der Alpenkonventionsprotokolle ist, dass keine der drei Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung eine unverhältnismäßige Priorisierung erfahren darf. Eine wirtschaftliche Entwicklung mit signifikanten Nachteilen für die Ökologie und den Naturraum oder auch die sozialen Verhältnisse widerspricht den Alpenkonventionsprotokollen, wie den Entwicklungsgrundsätzen und -zielen in den jeweiligen Raumplanungsgesetzen.

APPELL

Raumplanerische Entscheidungen haben eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung anzustreben.

KRITERIEN

- Grundsätzliche Prüfung, ob mit der Entscheidung eine nachhaltige Entwicklung unterstützt oder unterlaufen wird – ja/nein.
- Kriterien für eine nachhaltige Entwicklung sind allgemein gehalten (wirtschaftlich effizient, sozial gerecht, ökologisch tragfähig) und nur im jeweiligen räumlichen Kontext (regional, lokal) festlegbar.

ABSTIMMUNGEN VON PLANUNGEN MIT ANDEREN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

Dieses Planungsprinzip/-erfordernis ist in allen Planungsgesetzen der Bundesländer enthalten. Je nach Planungsgegenstand und -region sind Nachbargemeinden, -regionen, -staaten zu informieren bzw. zu konsultieren. Es besteht hier in erster Linie eine **Informationspflicht**. Eine aktive Teilnahme in Entscheidungsprozesse ist demnach nicht vorgesehen.

APPELL

Raumplanerische Entscheidungen, die Auswirkungen auf angrenzende Gebietskörperschaften haben, sind mit diesen abzustimmen.

KRITERIEN

- Prüfung, ob Planung Potenzial hat, um direkte oder indirekte Effekte auf Bereiche anderer Gebietskörperschaften zu entwickeln – ja/nein.
- Information und, sofern erforderlich, informelle Abstimmung und Integration in Entscheidungsfindung.

¹⁶ Land Vorarlberg (2017): Wenig erschlossene Landschaftsräume, Inventar Weißzone.

¹⁷ Schmid (2019): Alpenkonvention und Landwirtschaft.

¹⁸ § 4 Abs. 5 Stmk ROG 2010 idF LGBl Nr. 73/2023.

BEISPIEL

Die grenzüberschreitende Abstimmung im Hinblick auf die räumliche Entwicklung erfolgt zum Beispiel mittels der Teilnahme von insgesamt 23 Schweizer und Vorarlberger Gemeinden im **Agglomerationsprogramm Rheintal**. Für die grenzüberschreitende Koordination wurde ein Verein gegründet und entsprechende Statuten wurden formuliert.¹⁹ So kann eine Abstimmung der räumlichen Entwicklung frühzeitig und im Interesse beider Nachbarländer und der Gemeinden am Alpenrhein erfolgen.

REGELMÄSSIGE ÜBERPRÜFUNG UND AKTUALISIERUNG

Pläne und Programme in der Raumplanung sind auf einen sogenannten **Planungszeitraum** ausgelegt. Dieser reicht zumeist von fünf bis zu 15 Jahren. Pläne und Programme sind entweder periodisch oder bei begründetem Bedarf zu überprüfen und zu aktualisieren. Rein anlassbezogene und kleinteilige Änderungen sind zwar üblich, stehen aber mitunter in einem Konflikt zum Prinzip der Bestandskraft der Pläne.²⁰ Pläne und Programme sind auf Basis der jeweiligen planungsrechtlichen Vorgaben in allen Bundesländern jedenfalls regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren.

APPELL

Raumplanerische Pläne und Programme sind regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren.

KRITERIEN

- Gesetzliche Vorgabe zur Überprüfung und Aktualisierung (periodisch oder spezifischer Anlass) – ja/nein.

BEISPIEL

Ein Beispiel für die regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung von relevanten Programmen ist das Tiroler Seilbahn- und Skigebietsprogramm. 1992 beschloss die Tiroler Landesregierung die **Seilbahngrundsätze des Landes Tirol** mit der Festlegung der Grenzen der Schigebiete in den Tourismusintensivgebieten. Diese waren rechtlich nicht verbindlich, wurden aber bei naturschutzrechtlichen Verfahren als Beurteilungsgrundlage herangezogen.²¹ 2005 wurde dann basierend auf den Seilbahngrundsätzen das **Tiroler Seilbahn- und Skigebietsprogramm** als Verordnung erlassen. Im Jahr 2018 und 2024 erfolgte dann jeweils eine Novellierung mit Wiederverlautbarung. Basis für die Überarbeitungen waren entsprechende Evaluierungen.²²

VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Besondere Erfordernisse des Alpenraums und natürliche Erschwernisse berücksichtigen	In den Raumplanungsgesetzen nur implizit umgesetzt. Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen über die Grundlagenforschung.	Art 1 lit a & h RPL Protokoll
Alpenkonventionsprotokolle sind in der Raumplanung zu berücksichtigen	Abstimmung auf örtlicher Ebene bei Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen generell etabliert. Im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz expliziter Hinweis auf die Berücksichtigungspflicht.	Art 8 Abs 1 RPL Protokoll
Die räumliche Entwicklung hat nachhaltig und ausgewogen zu erfolgen	In den Zielkatalogen der Planungsgesetze überwiegend als grundsätzliches Prinzip der Entwicklung etabliert.	Art 3 lit b BLW Protokoll
Planungen sind mit angrenzenden Gebietskörperschaften und Nachbarstaaten abzustimmen	Abstimmung auf örtl. Ebene bei EK und FWPs generell etabliert.	Art 8 Abs 3 RPL Protokoll
Pläne und Programme sind regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren	Überprüfungs-/Anpassungspflicht generell etabliert.	Art 8 Abs 4 RPL Protokoll

19 Online: <https://agglomeration-rheintal.org>, 05.11.2024.

20 Kleewein (2024). VfSlg. 11.990/1989, 17.015/2003.

21 Rauter (2003): Tourismus, alpine Erschließungen und Raumplanung in Tirol – die Geschichte einer wechselvollen Beziehung, 125.

22 Land Tirol (2023): Evaluierungsbericht des Tiroler Seilbahn- und Skigebietsprogramms.



SIEDLUNGSENTWICKLUNG

Die **Steuerung der Siedlungsentwicklung** kann als **Kernaufgabe der Raumplanung** bezeichnet werden, wobei viele Aspekte (Neuerschließung, bauliche Gestaltung, Entwicklung von Brachen etc.) über die existierenden hoheitlichen Planungsinstrumente adressiert werden können. Siedlungsentwicklung findet heute de facto kaum auf bisher komplett unbebauten Flächen wie auf einem Reißbrett statt. Vielmehr wird die bestehende **bauliche Struktur erweitert und angepasst**. Die Berggebiete weisen hier spezielle Voraussetzungen auf.

Die Siedlungsentwicklung in den Alpen war seit jeher durch die topographischen Voraussetzungen, limitierte Ressourcen und die Lage an Handels- und Verkehrsachsen geprägt. So entstanden baukulturell **wertvolle städtische**, aber auch **dörfliche Ensembles**, die alle die sorgsame Inanspruchnahme von Boden gemein haben.

Alte Siedlungsstrukturen sind im Kern oft noch erhalten, gleichzeitig stark überformt. Siedlungsentwicklung fand und findet vor allem im Außenbereich für verschiedene Nutzungserfordernisse (Wohnen, Gewerbe, Industrie) mit der Folge signifikanter Umweltauswirkungen statt.

Für die Siedlungsentwicklung finden sich in den Alpenkonventionsprotokollen verschiedene Zielsetzungen und Maßnahmen, die für Planungsentscheidungen von Bedeutung sind.

SCHUTZ VOR NATURGEFAHREN

Naturgefahren bestimmen seit jeher die Siedlungsentwicklung im Alpenraum. Vor allem **Hochwasser, Lawinen, Murgänge, Rutschungen und Steinschlag beschränken** einerseits die **potenzielle Siedlungsfläche** und bedrohen andererseits existierende Siedlungen. Die Planungsgesetze der Bundesländer beinhalten allesamt Regelungen zur fehlenden Baulandeignung bei signifikanter Gefährdung von Flächen.²³ Die Regelungen sind je nach Bundesland unterschiedlich stark ausdifferenziert und insgesamt sehr komplex. So existieren für fluviale Hochwässer, Lawinen und Wildbäche Gefahrenzonenpläne auf Basis von Bemessungsergebnissen, die eine Freihaltung bzw. die Umsetzung von Maßnahmen für stark gefährdete Bereiche begründbar machen und gleichzeitig Flächen aus-

weisen, die trotz einer Gefährdung unter gewissen Voraussetzungen erschlossen und bebaut werden können. Für Gefahrenprozesse, wie etwa Hitzeereignisse oder Steinschlag, werden zumeist individuelle Gutachten benötigt.

Allgemein gilt, dass den Protokollvorgaben in der Raumplanung durch die bestehenden weitgehend umfangreichen Regelungen entsprochen wird und sofern **Beurteilungsgrundlagen zu Naturgefahren** vorliegen, diese **für Planungsentscheidungen** berücksichtigt werden müssen.

Zentrale Herausforderungen für die Berücksichtigung von Naturgefahren in der Siedlungsentwicklung sind einerseits **klimawandelbedingte Veränderungen** bei Ereignissen (Häufigkeit, Intensität) und andererseits der **Umgang mit Restrisiko** (Ereignisse größer als die Bemessungsergebnisse, unerwartete Ereignisse, Verkettung von Ereignissen). Siedlungsentwicklung hat nicht nur die aktuelle Gefährdung, sondern im Sinne der Alpenkonvention auch dynamische Veränderungen zu berücksichtigen.

APPELL

Siedlungen sind so zu planen und weiterzuentwickeln, dass die potenzielle Gefährdung durch Naturgefahren (aktuell sowie unter Berücksichtigung der klimatischen Veränderungen) so gering wie möglich gehalten wird.

