



VERTIEFTE PRÜFUNG DES ÜBERPRÜFUNGS-AUSSCHUSSES DER ALPENKONVENTION

ZUM THEMA
„FLÄCHENS-PARENDE
BODENNUTZUNG“



IMPRESSUM

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel. +43 (0)512 588 589 12

Außenstelle

Viale Druso/Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel. +39 0471 055 352

www.alpconv.org
info@alpconv.org

Die vertiefte Prüfung zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“ wurde vom Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention durchgeführt. Der vollständige Text des Abschlussberichts wurde von der XV. Alpenkonferenz angenommen und ist auf www.alpconv.org zu finden.

Übersetzungen: INTRALP, Italien

Gestaltung: Breiner & Breiner, Österreich

Druck: gugler* print, Österreich

Fotos: Wolfger Mayrhofer (Titelbild); Vera Bornemann (S. 5, 10, 17); Isabelle Morisseau, Ville d'Annecy (S. 8); Bernhard Simon (S. 9); Živa Novljan (S. 12); Hannes Schlosser (S. 13)

Finanziert durch den österreichischen Vorsitz der Alpenkonvention 2016–2019:
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie.

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

© Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2020.



Gedruckt nach der Richtlinie
„Druckerzeugnisse“ des
Österreichischen Umweltzeichens.
gugler* print, Melk, UWZ-Nr. 609,
www.gugler.at



greenprint*
klimapositiv gedruckt



www.gugler.at

VORWORT

Als einer der größten zusammenhängenden Naturräume Europas sind die Alpen durch ökologische Vielfalt und hochempfindliche Ökosysteme geprägt. Der Schutz der Alpenböden, ihre nachhaltige Bewirtschaftung und die Wiederherstellung ihrer natürlichen Funktionen an Standorten, an denen diese Funktionen beeinträchtigt sind, sind für alle Vertragsstaaten der Alpenkonvention von großer Bedeutung und allgemeinem Interesse.

Innerhalb der Ökosysteme nimmt der Boden insofern eine Sonderstellung ein als seine Neubildung sowie die Regeneration einmal beeinträchtigter Böden nur sehr langsam verläuft. Im ökologisch sensiblen Alpenraum ist Boden ein kostbares Gut, das durch die Inanspruchnahme von Flächen und durch Versiegelung zum Teil für immer verloren geht.

Die Zahlen zu den jährlichen Verlusten von Böden im Alpenraum sind besorgniserregend und unmissverständlich. Angesichts der Begrenztheit des Bodens im alpinen Raum ist daher der schonende Umgang mit Boden und die Reduktion der Flächeninanspruchnahme dringend geboten.

Eine konsequente Umsetzung des Bodenschutzes kann jedoch nur dann erfolgen, wenn auch entsprechende rechtliche und administrative Rahmenbedingungen vorliegen, wobei viele Probleme nur grenzüberschreitend gelöst werden können und gemeinsame Maßnahmen der Alpenstaaten erforderlich machen. Mit dem Bodenschutzprotokoll verfügt die Alpenkonvention über das nach wie vor einzige völkerrechtlich verbindliche Instrument zum Bodenschutz in Europa.

Für eine effektive Umsetzung des Bodenschutzprotokolls mit dem Ziel der Verminderung der quantitativen und qualitativen Bodenbeeinträchtigungen im Alpenraum sind die Bestimmungen des Protokolls mit konkretem Inhalt zu füllen.

In der Zeit des österreichischen Vorsitzes der Alpenkonvention von Oktober 2016 bis April 2019 widmete sich der Überprüfungsausschuss, aufbauend auf Arbeiten des vorangehenden deutschen Vorsitzes, intensiv dem Thema „flächensparender Bodennutzung“. Dabei wurden unter anderem einschlägige Bestimmungen aus den Protokollen zu „Bodenschutz“ sowie zu „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“¹ von den Vertragsstaaten der Alpenkonvention auf ihre Umsetzung hin überprüft und alpenweite Begriffsdefinitionen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen entwickelt.

Das vorliegende Dokument fasst die Ergebnisse des Überprüfungsausschusses zum Thema „flächensparende Bodennutzung“, wie sie von den Ministerinnen und Ministern bei der XV. Alpenkonferenz angenommen wurden, zusammen und soll zur Entwicklung eines allgemeinen „Bodenbewusstseins“ sowohl bei Entscheidungsträgern als auch in der breiten Öffentlichkeit beitragen.

