



Die

# Alpenkonvention

Nachhaltige Entwicklung für die Alpen

[www.cipra.at](http://www.cipra.at)

1 ... Editorial 2 ... 40 Jahre CIPRA Österreich 2 ... Tiroler Ruhegebiete gestärkt 3 ... Die Alpenkonvention – Instrument für nachhaltige und lebenswerte Alpen (Teil 2) 4 ... Ankündigung CIPRA Österreich-Jahresfachtagung 5 – 20 ... Internationales Jahr des Bodens – Beiträge zum Workshop Bodenschutzprotokoll 20 ... Kommentar Peter Haßlacher

## Editorial

Liebe Leserinnen und Leser!

2015 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum internationalen Jahr des Bodens erklärt. In den Dokumenten wird als zentrales Ziel die Schaffung von Bewusstsein formuliert. Obwohl es auf der Hand liegt, dass unsere Böden die Voraussetzung für Ernährungssicherheit und das Funktionieren der Ökosysteme auf der Erde sind, werden vielfach der alltägliche Umgang und die gesetzlichen Rahmenbedingungen dieser Bedeutung nicht gerecht.



Bezeichnend dafür ist, dass es in Österreich nach wie vor kein Bodenschutzgesetz auf Bundesebene gibt, weshalb die Rechtsmaterie zum Thema zersplittert bzw. unzureichend ist. Umso größer ist deshalb die Be-

deutung des Bodenschutzprotokolls der Alpenkonvention, mit seinem ganzheitlichen Ansatz. Es drängt sich der Vergleich auf, dass das Bodenschutzprotokoll in der Unübersichtlichkeit rechtlicher Regelungen die Rolle eines Leuchtturms einnimmt. Aber bekanntlich hat noch kein Leuchtturm ein Schiff aus Seenot gerettet, diese Aufgabe kommt verantwortungsvollen Seeleuten zu, die es verstehen, die Signale des Leuchtturms zu sehen, sie richtig einzuordnen und danach den Kurs ihres Schiffes zu bestimmen.

Gute Gründe also, dass CIPRA Österreich im April zu einem Workshop nach Salzburg eingeladen hat, in dessen Mittelpunkt die Möglichkeiten standen, die das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention bietet und wie es um einschlägige andere Rechtsmaterien steht. Um der Bedeutung des Themas gerecht zu werden, haben wir uns entschlossen, in dieser – im Umfang erweiterten – Ausgabe unserer Zeitschrift ausführlich über diesen Workshop zu berichten. Auf 16 Seiten finden sie nicht nur eine redaktionelle Zusammenfassung des Workshops, sondern auch die Mehrzahl der Vorträge kompakt zum Nachlesen.

Damit wollen wir einen Beitrag zu einem in weiten Teilen der Bevölkerung unterschätzten und vernachlässigten Thema leisten, das aber von ungeheurer Brisanz ist. Der Tenor der Diskussion des Workshops und der Beiträge der ExpertInnen, lässt sich auf einen einfachen Nenner bringen: Gelingt es nicht umgehend, den fortschreitenden Flächenverbrauch und die Bodenversiegelung im Alpenraum zu stoppen, dann steht die Zukunft unseres Lebensraumes auf dem Spiel. Denn schon jetzt stehen in vielen Alpenregionen nicht mehr genügend landwirtschaftliche Flächen zur Verfügung, um die hier lebenden Menschen zu ernähren. Schon jetzt trägt der achtlose Umgang mit dem Boden gemeinsam mit dem Klimawandel dazu bei, dass sich Naturkatastrophen häufen, die man eigentlich als Kulturkatastrophen bezeichnen müsste. Außerdem berichten wir in dieser Zeitung über den 40. Geburtstag von CIPRA Österreich und vom jahrelang so umstrittenen Ruhegebiet Kalkkögel im Tiroler Zentralraum, das letztlich gestärkt aus der Auseinandersetzung um ein alpenkonventionswidriges Seilbahnprojekt hervorgegangen ist. Aufklärungsarbeit in Sachen Alpenkonvention leistet wieder deren Generalsekretär Markus Reiterer. Einen schönen restlichen Sommer wünscht Ihr

Hannes Schlosser



# 40 JAHRE CIPRA ÖSTERREICH FÜR DIE ALPEN

Kleine runde Geburtstage müssen nicht groß gefeiert werden, zumindest aber sollen Geschichte, Geleistetes und Zukunftsblicke reflektiert werden. Warum in dieser Zeitschrift auf den 40. Geburtstag von CIPRA Österreich Bezug genommen wird, liegt wohl auf der Hand.

Keine alpenweit tätige NGO hat sich mit der Alpenkonvention über Jahrzehnte derart intensiv beschäftigt, wie eben die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA. Die Forderung nach der Ausarbeitung einer „Magna Charta“ für den Alpenraum erfolgte schon bei ihrer Gründungsversammlung 1952 und ist in den Gründungsakten verankert. Heute besitzt die CIPRA Beobachterstatus in den Gremien der Alpenkonvention.

Das Österreichische Nationale Komitee CIPRA Österreich (ÖNK) wurde am 11. April 1975 in Salzburg vom



steiermärkischen Naturschutzhofrat Dr. Curt Fossil ins Leben gerufen. Seit seiner Gründung zielt das ÖNK auf den regen Austausch und die Kooperation zwischen Verwaltungsebene, Alpen-NGOs und Wissenschaft zu alpen-spezifischen Fachthemen ab. Dies erfolgt über Fachauschüsse, Workshops, Jahrestagungen, Vortragsveranstaltungen und in den vielen gremialen Sitzungen. Das besondere Herzstück stellt das 1994 eingerichtete

und vom Umweltministerium unterstützte „Alpenkonventionsbüro“ von CIPRA Österreich dar, welches zu Beginn dieses Jahrtausends seinen Sitz von Wien nach Innsbruck in die Nähe des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention im Goldenen Dachl verlegt hat. Die rechtliche Umsetzung der Alpenkonvention wird durch die 2009 ins Leben gerufene „Rechtsservicestelle Alpenkonvention“ bei CIPRA Öster-

reich professionell begleitet.

Zu erwähnen sind auch zahlreiche von CIPRA Österreich herausgegebene Publikationen, darunter auch die Zeitschrift, die sie in Händen halten: Seit 1995 erscheint „Die Alpenkonvention“ vier Mal jährlich als Plattform der Information, der Positionierung und des Meinungsaustausches.

Die zentrale Herausforderung für CIPRA Österreich in den nächsten Jahren wird sein, für die Vermittlung des wahren Alpenbildes mit seinen Problemen und Chancen zwischen Entleerung und Konzentration zu sorgen. Die Erarbeitung eines neuen Alpenprogrammes für ein konsequentes politisches Handeln wird dafür unerlässlich sein.

Peter Haßbacher  
Vorsitzender von CIPRA Österreich

## Bezug:

Die abgebildete 16-seitige Broschüre ist kostenlos. Bestellungen per E-mail an: [josef.essl@cipra.org](mailto:josef.essl@cipra.org)

## TIROLER RUHEGEBIETE GESTÄRKT

Der Tiroler Landeshauptmann Günther Platter hat die Diskussion über den geplanten Zusammenschluss der beiden Skigebiete Axamer Lizum



Das Ruhegebiet der Kalkkögel in Tirol ist gestärkt aus den Auseinandersetzungen um seine Erschließung hervorgegangen.

und Stubai Schlick durch das Ruhegebiet „Kalkkögel“ für beendet erklärt. Nun hat auch ein Dringlichkeitsantrag im Tiroler Landtag, der auf die Schwächung der Ruhegebiete

abzielte, das Gegenteil bewirkt. Im Zuge der heftig geführten Debatte hatte eine Kleinpartei (vorwärts Tirol, jetzt Impuls Tirol) in ihrem Antrag vom 23.09.2014 eine „geographische und naturschutzfachliche Neu-Beurteilung und -Regelung bestehender Ruhegebiete in Tirol“ (LTD 384/14) gefordert. Mit der Intention einer nachträglichen Zonierung bestehender Ruhegebiete sollten aktuelle Erschließungswünsche ermöglicht werden.

Im Fachbericht vom 16.03.2015 stellte der Vorstand der Abteilung Umweltschutz des Amtes der Tiroler Landesregierung, Dr. Kurt Kapeller, zuhanden der politischen Entscheidungsträger richtungsweisend für die Alpine Raumordnung fest, dass „eine im gegenständlichen Antrag vorgesehene

Zonierung für die Schutzgebietskategorie ‚Ruhegebiet‘ nicht geeignet erscheint, da es um den Erholungswert einer Landschaft insgesamt geht und eine Zonierung hinsichtlich einer unterschiedlichen Eignung für die Erholung in der freien Natur am Schutzgebietsziel vorbei gehen würde. Der vorrangige Zweck eines Ruhegebietes ist die Bewahrung eines Landschaftsraumes, der für die Erholung in der freien Natur besonders geeignet ist. Eine Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Erholungseignungen ist nicht möglich, entweder ist das gesamte Gebiet als solches geeignet oder nicht.“

Am 07.05.2015 hat der Tiroler Landtag den Antrag auf Neubeurteilung der Ruhegebiete abgelehnt. Gemeinsam mit der eindeutigen Positionierung der Abteilung Umweltschutz bedeutet diese Entscheidung des Landesparlaments eine klare Stärkung und Festigung der Schutzgebietskategorie Ruhegebiet.

Peter Haßbacher

# DIE ALPENKONVENTION – INSTRUMENT FÜR NACHHALTIGE UND LEBENSWERTE ALPEN

## TEIL 2

*Der Generalsekretär der Alpenkonvention Markus REITERER setzt die im Heft 78 begonnene Artikelserie zur Alpenkonvention fort. Schwerpunkte sind diesmal der Charakter der Konvention als internationaler Vertrag, ihr Geltungsbereich, die inhaltliche Struktur und ein Who is Who der Institutionen.*

Die Alpenkonvention ist ein internationaler Vertrag zwischen den acht Alpenstaaten und der EU. Sie ist also zunächst einmal Völkerrecht und damit im Wesentlichen ein Teil des Rechts, das zwischen Staaten gilt. Anders als im nationalen Recht können Staaten nicht gegen ihren Willen rechtlichen Verpflichtungen unterworfen werden. Auch gibt es keine Gerichte mit zwingender Zuständigkeit und schon gar keine Polizei zur Rechtsdurchsetzung. Völkerrechtliche Vorschriften sind daher fast immer das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den verhandelnden Staaten. Dies ist auch der Grund, warum manche völkerrechtlichen Vorschriften etwas vage formuliert sind. Auch auf die Alpenkonvention trifft dies (mehr als nur) gelegentlich zu. Zugleich ist die Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung völkerrechtlicher Vorschriften – im Vergleich zum nationalen Recht – mangels zentraler Organe mit zwingender Zuständigkeit etwas erschwert. Andere Mechanismen – wie etwa das Prinzip der Gegenseitigkeit oder sogenannte Einhaltungsverfahren – haben daher die Aufgabe, allfällige Schlechterfüllung (also die

lichst zu verhindern. Als Fazit bleibt: Völkerrecht erfreut sich trotz dieser Handicaps eines – auch im Vergleich zu nationalen Rechtsordnungen – recht hohen Einhaltungsggrads.

### GELTUNGSBEREICH DER KONVENTION

Die Alpenkonvention hat einen genau festgelegten Anwendungsbereich. Nur in diesem gelten ihre Vorschriften. Der Anwendungsbereich ist einerseits durch eine Karte (siehe Abbildung) und andererseits durch eine Liste der Gebietskörperschaften definiert, die zusammen den Alpenraum ausmachen. In Österreich können dies ganze Bundesländer (Kärnten, Tirol und Vorarlberg) oder aufgelistete Gemeinden sein. Mit Ausnahme des Bundeslandes Wien haben alle österreichischen Länder einen Anteil am Alpenkonventionsgebiet. Aber selbst Wien hätte aus rein geographischer Sicht mit dem Wienerwald einen Anteil an den Alpen, jedoch ist dieser im Vergleich zum übrigen Stadtgebiet sehr klein, sodass eine Anwendung auf das gesamte Stadtgebiet nicht in Frage kam. Die Festlegung des Gebietes erfolgte im Wesentlichen nach geomorphologischen Gesichtspunkten, oder wie dies vom Hausjuristen der Alpenkonvention, Wolfger Mayrhofer, einmal so schön formuliert wurde: „Die Alpen beginnen dort, wo's steil wird.“ Und eben dort gelten auch die Regeln der Konvention. Ein Fehler wäre es, den Alpenraum als eine im freien Raum schwebende Insel zu verstehen. Im Gegenteil, er ist in ein

dichtes Geflecht an Beziehungen mit den umliegenden Gebieten, gerade auch mit den großen städtischen Ballungsräumen und damit in die entsprechenden Menschen-, Wirtschafts- und Verkehrsströme eingebettet. Das Alpenraumprogramm der EU sowie die künftige EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP), die

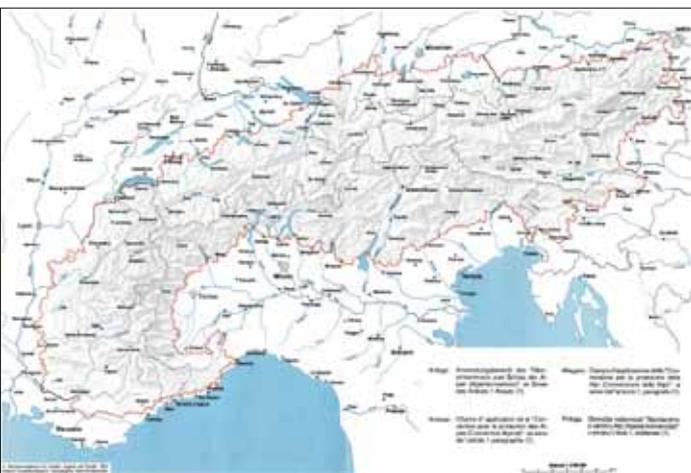


*Unter großer Medienpräsenz wurde 1991 das Übereinkommen zum Schutz der Alpen von den UmweltministerInnen der Alpenstaaten in Salzburg unterzeichnet.*

keine rechtsverbindlichen Normen aufstellen, beziehen sich auch auf diese umliegenden Gebiete. Mit mehr als 14 Millionen EinwohnerInnen und 80 Menschen pro km<sup>2</sup>, sind die Alpen eines der am dichtest besiedelten Berggebiete der Welt.