KRITERIEN

- Detaillierte Kriterien ergeben sich aus den jeweiligen Regelungen in den Raumplanungs- und Baugesetzen der Länder sowie der etablierten Praxis.
- Restrisiko ist für einzelne Gefahrenprozesse bei Planungsprozessen zu berücksichtigen.
- Klimawandelbedingte Veränderungen, die abgeschätzt werden können, sind bei Planungsprozessen zu berücksichtigen.

BEISPIEL

Der Schutz vor Naturgefahren ist weitgehend über konditionale Normen in den Raumplanungsgesetzen etabliert. Das Land Steiermark hat als einziges Bundesland bereits 2005 ein weiterführendes **Sachprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume**²⁴ erlassen, um hier einen praktischen Leitfaden für die Planungspraxis zur Verfügung zu stellen.

²³ Schindelegger (2012): Bauland in Gefährdungsbereichen. ÖROK (2005): Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung.

²⁴ Stmk LGBl. Nr. 117/2005.

2024 folgte ein Entwicklungsprogramm zum Umgang mit wasserbedingten Gefahren und Lawinen.²⁵ Dieses dient zur Ergänzung des Sachprogramms, da sich die Beurteilungsgrundlagen v. a. für wasserbedingte Gefahren in den letzten beiden Jahrzehnten verbessert haben.

UMWELT-/LANDSCHAFTSGERECHTE ENTWICKLUNG VON BAUTEN

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle unterstreichen wichtige Aspekte für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Dabei sind lokale Ressourcen und eine Berücksichtigung der landschaftlichen Qualitäten ein wiederkehrendes Thema.

Die umwelt- und landschaftsgerechte Errichtung von Bauten ist nicht unmittelbar in die Planungsgesetze der Länder integriert, mit den Instrumenten der Raumplanung lässt sich aber vor allem die **Gestaltung von Neu-/Zu-/Umbauten** beeinflussen. Für gestalterische Fragen bei geschützten Gebäuden, Zonen oder Ensembles sind die Bestimmungen der Stadt- und Ortsbildschutzgesetze anzuwenden.

Für die allgemeine landschaftssensible bauliche Entwicklung ist es auf **kommunaler Ebene** möglich, je nach Ermächtigung **Richtlinien oder spezifische Verordnungen** zu erlassen. Schutz sowie Entwicklung der Kulturlandschaft können in die strategische Entwicklungsplanung aufgenommen werden. Es liegt daher in erster Linie an den Gemeinden selbst, sich Ziele für die umwelt- und landschaftsgerechte Entwicklung von Bauten zu setzen.

Es fehlt bisher gemeinhin aber an einer **Objektivierung des Orts- und Landschaftsbildes**. Es gibt in keinem Bundesland eine flächendeckende Untersuchung oder Typologisierung des Orts- und Landschaftsbildes. Damit ist auch nicht klar, was bei Einfügegeboten als Referenzbestand heranzuziehen ist und somit das Maß für eine landschaftsgerechte Entwicklung sein kann. Das führt zur Notwendigkeit einer Beurteilung im Einzelfall. Im Sinne der Alpenkonventionsprotokolle wäre aber genau eine solche umwelt- und landschaftsgerechte Siedlungsentwicklung eine verbindliche Vorgabe.

APPELL

Bei der Errichtung von Gebäuden sind die Besonderheiten der landschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

KRITERIEN

- Neu-/Zu-/Umbauten von Gebäuden haben sich an der Ortsüblichkeit und der (Kultur)Landschaft zu orientieren. Dafür ist im jeweiligen Kontext ein Bezug zur baulichen und landschaftlichen Qualität herzustellen und eine negative Entwicklung zu vermeiden.

BEISPIEL

Vor allem in historischen Ensembles, die zumeist auch eine geringe Entwicklungsdynamik und damit Überformung des historischen Baubestands aufweisen, kommen die Ortsbildschutzgesetze der Länder zur Anwendung. Das **Ortsbild in Pürgg-Trautenfels** wurde zum Beispiel 1985 unter Schutz gestellt.²⁶ Das Schutzgebiet umfasste damals bereits Neubauzonen, damit bei Neubauten eine Anpassung des Erscheinungsbildes an den historischen Baubestand erfolgt.

HAUSHÄLTERISCHE ABGRENZUNG VON SIEDLUNGSGEBIETEN UND MASSNAHMEN ZUR TATSÄCHLICHEN BEBAUUNG

Der haushälterische Umgang mit der Ressource Boden und der Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten, um die tatsächliche Bebauung sicherzustellen, ist **in allen Planungsgesetzen etabliert**. Es gibt aktuell **keine quantitativen Restriktionen** für die Flächeninanspruchnahme einer baulichen Entwicklung. Diese muss im Aufgabenbereich der örtlichen Raumplanung aber jedenfalls bedarfsorientiert erfolgen und ist in der Abwägung der Zielsetzungen zu beurteilen. Die Sicherstellung der Bebauung gewidmeter Flächen wurde in allen Bundesländern durch gesetzliche Novellierungen verbessert (Vertragsraumordnung, befristete Widmung, Bebauungspflicht).²⁷ Für die haushälterische Entwicklung von Siedlungsgebieten sind vor allem innenliegende Potenzialflächen heranzuziehen.

APPELL

Siedlungsgebiete sind vordringlich nach innen zu entwickeln und durch die Planungsbehörden sind Maßnahmen zur Sicherstellung der bestimmungsgemäßen Bebauung zu treffen.

²⁶ Stmk LGBl. Nr. 39/1985.

²⁷ Kanonier (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht.

²⁵ Stmk LGBl. Nr. 56/2024.

KRITERIEN

- Keine konkreten Kriterien aus den Alpenkonventionsprotokollen ableitbar. Damit ist die haushälterische Abgrenzung für den jeweiligen Planungsraum zu erheben und vorzunehmen (regional/lokal).

BEISPIEL

Die **Stadt Feldkirch** verfolgt bereits seit Vorliegen des ersten Räumlichen Entwicklungskonzepts (REK) im Jahr 1999 eine **restriktive Politik der Siedlungserweiterung**. Der äußere Siedlungsrand wird grundsätzlich gehalten und es sind nur kleinräumige Bauflächenabrundungen zulässig. Bei Umwidmungen wird zusätzlich die Anwendung der Vertragsraumordnung angestrebt.²⁸

ERHALTUNG INNERÖRTLICHER GRÜNFLÄCHEN UND NAHERHOLUNGSFLÄCHEN AM RAND

Die Erhaltung **innerörtlicher Grünflächen** und **siedlungsnaher Naherholungsflächen** ist in den Planungsgesetzen **nicht explizit verankert**. Grundsätzlich sind hier auch keine verpflichtenden Mindeststandards (Größe, Erreichbarkeit, Entfernungen) definiert. Es obliegt somit den Gemeinden, die erforderliche Ausstattung mit (Nah-)Erholungsgebieten abgestimmt auf ihren Bedarf festzulegen und sicherzustellen. Dafür können unterschiedliche Zugänge genutzt und kombiniert werden. Der Erhalt und die Nutzung von Naherholungsflächen können einerseits über den Ankauf (Gemeindeeigentum) oder die Sicherung von Nutzungsrechten (Pacht, Verbücherung von Reallasten) sowie andererseits über die Festlegung der zulässigen Nutzung mit den Instrumenten der überörtlichen und örtlichen Raumplanung erfolgen.

APPELL

Innerörtliche Grünflächen und Naherholungsflächen in Siedlungsnähe sind auf den Bedarf abgestimmt zu erhalten und deren Zugänglichkeit ist für die Bevölkerung sicherzustellen.

KRITERIEN

- Mindeststandards für die Versorgung der Bevölkerung sollten auf den räumlichen Kontext abgestimmt festgelegt werden. Ein Beispiel außerhalb des Anwendungsgebiets der Alpenkonvention: Die Stadt Wien hat im Zuge des Stadtentwicklungsprogramms (STEP) 2025 Standards der

Grün- und Freiraumversorgung definiert. Diese legen für Nachbarschaften, Wohngebiete, Stadtteile, die Region konkrete Einzugsbereiche (Entfernung), die Mindestgröße sowie die erforderlichen m²/Einwohner:in fest.²⁹

- Kriterien für die Ausstattung mit Grün- und Freiflächen können auch verbindlich über die Festlegung von Grünflächenzahlen/-faktoren erfolgen. Dafür sind für Kommunen entsprechende Verordnungsermächtigungen erforderlich.
- Die Ausstattung und Erhaltung mit Grün- und Naherholungsflächen kann einen Zielkonflikt mit der durch die Alpenkonvention ebenso vorgesehenen Priorisierung der Innenentwicklung bedeuten. Die beiden Zielsetzungen sind daher eng abgestimmt zu verfolgen.

BEISPIELE

Zwar nicht mehr im Alpenkonventionsperimeter gelegen, aber unmittelbar angrenzend, verfügt die **Stadt Wien** mit dem **Grün- und Freiraumplan** über eine umfassende Grundlage für den Umgang mit Grün- und Naherholungsflächen in der Stadtentwicklung. Basierend auf der Gliederung in 12 Freiraumtypen im Stadtgebiet, werden konkrete Handlungsfelder und -prioritäten formuliert.³⁰

Grünflächenzahlen/-faktoren werden als adäquate Steuerungsinstrumente betrachtet, um die Grün- und Freiraumqualität in erster Linie im städtischen Kontext nicht nur zu erhalten, sondern auch zu verbessern. Die Stadt Salzburg hat hier bereits Vorstudien angestellt und wartet auf eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung. Die Stadt Graz hat 2023 eine Verordnung zur Grünflächenzahl erlassen.³¹

BEGRENZUNG DES ZWEITWOHNUNGSBAUS

Der Zweitwohnungsbau bzw. die Umnutzung von Bestandsgebäuden für den zeitweiligen Aufenthalt zu Erholungszwecken ist im gesamten Alpenraum eine Herausforderung.³² Auch in Österreich haben 20 % aller Wohnungen keine Hauptwohnsitzmeldung und stehen damit leer oder werden für unterschiedliche Zwecke nur zeitweilig genutzt (Arbeitszwecke, Ausbildung, Freizeit Zwecke).