Dr. Thomas Loidl

Vorsitzender des Überprüfungsausschusses 2016–2019

1 Im Folgenden „Raumplanungsprotokoll“

INHALT

| | |
|---|----|
| Vorwort | 3 |
| I. Einleitung | 5 |
| II. Begriffsdefinitionen und Zuständigkeiten | 6 |
| III. Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus inhaltlicher Sicht | 14 |
| a) Art. 9(3) lit. a, Raumplanungsprotokoll | 14 |
| b) Art. 9(3) litt. e und f, Raumplanungsprotokoll | 16 |
| c) Art. 7(2) Bodenschutzprotokoll | 17 |
| d) Berücksichtigung von flächensparender Bodennutzung und Begrenzung der Bodenversiegelung und des Bodenverbrauchs im Zusammenwirken mit anderen Bestimmungen | 19 |



I. EINLEITUNG

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts des Überprüfungsausschusses über die vertiefte Prüfung zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“ wurden von der XV. Alpenkonferenz angenommen.

Wesentliche Elemente des Verfahrens, das unter deutschem Vorsitz 2015 begonnen und unter österreichischem Vorsitz 2019 abgeschlossen wurde, waren die Festlegung der prioritären Bereiche, auf die sich die vertiefte Prüfung erstreckt und die Erarbeitung von Fragen an die Vertragsparteien, die sich auf getätigte Umsetzungsmaßnahmen aber auch darauf bezogen, wie die Wirksamkeit dieser Maßnahmen gewährleistet wird. Die Einbeziehung externer Experten aus den Bereichen Raumentwicklung und Bodenschutz, insbesondere solcher mit praktischen Erfahrungen, erwies sich als besonders hilfreich und trug entscheidend zur Stoffsammlung bei.

Gegenstand dieser Broschüre sind zunächst Begriffsdefinitionen zur „Flächensparenden Bodennutzung“ und eine Übersicht über die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen in den Alpenstaaten in den Bereichen Raumplanung und Bodenschutz. Daran anschließend werden die vom Überprüfungsausschuss erarbeiteten inhaltlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den prioritären Prüfungsbereichen, den Artikeln 9(3) litt. a, e und f des Raumplanungsprotokolls sowie 7(2) des Bodenschutzprotokolls dargestellt, die ihrerseits Elemente zur Auslegung sowie konkrete Umsetzungsempfehlungen für jede dieser Bestimmungen enthalten.

II. BEGRIFFSDEFINITIONEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Zum besseren Verständnis der Thematik erscheint es notwendig, wesentliche Begriffe zur „Flächensparenden Bodennutzung“ zu definieren und eine Übersicht über Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen in den Alpenstaaten im Bereich Raumplanung und Bodenschutz zu geben.

Boden-/Flächenverbrauch (Flächenneuinanspruchnahme) beziehungsweise Bodenversiegelung werden häufig synonym verwendet. Für eine profunde Auseinandersetzung mit der Thematik ist es jedoch wesentlich, die beiden Begriffe zu unterscheiden.

- **Boden-/Flächenverbrauch (Flächenneuinanspruchnahme)** bedeutet den Verlust von großteils landwirtschaftlich genutzten und biologisch produktiven Böden durch Verbauung etwa für Siedlungs-, Verkehrs- und Freizeitwecke. Ungefähr 40% dieser Flächen werden versiegelt und verlieren somit alle biologischen Funktionen.
- **Bodenversiegelung** bedeutet die Abdeckung des Bodens mit einer wasserundurchlässigen Schicht. Der Boden wird dadurch auf seine Trägerfunktion reduziert und verliert seine natürlichen Funktionen. Als gänzlich versiegelt gelten Flächen, auf denen Gebäude errichtet werden, aber auch Flächen, die beispielsweise mit Beton, Asphalt oder Pflastersteinen befestigt werden (Wege, Parkplätze, Einfahrten, Betriebsgelände etc.).

Die folgende Tabelle² zeigt die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen in allen acht Alpenstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien) im Bereich Raumplanung und Bodenschutz auf. Die Tabelle stellt auf der Y-Achse drei Ebenen der Planung dar. Die Systeme der Staaten unterscheiden sich zum Teil stark voneinander – vor allem die „Zwischenebene“, jene Ebene zwischen Gesamtstaat und Kommune, ist aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Staaten komplex. Auf dieser Ebene wurden Instrumente der Landes-, Regions-, Kantons- und Provinzebene zusammengefasst. Entlang der X-Achse werden die Alpenstaaten gelistet – hier wird je Staat weiter in Instrumente im Planungs- und Konzeptbereich sowie in Instrumente auf Gesetzebene unterschieden.