### RAHMENKONVENTION UND PROTOKOLLE

Wenn von der *Alpenkonvention* die Rede ist, so kann das verschiedene Dinge meinen. Einerseits – und formal richtig – meint der Begriff *Alpenkonvention* „Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen – Alpenkonvention“, das am 7. November 1991 in Salzburg von den zuständigen VertreterInnen der Alpenstaaten unterzeichnet wurde. Der Begriff „Alpenkonvention“ wird aber auch manchmal als Überbegriff für die *Alpenkonvention* samt ihrer Protokolle benützt, oder gar als Synonym für die Gesamtheit der Konvention, der Protokolle und der durch die *Alpenkonvention* geschaffenen Organe. Die *Alpenkonvention* ist eine Rahmenkonvention, die durch Protokolle



*Die rote Linie markiert den Anwendungsbereich der Alpenkonvention mit einer Gesamtfläche von knapp 190.912 km<sup>2</sup>.*

nicht ordnungsgemäße Erfüllung) internationaler Verpflichtungen mög-

lichen Raum schwebende Insel zu verstehen. Im Gegenteil, er ist in ein

inhaltlich weiter ausgestaltet wird. In der (Rahmen-)Konvention legen die Staaten einerseits die Struktur und andererseits die Ziele ihrer Zusammenarbeit fest. Beginnen wir mit den Zielen: Art. 2 der Konvention legt zunächst ein allgemeines Ziel fest – die ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen. Für einzelne Bereiche werden dann in einer recht umfassenden Liste, spezifischere Ziele definiert. Um hier nur einige aufzuführen:

- **Verkehr:** Als Ziel wird hier festgelegt, die Belastungen und Risiken des Verkehrs auf ein Maß zu senken, das „für Menschen, Tiere und Pflanzen erträglich“ ist – auch einigermaßen bescheiden klingende Ziele („erträglich“) können von großer Bedeutung sein.
- **Tourismus:** Ziel ist hier, unter Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen.
- **Berglandwirtschaft:** Hier geht es darum, im Interesse der Allgemeinheit die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaften und eine standortgerechte, umweltverträgliche Landwirtschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern.

Zu den meisten der im Artikel 2 Abs. 2 lit. a bis l der Alpenkonvention enthaltenen Zielbestimmungen wurden auch entsprechende Protokolle beschlossen. Zu anderen, etwa dem Bereich Bevölkerung und Kultur, wurden Deklarationen durch die Alpenkonferenz verabschiedet.

Für das Verständnis der Alpenkonvention ist auch der Bereich der Raumplanung von besonderer Bedeutung. Das allererste Protokoll der Alpenkonvention widmet sich eben diesem Thema und gibt bereits im Titel deutlich die Richtung vor: „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“. Die Alpenkonvention ist daher insgesamt ein Instrument, das nicht nur dem Schutz der Alpen dient, sondern auch deren nachhaltiger Entwicklung.

### DIE INSTITUTIONEN DER ALPENKONVENTION

Um als derart komplexes Vertragssystem zu existieren, bedarf es bestimmter Organe, die die anfal-

lenden Arbeiten erledigen. Als politisches Leitungsgremium fungiert dabei die alle zwei Jahre tagende **Alpenkonferenz**, die sich aus den zuständigen MinisterInnen der Vertragsparteien zusammensetzt. Welche MinisterInnen zuständig sind, richtet sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung; darunter befinden sich UmweltministerInnen ebenso wie MinisterInnen für Raumplanung, Verkehr, Landwirtschaft oder Energie. Derzeit führt die deutsche Umweltministerin Barbara Hendricks den Vorsitz der Konferenz. Im Herbst 2016 wird voraussichtlich der österreichische Landwirtschafts- und Umweltminister dieses Amt übernehmen. Als ausführendes Organ auf Beamtenebene wurde der **Ständige Ausschuss** eingerichtet, der im Schnitt zweimal jährlich tagt. Ein sogenannter **Überprüfungsausschuss** widmet sich der Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Alpenkonvention (dazu mehr in einem der kommenden Artikel). Das inhaltliche Herzstück der Alpenkonvention sind allerdings die **Arbeitsgruppen und Plattformen**, die zur Behandlung bestimmter Themen eingesetzt werden. Derzeit gibt es unter anderem Arbeitsgruppen bzw. Plattformen zu folgenden Themen: Verkehr, Berglandwirtschaft, nachhaltiger Tourismus, Naturgefahren, Wasserwirtschaft, Ökologischer Verbund, WISO (Wildtiere und Gesellschaft). Auch mit diesen wird sich ein Artikel dieser Serie auseinandersetzen.

Als institutioneller Anker wurde mit Beschluss der VII. Alpenkonferenz in Meran im November 2002 ein **Ständiges Sekretariat** eingerichtet, dessen Sitz sich in Innsbruck (Goldenes Dachl) mit einer Außenstelle in Bozen (in den Räumlichkeiten der Europa-Akademie Bozen, EURAC) befindet. Das Ständige Sekretariat ist somit die einzige internationale Organisation mit Sitz in einer österreichischen Landeshauptstadt. Neben der Unterstützung der Organe der Alpenkonvention, zählen auch die Öffentlichkeitsarbeit und das Alpenbeobachtungs- und Informationssystem (ABIS) zu den Aufgaben des Sekretariates.

Der Artikel im nächsten Heft wird sich mit ausgewählten Sachbereichen der Arbeit der Alpenkonvention auseinandersetzen. ■

## ANKÜNDIGUNG

### CIPRA ÖSTERREICH-JAHRESFACHTAGUNG "DIE ALPENKONVENTION UND DIE REGION DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN RANDALPEN – MÖGLICHKEITEN EINER NACHHALTIGEN REGIONALENTWICKLUNG"

ORT: LUNZ AM SEE/NÖ  
WANN: 29./30.09.2015  
WO: GASTHOF ZELLERHOF

Die diesjährige Jahresfachtagung von CIPRA Österreich wird sich eingehend mit den Herausforderungen von peripheren Alpenregionen auseinandersetzen, denn durch eine immer stärkere Konzentration von Agglomerationsräumen in den Gunstlagen, kommen auf die peripheren Räume große Veränderungen zu oder sind schon im Gange. Auch in Österreich sind zahlreiche Regionen von Abwanderung, einem starken demographischen Wandel, einer fehlenden Versorgungssicherheit (Medizin, Nahversorgung, Erreichbarkeit usw.) betroffen. Am Beispiel der Niederösterreichischen Randalpen soll dabei nicht nur die schwierige Situation erläutert und dargestellt, sondern vor allem die Potenziale dieser dezentralen Bergregionen aufgezeigt und mit praktischen Beispielen unterlegt werden. Die CIPRA Österreich-Jahresfachtagung wird aber auch der Frage nachgehen, welche Rolle die Alpenkonvention bei der Stärkung strukturschwacher und peripherer Alpenregionen zu leisten im Stande ist und welche konkreten Möglichkeiten die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention bieten. Neben namhaften ReferentInnen, werden auch Podiumsdiskussionen sowie eine Exkursion durch das Bergsteigerdorf Lunz am See mit Bürgermeister Martin Ploderer diese Tagung sehr praxisorientiert gestalten. Diese Jahresfachtagung verfolgt das Ziel, dass den Menschen in den Regionen konkrete Möglichkeiten aufgezeigt werden, um in Zukunft Antworten auf diese schwierigen Herausforderungen mit den vorhandenen Potenzialen zu geben, aber auch mit frischem Innovationsgeist darauf reagieren zu können. (je)

**Weitere Infos zum Programm und zur Anmeldung:** [www.cipra.at](http://www.cipra.at)  
**Rückfragen unter:** [elena.beringer@cipra.org](mailto:elena.beringer@cipra.org) oder [josef.essl@cipra.org](mailto:josef.essl@cipra.org).

# DAS BODENSCHUTZPROTOKOLL DER ALPENKONVENTION – BEDEUTUNG UND ANWENDUNG

## Ergebnisse aus dem Workshop der Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich

von Josef Essl\*

### EINLEITUNG

Es ist unbestritten, dass das empfindliche Ökosystem Boden für die gesamte Menschheit ein lebenswichtiges Gut darstellt und mehr denn je eine besondere Aufmerksamkeit verlangt. Doch die Realität sieht weltweit erschreckend anders aus. Der tägliche Bodenverbrauch und die Ausbeutung des Bodens wächst Tag für Tag ins schier Unermessliche, die Desertifikation breitet sich durch den Klimawandel und durch menschliche Aktivitäten zusehends aus. Auch Österreich bzw. der Alpenraum sind von diesen Entwicklungen nicht ausgenommen, auch hierzulande wird die Lebensgrundlage Boden sehr häufig missachtet. Dass für das wertvolle Gut Boden ein „Internationales Jahr des Bodens 2015“ ausgerufen werden muss, um auf die Schutzwürdigkeit hinzuweisen ist traurig genug, aber vielleicht auch eine Chance, um auf die dramatische Entwicklung des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung hinzuweisen und die langfristigen negativen Folgen für die Menschheit darzustellen.

Obwohl der Alpenraum aufgrund seiner Topographie und Reliefenergie im Verhältnis zu vielen anderen Regionen nur über wenig nutzbaren Boden verfügt und deshalb ein besonders sorgsamer Umgang mit Grund und Boden das oberste Ziel sein müsste, schreitet der Bodenverbrauch in unverminderter Brutalität voran. Sei es durch eine verfehlte oder nicht funktionierende (alpine) Raumordnung, politische Einflussnahme, Gesetzeslücken oder auch (Grundstücks-)Spekulationen. Österreich zählt im Alpenraum mit einem täglichen Bodenverbrauch mit über 22 Hektar zu den negativen Spitzenreitern.

### CIPRA-WORKSHOP ZUM BODENSCHUTZPROTOKOLL DER ALPENKONVENTION

Schreitet die Bodenversiegelung in Österreich im gleichen Tempo voran, würden in 200 Jahren keine Ackerflächen mehr vorhanden sein. Daher muss alles unternommen werden, die noch vorhandene ökologische Vielfalt zu sichern und die Funktionalität, Neubildung und Regeneration beeinträchtigter Böden zu erhalten bzw. zu verbessern. Der dringende Handlungsbedarf hat die Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich veranlasst, am 16. April 2015 einen Workshop zum Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention in der Bezirkshauptmannschaft Salzburg Umgebung zu veranstalten. Bereits 2013 und 2014 sind Workshops zum Naturschutz- und Tourismusprotokoll auf großes Interesse bei BehördenvertreterInnen, NGOs, Wissenschaft, usw. gestoßen. Die Veröffentlichung der Vorträge und Ergebnisse aus dem Workshop sollen das Bodenschutzprotokoll in den Mittelpunkt des Interesses rücken und zur praktischen Anwendung der Protokollbestimmungen auf rechtlicher und planerischer Ebene beitragen. Der Workshop zum Bodenschutzprotokoll hatte zum Ziel, die Bedeutung und Anwendbarkeit der Alpenkonvention auf nationaler und internationaler Ebene zu erhöhen, eine einheitliche Rechtsprechung anzupfeilen sowie Wettbewerbsverzerrungen und Missverständnissen vorzubeugen. Anhand des Bodenschutzprotokolls der Alpenkonvention wurde auch eingehend darüber diskutiert, mit welchen praktischen Maßnahmen und Möglichkeiten ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden, der das empfindliche Ökosystem Boden sowie den Erhalt der

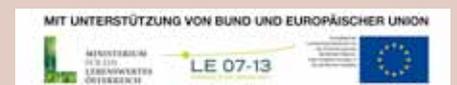
### DANK AN DIE ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER!

*DIESE AUSGABE DER ZEITSCHRIFT „DIE ALPENKONVENTION“ HAT DAS BODENSCHUTZPROTOKOLL DER ALPENKONVENTION ALS SCHWERPUNKT. DIE ERWEITERUNG AUF 20 SEITEN IST DURCH DIE SOLIDARISCHE UNTERSTÜTZUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER, ALLESAMT MITGLIEDER VON CIPRA ÖSTERREICH, ZUSTANDE GEKOMMEN.*

*DIE REDAKTION SPRICHT DAFÜR IHREN DANK AUS*

### INHALTSVERZEICHNIS

Ergebnisse aus dem Workshop der Rechtsservicestelle Alpenkonvention zum Bodenschutzprotokoll <i>Josef Essl</i>	5
Bodenschutzrecht in Österreich <i>Sebastian Schmid</i>	7
Bodenschutz – die Alpenstaaten im Vergleich <i>Wolfger Mayrhofer</i>	10
Naturgefahrenrecht der Alpenkonvention <i>Doris Hattenberger</i>	12
Die (Nicht-)Anwendung des Bodenschutzprotokolls durch die Verwaltungsbehörden in der Steiermark <i>Ute Pöllinger</i>	13
Bewusstseinsbildung zum Thema Boden in Niederösterreich <i>Christian Steiner</i>	14
Sicherung der Funktionsfähigkeit und Nutzungsmöglichkeit der Böden <i>Georg Juritsch</i>	15
Bodenschutz erfordert eine Gesamtstrategie <i>Gerlind Weber</i>	17



*Die Druckauflage konnte durch die Förderung über die Ländliche Entwicklung erhöht werden.*

\* Josef Essl ist Leiter des Alpenkonventionsbüros und stellv. Geschäftsführer von CIPRA Österreich

Bodenfunktionen miteinschließt, erreicht werden kann. Auch das Thema Feuchtgebiete und Moore sowie praktische Umsetzungsbeispiele zur Bewusstseinsbildung, waren Elemente des Workshops. Mit diesen unterschiedlichen Themenbereichen sollte aufgezeigt werden, dass das Bodenschutzprotokoll kein totes Recht darstellt, sondern eines der wichtigsten Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention ist und durchaus Gesetzeslücken zu schließen vermag.

Die Redaktion bedankt sich bei allen ReferentInnen des Workshops, die ihre Vorträge in schriftlicher Form zur Verfügung gestellt haben. Diese redaktionell teilweise gekürzten Texte veröffentlichen wir im Anschluss an diesen Einleitungs- und Übersichtsartikel.

## DIE ERGEBNISSE ZUSAMMENGEFASST AUS DEN WORKSHOPS:

### 1) DAS BODENSCHUTZPROTOKOLL DER ALPENKONVENTION IM NATIONALEN UND INTERNATIONALEN KONTEXT

**Ewald Galle** vom Focal Point Alpenkonvention im Umweltministerium leitete mit seinem Referat zum Bodenschutzprotokoll und dessen Stellenwert in der nationalen Umweltpolitik die Vortragsreihe ein. Er betonte, dass es sich bei diesem Protokoll um eine Querschnittsmaterie handelt, die sich in verschiedenen Gesetzen wiederfindet. Galle stricht heraus, dass der häufig getätigte Vorwurf, wonach die verschiedenen Alpenkonventionsprotokolle nichts miteinander zu tun hätten, widerlegbar sei, denn die Protokolle seien integrativ zu sehen. Gerade das sei eine Stärke der Alpenkonvention. Zudem sei das Bodenschutzprotokoll auch EU-Gesetz und deshalb vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar. Kritik übte Galle dahingehend, dass der Bodenschutz in Österreich – im Gegensatz zu Deutschland – in keinem bundesweiten Gesetz verankert ist. Abschließend resümierte Galle, dass der Bodenschutz in Österreich einen viel zu geringen Stellenwert besitze. Das Jahr des Bodens ermöglicht vielleicht die Sensibilität zu erhöhen, Wissensdefizite abzubauen und Vorgehänge anzustoßen, betonte Galle.