28 Stadt Feldkirch (2019): REK Feldkirch, 16.

29 Stadt Wien (2015): Fachkonzept Grün und Freiraum, 84.

30 Stadt Wien (2015).

31 GZ: A17-109720/2023/0001.

32 Sonderegger (2014): Zweitwohnungen im Alpenraum.

Seit den 1990er Jahren haben einige **Bundesländer restriktive Regelungen für Zweitwohnungen** – freilich mit umfangreichen Ausnahmeregelungen – eingeführt und über die Jahre ausdifferenziert. In Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Kärnten bestehen mittlerweile sehr komplexe Regelungen. Oberösterreich und die Steiermark verfügen ebenfalls über etwas weniger differenzierte Vorgaben.³³

Generell gilt, dass neue Zweitwohnungen nur mehr unter besonderen Voraussetzungen errichtet werden können und das Planungsrecht mit dem Grundverkehrsrecht kombiniert wird, um den Vollzug zu ermöglichen.

Die Vorgabe aus den Alpenkonventionsprotokollen ist damit jedenfalls in allen betroffenen Bundesländern erfüllt, da eine Beschränkung stattfindet.

APPELL

Die Schaffung neuer Zweitwohnsitze ist zu begrenzen. Gibt es keine übergeordneten (regionalen, landesweiten) Regelungen, hat dies auf kommunaler Ebene zu erfolgen.

KRITERIEN

- In den meisten Bundesländern sind konkrete und ausdifferenzierte Regelungen vorhanden, die planungs-, bau-, abgaben- und grundverkehrsrechtliche Maßnahmen verschränken.
- Der Anteil an Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand ist auf ein „vertretbares Maß“ zu beschränken. Dieses Maß muss – wenn keine einheitlichen Vorgaben existieren – auf kommunaler Ebene ermittelt und festgesetzt werden.

AUSRICHTUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG AN INFRASTRUKTURACHSEN UND ANGRENZEND AN EXISTIERENDE BEBAUUNG

Die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an bestehenden Infrastrukturachsen und angrenzend an bestehende Bebauung ist mittlerweile in fast allen Planungsgesetzen explizit enthalten (außer im Bgld und in OÖ). Es handelt sich dabei aber ohnehin um ein **allgemein etabliertes Entwicklungsprinzip** in der Raumplanung. Die Realität von solitären Entwicklungen und der existierenden Zersiedelung zeigt aber, dass die Umsetzung dieses Prinzips bisher

nur bedingt erfolgreich war. Um den Druck von Entscheidungen im Einzelfall zu nehmen, werden mittlerweile in den örtlichen Entwicklungskonzepten klare Entwicklungsgrenzen sowie prioritäre Entwicklungsbereiche festgelegt. Damit erfolgt vor allem in den strategischen Instrumenten auf kommunaler Ebene eine Umsetzung der Vorgabe.

APPELL

Siedlungsentwicklung hat sich an bestehenden Infrastrukturachsen und der bereits bestehenden Bebauung zu orientieren. Damit soll eine Zersiedelung vermieden werden, während bestehende Infrastrukturen effizienter genutzt werden.

KRITERIEN

- Die Festlegung, welche Infrastrukturachsen für eine weitere Siedlungsentwicklung herangezogen werden, hat abgestimmt auf die räumlichen Gegebenheiten zu erfolgen. Keine allgemeinen Kriterien ableitbar.
- Nutzung der ÖV-Güteklassen-Analyse als Basis für die strategische Siedlungsentwicklung.³⁴
- Festlegung von Entwicklungsachsen in überörtlichen strategischen Konzepten und Plänen.

PRÜFUNG VON DIREKTEN UND INDIREKTEN AUSWIRKUNGEN VON PROJEKTEN

In der Raumplanung sind nicht bauliche Projekte Gegenstand der Planung, sondern die strategische räumliche Entwicklung und konkrete Nutzungsplanung. Projekte mit erwartbaren erheblichen Umweltauswirkungen sind grundsätzlich über die Prüfpflicht entsprechend des UVP-G³⁵ erfasst.

Pläne und Programme sind auf Basis der durch die Bundesländer in Landesrecht umgesetzten SUP-RL³⁶ einer **strategische Umweltprüfung** zu unterziehen sofern erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen oder erwartbar sind.³⁷

Es besteht somit in allen Bundesländern ein differenzierter Mechanismus, der sicherstellt, dass langfristig verbindliche raumplanerische Pläne und Programme im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen geprüft werden.

33 Kanonier, Schindelegger, ÖROK (2022): Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich.

34 ÖROK (2024): ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2024.

35 StF BGBl Nr. 697/1993 idF 26/2023.

36 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

37 Vgl. Ennöckl in Essl/Schmid (Hrsg) Band 2: Raumverträglichkeitsprüfung im nationalen Recht und im Alpenkonventionsrecht, 49 ff.

APPELL

Die direkten und indirekten Auswirkungen von Planungen (Pläne, Programme) sind zu prüfen und die Ergebnisse bei Entscheidungen zu berücksichtigen.

KRITERIEN

- Kriterien (Erheblichkeit, Schwellenwerte) für die Prüfungsverpflichtung sowie Bestandteile der Prüfung sind in allen Bundesländern gegeben.

BEISPIEL

Die SUP-RL wurde in allen Bundesländern im Kontext der Raumplanung umgesetzt. Der steiermärkische **Leitfaden Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung**³⁸ verknüpft die Prüfung der Vorgaben der Alpenkonventionsprotokolle mit dem Screening zur SUP und darin mit der Umwelt-erheblichkeitsprüfung. Für die einfache Handhabung existiert eine Checkliste, mithilfe derer die Erforderlichkeit einer Umweltprüfung aus Sicht der Alpenkonvention eruiert werden kann.

WEITERE RELEVANTE ZIELE UND MASSNAHMEN

SCHUTZWIRKUNG DES WALDES VORRANGSTELLUNG EINRÄUMEN

Die Raumplanung hat keine Möglichkeit mit ihren Instrumenten Einfluss auf die Erhaltung und Entwicklung von Waldflächen zu nehmen. Im Alpenraum stellt der **Schutzwald** aber die größte **passive Schutzinfrastruktur** dar, die zwingend erforderlich ist, um eine Besiedelung überhaupt zu gewährleisten. Dementsprechend ist die Raumplanung angehalten, die Bedeutung von Waldflächen zu berücksichtigen und über andere anthropogene Nutzungen zu priorisieren.

VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Schutz vor Naturgefahren	Naturgefahren sind in allen Raumplanungsgesetzen verankert und sehen eine Prüfung der Eignung von Entwicklungsflächen bzw. eine angepasste Bebauung vor.	Art 3 lit f RPL Protokoll, Art 1 Abs. 3-5 BS Protokoll
Umwelt-/landschaftsgerechte Entwicklung von Bauten	In Raumplanungsgesetzen nicht verankert.	Art 3 lit g RPL Protokoll
Haushälterische Abgrenzung von Siedlungsgebieten und Maßnahmen zur tatsächlichen Bebauung	In Planungszielen generell implementiert und bodenpolitische Maßnahmen zur Sicherstellung der Bebauung vorhanden.	Art 9 Abs 3 lit a RPL Protokoll, Art 7 Abs 2 BS Protokoll
Erhaltung innerörtlicher Grünflächen und Naherholungsflächen am Rand	In Raumplanungsgesetzen nicht verankert.	Art 9 Abs 3 lit d RPL Protokoll
Begrenzung des Zweitwohnungsbaus	Bis auf NÖ in allen Bundesländern unterschiedlich restriktive Regelungen vorhanden.	Art 9 Abs 3 lit e RPL Protokoll
Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an Infrastrukturachsen und angrenzend an existierende Bebauung	Als Zielsetzung weitgehend etabliert (nicht im Bgld und in OÖ).	Art 9 Abs 3 lit f Protokoll
Prüfung von direkten und indirekten Auswirkungen von Projekten	Über UVP-G und SUP in Planungsgesetzen oder eigenen Landesgesetzen umgesetzt.	Art 10 Abs 1 RPL Protokoll, Art 7 Abs 3 BS Protokoll

³⁸ Land Steiermark (2012): Leitfaden Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung.



LANDSCHAFTSENTWICKLUNG

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle definieren das Verständnis von Landschaft nicht eigens. Aus den Bestimmungen geht aber implizit hervor, dass **Landschaft generell als Natur- und Kulturlandschaft** verstanden wird und sich die Alpenkonvention um eine nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung der Landschaft bemüht.

ERHALTUNG UND PFLEGE WERTVOLLER NATUR-, KULTUR- LANDSCHAFTEN UND ORTSBILDER

Die Bedeutung der Natur-, Kulturlandschaft und Ortsbilder hat auch in den Planungsgesetzen Eingang gefunden und wird in den Zielkatalogen (außer NÖ und Sbg) genannt. Eine Steuerung der Entwicklung der Natur- und Kulturlandschaft kann freilich nicht durch örtliche und überörtliche Planungsinstrumente allein gewährleistet werden. Hier sind vorrangig andere Rechtsmaterien zuständig (Naturschutzrecht, Agrarrecht etc.). In erster Linie kann eine **Freihaltung von einer Bebauung** und Etablierung neuer Nutzungen erreicht werden. In Bezug auf Erhaltung und Pflege wertvoller Ortsbilder bestehen über die Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung Steuerungsmöglichkeiten.

Natur- und Kulturlandschaften werden durchweg im Naturschutzrecht adressiert, haben aber idR keinen umfangreichen Schutzstatus. Ihre Veränderung und Entwicklung ist mitunter ein naturschutzrechtlicher Genehmigungstatbestand, in der Raumplanung gibt es dafür aber keine besonderen Kriterien. Allgemein fehlt es an einheitlichen und flächendeckenden Grundlagendaten, um eine frühzeitige Integration in strategische räumliche Entwicklungsprozesse vorzunehmen. Eine enge Abstimmung mit naturschutzfachlichen Stellen ist daher anzuraten.

APPELL

Wertvolle Natur- und Kulturlandschaften sowie Ortsbilder sind in ihren Qualitäten langfristig zu erhalten und zu pflegen.

KRITERIEN

- Orientierung an bestehenden historischen Bauformen und Gestaltungselementen (Ortsüblichkeit).
- Erhaltung prägender Landschaftselemente/-teile/-struktur.