Wesentlicher Inhalt der Darstellung ist, dass in sieben der acht Alpenstaaten eine Raumordnung bzw. eine Rahmengesetzgebung zur Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene besteht (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Schweiz, Slowenien). Dies gilt jedoch nicht für Österreich. Weiters wird sichtbar, dass besonders die Ebene zwischen der gesamtstaatlichen Ebene und der kommunalen Ebene bedeutsam ist und eine Fülle von Instrumenten vor allem im Planungs- und Konzeptbereich bietet. Die Kommunen sind in allen Staaten – abgesehen vom Stadtstaat Monaco – in ihrem eigenen Wirkungsbereich mit Instrumenten zur flächensparenden Bodennutzung ausgestattet. Nicht dargestellt wurden Instrumente zur flächensparenden Bodennutzung auf überstaatlicher Ebene, wie etwa die Protokolle der Alpenkonvention, das Europäische Raumentwicklungs-konzept oder diverse EU-Richtlinien.

Die Inhalte der Tabelle sind Ergebnis einer umfassenden Fachliteraturrecherche sowie das Resultat von Gesprächen mit ExpertInnen aus einzelnen Alpenstaaten. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, vielmehr wird ein bloß grober Überblick über die Zuständigkeiten gegeben.

2 Die Tabelle der Zuständigkeiten in den Bereichen Raumordnung und Bodenschutz enthält zur allgemeinen Vergleichbarkeit auch noch die Bezeichnungen der jeweiligen Instrumente in Englisch.

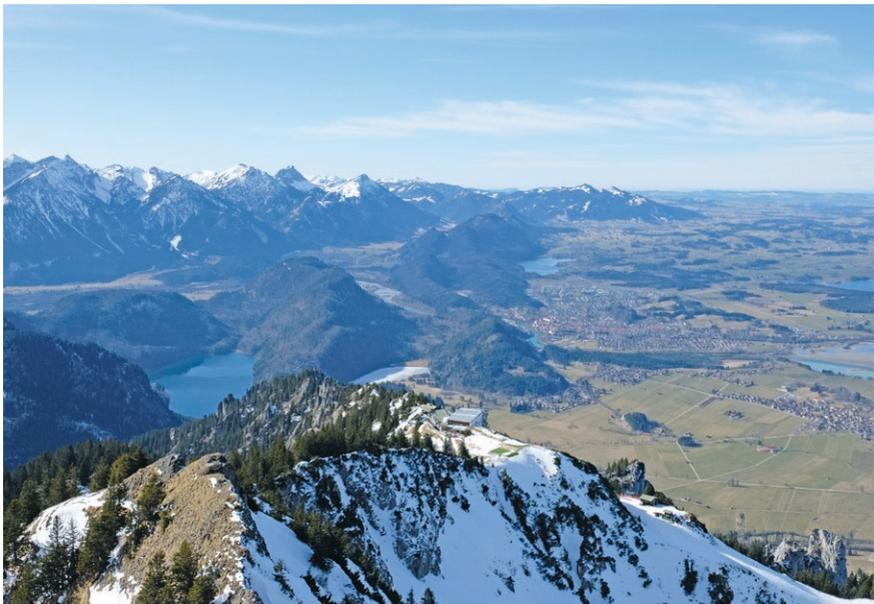
| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|---|---|
| ÖSTERREICH | | |
| Nationale Ebene | Raumordnungskonzept (Spatial Development Concept) | |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | Landesentwicklungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Raumordnungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Entwicklungsprogramm (Regional Spatial Development Programme); Regionales Entwicklungskonzept (Regional Spatial Development Concept); Sektorale Raumordnungsprogramme (Sectoral Development Programmes) | Raumordnungsgesetz / Raumplanungsgesetz (Law on Spatial Planning); Bodenschutzgesetz (Law on Soil Conservation) |
| Gemeindeebene | Örtliches Entwicklungskonzept (Local Spatial Development Concept); Flächenwidmungsplan (Land Use Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan) | Bauordnung (Building Code) |



| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|---|--|
| FRANKREICH | | |
| Nationale Ebene | | Loi sur l'aménagement du territoire (Land Planning Code); Loi d'engagement national pour l'environnement – „Grenelle II“ (Environmental Code); Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Law for Access to Housing and Renewed Urban Planning); Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Law for Urban Solidarity and Renewal); Code de l'Urbanisme (Town Planning Code) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Regional Plan for Land Use and Sustainable Development); Schéma de cohérence territoriale (Scheme of Territorial Cohesion); Schéma régional de cohérence écologique (Regional Scheme of Ecological Coherence); Plan de paysage (Landscape Plan); Plan local d'urbanisme intercommunal (Local Intercommunal Urban Plan); Programme local de l'habitat (Habitat Programme); Plan de déplacement urbain (Urban Transportation Master Plan) | |
| Gemeindeebene | Plan local d'urbanisme (Local Urban Plan); Carte communale (Communal Map) | |



| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|--|--|
| DEUTSCHLAND | | |
| Nationale Ebene | Bundesraumordnungsplan (Federal Spatial Development Plan); Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung (Visions and Strategies for Spatial Development); Bundesverkehrswegeplan (Federal Transport Infrastructure Plan) | Bodenschutzgesetz (Federal Soil Protection Act); Raumordnungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning); Baugesetzbuch (Federal Building Code); Baunutzungsverordnung (Federal Land Use Ordinance) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | Landesentwicklungsprogramm inkl. Alpenplan (Regional Development Programme incl. Alpine Plan); Landesentwicklungsplan (Regional Development Plan); Raumordnungsplan (Spatial Development Plan); Regionalplan (Regional Plan); Landschaftsrahmenplan (Landscape Framework Plan) | Landesplanungsgesetz (Land Use Planning Act); Landesbauordnung (State Building Code) |
| Gemeindeebene | Flächennutzungsplan (Zoning Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan); Stadtentwicklungsprogramm (Urban Development Programme) | Bebauungspläne (binding Land Use Plans) |



| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|--|--|
| ITALIEN | | |
| Nationale Ebene | Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (National Strategy for Sustainable Development) | Legge Urbanistica 1150/1942 (National Urban Act); Legge 189/83 (Law 189/83); Decreto ministeriale 1444/68 (Interministerial Decree 1444/68), Decreto legislativo 152/06 (Legislative Decree 152/06); Decreto del Presidente della Repubblica 380/01 (Decree of the President of the Republic 380/01) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | Piano Territoriale di coordinamento regionale (Regional Development Master Plan); Piano Territoriale Paesaggistico (Regional Landscape Plan); Piano Territoriale Regionale (Regional Territorial Plan); Piano Territoriale Regionale d'Area (Regional Territorial Planning for Specific Areas); Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Provincial Territory Plan for Urban Planning) | Example: Legge Regionale della Lombardia 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" (Lombardy Law 31/2014 on the reduction of land take and the redevelopment of brownfields) |
| Gemeindeebene | Piano Strutturale Comunale (Municipal Structural Plan); Regolamento Urbanistico ed Edilizio (Building Regulation); Piano Operativo Comunale (Municipal Operational Plan); Piano Urbanistico Comunale (Municipal Urban Plan); Piano Regolatore Generale (Land Use Plan / Zoning Plan); Piano Paesaggistico (Landscape Plan) | |



| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|--|--|
| LIECHTENSTEIN | | |
| Nationale Ebene | Landesrichtplan (National Structure Plan) | Baugesetz (Building Code) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | | |
| Gemeindeebene | Gemeindebauordnung (Municipal Building Code); Gemeinderichtplan (Municipal Land Use Plan); Zonenplan (Zoning Plan) | |
| MONACO | | |
| Nationale Ebene | | Ordonnance Souveraine concernant l'urbanisme, la construction et la voirie (Sovereign Ordinance concerning town planning, construction and roads); Ordonnance Souveraine portant délimitation et règlement d'urbanisme du secteur des quartiers ordonnancés (Sovereign Ordinance on the delimitation and application of town planning to specific districts) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | | |
| Gemeindeebene | | |



| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|---|--|
| SLOWENIEN | | |
| Nationale Ebene | Državni prostorski red – DPR (National Spatial Rules); Strategija prostorskega razvoja Slovenije – SPRS (Spatial Development Strategy of Slovenia); Državni prostorski načrt – DPN (National Spatial Plan) | ZUreP-2 – Zakon o urejanju prostora (Spatial Planning Act) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | Regionalni prostorski plan – RPP (Regional Strategic Spatial Plan) | |
| Gemeindeebene | Občinski prostorski plan – OPP (Municipal Strategic Spatial Plan); Občinski prostorski načrt – OPN (Municipal Spatial Plan); Občinski podrobni prostorski načrt – OPPN (Detailed Municipal Spatial Plan); Odlok o urejanju podobe naselja in krajine (Decree on the appearance of towns and landscapes) | |



| | PLANUNG / KONZEPTE | GESETZGEBUNG |
|---|---|---|
| SCHWEIZ | | |
| Nationale Ebene | Raumkonzept Schweiz (Spatial Concept Switzerland); Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 Raumplanungsgesetz (Swiss Federal Sectorial Plans and Concepts according to art. 13 of the Federal Law on Spatial Planning) | Raumplanungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning) |
| Regionale Ebene (Bundesland / Region / Provinz / Kanton) | Kantonale Raumkonzepte (Cantonal Spatial Development Concepts); Kantonale Richtpläne (Cantonal Structure Plans); Kantonale Sondernutzungspläne (Cantonal Special Land Use Plans); Regionale Richtpläne (Regional Structure Plans) | Kantonale Planungs- und Baugesetze (Cantonal Laws on Planning and Construction) |
| Gemeindeebene | Kommunale Richtpläne (Communal Structure Plans); Kommunale Nutzungspläne (Municipal Land Use Plans) | Kommunale Baureglemente (Municipal Building Codes) |



III. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN AUS INHALTLICHER SICHT

Was den Stand der Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“ betrifft, so kann festgestellt werden, dass sich die Vertragsparteien um eine gute Umsetzung dieser Bestimmungen bemühen.