**Wolfgang Mayrhofer** vom Ständigen

Sekretariat der Alpenkonvention befasste sich mit den Herausforderungen bei der Implementierung des Protokolls durch die Vertragsparteien. Unübersehbar ist, dass der Bodenverbrauch und die Bodenversiegelung laufend zunehmen und gerade im Alpenraum, wo unterschiedliche Interessen aufgrund der begrenzten Flächen aufeinanderprallen, zu Konflikten führen. Unverständlich sei deshalb die Tatsache, dass der Vorschlag für eine gesamtösterreichische Rahmenrichtlinie mit dem Argument zurückgezogen wurde, dass viele Normen bereits in anderen Regelungen verankert sind. Der eigentliche Grund dürfte aber mangelnder politischer Wille gewesen sein, vermutet Mayrhofer.

Mit dem Bodenschutzrecht in Österreich befasste sich **Sebastian Schmid** von der Universität Innsbruck. Aus seiner Sicht ist es nicht leicht, mit dem Bodenschutzprotokoll zu arbeiten, da die Inhalte in innerstaatlichen Gesetzen zersplittert sind und es viele Normen gibt. Wichtig wäre, dass man sich zukünftig auch mit Zielnormen befasst und diese auch in nationale Normen einbezieht. Schmid richtete den Appell an die Behörden, zukünftig die Zielbestimmungen mehr zu beachten.

### 2) DAS BODENSCHUTZPROTOKOLL IN DER WISSENSCHAFT

Die langjährig an der Universität für Bodenkultur lehrende Wissenschaftlerin und Raumplanerin, **Gerlind Weber**, forderte eine Gesamtstrategie beim Bodenschutz ein und zeichnete ein dramatisches Bild vom Bodenverbrauch, der eine neue Herangehensweise an die Raumstrukturen erfordere. Es sei ein falsches Bild, das vom schönen Österreich verkauft werde, denn Österreich verbraucht in Relation zu Deutschland drei Mal so viel Boden. Langfristig steht nicht nur die Versorgungssicherheit und der Wohlstand in Österreich auf dem Spiel, auch der Klimawandel zeigt bereits starke negative Auswirkungen auf den Bodenverbrauch bzw. die Bodenversiegelung. Mit der so genannten „Baulandtreppe“ könnte ein breites Bewusstsein in der Raumplanung geschaffen sowie Schranken gesetzt werden, erklärte Weber. Der bekannte Moorexperte **Gert Michael Steiner** von der Universität

Wien, führte die TeilnehmerInnen durch das umfassende Gebiet der Moore und Feuchtgebiete und ließ dabei keinen Zweifel über deren Besonderheit offen. Moore, die eine ungemeine große Vielfalt an verschiedenen Typen aufweisen (z.B. Nieder-, Hoch-, Überrieselungs-, Durchströmungs-, Übergangs-, Regen-, Sattel- und Deckenmoore), werden oft als „Kinder des Wassers“ bezeichnet, weil sie als Wasserspeicher fungieren, und etwa zehn Prozent des gesamten Süßwasservorrats der Erde speichern. Mit ihrer hochspezialisierten Flora und Fauna leisten Moore auch einen wichtigen Beitrag zur Biodiversität. Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention befasst sich im Artikel 9 ausschließlich mit Feuchtgebieten und Mooren. Damit werden die Besonderheiten und die Schutzwürdigkeit der bis zu 15.000 Jahre alten Moorlandschaften in den Alpen unterstrichen.

### 3) DAS BODENSCHUTZPROTOKOLL - ANWENDUNG UND PRAXIS

Die steiermärkische Umwelthanwältin, **Ute Pöllinger**, zeigte anhand von zwei konkreten Projekten die An- bzw. Nichtanwendung des Bodenschutzprotokolls der Alpenkonvention auf Behördenebene auf. In einzelnen Bereichen konnten Verbesserungen erzielt oder Zerstörungen von hochwertigen Naturräumen abgewendet werden. Zugleich wurden andere Naturräume, insbesondere Moorlandschaften, mitunter aber gänzlich zerstört. Für Pöllinger besteht das Problem vor allem darin, dass es trotz unmittelbarer Anwendung keine innerstaatliche Norm gibt, die die Nichtumsetzung des Zieles ahndet.

Über das Naturgefahrenrecht der Alpenkonvention referierte **Doris Hattenberger** von der Universität Klagenfurt und strich vor allem die Entscheidung „Mutterer Alm/Tirol“ aus dem Jahre 2004 heraus, wo der Artikel 14 hinsichtlich „Labile Gebiete“ zur Anwendung kam und einen Skigebietszusammenschluss untersagte. Diese Entscheidung machte deutlich, dass die Alpenkonvention Auswirkungen auf die nationale Rechtspraxis hat.

**Georg Juritsch** vom Amt der Salzburger Landesregierung hob in seinem Vortrag hervor, dass das Land

Salzburg österreichweit Vorreiter im Bereich des Bodenschutzes ist. 2009 wurde ein Leitfadensystem zum Bodenschutz erarbeitet und 2014 alle Daten in das SAGIS (= Salzburger Geographisches Informationssystem) übertragen. Juritsch bekräftigte, dass gerade die Alpenkonvention es war, die das Thema Bodenschutz in Salzburg verstärkt zur Umsetzung angestoßen hat. Leider bestehe mitunter das Problem, dass man die Alpenkonvention bei verschiedenen Verfahren hineinreklamieren müsse, betonte Juritsch.

Über praktische Beispiele, die zur Bewusstseinsbildung beim Thema Boden beitragen sollen, referierte **Christian Steiner** vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Da Niederösterreich als Agrarland eine wichtige Rolle spielt, ist das Thema häufig prominent vertreten. Konkrete Projekte und spezifische

Bodenschutzstationen in Niederösterreich sollen den Menschen die Besonderheit des Bodens in seinen unterschiedlichen Ausprägungen und seiner großen Formenvielfalt näherbringen und zu einem sensiblen Umgang beitragen.

### RESÜMEE

50 TeilnehmerInnen aus Österreich und Deutschland waren zu diesem Workshop von CIPRA Österreich gekommen und repräsentierten verschiedene Bereiche der Verwaltung, der NGO-Ebene und der Wissenschaft. Die Diskussionen waren rege und lebendig und es konnten zahlreiche Fragen zur Anwendbarkeit der Alpenkonvention geklärt werden. Dass die Alpenkonvention nicht alle alpenspezifischen Probleme und Herausforderungen lösen kann, wurde in den Vorträgen und Diskussionen sichtbar. Die ReferentInnen

und TeilnehmerInnen machten aber deutlich, dass man mit der Alpenkonvention ein wichtiges Schutz- und nachhaltiges Entwicklungsinstrument hat, das für eine geordnete Entwicklung im Alpenraum steht. **Peter Haßlacher**, Vorsitzender von CIPRA Österreich, betonte abschließend, dass er froh sei, dass es die (Schutz)Verpflichtungen der Alpenkonvention gebe, insbesondere im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen im Alpenraum. Andererseits sei es auch sein Wunsch, dass durch gute Beispiele der Mehrwert der Alpenkonvention und ihrer Protokolle für die Bevölkerung aufgezeigt wird. Abschließend bedankte sich Haßlacher bei Herman Hinterstoisser vom Amt der Salzburger Landesregierung, der den Workshop in der Bezirkshauptmannschaft Salzburg-Umgebung ermöglicht hat. ■

## BODENSCHUTZRECHT IN ÖSTERREICH

*In Österreich gibt es kein kodifiziertes „Bundesbodenschutzgesetz“. Entsprechend fragmentiert ist die Rechtslage. Sebastian SCHMID\* gibt einen Überblick über das österreichische Bodenschutzrecht und stellt dieses den Vorschriften des Bodenschutzprotokolls gegenüber.*

Eine Konsequenz der kompetenzrechtlichen Zersplitterung im Bereich des österreichischen Bodenschutzrechts ist, dass es keinen einheitlichen Rechtsbegriff „Boden“ gibt. Dabei muss betont werden, dass sich der jeweilige Gesetzgeber zwar am Bodenbegriff anderer Wissenschaften, wie der Ökologie oder der Geologie, orientieren kann, dass er aber auch eine eigene – eben rechtliche – Begriffsbildung vornehmen kann.

Bei der Suche nach Definitionen für den Ausdruck Boden wird man an unterschiedlichen Stellen fündig:

Nach Art 3 Z 21 der Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU ist „Boden“ „die oberste Schicht der Erdkruste, die sich zwischen dem Grundgestein und der Oberfläche befindet. Sie besteht aus Mineralpartikeln, organischem Material, Wasser, Luft und lebenden Organismen“. Diese Definition – sie findet sich gleichlautend im Abfallwirtschaftsgesetz, in der Gewerbeordnung und im Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen – versteht Boden

als oberste Schicht der Erdkruste, die nach unten bis zur Festgesteinschicht reicht. Bestandteile des Bodens sind neben mineralischem und organischem Material auch Wasser, Lufteinschlüsse und lebende Organismen.

Während das Salzburger Bodenschutzgesetz in § 3 Z 2 ein ähnliches Begriffsverständnis verfolgt, gelten nach dem Oberösterreichischen Bodenschutzgesetz *nicht versiegelte Flächen* als Böden, sofern sie „*tatsächlich oder potentiell Träger natürlicher oder anthropogener Pflanzenbewuchses sind, einschließlich Flächen mit abgezogener Humusdecke*“. Beispielhaft genannt werden öffentliche Grünflächen wie Parks, Straßenbegleitflächen, Hausgärten und Kleingärten, Grünflächen, die vorrangig der Sportausübung dienen, wie Skipisten, Fußballplätze oder Golfplätze, Abraumflächen wie Schotter-, Kies- oder Sandgruben, alpine Grünflächen, Ödland und landwirtschaftliche Kulturflächen (§ 2 Abs 1 Z 1). Der niederösterreichische Gesetzgeber stellt in seiner

Bodendefinition wiederum darauf ab, *ob sich Flächen nach ihrer Beschaffenheit zur landwirtschaftlichen Nutzung eignen, und versteht auch solche Flächen als Böden, von denen Auswirkungen auf landwirtschaftliche Böden in Hinblick auf Bodenfruchtbarkeit und landwirtschaftliche Produktionskraft ausgehen können.*

### SCHUTZ DER BÖDEN

Bodenschutznormen werden üblicherweise nach quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten geordnet. Beim *quantitativen Bodenschutz* geht es um die Eindämmung des Flächenverbrauchs. Mit Flächenverbrauch ist der dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Versiegelung, Bebauung und Überbauung für siedlungs-, verkehrs- und industriell-gewerbliche Zwecke gemeint. Ziel ist die Verhinderung von Zersiedelung und die Eindämmung des Verlusts von Boden durch Erosion. Der *qualitative Bodenschutz* umfasst Vorschriften, welche den Schutz des Bodens vor Verunreini-

\* Sebastian Schmid ist am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck tätig. Seit 2009 gehört er dem Team der Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich an.

gungen durch Schadstoffeinträge aller Art, den Erhalt der organischen Substanz oder die Verhinderung von Bodenverdichtung, Erdrutschen udgl zum Inhalt haben.

Im innerstaatlichen Recht findet man eine Vielzahl an Gesetzen, die in größerem oder kleinerem Umfang Bodenschutzrecht enthalten:

In umfassender Weise behandeln die Bodenschutzgesetze von Burgenland, Nieder- und Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark das Thema. Regelungen über den quantitativen Bodenschutz finden sich vor allem in den Raumordnungsgesetzen der Länder, indem zum Beispiel die Einschränkung des Flächenverbrauchs als raumplanerische Zielvorgabe formuliert wird. Für den Bereich des qualitativen Bodenschutzes enthalten das Düngemittelgesetz, die Klärschlamm- und Kompostverordnung, das Pflanzenschutzmittelgesetz, das Feldschutzgesetz, die Naturschutzgesetze der Länder, das Abfallwirtschaftsgesetz, das Chemikaliengesetz, das Altlastensanierungsgesetz, das Strahlenschutzgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, die Gewerbeordnung, das Mineralrohstoffgesetz, das Immissionsschutzgesetz-Luft, das Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen, das Wasserrechtsgesetz oder das Forstgesetz Vorschriften. Diese Fülle an Bestimmungen ist deshalb verwirrend, weil der Schutz des Bodens nach ganz unterschiedlichen Regelungsansätzen erfolgt:

- Nach dem *raumbezogenen* Ansatz werden gewisse Böden als umfangmäßig erhaltenswertes Schutzgut erachtet. Vorschriften mit diesem Inhalt finden sich in den Raumordnungs- und Bodenschutzgesetzen der Länder.

- Regelungsgegenstand von Vorschriften, welche einen *umweltmedialen* Ansatz verfolgen, ist der Boden als Element der natürlichen Umwelt; er soll vor negativen Beeinträchtigungen jeglicher Art geschützt werden. Derartige Vorschriften enthalten die Naturschutz- und Bodenschutzgesetze der Länder sowie das Forstgesetz.
- Beim *schadstoffbezogenen* Ansatz sollen die in der Regel von gewissen Stoffen ausgehenden Gefährdungen unter anderem im Hinblick auf das Schutzgut Boden reduziert bzw. verhindert werden. Düngemittel-, Chemikalien- und Abfallwirtschaftsgesetz, die Pflanzenschutzmittelgesetz oder die Klärschlamm- und Kompostverordnungen enthalten in dieser Hinsicht Bodenschutzrecht.
- Verfolgen Vorschriften einen *anlagenbezogenen* Ansatz, geht es um unterschiedliche Gefährdungen, die in der Regel von gewissen Anlagen ausgehen und das Schutzgut Boden betreffen. In diesem Zusammenhang sind das UVP-Gesetz, die Gewerbeordnung und das Mineralrohstoffgesetz zu nennen.
- Schließlich kann man von einem *mittelbaren* Bodenschutz sprechen, wenn die in anderen Umweltmedien vorhandenen Schadstoffe reduziert oder deren Einbringung unterbunden werden soll, um einen Übergang auf Böden zu verhindern. Insofern dienen auch Vorschriften im Immissionsschutzgesetz-Luft, im Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen oder im Wasserrechtsgesetz dem Bodenschutz, auch wenn sie in erster Linie dem Schutz anderer Umweltmedien dienen.

## ÖSTERREICHISCHES BODENSCHUTZRECHT UND BODENSCHUTZPROTOKOLL DER ALPENKONVENTION

Da die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention vom Nationalrat ohne Erfüllungsvorbehalt ratifiziert wurden, sind sie von den Vollziehungsorganen wie innerstaatliche Vorschriften anzuwenden. Der Komplexitätsgrad ihrer Anwendung ist deshalb erhöht, weil völkerrechtliche Verträge in der Regel nicht die Regelungsdichte von nationalem Recht aufweisen, in der Terminologie von diesem abweichen und zu ihrer Auslegung sämtliche offiziellen Vertragssprachen heranzuziehen sind. Im Bereich des Bodenschutzes kommen die Zersplitterung des innerstaatlichen Rechtsbestands und die Vielfalt der Regelungsinhalte dazu.