BEISPIELE

Das **örtliche Raumordnungskonzept in Tirol** ist als Verordnung zu erlassen und hat Gebiete und Grundflächen auszuweisen, die von einer Bebauung – mit anzuführenden Ausnahmen – freizuhalten sind. Dies hat insbesondere unter Berücksichtigung der Erhaltung zusammenhängender landwirtschaftlich nutzbarer Gebiete, der Erhaltung von Waldgebieten, der Erhaltung ökologisch besonders wertvoller Flächen und der Bewahrung natürlicher und naturnaher Landschaftselemente und Landschaftsteile sowie der Erhaltung von Erholungsräumen zu erfolgen.³⁹ Die Vorgaben der Alpenkonventionsprotokolle können damit auf örtlicher Ebene bereits auf Basis einer entsprechenden Grundlagenforschung verbindlich festgelegt werden.

SICHERUNG VON FLÄCHEN FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT

Die Sicherung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen kann mit raumplanerischen Instrumenten auf örtlicher wie überörtlicher Ebene erfolgen, indem eine **langfristige Freihaltung einer baulichen Entwicklung** forciert wird. Forstwirtschaftliche Flächen haben hier in der Praxis wenig Relevanz, da sie durch das Forstrecht bereits umfangreich geschützt sind. Der Fokus für die Raumplanung lag und liegt in den letzten Jahren beim Schutz von Agrarflächen v.a. über **regionale Raumordnungsprogramme**.⁴⁰ Bauführungen und Nutzungen, die nicht in die Regelungsregime des Baurechts auf Landesebene fallen, können über diese Raumordnungsprogramme idR nicht erfasst werden (z.B. Starkstromanlagen, hochrangige Straßen).

APPELL

Land- und forstwirtschaftliche Flächen sind grundsätzlich zu sichern und nur mit Bedacht für die Siedlungsentwicklung heranzuziehen.

KRITERIEN

- Bodenbonität und Produktivität.
- Bedeutung der Flächen für Biodiversität, Konnektivität und Landschaftsqualität.

³⁹ § 27 Abs 2 lit h, i, j, k TROG 2022.

⁴⁰ BML (2024): Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen in Österreich.

BEISPIELE

Die erste überörtliche Ausweisung von Freiflächen erfolgte in Österreich in Vorarlberg mit den Landesraumplänen **Grünzone Rheintal** und **Grünzone Walgau** im Jahr 1977. Ziele dabei sind: Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes, Erhaltung von Naherholungsgebieten und Erhaltung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft.⁴¹ Mit den beiden Grünzonenverordnungen gelang es in Vorarlberg trotz einer sehr dynamischen Siedlungsentwicklung, große zusammenhängende Freiflächen langfristig zu sichern.

In anderen Bundesländern existieren ähnliche Festlegungen über die Freihaltung von unbebauten Flächen, wie etwa in Tirol mit den landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen.

MASSNAHMEN ZUM ERHALT DER KULTURLANDSCHAFT IN ABSTIMMUNG MIT DER RAUMPLANUNG

Die Raumplanung verfügt in Österreich über keinerlei Instrumente, um den Erhalt und die Gestaltung der Kulturlandschaft ganzheitlich zu steuern bzw. zu finanzieren. Hier ist wiederum das Zusammenspiel verschiedener Materien (Agrarförderwesen, Naturschutz, etc.) wesentlich. Diese Aufgabe ist auf gesetzlicher Ebene auch nicht zu erfüllen und muss daher **in Pläne und Programme auf örtlicher und überörtlicher Ebene** entsprechend der Erfordernisse und Planungsziele **integriert** werden. Die Schwierigkeit liegt bereits darin, dass in der Raumplanung keine Definition oder Abgrenzung der Kulturlandschaft existiert und daher nur ein implizites Verständnis zur Anwendung kommt. So können einzelne Landschaftsteile oder auch ganze Talschaften samt Siedlungen als Kulturlandschaft bezeichnet werden. Ein Inventar schützenswerter Kulturlandschaften, wie im Naturschutzprotokoll der Alpenkonvention⁴² angeführt, existiert in Österreich aktuell jedoch nicht.

Es obliegt somit den Planungsträger:innen, die Qualitäten von Kulturlandschaften zu erheben und bei Planungsentscheidungen zu berücksichtigen.

APPELL

Die Instrumente der Raumplanung sind in Abstimmung mit anderen Materien für die Erhaltung der Kulturlandschaft heranzuziehen.

KRITERIEN

- Keine konkreten Kriterien aus den Protokollen. Allgemeine Berücksichtigung bei Planungen.

BEISPIEL

Das Land Vorarlberg hat mit dem **Inventar Weißzone** eine umfangreiche Erhebung und Analyse von naturnahen und naturbelassenen Bereichen mit geringen anthropogenen Störungseinfluss erstellt. Mithilfe von Kriterien (unerschlossene Fläche, Biotope, Schutzgebiete, Konnektivität, Abgeschiedenheit) werden die Qualitäten solcher Bereiche übersichtlich und vergleichbar aufbereitet. Die Ergebnisse der Analyse können als wertvolle Planungsgrundlage dienen.⁴³

In Oberösterreich wurden in 41 Raumeinheiten mit unterschiedlichem Landschaftscharakter **Leitbilder für Natur und Landschaft** erstellt. Es handelt sich dabei um Grundlagenanalysen, die um Zielsetzungen für die einzelnen Raumeinheiten sowie Umsetzungswege ergänzt sind.

ÜBERPRÜFUNG VON AUSWIRKUNGEN AUF LANDSCHAFTSBILD UND NATURHAUSHALT

Die **Auswirkungen von Planungen** sind ab einer gewissen erwarteten Erheblichkeit **über strategische Umweltprüfungen (SUP)** zu ermitteln. Geringfügige Änderungen und Anpassungen von Plänen und Programmen benötigen keine derartige Prüfung, ebenso bauliche Entwicklungen, für die keine besonderen Widmungen zu schaffen sind (v. a. Bauten im Grün-/Freiland). Langfristige kumulative Auswirkungen auf das Landschaftsbild und den Naturhaushalt können durch die SUP jedoch nur bedingt erfasst werden.⁴⁴ Eine **detaillierte Prüfung** findet vielmehr auf Basis des **Naturschutzrechts** statt, sofern geschützte Landschaftsteile oder Arten betroffen sind.

Mit der Integration der SUP in das Planungsrecht haben aber alle Bundesländer grundsätzlich eine Umsetzung der Prüfpflicht vorgenommen.

⁴¹ Vbg LGBl. Nr. 8/1977, 9/1977.

⁴² Anhang I Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“.

⁴³ Land Vorarlberg (2017).

⁴⁴ Stöglehner/Wegerer (2004): Die strategische Umweltprüfung – Ein Planungsinstrument zur Qualitätssicherung in der Raumordnung?

APPELL

Die Auswirkungen von Planungsentscheidungen auf das Landschaftsbild und den Naturhaushalt sind zu prüfen.

KRITERIEN

- In den Planungsgesetzen selbst sind keine allgemeinen qualitativen Kriterien festgelegt. Solche sind relativ zur Ortsüblichkeit und dem lokalen Kontext festzulegen.

RAUMBEDEUTSAME NUTZUNGEN NATUR- UND LANDSCHAFTSSCHONEND AUSFÜHREN

Der im Naturschutzprotokoll formulierte Grundsatz, dass alle raumbedeutsamen Nutzungen natur- und landschaftsschonend auszuführen sind, enthält keine Definition, was davon konkret umfasst ist. Im **Kontext der Raumplanung** kann die **Siedlungsentwicklung allgemein** darunter verstanden werden.

Die Planungsgesetze der Länder verfügen dahingehend über entsprechende Zielbestimmungen. Die Prüfung der Umsetzung erfolgt in erster Linie über die SUP bei Erstellung oder Änderung (ausgenommen geringfügige) von Plänen oder Programmen. In solchen strategischen Prüfungen wird der Effekt auf Schutzgüter untersucht. Das Landschaftsbild wird in der SUP-RL dezidiert angeführt.⁴⁵

APPELL

Die Raumplanung hat die Siedlungsentwicklung natur- und landschaftsschonend zu betreiben.

KRITERIEN

- Definition der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen und Schwellenwerte basierend auf der jeweiligen Umsetzung der SUP-RL.

WEITERE RELEVANTE ZIELE UND MASSNAHMEN

TRADITIONELLE KULTURLANDSCHAFTSELEMENTE ERHALTEN

Kulturlandschaftselemente können vielseitige positive Wirkungen haben (Biodiversität, Identität, Ästhetik, Erosionsprävention, Verbesserung der Bodenfeuchte). Sie können in der Raumplanung in der Grundlagenforschung erhoben und in weiterer Folge berücksichtigt werden, unmittelbare **Lenkungsmaßnahmen** sind mit Planungsinstrumenten jedoch **nicht möglich**.

ERHALTUNG VON LAND-, FORST- UND WEIDEWIRTSCHAFTLICHEN STRUKTUREN

Die land-, forst- und weidewirtschaftlichen Strukturen sind regional historisch bedingt mitunter sehr unterschiedlich. Die Raumplanung kann mit ihrem Instrumentarium nicht unmittelbar auf diese Strukturen Einfluss nehmen. Durch die aktive Rolle bei der Schaffung der **Voraussetzungen für Aussiedlerhöfe** oder sonstige **betriebswirtschaftliche erforderliche Gebäude** trägt sie aber gewissermaßen zum Erhalt der Betriebsstruktur bei.

VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Erhaltung/Pflege wertvoller Natur-, Kulturlandschaften und Ortsbilder	In Zielen der RplG/ROG generell etabliert (außer in NÖ und in Sbg).	Art 3 lit b RPL Protokoll
Sicherung von Flächen für Land- und Forstwirtschaft	In erster Linie über regionale Raumordnungsprogramme umgesetzt (außer Bgld, NÖ, Ktn). Fokus vor allem auf Freihaltung von Talflächen.	Art 9 Abs 2 lit a RPL Protokoll
Maßnahmen zum Erhalt der Kulturlandschaft in Abstimmung mit der Raumplanung	Nicht auf gesetzlicher Ebene zu erfüllen. Integration in Pläne und Programme.	Art 8 NSch Protokoll
Überprüfung von Auswirkungen auf Landschaftsbild und Naturhaushalt	Über die Umsetzung der SUP abgedeckt.	Art 9 Abs NSch Protokoll
Raumbedeutsame Nutzungen natur- und landschaftsschonend ausführen	In allen Bundesländern Zielbestimmungen vorhanden. Umsetzung im konkreten Verfahren und bei Einzelfallprüfungen bzw. in einer SUP.	Art 10 Abs 1 NSch Protokoll

45 Anhang I lit. f Richtlinie 2001/42/EG.



ÖKOLOGIE, RESSOURCEN UND NATURSCHUTZ

Dieser Bereich umfasst Kernanliegen der Alpenkonvention, die den Ausgleich zu einer nachhaltigen Entwicklung vor allem im umfassenden **Schutz natürlicher Ressourcen** sowie **von Lebensräumen** und **deren Konnektivität** sieht. Planerisch bestehen hier aktuell vor allem Bezüge zum quantitativen Bodenschutz⁴⁶ und zur wohlüberlegten Erschließung neuer Standorte für Windkraft- und Freiflächen PV-Anlagen, da der Großteil der hier formulierten Zielsetzungen und Aufgaben über den Naturschutz umgesetzt werden (kann).

HARMONISIERUNG MIT ÖKOLOGISCHEN ZIELEN

In allen **Planungsgesetzen** sind **Zielbestimmungen** zum **Erhalt und zur Berücksichtigung der ökologischen Qualität** enthalten. In den Alpenkonventionsprotokollen findet sich aber keine besondere Spezifizierung zu ökologischen Zielen und einer Harmonisierung. Dementsprechend lassen sich auf dieser Basis auch keine „harten“ Kriterien ableiten. Ökologische Ziele sind somit im jeweiligen Planungsraum und -kontext zu betrachten.

APPELL

Ökologische Gesichtspunkte und Zielsetzungen sind in raumplanerischen Verfahren und Entscheidungen zu berücksichtigen.

KRITERIEN

- Sichtung und Abstimmung von relevanten ökologischen Zielsetzungen im Planungsbereich erfolgt – ja/nein.

BEISPIELE

In der Praxis wird von Betroffenen zusehends eine ökologische und naturräumliche Kompensation bei (Groß-)Projekten abseits gesetzlicher Verpflichtungen verlangt. Es gibt daher vermehrt eine informelle Praxis, dass Investoren/Firmen im Vorfeld zur Umsetzung von Entwicklungsprojekten diverse **freiwillige Kompensationsmaßnahmen** finanzieren (Baumpflanzungen, Begrünungen etc.). Die Frage, was einen adäquaten Ausgleich auf Basis einheitlicher Kriterien darstellt, ist in informellen Prozessen nicht wesentlich. Dafür wird ein Einverständnis zwischen Bevölkerung und Projektwerber:innen hergestellt.

Freiwillige Kompensationsmaßnahmen haben gleichzeitig keinen Einfluss auf aus unterschiedlichen Verwaltungsmaterien bestehende Genehmigungserfordernisse.

ERHALTUNG UND WIEDERHERSTELLUNG DES ÖKOLOGISCHEN GLEICHGEWICHTS

Die Erhaltung des **ökologischen Gleichgewichts** ist als **Zielsetzung in den Planungsgesetzen** der Länder grundsätzlich enthalten. Die **Wiederherstellung** jedoch **nicht**. Diese kann aber auch nur durch eine gemeinsame Anstrengung aus verschiedenen Fachmaterien heraus erreicht werden. In der Raumplanung steht die räumliche konfliktarme Allokation anthropogener Nutzungen in Abstimmung verschiedener Interessen im Vordergrund. Die Beurteilung, was ein ökologisches Gleichgewicht darstellt, kann nicht in der Raumplanung allein erfolgen.

APPELL

Die Raumplanung hat die Erhaltung und Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts zu verfolgen.

KRITERIEN

- Ökologische Gleichgewichte sind immer auf Ökosysteme bezogen zu beurteilen. Dementsprechend sind in Planungsentscheidungen die relevanten Ökosysteme und existierende Störungen zu berücksichtigen. Aus den Alpenkonventionsprotokollen ergibt sich nur eine Berücksichtigungspflicht.
- Beeinträchtigungen von Ökosystemen sind bei zu erwartenden erheblichen Auswirkungen in SUPs zu untersuchen.

SCHUTZ SELTENER ÖKOSysteme UND ARTEN

Der Schutz seltener Ökosysteme und Arten liegt in der Verantwortung des Naturschutzes. Die **Raumplanung kann** durch **Entscheidungsentscheidungen bzw. -restriktionen** aber einen **Beitrag leisten**. Zumeist sind naturschutzrechtliche Restriktionen Ausschlussgrund für bauliche Entwicklungen. Die Abstimmung mit dem Naturschutz ist als Prinzip in allen Planungsgesetzen verankert.

46 ÖROK (2023a): Bodenstrategie für Österreich – ENTWURF.
Schindelegger (2024): Bodenschutz in Österreich – Auswege aus einem Zuständigkeitsdilemma.

Mit raumplanerischen Instrumenten ist es jedenfalls möglich, die Zielsetzungen im Naturschutz zu unterstützen. So können zu Schutzgebietsausweisungen Puffer für die Siedlungsentwicklung vorgesehen oder die Sicherstellung und Verbesserung der Konnektivität über Freihaltebereiche unterstützt werden.

APPELL

Seltene Ökosysteme und Arten sind nach Maßgabe der Möglichkeiten auch durch raumplanerische Maßnahmen zu schützen.

KRITERIEN

- Seltene Ökosysteme und Arten werden idR durch naturschutzrechtliche Bestimmungen erfasst und geschützt. Für die Raumplanung besteht eine Berücksichtigungs- und Konsultationspflicht.
- Komplementär zu bestehenden Schutzgebietsausweisungen (z.B. Landschaftsschutzgebiete) kann eine Freihaltung durch die Raumplanung forciert werden.

WIEDERINSTANDSETZUNG GESCHÄDIGTER ÖKOSYSTEME

Die **Wiederinstandsetzung geschädigter Ökosysteme** ist bisher **nicht in das Planungsrecht integriert**. Das liegt in der primären Aufgabe der Raumplanung begründet, anthropogene Nutzungen konfliktarm abzustimmen. Die Formulierung in den Alpenkonventionsprotokollen zum Verständnis der Wiederinstandsetzung ist sehr vage gehalten und damit sind Kriterien schwierig zu benennen (Maß der Schädigung, Kriterien für Wiederinstandsetzung). Durch raumplanerische Instrumente kann vor allem **in der strategischen räumlichen Entwicklung ein Beitrag** geleistet werden. In der konkreten Umsetzung bestehen keine Steuerungsmöglichkeiten.

Durch den Beschluss der EU-Renaturierungsverordnung⁴⁷ im Juni 2024 gewinnt die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme in Zukunft an Bedeutung und die Raumplanung wird auf allen Ebenen verstärkt eine Abstimmung mit diesen Zielsetzungen benötigen.

⁴⁷ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. 93/2024.

APPELL

Die Raumplanung hat die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen.

KRITERIEN

- Keine harten Kriterien für die Raumplanung formulierbar. In erster Linie als Entwicklungsprinzip in der räumlichen Entwicklung zu betrachten.
- Im Zuge der Anwendung der Renaturierungs-VO sind Flächen für den nationalen Wiederherstellungsplan zu quantifizieren und zu bewerten.

BEISPIELE

Eine praktische Hilfestellung für die Wiederinstandsetzung von Ökosystemen bietet das **Portal zum Thema Lebensraumvernetzung**.⁴⁸ Dort finden sich vielfältige Informationen zum Thema ökologische Konnektivität und vor allem auch Geodaten, die für Planungsprozesse herangezogen werden können.

SPARSAME UND UMWELTVERTRÄGLICHE NUTZUNG DER NATÜRLICHEN RESSOURCEN

Die sparsame Nutzung natürlicher Ressourcen ist in den Zielkatalogen der Planungsgesetze generell etabliert. Der Begriff „natürliche Ressourcen“ ist aber weit gefasst und für die Raumplanung insbesondere im Hinblick auf Boden (mit all seinen Funktionen) und Trinkwasser von Bedeutung. Aus einer planerischen Perspektive müssen Entwicklungsentscheidungen den **Erhalt von natürlichem Boden** und den **sorgsamen Umgang mit Wasser** berücksichtigen. Dabei ist die Belastbarkeit der vorhandenen Ressourcen zu prüfen, um eine Ausbeutung zu verhindern und dem Anspruch einer nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden.

APPELL

Natürliche Ressourcen sind sparsam und umweltverträglich zu nutzen.

KRITERIEN

- Keine harten Kriterien aus den Alpenkonventionsprotokollen ableitbar.
- Berücksichtigungspflicht von Auswirkungen auf natürliche Ressourcen bei Planungsentscheidungen.

⁴⁸ Online: www.lebensraumvernetzung.at.

SPARSAMER UMGANG MIT FLÄCHEN

Der **sparsame Umgang mit der Ressource Boden** und damit auch von Flächen für die Siedlungs- und infrastrukturelle Entwicklung ist **in allen Planungs-gesetzen** als Grundsatz bzw. Ziel etabliert. Freilich zeigt die Statistik für Österreich, dass dieses Ziel über die Jahrzehnte nicht annähernd erreicht wurde.⁴⁹ Die alpin geprägten Bundesländer haben tendenziell eine restriktivere und sparsamere räumliche Entwicklung betrieben als die Flächenbundesländer. Das ist bereits durch die Topographie und beschränkte Eignung von Flächen für eine Siedlungsentwicklung begründet.

APPELL

Die Raumplanung hat einen sparsamen Umgang mit Flächen sicherzustellen.