Um das Potenzial für Verbesserungen bestmöglich zu nutzen, hält es der Überprüfungsausschuss für sinnvoll, zunächst Hinweise zur Auslegung der Artikel 9(3) lit. a, 9(3) litt. e und f Raumplanungsprotokoll sowie Art. 7(2) Bodenschutzprotokoll zu geben, um eine harmonisierte Interpretation und Umsetzung der Bestimmungen, die Gegenstand der vertieften Überprüfung waren, durch die Vertragsparteien der Alpenkonvention zu erleichtern. Diese Auslegungselemente sind von den Vertragsparteien im Sinne des Art. 31(3) lit. a Wiener Vertragsrechtskonvention zu berücksichtigen. Im Anschluss daran werden für jede dieser Bestimmungen konkrete Empfehlungen zur Umsetzung angeführt.

a) Art. 9(3) lit. a, Raumplanungsprotokoll

„Angemessene und haushälterische Abgrenzung von Siedlungsgebieten, einschließlich der Maßnahmen zur Gewährleistung deren tatsächlicher Bebauung“

a.1.) Auslegungselemente

Art. 9 Raumplanungsprotokoll legt die Ziele der Pläne und / oder Programme fest, welche die Vertragsparteien auf der am besten geeigneten territorialen Ebene und nach Maßgabe der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten als Instrumente der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen der Artikel 1 bis 7 Raumplanungsprotokoll auszuarbeiten haben. Diese Ziele werden nicht erschöpfend aufgezählt, denn die Auflistung erfolgt mit dem Zusatz „insbesondere“. Die hier angesprochene Bestimmung enthält Ziele im Bereich Siedlungsraum, deren materiell-rechtliche Ausgestaltung vage bleibt. Zum einen sollen Siedlungsgebiete angemessen und haushälterisch abgegrenzt werden. Zum anderen soll die tatsächliche Bebauung dieser Siedlungsgebiete gewährleistet werden. Der Gestaltungsspielraum der Vertragsparteien bei der Abgrenzung der Siedlungsgebiete ist angesichts des unbestimmten Rechtsbegriffs „angemessen“ erheblich. Die beabsichtigte Abgrenzung der Siedlungsgebiete darf aber jedenfalls nicht unverhältnismäßig gegenüber der Verfolgung von Zielen sein, die eine Ausweitung ebendieser Gebiete nach sich ziehen. Dass die Abgrenzung „haushälterisch“, d.h. also sparsam zu erfolgen hat, bringt ebenfalls die Verhältnismäßigkeit ins Spiel, hier aber in Bezug auf die angesichts der konkreten räumlichen Gegebenheiten verfügbare Gesamtmenge an für Siedlungszwecke geeigneten Flächen. Während es sich bei der angemessenen und sparsamen Abgrenzung von Siedlungsgebieten um die Konkretisierung eines raumplanerischen Ziels handelt, sind die in den Plänen und / oder Programmen vorzusehenden Maßnahmen zur Gewährleistung der tatsächlichen Bebauung dieser Siedlungsgebiete als Mittel zur Umsetzung eines Ziels anzusehen. Die Vorgabe, dass die Maßnahmen die „tatsächliche“ Bebauung der Siedlungsgebiete gewährleisten sollen, bringt zum Ausdruck, dass der Zweck der Umsetzungsaktivitäten (z.B. raumordnungsrechtliche Verträge, Infrastrukturbeiträge oder Bauungspflichten) auf die Realisierung der Bebauung zu richten ist, eine bloße Widmung von Bauland reicht nicht aus.