Die folgende Übersichtstabelle stellt Vorschriften des Bodenschutzprotokolls vergleichbaren Bestimmungen des nationalen Rechts gegenüber. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Tatsache, dass in der Tabelle in Gegenüberstellung zu einer Bestimmung des Bodenschutzprotokolls Vorschriften des innerstaatlichen Rechts angeführt sind, soll nicht ausdrücken, dass eine vollständige Umsetzung durch nationales Recht vorliegt. Zur Klärung dieser Frage bedarf es einer detaillierten Untersuchung des jeweiligen Regelungsbereichs. Außerdem darf diese Gegenüberstellung nicht so verstanden werden, dass Bestimmungen des Bodenschutzprotokolls vor ihrer Anwendung in nationales Recht gegossen werden müssen. Vielmehr sind sie grundsätzlich auch ohne innerstaatlichen Umsetzungsakt unmittelbar anzuwenden.

Bodenschutzprotokoll	innerstaatliches Recht
Art 1 Abs 2: Erhaltung der Böden in ihrer natürlichen, kulturgeschichtlichen und Nutzfunktion	Die im Detail aufgelisteten Bodenschutzziele finden sich in einer Vielzahl innerstaatlicher Vorschriften.
Art 2 Abs 1: Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen, die den Schutz der Böden im Alpenraum sicherstellen	zB § 6 Abs 2 Oö NSchG: Verbot der Vornahme von geländeverändernden Maßnahmen, der Zerstörung der Humusschicht oder der Versiegelung des Bodens durch Asphaltierung in der Alpinregion  § 2 Abs 1 Z 2 lit a Sbg ROG: Sicherung des Bodens als Zielvorgabe
Art 2 Abs 2: Vorrang von Schutz- gegenüber Nutzungsaspekten bei schwerwiegenden und nachhaltigen Beeinträchtigungen	§ 17 Abs 2 UVP-G: Vermeidung von Immissionen UVP-pflichtiger Projekte, sofern diese geeignet sind, den Boden bleibend zu schädigen, als Genehmigungsvoraussetzung

<p><b>Art 2 Abs 3:</b> Unterstützung von Maßnahmen zum Bodenschutz mit fiskalischen und/oder finanziellen Maßnahmen</p>	<p><b>zB § 43 Abs 2 Krnt Land- und ForstwirtschaftsförderungsRL:</b> Beihilfen für Maßnahmen im Almbereich, insb zur Verbesserung der Boden- und Besitzstruktur, zum Erosionsschutz und zur Flur-entwicklung, die im Interesse der Schaffung und Erhaltung einer leistungsfähigen, nachhaltigen und umweltverträglichen Land- und Forstwirtschaft gelegen sind</p>
<p><b>Art 6:</b> Einbeziehung schützenswerter Böden bei der Ausweisung von Schutzgebieten</p>	<p><b>zB § 24 Abs 1 lit e Sbg NSchG:</b> Ex-lege-Schutz des alpinen Ödlands einschließlich der Gletscher und deren Umfeld (vgl auch §§ 6 und 7 Krnt NSchG)</p>
<p><b>Art 7 Abs 1 bis 3:</b> flächensparender und bodensparender Umgang mit Böden</p>	<p><b>zB § 2 Abs 1 Z 7 Krnt ROG; § 14 Abs 2 Z 1 NÖ ROG; § 2 Abs 1 Z 6 Oö ROG; § 2 Abs 2 Z 1, § 50 Abs 3, § 56 Abs 6 Sbg ROG; § 3 Abs 1 Z 1 Stmk ROG; § 1 Abs 2 lit a Tir ROG; § 2 Abs 3 lit a VlbG RPIG vgl zB auch § 6 Abs 1 Z 1 lit a UVP-G 2000</b></p>
<p><b>Art 7 Abs 4:</b> Renaturierung oder Rekultivierung nicht mehr genutzter oder beeinträchtigt Böden</p>	<p><b>zB § 3 Abs 2 Z 2 lit e Stmk ROG:</b> Flächenrecycling (= nutzungsbezogene Wiedereingliederung von Grundstücken in den Wirtschafts- und Naturkreislauf, die ihre bisherige Funktion und Nutzung verloren haben) als Abwägungselement</p>
<p><b>Art 8 Abs 1:</b> sparsamer Umgang mit Bodenschätzen</p>	
<p><b>Art 8 Abs 2:</b> Minimierungspflicht im Hinblick auf andere Bodenfunktionen beim Abbau von Bodenschätzen</p>	<p><b>§ 119 Abs 3 Z 4 und Abs 5 MinroG:</b> keine Bewilligung, wenn eine über das zumutbare Maß hinausgehende Beeinträchtigung der Umwelt und von Gewässern zu erwarten ist</p>
<p><b>Art 9:</b> Erhalt von Hoch- und Flachmooren</p>	<p><b>§ 8 Krnt NSchG; § 6 Z 2 iVm § 7 Nö NSchG; § 5 Z 12, 14 und 18, § 9 Abs 2 Z 2 und 7 Oö NSchG; § 24 Abs 1 lit a Sbg NSchG; § 9 iVm § 3 Abs 8 Tir NSchG; § 25 VlbG GNL</b></p>
<p><b>Art 10 Abs 1:</b> Gefahrenzonenpläne</p>	<p><b>§ 11 ForstG; § 102 Abs 5 lit e ForstG (Zuständigkeit der Wildbach- und Lawinerverbauung)</b> <b>VO über Gefahrenzonenpläne (BGBl 1976/436):</b></p>
<p><b>Art 10 Abs 2:</b> möglichst naturnahe Errichtung von Schutzbauten</p>	<p><b>Technische Richtlinie für die WLW (idF vom 25.3.2015):</b> Bedachtnahme ua auf ökologische Aspekte bei der Planung von Maßnahmen zum Schutz von Siedlungen und Infrastruktur vor Wildbächen, Lawinen und Erosion (19)</p>
<p><b>Art 11:</b> Dokumentation und Eindämmung von Bodenerosion, sofern dies zum Schutz von Menschen oder Sachgütern erforderlich ist</p>	<p><b>nationale Umsetzungsvorschriften der INSPIRE-RL 2007/2/EG:</b> Schaffung einer europaweiten Geodateninfrastruktur Erosionskataster gem Art 6 lit a, Art 8 Abs 1 und Art 9 lit b iVm Anhang II Z 2 sowie Art 6 lit b und Art 9 lit b iVm Anhang III Z 3; vgl zB auch § 22 Abs 1 Z 3 und § 25 Oö BSchG <b>§ 1 Abs 1 Oö BSchG:</b> Schutz der Bodengesundheit vor schädlichen Einflüssen, insb durch Erosion, Bodenverdichtung oder Schadstoffeintrag <b>§ 6a Abs 2 lit a Krnt LWG, § 7 Oö Alm- und KulturflächenschutzG:</b> Sicherung des Almbodens (zB Vorkehrungen gegen Lawinen, Steinschlag, Rutschungen, Erosion) als förderungswürdige Maßnahme</p>
<p><b>Art 12 Abs 2 und 3:</b> Stoffeinträge durch Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelanwendung Minimierung des Einsatzes von mineralischen Düngemitteln und synthetischen Pflanzenschutzmitteln</p>	<p><b>§ 5 Abs 2 Z 1 lit a DüngemittelG 1994:</b> Verbot des Inverkehrbringens von Düngemitteln, die die Fruchtbarkeit des Bodens gefährden <b>DüngemittelVO 2004 (BGBl II 2004/100):</b> Festlegung von Grenzwerten für das Inverkehrbringen von Düngemitteln <b>KompostVO (BGBl II 2001/292):</b> Qualitätsanforderungen für Komposte aus Abfall</p>
<p><b>Art 12 Abs 3:</b> Verzicht auf Klärschlamm</p>	<p><b>§ 8 Tir FeldschutzG; § 1 Abs 1 Wr KlärschlammverbotsG:</b> Verbot der Ausbringung von Klärschlamm</p>
<p><b>Art 13 Abs 1:</b> Vorrang der Schutzfunktion von Bergwäldern mit hoher Schutzfunktion; Erhaltungspflicht</p>	<p><b>§§ 21 ForstG</b> <b>VO über die Behandlung und Nutzung der Schutzwälder (BGBl 1977/398)</b></p>
<p><b>Art 14 Abs 1, 1. und 2. Spiegelstrich:</b> Vermeidung von Beeinträchtigungen durch touristische Aktivitäten bzw Wiederherstellung der Böden</p>	<p><b>zB §§ 1 und 2 Sbg BSchG:</b> • Ziele: Erhaltung, Schutz, Verbesserung und Wiederherstellung von Böden und der Bodenfunktionen; Verhinderung von Bodenerosion und Bodenverdichtung • gilt ua für Skipisten und Ödland</p>
<p><b>Art 14 Abs 1, 3. Spiegelstrich:</b> nur ausnahmsweise Errichtung von Skipisten in Schutzwäldern und Verbot der Errichtung in labilen Gebieten</p>	<p><b>zB Tirol: § 7 Abs 3 lit d TSSP 2005 + Checkliste „labile Gebiete“ vom 2.6.2004</b> <b>§ 33 Abs 3 Oö BSchG:</b> Vorschreibung von Auflagen zur Verhinderung von Erosion im naturschutzrechtlichen Verfahren zur Bewilligung von Aufstiegs- hilfen und Skipisten</p>

<p><b>Art 14 Abs 2:</b> Einsatz chemischer und biologischer Zusätze für die Pistenpräparierung nur bei Umweltverträglichkeit</p>	<p><b>§ 27 Abs 5 Oö BSchG:</b> Beschränkung und Verbot von Schneebindemitteln und Kunstschnee als bodenverbessernde Maßnahmen <b>§ 27 Abs 1 Sbg NSchG:</b> Verbot des chemischen Präparierens von Skipisten und Langlaufloipen (vgl auch § 32 Abs 1 lit e VlbG GNL) <b>in Verordnungen gemäß § 34 Abs 2 WRG</b> kann die Anwendung von chemischen Mitteln zur Pistenpräparierung verboten werden (siehe zB § 3 Abs 1 lit g VO Tir LGBL 1995/14; § 4 Abs 1 lit h VO Tir LGBL 1995/60)</p>
<p><b>Art 16:</b> Minimierung des Einsatzes von Streusalz</p>	
<p><b>Art 17 Abs 1:</b> Altlastenkataster</p>	<p><b>§ 13 Abs 1 AltlastensanierungsG:</b> Verdachtsflächenkataster</p>
<p><b>Art 17 Abs 2:</b> Abfallkonzepte</p>	<p><b>zB § 10 AWG 2002:</b> Abfallwirtschaftskonzept</p>
<p><b>Art 21 Abs 1:</b> Verpflichtung Dauerbeobachtungsflächen einzurichten (Monitoring) und in ein alpenweites Netz zur Bodenbeobachtung zu integrieren</p>	<p><b>zB § 33 K-AWO:</b> Vornahme eine Bodenzustandsinventur und Einrichtung von Boden-Dauerbeobachtungsflächen <b>§ 4 Nö BSchG:</b> Grundlagenforschung zum Zustand der Böden</p>

## BODENSCHUTZ – DIE ALPENSTAATEN IM VERGLEICH

*Welche Bodenschutzthemen sind für den Alpenraum besonders relevant und wie gehen die einzelnen Alpenstaaten mit den großen Herausforderungen in diesem Feld um? Analysen und Antworten von Wolfer MAYRHOFER\*.*

Der Alpenbogen ist durch eine Vielfalt an Bodenbedeckungen gekennzeichnet, die Ackerflächen, Grünland, Wälder und Wasserflächen ebenso umfasst wie Ödland, Gletscher und künstliche Flächen (Siedlungs-, Gewerbe und Verkehrsflächen).

les Band entlang der Alpentäler und an den weniger steilen Talhängen. So beträgt beispielsweise in Tirol der Dauersiedlungsraum nur etwa zwölf Prozent der Landesfläche. In den Alpen muss daher mit den zur Verfügung stehenden Flächen besonders sensibel umgegangen werden.

Richtlinien für Siedlungsentwicklung, wirtschaftliche Infrastruktur und Landschaftsbild), im Gesetz über den Schutz landwirtschaftlicher Böden (Nutzung, Verfahren für den An- und Verkauf, Abgaben bei der Umwidmung solcher Flächen, Ausweisung strategisch wichtiger Anbaugelände mit langfristigen Schutz) und – wie in allen EU-Mitgliedstaaten – in den Cross Compliance-Regeln für gute landwirtschaftliche Praxis, die den Bezug von Prämien an die Einhaltung von Minimalstandards im Umweltbereich binden.

- Das Bodenschutzrecht in der Schweiz ist ebenfalls durch Rechtszersplitterung gekennzeichnet. Die wichtigsten Rechtsquellen sind das Umweltschutzgesetz (Maßnahmen bei belasteten Böden, Richt- und Sanierungswerte für Bodenbelastungen) und das Raumplanungsgesetz, das in den letzten Jahren durch Referenden weiterentwickelt wurde. Erwähnenswert sind hier die Revision des Raumplanungsgesetzes 2014 (Verkleinerung von Bauzonen, Weiterentwicklung von Siedlungen nach innen) und die Verordnung über Zweitwohnungen (Baustopp von

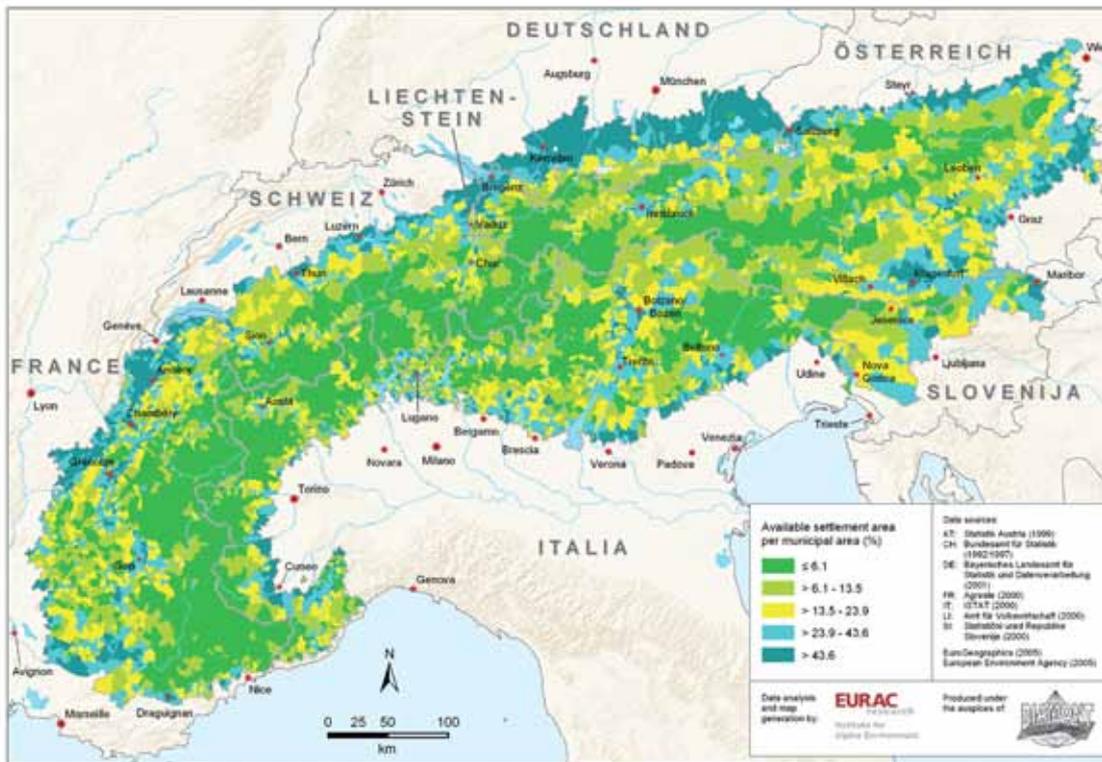


Der besiedelbare Raum ist in vielen Alpentälern sehr knapp und erfordert deshalb einen behutsamen Umgang mit Grund und Boden.