KRITERIEN

- Auf Ebene allgemeiner Zielformulierungen können keine harten Kriterien aus den Alpenkonventionsprotokollen abgeleitet werden.
- Ein sparsamer Umgang mit Flächen setzt voraus, dass Varianten/Alternativen geprüft werden und die Flächeninanspruchnahme prinzipiell wo möglich reduziert wird. Zielwerte können im jeweiligen Kontext formuliert werden, der generelle Zugang Planungsentscheidungen fundiert zu belegen, ist aber unabhängig davon.

BEISPIELE

Ein Beispiel für einen konsequenten sparsamen Umgang mit Flächen ist etwa die **Stadtgemeinde Mödling**. Neuwidmungen von Bauland ohne Kompensation (Rückwidmung im Baulandüberhang, Entsiegelung von Flächen) werden seit vielen Jahren nicht mehr vorgenommen. Das sogenannte „**Baulandkonto**“ bedingt, dass keine flächenintensiven Entwicklungen mehr möglich sind und die Innenentwicklung konsequent gestärkt wird. Damit ist es der Stadtgemeinde Mödling gelungen, die umliegenden Naherholungsbereiche und verbleibenden Grünflächen effektiv zu schützen.

Mödling hat hier einen innovativen, auf den lokalen Kontext angepassten Ansatz etabliert. Eine Nutzung neuer regulativer und fiskalischer Ansätze kann vor allem auf kommunaler Ebene hilfreich sein, um Bauland zu mobilisieren, Innenentwicklung zu stärken und die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren.

49 ÖROK (2023b): Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich.

AUSWEISUNG VON SCHUTZGEBIETEN AUF SCHÜTZENSWERTEN BÖDEN

Diese Vorgabe bezieht sich in erster Linie auf den qualitativen Bodenschutz, der in der Raumplanung nur bedingt Niederschlag findet. Der Schutz von Böden ist in den Bundesländern vor allem durch **eigene Bodenschutzgesetze** geregelt und damit werden auch Anliegen des Bodenschutzprotokolls umgesetzt.⁵⁰ Grundsätzlich besteht vor allem über **regionale Raumordnungsprogramme** die Möglichkeit, wertvolle Böden für eine **langfristige Freihaltung** einer baulichen Entwicklung vorzusehen. Was allerdings schützenswerte Böden sind, geht aus dem Bodenschutzprotokoll nicht hervor. Dementsprechend ist ein Verständnis mit Blick auf agrarische Produktivität ebenso möglich wie auf Biodiversität.

APPELL

Die Raumplanung hat bei der Ausweisung von Schutzgebieten für schützenswerte Böden mitzuwirken.

KRITERIEN

- Je nach Verständnis, was schützenswerte Böden sind, existieren unterschiedliche Zugänge (Bodenbonität vs. ökologische Qualität).
- Die Alpenkonventionsprotokolle erlauben eine spezifische Definition von schützenswerten Böden auf den unterschiedlichen Planungsebenen.

BEISPIELE

Über die letzten Jahrzehnte wurden in einigen Bundesländern vor allem auf regionaler Ebene **landwirtschaftliche Vorrangzonen** ausgewiesen.⁵¹ In solchen Zonen ist eine bauliche Entwicklung und Widmungstätigkeit eingeschränkt. Neben dem Schutz produktiver Böden erfolgt mit solchen Ausweisungen auch eine Gliederung der Siedlungsentwicklung und Erhaltung von Kaltluftentstehungsgebieten, die im Sinn der Anpassung an Hitzeereignisse wesentlich sind.

Das BML hat 2024 ein Fachgutachten zur Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen publiziert.⁵²

50 Schmid/Kuncio (2023): Das Protokoll „Bodenschutz“ der Alpenkonvention.

51 z. B. regionale Entwicklungsprogramme in der Steiermark, landwirtschaftliche Vorsorgeflächen in Tirol.

52 BML (2024).

WEITERE RELEVANTE ZIELE UND MASSNAHMEN

BINNEN 5 JAHREN KONZEPTE, PROGRAMME, PLÄNE, IN DENEN ERFORDERNISSE UND MASSNAHMEN ZUR VERWIRKLICHUNG DER ZIELE FESTGELEGT WERDEN

Diese direkt verpflichtende Vorgabe stammt aus dem **Naturschutzprotokoll**.⁵³ Damit wird eine zeitliche Spanne für die Umsetzung der Inhalte des Protokolls nach Ratifizierung festgelegt. Gleichzeitig gibt es keine Kriterien dafür, wie eine ausreichende Umsetzung über Konzepte, Programme und Pläne auszusehen hat.

Die Raumplanung hat vor allem über Sachprogramme und regionale Raumordnungsprogramme bereits zur Erreichung der Vorgaben des Naturschutzprotokolls beigetragen, es handelt sich aber **keinesfalls** um eine **ausschließliche Aufgabe der Raumplanung**. Die zentrale Verantwortung liegt beim Naturschutz der Länder. Dementsprechend hat die Raumplanung hier eine ergänzende Funktion.

ERHALT VON SCHUTZGEBIETEN

Auch was den Erhalt von Naturschutzgebieten betrifft, kann die Raumplanung ergänzend zum Naturschutz durch eine langfristige Freihaltung von Flächen und eine rücksichtsvolle räumliche Entwicklung (Wahrung von Abständen und Verhinderung von Beeinträchtigung durch Lärm, Abgase und Licht) zum Erhalt der Qualität von Schutzgebieten beitragen.

Im Kern handelt es sich dabei aber um keine raumplanerische Aufgabe.

VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Harmonisierung mit ökologischen Zielen	In Zielkatalogen der Planungsgesetze verankert.	Art 1 lit b RPL Protokoll, Art 7 Abs 1 T Protokoll
Sparsame und umweltverträgliche Nutzung der natürlichen Ressourcen	In Zielkatalogen der Planungsgesetze verankert.	Art 1 lit c RPL Protokoll
Erhaltung und Wiederherstellung ökologischen Gleichgewichts	Erhaltung als generelles Ziel in Planungsgesetzen verankert, die Wiederherstellung allerdings nicht.	Art 3 lit a RPL Protokoll, Art 1 NSch Protokoll
Schutz seltener Ökosysteme und Arten	Verpflichtung der Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Vorgaben in Planungsgesetzen etabliert.	Art 3 lit d RPL Protokoll, Art 2 NSch Protokoll, Art 1 Abs 3-5 BS Protokoll
Wiederinstandsetzung geschädigter Ökosysteme	Bisher keine Integration in die Raumplanung.	Art 3 lit e RPL Protokoll
Sparsamer Umgang mit Flächen	In Zielkatalogen der Planungsgesetze verankert. Keine Kriterien vorhanden.	Art Abs 3-5 BS Protokoll
Ausweisung von Schutzgebieten auf schützenswerten Böden	Umsetzung teilweise über regionale Raumordnungsprogramme (außer Bgld, Ktn, NÖ).	Art 6 BS Protokoll

⁵³ Art 7 Abs 1 Naturschutzprotokoll.





WIRTSCHAFT, SOZIALES UND KULTURELLES

In der durch die Alpenkonvention und ihre Protokolle propagierte nachhaltige Entwicklung, sind die **wirtschaftliche** sowie **kulturelle und soziale Entwicklung** die wesentlichen Bestandteile, um die Alpen als Lebensraum weiterzuentwickeln. Dementsprechend enthalten die Protokolle auch Ziele und Vorgaben zur wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Entwicklung.

WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG BEI AUSGEWGENER BEVÖLKERUNGS-ENTWICKLUNG

Das **Ziel einer ausgewogenen** räumlichen Entwicklung, unter Berücksichtigung der **Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung**, ist in allen Planungsgesetzen enthalten. Dementsprechend hat bei Planungsentscheidungen eine Berücksichtigung im Hinblick auf Wirkung und Vertretbarkeit der erwarteten Effekte zu erfolgen.

APPELL

Die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sind ausgewogen und abgestimmt vorzunehmen.

KRITERIEN

- Allgemeine Zielsetzung und daher keine harten Kriterien ableitbar. Die Festsetzung, was eine ausgewogene Entwicklung bedeutet, ist im jeweiligen Planungskontext zu treffen.

WAHRUNG DER REGIONALEN IDENTITÄT UND DER KULTURELLEN BESONDERHEITEN

Durch die topographischen Gegebenheiten und historischen Rahmenbedingungen existieren im Alpenraum **starke regionale Identitäten** und kulturelle Besonderheiten. In Salzburg und Kärnten ist die Wahrung dieser Besonderheiten auch in den Raumordnungsgesetzen als Ziel verankert.

Die Vorgabe aus dem Raumplanungsprotokoll ist allgemein als Zielsetzung für die Berücksichtigung in Planungsentscheidungen zu verstehen.

APPELL

Die Raumplanung hat sich um die Wahrung der regionalen Identität im Zuge von Entscheidungsprozessen zu bemühen.

KRITERIEN

- Berücksichtigung der regionalen Identität und kulturellen Besonderheiten in Planungsprozessen – ja/nein/nicht relevant.

CHANGENGLEICHHEIT

Die Schaffung einer Chancengleichheit ist im Burgenland, in Salzburg sowie in Tirol als planerisches Ziel auf gesetzlicher Ebene verankert. Im Sinn einer Kohäsion und dem Ausgleich zwischen Regionen ist die Schaffung einer **Chancengleichheit** in Österreich – gedeckt auch durch Zielsetzungen auf europäischer Ebene – **generell erklärtes politisches Ziel**. Freilich können für die Beurteilung einer Chancengleichheit unterschiedliche Indikatoren herangezogen werden (Einkommensniveau, Bildungsstand, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Erreichbarkeit etc.).

APPELL

Die Raumplanung hat sich um die Chancengleichheit für Bewohner:innen der Alpen zu bemühen.

KRITERIEN

- Berücksichtigung einer Chancengleichheit im Planungsprozess – ja/nein/nicht relevant.