a.2.) Empfehlungen

1. Zur Umsetzung von Art. 9(3) lit. a, Raumplanungsprotokoll empfiehlt der Überprüfungsausschuss den Vertragsparteien, die von ihnen im Rahmen ihrer jeweiligen Rechtsordnung ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen und sparsamen Abgrenzung von Siedlungsgebieten einschließlich der Maßnahmen zur Gewährleistung deren tatsächlicher Bebauung zu intensivieren. Dort wo es für erforderlich erachtet wird, sind zusätzliche Maßnahmen zu setzen, um den Boden- / Flächenverbrauch im Alpenraum mit allen geeigneten Mitteln einzudämmen. Dies kann auch rechtliche Anpassungen einschließen.
2. In diesem Zusammenhang weist der Überprüfungsausschuss darauf hin, dass sich überörtliche Freihalteflächen, insbesondere ökologische Freihalteflächen, also langfristig zur Erhaltung ökologischer Funktionen vor Umwidmung geschützter Flächen (z.B. Ruhezone im Sinn des Art. 9(4) lit. b des Raumplanungsprotokolls), sowie Modellprojekte mit Vorbildwirkung für andere Kommunen besonders gut bewährt haben.
3. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt dringend, die Planung auf regionaler bzw. überkommunaler Ebene im Hinblick auf eine wirksame Eindämmung des Boden- / Flächenverbrauchs mittels für die Gemeinden verbindlicher Vorgaben zu stärken.
4. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien darüber hinaus, Aktivitäten zur besseren Abstimmung des Boden- / Flächenverbrauchs in den grenzüberschreitenden funktionalen Räumen zu fördern.
5. Darüber hinaus empfiehlt der Überprüfungsausschuss dafür zu sorgen, dass die Gemeinden die Maßnahmenpakete zur Baulandmobilisierung und zum Brachflächenrecycling auch unter Einschluss von fiskalischen Instrumenten und Rückwidmungen nicht bebauten Baulands wirksam umsetzen und Beschränkungen der Neuausweisung von Bauland, z.B. durch Nutzung von Brachflächen oder die Anwendung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ vornehmen.
6. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt, die Gemeinden bei ihren Aufgaben der angemessenen und sparsamen Abgrenzung von Siedlungsgebieten und der Gewährleistung deren tatsächlicher Bebauung fachlich durch praktisch anwendbare Planungsgrundlagen, wie etwa den „Folgekostenschätzer“ bzw. „Infrastrukturkostenkalkulator“ und Flächenbilanzen, zu unterstützen.
7. Der Überprüfungsausschuss ist der Auffassung, dass die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit zur Abstimmung bei interkommunalen Zielkonflikten und zur Abwägung von Nutzungsprioritäten mit Rücksicht auf das Flächensparen notwendig ist und empfiehlt diese auch durch finanzielle Anreize zu fördern.
8. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt, bei den Maßnahmen zur angemessenen und sparsamen Abgrenzung von Siedlungsgebieten einschließlich der Maßnahmen zur Gewährleistung deren tatsächlicher Bebauung auf die konkreten Umstände, insbesondere auf den sozioökonomischen Rahmen sowie die Größe und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die naturräumlichen Gegebenheiten der beteiligten Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

b) Art. 9(3) litt. e und f, Raumplanungsprotokoll

„Begrenzung des Zweitwohnungsbaus“ sowie „Ausrichtung und Konzentration der Siedlungen an den Achsen der Infrastrukturen des Verkehrs und/oder angrenzend an bestehender Bebauung“

b.1.) Auslegungselemente

Diese Bestimmungen enthalten weitere Ziele der Pläne und/oder Programme der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung im Bereich Siedlungsraum, deren materiell-rechtliche Ausgestaltung ebenfalls relativ vage bleibt. Zum einen soll der Zweitwohnungsbau begrenzt werden. Zum anderen sollen die Siedlungen an den Achsen der Infrastrukturen des Verkehrs und/oder angrenzend an bestehende Bebauung ausgerichtet und konzentriert werden. Der Gestaltungsspielraum der Vertragsparteien bei der Begrenzung des Zweitwohnungsbaus ist beträchtlich, denn es ist nicht normiert, wie streng diese Begrenzung ausgestaltet werden soll und welche Gründe für eine ausnahmsweise Bewilligung von Zweitwohnsitzen in Frage kommen. Die Forderung nach Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an den Verkehrsinfrastrukturachsen bzw. nach Fortführung der Siedlungsentwicklung angrenzend an bereits bestehende Bebauung ist konkreter, werden dadurch doch räumlich greifbare Elemente als Orientierung festgelegt.

b.2.) Empfehlungen

1. Zur Umsetzung von Art. 9(3) litt. e und f Raumplanungsprotokoll empfiehlt der Überprüfungsausschuss den Vertragsparteien, für eine wirksame Begrenzung des Zweitwohnungsbaus durch geeignete Instrumente, wie etwa Genehmigungsvorbehalte, Nutzungsauflagen und fiskalische Maßnahmen zu sorgen.
2. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien, bei ihren Maßnahmen zur Bindung der Siedlungsentwicklung an bestehende Verkehrsinfrastrukturen und/oder angrenzend an bestehende Bebauung Vorkehrungen für eine angemessene Anbindung an den öffentlichen Verkehr zu treffen.
3. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien mit Nachdruck, zur Stärkung der Ortskerne den Bau von Einkaufszentren außerhalb bestehender Siedlungsgebiete mittels konkreter Standortvorgaben äußerst restriktiv zu handhaben.