Der besiedelbare Raum stellt im Alpenraum ein knappes Gut dar, denn aufgrund der Topografie bilden die für Wohnen und Wirtschaften geeigneten Flächen meist nur ein schma-

werte für den Eintrag gefährlicher Substanzen, Maßnahmen bei degradierten Böden, Umweltverträglichkeitsprüfungen), im Raumordnungsgesetz (Umwidmungen,

\* Wolfer Mayrhofer ist Jurist im Ständigen Sekretariat der Alpenkonvention. Die in diesem Artikel geäußerten Ansichten sind die des Autors und müssen sich nicht mit jenen der Institution decken, für die er arbeitet.



Im Gegensatz zu den Randbereichen (dunkelblau/hellblau), weisen große Teile des Alpenraums einen nur sehr begrenzten Siedlungsraum auf (dunkelgrün/hellgrün/gelb).

Im Alpenraum bieten die im Rahmen des **Überprüfungsmechanismus der Alpenkonvention** eingereichten Berichte der Vertragsparteien<sup>2</sup>. Auf der Grundlage dieses Materials verabschiedeten die Alpenkonferenzen 2009 und 2011 Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen. Hier geht es zum einen um die **Bedachnahme auf eine flächensparende Bodennutzung** (Art 7 BodenschutzP und 9 RaumplanungsP) und zum anderen um die **Einrichtung**

**von Dauerbeobachtungsflächen für ein alpenweites Netz zur Bodenbeobachtung** (Art 21 BodenschutzP). Bemerkenswert ist, dass Österreich explizit die Rechtszersplitterung im Bodenschutzrecht als problematisch anspricht. Die Schweiz verweist auf personelle und finanzielle Engpässe auf kantonaler Ebene und auf die mangelnde Unterstützung der Öffentlichkeit für den Bodenschutz („There are no panda bears in the soil“).

Abschließend ein Ausblick auf die Perspektiven des Bodenschutzes im Alpenraum: Im Rahmen der Alpenkonvention ist das vertiefte Überprüfungsverfahren zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“ gerade angelaufen. In einem ersten Schritt wird das vorhandene Material ausgewertet und die Vertragsparteien wurden ersucht, Daten zum Flächenverbrauch zu liefern. Auf europäischer Ebene wird das einstweilige Ende einer verbindlichen Regelung zum Bodenschutz nicht das Ende der Aktivitäten sein, denn die Europäische Kommission hat für 2015 ein Strategiepapier „Land als Ressource“ geplant. ■

Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Anteil dieser Wohnungen von über 20 Prozent). Interessant ist dabei, dass nahezu alle betroffenen Gemeinden (darunter viele bekannte Tourismusorte, wie Grindelwald, Arosa oder Zermatt) im Alpenraum liegen und dass die Zweitwohnungsinitiative in den Bergkantonen keine Mehrheit fand.

- Im Gegensatz zu Österreich, Slowenien und der Schweiz verfügt **Deutschland** mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz und den Landes-Bodenschutzgesetzen über ein einheitliches Bodenschutzrecht. Das Bayerische Flächenspar-Forum, eine regelmäßig stattfindende Bewusstseinsbildungsinitiative für die kommunale Ebene, wird im Oktober 2015 erstmals grenzüberschreitend gemeinsam mit Österreich ausgerichtet. Es besteht auch eine Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft zum Bodenschutz, die Empfehlungen zur Auslegung nationaler und EU-Normen veröffentlicht. Trotzdem: Auch in Deutschland wurden 2012 pro Tag 70 ha Freifläche für den Bau neuer Siedlungen und Verkehrswe-

ge in Anspruch genommen, davon die Hälfte versiegelt. Besonders zu erwähnen ist, dass der deutsche Vorsitz der Alpenkonvention 2015–2016 sich der Materie in Form einer Bilanzierung des Bodenschutzprotokolls und einer internationalen Konferenz Juni 2016 annehmen wird.

- Abgesehen davon, dass die **EU** das Bodenschutzprotokoll ratifiziert hat, das damit zum Bestandteil des EU-Rechts geworden ist, tritt die Europäische Kommission sehr aktiv in der Gestaltung des Themas auf. Davon legen die Europäische Bodenschutzstrategie, der Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zum Bodenschutz<sup>1</sup>, Regelungen für die Bereiche Wasser, Abfälle, Chemikalien, Verschmutzung durch Industrieanlagen, Naturschutz und Landwirtschaft, die Leitlinien zur Begrenzung der Bodenversiegelung, das 7. Umweltaktionsprogramm und der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa mit dem Ziel Netto-Null im Flächenverbrauch bis 2050 sowie das Europäische Bodenportal Zeugnis ab. Einen guten Überblick über die Herausforderungen beim Bodenschutz

<sup>1</sup> Dieser Vorschlag wurde 2014 wegen des Widerstands Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und Österreichs zurückgezogen. Geltend gemacht wurden Subsidiaritätsbedenken und die Abdeckung des Themas durch andere Politikfelder. Eigentlich dürfte es aber am politischen Willen für verbindliche Maßnahmen gefehlt haben.

<sup>2</sup> Siehe [www.alpconv.org/de/organization/complianceCommittee/default.html](http://www.alpconv.org/de/organization/complianceCommittee/default.html)

## NATURGEFAHRENRECHT DER ALPENKONVENTION

Die Alpenkonvention verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, der auch Maßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren umfasst. Entsprechende Bestimmungen enthalten die Rahmenkonvention und einige Protokollen. Eine Analyse von Doris HATTENBERGER\*.

Bestimmungen mit Naturgefahrenrelevanz finden sich in der **Rahmenkonvention** in den Zielvorgaben für die Bereiche „Raumordnung“, „Bodenschutz“ und „Bergwald“. Art 2 Abs 2 lit b der Rahmenkonvention verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Maßnahmen im Bereich Raumplanung u.a. auch „unter besonderer Beachtung der Naturgefahren“. Maßnahmen im Bereich Bodenschutz müssen auch der „Eindämmung von Erosion“ dienen (Art 2 Abs 2 lit d) und die von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen im Politikfeld „Bergwald“ haben vornehmlich dem „Ziel der Erhaltung, Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion“ des Bergwaldes zu dienen (Art 2 Abs 2 lit h).

Der Naturgefahrenbezug im **Protokoll Berglandwirtschaft** ist lediglich programmatischer Natur. In Art 1 Abs 1 werden Maßnahmen angekündigt, die auch den Schutz vor Naturgefahren als Ziel mitverfolgen sollen.

soweit wie möglich auszuschließen ist“ (Art 9 Abs 2 lit e und Abs 3 lit c). Diese Vorgaben sind unmittelbar anwendbar, eröffnen allerdings durch die Wendung „soweit wie möglich“ Entscheidungsspielraum.

Art 7 Abs 2 des **Verkehrsprotokolls** verpflichtet die Vertragsparteien, die „erforderlichen Maßnahmen“ u.a. auch zur „Sicherung der Verkehrswege vor Naturgefahren bestmöglich vorzunehmen“. Diese Vorgabe ist vor allem bei der Auslegung des nationalen Rechts, bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

Das **Bergwaldprotokoll** enthält vergleichsweise deutlich konkretere Verpflichtungen. Etwa die Verpflichtung, „für Bergwälder, die in hohem Maß den eigenen Standort oder vor allem Siedlungen, Verkehrsinfrastrukturen, landwirtschaftliche Kulturlflächen und ähnliches schützen, (...) dieser Schutzwirkung Vorrang einzuräumen und deren forstliche Behandlung am Schutzziel zu orientieren.“ (Art 6 Abs 1 erster Satz). Der Begriff Bergwald umfasst gemäß der Terminologie des Forstgesetzes sowohl die Standort- als auch die Objektschutzwälder. Bemerkenswert ist der unbedingte Charakter der Vorgabe, dass Bergwälder, die „in hohem Maß“ diese Schutzfunktion erfüllen, „an Ort und Stelle zu erhalten“ sind (Art 6 Abs 1 zweiter Satz). Demnach ist für Objekt- und Standortschutzwälder eine Rodung auch dann

ausgeschlossen, wenn eine Ersatzaufforstung möglich wäre.

Dem **Bodenschutzprotokoll** kommt in mehrfacher Hinsicht Naturgefahrenrelevanz zu. Schon die Präambel nennt das Ziel „Eindämmung der Erosion“. Art 10 Abs 1 enthält den Auftrag, „Alpengebiete, die durch geologische, hydrogeologische und

hydrologische Risiken, insbesondere Massenbewegungen, Lawinen und Überschwemmungen, gefährdet sind, zu kartieren und in Kataster aufzunehmen. Die Bodenerosion ist auf das unvermeidbare Ausmaß einzuschränken und erosions- und rutschungsgeschädigte Flächen sollen saniert werden, soweit dies der Schutz des Menschen und von Sachgütern erfordert (Art 11 Abs 2).

Besonders zu erwähnen ist die Bestimmung des Art 14 Abs 1 dritter Spiegelstrich. Diese sieht für den Bau und die Planierung von Skipisten zweierlei vor:

- Die Genehmigung für den Bau und die Planierung von Skipisten in Wäldern mit Schutzfunktion darf nur in Ausnahmefällen und bei Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erteilt werden. Mit den genannten Ausgleichsmaßnahmen muss der Verlust an Schutzwirkung kompensiert werden.
- Eine solche Genehmigung darf in labilen Gebieten nicht erteilt werden.

Dieses absolute Genehmigungsverbot in den labilen Gebieten war zentral in der vielbeachteten Entscheidung „Mutterer Alm“ des Umweltssenates 2004, die vom VwGH bestätigt wurde. Die wesentlichen Aussagen sind:

- Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention ist unmittelbar anwendbar.
- Das Genehmigungsverbot für Skipisten in labilen Gebieten kann nicht durch Auflagen außer Kraft gesetzt werden.
- Auch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen ist für labile Gebiete nicht vorgesehen.
- Ein Gebiet, das von „aktuellen Hangbewegungen“ betroffen ist, oder als „aktiver Kriechhang“ beschrieben wird, ist ein labiles Gebiet.

Weitere Einschätzungen zu in diesem Zusammenhang strittigen Punkten:

- Als „labil“ gilt nach der Auffassung in der Lehre nicht nur der Rutschhang im Sinne von Massenbewe-



Der geplante schichttechnische Zusammenschluss zwischen der Mutterer Alm und der Axamer Lizum (Tirol) konnte aufgrund des Bodenschutzprotokolls „Labile Gebiete“ nicht realisiert werden.

Das **Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung** nimmt auf Naturgefahren mehrfach ausdrücklich Bezug; zunächst als Zielbestimmung für die Raumplanungspolitik (Art 3 lit f). Pläne und Programme haben Gebiete festzulegen, „in denen aufgrund von Naturgefahren die Errichtung von Bauten und Anlagen

\* Doris Hattenberger ist am Institut für Rechtswissenschaften der Uni Klagenfurt tätig

gungen. Wortlaut und Zweck der Bestimmung erfasst auch das langsame Hangkriechen, Gleitungen, Muren und Steinschlag.

- Ebenfalls mit Blick auf den Zweck ist von einem dynamischen Verständnis des Begriffs „labil“ auszugehen. Demnach gilt das Genehmigungsverbot nicht nur für Hänge, die aktuell „labil“ sind, sondern auch für solche Gebiete, die durch

das Projekt zu labilen Hängen werden.

- Zu unterscheiden ist zwischen Ausgleichs- und Stabilisierungsmaßnahmen. Erstere sollen die negativen Folgen eines bereits erfolgten Eingriffs kompensieren. Stabilisierungsmaßnahmen hingegen zielen darauf, durch eine entsprechende Ausgestaltung eines Projektes Beeinträchtigungen der

Stabilität hintanzuhalten. Stabilisierungsmaßnahmen sind im Verfahren zu berücksichtigen, wenn sie geeignet sind, die Stabilität eines Gebietes trotz des Projektes zu sichern. Ebenso können labile Gebiete durch diese Maßnahmen zu stabilen werden und das Genehmigungshindernis des Art 14 Abs 1 dritter Spiegelstrich dadurch beseitigt werden. ■

## DIE (NICHT-)ANWENDUNG DES BODENSCHUTZPROTOKOLLS DURCH DIE VERWALTUNGSBEHÖRDEN IN DER STEIERMARK

*Ute PÖLLINGER ist seit zehn Jahren steirische Umweltschützerin. In dieser Zeit hatte sie mehrmals Gelegenheit, den Umgang der Behörden mit dem Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention zu verfolgen. Sie stellt zwei interessante Fälle und ein „Best-Practice-Beispiel“ vor.*

Im Zuge eines UVP-Verfahrens zur allfälligen Genehmigung eines Hoteldorfes in der Obersteiermark sollte ein Wald in Anspruch genommen werden, der laut forsttechnischem Gutachten Schutzfunktion hat. In diesem Bereich war geplant, eine Skipiste zu errichten, die den Hoteltäglern das bequeme Erreichen ihrer Hütten vom Skigebiet aus ermöglichen sollte. Im Projektgebiet sind weiters mehrere vernässte, anmoorige Bereiche bzw. kleine Moore vorhanden, die teilweise durch die Standorte einzelner Hütten bedroht waren. Das größte Moor – die so genannte Hirschwiese – war sogar für das Zentralgebäude mit Restaurant- und Wellnessbereich vorgesehen. Art 14 Abs 1, 3. Spiegelstrich des Bodenschutzprotokolls bestimmt, dass Genehmigungen für den Bau von Skipisten in Wäldern mit Schutzfunktionen nur in Ausnahmefällen und bei Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erteilt werden. Art 9 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erhaltung der Böden in Feuchtgebieten und Mooren. In meiner Stellungnahme zum gegenständlichen Vorhaben habe ich darauf Bezug genommen. Im Zuge der Verhandlung konnte erreicht werden, dass die Moore großteils nicht mehr beansprucht werden. Da das Ergebnis insgesamt dennoch unbefriedigend blieb, brachte ich beim Umweltse-nat Berufung ein. Der Umweltsenat gab meiner Argumentation Recht und hob (zur Überraschung aller Beteiligten) den Bescheid der Landesregierung auf.