NACHTEILIGE AUSWIRKUNGEN VON TOURISTISCHEN AKTIVITÄTEN AUF BÖDEN SO GERING WIE MÖGLICH HALTEN

Eine intensivtouristische Entwicklung bringt auch viele Herausforderungen bzw. nachteilige Auswirkungen mit sich. Diese umfassen z.B. Kosten, die Kommunen für öffentliche Infrastrukturen erwachsen, rasant steigende Bauland- und Mietpreise, Umweltfolgen durch Licht-, Lärm- oder sonstige stoffliche Emissionen, soziale Verwerfungen u.v.m. Welche Auswirkungen konkret relevant sind, liegt am jeweiligen lokalen/regionalen räumlichen Kontext. Das Bodenschutzprotokoll hebt insbesondere **nachteilige Auswirkungen** von touristischen Aktivitäten **auf Böden** hervor (Schadstoffbelastung, Bodeninanspruchnahme, Erosionsprozesse etc.).

Interessant ist, dass die **Steuerung der Tourismusentwicklung in der Raumplanung nur geringe Aufmerksamkeit** erfährt. So gibt es lediglich in

Salzburg und Tirol Programme und Konzepte, die sich aus planerischer Perspektive mit der Steuerung touristischer Infrastrukturen und Entwicklungsschwerpunkte beschäftigen.⁵⁴

Die genannte Vorgabe ist im Bodenschutzprotokoll verankert und zielt in erster Linie auf negative Effekte auf Böden ab.

APPELL

Mithilfe raumplanerischer Instrumente sind nachteilige Auswirkungen von touristischen Aktivitäten auf Böden so gering wie möglich zu halten.

KRITERIEN

- Keine harten Kriterien aus den Alpenkonventionsprotokollen ableitbar. Es ist eine Einbettung in eine strategische räumliche Entwicklung erforderlich.

ENTWICKLUNGSPROGRAMME UND SEKTORALE PROGRAMME IM TOURISMUS

Bisher haben nur Salzburg und Tirol sektorale Entwicklungsprogramme zu touristischen Fragestellungen verfasst und erlassen. Alle weiteren Bundesländer integrieren Zielsetzungen und Maßnahmen zur Tourismusentwicklung in ihre allgemeinen Entwicklungspläne/-programme.

Insgesamt gibt es aber **kaum räumlich differenzierte Vorgaben für die Tourismusentwicklung**. Die Vorgabe aus dem Tourismusprotokoll ist daher weitgehend noch nicht umgesetzt.

APPELL

In der Raumplanung sind Aussagen über die angestrebte touristische Entwicklung in (sektoralen) Entwicklungsprogrammen zu treffen.

KRITERIEN

- Hier können aus den Alpenkonventionsprotokollen ebenfalls nicht direkt inhaltlichen Kriterien abgeleitet werden. Es gilt differenzierte Vorgaben durch strategische Pläne und Programme festzulegen.

BEISPIEL

In Tirol wurde 2022 der Raumordnungsplan „**Raumverträgliche Tourismusentwicklung 2030**“ erstellt und von der Landesregierung beschlossen.⁵⁵ Dieses

allgemeine Dokument formuliert Grundprinzipien für die weitere touristische Entwicklung. Konkrete quantitative Zielsetzungen werden nicht getroffen, aber klare Leitlinien für die nachgereichte örtliche Raumplanung formuliert.

AUSGEWOGEN ZWISCHEN INTENSIVEN UND EXTENSIVEN TOURISMUSFORMEN

Die Raumplanung hat nicht den Anspruch und die Aufgabe die touristische Entwicklung und das Angebot ganzheitlich zu steuern. Sie kann Inhalte in Pläne und Programme aufnehmen, was bisher aber kaum der Fall ist. Die **touristische Entwicklung** wird überwiegend **abseits der strategischen Pläne und Programme auf überörtlicher Ebene geplant**. Investor:innen, Beherbergungsbetreiber:innen und Tourismusverbände spielen hier neben Gemeinden die zentralen Rollen und es wird eine vordringlich örtliche Entwicklungsperspektive eingenommen.

Der Ausgleich zwischen unterschiedlichen Tourismusformen kann aber jedenfalls bis zu einem gewissen Grad auf örtlicher Ebene erfolgen.

APPELL

Die Raumplanung hat sich um einen ausgewogenen Mix aus intensiven und extensiven Tourismusformen zu bemühen.

KRITERIEN

- Allgemeine Berücksichtigungspflicht ohne konkrete Vorgaben oder Kriterien für Planungsentscheidungen.

⁵⁴ Gletscherschutzprogramm 2006, Tiroler Golfplatzprogramm 2016, Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm 2024.

⁵⁵ Land Tirol (2022): Raumverträgliche Tourismusentwicklung 2030.

WEITERE RELEVANTE ZIELE UND MASSNAHMEN

SCHAFFUNG ZUSÄTZLICHER ERWERBSQUELLEN FÜR DIE ANSÄSSIGE BEVÖLKERUNG

Aus raumplanerischer Perspektive eine **allgemeine politische Zielsetzung**, die vor allem in strategische Pläne und Programme auf regionaler und lokaler Ebene integriert werden kann.

ÜBERWINDUNG NACHTEILIGER VERHÄLTNISSE

Eine weitere allgemeine politische Zielsetzung, die im Zusammenhang mit der Schaffung von Chancengleichheit steht. Die Protokolle **definieren nachteilige Verhältnisse nicht explizit**, daher kann vor allem in strategischen Planungsdokumenten ein eigenes Verständnis dazu entwickelt werden.

KOORDINATION TOURISMUS- UND FREIZEITAKTIVITÄTEN

Die Koordination touristischer Aktivitäten ist für die Raumplanung in erster Linie über die Standortplanung und Flächenwidmungsplanung für touristische Einrichtungen (Beherbergungsbetriebe, Infrastrukturanlagen etc.) zugänglich. Die **eigentliche Koordination** hat aber **aus anderen Politikfeldern** heraus stattzufinden und die Raumplanung kann hier in eine Koordination integriert werden.

VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Wirtschaftsentwicklung bei ausgewogener Bevölkerungsentwicklung	In Zielkatalogen der Planungsgesetze verankert.	Art 1 lit e RPL Protokoll
Wahrung regionaler Identität und kultureller Besonderheiten	In Zielkatalogen im Ktn und Sbg ROG verankert.	Art 1 lit f RPL Protokoll
Chancengleichheit	In Zielkatalogen im Bgld RplG sowie Sbg und T ROG verankert.	Art 1 lit g RPL Protokoll
Nachteilige Auswirkungen von touristischen Aktivitäten auf Böden so gering wie möglich halten	Keine Umsetzung auf gesetzlicher Ebene und keine allgemeinen Zielsetzungen dahingehend.	Art 14 Abs 1 BS Protokoll
Entwicklungsprogramme und sektorale Programme im Tourismus	Keine Umsetzung auf gesetzlicher Ebene. Sektorale Raumordnungsprogramme in Tirol und Salzburg.	Art 5 T Protokoll
Ausgewogenheit zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen	Marginale Koordination der touristischen Entwicklung über die Raumplanungsinstrumente. Lediglich Tirol verfügt über ein Konzept zur Tourismusentwicklung.	Art 6 Abs 3 T Protokoll



VERKEHR

Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention verpflichtet die Vertragsparteien zu einer **nachhaltigen Verkehrspolitik**.⁵⁶ Kernpunkt im Protokoll ist der Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den **alpenquerenden Verkehr**. Dieser Fokus erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte des Protokolls und der Diskussion rund um die Alemagna Autobahn.⁵⁷

Die Raumplanung hat in der überregionalen Verkehrspolitik keine Steuerungsmöglichkeiten, da diese in die Kompetenz der Länder und des Bundes zu Straßenplanung/-bau und -erhalt fällt. Auf überörtlicher Ebene kann strategisch aber eine enge Abstimmung v. a. mit der Entwicklung des Landesstraßennetzes sowie von Mobilitätsangeboten erfolgen. Auf örtlicher Ebene erfolgt lediglich die Planung und Errichtung von Gemeindestraßen.

BEGRENZUNG VERKEHRSBEDINGTER BELASTUNGEN

Mit Blick auf die konkreten Steuerungsmöglichkeiten der raumplanerischen Instrumente ist unter der Begrenzung verkehrsbedingter Belastung vor allem der **Immissionsschutz (Lärm, Schadstoffe)** relevant. Hier existieren grundsätzlich Schwellenwerte (Tag-/Nachtbelastung und Schadstoffschwellenwerte) die einzuhalten sind.⁵⁸

Die Bundesländer haben in erster Linie für Umgebungslärm eigens Schwellenwerte festgelegt. Bei Neuwidmungen und bestimmten Umwidmungen sind diese Schwellenwerte zu prüfen (Einwirkung auf Widmungsfläche, Auswirkung der Entwicklung im Zuge einer strategischen Umweltprüfung).

APPELL

Die Raumplanung hat verkehrsbedingte Belastungen auf die Bevölkerung zu begrenzen.

KRITERIEN

- Schwellenwerte für Umgebungslärm nach landesgesetzlichen Vorgaben.
- Grenzwerte für Schadstoffbelastungen sind verbindlich etabliert und müssen im Rahmen von Planungsentscheidungen geprüft werden.

VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Begrenzung verkehrsbedingter Belastungen	Gesetzliche Erfordernisse im Hinblick auf den Immissionsschutz sind bei der Siedlungsentwicklung zu erfüllen.	Art 3 Abs 1 lit b V Protokoll

⁵⁶ Art 1 Abs 1 Verkehrsprotokoll.

⁵⁷ Essl/Schmid (2019): Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention.

⁵⁸ Basis für die Beurteilung von Lärmbelastung siehe ÖNORM S 5021 Teil 1.



VORGABE	UMSETZUNG	FUNDSTELLE
Harmonisierung der energiewirtschaftlichen Planung mit der Raumplanung	Zielbestimmungen zur Koordination und Abstimmung mit energiewirtschaftlichen Planungen in Planungsgesetzen enthalten.	Art 2 Abs 1 lit a E Protokoll
Infrastruktur in Abstimmung mit Belastbarkeit, Empfindlichkeit	Standortplanung auf Landesebene (OÖ, Sbg, T, Vbg verfügen aktuell noch über keine planerischen Vorgaben zu Windkraft und Freiflächen-PV-Anlagen).	Art 2 Abs 4 E Protokoll

ENERGIE

Das Energieprotokoll der Alpenkonvention sieht grundsätzlich eine **Hierarchisierung** vor: **Einsparungen** im Sinne einer **Effizienzsteigerung** und weniger Energiekonsum sind **prioritär zum Ausbau** von Energieträgern zu forcieren. Gleichzeitig finden sich im Protokoll aufgrund des Alters noch keine Aussagen zur aktuell propagierten Energiewende und etwaigen Flächenkonkurrenzen.