c) **Art. 7(2) Bodenschutzprotokoll**

„Zur Begrenzung der Bodenversiegelung und des Bodenverbrauchs sorgen die Vertragsparteien für ein flächensparendes und bodenschonendes Bauen. Sie richten die Siedlungsentwicklung bevorzugt auf den Innenbereich und begrenzen das Siedlungswachstum nach außen.“

c.1.) *Auslegungselemente*

Art. 7 Abs. 2 Satz 1 des Bodenschutzprotokolls verpflichtet die Vertragsparteien, für ein flächensparendes und bodenschonendes Bauen zu sorgen. Der Begriff „für etwas sorgen“ kann im Sinne von „auf etwas hinwirken“ dahingehend umschrieben werden, dass mit Blick auf ein Ziel ein aktives Tun erforderlich ist. Als anzustrebendes Ziel nennt die Vorschrift die Begrenzung der Bodenversiegelung und des Bodenverbrauchs. Die Vertragsparteien haben also mit tauglichen Maßnahmen auf die Zielerreichung hinzuwirken. Wird das Ziel (noch) nicht erreicht, ist dies ein Indikator dafür, dass die gewählten Maßnahmen auf ihre Eignung zur Zielerreichung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen. Dies zählt zum geforderten Verhalten der Vertragsparteien. Art. 7 Abs. 2 Satz 2 des Bodenschutzprotokolls, der die Vertragsparteien dazu anhält, die Siedlungsentwicklung bevorzugt auf den Innenbereich zu richten und das Siedlungswachstum nach außen zu begrenzen, enthält eine Konkretisierung von Satz 1, ersetzt aber die hierin allgemein enthaltene Verhaltenspflicht nicht.



c.2.) Empfehlungen

1. Gerade in alpinen Lagen ist der Boden eine hochsensible Ressource, die – wenn überhaupt – nur über sehr lange Zeiträume als erneuerbar angesehen werden kann. Es entsteht dadurch eine besondere Notwendigkeit, den Boden als Träger essentieller Lebensfunktionen für alle zu erhalten. Im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 7(2) Bodenschutzprotokoll empfiehlt der Überprüfungsausschuss den Vertragsparteien, über die hoheitlichen Standardinstrumente, wie Flächennutzungs- und Bebauungsplanung sowie Strategische Umweltprüfung, hinaus weitere einschlägige Maßnahmen zu setzen, um die Bodenversiegelung und den Boden-/Flächenverbrauch im Alpenraum mit allen geeigneten Mitteln zu begrenzen sowie die Umsetzung dieser Maßnahmen wirksam zu kontrollieren. Dies sollte dazu beitragen, das Alpenkonventionsgebiet als Modellregion der Verwirklichung des EU-Ziels zu etablieren, den Nettoboden-/flächenverbrauch bis 2050 auf 0 zu senken.
2. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien dringend, sowohl auf lokaler als auch auf regionaler bzw. überkommunaler Ebene wirksame quantitative Vorgaben für den Boden-/Flächenverbrauch festzulegen und Bodenversiegelung und Boden-/Flächenverbrauch auch durch eine Priorisierung der Nutzungen nach qualitativen Aspekten („Bodenfunktionen“) zu begrenzen.
3. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien, Aktivitäten der Gemeinden zur Begrenzung von Bodenversiegelung und Boden-/Flächenverbrauch und die Revitalisierung von Brachflächen auch durch steuerliche Anreize zu fördern.
4. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien, für die unterschiedlichen Modelle und Instrumente zur Beurteilung von Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung sowie von qualitativen Bodenbeeinträchtigungen einheitliche Definitionen zu vereinbaren und die Datenlage im Sinne des Art. 20 Bodenschutzprotokoll zu harmonisieren. Für ein den gesamten Alpenraum umfassendes Monitoring empfiehlt der Überprüfungsausschuss die Festlegung von geeigneten und im Sinne der Umsetzung der Agenda 2030 (SDG) anwendbaren Indikatoren, welche die Entwicklungen verständlich machen.
5. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt, landwirtschaftliche Produktionsflächen insbesondere für die Versorgung mit hochwertigen Lebensmitteln langfristig zu sichern und auf diesen Flächen umweltschonende Wirtschaftsweisen zu fördern. Die Ausweisung dieser Flächen sollte mit der Erhaltung und – wo notwendig – Schaffung großzügiger Freiraumverbünde, mit den Interessen des Naturschutzes sowie der Freizeit- und Erholungsnutzung abgestimmt werden, um so wertvolle Beiträge zur Erbringung von Ökosystemleistungen und zur Grünen Infrastruktur³ zu leisten.