In Folge wurde ein wesentlich verkleinertes Projekt entwickelt, das sämtliche Feuchtbereiche berücksichtigt und in diesen keine Baulichkeiten mehr vorsieht. Darüber hinaus wurde auf den Skiweg im Schutzwald völlig verzichtet. Das neue Projekt ist derzeit in Umsetzung begriffen.

### ZERSTÖRTE MOOR

2009 erfolgte aufgrund eines Hinweises aus der Bevölkerung auf Zerstörung eines Moores ein Ortsaugenschein beim „Schweiger Moos“ in Ramsau am Dachstein. Dabei musste festgestellt werden, dass das Hochmoor randlich durch Ablagerungen von Bauschutt und Trampelpfaden für eine Bogenschießanlage devastiert worden war. Von der Naturschutzbehörde wurde ein Schreiben an den Grundstückseigentümer ge-

wurde. Eine schärfere Waffe hatte die Behörde nicht zur Verfügung, da es im Stmk. NSchG keinen exlege-Schutz für Moore gibt und das Schweiger Moos in keinem ausgewiesenen naturräumlichen Schutzgebiet liegt. Es verwundert wenig, dass vom Eigentümer keine Reaktion auf dieses Schreiben erfolgte.

Deshalb wurde versucht, die Schüttungen als illegale Bauschuttdeponie behördlich zu entsorgen. Dieses Verfahren endete ohne jedes Ergebnis. In der Zwischenzeit stellte der Grundeigentümer einen Antrag auf wasserrechtliche Bewilligung eines Beschneidungsteichs, für den große Teile des westlichen Schweiger Moos beansprucht werden sollten. Obwohl der Behörde die Sensibilität des Moores bekannt war, erteilte sie die Bewilligung. Weder die Naturschutzbehörde noch die Umweltschützerin

wurden darüber informiert, obwohl die Problematik aus dem vorangegangenen Schriftverkehr bekannt war. Im Sommer 2011 wurde mir von einem Naturschützer der Sachverhalt angezeigt, das Moor war zu diesem Zeitpunkt jedoch schon unwiederbringlich zerstört. In weiterer Folge habe ich eine Umweltbeschwerde nach dem



*Im Steiermärkischen Naturschutzgesetz gibt es keinen expliziten Schutz für Moore, weshalb es immer wieder zur Zerstörung von Mooren kommt.*

richtet, in dem dieser unter Hinweis auf Art 9 Abs 1 Bodenschutzprotokoll um Beseitigung des Schutts gebeten

Umwelthaftungsgesetz eingebracht, die von der Behörde abgewiesen wurde.

Diese Geschichte illustriert das Dilemma sehr gut, das auch bei unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des Bodenschutzprotokolls dann entsteht, wenn es keine innerstaatliche Norm gibt, die die Nichtumsetzung ahndet.

### LEITFADEN ALPENKONVENTION IN DER ÖRTLICHEN RAUMPLANUNG

In der Steiermark werden infolge der Umsetzung der Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) der EU im Stmk. Raumordnungsgesetz (StROG) bei Erstellung und Änderung von Plänen und Programmen unter bestimmten Voraussetzungen Umweltprüfungen bzw. Umwelterheblichkeitsprüfungen durchgeführt. Im Zuge dieser Prüfungen werden die Umweltauswirkungen von derartigen Flächenwidmungsplänen und örtlichen Entwicklungskonzepten untersucht. Im StROG steht auch, dass im Rahmen der Erstellung und Änderung von Plänen und Programmen die Zielsetzungen der Alpenkonvention zu berücksichtigen sind. Schnittstellen zwischen der SUP und der Alpenkonvention ergeben sich durch die Art 8 und 9 des Raumordnungsprotokolls (Verpflichtung zur regelmäßigen Prüfung der Programme) und durch Umweltziele der Alpenkonvention, die im Rahmen der

SUP zu berücksichtigen sind. Um Gemeinden und RaumplanerInnen für die Anwendung der Alpenkonvention eine Hilfestellung zu geben, wurde von der zuständigen Abteilung des Landes ein Leitfaden entwickelt. Dafür wurden aus der Alpenkonvention und ihren Protokollen 65 Umweltziele herausgefiltert, die für die örtliche Raumplanung relevant sind. 17 Ziele wurden als unmittelbar anwendbar und im Rahmen einer Umweltprüfung überprüfbar eingestuft. Für diese Ziele wurde eine Checkliste entwickelt, die prüft, ob die Planung den Zielen entspricht oder nicht. Die ausgefüllte Checkliste wird mit den anderen Unterlagen von der Gemeinde der Landesregierung zur Prüfung vorgelegt. Der Leitfaden ist für Gemeinden und Raumplaner ein leicht handhabbares und gut strukturiertes Werkzeug für die Berücksichtigung der Alpenkonvention im Rahmen der örtlichen Raumplanung (siehe auch den Beitrag von Liliane Pistotnig im Heft 70 dieser Zeitschrift). Aus dem Bodenschutzprotokoll wurden sechs Umweltziele herausgefiltert: Sparsamer Umgang mit Grund und



Gewerbegebiete und Einkaufszentren sind regelrechte Landschaftsfresser.

Boden (Art 7/1), Begrenzung der Bodenversiegelung (Art 7/2), Erhaltung der Böden in Feuchtgebieten und Mooren (Art 9/1), Verzicht auf die Nutzung von Moorböden (Art 9/3), Vorrangstellung für Bergwälder mit Schutzfunktion und deren Erhaltung an Ort und Stelle (Art 13/1) und Skipisten in Wäldern mit Schutzfunktionen nur in Ausnahmefällen mit Ausgleichsmaßnahmen; keine Genehmigung in labilen Gebieten (Art 14/1).

Weitere Informationen zum Leitfaden Alpenkonvention unter: [www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/11747448/61637891/](http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/11747448/61637891/)

## BEWUSSTSEINSBILDUNG ZUM THEMA BODEN IN NIEDERÖSTERREICH

Seit rund zehn Jahren setzt Niederösterreich zahlreiche Aktivitäten zur Steigerung des Bodenbewusstseins auf verschiedenen Ebenen. Christian STEINER\* fasst zusammen.

Durch den Beitritt Niederösterreichs zum Europäischen Bodenbündnis

viert, diesem Beispiel zu folgen und konkrete Projekte umzusetzen.



2003 wurden bislang 70 Gemeinden und 15 assoziierte Mitglieder moti-

2007 startete die NÖ Bodenkampagne „Unser Boden – wir stehen drauf!“. Ein zentrales Element ist das Malen mit den Farben der Erde: in einem Malkasten zusammengestellte, aus typischen Böden gewonnene Erdfarben werden interessierten Schulen und Gemeinden angeboten. So kann auf spielerisch-künstlerische Art ein neuartiger Zu-

gang zur Bedeutung des Bodens vermittelt werden.

Insbesondere in der Kombination mit dem Rückhalt von Wasser beschäftigt das Thema Boden mehr und mehr Gemeinden. Im Zusammenwirken mit der betroffenen Bevölkerung bemühen sich die zuständigen Dienststellen Raumplanung, Wasserwirtschaft und Landentwicklung um kooperative Lösungsansätze. Konkrete Beispiele sind die Pilotprojekte:

- in der Stadt Mistelbach: Leitfaden für Gemeinden „Naturnahe Oberflächenentwässerung für Siedlungsgebiete“;
- in der Gemeinde Michelhausen: „Boden – Wasser – Zukunft: Vor-

\* Christian Steiner ist Leiter der Fachabteilung Landesentwicklung in der NÖ Agrarbezirksbehörde

schläge für einen nachhaltigen Umgang mit Boden und Wasser in NÖ Gemeinden“.

Die NÖ Agrarbezirksbehörde wickelt seit Jahrzehnten die Planung und Auspflanzung von Bodenschutzhecken ab. Jährlich werden im Durchschnitt 30 bis 35 ha neue Anlagen im Rahmen von Verfahren zur Bodenreform und auf privaten Antrag von einzelnen GrundeigentümerInnen und Gemeinden realisiert. Insgesamt konnten so bislang rund 3.000 ha Bodenschutzhecken zum Schutz

von wertvollem Ackerland ausgepflanzt werden.

Niederösterreich ist auch in verschiedenen grenzüberschreitenden Organisationen und Kooperationen aktiv. Unmittelbar nach der Ostöffnung wurde unter Federführung von Niederösterreich die Arbeitsgemeinschaft Donauländer zu einem Regionenbund entwickelt. Ein Schwerpunkt war und ist das Thema Bodenschutz, das insbesondere mit Beschlussfassung der EU Donauraumstrategie seit 2011 neuen

Schwung erfährt. Als Umsetzungsbeispiel ist in diesem Zusammenhang auf das Projekt SONDAR (Soil Strategy Network in the Danube Region) hinzuweisen, wo gemeinsam mit Tschechien, Slowakei und Ungarn an Bodenfragen gearbeitet wird. Derzeit laufen Überlegungen zur Ausweitung dieser Aktivitäten auf alle Länder im Donauraum. ■

#### Weitere Informationen:

[www.unserboden.at](http://www.unserboden.at)

[www.bodenbuendnis.org](http://www.bodenbuendnis.org)

## SICHERUNG DER FUNKTIONSFÄHIGKEIT UND NUTZUNGSMÖGLICHKEIT DER BÖDEN

*Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention weist „dem Vorsorgeprinzip, welches die Sicherung der Funktionsfähigkeit und Nutzungsmöglichkeit der Böden für verschiedene Zwecke sowie ihre Verfügbarkeit für künftige Generationen im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung einschließt“, eine besondere Bedeutung zu. Georg JURITSCH\* beschreibt, wie im Land Salzburg mit dieser Aufgabenstellung umgegangen wird.*

Um einen nachhaltigen beziehungsweise vorsorgenden Bodenschutz gerecht zu werden, sind Aktivitäten und Maßnahmen auf mehreren Ebenen erforderlich:

### 1. BODENBEWUSSTSEINSBILDUNG

Zentraler Ansatzpunkt in diesem Bereich war die Einrichtung einer Bodenschutzberatungsstelle bei der Landwirtschaftskammer Salzburg. Über diese vom Land finanzierte Stelle werden Beratungsleistungen für landwirtschaftlicher Betriebe angeboten (z.B. Betriebsberatungen, Feldtage, Fachartikel, Umweltsprache). In Zusammenarbeit mit der Landesverwaltung werden Fortbildungsreihen für landwirtschaftliche Fachlehrer und in Verbindung mit einer Bodenausstellung Impulsvorträge und Workshops in Schulen abgehalten.

### 2. BEREITSTELLUNG VON BODENDATEN

Die bereits seit Ende der 1980er-Jahre vom Land durchgeführten Bodenuntersuchungen stehen in Publikationen und im Internet zur Verfügung. Von den rund 1.600 Probenahmeflächen stellen acht Standorte Bodendauerbeobachtungsflächen dar. Diese seit 1996 sehr intensiv und auf eine Vielzahl von Parametern untersuchten Böden dienen dem langfris-

tigen Nachweis von Veränderungen. Der Forderungen des Bodenschutzprotokolls zur Einrichtung von Bodendauerbeobachtungsflächen wird damit entsprochen.

### 3. RECHTLICHER RAHMEN

Ein Salzburger Bodenschutzgesetz stand seit Mitte der 1980er-Jahre in Diskussion. Allerdings wurde erst 2001 das „Gesetz zum Schutz der Böden vor schädlichen Einflüssen“ (Bodenschutzgesetz) vom Landtag verabschiedet.

Ziel des Gesetzes ist die Erhaltung des natürlichen Bodens als Grundlage für die Produktion ausreichender und gesunder Nahrungsmittel sowie die Erhaltung der vielfältigen Funktionen der Böden im Naturhaushalt. Grundsätze zur Bodenbewirtschaftung, Maßnahmen zur Bodenanieicherung, Kontroll- und Eingriffsrechte, Regelung zur Materialverwendung auf Böden, Bodenuntersuchungen, Bodenproben- und Bodendatenbank sowie eine Bodenschutzförderung sind Schwerpunkte des Gesetzes. Im Wege von Verordnungen können die Verwendung von Materialien auf Böden sowie Richtlinien für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und sonstige Behandlung von Böden detailliert geregelt werden.

Das Salzburger Bodenschutzgesetz ist aufgrund des Entstehungszeit-

raumes fachlich und inhaltlich sehr eng mit dem Deutschen Bodenschutzgesetz sowie mit dem Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention verzahnt. Daraus ergibt sich für das Bodenschutzprotokoll indirekt auch eine Umsetzung in vielen Bereichen.

### 4. BODENFUNKTIONSBEWERTUNG IN PLANUNGSVORHABEN

Das Schutzgut „Boden“ ist bei Planungsvorhaben sowie in den zugehörigen Umweltberichten entsprechend darzustellen und zu berücksichtigen. Aufgrund fehlender (einheitlicher) methodischer Vorgaben und schwer zugänglichen Daten sowie aufgrund des zum Teil geringen Verständnisses für dieses Schutzgut erfolgte bis 2010 die Bearbeitung in sehr unterschiedlicher Tiefe und Qualität.

Auf Basis des 2010 in Salzburg veröffentlichten Leitfadens „Bodenschutz bei Planungsvorhaben“ und der in der Folge erarbeiteten ÖNORM L 1076 sowie einer Publikation des BMLFUW zur methodischen Umsetzung dieser Norm konnten ab 2014 flächendeckend Bodenfunktionskarten im landwirtschaftlichen Bereich für das Land Salzburg bereitgestellt werden.