Aktuell prüfen viele Bundesländer die Möglichkeit, Windkraftanlagen und große Freiflächen PV-Anlagen in alpinen Bereichen zu etablieren und dies mittels planerischer Instrumente (Eignungszonen, Vorrangzonen, Ausschlusszonen) zu steuern.

Die **Steiermark** hat mit dem **Entwicklungsprogramm** für den **Sachbereich Windenergie** z.B. bereits 2013 eine einheitliche und transparente Regelung getroffen.⁵⁹ Das Land **Kärnten** hat 2016 ein **Sachgebietsprogramm** für Standorträume von **Windkraftanlagen** erlassen.⁶⁰ Die Länder Tirol, Salzburg und Vorarlberg verfügen aktuell noch nicht über solche Programme.

Sachprogramme für **Freiflächen-PV-Anlagen** sind ebenfalls noch nicht flächendeckend vorhanden und datieren erst aus den letzten Jahren. So existiert in Kärnten seit 2024 eine Verordnung zu Standort- und Widmungskriterien für PV-Anlagen.⁶¹

HARMONISIERUNG DER ENERGIEWIRTSCHAFTLICHEN PLANUNG MIT DER RAUMPLANUNG

Das Ziel der Koordination und Abstimmung von energiewirtschaftlichen Planungen mit der Raumplanung ist in den Planungsgesetzen der Bundesländer allgemein enthalten. Die Raumplanung hat mit ihren Instrumenten aber nur auf wenige energiewirtschaftliche Standorte und Anlagen steuernd Zugriff, da diese zumeist in andere Rechtsmaterien fallen.

Vor allem für **Windkraftanlagen und PV-Anlagen** existieren in einigen Bundesländern, wie obenstehend erläutert, bereits **sektorale Raumordnungsprogramme**, die eine Harmonisierung verschiedener Planungen und Zielsetzungen bedeuten.

APPELL

Energiewirtschaftliche Planungen sind mit raumplanerischen Entwicklungsfestlegungen abzustimmen.

KRITERIEN

- Standorte mit vertretbaren Auswirkungen (Lärm, Licht, Landschaftsbild) und entsprechender infrastruktureller Erschließung (Straßen-/Leitungsinfrastruktur)

INFRASTRUKTUR IN ABSTIMMUNG MIT BELASTBARKEIT, EMPFINDLICHKEIT

In den Bundesländern mit sektoralen Programmen zu Windkraftanlagen und Freiflächen-PV-Anlagen wurden **Eignungs- und Vorrangzonen** sowie **Ausschlusszonen** im Zuge der erforderlichen **SUP-Prüfungen** auf die Umweltauswirkungen und somit auf Belastbarkeit und Empfindlichkeit auf Basis von Kriterien geprüft.⁶²

APPELL

Energiewirtschaftliche Standorte und Infrastrukturen sind in Abstimmung der Belastbarkeit und Empfindlichkeit in raumplanerische Entscheidungsprozesse und Instrumente zu integrieren.

KRITERIEN

- Prüfkriterien ergeben sich aus der landesspezifischen Umsetzung der SUP-RL
- Umweltfaktoren (Europaschutzgebiete, Ramsar Gebiete, Nationalparke, Naturparke, Naturdenkmale, Naturschutzgebiete, geschützte Landschaftsteile, Landschaftsschutzgebiete, UNESCO Weltkulturerbe, Biotop, Wälder Wasserschutz- und -schongebiete)
- Umweltprobleme (Beanspruchung naturnaher und anthropogen gering überformter Gebiete durch Infrastrukturbauten, Beeinträchtigung von Lebensräumen geschützter Pflanzen- und Tierarten, hohe ökologische Eingriffssensibilität bei hochalpinen und alpinen Standorten, Fremdkörperwirkung technischer Infrastruktur im hochalpinen und alpinen Erscheinungsbild, neue Belastungen in bisher wenig beanspruchten Gebieten, Nutzungskonflikte von energiewirtschaftlichen Maßnahmen mit Tourismus, Erholung und Natur- sowie Landschaftsschutz).

59 LGBl. Nr. 72/2013 zuletzt geändert LGBl. Nr. 91/2019.

60 LGBl. Nr. 58/2024, Kärntner Photovoltaikanlagen-Verordnung 2024.

61 LGBl für Ktn Nr. 58/2024: Kärntner Photovoltaikanlagen-Verordnung 2024.

62 z.B. Land Stmk (2019): Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie Novelle 2019. Strategische Umweltprüfung.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bätzing W. (2015). Die Alpen: Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft (4., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage). Verlag C.H. Beck.
- Berka W. (1996). Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumplanung durch den VfGH. Baurechtliche Blätter 118 (2), 69–136.
- BML (2024). Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen in Österreich. Fachgutachten der AG „quantitativer Bodenschutz“ des Fachbeirates für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz im BML.
- BMLFUW (2007). Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung.
- CIPRA Österreich (2022). Alpine Raumordnung. Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpen Raum. Online: <https://www.cipra.org/de/publikationen/handbuch-alpine-raumordnung>, 04.02.2025.
- Essl J., Schmid S. (2018). Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention (Bd. 2). Austria: Verlag Österreich.
- Essl J., Schmid S. (2019). Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (Bd. 3). Austria: Verlag Österreich.
- Kanonier A. (1998). Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raum- ordnungsrecht. Journal für Rechtspolitik 6, 73–86.
- Kanonier A., Schindelegger A. (2018). Kompetenzverteilung und Planungsebenen. In: ÖROK (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK: Wien, 60–66.
- Kanonier A. (2020). Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht. Baurechtliche Blätter, 23(4), 119–135. DOI: 10.33196/bbl202004011901.
- Kanonier A., Schindelegger, A., & Österreichische Raumordnungskonferenz Geschäftsstelle. (2022). Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich: Fachempfehlungen und Materialienband. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Kleewein W. (2003). Vertragsraumordnung. Neue Juristische Monographien, Band 20. Wien ua: Neuer wissenschaftlicher Verlag.
- Kleewein W. (2014). Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick, bbl 2014, 97.
- Land Steiermark (2012). Leitfaden Alpenkonvention in der örtlichen Raumplanung. Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Graz.
- Land Steiermark (2019). Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie Novelle 2019: Strategische Umweltprüfung: Umweltbericht. Online: https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12755541_154267170/b6afc021/SAPRO_Wind_2019_SUP_Umweltbericht_2019-09-25a.pdf, 21.11.2024.
- Land Tirol (2022). Raumordnungsplan Raumverträgliche Tourismusentwicklung 2030. Amt der Tiroler Landesregierung Abteilung Raumordnung und Statistik: Innsbruck.
- Land Tirol (2023). Evaluierungsbericht des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramms. Amt der Tiroler Landesregierung Abteilung Raumordnung und Statistik: Innsbruck.
- Land Vorarlberg (2017). Wenig erschlossene Landschaftsräume, Inventar Weißzone. Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Bau-recht, Ausgabe 29a. Amt der Vorarlberger Landesregierung: Bregenz.
- Lienbacher G. (2018). Raumordnungsrecht. In: Bachman, S., Baumgartner, G., Feik, R., Fuchs, C., Giese, K., Jahne, I D., Lienbacher, G. (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht (12. Auflage). Wien: Verlag Österreich.
- ÖROK (2005). Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung: Materialienband. Geschäftsstelle d. Österr. Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- ÖROK (2023a). Bodenstrategie für Österreich – ENTWURF. ÖROK: Wien.
- ÖROK (2023b). Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Kontextinformationen und Beschreibung der Daten für das Referenzjahr 2022. Materialien Heft 12. ÖROK: Wien.
- ÖROK (2024). ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2024, Analysen zum ÖV und MIV. Schriftenreihe Nr. 214.
- Pernthaler P., Fend R. (1989). Kommunales Raumordnungsrecht, Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, 11. Wien: Österreichischer Wirtschaftsverlag.
- Rauter F. (2003). Tourismus, alpine Erschließungen und Raumplanung in Tirol – die Geschichte einer wechselvollen Beziehung. In: Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen. ÖROK (Hrsg.). ÖROK: Wien.
- Schindelegger A. (2012). Bauland in Gefährdungsbereichen: rechtlicher Umgang mit Bauland in gefährdeten Bereichen in Österreich und der Schweiz [Diploma Thesis, Technische Universität Wien].
- Schindelegger A. (2024). Bodenschutz in Österreich – Auswege aus einem Zuständigkeitsdilemma. Öffentlicher Sektor, 50 (1–2).
- Schmid S. (2019). Alpenkonvention und Landwirtschaft, in Wagner/Kerschner/Bergthaler (Hrsg.). Landwirtschaft im Fokus des europäischen Umweltrechts 199 (200).
- Schmid S., Kuncio P. (2023). Das Protokoll „Bodenschutz“ der Alpenkonvention (Bd. 7). Austria: Verlag Österreich.
- Sonderegger R. (2014). Zweitwohnungen im Alpenraum: Bewertung des alpenweiten Bestandes und der Situation in der Schweiz in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung. Südwestdt. Verl. für Hochschulschriften.
- Stadt Feldkirch (2019). REK Feldkirch. Planungshandbuch Stand 11.2.2019. Online: https://www.feldkirch.at/fileadmin/user_upload/document/Stadt/Dienstleistungen/REK_Planungshandbuch.pdf, 05.11.2024.
- Stadt Wien (2015). Fachkonzept Grün- und Freiraum. Magistrat der Stadt Wien: Wien.
- Stöglehner G., Wegerer G. (2004). Die Strategische Umweltprüfung-Ein Planungsinstrument zur Qualitätssicherung in der Raumordnung?: Eine Untersuchung österreichischer Planungsbeispiele. DISP, 40(159), 52–59. <https://doi.org/10.1080/02513625.2004.10556899>.