3 Siehe http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm

d) Berücksichtigung von flächensparender Bodennutzung und Begrenzung der Bodenversiegelung und des Bodenverbrauchs im Zusammenwirken mit anderen Bestimmungen

1. Der Überprüfungsausschuss erinnert daran, dass effektive Beiträge zur flächensparenden Bodennutzung auch im Zusammenspiel mit der Umsetzung anderer einschlägiger rechtlicher Bestimmungen geleistet werden können. Hier zu nennen sind insbesondere die Erhaltung und Gestaltung von innerörtlichen Grünflächen und von Naherholungsräumen am Rand der Siedlungsgebiete (9(3) lit. d Raumplanungsprotokoll), die Erhaltung und Wiederherstellung der ökologisch und kulturell besonders wertvollen Gebiete (9(2) lit. c Raumplanungsprotokoll), die Ausweisung von Gebieten für Natur- und Landschaftsschutz sowie von Sektoren für den Schutz der Gewässer und anderer natürlicher Lebensgrundlagen sowie die Ausweisung von Ruhezonen und sonstigen Gebieten, in denen Bauten und Anlagen sowie andere störende Tätigkeiten eingeschränkt oder untersagt sind (9(4) litt. a und b Raumplanungsprotokoll).
2. Wirksame Beiträge zur Begrenzung der Bodenversiegelung und des Boden-/Flächenverbrauchs können nach Ansicht des Überprüfungsausschusses ebenfalls im Zusammenspiel mit der Umsetzung anderer Normen, wie etwa betreffend die Erhaltung der Böden in Feuchtgebieten und Mooren (Art. 9 Bodenschutzprotokoll), die Ausweisung und Behandlung gefährdeter Gebiete (Art. 10 Bodenschutzprotokoll) und die Auswirkungen touristischer Infrastrukturen (Art. 14 Bodenschutzprotokoll) geleistet werden. Die vertiefte Prüfung zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“ hat auch Handlungsbedarf beim Schutz alpiner Moore zutage gebracht. Dazu sollte auch die Datenlage unter anderem im Hinblick auf eine Gesamterfassung dieser Böden aktualisiert werden.
3. Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien schließlich, die Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung zugunsten der flächensparenden Bodennutzung gemäß den Bestimmungen der Art. 15 Raumplanungsprotokoll und Art. 22 Bodenschutzprotokoll mittels geeigneter Instrumente zu verstärken. Dazu zählen insbesondere für die Bevölkerung nachvollziehbare Darstellungen der Bodenfunktionen sowie Tagungen für (kommunale) EntscheidungsträgerInnen zur Wissensvermittlung, zum Erfahrungsaustausch und zur Vorstellung von Best Practice Lösungen bei den Themen Innenentwicklung, Baulandmobilisierung und Boden sparendes Bauen. Ebenso sollte die Einrichtung von FachexpertInnenpools angestrebt werden, auf die Gemeinden für die Erstberatung und andere einschlägige Aktivitäten zurückgreifen könnten.
4. Darüber hinaus regt der Überprüfungsausschuss an, Best Practice Beispiele – im Wege der Arbeitsgruppe Bodenschutz zu sammeln und auf der Homepage der Alpenkonvention zugänglich zu machen.

Die Alpenkonvention, 1991 unterzeichnet, wurde von den acht Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien und der Europäischen Union ratifiziert. Sie ist das erste internationale Abkommen für die grenzüberschreitende nachhaltige Entwicklung und den Schutz einer ganzen Bergregion. Sie besteht aus einer Rahmenkonvention, die durch acht Umsetzungsprotokolle zu den Themen Berglandwirtschaft, Tourismus, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Verkehr, Naturschutz und Landschaftspflege, Bergwald, Bodenschutz sowie Energie ergänzt wird. Gemeinsame Erklärungen wurden zu den Themen Bevölkerung und Kultur, Klimawandel und nachhaltige Wirtschaft verabschiedet.

Die Alpenkonvention arbeitet über die alle zwei Jahre stattfindende Alpenkonferenz, den jeweiligen Vorsitz, den Ständigen Ausschuss, den Überprüfungsausschuss, zahlreiche thematische Arbeitsgremien sowie das Ständige Sekretariat. Darüber hinaus wirken die einzelnen Vertragsparteien und eine Vielzahl von Beobachterorganisationen an der Umsetzung der Alpenkonvention mit.

www.alpconv.org

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel. +43 (0)512 588 589 12

Außenstelle

Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel. +39 0471 055 352

info@alpconv.org |  [@AlpineConvention](https://www.facebook.com/AlpineConvention) |  [@alpconv](https://www.twitter.com/alpconv)