In Salzburg stehen Bodenfunktionskarten zu folgenden Bodenteilfunktionen zur Verfügung:

\* Georg Juritsch leitet das Referat Agrarwirtschaft und Bodenschutz der Almen beim Amt der Salzburger Landesregierung

Bodenteilfunktion	Fragestellung
Lebensraum für Bodenorganismen	Welche Standortvoraussetzungen bietet der Boden für die Lebensräume von Bodenlebensgemeinschaften?
Standortpotential für natürliche Pflanzengesellschaften	Welche Standortvoraussetzungen bietet der Boden für die Entwicklung von Pflanzengesellschaften?
Natürliche Bodenfruchtbarkeit	Wie hoch ist das natürliche Ertragspotential des betrachteten Bodens?
Abflussregulierung	Wie gut kann ein Boden starke Niederschläge zwischenspeichern und einer geregelten Versickerung zuführen sowie den oberflächlichen Abfluss verzögern?
Filter und Puffer für Schadstoffe	Wie gut kann ein Boden als Filter und Puffer für Schadstoffe wirken?

benstandard sicherzustellen. Die Situation verschärft sich mit der weiterhin überwiegend im landwirtschaftlichen Bereich stattfindenden Flächeninanspruchnahme für andere Nutzungen. Ohne Gegensteuerung wären innerhalb weniger Generationen die landwirtschaftlichen Produktionsflächen Salzburgs verbraucht. Vordringliches Ziel ist es daher, dem quantitativen Bodenschutz bzw. dem Boden in der Planung mehr „Wert“ zu verleihen. Grundsätzlich halten eine Vielzahl von Bestimmungen (Salzburger Bodenschutzgesetz, Raumordnungsgesetz, Alpenkonvention, Strategische Umweltprüfung etc.) zu einem sparsamen und nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden an. Die Wirksamkeit dieser Bestimmungen gilt es allerdings zu verbessern, um den Bodenverbrauch maßgeblich zu reduzieren. Der Boden und dessen Schutz sind in der breiten Öffentlichkeit noch unzureichend etabliert.

Das Bodenschutzprotokoll kann maßgeblich zur Bewusstseinsbildung aber auch zur Durchsetzung von Bodenschutzzielen beitragen. Vage bzw. unkonkrete Bestimmungen erschweren allerdings die Anwendung und den Vollzug. Mit dem Instrument der Bodenfunktionsbewertung konnte für das Bundesland Salzburg eine Grundlage zur Beurteilung der auch im Bodenschutzprotokoll verankerten natürlichen Bodenfunktion geschaffen werden. Bei Planungsentscheidungen könnte damit dem nachhaltigen Umgang mit der Res-



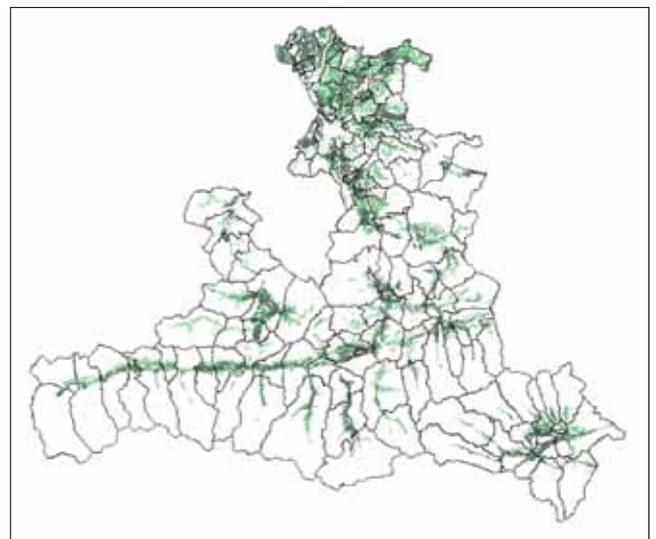
Die Daten (Bodenfunktionskarten) sind über einen interaktiven Geodatenviewer des Landes (SAGISonline) frei verfügbar und mit anderen Themen (z.B. Flächenwidmung) kombinierbar.

Zur leichteren Verwendung und Interpretation der bereitgestellten Daten wurde eine „Lesehilfe“ vom Land Salzburg herausgegeben. Diese gibt Einblick in die Methodik und den Ablauf der Bodenfunktionsbewertung, liefert Hinweise zu den Möglichkeiten und den Grenzen der Bewertung und zeigt anhand von Beispielen die Berücksichtigung des Schutzgutes Boden in Planungsprozessen auf. Mit der Bodenfunktionsbewertung und der Bereitstellung von Daten (Karten) auf niedriger Maßstabsebene (1:2.000) wurde für die PlanerInnen und EntscheidungsträgerInnen eine maßgebliche Grundlage zur Berücksichtigung bodenschutzfachlicher Aspekte ausgearbeitet und die sich mittlerweile in den Raumordnungsverfahren etabliert hat.

### VERFÜGBARKEIT VON BÖDEN UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Im Bundesland Salzburg stehen nur rund 20 Prozent der Landesfläche als

Dauersiedlungsraum zur Verfügung. Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist noch beschränkter, lediglich rund 116.000 ha (16 Prozent der Landesfläche) sind als landwirtschaftlich genutzte Böden kartiert (siehe Abbildung rechts). Der durchschnittliche (landwirtschaftlichen) Bodenbedarf der für die Ernährung und Versorgung pro EinwohnerInnen benötigt liegt bei 3.700 m<sup>2</sup> (davon knapp 2.000 m<sup>2</sup> Acker). Demnach ist das Land Salzburg mit ca. 1.000 m<sup>2</sup> potentiell höherwertigen Böden und mit in Summe knapp 2.300 m<sup>2</sup> landwirtschaftlicher Nutzfläche pro EinwohnerInnen nicht in der Lage, eine Eigenversorgung nach heutigem Le-



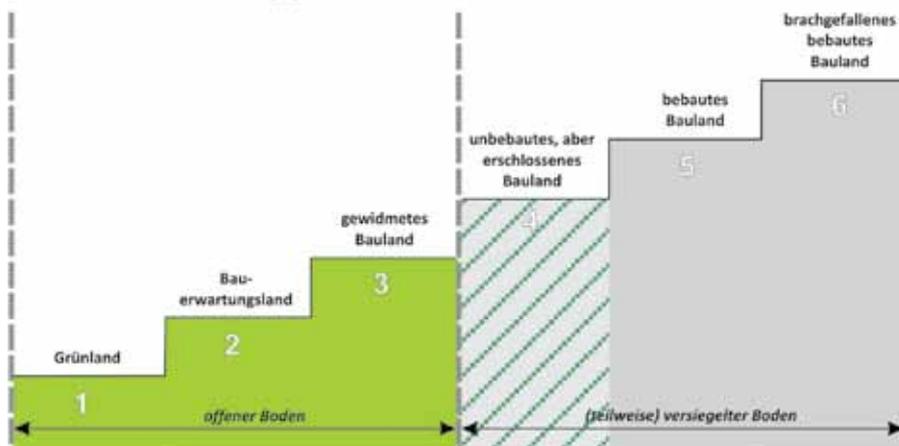
source Boden und der Reduzierung des Bodenverbrauchs mehr Gewicht verliehen werden. ■

## BODENSCHUTZ ERFORDERT EINE GESAMTSTRATEGIE

Für Gerlind WEBER steht fest, dass es beim Bodenschutz keine umfassende Patentlösung geben kann. Nur eine größere Zahl an Einzelmaßnahmen kann eine drastische Reduktion des Bodenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke erreichen. Zugleich ist die ehemalige Leiterin des Instituts für Raumplanung und Ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur überzeugt, dass effektiver Bodenschutz nur durch eine zielführende Gesamtstrategie angepeilt werden kann.

Um die Komplexität des Themas „quantitativer Bodenschutz“ für die Praxis besser erschließen zu können, empfiehlt sich, gedanklich an der sogenannten „Baulandtreppe“ anzuknüpfen. Dieses Denkmodell veranschaulicht die unterschiedlichen „Reifestadien“ von Bauland. Unter ihrer Zuhilfenahme können jedem „Treppenabsatz“ prioritäre Bodenschutzprobleme zugeordnet werden, die jeweils spezifischer Interventionen bedürfen, um gelöst zu werden.

### Die „Baulandtreppe“



Grafik: Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber

Um dem öffentlichen Interesse an einer drastischen Reduktion des Bodenverbrauchs zum Durchbruch verhelfen zu können, müssen buchstäblich alle Register gezogen werden, um die große Zahl relevanter Akteure zu einem zielkonformen Handeln zu bewegen. Denn es sind eine Vielzahl an Ansprüchen, die auf das nicht erneuerbare, nicht vermehrbare, ökologisch sensible und kaum regenerierbare Naturgut Boden treffen, das zudem zentrale Funktionen in Wirtschaft und Gesellschaft inne hat. Es gilt, die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger vom Bodensparen zu überzeugen und das wird nur der Fall sein können, wenn sich nicht die öffentliche Meinung gegen eine solche Vorgangsweise stellt. Zugleich sind der Verwaltung seitens der Politik die entsprechenden Instrumente zur Entscheidungsvorbereitung bereit zu stellen und

ihr der Rücken im Dienste der praktischen Umsetzung zu stärken. Nicht zuletzt ist Liegenschaftseigentümern und potenziellen -verwerterInnen zu signalisieren, dass sie prinzipiell ihre Nutzungsabsichten dem Gemeinwohlinteresse an einer haushälterischen Bodennutzung unterordnen müssen. Die Lösungssuche für all diese Ansprüche wird dadurch erschwert, als diese nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern in einem dichten chaotischen Beziehungsgeflecht in einander verwoben

sind und stetig schleichend ihr Beziehungsmuster verändern.

#### Drei Interventionsebenen:

- Bewusstsein schaffen durch Informations- und Bildungsinstrumente
- Marktkräfte stimulieren durch monetäre Instrumente (Stimuli und Sanktionen)
- Schranken setzen durch ordnungspolitische Instrumente (Ge- und Verbote)

Die große Herausforderung besteht letztlich darin, nicht nur neue Einzelmaßnahmen zu fordern oder zu entwickeln, sondern die einzelnen Instrumente strategisch so aufeinander abzustimmen, dass sich maßgeschneiderte bodenpolitische Maßnahmenketten quasi im Baukastensystem bilden lassen. Der vorliegende Artikel versucht, mit Hilfe der hier entwickelten Ordnungssche-

mata einfache und daher auch für Kreise, die sich nicht fortgesetzt mit bodenpolitischen Fragen beschäftigen, nachvollziehbare Pfade durch den Dschungel an Verbesserungsvorschlägen zu beschreiben. Derzeit stehen in Österreich über 70 Instrumente in Diskussion, von jedem wird ein Beitrag zur Lösung des Bodenproblems erhofft. Der Umfang eines Zeitungsartikels erlaubt nur eine Demonstration der möglichen Bandbreite der Instrumente zur jeweiligen Stufe auf der Baulandtreppe.

### ORDNUNG DER BODENSCHUTZINSTRUMENTE

#### 1. GRÜNLAND

Diese unterste Stufe der Baulandtreppe bezeichnet jene Flächen, die innerhalb einer absehbaren Zeitspanne (z.B. zehn Jahre) nicht der Bebauung zugeführt werden sollen. Aus der Perspektive der Grundeigentümer sowie der Entscheidungsträger hat Grünland, oft bloß den Status einer „ruhenden Baulandreserve“, auf die ihrer Meinung nach beliebig zugegriffen werden kann. Diese Haltung wurde bisher durch die schlechte landwirtschaftliche Ertragslage und den im Vergleich zu Bauland sehr geringen Verkehrswert von Grünland angetrieben.

Informations- und Bildungsinstrumente sind immer informeller Natur. Beim Grünlandschutz etwa:

- gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu den Zusammenhängen von quantitativem Bodenschutz und den großen Zeitfragen wie „biogener Wende“, Verkehrsverminderung, Energiewende, sparsamer Finanzmitteleinsatz und Klimaschutz;
- Schaffung eines Wahrnehmungs- und Wertbewusstseins über die offene Kulturlandschaft;
- Deklaratorisches unter Schutz stellen stadtnaher Grünsysteme (Grünlanddeklaration, Biosphärenpark).

Monetäre Instrumente bezwecken, dass verschwenderischer Umgang

mit dem Boden finanzielle Nachteile bzw. bodenschonendes Verhalten finanzielle Vorteile nach sich zieht:

- Erhöhte Zuweisungen aus dem Finanzausgleich für Gemeinden, die einen geringen jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch an Grünland für Siedlungs- und Verkehrszwecke nachweisen können;
- Gewährung eines Stadtbonus, wenn Wohnraum innerhalb des Stadtgebietes geschaffen wird;
- Einführung des Planwertausgleichs, bei dem die Planungswertgewinne von mobilisiertem Bauland zum Großteil abgeschöpft werden, um diese an jene GrundeigentümerInnen (teilweise) zu verteilen, die durch Grünlandwidmungen Planungswertverluste hinnehmen müssen.

Die *ordnungspolitischen Instrumente* zielen vor allem darauf ab, die nach wie vor zu leichtfertige Umwidmungspraxis in den Gemeinden – trotz enormer Baulandüberhänge – zu unterbinden, etwa durch die Selbstbindung des Gemeinderates an ein längerfristiges Umwidmungsmoratorium oder die Vorgabe von verbindlichen Baulandreduktionszielen für einen bestimmten Zeitraum seitens der überörtlichen Planungsbehörde.

## 2. BAUERWARTUNGSLAND

Als Bauerwartungsland wird jenes Grünland bezeichnet, für das die berechnete oder ungerechtfertigte Hoffnung auf Umwidmung in Bauland innerhalb absehbarer Zeit besteht. Das Bauerwartungsland ist die eigentliche „Kampfzone“ zwischen Baulandausweisung und Grünlandhaltung in der politischen Auseinandersetzung. Hier stehen der Schutz vor überbordenden Umwidmungen und das Unterbinden der aktiven Bodenspekulation im Vordergrund.

Die *Aufklärungsarbeit* zielt in diesem Kontext darauf ab, den EntscheidungsträgerInnen die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen einer steten Ausdehnung des Siedlungsraumes bewusst zu machen. In Fachkreisen wird den GemeindevertreterInnen diesbezüglich ein hohes Maß an Unwissenheit vorgeworfen, weshalb auch eine Kompetenzverschiebung bei der Flächenwidmung von der kommunalen Selbstverwaltung auf eine staatliche Planungsebene gefordert wird.

In dieser Kampfzone um einen effektiven Grünlandschutz werden auch Grundsatzforderungen gestellt, die bis zur Umorganisation der öffentlichen Finanzregime reichen. So orten ExpertInnen die Ursache für die Neigung allzu großer Baulandausweisungen in der einseitigen Orientierung der kommunalen Finanzierungssysteme an der Zahl der EinwohnerInnen (Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften) und Beschäftigten (Kommunalsteuer). Der dadurch ausgelöste Wachstumszwang und Konkurrenzdruck unter den Gemeinden um NeubürgerInnen und Betriebsansiedlungen bedingt überbordende Baulandausweisungen „auf der grünen Wiese“. Gegen fehlende und falschen Anreize der Steuer- und Subventionspolitik werden u.a. „Rückwidmungsprämien“ für jene Gemeinden gefordert, die ihre übergroßen Baulandreserven reduzieren. Auch eine markant höhere Wohnbauförderung für Vorhaben in Innerortslagen bzw. Stadtzentren wird thematisiert.

Instrumente zur Stärkung der *hoheitlichen Rechte* im Kampf gegen die Zersiedelung können sein:

- eine bessere Verschränkung zwischen dem landwirtschaftlichen Grundverkehrsrecht und dem Raumplanungsrecht, wodurch Spekulationsabsichten unterbunden werden könnten;
- Entwicklung geeigneter Methoden, um verstärkt die Bodenqualität in Widmungsentscheidungen einfließen zu lassen;
- Unterwerfung sämtlicher Baulandumwidmungen von Grünland in Bauland ab einer bestimmten Größenordnung (z.B. 2.000 m<sup>2</sup>) der Strategischen Umweltprüfung.

## 3. GEWIDMETES, ABER NOCH UNERSCHLOSSENES BAULAND

Gewidmetes unerschlossenes Bauland ist bei GrundeigentümerInnen so begehrt, weil sich allein aufgrund der Änderung der Flächenwidmung der Verkehrswert der Liegenschaft um ein Vielfaches gegenüber seinem Grünlandwert erhöht. Folglich sind die EntscheidungsträgerInnen besonders auf kommunaler Ebene einem großen Druck ausgesetzt, möglichst viel Bauland zu widmen, zumal der damit verbundene Mehrwert zur Gänze den Begünstigten zusteht.

Mögliche Ziele der *Öffentlichkeitsarbeit* bei der Sensibilisierung der Allgemeinheit:

- den privaten Vermögenswertgewinnen durch den Widmungsakt zu Bauland stehen keine adäquaten Verpflichtungen derer gegenüber, die diese Vorteile für sich lukrieren können, wie etwa ein fristgerechtes plankonformes Verhalten;
- Vermögensgewinne werden privatisiert, die kostenintensive Erschließung von Bauland trägt aber zum überwiegenden Teil die Öffentlichkeit;
- es findet kein angemessener Ausgleich zwischen „Planungsgewinnern“ (Baulandeignern) und „Planungsverlierern“ (Grünlandeignern) statt.

Bei den *monetären Instrumenten* werden als zielführend z.B. eingeschätzt:

- Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für gewidmetes Bauland durch Orientierung am Verkehrswert;
- Einführung einer Baulandwidmungsumlage für Gemeinden, wenn diese von ihrem Recht Gebrauch machen, Grünland in Bauland umzuwidmen;
- keine Vergabe von Wohnbauförderung bei Neubau von Einfamilienhäusern in (unterversorgter) Streulage.

Die *ordnungspolitischen Instrumente* könnten, den Abbau des Baulandüberhangs erleichtern und die zügige Erschließung der tatsächlich erforderlichen und geeigneten Baulandflächen erwirken. Dazu zählen die Befristung der Baulandumwidmung per Gesetz, um damit der passiven Bodenspekulation entgegen zu wirken und die Verknüpfung der Flächenwidmungsplanung mit einem verbindlichen Zeitplan für die Durchführung der Erschließung bzw. Realisierung der Bebauung.

## 4. UNBEBAUTES, ABER ERSCHLOSSENES BAULAND

Es gibt viele mit Straße, Wasser, Strom und Abwasseranschluss versorgte Baulandflächen, die aber dennoch seit Jahrzehnten nie bebaut wurden. Diese „Baulandbrachen“ gelten als große volkswirtschaftliche Belastung, da ihre hohe Erschließungsqualität nicht adäquat genutzt wird und stattdessen periphere Lagen zusätzlich ans Versor-

gungsnetz angebunden werden müssen, um dennoch die Nachfrage nach Bauland befriedigen zu können. Ziele sind die zügige Mobilisierung des baureifen Baulandes und die rasche Überwälzung der Erschließungskosten auf die Begünstigten.

Fälschlich wird in der öffentlichen Auseinandersetzung oft der Eindruck vermittelt, dass das Bodenschutzproblem in der Verteidigung „der grünen Wiese“ gegen eine potenzielle Bebauung kulminiert. In vielen Fällen liegt die Lösung aber scheinbar paradoxerweise in der Sicherstellung einer zügigen planadäquaten Bebauung von noch unbebauten Flächen, um weitere Umwidmungen in raumplanerischen Ungunstlagen zu verhindern. Daher gilt es alle Dialogmöglichkeiten zwischen der Raumplanung und den stark ökologisch argumentierenden Fachdisziplinen Landschaftsplanung, Naturschutz und Ökologie zu nutzen, um diese Seite des Bodenschutzes für sie nachvollziehbar zu machen.

Als *monetäre Instrumente* bieten sich an:

- Einhebung der lagebedingten wahren Kosten der Erschließung zum Zeitpunkt der Widmung von den Verursachern;
- Einhebung einer „Neuerschließungsabgabe“ von Bauherren und InvestorInnen, um das Bauen auf der „grünen Wiese“ unattraktiver gegenüber schon erschlossenen Lagen zu machen;
- Abschöpfung eines Teiles des erschließungsbedingten Mehrwertes von Liegenschaften, um damit die Infrastruktur zu refinanzieren.

Mögliche *ordnungspolitische Interventionen* sind die gesetzliche Junktimierung der Erschließung eines bereits gewidmeten Baugebiets mit einer „Realisierungsverpflichtung“ und die Vergabe von Baurechten.

## 5. BEBAUTES BAULAND

Ein zentrales Handicap der Raumplanung im Bemühen um mehr Bodenschutz ist, dass ihr Denken am „Bestandsschutz“ festgemacht ist. Sie nimmt den Siedlungsbestand als gegeben hin und konzentriert sich nur auf die Außenentwicklung, also auf die bauliche Umnutzung von in der Regel landwirtschaftlich genutzten Flächen. Im Kern geht es aber darum, wie Unternutzungen und Leerstände vermieden, Nachverdichtun-



Eine fortschreitende Zersiedelung belastet die Volkswirtschaft ungemein durch einen erhöhten Erschließungseinsatz mit Straßen, Strom- und Wasserleitung usw.

© H. Schlosser

gen gefördert und klimaschützende Maßnahmen im Siedlungsbestand begünstigt werden können.

Die *Bewusstseinsbildung* sollte verdeutlichen, dass etwa die stark steigenden Energiepreise und die Erderwärmung einen energiesparenden und klimaschonenden Lebensstil bedingen und ein zukunftsverträglicher Lebensstil eng mit der Bevorzugung innerstädtischer oder innerörtlicher Lagen verbunden ist. So kann ein Baulückenkataster helfen, innerstädtische Baulücken zu schließen oder der „experimentelle Städtebau“ die Aufwertung bereits bebauter Gebiete durch z.B. „autofreies Wohnen“ erreichen.

Zugleich sind *monetär* radikale Umschichtungen bei der Wohnbauförderung zugunsten der Modernisierung von Althausgebieten vorzunehmen. Fließen derzeit in Österreich jährlich 2,2 Mrd. Euro zu 80 Prozent in den Neubau, so ist dieses Verhältnis krass zugunsten von Altbausanierung, Nachverdichtung und Verbesserungen des Wohnumfelds zu verschieben. Dazu sollte sich die Förderung einer klimafreundlichen Freiraumgestaltung (Entsiegelungen, Baumpflanzungen, Dach- und Fassadenbegrünungen) gesellen.

Die *ordnungspolitischen Maßnahmen* müssen von der „grünen Wiese“ auf den Siedlungsbestand gelenkt werden:

- verpflichtende Einführung von „Innenentwicklungsplänen“ mittels derer die Aufwertung von bebauten Gebieten planerisch vorbereitet und koordiniert wird;
- verbindliche Vorschreibung von CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen, die über Maßnahmen der örtlichen Raumplanung zu erreichen sind;

- verbindliche Kompensation jeder Neuversiegelung durch Entsiegelung aliquoter Flächen in Innenlagen.

## 6. BRACHGEFALLENES BEBAUTES BAULAND

Mittelfristig muss es das Ziel sein, neu aufkommenden Bedarf an Gebäuden und technischer Infrastruktur bevorzugt aus dem Bestand abzudecken. Ferner deuten regionalökonomische und demographische Schrumpfungstendenzen, aber auch die Ausdehnung von Gefahrenbereichen infolge des Klimawandels darauf hin, dass sogar ein „geordneter Rückzug“ aus Teilen des Siedlungsraumes eine mögliche zukünftige Planungsaufgabe in Österreich sein wird.

Die *Bewusstseinsbildung* sollte dahingehend betrieben werden, dass die Öffentlichkeit Schrumpfung und Rückbau nicht als Abstieg wahrnimmt, sondern als Teilschritte auf dem Weg aus der Wachstumsfalle. Dem Flächenrecycling dienen etwa die Erstellung von Brachflächenkatastern oder die Förderung von Modellvorhaben für Energieeffizienz sowie klimaschonendem und angepasstem Bauen auf großflächigen Brachen wie Bahn-, Industrie- und Kasernenarealen.

Die *monetären Instrumente* sollen durch Anreize die Wiederverwertung von leerstehenden Objekten in raumplanerischen Gunstlagen fördern, entsprechend dem Grundsatz „Nachnutzung geht vor Nichtnutzung“, in Ungunstlagen gilt hingegen „Nichtnutzung geht vor Nachnutzung“:

- Errichtung eines Altlastensanierungsfonds zur Absicherung der fi-

nanziellen Restrisiken von Investoren auf Altlastenverdachtsflächen;

- Sicherung von Finanzmitteln, die langfristig dazu dienen volkswirtschaftlich zu kostspielige bzw. zu gefährdete Extremstandorte abzusiedeln und die Wiederansiedlung in Gunstlagen zu unterstützen;
- Leerstandsmanagement auf kleinregionaler Ebene und in größeren Städten, das neben Vermittlungstätigkeiten auch finanzielle Anreize zur Wiedernutzung von leerstehenden Objekten gewähren kann.

Die *ordnungspolitischen Instrumente* fokussieren stärker als bisher auf planhaftes Vorgehen bei unternutztem oder ungenutztem Baubestand, nicht zuletzt um den Baulanddruck von der „grünen Wiese“ auf bereits erschlossene und versiegelte Innerortslagen umzulenken.

## ENTWICKLUNG EINER GESAMTSTRATEGIE

Anhand der Baulandtreppe sollte bisher in der Argumentation Verständnis dafür geschaffen werden, dass es unterschiedliche Reifestadien des Baulandes gibt, die mit verschiedenen bodenpolitischen Herausforderungen verbunden sind. Aus systemischen Gründen gibt es mittlerweile eine sehr große Zahl an Lösungsvorschlägen, zu denen immer neue hinzukommen.

Bisher wurde in diesem Beitrag zugunsten der Übersichtlichkeit jeder Treppenabsatz einer isolierten Betrachtung unterzogen. In Wirklichkeit durchläuft jedoch jedes Grundstück entweder als Option, wenn es Grünland bleiben soll, oder real wenn es bebaut ist oder bebaut wer-

den soll, all diese Stadien. Daher genügt es nicht, die Einzelmaßnahmen beziehungslos nebeneinander zu stellen, sondern nur eine zielführende Gesamtstrategie kann Fortschritte für den Bodenschutz bringen. Die wahre politische Herausforderung besteht darin, die richtige Balance zwischen den staatlichen Eingriffen und den Marktkräften zu wählen, um die drastische Reduktion des Bodenverbrauchs auch tatsächlich erwirken zu können. Was als „ausgewogen“ und „zielführend“ einzuschätzen ist, wird auch stark vom öffentlichen Bewusstsein und von der Wahrnehmung geprägt und so darf der Einsatz von Informations- und Bildungsinstrumenten bei der Stärkung des Bodenschutzes nicht unterschätzt werden. ■



© J. Essl

## K O M M E N T A R

### .....

## SPIEGEL VORHALTEN VERBOTEN?

Kürzlich hielt der bekannte Alpenforscher Werner Bätzing auf Einladung von CIPRA Österreich im Innsbrucker Landhaus einen Vortrag über die „*Verwilderung der Alpen. Ein besonderer Lebensraum zwischen Verstädterung, Freizeitdruck und Wildnis*“. Er präsentierte einen glasklaren Befund. Mag sein, dass das einigen nicht passte.

Wenige Tage danach erschien in der Tiroler Tageszeitung (2. Mai 2015) ein deftiger Kommentar: „Die Dodel vom Land“. Nach der Lektüre frage ich mich: Darf ein deutscher Alpenforscher nach Innsbruck fahren, dort einen Vortrag halten und nachher wieder an seinen Wohnort zurückfahren, ohne ein schlechtes Gewissen zu haben? Darf er es sich wirklich leisten, sich im „Herz der Alpen“ zum Zustand der Alpen zu äußern, wenn er nicht ständig eben dort lebt?

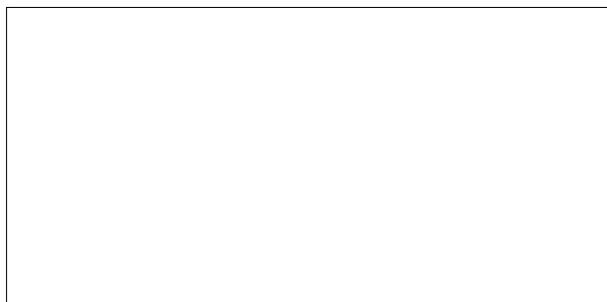
Der Zeitungs-Kommentator meint, der Herr Professor fährt nach Hause, die Dodel vom Land bleiben hier und sollen obendrein noch dem Vorschlag des Wissenschaftlers folgen und auf weitere Erschließungen verzichten.

Dabei dachte ich, Tirol ist ein offeneres Land geworden, alle sind willkommen, internationaler Austausch ist gefragt, und über Zukunftsvisionen kann über Alpbach hinaus geredet werden. Jeder Alpenmensch weiß um die Notwendigkeit des Austausches und der guten Beziehungen von Außergebirg zu Innergebirg Bescheid, sowie um die unerlässlich wichtige Solidarität mit den als sensibel und verletzlich eingestuften Alpentälern. Stichworte: Finanzausgleich, Förderungen für den Ländlichen Raum und die Berglandwirtschaft, Sicherung vor Naturgefahren, Katastrophenschutz, Tourismuseinnahmen ...

Wir AlpenschützerInnen sind die Letzten, die den Berggemeinden ihre Eigenständigkeit absprechen.

Massentourismus mit Seilbahnen sind aber auch nicht das Allheilmittel ist für die Regionen. Und in den Gemeinden ohne Lifte wohnen auch nicht die Dodel vom Land. Die großen Alpenentwickler und ihre Lobbyisten in den Medien sollen darauf achten, dass den Alpen nicht Tag für Tag mehr an verbliebener Eigenständigkeit unter den Füßen weggezogen wird. Werner Bätzing sagte, dass die Alpen aus dem Zentrum Europas an die Peripherie der Metropolitanregionen gedrängt und zu deren Ergänzungsraum gemacht werden. Denkt doch besser darüber und die Folgen nach. Ich werde den Professor Bätzing wieder einladen.

Peter Haßbacher ist  
Vorsitzender von CIPRA Österreich



CIPRA Österreich  
Strozzigasse 10/7-9  
A-1080 Wien

Bei Unzustellbarkeit retour an: