

Diplomarbeit

Orts- und Stadtkernbereiche in Salzburg als integriertes Instrument zur Innenentwicklung

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung von

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Arthur Kanonier

E280-08 Bodenpolitik und Bodenmanagement

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Paul Hofstätter

01312997

Wien, am 20. April 2023



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Die aus fremden Quellen direkt und indirekt übernommenen Gedanken wurden als solche kenntlich gemacht.

Wien, 20. März 2023

Paul Hofstätter



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Kurzfassung

Orts- und Stadtkerne in Österreich sind seit Jahrzehnten von einem Strukturwandel betroffen, der auch als „Donut-Effekt“ bezeichnet wird. Damit ist der Funktionsverlust der Zentren und die gleichzeitige Verlagerung von Entwicklungen an Randlagen gemeint. Diesem Trend wird in Salzburg mit einem Programm zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne entgegengewirkt, das einen integrierten Planungsansatz verfolgt. Das entsprechende formelle planerische Instrument – die Kennzeichnung von „Orts- und Stadtkernbereichen“ im Flächenwidmungsplan – steuert jedoch vorwiegend die Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben. Ziel dieser Arbeit ist, Handlungsempfehlungen für Maßnahmen zu formulieren, die die Orts- und Stadtkernbereiche als Basis heranziehen, um die integrierte Entwicklungsplanung auch im rechtlichen raumplanerischen Instrumentarium zu verankern. Dies soll dazu beitragen, lokale Akteur:innen zu einer integrierten Betrachtungsweise zu motivieren und die Stärkung der Orts- und Stadtkerne effektiver zu gestalten.

In einem ersten Schritt wird die Wirkung des Instruments der Orts- und Stadtkernbereiche sowie weiterer Instrumente, die damit verknüpft sind, analysiert. Dies erfolgt anhand der rechtlichen Grundlagen sowie anhand von Praxiserfahrungen aus einzelnen Beispielgemeinden. Außerdem wird die Vorgehensweise in der Abgrenzung der Bereiche erläutert und allfällige Verbesserungspotenziale ermittelt. Im nächsten Schritt werden weitere Instrumente und Maßnahmen diskutiert, die auf der Ausweisung von Orts- und Stadtkernen aufbauen können. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, Förderungen für Sanierungen sowie Ansätze der aktiven Bodenpolitik.

Abstract

For decades, town and city centres in Austria have been affected by a structural change known as the "donut effect". This refers to the loss of function of centres and the simultaneous shift of developments to peripheral locations. This trend is being counteracted in Salzburg with a programme to strengthen local and urban centres, which follows an integrated planning approach. However, the corresponding formal planning instrument – the declaration of "village and city centre areas" in the zoning plan – predominantly controls just the settlement of large-scale retail stores. The aim of this thesis is to formulate recommendations for measures that use the village and city centre zones as a basis for incorporating integrated development planning into legal spatial planning instruments. This is intended to help motivate local stakeholders to adopt an integrated perspective and to make the strengthening of town and city centres more effective.

In the first step, the effect of the instrument of village and city centre zones as well as other instruments that are linked to them will be analysed. This is done based on the legal foundations as well as on practical experience from individual exemplary municipalities. In addition, the procedure for defining the zones is explained and the potential for improvement is evaluated. In the next step, further instruments and measures that can build on the definition of village and city centre zones are discussed. This concerns in particular measures of zoning and development planning, subsidies for renovations as well as approaches of active land policy.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Inhalt

1. Einleitung	11
1.1. Problemstellung und Relevanz.....	11
1.2. Zielsetzung und Forschungsfragen.....	12
1.3. Methodik.....	12
1.4. Stand der Forschung.....	13
2. Orts- und Stadtkerne aus unterschiedlichen Perspektiven	15
2.1. Orts- und Stadtkerne im allgemeinen Sprachgebrauch.....	15
2.2. Geschichtlicher Zugang: Zentren als Orte der Interaktion.....	15
2.3. Sozialwissenschaftlicher Zugang: Identifikation und sozialer Zusammenhalt.....	16
2.4. Ansätze überörtlicher Raumplanung: Zentralörtliche Funktionen und Polyzentralität ...	16
2.5. Örtliche Raumplanung: Polyzentrische Stadt.....	17
2.6. Aktueller raumplanerischer Fokus: Einzelhandel als Leitfunktion.....	18
2.7. Städtebaulicher Zugang: Nachverdichtung und Sanierung historischer Bausubstanz	20
2.8. Verkehrsplanung: Verkehrsberuhigung, Sammelparken, Stellplatzschlüssel.....	22
2.9. Exkurs: Begriffsvielfalt von Orts- und Stadtkernen.....	23
3. Stärkung der Orts- und Stadtkerne auf Bundesebene	24
3.1. ÖROK-Fachempfehlungen „Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich“.....	24
3.2. Vierter Baukulturreport.....	27
3.3. ÖROK-Empfehlung „Raum für Baukultur“.....	28
3.4. Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026.....	29
3.5. GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027.....	30
4. Stärkung der Orts- und Stadtkerne in der überörtlichen Planung des Landes Salzburg ...	32
4.1. Entwicklung der Raumordnungsziele des Salzburger Raumordnungsgesetzes.....	32
4.2. Standortlenkung von Einkaufszentren durch Flächenwidmung (1975-1999).....	33
4.3. Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe (ab 1999).....	34
4.4. Landesentwicklungsprogramm 2003.....	36
4.5. Landesentwicklungsprogramm 2022.....	36
5. Das Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche	38
5.1. Entstehung und Weiterentwicklung.....	38
5.2. Verfahrensablauf der Abgrenzung.....	41
5.3. Durchführung der Abgrenzung.....	41
5.4. Planungsaufwand.....	48
5.5. Rechtskraft.....	49
5.6. Orts- und Stadtkernbereiche im Zielkonflikt.....	50

6. Ergänzende orts- und stadtkernrelevante Bestimmungen	51
6.1. Pilotprojekte zu Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten.....	51
6.2. Wohnbauförderung: Förderung zur Mobilisierung von Grundstücken	51
6.3. Wohnbauförderung allgemein.....	53
6.4. Bebauungsplanung	54
6.5. Ortsbildschutz.....	55
6.6. Gestaltungsbeiräte	56
6.7. Verkehrsplanung.....	56
6.8. Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag	59
7. Zwischenfazit.....	60
8. Analyse von Beispielgemeinden	62
8.1. Radstadt.....	62
8.1.1. Lage und Demographie	62
8.1.2. Städtebauliche Rahmenbedingungen des historischen Stadtkerns.....	63
8.1.3. Betriebe und öffentliche Einrichtungen	64
8.1.4. Abgrenzung des Stadtkernbereiches.....	68
8.1.5. Mobilisierung von Grundstücken	70
8.1.6. Neustadt Radstadt.....	71
8.1.7. Fazit	73
8.2. Sankt Michael im Lungau	77
8.2.1. Lage und Demographie	77
8.2.2. Städtebauliche Situation und Aufenthaltsqualität	77
8.2.3. Betriebe und öffentliche Einrichtungen	79
8.2.4. Abgrenzung des Ortskernbereiches.....	83
8.2.5. Fazit.....	85
8.3. Eugendorf.....	88
8.3.1. Lage und Demographie	88
8.3.2. Städtebauliche Situation und Aufenthaltsqualität	88
8.3.3. Betriebe und öffentliche Einrichtungen	89
8.3.4. Abgrenzung des Ortskernbereichs.....	91
8.3.5. Fazit.....	92

9. Diskussion und Handlungsempfehlungen	94
9.1. Strategische Ausrichtung der Instrumente zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne	94
9.1.1. Verankerung integrierter Planung im Instrumentarium	94
9.1.2. Konkretisierung der Raumordnungsziele.....	95
9.2. Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen	95
9.2.1. Kompetenzverteilung und Abgrenzung im regionalen Kontext	95
9.2.2. Transparente Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung	97
9.2.3. Anpassung und Ergänzung der Kriterien zur Abgrenzung	98
9.2.4. Modernisierung der Methodik zur Abgrenzung	100
9.2.5. Verbindliche Kriterien.....	101
9.2.6. Erweiterter Orts- oder Stadtkern	102
9.3. Auf Orts- und Stadtkernbereichen aufbauende Maßnahmen	102
9.3.1. Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe.....	102
9.3.2. Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte.....	104
9.3.3. Bausperre und Erstellung von Bebauungsplänen der Aufbaustufe	104
9.3.4. Bebauungsbestimmungen für Orts- und Stadtkernbereiche	105
9.3.5. Orts- und Stadtkernbereiche als Verdichtungszone	106
9.3.6. Gestaltungsbeiräte	108
9.3.7. Aktive Bodenpolitik	109
9.3.8. Anpassung und Einrichtung von Förderungen.....	110
9.3.9. Abgabenrechtliche Maßnahmen.....	111
9.3.10. Orts- und Stadtkernbereiche als Widmungskriterium	112
9.3.11. Öffentlicher Verkehr	113
9.3.12. Entflechtung von Gewerbe-/Betriebsgebieten mit Einzelhandelsagglomerationen	113
10. Quellenverzeichnis	114
11. Rechtsgrundlagenverzeichnis	121
12. Abbildungsverzeichnis	122
13. Anhang.....	124
13.1. Interviewleitfaden – Interview mit Robert Krasser.....	124
13.2. Interviewleitfaden – Interview mit Renate Steinmann	125



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

1. Einleitung

1.1. Problemstellung und Relevanz

Orts- und Stadtkerne in Österreich sind seit Jahrzehnten von einem Strukturwandel betroffen. Viele Zentren verlieren ihre Funktionen als Versorgungsstandorte und ihren Stellenwert als Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens. Die wirtschaftliche Entwicklung – insbesondere die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben – und die Siedlungsentwicklung konzentrieren sich vorwiegend auf Randlagen, da die bestehenden historischen Strukturen in den Zentren modernen Anforderungen nicht mehr entsprechen. (vgl. ÖROK 2018, S.145) Dieser Trend wird auch als „Donut-Effekt“ (Rammler, Schöller-Schwedes 2012, S. 24) bezeichnet. Ihm entgegenzuwirken und steuernd einzugreifen ist aus mehreren Gründen wichtig:

- Zentren weisen meist eine hohe Nutzungsmischung auf. Die Erhaltung von Zentren ermöglicht somit die räumlich enge Verknüpfung der Bereiche Wohnen, Arbeit, Freizeit und Versorgung. Dies schafft räumliche Strukturen mit hoher Lebensqualität und ermöglicht im Sinne der „Stadt der kurzen Wege“ eine nachhaltige klimaschonende Lebensweise. (vgl. Forlati et al. 2017, S. 11)
- Kompakte Siedlungskörper erlauben eine effiziente Versorgung mit technischer Infrastruktur, wie Wasser, Wärme, Verkehr, Strom, etc. (vgl. ÖROK 2017, S. 8).
- Die Inanspruchnahme von Freiflächen an Randlagen stellt eine Verdrängung von Naturräumen sowie von landwirtschaftlichen Produktionsflächen dar und wirkt sich somit – insbesondere in Hinblick auf die Klimakrise – negativ auf die Biodiversität sowie auf die Ernährungssicherheit aus (vgl. ÖROK 2018, S. 142 und AGES 2018, S. 13).
- Die Belebung von Orts- und Stadtzentren fördert soziale Interaktionen und verstärkt die Identifikation mit einem Ort. Dies stärkt in der Folge den sozialen Zusammenhalt und die Resilienz innerhalb der Gesellschaft (vgl. BBSR 2022, S. 13f).
- Die Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen begünstigt den Erhalt historischer Bausubstanz und sichert somit das baukulturelle Erbe (vgl. ÖROK 2023, S. 5).

Die Herausforderungen in der Stärkung von Orts- und Stadtkernen umfassen somit verschiedene Themenbereiche, die in unterschiedlichen Planungsdisziplinen bzw. durch unterschiedliche Ansätze behandelt werden. Im Land Salzburg werden Ortskerne in der Planung spätestens seit dem Aufkommen der Dorferneuerung in den 1980er Jahren thematisiert (vgl. Scheuringer 1989). Im Laufe der Zeit entstanden Programme und Instrumente, die sich dem Thema von verschiedenen Seiten nähern. Mit der Einführung der Orts- und Stadtkernbereiche wurde im Jahr 2004 die Möglichkeit gegeben, Zielgebiete für die Stärkung der Zentren zu kennzeichnen (vgl. Dollinger 2021, S. 168). Auf dem Instrument bauen derzeit vorwiegend Regelungen zu Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe auf (§ 32 Abs. 5 Sbg ROG). Es weist daher, wie auch andere Instrumente, eine sektorale Charakteristik auf. Um die breit gefächerten Herausforderungen effektiver zu behandeln, wurden in der Planungspraxis mittlerweile vermehrt integrierte Ansätze aufgegriffen. Jedoch fehlt den dabei ausgearbeiteten „Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten“ (ISEK) die Verbindlichkeit und ein entsprechender Umsetzungscharakter. Eine Ausweitung der integrierten

Herangehensweise auf das Instrumentarium der formellen Raumplanung hätte jedoch das Potenzial, die Stärkung von Orts- und Stadtkernen effektiver voranzutreiben.

Ein weiterer Kritikpunkt an der sektoralen Charakteristik des derzeitigen Instrumentariums ist, dass diese eine Verzerrung von Anreizen begünstigt (siehe Kapitel 5.6). Dies führt dazu, dass scheinbare Anreize bestehen, Orts- und Stadtkernbereiche in ihrer Abgrenzung übermäßig weit zu fassen, was in weiterer Folge ein Aussterben der tatsächlichen Kernbereiche sogar beschleunigen kann. Diese kontraproduktiven Auswirkungen eines Instruments, das eigentlich eine Stärkung der Orts- und Stadtkerne bewirken sollte, gilt es zu vermeiden. Im Hinblick auf den Verbrauch endlicher Ressourcen – seien es fossile Energieträger oder fruchtbare Böden – nimmt der Handlungsdruck zu und steigt die Relevanz, die der Entwicklung einer kompakten Siedlungsstruktur zukommt.

1.2. Zielsetzung und Forschungsfragen

Eine These im Rahmen dieser Diplomarbeit ist, dass das Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche dazu geeignet wäre, Ansätze der integrierten Planung im Instrumentarium der formellen Raumplanung zu verankern. Dies könnte erzielt werden, indem weitere (bestehende) Instrumente und Förderungen an Orts-/Stadtkernbereiche geknüpft werden.

Ziel dieser Arbeit ist, Handlungsempfehlungen zu formulieren, um das Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche in Salzburg neu auszurichten und somit zu einem Werkzeug der integrierten Planung umzuformen. Als Vorstufe dazu ist es notwendig, den Prozess der Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen zu evaluieren und die bestehenden, anknüpfenden Instrumente zu verbessern, bevor Empfehlungen zu weiteren Maßnahmen und Instrumenten formuliert werden können.

Aus dieser Zielsetzung resultieren folgende **Forschungsfragen**:

- Wie wird die Abgrenzung der Orts- und Stadtkernbereiche durchgeführt und wie kann sie verbessert werden?
- Welche Effekte können in Gemeinden, die Orts- und Stadtkernbereiche festgelegt haben, beobachtet werden?
- Welche Erfahrungen wurden im Umgang mit Orts- und Stadtkernbereichen und den Instrumenten, die daran geknüpft sind (Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe, Mobilisierung von Grundstücken), gesammelt?
- Wie können Orts- und Stadtkernabgrenzungen als integriertes raumplanerisches Instrument neu ausgerichtet werden?

1.3. Methodik

Die Beantwortung der Forschungsfragen erfolgt durch eine Kombination von qualitativen Methoden. Neben der Literaturrecherche werden sämtliche relevante Rechtsmaterien sowie Förderrichtlinien aufbereitet und anhand ihrer Wirkung sowie Zusammenwirkung analysiert. Dies betrifft einerseits das aktuelle Instrumentarium zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Salzburg, andererseits wird auf die Genese des Instrumentariums eingegangen, da damit die politische Komponente der Weiterentwicklung der Maßnahmen und Instrumente beleuchtet werden kann.

Um einen Einblick in die Anwendung der Instrumente und Maßnahmen zu geben, werden Beispielgemeinden anhand von vorliegenden Plänen und Berichten analysiert. Zusätzlich werden Hintergrundinformationen aus qualitativen Expert:inneninterviews sowie aus eigenen Erfahrungen in der Planungspraxis verwendet und mit aktuellen Medienberichten kombiniert.

Da das Ziel der Arbeit eine verstärkte integrierte Ausrichtung der Stärkung von Orts- und Stadtkernen ist, wird versucht, das Thema möglichst ganzheitlich und aus unterschiedlichen Sichtweisen zu betrachten. Da jedoch derzeitige Instrumente der Planung stark auf die Steuerung des Einzelhandels fokussieren, stellt dieser Sektor einen Schwerpunkt der Arbeit dar.

1.4. Stand der Forschung

Die Entwicklung von Orts- und Stadtkernen in Salzburg wurde bereits in mehreren wissenschaftlichen Arbeiten aufgegriffen. Ein Großteil der vorhandenen Literatur fokussiert dabei auf die Rolle des Einzelhandels. Zentrale Grundlagenwerke behandeln insbesondere die Entstehung der Instrumente zur Lenkung des Einzelhandels in Verbindung mit der Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Salzburg:

- Schmidjell, Richard (2007): Regional Governance: Raumordnung in Salzburg: Einkaufszentren 1975 bis 2005.
- Dollinger, Franz (2021): 65 Jahre Salzburger Raumordnungsgesetz und 50 Jahre Landesentwicklungsplanung: die Entwicklung der Paradigmen der Salzburger Raumplanung in der Zweiten Republik: eine persönliche Festschrift zur Salzburger Raumordnung nach 35 Jahren Tätigkeit in der Raumplanung.
- Dollinger, Franz (2021): Das Dilemma und die Paradoxien der Raumplanung. Eine Exkursion im Bereich von Stadt und Land Salzburg unter der Führung von Don Quijote und Sancho Panza.

Die Fachzeitschrift des Salzburger Instituts für Raumordnung und Wohnen „SIR-Mitteilungen und Berichte“ widmete sich im Jahr 2019 mit der Ausgabe 37 dem Thema „Handel im Wandel – Raumordnung, Einzelhandel, Ortskernstärkung“. Darin enthaltene Artikel behandeln unter anderem die Struktur und Raumwirksamkeit des Einzelhandels in Salzburg sowie die Relevanz der Gestaltung von Supermärkten:

- Schoossleitner, Richard; Riedler, Walter (2019): Einzelhandelsstruktur im Land Salzburg: Entwicklung 2009-2017.
- Hofstätter, Paul (2019): Potenzial des Lebensmitteleinzelhandels in der Ortskernstärkung. Situierung von Standorten und ihre Gestaltung.

Einen Überblick über Strategien zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Österreich geben zwei Studien, die im Zuge der Fachempfehlungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Österreich von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK 2019) publiziert wurden:

- Madner, Verena; Grob, Lisa (2019): Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf Bundesebene.
- Kanonier, Arthur (2019): Stärkung der Orts- und Stadtkerne in den Landesmaterien.

Letztendlich widmete sich eine Diplomarbeit der Dorf- und Stadtentwicklung in Salzburg. Dabei wurden Projekte auf örtlicher Ebene, die auch die Stärkung der Orts- und Stadtkerne zum Ziel hatten, evaluiert und es wurden Handlungsempfehlungen für die Betreuung bzw. Unterstützung der Gemeinden formuliert:

- Gaisberger, Marie-Therese (2018): Ausgewählte Instrumente zur Entwicklung der Gemeinden im Bundesland Salzburg – unter besonderer Betrachtung der Gemeinden Krimml, Elixhausen, Saalfelden und Bischofshofen.

Die bestehende Literatur behandelt die Stärkung von Orts- und Stadtkernen im Kontext unterschiedlicher Sachmaterien und fokussiert auf jeweils verschiedene Planungsebenen. Eine Lücke der Raumforschung in Salzburg besteht bezüglich der Stärkung von Orts- und Stadtkernen im Rahmen eines integrierten Ansatzes, obwohl dieser in der Planungspraxis bereits vermehrt angewendet wird und an Relevanz gewinnt. Insbesondere zur Weiterentwicklung des dazu erforderlichen Instrumentariums der formellen Raumplanung und zum Konnex zwischen örtlicher und überörtlicher Planung wurden bislang noch keine konkreten Handlungsempfehlungen formuliert.

2. Orts- und Stadtkerne aus unterschiedlichen Perspektiven

Um sich der Abgrenzung von Stadt- und Ortskernen am Plan schrittweise anzunähern, ist es notwendig, die Eigenschaften zu beleuchten, die einen Orts- bzw. Stadtkern definieren. Eine einheitliche Definition ist in der Fachliteratur nicht gegeben und generell wird der Begriff häufig ohne genauere Erläuterungen verwendet. Dies lässt sich einerseits damit begründen, dass der Begriff nicht ausschließlich in der Fachsprache verwendet wird, sondern spätestens seit Anfang der 90er Jahre Gebrauch in der Alltagssprache findet (vgl. DWDS 2022). Andererseits stellt sich die Definition auf fachlicher Ebene komplex dar. Denn je nach Betrachtungsweise, Fachdisziplin und Anlass unterscheiden sich die ausschlaggebenden Merkmale von Stadt- und Ortskernen. Eine einheitliche kurze Definition erscheint aufgrund dieser Vielfalt an Betrachtungsweisen weder möglich noch sinnvoll. Deshalb werden in diesem Kapitel Stadt- und Ortskerne im Sinne eines integrierten Ansatzes von verschiedenen Sichtweisen betrachtet. In einem weiteren Schritt werden die aktuellen Herausforderungen und Lösungsansätze verschiedener Planungsdisziplinen erörtert.

2.1. Orts- und Stadtkerne im allgemeinen Sprachgebrauch

Aus den Definitionen des alltagssprachlichen Gebrauchs lassen sich bereits Kriterien ablesen, die an späterer Stelle aufgegriffen werden. Definitionen aus Nachschlagewerken umfassen:

- „wichtigster, zentraler Teil (als Basis, Ausgangspunkt für Erweiterung, weitere Entwicklung); Zentrum“ (Duden 2022)
- „Mittelpunkt des öffentlichen Lebens bildender, meist zentral gelegener (ältester) Teil eines Ortes, typischerweise mit öffentlichen oder historischen Gebäuden“ (DWDS 2022)

Aus diesen Begriffsbestimmungen lässt sich bereits ableiten, dass Stadt- und Ortskerne von Aspekten wie Gemeinschaft, historische Entwicklung, Bausubstanz bzw. Architektur sowie repräsentativen Einrichtungen geprägt sind. Auffallend in den Nachschlagewerken ist, dass wirtschaftliche Belange scheinbar vernachlässigt werden. Dies unterscheidet sich von in der Raumplanung stark vertretenen Vorgehensweise, Stadt- und Ortskerne in einem funktionalen Ansatz zu betrachten, in dessen Mittelpunkt Zentren als Versorgungsstandorte gelten.

2.2. Geschichtlicher Zugang: Zentren als Orte der Interaktion

Zentren werden in den Geschichtswissenschaften als Orte der Interaktion gesehen. Die Interaktionen finden dabei beispielsweise mit dem Zweck des Austausches von Informationen, Dienstleistungen sowie Gütern statt oder dienen der vereinfachten Organisation gemeinsamer Aktivitäten. Zentren sind somit Orte mit Eigenschaften, die Funktionen wie Handel, Herrschaft, Schutz, Produktion bzw. Rohstoffgewinnung und Kultur- bzw. Religionsausübung begünstigen. Diese Funktionen und Arten der Interaktion werden dazu verwendet, Zentralität zu klassifizieren. (vgl. Nakoinz 2019, S. 89f) Der Fokus auf die Funktionen von Zentren stellt einen der Raumplanung ähnlichen Ansatz dar.

2.3. Sozialwissenschaftlicher Zugang: Identifikation und sozialer Zusammenhalt

Die Identifikation mit dem Umfeld spielt eine entscheidende Rolle in der Integration von Bewohner:innen in ihre Umgebung. Zentren, die meist eine kleinteiligere Nutzungsmischung aufweisen als ihre Peripherie, haben ein hohes Identifikationspotenzial. (vgl. Beucker 2011, S. 25f) Bei Betrieben in Randlagen ist zu erkennen, dass die fehlende Integration zu einer sinkenden Kundenbindung führt (vgl. Scholz 2017, S. 226), da diese meist rein kommerzialisierte Räume darstellen und somit ein geringeres Identifikationspotenzial aufweisen (vgl. Beucker 2011, S. 25f). Orte können durch Branding eines Stadtmarketings oder durch Branding von Einrichtungen wie Einkaufszentren zwar besser identifiziert werden, allerdings kann man sich weniger stark mit ihnen identifizieren. Dies wird damit begründet, dass Identifikationspotenzial nur dann gegeben ist, wenn der Raum durch Mitbestimmung der Bevölkerung und den dabei stattfindenden Prozessen über Zeit entstanden ist. (ebd.) Das bedeutet in der Folge, dass historische Zentren anhand ihres erhöhten Identifikationspotenzials erkannt werden können, da diese zumeist durch Teilhabe und Inkrementalismus über lange Zeit entstanden sind.

Eine weitere Eigenschaft von zentrentypischer kleinteiliger Nutzungsmischung ist ein erhöhter sozialer Zusammenhalt. Durchmischte Quartiere gelten in der Sozialforschung als resilienter, da beispielsweise Veränderungen, wie der demographische Wandel, in Quartieren mit guter Nahversorgung besser aufgefangen werden können. Sie werden außerdem zumeist Tag und Nacht belebt, was eine engere soziale Kontrolle erlaubt und somit zu einer erhöhten Sicherheit führt. (vgl. Scholz 2017, S. 225f).

2.4. Ansätze überörtlicher Raumplanung: Zentralörtliche Funktionen und Polyzentralität

In der überörtlichen Raumplanung stehen die zentralörtlichen Funktionen eines Ortes bzw. einer Stadt im Mittelpunkt. Dies betrifft insbesondere die Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Daseinsvorsorge bezeichnet „die Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“ (Neu 2020 nach Forsthoff, S. 10). Dies bezeichnet die Daseinsgrundfunktionen wie wohnen, arbeiten, sich versorgen, sich bilden, sich erholen, Verkehrsteilnahme und in Gemeinschaft leben (vgl. Freytag et al. 2016, S. 73). Faktoren der Daseinsvorsorge, die über einen minimalen Grundversorgungsstandard (z.B. Wohnen, Elektrizität, Wasser) hinausgehen, sind, wie in der EU-Verfassung formuliert wurde, Aufgabe der Zentren. Damit sind z.B. die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs sowie Standorte öffentlicher Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie Verwaltungsniederlassungen gemeint. Das heißt, es ist Aufgabe der öffentlichen Hand durch die Raumplanung Möglichkeiten in Zentren zu schaffen, Träger von Angeboten der erweiterten Daseinsvorsorge anzusiedeln und diese erreichbar zu machen. (vgl. Kersten 2009, S. 28f)

Das Konzept der zentralen Orte als Versorgungsstandorte wurde – unter anderem im Zuge der Charta von Athen 1933 – mit dem Ansatz der Funktionstrennung kombiniert. Das bedeutet, die zentralen Orte wurden zwar aus Sicht der überörtlichen Raumplanung als Standorte für die Versorgung gesehen. Im Sinne der Funktionstrennung traf dies jedoch nicht zwingend auf die

Zentren dieser Orte zu. Wohnen und Arbeiten wurden vermehrt entkoppelt, was mit einer stetigen Suburbanisierung einher geht (vgl. Siebel 2005). Daraus lässt sich ableiten, dass die Stärkung regionaler Zentren aus einer überörtlichen Planungsperspektive nicht mit einer Stärkung von Orts- und Stadtkernen einherging.

Mittlerweile wird dem Planungsparadigma der Funktionstrennung mit einer verstärkten Nutzungsmischung entgegengesteuert und auch der Ansatz der „Zentralen Orte“ verliert an Bedeutung. Stattdessen etablieren sich polyzentrische Strukturmodelle (z.B. Polyzentrische Stadt und Polyzentrische Region). (Land Salzburg 2022a, S. 13) Diese betrachten Zentralität in unterschiedlichen Maßstabsebenen und gehen stärker auf die Verflechtungen von Zentren mit ihrem Umland sowie die Verbindung zwischen Zentren ein. Das Konzept wurde insbesondere durch das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) als Ansatz zur Abschwächung regionaler Disparitäten etabliert. (vgl. Wiechmann, Siedentop 2018, S. 1795f)

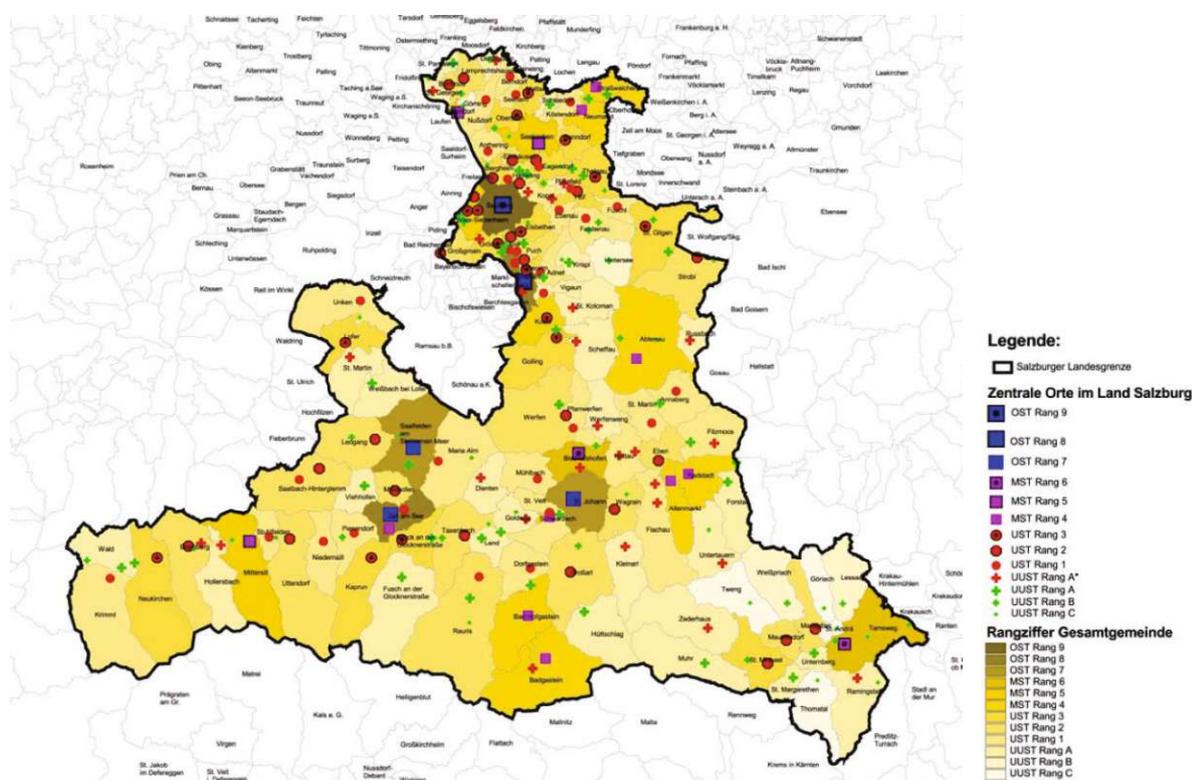


Abbildung 1: Zentrale Orte im Land Salzburg laut Landesentwicklungskonzept 2003: In der Gesamtüberarbeitung 2022 kommt dieses Modell nicht mehr in Anwendung (Land Salzburg 2003, S. 86)

2.5. Örtliche Raumplanung: Polyzentrische Stadt

Auch im Planungsmaßstab der örtlichen Raumplanung findet das Konzept der Polyzentralität Anwendung. Zwar werden unterschiedlichen Zentren innerhalb einer Stadt verschiedene Funktionen zugeteilt, allerdings sollen eine entsprechende räumliche Dichte von Zentren und deren Verknüpfung Synergieeffekte aufgrund von Nutzungsmischung erzeugen. Insbesondere für wachsende Städte ist die langfristige Planung nach polyzentrischen Gesichtspunkten entscheidend,

um effiziente Verkehrsstrukturen zu schaffen, die einen erhöhten Pendelverkehr vermeiden. (vgl. Wiechmann, Siedentop 2018, S. 1794f und Stadt Wien 2014, S. 63)

Die Weiterentwicklung der planerischen Herangehensweise vom System der Zentralen Orte hin zu polyzentrischen Strukturmodellen verdeutlicht, dass der Faktor „Zentralität“ in unterschiedlichen Maßstäben betrachtet werden muss. Eine starke Zentralität aus einer überörtlichen Sichtweise geht nicht zwingend mit einer Stärkung von Orts- und Stadtkernen im örtlichen Maßstab einher. Diese Art der Betrachtung auf mehreren Maßstabsebenen wird unter anderem im Wiener Stadtentwicklungsplan (STEP) 2025 verdeutlicht (siehe Abbildung 2).

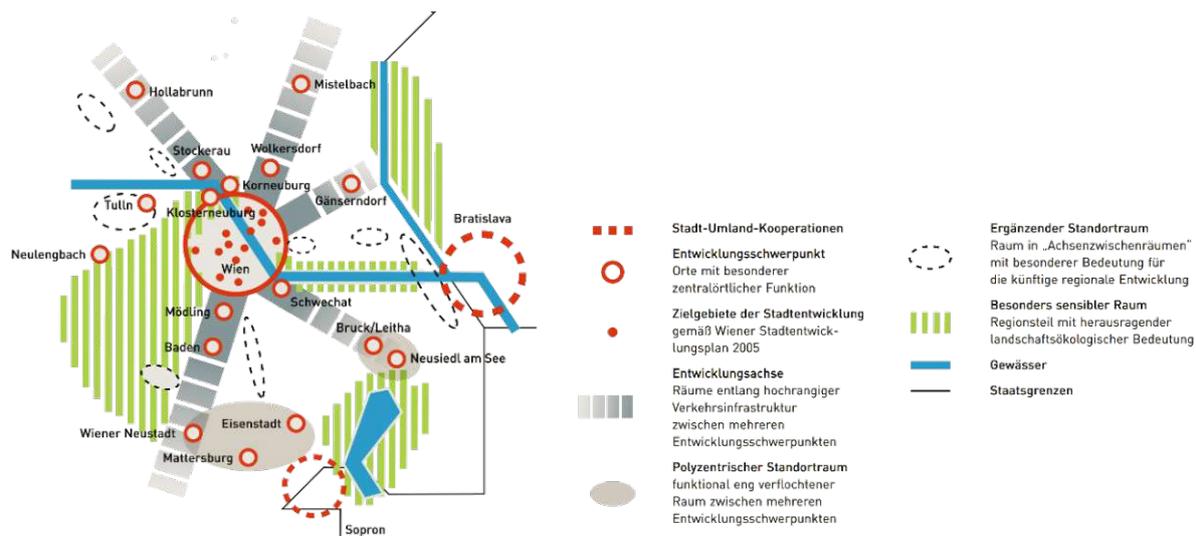


Abbildung 2: Polyzentralität auf städtischer sowie auf stadtreregionaler Ebene im Stadtentwicklungsplan (STEP) 2025 der Stadt Wien (Stadt Wien 2014, S. 97)

2.6. Aktueller raumplanerischer Fokus: Einzelhandel als Leitfunktion

Dem Einzelhandel wird eine enorme Raumwirksamkeit zugesprochen und stellt aus der Sicht der Raumplanung eine Leitfunktion von Stadt- und Ortskernen dar (vgl. ARL 2020, S. 2). Einzelhandelsbetriebe wirken beispielsweise zentrenbildend, da sie als Frequenzbringer Synergien mit umliegenden Betrieben und Einrichtungen erzeugen. Aufgrund von Agglomerationsvorteilen neigen Betriebe dazu, sich punktuell zu konzentrieren, was ihren Effekt auf die Umgebung verstärkt. (vgl. Zeck, Löb 2018, S. 497 und Hofstätter 2019, S. 60ff) Derzeitige Vorschläge in der Planung konzentrieren sich darauf, innenstadtrelevante Sortimente – jene die eine besonders hohe Kundenfrequenz erzeugen können – ausschließlich in Zentren anzusiedeln (vgl. IKH Trier 2019).

Die Verknüpfung von Zentren und Handel wurde in der Planung bereits im „System der Zentralen Orte“ (Christaller 1933, S. 63) hergestellt. Historisch gesehen hängt der Stellenwert eines Ortes davon ab, welche Güter angeboten werden und welche „Reichweite“ (Christaller 1933, S. 54-62) die angebotenen sogenannten „zentralen Güter“ (Christaller 1933, S. 40) haben. Dieser Stellenwert des Handels ist zwar heute auch noch gegeben, allerdings befindet sich der Einzelhandel in einem Umbruch, der durch eine Vielzahl von Faktoren bedingt ist und Auswirkungen auf die Zentren mit sich bringt. Zu diesem Umbruch kam es hauptsächlich durch Änderungen im Einkaufsverhalten, die eine Verkettung von Reaktionen hervorgerufen haben:

Einerseits gehen Kund:innen weniger oft, aber dafür größer einkaufen, da sie immer weniger Zeit zum Einkaufen aufwenden wollen. Dieses Verhalten veranlasst den Einzelhandel, ein breiteres Sortiment anzubieten, wozu größere Geschäftsflächen benötigt werden. (vgl. Schnedlitz et al. 2016, S. 40 und Hofstätter 2018, S. 19f) Die Nachfrage nach größeren Geschäftsflächen führt dazu, dass Betreiber:innen ihre Standorte verlagern. In der Standortwahl werden Zentren häufig benachteiligt, da nach für den Kfz-Verkehr gut angebundene, großen Liegenschaften mit ausreichenden ebenerdigen Parkmöglichkeiten gesucht wird. Diese Standortfaktoren treffen eher auf Randlagen zu und führen zu einer Ausdünnung des Einzelhandels in den Zentren. (vgl. Schoossleitner, Riedler 2019, S. 9f, Hofstätter 2019, S. 60f und Hofstätter 2018, S. 21ff)

Ein zweiter Faktor, der räumliche Auswirkungen in der Einzelhandelsstruktur zeigt, ist die Zunahme des Onlinehandels. Er stellt mittlerweile für den Einzelhandel – vor allem in Klein- und Mittelstädten – eine ernstzunehmende Konkurrenz dar, wie u.a. an einem Rückgang der Nachfrage nach Handelsflächen zu erkennen ist (vgl. ARL 2021, S. 7 und Schoossleitner, Riedler 2019, S. 9f). Online kann ein weitaus größeres Sortiment angeboten werden als dies an niederrangigen Einzelhandelsstandorten möglich ist. Dies bedeutet, dass Klein- und Mittelstädte bestimmte Waresegmente nicht mehr anbieten können, da vor allem „zentrale Güter“ (Christaller 1933, S. 54-63) mit großer „Reichweite“ (im Sinne der Definition von Christaller 1933, S. 40) online einfacher erworben werden können.

Aufgrund der Trends im Einzelhandel sind Orts- und Stadtkerne gefährdet, ihre wichtigste Funktion zu verlieren. Strategien, die hier gegensteuern sollen, haben das Ziel, Zentren konkurrenzfähig zu halten. Neben Bemühungen, wichtige Frequenzbringer in den Zentren zu halten, wird versucht, die traditionellen Qualitäten, die über die Funktion als Einzelhandelsstandort hinausgehen, zu stärken. Das bedeutet einerseits die Koppelung möglichst vieler unterschiedlicher Betriebe in Zentren, um Synergien zwischen Einzelhandel, Dienstleistungssektor und Gastronomie zu erzeugen. Andererseits ist die Qualität des öffentlichen Raums ausschlaggebend. Eine Aufwertung ist hier insofern wichtig, da durch den teilweisen Verlust der Funktion als Einzelhandelsstandort andere Funktionen umso wichtiger werden, die jedoch eine gewisse Aufenthaltsqualität voraussetzen. (vgl. Knotz 2020, S. 234ff und Hofstätter 2018, S.22f)

Das Fortschreiten der Trends im Einzelhandel führt dazu, dass in der Planung vermehrt auf alternative Ansätze zurückgegriffen wird und die Leitfunktion des herkömmlichen Einzelhandels in Entwicklungsstrategien an Bedeutung verliert. Strategien zur Stärkung der Zentren zielen somit verstärkt auf deren funktionale Transformation ab. Einerseits wird versucht, Gastronomie, Freizeit- sowie Gesundheitseinrichtungen als Frequenzbringer zu positionieren und Zentren verstärkt als Wohnstandorte auszurichten. Andererseits wird betont, dass der öffentliche Raum seiner Rolle als Lebensraum und Treffpunkt gerecht werden muss, um Zentren beleben zu können. (vgl. ARL 2020, S. 2f) Dies bringt somit nach einer Phase der Kommerzialisierung öffentlicher Räume wieder die Gestaltung qualitätsvoller konsumfreier Plätze in den Vordergrund.

2.7. Städtebaulicher Zugang: Nachverdichtung und Sanierung historischer Bausubstanz

Die Orts- und Stadtkerne in Österreich sind meist geprägt von historischer Bausubstanz mit einer hohen Bebauungsdichte. Die Bebauungstypologie kann sich zur Umgebung drastisch unterscheiden und umfasst meist zentrale Plätze oder markante Straßenzüge. Dies schafft auch in ländlichen Gemeinden eine urban anmutende Gestaltung der Zentren (siehe Beispielgemeinde Radstadt). Meist sind Zentren von identitätsstiftenden Gebäuden geprägt. Diese können historische Gebäude wie z.B. Kirchen darstellen oder auch moderne Bauten, die im Sinne einer Wirkung als Leuchtturmprojekte gestaltet sein können. Aktuelle architektonische Strömungen konzentrieren sich verstärkt darauf, die traditionelle Formensprache neu zu interpretieren. So werden beispielsweise Kubaturen mit ortsüblichen schrägen Dachformen verwendet und mit Baustoffen wie Holz oder Beton kombiniert (siehe Abbildung 3).



Abbildung 3: Rathaus der Stadtgemeinde Oberndorf bei Salzburg als Leuchtturmprojekt zur Aufwertung der Umgebung (MEGATABS architekten ZT 2018)

Eine zentrale Herausforderung aus Sicht des Städtebaus ist die Dorf- und Stadterneuerung. Dazu zählt einerseits die Sanierung historischer Bausubstanz, deren Erhalt gegenüber einem Neubau meist eine nachhaltigere Lösung darstellt, angesichts des Kulturerbes wertvoll ist und Orten ihre Identität gibt (vgl. ÖROK 2023, S. 5). Andererseits entspricht die historische Bebauung oft nicht mehr den modernen Nutzungsansprüchen, weshalb statt einer Sanierung von einer umfassenden Modernisierung des Bestands gesprochen werden kann. (vgl. Altrock 2018, S. 2442) Dies betrifft vor allem Maßnahmen im Zuge der Innenverdichtung, die mit einem Komplettumbau im Gebäudeinneren, einer Aufstockung von Gebäuden und modernen Anbauten an historische Bebauung einher gehen können. Statt der Wiederverwendung und Modernisierung von Bausubstanz

wird häufig aus Kostengründen auf einen Neubau gesetzt. Dies kann einerseits die Funktionalität eines Gebäudes enorm steigern, hat jedoch ein erhöhtes Potenzial, das Ortsbild zu beeinträchtigen. (vgl. Altrock 2018, S. 2444f)

Das Bauen in Zentren ist grundsätzlich von einer Reihe an Herausforderungen betroffen. Bauliche Interventionen gestalten sich logistisch und technisch komplexer als im locker bebauten Gebiet. Baumaßnahmen bringen ein erhöhtes Konfliktpotenzial aufgrund von potenziellen Verdrängungseffekten (z.B. Vertreibung von Mieter:innen, Gentrifizierung, etc.), Gestaltungsfragen sowie Lärmbeträchtigungen beim Bau. Diese Faktoren gehen mit einem größeren Zeitdruck und finanziellen Aufwand einher. Beispielsweise ist für die Inanspruchnahme von öffentlichen Räumen im Rahmen von Bauarbeiten meist eine Gebühr zu entrichten, während in peripheren Lagen Kräne und Baufahrzeuge am Privatgrundstück Platz finden. (vgl. Altrock 2018, 2444 und Interview Krasser, SIR)



Abbildung 4: Der zentral gelegene Nahversorger in der Gemeinde Werfen konnte nur durch umfassende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Ortszentrum gehalten werden. (eigene Aufnahme)

2.8. Verkehrsplanung: Verkehrsberuhigung, Sammelparken, Stellplatzschlüssel

Bis in die 2000er Jahre dominierte der Bau von Ortsumfahrungen für lange Zeit die Verkehrsplanung im ländlichen Raum. Mittlerweile verfügt das überörtliche Verkehrsnetz über einen hohen Ausbaugrad. Schwerverkehr wurde dort, wo es möglich ist, weitgehend aus den Ortskernen verbannt. Aktuelle Themen auf örtlicher Ebene sind die weitere Verkehrsberuhigung der Zentren in Verbindung mit einer Reduktion der Stellplätze im öffentlichen Raum. Stellplätze werden vermehrt auf Sammelgaragen und -parkplätze verlegt (siehe Beispielgemeinde Radstadt), was in der Folge eine Neugestaltung des öffentlichen Raums beispielsweise durch die Errichtung von Fußgängerzonen sowie Begegnungszonen erlaubt (vgl. Weidert 2019, S. 45). Da dies die Erreichbarkeit durch den motorisierten Individualverkehr (MIV) verschlechtert und so die Konkurrenzfähigkeit der ansässigen Betriebe beeinflusst, können diese Maßnahmen jedoch Befürchtungen bei Geschäftsinhaber:innen auslösen. (vgl. Pez 2000, S. 17) In Städten kann es durch verkehrsberuhigende Maßnahme zu einer Steigerung der Kundenfrequenzen in Fußgängerzonen und Begegnungszonen kommen (vgl. Stadt Wien 2020). Im ländlichen Bereich richtet sich die Mobilität hingegen stärker am MIV aus (siehe Abbildung 5), was dort den Handlungsspielraum bei Verkehrsberuhigungen entscheidend einschränkt.

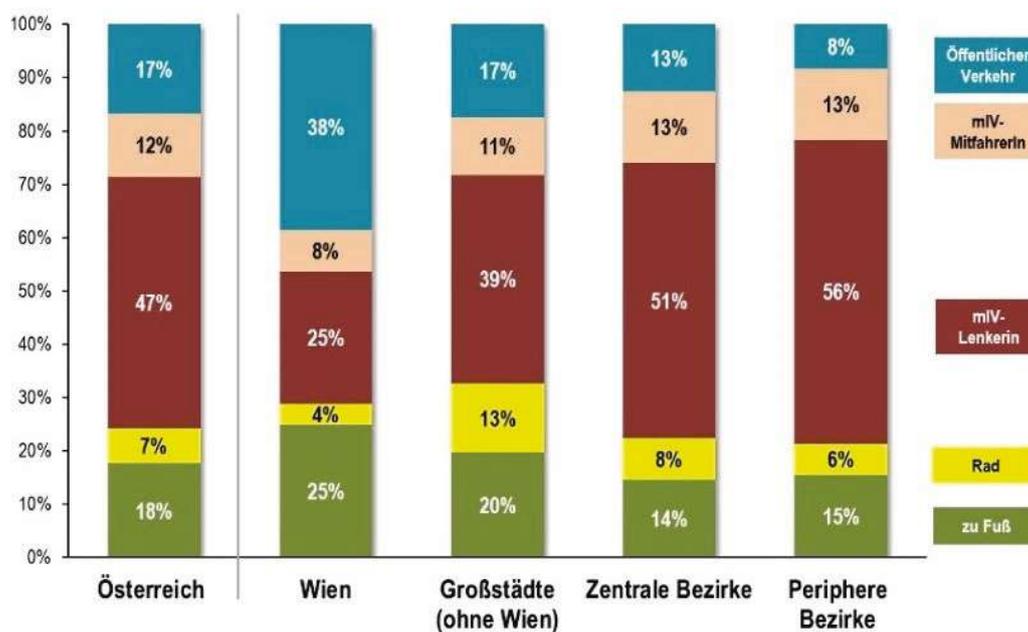


Abbildung 5: Modal Split: Anteil an Wegen je Hauptverkehrsmittel nach Raumtypen (BMVIT 2016, S. 56)

Die Reduktion von Stellplätzen gestaltet sich in der Praxis nicht nur aufgrund unterschiedlicher Interessen von Stakeholdern schwierig, sondern auch die räumlichen Rahmenbedingungen erlauben oft nur einen geringen Handlungsspielraum. Zwar gibt es Möglichkeiten, eine Verminderung des Stellplatzschlüssels zu veranlassen und auf alternative Mobilitätslösungen zu setzen, jedoch ist das Potenzial dazu stark standortabhängig. Ein entscheidender Faktor ist die Güte der Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr, die im ländlichen Raum meist nicht ausreichend gegeben ist (siehe Abbildung 6).

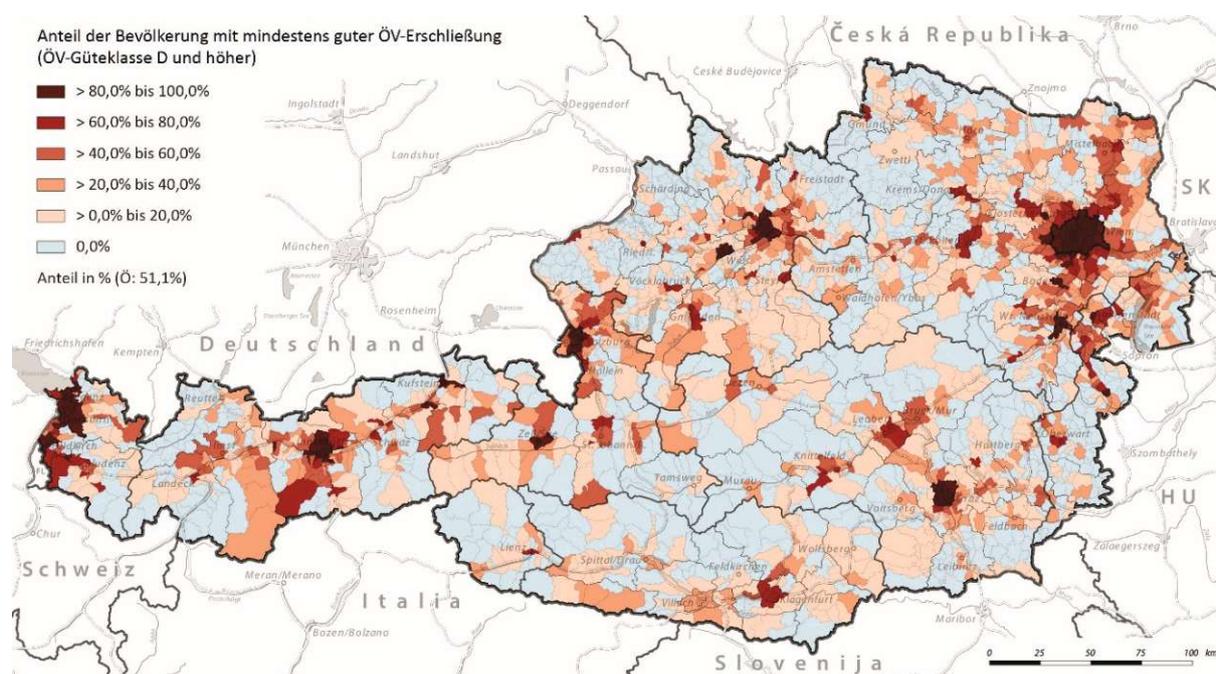


Abbildung 6: Anteil der Bevölkerung mit mindestens guter ÖV-Erschließung (ÖV-Güteklasse D und höher) 2021 (Stichtag: 22.10.2021 (Freitag), normaler Werktag mit Schule) (veränderte Abbildung nach ÖROK 2022)

2.9. Exkurs: Begriffsvielfalt von Orts- und Stadtkernen

Im Rahmen dieser Arbeit werden unterschiedliche Begriffe für Orts- und Stadtkerne verwendet. Diese sollen verdeutlichen in welchem Kontext diese behandelt werden.

Orts-/Stadtkern, Orts-/Stadtzentrum: Dies entspricht der Bezeichnung im allgemeinen Sprachgebrauch und ist somit unabhängig von Planfestlegungen zu sehen.

Orts-/Stadtkernbereich: Wird dieser Begriff verwendet, ist ausschließlich das planerische Instrument laut Salzburger Raumordnungsgesetz gemeint, das Orts- und Stadtkerne im Flächenwidmungsplan verankert.

Orts-/Stadtkernabgrenzung: Dieser Begriff wird in der Planung manchmal als Synonym für Orts-/Stadtkernbereiche oder ähnliche Zonierungen verwendet. Im Rahmen dieser Arbeit verweist eine „Abgrenzung“ jedoch immer auf den Prozess der Festlegung bzw. Definition eines Orts-/Stadtkerns auf einem Plan.

Historischer Orts-/Stadtkern: Damit sind ausschließlich Bereiche mit überwiegend historischer Bausubstanz in Orts- und Stadtkernen gemeint. Im Rahmen dieser Arbeit erfolgt der Versuch einer genaueren Definition.

Historischer Orts-/Stadtmittelpunkt: Dies bezeichnet den zentralsten Punkt innerhalb eines Orts-/Stadtkerns, von dem aus die historische Entwicklung des Ortes stattgefunden hat. Idealtypisch wäre dies ein Hauptplatz.

Die Unterscheidung zwischen „Ortskernen“ und „Stadtkernen“ spiegelt lediglich wieder, ob eine Gemeinde den Rang einer Stadtgemeinde hat oder nicht.

3. Stärkung der Orts- und Stadtkerne auf Bundesebene

Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen ist auf Bundesebene als Zielsetzung in mehreren Strategien und Konzepten verankert. Da der Bund kompetenzrechtlich lediglich für ausgewählte Planungsmaterien zuständig ist, betrifft dies insbesondere Konzepte die gemeinsam mit den Ländern (und Städten sowie Gemeinden) formuliert wurden. In den letzten Jahren gewann das Thema somit vermehrt an Präsenz im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). Die ÖROK bildet als gemeinsam von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumentwicklung in Österreich eines der zentralen Entscheidungsgremien. Als wichtigste Ergebnisse gelten dabei das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) sowie ÖROK-Empfehlungen. Mit dem ÖREK 2011 wurden sogenannte „ÖREK-Partnerschaften“ eingerichtet, in denen spezifische planerische Herausforderungen schwerpunktmäßig von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden behandelt werden.

3.1. ÖROK-Fachempfehlungen „Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich“

In der ÖROK-Partnerschaft zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne wurde das Thema erstmals von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden gemeinsam in einem umfassenden Projekt behandelt. Aufgrund der vergleichsweise ausdifferenzierten Vorgehensweise in der Stärkung der Orts- und Stadtkerne übernahm die Raumordnungsabteilung des Landes Salzburg – gemeinsam mit der für Denkmalschutz zuständigen Abteilung im Bundeskanzleramt – die Federführung. (ÖROK 2019, S. 3)

Als Ergebnis der Partnerschaft wurden 10 Fachempfehlungen formuliert, die im Jahr 2019 präsentiert wurden:

1. *Verankerung der Orts- und Stadtkernstärkung in der Gesetzgebung*
2. *Auf- und Ausbau geeigneter Organisationsstrukturen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne*
3. *Erstellung von Orts- bzw. Stadtkernabgrenzungen*
4. *Erstellung Integrierter Städtebaulicher Entwicklungskonzepte oder vergleichbarer Konzepte*
5. *Betrachtung der Orts- und Stadtkernstärkung im regionalen Kontext*
6. *Information und Beteiligung der Bevölkerung bei der Stärkung von Orts- und Stadtkernen*
7. *Sensibilisierung und Aktivierung von privaten AkteurInnen als PartnerInnen für die Stärkung von Orts- und Stadtkernen*
8. *Anstreben von erhöhten Förderungen für die Schaffung von Wohnraum in Orts-/Stadtkernen*
9. *Sicherung und Ausbau von Betrieben und Einrichtungen in Stadt- und Ortskernen*
10. *Sicherstellung einer fachlichen Unterstützung in Fragen der Baukultur in den Orts- und Stadtkernen (ÖROK 2019, S. 7f)*

Einige der Empfehlungen – insbesondere Empfehlung 3 und 4 – greifen in Salzburg umgesetzte Maßnahmen auf. Weitere Empfehlungen – insbesondere Empfehlung 1 und 2 – sehen eine zusätzliche Weiterentwicklung von Förderungen und Organisationsstrukturen vor. Zentraler Punkt ist hier die Einrichtung einer Städtebauförderung. Diese soll nach dem Vorbild der deutschen

Städtebauförderung aufgebaut werden, die dort bereits seit den 70er Jahren zur Innenentwicklung und umfassenden Sanierung von Orts-/Stadtkernen angewendet wird. (vgl. ÖROK 2019, S. 17 u. 67)

Von besonderer Relevanz für diese Arbeit ist der Vorschlag einer Orts-/Stadtkernabgrenzung. Mit dieser sollen Zielgebiete für die Innenentwicklung parzellenscharf festgelegt werden. Ein Orts-/Stadtkern (Zone I) soll dabei das zentrale Zielgebiet sämtlicher Maßnahmen zur Innenentwicklung darstellen. Hier wird insbesondere die Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Gastronomie hervorgehoben. Dieses Modell wurde aus dem Instrumentarium des Landes Salzburg übernommen, wo bereits das Instrument der „Orts- und Stadtkernbereiche“ etabliert ist. Eine Ergänzung zur Salzburger Lösung stellt der erweiterte Orts-/Stadtkern (Zone II) dar. In diesem soll ein Schwerpunkt auf Wohnbau gelegt werden. Kriterien für die Festlegung der beiden Zonen sind Abbildung 7 zu entnehmen. (vgl. ÖROK 2019, S. 21f)

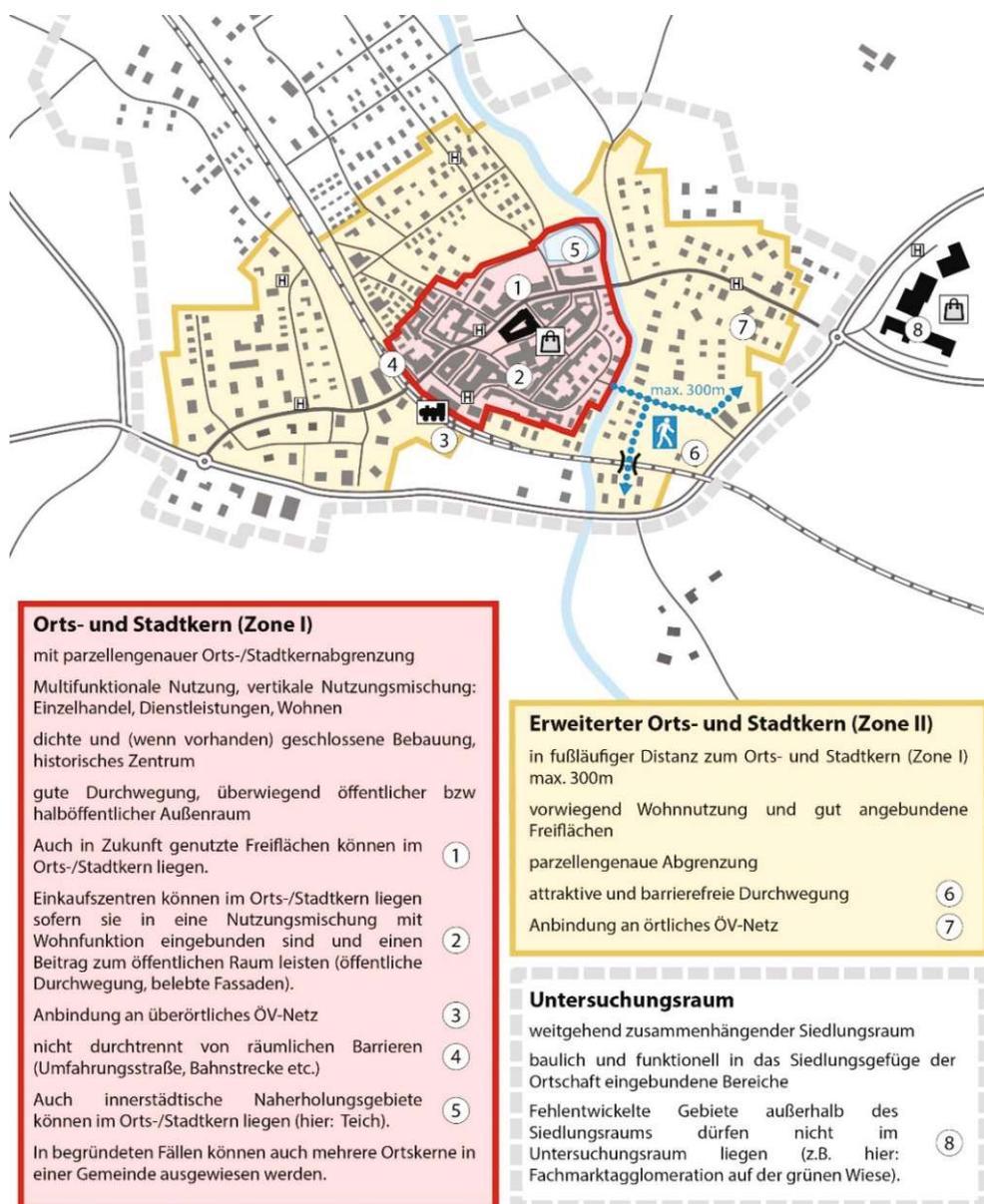


Abbildung 7: Schematische Darstellung der Kriterien einer Ortskernabgrenzung mit erweitertem Orts-/Stadtkern aus Fachempfehlung 3 (ÖROK 2019, S. 22)

Grundsätzlich wird betont, dass bei der Abgrenzung eine rein technische Vorgehensweise vermieden werden sollte. Stattdessen wird die Einbeziehung von Bürger:innen und Fachleuten aus unterschiedlichen Bereichen in der Entscheidungsfindung vorgeschlagen. Dies soll dazu dienen, die Orts-/Stadtkernabgrenzung nicht im Sinne einer Bestandsfestlegung, sondern als strategische Festlegung eines Zielgebietes zu betrachten (vgl. ÖROK 2019, S. 21)

Die Orts- und Stadtkernabgrenzungen sollen in der Folge als Basis für Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK) dienen. Diese sollen aus einer Innenstadtdeklaration bestehen, die als verbindliche Selbstverpflichtung des jeweiligen Gemeinderates zur Stärkung des Orts-/Stadtkerns gilt. Weiters sollen Maßnahmen für unterschiedliche Themenbereiche formuliert werden, deren zeitlicher und finanzieller Rahmen in einem Umsetzungsplan festgehalten wird. (vgl. ÖROK, S.23f)

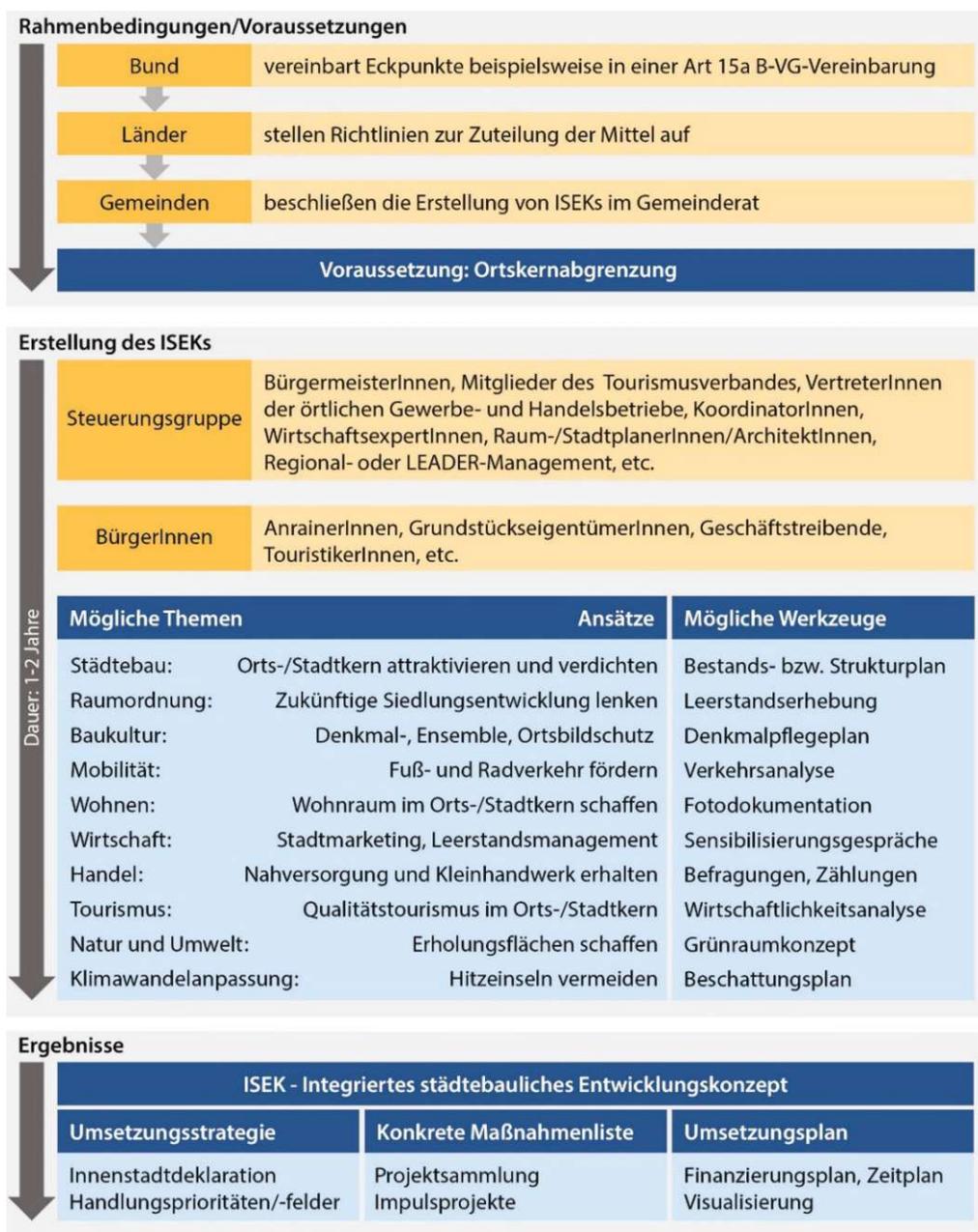


Abbildung 8: Rahmenbedingungen/Voraussetzungen, Erstellung und Aufbau eines ISEKs (ÖROK 2019, S. 24)

Weitere Empfehlungen, wie die Sicherung und der Ausbau von Betrieben und Einrichtungen in Orts-/Stadtkernen, die Berücksichtigung des regionalen Kontexts, eine verstärkte Bürger:innenbeteiligung sowie die fachliche Unterstützung in Fragen der Baukultur werden thematisch im Rahmen dieser Arbeit an späterer Stelle behandelt und in den Handlungsempfehlungen konkretisiert.

3.2. Vierter Baukulturreport

Die Empfehlung zur Einrichtung einer Städtebauförderung wurde im Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) von der Abteilung IV/B/4 – Denkmalschutz, Baukultur und Kunstrückgabeangelegenheiten (vgl. BMKÖS 2023) aufgegriffen. Dies wird mit dem „Vierten Baukulturreport“ verdeutlicht, mit dem ein Vorschlag zu einer neu einzurichtenden „Agentur für Baukultur“ formuliert wird, in der die Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf Bundesebene mit dem Themenbereich der Baukultur verknüpft werden sollte. (vgl. BMKÖS 2021, S. 23)

Der Vierte Baukulturreport stellt eine fachliche Empfehlung dar, die von einem Autor:innenteam der Plattform Baukulturpolitik sowie des Forschungsinstituts für Urban Management and Governance der Wirtschaftsuniversität Wien verfasst wurde (vgl. BMKÖS 2021, S. 2). Er enthält ein über 100 Seiten umfassendes Konzept für eine Agentur für Baukultur, in dem die institutionelle Verankerung, mögliche Tätigkeitsfelder sowie ein Umsetzungsplan zum Aufbau der Einrichtung enthalten sind. Weiters werden verschiedene Fördermodelle für ein Baukulturförderprogramm diskutiert und Fördergegenstände sowie Förderkriterien definiert. Erstmals wird dabei außerdem ein Vorschlag zum finanziellen Rahmen eines Förderprogrammes ausgearbeitet (siehe Tabelle) und in Relation zu möglichen Ergebnissen gestellt. (vgl. BMKÖS 2021, S. 24-49)

Zusätzlicher Budgetbedarf vonseiten des Bundes im Vollbetrieb jährlich	Kosten
Baukulturförderprogramm für Städte und Gemeinden	€ 80.000.000
Forschungsförderung	€ 5.000.000
Basisbetrieb der Agentur für Baukultur	€ 4.600.000
Aufstockung der Förderung für UNESCO-Welterbe und Denkmalpflege, BMKÖS	€ 7.500.000
Aufstockung der Förderung für Architektur und Design, BMKÖS	€ 7.500.000
Summe jährlich	€ 104.600.000

Tabelle 1: Budgetvorschlag für eine Agentur für Baukultur im Vollbetrieb inkl. Aufstockung bestehender Mittel des BMKÖS (BMKÖS 2021, S. 48)

Von besonderer Relevanz im Rahmen dieser Arbeit sind die formulierten Förderkriterien bzw. Qualitätskriterien zur Bewertung baukultureller Maßnahmen. Diese verfolgen eine integrierte Betrachtungsweise, da sie die Bewertung nach einer Vielzahl von Gesichtspunkten in 7 Teilbereichen vornehmen. (vgl. BMKÖS 2021, S. 77-79) Einer der thematischen Teilbereiche betrifft dabei die Stärkung von Orts- und Stadtkernen und enthält u.a. folgende Kriterien:

- „Wurde der Kontext des Ortes vor der Programmierung des Eingriffs untersucht und gründlich analysiert?“

- *Steht der Ort im Dialog mit der ihn umgebenden offenen Landschaft, der Siedlungskörnung, den Farben und der Materialität und berücksichtigt er klein- und großräumige Besonderheiten?*
- *Umfasst der Kontext des Ortes einfach zugängliche Grünflächen, wird dadurch die Qualität des Ortes bewahrt und verbessert?*
- *Zeichnet sich der Ort durch seinen lokalen Charakter, seine Unverwechselbarkeit, Authentizität und Identität aus und begünstigt er so die Verbundenheit der Menschen mit ihm?“ (vgl. BMKÖS 2021, S. 77f)*

Die Kriterien fallen durch ihre qualitative Ausprägung auf. Sie können dadurch die Wirkungen einzelner Projekte umfassend beschreiben und erlauben teilweise eine Messbarkeit bestimmter Aspekte. Allerdings sind sie in ihrer Form als Indikatoren zu beschreiben, da tatsächliche Kriterien, die erfüllt werden müssen, nicht enthalten sind. Weiters ist aufgrund des oft großen Interpretationsspielraumes und der teilweise subjektiven Fragestellungen keine ausreichende Belastbarkeit gegeben. Eine Abgrenzung von zu stärkenden Orts-/Stadtkernbereichen ist außerdem nicht enthalten.

Zusammenfassend lässt sich beobachten, dass mit dem Vierten Baukulturreport der bislang umfassendste Entwurf zur Umsetzung eines Baukulturförderprogramms von fachlicher Seite verfasst wurde. Er wurde im Frühjahr 2022 dem Parlament vom BMKÖS vorgelegt. Beratungen im zuständigen Ausschuss wurden allerdings noch nicht aufgenommen (vgl. Parlament Österreich 2023).

3.3. ÖROK-Empfehlung „Raum für Baukultur“

Mit dem im Oktober 2021 beschlossenen ÖREK 2030 wurde ein Folgeprozess zu den Fachempfehlungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Österreich gestartet. Die daraus resultierenden 10 ÖROK-Empfehlungen haben zum Ziel – analog zum Vierten Baukulturreport – die vorangehende Fachempfehlung zur Städtebauförderung (bzw. Baukulturförderung) zu konkretisieren. (vgl. ÖROK 2023, S. 5)

Im ersten Teil wird empfohlen, eine Baukulturförderung aufzustellen, Förderkriterien zu erstellen, ein integriertes Fördermanagement („One-Stop-Shops für Baukulturförderungen“) zu etablieren sowie die Beteiligung von Bürger:innen als Standard in Planen und Bauen einzusetzen. (vgl. ÖROK 2023, S. 7f)

Im Unterschied zum Vierten Baukulturreport – der lediglich die Bundesebene behandelt (bzw. behandeln kann) – wird im zweiten Teil der Empfehlungen eine Weiterentwicklung der vertikalen und horizontalen Governance angestrebt. D.h. es soll ein Kooperationssystem zwischen Bund und Ländern eingerichtet werden. Als zuständige Bundesstelle wird „die bestehende Organisationseinheit im für Baukultur zuständigen Ressort als Anlaufstelle für Baukultur und zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen“ angeführt. (vgl. ÖROK 2023, S. 8) Damit ist die im BMKÖS angesiedelte Abteilung IV/B/4 – Denkmalschutz, Baukultur und Kunstrückgabeangelegenheiten (vgl. BMKÖS 2023) gemeint. Eine eigenständige Agentur für Baukultur wird somit nicht empfohlen. Allerdings sind im Konzept weitere Strukturen („Baukultur-Cluster“) auf Landesebene vorgesehen.

Teil davon sollen jeweilige „One-Stop-Shops“ als Anlaufstellen für Baukulturförderungen sein. Sie sollen für Förderwerber:innen eine Vereinfachung in der Abwicklung mehrerer Förderungen für ein jeweiliges Projekt bringen. (vgl. ÖROK 2023, S. 7f)

Im Unterschied zu den Fachempfehlungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne wurden diese „ÖROK-Empfehlungen“ von der politischen Konferenz der ÖROK beschlossen. Beschlüsse im Rahmen der ÖROK sind zwar immer unverbindlich, allerdings setzt sich die politische Konferenz aus Bundeskanzler, allen Minister:innen, Landeshauptleuten sowie aus den Präsidenten von Gemeinde- und Städtebund zusammen, was dem Beschluss entsprechendes Gewicht verleiht. (vgl. ÖROK 2021, S. 21 und 27) Verglichen mit dem Vierten Baukulturreport fallen die auf 4 Seiten beschriebenen Empfehlungen wenig detailliert aus. Somit fehlen konkrete Vorschläge zum Konzept der Anlaufstelle, zu konkreten Fördergegenständen sowie zu Förderkriterien. Weiters ist auffällig, dass kein Vorschlag zu einem Förderrahmen gegeben wird, sondern in Empfehlung 2 lediglich empfohlen wird, „bestehende öffentliche Mittel für Förderungen von Baukultur und Stärkung der Orts- und Stadtkerne unter Auslotung von Synergiepotenzialen und Prüfung kooperativer Modelle sowie Evaluierung bestehender Förderungen (...) einzusetzen“ (vgl. ÖROK 2023, S. 7). Da somit ersichtlich wird, dass keine zusätzlichen budgetären Mittel bereitgestellt werden sollen, kann nicht von der Schaffung eines breit aufgestellten Förderprogramms mit Initiative des Bundes ausgegangen werden.

3.4. Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026

Der Österreichische Aufbau- und Resilienzplan ist eine von der EU im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehende Strategie, die die negativen Auswirkungen der Coronakrise abfedern soll. Unter der Komponente 4-B „Resiliente Gemeinden“ wurde eine Investition in „Klimafitte Ortskerne“ mit einer Fördersumme von 50 Mio. Euro eingerichtet (vgl. BMF 2021a, S. 13 und 24). Diese hat zum Ziel, insbesondere die thermische Sanierung von Gebäuden in Ortszentren voranzutreiben. Als Maßnahme werden zusätzlich zu bestehenden EU-Förderungen erhöhte Zuschläge in Ortskernen ausgeschüttet. Dadurch soll insbesondere auf die erschwerten Bedingungen und den erhöhten Aufwand bei Bau und Sanierung von Gebäuden in Ortskernen eingegangen werden. (vgl. BMF 2021b, S. 495 und 497f)

Die betroffenen Förderungen werden über die Kommunal Kredit Public Consulting GmbH (KPC) abgewickelt. Erhöhte Zuschüsse in Ortskernlagen werden für folgende Förderungen (Periode 2023 bzw. 2023/24) ausgezahlt:

Für Privatpersonen (vgl. KPC 2023a):

- Kesseltausch Ein-Zweifamilienhaus („raus aus Öl und Gas“): +2.000 Euro max.
- Kesseltausch mehrgeschossiger Wohnbau („raus aus Öl und Gas“): gestaffelt +2.000 bis 4.000 Euro je nach Leistung der Anlagen, sowie +600 Euro je neu an eine Zentralheizung angeschlossene Wohnung
- Sanierungsscheck mehrgeschoßiger Wohnbau/Reihenhausanlage: generelles Förderkriterium bei einer Fassadenbegrünung

Für Betriebe (vgl. KPC 2023b):

- Thermische Gebäudesanierung – Umfassende Sanierung: + 12 Euro/m³ Brutto-Raumvolumen
- Gebäude in Holzbauweise – Österreichische Holzinitiative: generelles Förderkriterium

Für Gemeinden (vgl. KPC 2023c):

- Thermische Gebäudesanierung – Umfassende Sanierung: + 7 Euro/m³ Brutto-Raumvolumen
- Gebäude in Holzbauweise – Österreichische Holzinitiative: generelles Förderkriterium bei der Errichtung öffentlicher Gebäude

Um die Lage in einem Orts-/Stadtkern nachzuweisen, ist durch Förderwerber:innen von der Gemeinde eine Bestätigung einzuholen. Für eine Ortskernlage muss die Liegenschaft entweder in einem beschlossenen Orts- oder Stadtkern nach Definition der ÖROK-Empfehlung (ÖROK 2019, S. 33) liegen oder eine Lage in einem im Flächenwidmungsplan ausgewiesenen Ortskern oder Kerngebiet aufweisen, wobei sich dabei je nach Bundesland die Regeln unterscheiden. Für Kärnten und das Burgenland werden Orts-/Stadtkerne als Kriterium angegeben. Für das Land Salzburg werden als Kriterium die Widmungskategorien „Kerngebiet“ sowie „Ländliches Kerngebiet“ herangezogen. Die restlichen Bundesländer geben die Lage in der Widmungskategorie „Kerngebiet“ als Voraussetzung an. (vgl. KPC 2023d)

Obwohl in Salzburg die Orts- und Stadtkernbereiche (siehe Kapitel 5) im Flächenwidmungsplan gekennzeichnet werden, wurden diese nicht als Abgrenzung für die Förderungen verwendet. Dies lässt sich begründen, indem Orts- und Stadtkernbereiche nur in 30 Gemeinden (vgl. SAGIS 2022) ausgewiesen sind und die Förderung innerhalb kurzer Zeit implementiert werden musste. In Gemeinden mit bestehendem Orts-/Stadtkernbereich liegen Kerngebiete zumeist innerhalb der Abgrenzung. Allerdings ist zu erkennen, dass Gemeinden die Ausweisung von „Ländlichen Kerngebieten“ unterschiedlich handhaben. Beispielsweise gibt es im Vergleich zwischen Gemeinden große Unterschiede in den bestehenden Bebauungstypologien und den Bebauungsdichten innerhalb der Ländlichen Kerngebiete. Somit treffen die Förderkriterien auf viele Bereiche mit einer geringen Bebauungsdichte zu, obwohl die erwähnten erschwerten Bedingungen für eine Sanierung nicht gegeben sind.

3.5. GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027

Der GAP-Strategieplan Österreich bildet die Umsetzung der „Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in Österreich“. Im Strategieplan der Periode 2023-2027 ist unter anderem das „Attraktivieren von Ortskernen“ (BML 2022, S. 36) als Zielsetzung verankert. Auf Basis der ÖROK-Fachempfehlungen zur „Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich“ (siehe Kapitel 3.1) wurden zwei Interventionen aufgestellt:

Intervention 73-10 – Orts- und Stadtkernförderung (Investitionen zur Revitalisierung und Sanierung oder Um- und Weiterbau von leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden oder öffentlichen Flächen):

Diese Maßnahme zielt auf die Investition in Projekte ab, die als Teil eines Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (ISEK) durchgeführt werden. Förderungen betreffen Sanierungsleistungen bei öffentlichen Gebäuden oder Gebäuden, die im öffentlichen Interesse stehen (beispielsweise Nahversorger und Co-working spaces). Weiters wird die Attraktivierung des öffentlichen Raums, beispielsweise durch die Errichtung von Begegnungszonen, gefördert. Für die Maßnahme ist eine EU-Kofinanzierung von 13 Mio. Euro vorgesehen. Fördervoraussetzungen sind unter anderem die Erstellung eines ISEKs sowie eine Ort-/Stadtkernabgrenzung. (vgl. BML 2022, S. 248f, 267, 269f und 1006f)

Intervention 77-04 – Reaktivierung des Leerstands durch Bewusstseinsbildung und Beratung, Entwicklungskonzepte und Management zur Stadt- und Ortskernstärkung:

Die Maßnahme sieht die Anstellung von Leerstandsmanager:innen vor. Dies hat zum Ziel, durch die Reaktivierung von Gebäuden neue Arbeitsplätze zu schaffen und Betriebe nach einer Anschubfinanzierung anzusiedeln. Die Maßnahme soll somit insbesondere darauf abzielen, die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum zu sichern. Zu den Fördergegenständen zählt auch die Erstellung und Aktualisierung von Plänen, wie beispielsweise ISEKs oder Orts- und Stadtkernabgrenzungen. Die EU-Kofinanzierung dieser Maßnahme beträgt 13,25 Mio. Euro. Fördervoraussetzungen sind unter anderem die Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Gemeinden bzw. Verbänden oder anderen Aktionsgruppen. (vgl. BML 2022, S. 248, 264f, 271 und 1101)

Die Investitionen beider Interventionen werden durch zusätzliche Top-ups von Bund und Ländern ergänzt und beziehen sich ausschließlich auf den ländlichen Raum (vgl. BML 2022, S. 271). Die Interventionen wurden in einer Analyse als Maßnahmen identifiziert, die bestehende EU-Förderungen ergänzen und aufgrund von Synergieeffekten eine erhöhte Wirksamkeit erzielen können (vgl. BML 2022, S. 248).

Mit diesen Maßnahmen findet eine Neuerung statt, da erstmals Orts- und Stadtkernabgrenzungen als Kriterien von EU-Förderungen herangezogen werden. Dass die Erstellung von Orts-/Stadtkernabgrenzungen gefördert wird, hilft außerdem den Gemeinden, dieses Kriterium zu erfüllen.

4. Stärkung der Orts- und Stadtkerne in der überörtlichen Planung des Landes Salzburg

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Hintergründe des Instrumentariums zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne im Land Salzburg gegeben und wie es seit seiner Einführung weiterentwickelt wurde. Da die Entstehungsgeschichte Erkenntnisse für etwaige Verbesserungsmöglichkeiten zulässt, wird in der Gliederung die chronologische Entwicklung mit der hierarchischen Ordnung der Instrumente sowie deren Grundlagen kombiniert.

4.1. Entwicklung der Raumordnungsziele des Salzburger Raumordnungsgesetzes

Die Weiterentwicklung der Raumordnungsziele spiegelt die politische und planerische Herangehensweise an die Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Salzburg wider. In den Jahren 1993 bis 2004 war die Zielsetzung in Richtung der damals verstärkt betriebenen Dorf- und Stadterneuerung ausgerichtet:

Das Siedlungssystem soll derart entwickelt werden, daß die Bevölkerungsdichte eines Raumes mit seiner ökologischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit im Einklang steht und daß eine bestmögliche Abstimmung der Standorte für Wohnen, wirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Dienstleistungseinrichtungen sowie für Erholungsgebiete erreicht wird. Als gleichbedeutsam ist der Schutz und die Pflege erhaltenswerter Kulturgüter und solcher Stadt- und Ortsgebiete zu betreiben und durch Maßnahmen der Dorf- und Stadterneuerung zu unterstützen. (§ 2 Abs. 6. ROG 1992 idF. LGBl. Nr. 98/1992 und ROG 1998 idF. LGBl. Nr. 44/1998)

Zwar wurde „der Schutz und die Pflege“ von Orts- und Stadtkernen eingebunden, allerdings geschah dies nicht in einem funktionalen Kontext zu den davor genannten Versorgungseinrichtungen. Dies spiegelt den Ansatz der Dorf- und Stadterneuerung wider, der den Fokus auf die bauliche Instandhaltung setzte, jedoch im Vergleich zu heutigen Ansätzen funktionale Aspekte von Orts- und Stadtkernen vernachlässigte. Im Jahr 2004 – analog zur Einführung der Orts- und Stadtkernbereiche – wurde die Zielsetzung schließlich überarbeitet:

„Bei der Entwicklung der gewachsenen Lebensräume des Landes entsprechend ihren natürlichen Voraussetzungen, ihrer bisherigen Entwicklung, ihren absehbaren Entwicklungsmöglichkeiten und der Initiative ihrer Bevölkerung ist eine entsprechende Ausstattung der Räume mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung vor allem durch Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne zu gewährleisten.“ (§ 2 Abs. 12. ROG 1998 idF. LGBl. Nr. 13/2004 bzw. heute ROG 2009 idF. LGBl. Nr. 30/2009)

Statt dem „Schutz und der Pflege“ wird erstmals die „Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne“ postuliert. Dies spricht nicht nur den Zustand der Bausubstanz an, sondern behandelt das gesellschaftliche Leben in den Zentren und beinhaltet somit auch eine funktionale Komponente. Dies stellt einen Umschwung in der Betrachtungsweise dar.

Bezeichnungen wie „Standorte für Wohnen, wirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Dienstleistungseinrichtungen sowie für Erholungsgebiete“ werden unter „Einrichtungen der Daseinsvorsorge“ zusammengefasst, welche noch zusätzlich z.B. Bildungs- und Sozialeinrichtungen beinhalten. Weiters wird die Daseinsvorsorge an Orts- und Stadtkerne geknüpft, was die Ideen der Innenentwicklung und kompakten Siedlungsentwicklung impliziert. Der Zusatz „in zumutbarer Entfernung“ führt erstmals die Distanz als Aspekt an.

Im Zuge der Novelle des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2018 wurden die Raumordnungsziele überarbeitet. Bezüglich der Revitalisierung und Stärkung von Orts- und Stadtkernen kam es aber zu keinen inhaltlichen Änderungen. Allerdings ist die Zielsetzung nunmehr unter § 2 Abs. 7 ROG 2009 aufzufinden.

Zusammenfassend lässt sich beobachten, dass die Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Salzburg in den Raumordnungszielen noch nicht vollständig in einem integrierten Ansatz formuliert ist. Zwar wird ein Bezug zur Entwicklung des Siedlungssystems im Allgemeinen hergestellt, allerdings beschränkt sich die Zielsetzung lediglich auf die Deckung der Grundbedürfnisse sowie auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Und auch dabei lässt die Zielsetzung einen großen Interpretationsspielraum im Hinblick auf die Frage offen, welche Qualität in der Versorgung der Bevölkerung in ihren Grundbedürfnissen angemessen ist, und welcher Umfang ausreicht. Auch die Frage nach der Zumutbarkeit der Entfernung zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge lässt eine große Bandbreite an möglichen Antworten offen.

4.2. Standortlenkung von Einkaufszentren durch Flächenwidmung (1975–1999)

In den 1970er Jahren wurde erkannt, dass aufgrund der Raumwirksamkeit von Einzelhandels- und Dienstleistungsagglomerationen eine verstärkte Standortlenkung notwendig war. Salzburg führte daher 1975 als erstes österreichisches Bundesland eine eigene Widmungskategorie für Einkaufszentren ein. (vgl. Schmidjell 2007, S. 13f) Es wurden Schwellenwerte festgelegt, ab denen ein Einzelhandelsbetrieb als Einkaufszentrum galt. Zu Beginn lag dieser bei einer Betriebsfläche von 2.000 m² (in der Stadt Salzburg und Hallein 3.000 m²). Die Werte wurden allerdings in den folgenden zwei Jahren von keinem Projekt überschritten. Deshalb wurden bereits 1977 die Schwellenwerte auf 500 m² Verkaufsfläche herabgesetzt (vgl. Scherrer 2018, S. 844).

Diese Vorgehensweise erzielte allerdings nicht die gewünschten Effekte, was auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist:

Die festgelegten Schwellenwerte, ab denen ein Betrieb als Einkaufszentrum (bzw. „Handelsgroßbetrieb“ ab der ROG-Novelle 1997) galt und somit die entsprechende EKZ-Widmung benötigte, wurden im Laufe der Jahre von vielen Projekten absichtlich knapp unterschritten. (vgl. Scherrer 2018, S. 844)

Eine Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben – insbesondere von Einkaufszentren – führt unmittelbar zu sichtbaren zusätzlichen Einnahmen in den Gemeindehaushalten. Somit stellt die Widmung entsprechender Flächen einen erheblichen Anreiz für die Gemeinden dar. Mögliche negative Auswirkungen auf die bestehende Versorgungsinfrastruktur andernorts zeigen sich jedoch nicht so

eindeutig, da diese meist langsamer einsetzen. Zwar verfügt die Landesregierung als Kontrollorgan der Flächenwidmung über einen gewissen Einfluss in der Standortlenkung, allerdings waren die Kontrollmechanismen zur damaligen Zeit rechtlich nicht stark genug ausgeprägt. (vgl. Schmidjell 2007, S. 13f)

Die Standortlenkung durch die EKZ-Widmungskategorie funktionierte außerdem nur mangelhaft, da Projektbetreiber häufig falsche Angaben vorlegten. Projekte, die eigentlich als Einkaufszentren gelten müssten, wurden auf mehrere scheinbar selbstständige Betriebe aufgeteilt, die jeweils unter dem Schwellenwert lagen. Diese Vorgehensweise wurde von der Verwaltung insbesondere auf Gemeindeebene geduldet, da die vordergründigen finanziellen Anreize für die Ansiedlung zusätzlicher Einzelhandelsbetriebe groß waren. Im Jahr 1989 wurde versucht, gegen diese Praktik vorzugehen, indem beschlossen wurde, dass eine EKZ-Widmung notwendig war, sobald mehr als 25 % der Geschoßfläche eines Bauprojektes für den Einzelhandel mit Gütern des täglichen Bedarfs vorgesehen waren. Allerdings kam diese Verschärfung für viele Projekte zu spät und enthielt weiterhin Schlupflöcher, die beispielsweise die Entstehung des Airportcenters in Wals-Siezenheim ermöglichten. (vgl. Scherrer 2018, S. 844f)

4.3. Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe (ab 1999)

In den 1990er Jahren wurde erkannt, dass ein zusätzliches Instrument zur Steuerung notwendig war, um die Standortlenkung stärker zu kontrollieren und den Handlungsspielraum des Landes in der überörtlichen Planung besser auszunutzen (vgl. Schmidjell 2007, S. 13f). Der Vorstoß zum Instrument der Standortverordnung für Handelsgroßbetriebe gelang nicht zuletzt durch die Landtagswahlen 1999, in denen die ÖVP, FPÖ und Bürgerliste eine klare Position zur Thematik beziehen wollten (vgl. Scherrer 2018, S. 846f).

Das Instrument sieht vor, dass die Landesregierung eine Standortverordnung für Handelsgroßbetriebe erteilen muss, in der die maximal zulässige Verkaufsfläche festgelegt wird, bevor eine Gemeinde eine entsprechende Widmung tätigen kann. Erfolgt binnen 5 Jahren nach Erlassen einer Standortverordnung keine entsprechende Bebauung, tritt diese außer Kraft. (vgl. § 14 Abs. 1 und 4 Sbg ROG idF. LGBl Nr 30/2009)

Im Zuge der Einführung des Instruments wurde der Begriff „Einkaufszentrum“ durch „Handelsgroßbetrieb“ ersetzt und die Schwellenwerte, ab denen ein Betrieb als Handelsgroßbetrieb gilt, erneut herabgesetzt. So wird bis heute zwischen verschiedenen Typen von Handelsgroßbetrieben unterschieden:

- Einkaufszentren
- Verbrauchermärkte
- Fachmärkte
- Bau-, Möbel- und Gartenmärkte
- C&C-Märkte

Als Kriterien für die Erteilung von Standortverordnungen werden die Raumordnungsziele und -grundsätze herangezogen. Bei der Festlegung der maximal zulässigen Verkaufsfläche sowie der zulässigen Kategorie der Handelsgroßbetriebe müssen die „Auswirkungen (...) insbesondere auf die Verkehrsstrukturen, die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sowie

Erwerbsmöglichkeit, die weitere Entwicklung der gewachsenen Lebensräume unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips der gestreuten Schwerpunktbildung“ berücksichtigt werden (§ 14 Abs. 2 Sbg ROG idF. LGBl Nr 77/1999).

Maßgebliche Erweiterungen der Regelungen erfolgten erst mit der Überarbeitung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2017/18. Dabei wurden die Kriterien für Standortverordnungen nachgeschärft, sodass Aspekte der Stärkung von Orts- und Stadtkernen zu berücksichtigen sind:

„(...) Darüber hinaus kommt bei Handelsgroßbetrieben mit zentrumsrelevantem Warensortiment die Erlassung einer Standortverordnung nur in Betracht, wenn

- 1. das Vorhaben mit der überörtlichen Funktion der Gemeinde im Hinblick auf die Versorgung mit Gütern in Einklang steht und*
- 2. auf Grund des Vorhabens keine maßgeblich nachteiligen Auswirkungen auf die Verwirklichung des Raumordnungsziels der Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne zu erwarten sind.“ (§14 Sbg ROG idF. LGBl 82/2017)*

Außerdem wurde angefügt, dass „unter Beachtung der für die Raumordnung maßgeblichen Verhältnisse auch ein raumverträgliches Mindestmaß an baulicher Ausnutzbarkeit der Grundflächen festgelegt werden“ kann. (ebd.)

Mit der Überarbeitung des ROG wurden die Schwellenwerte erneut angepasst bzw. differenziert. Die bis dato gültigen Schwellenwerte, ab denen Betriebe als Handelsgroßbetriebe zu bezeichnen sind, lauten wie folgt (Anlage 1 zu § 32 Abs 1 Sbg ROG):

Gemeinde	Schwellenwert	
	für Verbrauchermärkte	Für andere Märkte
a) Stadt Salzburg, Bischofshofen, Hallein, St Johann im Pongau, Saalfelden am Steinernen Meer, Zell am See, Tamsweg	800 m ²	1.000 m ²
b) Abtenau, Altenmarkt im Pongau, Bad Gastein, Bad Hofgastein, Bürmoos, Golling an der Salzach, Hof bei Salzburg, Kuchl, Lofer, Mattsee, Mauterndorf, Mittersill, Neukirchen am Großvenediger, Neumarkt am Wallersee, Oberndorf bei Salzburg, Radstadt, Schwarzach im Pongau, Seekirchen am Wallersee, St Gilgen, St Michael im Lungau, Strasswalchen, Taxenbach, Thalgau, Wagrain sowie alle Gemeinden mit mehr als 1.500 EW	500 m ² (600 m ²)	800 m ²
c) alle anderen Gemeinden	300 m ² (400 m ²)	500 m ²

Die in Klammern angeführten, „erhöhten Schwellenwerte gelten für Bauten von Betrieben (...):

- a) die bereits zum 1. Jänner 2018 rechtmäßig bestanden haben,*
- b) in gekennzeichneten Stadt- oder Ortskerngebieten (Anm.: siehe folgende Kapitel),*
- c) in Siedlungsschwerpunkten oder*
- d) die sich in einem gemeinsamen Bau mit Wohnungen befinden, deren Wohnnutzfläche in Summe den erhöhten Schwellenwert überschreitet.“ (ebd.)*

4.4. Landesentwicklungsprogramm 2003

Die Überarbeitung des Landesentwicklungsprogrammes im Jahr 2003 stellte eine Festigung der Stärkung der Orts- und Stadtkerne in der Landesplanung dar. Einerseits wurden die Ziele und Maßnahmen der Dorf- und Stadterneuerung mit einem Fokus auf bauliche und funktionale Revitalisierung von Ortszentren weitergeführt. Dies sollte vorwiegend durch räumliche Entwicklungskonzepte und Bebauungsplanung erzielt werden. Zusätzlich wurden Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe in ihrer Zielsetzung konkretisiert, indem sie als Instrument zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne ausgerichtet wurden. Besonders hervorzuheben sind dabei die Sicherstellung einer möglichst vielfältigen Angebotsstruktur in Orts- und Stadtkernbereichen sowie der Fokus auf Nahversorgung. Diese Ziele und Maßnahmen stellten die Grundlage für die im Jahr 2004 folgende Einführung der Orts- und Stadtkernbereiche (Kapitel 5) dar, in denen bei der Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben keine Standortverordnungen mehr notwendig sind.

4.5. Landesentwicklungsprogramm 2022

Mit der Überarbeitung des Landesentwicklungsprogrammes 2022 findet ein Richtungswechsel in der Stadt- und Ortskernstärkung statt. Zwar besteht grundsätzlich die „Förderung von Funktionsdurchmischungen zur Stärkung der Stadt- und Ortskerne“ (Land Salzburg 2022a, S. 13) als Leitbild weiter und „gekennzeichnete Stadt- und Ortskerne sollen mit Unterstützung der öffentlichen Hand bevorzugt entwickelt und gestärkt werden“ (ebd.). Im Maßnahmenteil stellt allerdings der Fokus auf die neu eingeführten „Hauptsiedlungsbereiche“ als neues Instrument zur Siedlungsentwicklung einen Umbruch dar.

Hauptsiedlungsbereiche sind eine Weiterentwicklung der bisherigen „Siedlungsschwerpunkte“, die einen festzulegenden Inhalt von räumlichen Entwicklungskonzepten darstellen (§ 25 Abs. 3 Sbg ROG 2009). Sie werden auch mit der Stärkung der Orts- und Stadtkerne verknüpft. Dies betrifft insbesondere folgende Maßnahmen (Land Salzburg 2022a, S. 31):

- „(1) (...) Als Richtwert sind über einen Zeitraum von 5 Jahren zumindest zwei Drittel des neu gewidmeten Wohnbauandes in Hauptsiedlungsbereich und Nebenzentren auszuweisen (...)*
- (2) Stärkung der Hauptsiedlungsbereiche durch Berücksichtigung ihrer Lagegunst in der Wohnbauförderung (...)*
- (5) Standortverordnungen für zentrenrelevante Güter sollen nur innerhalb von Hauptsiedlungsbereichen erteilt werden (...)*“

Mit den Maßnahmen 1 und 2 werden Inhalte aus den ÖROK-Empfehlungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne aufgegriffen, indem mit den Hauptsiedlungsbereichen die Idee eines „Erweiterten Orts- und Stadtkerns (Zone II)“ (ÖROK 2019, S. 22) aufgegriffen wird. Maßnahme 5 bildet eine Erweiterung der Kriterien für Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe. Dies stellt eine Formalisierung der ohnehin auf Landesebene immer restriktiver gehandhabten Standortverordnungen dar (Standard 2015).

Die Ergänzung des Instrumentariums um die Hauptsiedlungsbereiche und die daran geknüpften Maßnahmen ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Dass Orts- und Stadtkernbereiche als Instrument jedoch weitgehend ausgeklammert werden, ist zu hinterfragen, weil Hauptsiedlungsbereiche diese als Steuerungsmechanismus nicht ersetzen können. Weiters ist durch Hauptsiedlungsbereiche von einer geringen zentrenstärkenden Wirkung auszugehen, da diese keinen Orts-/Stadtkernbereich als Ausgangsbereich voraussetzen und meist weiter gefasst sind als der von der ÖROK empfohlene erweiterte Orts- und Stadtkern (Zone II). Dieser würde lediglich fußläufige Einzugsbereiche von 300 m rund um einen Orts-/Stadtkern umfassen. (vgl. ÖROK 2019, S. 22)

5. Das Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche

Im Jahr 2004 wurde in Salzburg das Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche, das im Fokus dieser Arbeit steht, eingeführt. Es sollte dazu dienen, die Standortlenkung von Einzelhandelsbetrieben so auszurichten, dass eine Stärkung und Revitalisierung der Zentren erwirkt wird (vgl. § 16 Abs. 5 und § 2 Abs. 12 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004). Dies findet über eine Anpassung der Regelungen zu Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe statt. Diese wurden zwar beibehalten, allerdings sind sie mit der Novelle ab 2004 für Liegenschaften in gekennzeichneten Orts- und Stadtkernbereichen nicht mehr erforderlich (vgl. §17 Abs. 13 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004). Dies sollte dazu beitragen, dass die Ansiedlung neuer Handelsgroßbetriebe in den Orts- und Stadtkernbereichen erleichtert wird, da die Verfahren zu Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe aufgrund ihrer langen Dauer und ihrem Ruf als äußerst bürokratisches Instrument als Hürde galten (vgl. Dollinger 2021, S. 141).

Obwohl mit der Einführung der Maßnahme das ursprüngliche Ziel einer allgemeinen Revitalisierung der Orts- und Stadtkerne verfolgt wurde, kam es zu keiner weiteren maßgeblichen Verknüpfung weiterer Maßnahmen, die auf der Festlegung von Orts- und Stadtkernen aufbauen. Damit sind entschiedene kontraproduktive Auswirkungen verbunden, die in Kapitel 5.6 diskutiert werden.

5.1. Entstehung und Weiterentwicklung

Das Instrument entstammt ursprünglich einer Arbeitsgruppe, die sich im Auftrag der Salzburger Landesregierung mit der Steuerung von Handelsgroßbetrieben und Einkaufszentren auseinandersetzte. Die Ergebnisse wurden im November 2002 dem Salzburger Landtag und der Landesregierung vorgestellt. (vgl. Schmidjell 2007, S. 252) Neben Empfehlungen über die Zulässigkeit von Handelsgroßbetriebsprojekten im Einzelnen wurden acht Empfehlungen zu Änderungen des Raumordnungsgesetzes formuliert, die das Instrument der Stadt- und Ortskernbereiche schaffen sowie den Umgang mit Standortverordnungen verbessern sollten:

1. *„Verankerung der Sicherung und Entwicklung der Funktion der Orts- und Stadtkerne in den Raumordnungsgrundsätzen in §1 Abs 2 ROG.*
2. *Definition des Begriffes „Stadt- und Ortskernbereiche“ im Raumordnungsgesetz.*
3. *Verpflichtung zur Abgrenzung von Stadt- und Ortskernbereichen im Wege einer Verordnung der Landesregierung innerhalb bestimmter Frist (gegen diese Empfehlung wurden Vorbehalte des Gemeindeverbandes angemeldet). Im Sinne der vorigen Empfehlungen war beabsichtigt, dass eine Verordnung der Landesregierung vorrangig nur für zentralörtliche Standorte zu erfolgen hat.*
4. *Ausnahme vom Erfordernis einer Standortverordnung bei der Ansiedlung und Erweiterung von Handelsgroßbetrieben in festgelegten Stadt- oder Ortskernbereichen.*
5. *Verbesserung der Definition für Handelsgroßbetriebe hinsichtlich der Bau-, Möbel- und Gartenmärkte (Einführung des Begriffes des zentrenrelevanten Sortiments), bei Einkaufszentren bezüglich der Festlegungsmöglichkeit des zulässigen Verkaufsflächenanteils für Lebensmittel.*

6. *Klarstellung bei der Definition der Verkaufsflächen hinsichtlich der Einrechnung der Flächen für Dienstleistungen.*
7. *Klarstellung bezüglich der Zusammenrechnung von Verkaufsflächen bzw. des Begriffes „funktionale Einheit“ (zur Verhinderung des Wachstums peripherer Agglomerationen).*
8. *Verpflichtung der Baubehörde (anstatt des Bürgermeisters) zur Einholung von Stellungnahmen der Landesregierung betreffend Zweifel über das Vorhaben von Handelsgroßbetrieben. Weiters wurde empfohlen, die „Unterlagenverordnung zur Feststellung von Einkaufszentren“ aufgrund von §24 Abs 1 ROG an die aktuelle Rechtslage anzupassen.“ (Schmidjell 2007, S. 255)*

Die ersten beiden Empfehlungen wurden umgesetzt. So wurde in die Raumordnungsziele aufgenommen, dass eine entsprechende Abdeckung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung „vor allem durch Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne zu gewährleisten“ (§2 Abs. 12 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004) ist. Orts- und Stadtkernbereiche wurden außerdem rechtlich definiert als „Bereiche, die zur Erfüllung von Versorgungsfunktionen besonders geeignet sind“ (§16 Abs. 5 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004) und mit folgenden Kriterien versehen:

1. *„eine großteils zusammenhängende verdichtete Bebauungsstruktur mit einer Konzentration von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, öffentlichen Einrichtungen sowie Versammlungs- und Vergnügungsstätten in Verbindung mit Wohn- und Fremdenverkehrsnutzungen aufweisen und*
2. *über eine gute Anbindung an das örtliche und überörtliche VerkehrswegeNetz verfügen.“ (ebd.)*

Zusätzlich zur gesetzlichen Definition von Orts- oder Stadtkernbereichen wurde im Jahr 2004 ein Leitfaden zur Orts- und Stadtkernabgrenzung von der Raumplanungsabteilung des Landes Salzburg erarbeitet und veröffentlicht. Die Kriterien zur Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen wurden sowohl im Leitfaden als auch im Raumordnungsgesetz (Bestimmung heute zu finden unter §39 Abs. 1 Sbg ROG 2009) bis heute nicht überarbeitet.

Die dritte Empfehlung der Arbeitsgruppe wurde in veränderter Form umgesetzt. Es wurde davon abgesehen, Stadt- und Ortskernbereiche durch Verordnungen der Landesregierung abzugrenzen. Stattdessen sollen die Bereiche durch die Gemeinde selbst im Flächenwidmungsplan festgelegt werden. Dies wurde vor allem durch Einwände des Gemeindebundes erreicht und führte dazu, dass den Gemeinden ein erheblicher Teil der Selbstbestimmung erhalten blieb. (vgl. Schmidjell 2007, S. 258) Diese Entscheidung wurde getroffen, da in der ÖVP-Fraktion angenommen wurde, dass die Verordnung von Stadt- und Ortskernbereichen in parzellenscharfer Abgrenzung durch die Landesregierung nicht verfassungskonform wäre, obwohl dies durch ein Gutachten zum Instrument der Kärntner Orts- und Stadtkerne widerlegt wurde (vgl. Dollinger 2021, S. 164). Es wurde allerdings ein eigenes aufsichtsbehördliches Genehmigungsverfahren für Orts- und Stadtkernbereiche auf Landesebene geschaffen (vgl. Schmidjell 2007, S. 258). Um kleinen Gemeinden Kosten zu ersparen (ebd.), wurde außerdem statt der Verpflichtung zur Abgrenzung lediglich eine Kann-Bestimmung formuliert: „(...) können Bereiche (...) als Orts- oder Stadtkernbereiche gekennzeichnet werden (...)“ (§16 Abs. 5 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004).

Die vierte Empfehlung wurde verwirklicht (§ 32 Abs. 5 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004). Demnach ist in Orts- oder Stadtkernbereichen keine Standortverordnung notwendig, was den eigentlichen Wirkungsmechanismus des Instruments bildet.

Die fünfte Empfehlung wurde zunächst nicht umgesetzt. Erst in der ROG-Novelle 2017 wurden der Begriff des „zentrumsrelevanten Warensortiments“ (§ 5 Abs. 8 und § 14 Abs. 2 Sbg ROG 2009 idF LGBl Nr 82/2017) eingeführt. Es wurde allerdings bis heute keine Definition geliefert, welche Warengruppen als zentrumsrelevant gelten und welche nicht.

Empfehlung 6 betrifft die Konkretisierung der Definition von Verkaufsfläche hinsichtlich der Aufnahme von Flächen für Dienstleistungen. Die Definition lautet wie folgt:

(2) Zur Verkaufsfläche zählen

1. Flächen:

- a) auf denen Waren ausgestellt oder zum Verkauf angeboten werden;*
- b) auf denen im Zusammenhang mit dem Warenverkauf stehende Dienstleistungen erbracht werden;*
- c) die der Abwicklung des geschäftlichen Verkehrs mit den Kunden dienen;*
- d) die sich mit einer dieser Flächen in einem gemeinsamen Raum befinden;*
- e) die innerhalb eines Baues der Erschließung einer dieser Flächen dienen und zur Benützung durch Kunden bestimmt sind.*

2. nicht aber Flächen:

- a) von Tiefgaragen, Lagern, Windfängen bis zu 40 m², Stiegenhäusern und Sanitärräumen mit ihren Zugängen;*
- b) von Dienstleistungs- und Gastronomieeinrichtungen, die sich nicht in einem gemeinsamen Raum mit Verkaufsflächen befinden und in denen eine Abgabe von Waren nur im untergeordneten Ausmaß erfolgt. (§ 32 Abs. 2 Sbg ROG 2009)*

Empfehlung 7 ist nur teilweise in die Novelle eingebaut worden. Der Begriff „funktionale Einheit“ bzw. „funktionaler Zusammenhang“ wurde nicht weiter erläutert. Ist dieser gegeben, würden die Verkaufsflächen unterschiedlicher Bauten zusammengerechnet werden (vgl. §17 Abs. 9 Sbg ROG 1998 idF LGBl Nr 13/2004). Allerdings wurde hinzugefügt, dass Verkaufsflächen auch zusammengezählt werden müssen, wenn sie „innerhalb eines Zeitabstandes von fünf Jahren ab Aufnahme der Benutzung geschaffen werden“ (ebd.). Dies sollte ein allmähliches Wachstum von bestehenden Einzelhandelsagglomerationen verhindern, da sie eine ähnliche Raumwirksamkeit wie Einkaufszentren besitzen (vgl. Schmidjell 2007, S. 258).

Die achte Empfehlung – die Verpflichtung der Baubehörde (anstatt des Bürgermeisters), Stellungnahmen der Landesregierung bei der Feststellung von Handelsgroßbetrieben einzuholen – wurde umgesetzt. Hintergrund dieser Empfehlung ist die Entstehung einer Fachmarkttagglomeration, die direkt am „Airportcenter“ in Wals-Siezenheim liegt. Dabei wurden 11 Gebäude errichtet, deren Verkaufsfläche jeweils knapp unter dem Schwellenwert von 800 m² für Handelsgroßbetriebe liegt. Es wurde argumentiert, dass sie keinen funktionellen Zusammenhang untereinander und auch nicht zum bestehenden Airportcenter aufweisen und daher die Verkaufsfläche nicht akkumuliert betrachtet werden muss. Im damaligen Raumordnungsgesetz war

festgelegt, dass *der Bürgermeister* eine Stellungnahme der Landesregierung einholen müsste, falls Zweifel darüber bestehen, ob ein Bauvorhaben als Handelsgroßbetrieb gilt oder nicht. Da die Gemeinde die Baubewilligungen für gewerbliche Bauten auf die Bezirkshauptmannschaft Salzburg Land übertragen hatte, wurde diese Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme vermieden. (vgl. Schmidjell 2007, S. 255f) Dieses Schlupfloch wurde mit der ROG-Novelle im Jahr 2004 ausgebessert, indem nicht weiter spezifiziert wurde, wer die Stellungnahme der Landesregierung einholen müsste (vgl. §24 Abs. 1 idF LGBl Nr 13/2004).

5.2. Verfahrensablauf der Abgrenzung

Zur Abgrenzung eines Orts- bzw. Stadtkernbereiches beauftragt die Gemeinde ihren Ortsplaner oder ein Planungsbüro. Dieses erarbeitet aufgrund der im ROG festgehaltenen Kriterien und unter Anwendung des Leitfadens zur Orts- und Stadtkernabgrenzung (Land Salzburg 2004) ein Gutachten, das einen Entwurf und die Berechnungen sowie Argumente, die diesen untermauern sollen, beinhaltet. Dieses Gutachten wird der Landesregierung als Aufsichtsbehörde zur Vorbegutachtung vorgelegt. Diese wird in einer Stellungnahme durch eine:n Sachverständige:n entweder bestätigt oder es werden Vorschläge zu Änderungen der Abgrenzung gegeben. Besteht Klärungsbedarf, kann es zu einem Treffen kommen, in dem Argumente diskutiert werden, sodass ein Entwurf entsteht, der letztendlich bei der Einreichung als Antrag auf eine Teilabänderung des Flächenwidmungsplanes von der Aufsichtsbehörde bestätigt werden kann. (aus Interview Steinmann, Land Salzburg)

5.3. Durchführung der Abgrenzung

Im Salzburger Raumordnungsgesetz sind (§39 Abs. 1) Kriterien definiert, die ein Orts- und Stadtkernbereich erfüllen muss, um entsprechend gekennzeichnet werden zu können. Diese setzen eine „größtenteils zusammenhängende verdichtete Bebauungsstruktur mit einer Konzentration von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, öffentlichen Einrichtungen sowie Versammlungs- und Vergnügungsstätten in Verbindung mit Wohn- und Tourismusnutzungen“ voraus. Weiters müssen Stadt- und Ortskernbereiche „über eine gute Anbindung an das örtliche und überörtliche Verkehrswegenetz verfügen“.

Um die Vorgehensweise bei der Abgrenzung von Beginn an zu standardisieren, wurde im Jahr 2004 der Leitfaden zur Orts- und Stadtkernabgrenzung (Land Salzburg 2004) verfasst. Darin werden die Kriterien, die ein Orts- bzw. Stadtkern erfüllen muss, genauer definiert. Des Weiteren bildet er eine Anleitung für ein GIS-gestütztes Analyseverfahren, in dem Geodaten zu verschiedenen Themenbereichen, wie Bebauungsstruktur, Nutzungsstruktur und Verkehrsinfrastruktur miteinander verschnitten werden. Diese Berechnungen werden im raumplanerischen Gutachten zur Abgrenzung von der Aufsichtsbehörde vorausgesetzt. Dadurch bildet der Leitfaden eine wichtige Argumentationsgrundlage sowohl vonseiten der Gemeinden als auch für die Aufsichtsbehörde. (aus Interview Steinmann, Land Salzburg)

In den allgemeinen Anmerkungen im Leitfaden (vgl. Land Salzburg 2004, S.7) werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen aufgelistet und durch die Intentionen des Gesetzgebers sowie fachliche Anmerkungen erläutert. Weiters wird erklärt, welche Auswirkungen die damals neu

beschlossene Zielsetzung der Raumordnung „(...) vor allem durch Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne (...)“ (§2 Abs. 1 Z 12 Sbg ROG 1998 idF. LGBl. Nr. 13/2004) auf die bestehenden Strukturen hat. Es wird hervorgehoben, dass periphere, Kfz-orientierte Einzelhandels- und Dienstleistungsagglomerationen nicht diesem Ziel entsprechen, sondern mitverantwortlich sind für den Funktionsverlust der Orts- und Stadtkerne. Dies stellt eine klare Positionierung, nicht nur zur Stärkung der Zentren dar, sondern thematisiert erstmals Strukturen, die vermieden werden sollen. Auffallend ist außerdem, dass Orts- und Stadtkernbereiche von einem „gewachsenen Siedlungs- und Versorgungskern“ (Land Salzburg 2004, S. 7) ausgehen müssen. Diese Voraussetzung ist von enormer Bedeutung und stellt eine der wichtigsten Ergänzungen zu den gesetzlichen Kriterien dar.

Den ersten Schritt in der Erarbeitung von Ort- bzw. Stadtkernbereichen bildet die Abgrenzung des Untersuchungsraumes (vgl. Land Salzburg 2004, S. 9). Hier wird das zuvor beschriebene Kriterium weiter verschärft, indem vorausgesetzt wird, dass der „historische Ortsmittelpunkt bzw. (das) historisch gewachsene Ortszentrum“ (ebd.) als „traditionelles Geschäfts- und Handelszentrum“ (ebd.) den Ausgangspunkt der Abgrenzung bilden muss. Dazu sollen historische Luftbilder aus den 50er Jahren sowie von Befliegungen aus dem Jahr 1976 herangezogen werden. In einem weiteren Schritt sollen längerfristig gewachsene Siedlungsräume mit Versorgungsfunktionen, die meist rund um den historischen Ortsmittelpunkt entstanden sind, hinzugefügt werden. Diese Bereiche müssen dicht und zusammenhängend bebaut sein und in die Siedlungsstruktur integriert sein. Das heißt, dass alle Entwicklungsbereiche unmittelbar aneinander angrenzen müssen und funktional verknüpft sein müssen. Dazu muss eine fußläufige Erreichbarkeit der Teilbereiche untereinander gegeben sein, was bedeutet, dass nicht nur eine grundsätzliche Durchwegung, sondern auch kurze Distanzen gegeben sein müssen. Als letztes Kriterium gilt die verkehrliche Erreichbarkeit. Dies betrifft sowohl den MIV als auch eine entsprechende Versorgungsqualität mit Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, die ebenfalls in einer „fußläufig vertretbaren Distanz“ (ebd.) liegen müssen. Als letzter Punkt wird festgehalten, dass mehrere Bereiche innerhalb einer Gemeinde Untersuchungsräume bilden können und somit Gemeinden mehrere Orts- bzw. Stadtkernbereiche ausweisen können. (vgl. Land Salzburg 2004, S. 9)

Als zweiter Schritt wird eine Bestandsaufnahme von Geodaten durchgeführt, die in die drei Bereiche Bebauungsstruktur, Nutzungsstruktur und Verkehrserschließung gegliedert wird (vgl. Land Salzburg 2004, S. 9f). Die folgenden Aufzählungen beinhalten alle erfassten Geodaten und deren jeweilige Datenquellen:

Örtliche Raumplanung und Bebauungsstruktur:

- Verortung des historischen Ortsmittelpunktes: Eigene Erhebung, historische Orthofotos
- Flächenwidmungsplan: Salzburger Geographisches Informationssystem (SAGIS)
- Bebaute/unbebaute Parzellen: Digitale Katastralmappe (DKM), Orthofotos
- Gebäudebestand mit Geschoßanzahl: DKM, Orthofotos, Geschoßanzahl muss meistens noch erhoben werden
- Bebauungsdichte pro Grundstück (Maßzahl der Bebauungsdichte): Errechnet sich aus DKM und dem Gebäudebestand mit Geschoßanzahl

- Räumliche Trennelemente/Barrieren (topografische Barrieren, Verkehrsflächen mit Barrierewirkung, Wasserflächen, Gewerbegebiete, etc. dargestellt in einem Strukturplan): SAGIS, Orthofotos, ggf. eigene Erhebungen

Bauliche Nutzungsstruktur (Verortung anhand von Adresszuordnung zu den Hausgrenzen der DKM):

- Einzelhandelsbetriebe des täglichen Bedarfs bzw. Verbrauchermärkte: Gemeindedaten, Wirtschaftskammer, Herold, ggf. eigene Erhebungen
- Einzelhandelsbetriebe des gehobenen Bedarfs bzw. Fachmärkte: Gemeindedaten, Wirtschaftskammer, Herold, ggf. eigene Erhebungen
- Dienstleistungsbetriebe des täglichen Bedarfs und des gehobenen Bedarfs: Gemeindedaten, Wirtschaftskammer, Herold, ggf. eigene Erhebungen
- Gebäude der Hoheitsverwaltung und Gerichtsbarkeit: SAGIS
- Öffentliche Bauten (Bildungseinrichtungen, Museen, Sozialeinrichtungen, etc.): SAGIS, Gemeindedaten
- Gebäude zur Religionsausübung staatlich anerkannter Religionen: Gemeindedaten, ggf. eigene Erhebungen
- Sonstige Gebäude mit Öffentlichkeitscharakter: SAGIS, Gemeindedaten, eigene Erhebungen
- Gastronomiebetriebe: Gemeindedaten, Wirtschaftskammer, Herold, ggf. eigene Erhebungen
- Freizeiteinrichtungen: Gemeindedaten, Herold, ggf. eigene Erhebungen
- Veranstaltungssäle: SAGIS, Gemeindedaten, ggf. eigene Erhebungen
- Beherbergungsbetriebe: Gemeindedaten, Wirtschaftskammer, Herold, ggf. eigene Erhebungen
- Bauten mit Wohnnutzung: DKM, Gemeindedaten, ggf. eigene Erhebungen
- Verortung der Einwohner:innen auf Adressbasis (EW-Dichtekarte): anonymisierter Melderegister, DKM

In die Nutzungsstruktur werden bestimmte Betriebe und Einrichtungen, die nicht als zentrenrelevant gelten, nicht eingeschlossen. Dies betrifft beispielsweise:

- Ferienwohnungen, Privatzimmervermietung oder Apartments
- Vereine, ausgenommen Sportverbände mit eigenem Büro
- Gewerbliche Betriebe, wie Werkstätten, Handwerksbetriebe, Kfz-Händler, oder Bauunternehmen

Verkehrerschließung (Dargestellt in einer eigenen Karte):

- Hauptverkehrsstraßen- und Gemeindestraßennetz sowie Gehwege und Radwege: SAGIS, Gemeindedaten, ggf. eigene Erhebungen
- Ruhender Verkehr (öffentliche Parkplätze oder Parkgaragen mitsamt ihrer Stellplatzanzahl sowie Stellplätze im öffentlichen Raum): SAGIS, Gemeindedaten
- Parkzonen (Bewirtschaftete Zonen, Kurzparkzonen, etc.): Gemeindedaten
- ÖV-Haltestellen (mit Anzahl der Abfahrten, differenziert nach Haupt- und Nebenverkehrszeiten): SAGIS, Verkehrsauskunft Österreich (VAO)

- Fußläufiger Einzugsbereich der Haltestellen (Darstellung entlang fußläufig benützbarer Wege und Straßen; 300 m bei Bushaltestellen, 500 m bei Bahnhöfen/-haltestellen): SAGIS, Gemeindedaten, ggf. eigene Erhebungen
- Citybuslinien, Rufbusse, Sammeltaxis, etc.: VAO, Gemeindedaten
- Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche: SAGIS, Gemeindedaten, ggf. eigene Erhebungen

Viele der aufgezählten Daten sind in SAGIS abrufbar (z.B. Flächenwidmung, DKM, Verkehrsnetz, öffentliche Einrichtungen, historische Orthofotos) oder werden dem jeweiligen Planungsbüro vom Land (z.B. anonymisierter Melderegister) oder der Gemeinde (z.B. zusätzliche Daten zur Bebauungsstruktur und zum ruhenden Verkehr) zur Verfügung gestellt. Des Weiteren verfügen Ortsplaner häufig über gemeindespezifische Daten. Für die aufgelisteten gewerblichen Betriebe müssen jedoch entweder Erhebungen durchgeführt oder zusätzliche Datensätze z.B. von der Wirtschaftskammer oder Herold herangezogen werden. (aus Interview Steinmann, Land Salzburg)

Ein Großteil der Geodatenparameter wird in einem rasterbasierten GIS-Analyseverfahren verarbeitet, woraus 4 bis 5 Kartendarstellungen der Teilanalysen entstehen, die letztendlich aggregiert werden. Die Teilanalysen betreffen die Bebauungsdichte, Konzentration der erhobenen Einrichtungen (Einzelhandel, Dienstleistungen, öffentliche Einrichtungen, Gastronomie und Fremdenverkehr), Branchendurchmischung der erhobenen Einrichtungen, Beschäftigungsdichte (ist optional) und die Einwohnerdichte. Im Leitfaden befindet sich eine Anleitung zur Vorgehensweise im Programm ArcMap mit der Extension Spatial Analyst. Außerdem werden die Berechnungen beispielhaft für die Gemeinde Oberndorf durchgeführt und die Teilergebnisse sowie das aggregierte Ergebnis gezeigt. (vgl. Land Salzburg 2004, S. 17-22)

In der Teilanalyse zur Bebauungsdichte (siehe Abbildung 9) wird für jede 10 x 10 m große Rasterzelle eine Nachbarschaftsanalyse durchgeführt. Dabei wird für jede Rasterzelle die durchschnittliche Bebauungsdichte aller Rasterzellen in einem Radius von 75 m berechnet. Die resultierende Bebauungsdichte wird – wie in allen anderen Teilanalysen auch – in fünf Abstufungen gegliedert, die im Anhang des Leitfadens definiert sind (siehe Tabelle 2). (vgl. Land Salzburg 2004, S.12)

Dichtestufen je Rasterzelle (10 x 10m)	P 1 (Bebauungsdichte) R = 75m (17.674m ²)	P 2a (Konzentration) R = 150m (70.695m ²)	P 2b (Durchmischung) R = 150m (70.695m ²)	P 2c (Beschäftigte) R = 75m (17.674m ²)	P 3 (Einwohner) R = 75m (17.674m ²)
		pro ha		pro ha	pro ha
keine	0,0 – 0,2	0 – 2 Einrichtungen	0 – 1 Nutzungen	0 – 3	0 – 20
gering	0,2 – 0,4	2 – 4 Einrichtungen	2 – 3 Nutzungen	3 – 6	20 – 60
mittel	0,4 – 0,6	4 – 8 Einrichtungen	4 Nutzungen	6 – 9	60 – 100
hoch	0,6 – 0,8	8 – 16 Einrichtungen	5 Nutzungen	9 – 12	100 – 140
sehr hoch	> 0,8	> 16 Einrichtungen	6 Nutzungen	> 12	> 140

Tabelle 2: Bewertungsklassen der Teilanalysen (Land Salzburg 2004, S. 14)



Abbildung 9: Teilanalyse Bebauungsdichte am Beispiel der Stadtgemeinde Oberndorf (Land Salzburg 2004, S. 17)

Die zweite Teilanalyse über die räumliche Konzentration der erhobenen Einrichtungen (siehe Abbildung 10) wird mit einer Nachbarschaftsanalyse mit einem Radius von 150 m durchgeführt. Der Wert der Zelle bildet sich aus der Anzahl der gefunden Betriebe, dividiert durch die Fläche des Suchradius in Hektar (70,7 ha). (vgl. Land Salzburg 2004, S. 13)



Abbildung 10: Teilanalyse Dichte der Einrichtungen am Beispiel der Stadtgemeinde Oberndorf (Land Salzburg 2004, S. 18)



Abbildung 11: Teilanalyse Branchendurchmischung am Beispiel der Stadtgemeinde Oberndorf (Land Salzburg 2004, S. 19)

In der dritten Teilanalyse (siehe Abbildung 11) werden die Nutzungen in fünf Branchen gegliedert (Einzelhandel, Dienstleistungen, öffentliche Einrichtungen, Gastronomie, Fremdenverkehr). In einer Nachbarschaftsanalyse wird die Anzahl der unterschiedlichen vorhandenen Branchen im Umkreis von 150 m ermittelt. (ebd.)

Die vierte Teilanalyse betrifft die Beschäftigungsdichte. Dabei wird die Anzahl der Beschäftigten in Betrieben im Umkreis von 75 m jeder Rasterzelle ermittelt und durch die Fläche des Suchradius in Hektar (17,7 ha) dividiert. Diese Analyse ist optional und wird nur bei entsprechender Datenverfügbarkeit empfohlen. (ebd.) Sie wurde im Beispiel der Gemeinde Oberndorf nicht durchgeführt.

Die letzte Teilanalyse stellt die Einwohnerdichte dar (siehe Abbildung 12). Die Daten aus dem anonymisierten Melderegister (Anzahl der gemeldeten Hauptwohnsitze an jeder Adresse) werden verwendet, um in einer Nachbarschaftsanalyse für jede 10 x 10 m Rasterzelle die Einwohnerzahl im Umkreis von 75 m zu ermitteln. Die Anzahl der Einwohner wird auch hier durch die Fläche des Suchradius in Hektar (17,7 ha) dividiert. (ebd.)

Die Aggregation der Teilergebnisse (siehe Abbildung 13, S. 48) erfolgt mittels einer Gewichtung (siehe Tabelle 3). Das bedeutet für jede 10 x 10 m große Rasterzelle wird eine gewichtete Aggregation der Ergebniskategorien („gering“ bis „sehr hoch“) berechnet. Indem die Kategorie „keine“ (siehe Tabelle 2) nicht berücksichtigt wird, wird sichergestellt, dass jede Teilanalyse zumindest einen geringen Wert aufweisen muss, um berücksichtigt zu werden. (ebd.)



Abbildung 12: Teilanalyse Einwohnerdichte am Beispiel der Stadtgemeinde Oberndorf (Land Salzburg 2004, S. 20)

Die Bereiche mit einer hohen und sehr hohen Dichte (und je nach grundsätzlicher Struktur auch Bereiche mit einer mittleren Dichte) bilden die Grundlage für die parzellenscharfe Abgrenzung des Orts- bzw. Stadtkernbereiches. (vgl. Land Salzburg 2004, S. 13; Interview Steinmann, Land Salzburg) Im nächsten Schritt werden die erhobenen Daten, die nicht Teil der GIS-Analyse waren, berücksichtigt. Dies betrifft vor allem die Analyse der Bebauungsstruktur nach lokalen Gegebenheiten des Orts- und Landschaftsbildes sowie die Bebauungstypologie. Dieser Teil der Analyse wird im Leitfaden als „wesentlichstes Kriterium für die Abgrenzung“ (Land Salzburg 2004, S. 11) bezeichnet. Als weiteres Kriterium wird der Strukturplan der räumlichen Barrieren und die Verkehrserschließung berücksichtigt. Sind räumliche Barrieren vorhanden, kann es dazu kommen, dass Flächen, die in der GIS-Analyse dem Orts- oder Stadtkernbereich zugeschrieben würden, nicht

Parameter	in %	
P 1 - Bebauungsdichte	35	
P 2 - Einrichtungen	40	
P 2a - Konzentration	36	50
P 2b - Durchmischung	33	50
P 2c - Beschäftigte	31	
P 3 - Wohnnutzung	25	

Tabelle 3: Gewichtung der Teilanalysen in der Aggregation (Land Salzburg 2004, S. 13)

in einen Orts-/Stadtkernbereich miteinbezogen werden sollen. In einem letzten Schritt können strategische Überlegungen über Entwicklungspotenziale einfließen und somit auch unbebaute Flächen (z.B. Baulücken; allerdings keine größeren Grünflächen) im Orts- bzw. Stadtkernbereich liegen. Diese müssen allerdings innerhalb des Siedlungsgefüges liegen (vgl. Land Salzburg 2004, S. 11 sowie aus Interview Steinmann, Land Salzburg). Dabei werden letztendlich auch fachlich begründete Argumente berücksichtigt, die im Diskurs zwischen der Gemeinde (Bürgermeister:in, Gemeinderät:innen, Bauamtsleiter:in), dem beauftragten Planungsbüro, gegebenenfalls einer beratenden Einrichtung und

Sachverständigen des Landes aufkommen (aus Interviews Steinmann, Land Salzburg und Krasser, SIR). Der Entwurf des parzellenscharf abgegrenzten Orts- oder Stadtkernbereiches muss außerdem mit sämtlichen bestehenden Konzepten abgeglichen werden, wie z.B. dem Räumlichen Entwicklungskonzept (REK) und gegebenenfalls einem Ortsbild-, Freiraum- oder Verkehrskonzept, um Zielkonflikte zu vermeiden. (vgl. Land Salzburg 2004, S.11).

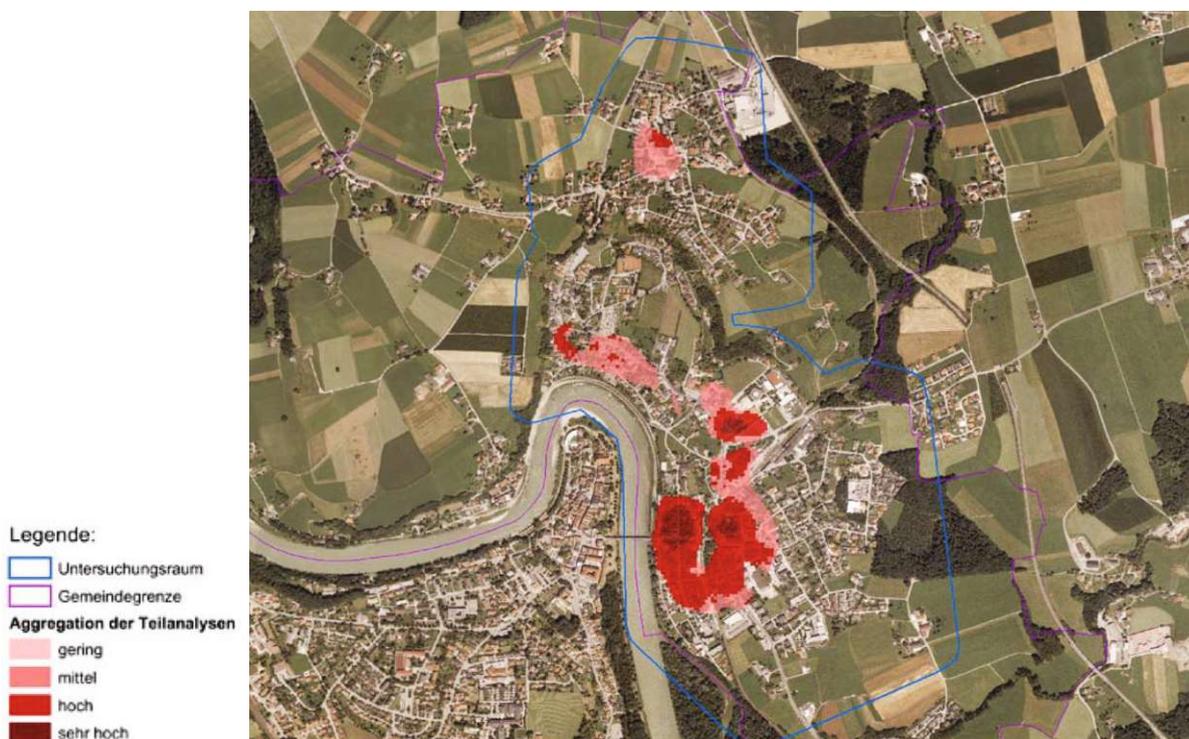


Abbildung 13: Aggregation der Teilanalysen am Beispiel der Stadtgemeinde Oberndorf (Land Salzburg 2004, S. 22)

5.4. Planungsaufwand

Von Seiten der Gemeinden ist der personelle Aufwand zur Abgrenzung ihres Orts- bzw. Stadtkernbereiches überschaubar, da das Verfassen des raumplanerischen Gutachtens an Planer:innen abgegeben wird. Die einzige Ausnahme ist die Stadt Salzburg, die ihre Raumplanungsabteilung damit beauftragt (aus Interview Steinmann, Land Salzburg). Der finanzielle Aufwand beläuft sich somit auf die Planungskosten, die je nach Umfang und Komplexität des Planungsgebietes sowie je nach Planungsbüro unterschiedlich hoch ausfallen können. Laut Schätzungen liegen die Kosten meist in einer Spanne zwischen 5.000 und 10.000 Euro. (aus Interviews Steinmann, Land Salzburg sowie Krasser, SIR) Da die Abgrenzung meist erst dann vorgenommen wird, wenn ein Unternehmen einen Handelsgroßbetrieb ansiedeln will – was einen großen Anreiz für eine Gemeinde darstellt – sind die Kosten in dieser Situation in einer für die Gemeinde vernachlässigbaren Größenordnung. Fehlt dieser Anreiz, werden die Kosten als Hürde gesehen, die ausreicht, dass Gemeinden von einer Abgrenzung absehen. (aus Interview Krasser, SIR)

Da ein Großteil der Abgrenzung GIS-gestützt durch ein einheitliches Verfahren stattfindet, gestaltet sich die technische Abwicklung wenig aufwändig. Der Großteil der verwendeten Daten ist für Planungsbüros schnell abrufbar und von einer für den Zweck ausreichenden Güte. Für Daten zur

Nutzungsstruktur sind jedoch oft Erhebungen vor Ort notwendig, die erheblichen Aufwand mit sich bringen können. Die vorhandenen Datensätze (z.B. von Wirtschaftskammer und Herold) müssen außerdem einerseits miteinander abgeglichen werden, andererseits müssen diese Datensätze überarbeitet werden, da die Branchenzuordnung teilweise keine Aussage über die Relevanz bzw. Wirkung eines Betriebs auf seine jeweilige Umgebung zulässt. Ansonsten kann es beispielsweise dazu kommen, dass größeren Gesundheitseinrichtungen, wie z.B. Zusammenschlüssen mehrerer Arztpraxen, die gleiche Relevanz zukommen würde, wie einer Hauspraxis. In der Interpretation solcher Einrichtungen ist somit auch ein gewisser Spielraum gegeben. Ein Nebeneffekt davon ist, dass eine Verzerrung der Sachlage – gewollt genauso wie ungewollt – einfach ist und oftmals in der Prüfung schwer erkennbar ist. (aus Interview Steinmann, Land Salzburg)

5.5. Rechtskraft

Rechtskraft erlangen Ortskernabgrenzungen derzeit fast ausschließlich bezüglich der Erteilung von Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe, welche bis heute das wichtigste Instrument zur überörtlichen Standortlenkung von Handelsgroßbetrieben bilden. Dies wurde u.a. 2007 vom Bundesrechnungshof bestätigt. (vgl. Scherrer 2018, S. 847) Jedoch ist festzuhalten, dass das Instrument seine Wirkung nur „bei konsequenter Handhabung“ (Scherrer 2018, S. 847 nach Rechnungshof Österreich 2007, S. 65) entfalten kann. Wie in Abbildung 14 ersichtlich ist, nimmt die Zahl der erteilten Standortverordnungen ab. Dies lässt sich einerseits mit der verstärkt restriktiven Vorgehensweise der Landesregierung (vgl. Standard 2015) sowie mit einer allmählichen Sättigung des Angebots begründen.

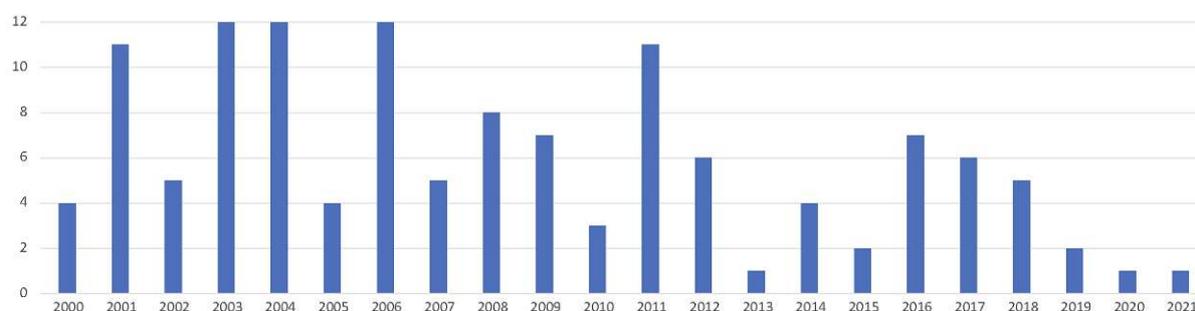


Abbildung 14: Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe pro Jahr (2000-2021) (eigene Darstellung; Daten: SAGIS 2023)

Die Herabsetzung der Schwellenwerte im Laufe der Zeit – während der gleichzeitigen Erhöhung der durchschnittlichen Verkaufsfläche pro Betrieb – hat die Rechtskraft gesteigert, jedoch ist zu erkennen, dass Einzelhandelsagglomerationen, die für den MIV ausgelegt sind, weiterhin ausgebaut wurden, obwohl dies aus fachlicher Sicht einen Fehler darstellt. Dies unterstreicht die bereits erwähnte Relevanz der Raumordnungsziele, die als Grundlage für derartige Planungsentscheidungen herangezogen werden. Dass der Interpretationsspielraum als zu groß angesehen werden kann, lässt sich am Beispiel der Diskussion über den Europark-Ausbau beobachten, bei der eine einzelne Planungsentscheidung für Konflikte sorgt, die juristische Folgen für Politiker:innen haben könnten. Wäre eine deutlichere Zielsetzung im Raumordnungsgesetz verankert, würde eine bessere Argumentationsgrundlage für die Entscheidungsfindung vorliegen.

In den letzten Jahren haben die Orts- und Stadtkernbereiche zusätzlich an Bedeutung gewonnen, da sie mit der Förderung zur Mobilisierung von Liegenschaften (siehe Kapitel 6.2) sowie mit Förderungen im Rahmen des GAP-Strategieplans (siehe Kapitel 3.5) verbunden wurden. Da die erstere Förderung bislang noch nicht erfolgreich angewendet werden konnte und die Förderung im GAP-Strategieplan derzeit erst anläuft, wurde die Rechtskraft nicht maßgeblich erweitert.

5.6. Orts- und Stadtkernbereiche im Zielkonflikt

Die Zusammenfassung und das Vorwort des Leitfadens zur Orts- und Stadtkernabgrenzung (verfasst vom ehemaligen Landesrat für Raumplanung, Sepp Eisl), die zur Einführung des Instruments im Jahr 2004 formuliert wurden, vermitteln ein interdisziplinäres Verständnis der Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen und stellen Orts- und Stadtkernbereiche als themenübergreifendes Instrument dar. (vgl. Land Salzburg 2004, S. 3f) Es wird nicht nur als Steuerungsmöglichkeit für die Ansiedlung von Handelsbetrieben beschrieben, sondern inkludiert auch Themen, wie „Wohnen, (...) Dienstleistung(en), öffentliche (...) Einrichtungen, Kultur, Tourismus und Gastronomie“ (Land Salzburg 2004, S. 3). Diese integrierte Betrachtungsweise entspricht bis heute dem fachlichen Ansatz der Raumplanung. Demnach erscheint es paradox, dass bis 2015 nur ein rechtliches Steuerungsinstrument – das Wegfallen der Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe – an die Orts- und Stadtkernbereiche geknüpft wurde und somit eine Chance ausgelassen wurde, integrierte Ansätze im Instrumentarium hoheitlicher Planung einzubauen.

Dass Orts- und Stadtkernbereiche bislang nicht mit anderen planerischen Instrumenten verbunden wurden, hat in der Folge bewirkt, dass Gemeinden meist nur im Anlassfall – wenn sich ein Handelsgroßbetrieb ansiedeln will bzw. ein Handelsbetrieb ausgebaut werden soll, sodass er über den Schwellenwert für Handelsgroßbetriebe gelangen würde – die Abgrenzung eines Orts- bzw. Stadtkernbereichs vornehmen (aus Interviews Steinmann, Land Salzburg sowie Krasser, SIR). Deshalb wurden bis heute nur in 30 der 119 Gemeinden im Land Salzburg Orts- bzw. Stadtkernbereiche gekennzeichnet (vgl. SAGIS 2022; Salzbugwiki 2022).

Handelsgroßbetriebe bieten sowohl einen fiskalischen Anreiz für Gemeinden, da sie höhere Steuereinnahmen (wie z.B. durch die Kommunalsteuer) generieren, als auch einen Anreiz als Entwicklungsmotoren, da sie die zentralörtlichen Funktionen einer Gemeinde unterstreichen und sie somit im Wettbewerb mit umliegenden Gemeinden konkurrenzfähiger machen. Dies sind Argumente, die häufig gegenüber dem Ziel der Stärkung des Orts- bzw. Stadtkerns priorisiert werden. Das kann dazu führen, dass Gemeinden Grundstücke für potenzielle Handelsgroßbetriebe in den Orts- oder Stadtkernbereich aufnehmen wollen, selbst wenn das besagte Grundstück die Kriterien dazu nicht erfüllt. (aus Interviews Steinmann, Land Salzburg sowie Krasser, SIR)

Durch diese Vorgehensweise können allerdings kontraproduktive Effekte auf den restlichen Orts- bzw. Stadtkern entstehen. Das bedeutet, dass bei einer nicht sachgemäßen Abgrenzung Orts- und Stadtkernbereiche als Instrument zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne deren Funktionsverlust sogar beschleunigen können. Dass dies in einigen Gemeinden der Fall ist (siehe Beispielgemeinden St. Michael im Lungau und Eugendorf in Kapitel 8.2 und 8.3) stellt somit einen der größten Kritikpunkte an der derzeitigen Anwendung des Instrumentariums dar.

6. Ergänzende orts- und stadtkernrelevante Bestimmungen

6.1. Pilotprojekte zu Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten

Im Jahr 2015 wurden in den drei Pilotgemeinden Neumarkt am Wallersee, Radstadt und Köstendorf Projekte zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne gestartet. Dazu wurde eine Sonderförderung von der Landesregierung eingerichtet, die Gemeinden finanziell dabei unterstützt, Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen. (vgl. Salzburger Nachrichten 2015) Die Förderung gilt als Fortsetzung der Dorferneuerung in Salzburg, die in den 90er Jahren entstanden ist. Wie auch schon in den Projekten zur Dorferneuerung wurden die drei Pilotprojekte zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne vom Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR) koordiniert. Für die Gemeinden wurden Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK) nach dem Vorbild der Städtebauförderung in Deutschland ausgearbeitet, nachdem dieser Konzepttyp erstmals in einem Projekt der Dorferneuerung in Saalfelden angewendet wurde. In den letzten Jahren wurden zusätzlich die Gemeinden Werfen, St. Michael im Lungau, Obertrum und Zell am See ins Programm aufgenommen. (aus Interview Krasser, SIR)

In den Konzepten spielen Orts- und Stadtkernbereiche, sofern die Gemeinden solche ausgewiesen haben, eine zentrale Rolle. Da sie meist im Anlassfall gekennzeichnet wurden, um ein Verfahren zu einer Standortverordnung für Handelsgroßbetriebe zu vermeiden, wurde bei ihrer Erstellung vorwiegend auf das Thema Handel fokussiert. Die Erarbeitung eines ISEKs forciert jedoch eine ganzheitliche themenübergreifende Betrachtungsweise, wonach in den Gemeinden St. Michael im Lungau und Neumarkt am Wallersee erkannt wurde, dass die bestehenden Orts- bzw. Stadtkernabgrenzungen teilweise kontraproduktive Effekte auf die Entwicklung in den Zentren hatten. In beiden Gemeinden wurde im Zuge des ISEKs beschlossen, die Bereiche zu verkleinern. In St. Michael wurde dies auch bereits vollzogen (siehe Kapitel 8.2.4). (aus Interview Krasser, SIR; Stadtgemeinde Neumarkt am Wallersee 2019, S. 23; Marktgemeinde St. Michael im Lungau 2022)

6.2. Wohnbauförderung: Förderung zur Mobilisierung von Grundstücken

Gemeinsam mit den Pilotprojekten zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne wurde eine Landesförderung zur Mobilisierung von Grundstücken eingerichtet. Diese sieht vor, dass Gemeinden bzw. „juristische Personen, an denen das Land zu 100 % beteiligt ist“ (§4 WFV 2015 idF. LGBl Nr 29/2015), Darlehen aufnehmen können, um Grundstücke zur Baulandsicherung anzukaufen oder geförderte Mietwohnungen zu errichten. Zunächst bestand kein Konnex zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne, jedoch wurde dieser bereits ein Jahr später hergestellt, indem „die zukünftige Nutzung der Liegenschaft der Stadt- oder Ortskernstärkung dien(en)“ (§4 WFV 2015 idF. LGBl Nr 73/2016) muss und „der Ankauf auf Grundlage eines für die Stadt- oder Ortsentwicklung ausgearbeiteten Gesamtprojektes erfolgt“ (ebd.). Außerdem wurde die Förderung von einem Darlehen zu einem nicht rückzahlbaren Zuschuss von bis zu „30 % des Grundkostenanteils der Kaufliegenschaft“ (ebd.) abgeändert.

Im Jahr 2018 wurden im Zuge einer Staffelung der Zuschüsse je nach Finanzkraft der Gemeinden zusätzliche Kriterien für Zuschläge formuliert (vgl. §4 WFV 2015 idF LGBl Nr 106/2018). Dabei wurde

das „Vorliegen einer Ortskernabgrenzung“ (ebd.) als Kriterium für einen Zuschlag aufgenommen. Die Formulierung verursachte mancherorts Verwirrung, da nicht klar war, ob lediglich das „Vorliegen einer Ortskernabgrenzung“ in einer Gemeinde notwendig war, oder ob das jeweilige Grundstück auch innerhalb der Abgrenzung liegen musste. Die Verordnung wurde nach der Intention des Gesetzgebers allerdings nach letzteren Gesichtspunkten angewendet. Seit Sommer 2021 ist die Förderung nicht mehr eigenständig unter dem Namen „Mobilisierung von Grundstücken“ bekannt, sondern wurde in das allgemeine System der Zuschüsse als nicht rückzahlbarer Zuschlag in der Wohnbauförderungsverordnung eingebaut. Die Kriterien bezüglich der Ortskernstärkung und -abgrenzung wurden jedoch beibehalten (vgl. § 17 Abs. 4 WFV 2015 idF. LGBl Nr 66/2021).

Die Förderung stellt seit der Einführung des Instruments erstmals einen zusätzlichen Anreiz für die Festlegung von Orts- und Stadtkernbereichen dar. Trotzdem kam es bislang nicht zu zusätzlichen Kennzeichnungen, was sich allerdings mit dem generellen Misserfolg der Förderung begründen lässt. Obwohl rund 50 % der Gemeinden Interesse an der Förderung bekundeten (SIR 2019, S. 22), wurde bis dato keine Förderung eines Ankaufs erfolgreich abgewickelt (vgl. Standard 2023 sowie Interview Krasser, SIR sowie Steinmann, Land Salzburg). Allerdings gibt es derzeit laufende Projekte, die sich für eine Förderung qualifizieren könnten, aber noch keine Förderung beantragt wurde, da dies erst mit der Fertigstellung erfolgen kann. Diese Vorgehensweise trat mit der Eingliederung der Förderung in die Wohnbauförderung in Kraft. (aus Interview Krasser)

Dass die Förderung bislang noch wenig in Anspruch genommen wurde, hat mehrere Gründe:

Einerseits wurde die Förderung von den Gemeinden nicht ausreichend angenommen, da sie zu wenig beworben und ihr Zweck nicht ausreichend kommuniziert wurde. Somit war sie vielen Gemeinden entweder nicht bekannt, oder es war nicht klar, nach welchen Kriterien eine Förderung erfolgen könnte. (aus Interviews Krasser, SIR sowie Steinmann, Land Salzburg)

Ein weiterer Grund sind Kriterien, wie die Kennzeichnung von Orts- oder Stadtkernbereichen. Diese können eine Hürde darstellen, denn derzeit haben lediglich 30 Gemeinden Orts- oder Stadtkernbereiche festgelegt (vgl. SAGIS 2022), da in der Vergangenheit das Wegfallen der Standortverordnung der einzige Anreiz für eine Kennzeichnung war und sie deshalb nur im Anlassfall stattfand (aus Interview Steinmann, Land Salzburg). In zumindest einer Gemeinde ist nun eine Abänderung der bestehenden Ortskernabgrenzung in Diskussion, um von der Förderung Gebrauch machen zu können (aus Interview Krasser, SIR).

Weiters wurde im Rahmen der Wohnbauforschung des Landes (vgl. SIR 2019, S.22) ermittelt, dass die Förderung zur Mobilisierung von Grundstücken in mindestens einem Fall an der langen Dauer der Entscheidungsfindung beim Land Salzburg gescheitert ist, eine Kaufentscheidung hätte allerdings rasch getroffen werden müssen.

Letztendlich kam es bei einer Reihe von geplanten Ankäufen zu Hindernissen, die auf lokale Umstände und die jeweilige Akteurslandschaft zurückzuführen sind. Beispielsweise haben in einigen Fällen private Investor:innen höhere Summen geboten, als Gemeinden bereit waren zu zahlen. Ebenso erwarteten Eigentümer:innen, dass sie höhere Grundstückspreise verlangen könnten, sobald bekannt wurde, dass der Ankauf gefördert würde. Diesem Treiben von Preisen wird allerdings vom Gesetzgeber vorgebeugt, indem in Gutachten der Verkehrswert des Grundstücks von

zertifizierten Immobiliensachverständigen ermittelt werden muss. (aus Interview Krasser, SIR) Die Zuschläge werden anteilmäßig am Kaufpreis bzw. – falls dieser den Verkehrswert überschreitet – am Verkehrswert ausgerichtet (vgl. § 17 Abs. 4 Z2 WFV 2015). Ein weiterer Grund, warum ein Ankauf nicht erfolgen konnte, betrifft Liegenschaften wie z.B. parifizierte Gebäude, da alle Eigentümer:innen einem Verkauf zustimmen müssen, was die Chancen auf eine Einigung bedeutend reduzieren kann. Planungen zu zumindest einem Objekt liegen aus diesem Grund auf Eis. (aus Interview Krasser, SIR)

Mit der Aufnahme der Förderung in die Wohnbauförderung im Jahr 2021 änderten sich die Voraussetzungen zum Bezug der Fördergelder insofern, dass eine Antragstellung erst bei Projektabschluss erfolgen kann. (aus Interview Krasser, SIR) Ob mit dieser Vorgehensweise Verbesserungen erzielt werden können, ist zur Zeit noch nicht absehbar. Einerseits muss so der Ankauf selbst vorfinanziert werden und die Zusicherung der Förderung im Nachhinein ist nicht gegeben. Andererseits können so Gemeinden bzw. Bauherren flexibler agieren, da sie u.a. eine Entscheidungsfindung auf Landesebene nicht abwarten müssen.

6.3. Wohnbauförderung allgemein

Die Verknüpfung von Raumordnung und Wohnbauförderung stellt ein lang verfolgtes Ziel in Politik und Planung dar. Mit den ÖROK-Empfehlungen zur Unterstützung von leistbarem Wohnen durch die Raumordnung wurden Empfehlungen formuliert, die dies erreichen sollten. Empfehlungen, wie etwa Widmungen für förderbaren Wohnbau und Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau sowie aktive Bodenpolitik (vgl. ÖROK 2014, S. 6f) wurden in die Salzburger Wohnbauförderung eingegliedert. Mit einer Fördersumme von 178 Millionen Euro für das Jahr 2023 (vgl. Standard 2023) verfügt die Wohnbauförderung in Salzburg über erhebliches Potenzial, eine räumliche Steuerungswirkung zu erzielen. Eine Analyse der Steuerungswirkung der derzeitigen Bestimmungen, mit einem Überblick über wohnbauförderungsrelevante Bestimmungen in der Raumordnung sowie raumordnungsrelevante Bestimmungen in der Wohnbauförderung wurde bereits im Rahmen einer Diplomarbeit von Kammerhofer 2022 durchgeführt. Die Ausführungen in diesem Kapitel gehen daher nur auf die wichtigsten sowie für die Stärkung von Orts- und Stadtkernen relevanten Bestimmungen ein.

Die Baulandwidmung „Förderbarer Wohnbau“ (§ 30 Abs. 1 Z. 2a Sbg ROG 2009) sowie die Kennzeichnungen „Flächen für förderbare Mietwohnbauten oder Wohnheime mit Handelsnutzungen“ (§ 39a) und „Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau“ (§ 42) schaffen über die Flächenwidmungsplanung eine Basis dafür, Flächen für den förderbaren Wohnbau freizuhalten. Voraussetzung für allfällige Festlegungen ist die Lage in einem Hauptsiedlungsbereich. Weiters muss ein Bedarf für Wohnungen in einem Planungszeitraum von 10 Jahren und eine Vorgabe zu einer minimalen Geschoßflächenzahl (GFZ) von 0,7 in der Stadt Salzburg und 0,6 in den restlichen Gemeinden bestehen. (Anmerkung: Die GFZ ist das Maß der baulichen Nutzung: Verhältnis der Summe aller Geschoßflächen zur Grundstücksfläche) (vgl. §§ 30, 39a sowie 42 Sbg ROG 2009) Weitere Standortvorgaben werden nicht getroffen. Im Landesentwicklungsprogramm 2022 sind Vorgaben enthalten, nach denen Gemeinden für unbebaute Flächen größer als 2.000 m² im Rahmen der Erstellung oder Änderung eines REKS

überprüfen müssen, ob diese sich für den geförderten Wohnbau eignen. Eine mangelnde Eignung muss begründet werden. (vgl. Land Salzburg 2022a, S. 27)

Eine räumliche Steuerungswirkung der Wohnbauförderung findet weiters über die Standortqualitäten in den Wohnbauförderungsbestimmungen statt. Dabei werden Zuschlagspunkte für gewisse Kriterien vergeben. Diese umfassen u.a. die Anbindung an den öffentlichen Verkehr, die Nähe zu einem Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb sowie die Nähe zu einer Schule, Kinderbetreuungseinrichtung, Arztpraxis oder Apotheke. (vgl. Abs. 2-3 Anlage B WBV und Kammerhofer 2022, S. 80) Orts- und Stadtkernbereiche werden nicht als Grund für Zuschläge vorgesehen.

In einer Analyse der räumlichen Steuerungswirkung der Wohnbauförderung wurde ersichtlich, dass aufgrund der Zuschläge für Standortqualitäten nur marginale Lenkungseffekte entstehen. 90 % der geförderten Wohnbauten erfüllen ohnehin alle räumlichen Kriterien. Außerdem haben die Zuschläge nur maximal einen Anteil von 3 % an der Gesamtfördersumme eines Objektes. (vgl. Kammerhofer 2022, S. 134f) Problematisch ist auch der Rückgang der Sanierungsförderung (ebd.), die für Orts- und Stadtkerne besondere Relevanz hat. Diese Unzulänglichkeiten werden aktuell in der Landespolitik diskutiert und es besteht der allgemeine Wille zu einer Neuaufstellung der Wohnbauförderung. Als Ziele dafür gelten – neben einer Maximierung errichteter geförderter Wohnungen – die engere Vernetzung von Wohnbauförderung und Raumordnung insbesondere zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne. (vgl. Standard 2023)

6.4. Bebauungsplanung

In der Bebauungsplanung finden Orts- und Stadtkernbereiche bislang keine Anwendung, jedoch sind im Raumordnungsgesetz Bestimmungen vorgesehen, die die Rolle von Orts- und Stadtzentren hervorheben. Dies beginnt bei der Verpflichtung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes der Grundstufe, die für Bereiche gegeben ist, die „eine städtebauliche Ordnung einschließlich der Freiflächengestaltung erfordern“ (§ 50 Abs. 1 ROG 2009). Weiters kann ein Bebauungsplan durch eine Aufbaustufe ergänzt werden „in Bereichen, in denen es auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse im Hinblick auf die Erhaltung oder Gestaltung des Orts-, Stadt- oder Landschaftsbildes oder sonst im Interesse einer zweckmäßigen Bebauung erforderlich ist“ (§ 50 Abs. 3 Z. 1 ROG 2009). Diese Bestimmungen treffen insbesondere auf Orts- und Stadtkerne zu.

Grundsätzlich sind mit Bebauungsplänen der Aufbaustufe umfassende Möglichkeiten für Gemeinden gegeben, die städtebauliche Entwicklung von Orts- und Stadtkernen zu steuern. Es können zusätzlich zur Situierung und Kubatur von Gebäuden auch architektonische Vorgaben und Bestimmungen zur Gestaltung und Nutzung von Freiflächen festgelegt werden. Weiters können konkrete verkehrsplanerische Vorgaben erteilt werden, wie die Aufschließung des Bauplatzes, Lage und Zahl der Stellplätze für Kraftfahrzeuge (insbesondere Tiefgaragen) sowie Fahrradstellplätze. (§ 53 ROG 2009)

Eine wirkungsvolle Steuerungsmöglichkeit ist die Möglichkeit zur Anordnung oder Beschränkung bestimmter Nutzungen von Gebäuden, wenn dadurch eine ausgewogene Vielfalt an urbanen

Funktionen erhalten oder wiederhergestellt werden soll. Dies betrifft insbesondere die Wohnnutzung von Gebäuden in Orts- und Stadtkernen. (§ 60 ROG 2009)

In Bebauungsplänen der Aufbaustufe können außerdem Erhaltungsgebote für Gebäude festgelegt werden, die eine besondere Bedeutung für das Orts- oder Stadtbild bzw. für das bauliche Gefüge haben. Dies ist eine zusätzliche Maßnahme für Gebiete außerhalb von Schutzgebieten nach dem Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 oder nach dem Salzburger Ortsbildschutzgesetz liegen, für die striktere Regelungen gelten. Erhaltungsgebote können erlassen werden, wenn sie wirtschaftlich vertretbar erscheinen, wenn keine Einsturzgefahr gegeben ist und allfällige Baufälligkeiten behoben werden können. (§ 59 ROG 2009)

6.5. Ortsbildschutz

Für Gebiete, die über ein erhaltenswürdiges Ortsbild verfügen, können Gemeinden ein Ortsbildschutzgebiet gemäß dem Salzburger Ortsbildschutzgesetz (OSchG) veranlassen. Daran gebundene Regelungen umfassen beispielsweise (vgl. § 11-13 Sbg OSchG):

- Erhaltung der Gebäude in ihrer äußeren Gestalt: Dies umfasst auch Aspekte der Gestaltung des Gebäudeinneren, wenn diese sich auf die äußere Gestalt auswirken.
- Zusätzliche Bewilligungspflichten bei Instandsetzungsmaßnahmen, die das äußere Erscheinungsbild betreffen, sowie bei der Errichtung von Kleinbauten wie z.B. Kioske, Flugdächer, Gerätehütten etc.
- Neubauten müssen sich in das charakteristische Gefüge harmonisch einfügen.
- Die (Um-)Gestaltung öffentlicher Räume darf das Ortsbild nicht beeinträchtigen.

Zur Beratung der Baubehörde im Vollzug der Bestimmungen sind bei den Bezirksverwaltungsbehörden Sachverständigenkommissionen eingerichtet. Diese bestehen aus fünf Mitgliedern, die sich aus bautechnischen Fachleuten sowie einer Person als Vertretung des Bundesdenkmalamtes zusammensetzen. (§ 18 OSchG) Zu den Aufgaben des Gremiums gehören die Erstellung von Gutachten zu Maßnahmen im Vollzug des Ortsbildschutzgesetzes sowie zur Festlegung von Bebauungsgrundlagen. Die Sachverständigenkommission kann außerdem u.a. selbsttätig Vorschläge erstatten sowie Anträge auf Gutachten stellen und weitere Fachleute oder Auskunftspersonen beiziehen. (§ 19 und 20 OSchG) Für Erhaltungsmaßnahmen werden Förderungen vergeben, auf die die Liegenschaftseigentümer einen Rechtsanspruch haben sofern Mehrkosten im Zuge der Bestimmungen des Ortsbildschutzes entstehen. Darüber hinaus kann die Gemeinde die Erhaltung durch freie Förderungen unterstützen. (§23 und 24 OSchG).

Für die Stadt Salzburg wurde mit den Schutzzonen gemäß dem Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 eine eigene Unterschutzstellung eingerichtet. Da sich jedoch die Rahmenbedingungen in der Landeshauptstadt deutlich von anderen Städten und Gemeinden in Salzburg unterscheiden, wird dieses Instrument nicht weiter erörtert.

Ortsbildschutzzonen wurden in Salzburg bisher nur in 7 Gemeinden ausgewiesen. Grund dafür sind die restriktiven Bestimmungen, die zwar Sanierungen unterstützen, umfassende Modernisierungen jedoch stark einschränken, was die Rahmenbedingungen für die Revitalisierung von Ortskernen

sogar verschlechtern kann. Beispielsweise werden Solaranlagen auf Gebäuden aufgrund des Ortsbildschutzes in der Stadt Hallein nicht genehmigt (vgl. Krone 2022). Weiters kam es dort zu Beschwerden von Geschäftsinhaber:innen, die kritisierten, dass die Entscheidungsfindung in der Sachverständigenkommission keinem klaren Muster folgen würde und je nach Liegenschaft unterschiedliche Vorgaben gesetzt wurden. (vgl. ORF 2020)

6.6. Gestaltungsbeiräte

Gestaltungsbeiräte wurden in den 90er Jahren als Möglichkeit für Gemeinden eingeführt, die städtebauliche Entwicklung und Steigerung der Aufenthaltsqualität in Orts- und Stadtkernen, die keiner Ortsbildschutzzone unterliegen, zu verbessern (Raspotnig 2007, S. 33). Gestaltungsbeiräte sind Gremien, die aus drei bis fünf Personen bestehen, die Fachleute in den Gebieten Architektur, Orts-, Stadt- und Landschaftspflege oder Orts- und Stadtplanung sind. Sie sollen als beratendes Gremium für die örtliche Baubehörde agieren. Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner:innen können eigene Gestaltungsbeiräte einrichten. Für kleinere Gemeinden ist bereits ein Gestaltungsbeirat auf Bezirksebene eingerichtet. Bei der Erlassung von Bebauungsplänen der Ausbaustufe muss eine Stellungnahme des Gestaltungsbeirates eingeholt werden, die binnen acht Wochen erfolgen muss. Für Bebauungspläne der Grundstufe sowie für weitere Planungsentscheidungen kann der Gestaltungsbeirat von der Baubehörde um Stellungnahme gebeten werden. (§ 62 ROG 2009)

In Salzburg greifen bislang im Vergleich zu anderen Bundesländern wenige Gemeinden auf einen Gestaltungsbeirat zurück. Grund dafür ist meist die Angst vor zu restriktiven Entscheidungen, die in umfassenden Konflikten mit der Bevölkerung enden können. Dies ist auf Vorgaben aus ehemaligen Baufibeln zurückzuführen, in denen oft zu detaillierte Gestaltungsvorgaben enthalten waren, deren Umsetzung und Kontrolle schwer zu handhaben war. Gemeinden, die regelmäßig Gebrauch von einem Gestaltungsbeirat machen, sind jedoch meist zufrieden mit dem Ergebnis, da qualitativ gestaltete Projekte realisiert werden konnten und Entscheidungen besser begründet werden können. (vgl. Salzburger Nachrichten 2022a sowie Interview Krasser, SIR)

Im Lungau wurde statt einem Gestaltungsbeirat mit der Anstellung einer „Bezirksarchitektin“ beim Regionalverband eine Sonderlösung geschaffen. Diese Vorgehensweise wird von den Gemeinden durchwegs positiv eingeschätzt, was durch den einstimmigen Beschluss zur Einstellung einer neuen Bezirksarchitektin verdeutlicht wird. Die Bezirksarchitektin ist ausschließlich als solche für den Regionalverband und dessen Mitgliedsgemeinden tätig und darf nicht als Architektin privatwirtschaftlich tätig sein. Dies hat den Vorteil, dass Interessenskonflikte minimiert werden und Entscheidungen nicht durch wirtschaftliche Anreize verzerrt werden. (vgl. MeinBezirk.at 2021)

6.7. Verkehrsplanung

Mit der Verkehrsplanung können entscheidende Eingriffe in die Entwicklung von Orts- und Stadtkernen vorgenommen werden. Die Möglichkeiten dazu sind vielfältig, jedoch werden in diesem Kapitel vorrangig Begegnungszonen und Stellplatzschlüssel als Maßnahmen behandelt, da diese für die Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen eine besondere Relevanz haben. Weiters sind sie als

rechtlich verankerte Maßnahmen einigermaßen klar abgrenzbar und eignen sich somit für eine Verknüpfung zu anderen Instrumenten und Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen sowie insbesondere für Förderungen (siehe Handlungsempfehlungen).

Die Errichtung von Ortsumfahrungen in den vergangenen Jahrzehnten hat in Salzburger Ortskernen eine zunehmende Verkehrsberuhigung erlaubt. Im Zuge dessen wurden Umgestaltungen der zentralen Straßenräume durchgeführt, die oft mit der Errichtung von Begegnungszonen einher gingen. In Begegnungszonen dürfen Fußgänger die gesamte Fahrbahn benutzen und haben Vorrang gegenüber dem Fahrzeugverkehr. Auch dem Radverkehr wird ein allgemeiner Vorrang gegenüber dem Kfz-Verkehr eingeräumt. Weiters gilt eine Geschwindigkeitsbegrenzung von 20 km/h bzw. in Ausnahmen 30 km/h. (§ 76c StVO 1960)

Ziel der Begegnungszone ist die Erhöhung der Aufenthaltsqualität. Laut dem Leitfaden zur Errichtung von Begegnungszonen in Salzburg sollen Begegnungszonen nicht rein das Ziel der Reduzierung von Unfällen verfolgen und stellen auch kein geeignetes Mittel zur Verlagerung des Verkehrs dar. Das bedeutet, dass bereits vor der Einrichtung einer Begegnungszone eine Verkehrsberuhigung erreicht werden sollte. Weitere Kriterien sind in Abbildung 15 dargestellt. (vgl. Land Salzburg 2014, S. 5f)

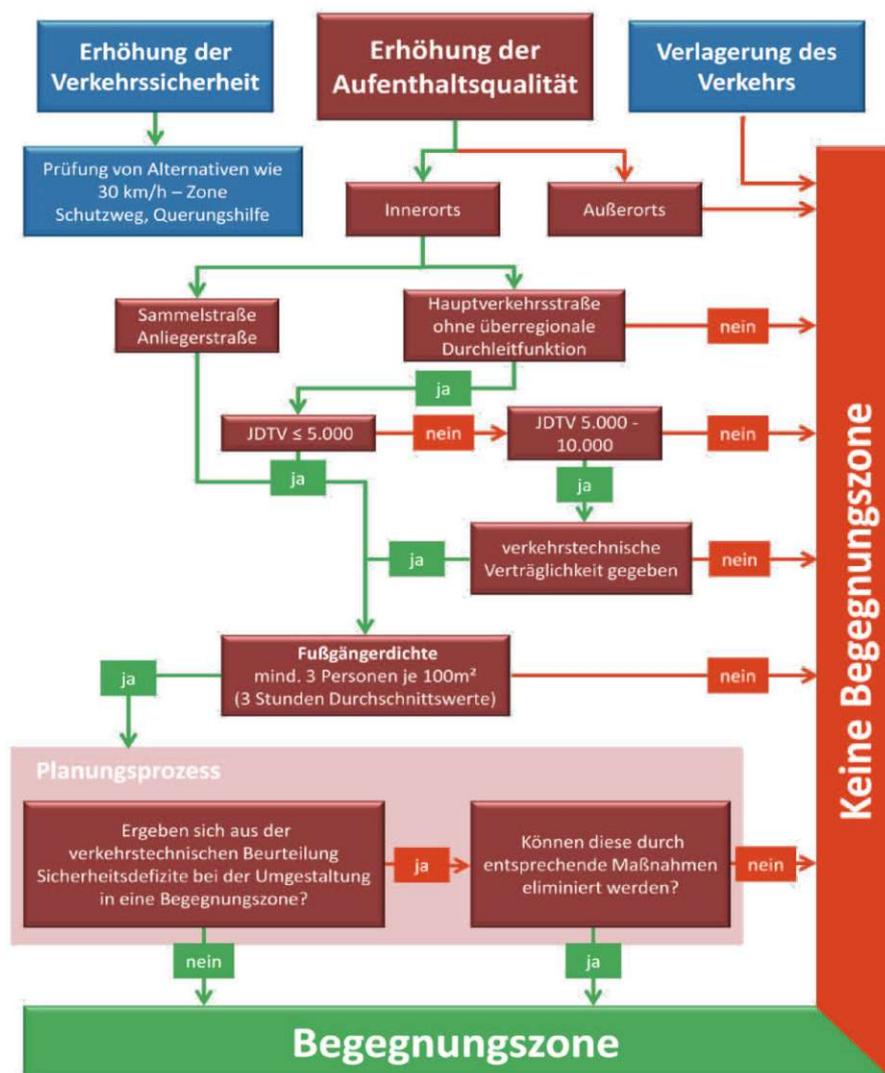


Abbildung 15: Kriterien zur Errichtung von Begegnungszonen (veränderte Darstellung nach Land Salzburg 2014, S. 6)

Begegnungszonen können ein effektives Instrument zur Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen darstellen (siehe Beispielgemeinde Radstadt, Kapitel 8.1). Ihre Wirkung ist jedoch abhängig von ihrer Gestaltung. Im Unterschied zu den Kriterien wurden für die Gestaltung wenige Vorgaben formuliert. Vorgaben beschränken sich auf die Barrierefreiheit, Sicherheit, Sichtverhältnisse, Länge der Begegnungszone sowie Halten und Parken. Zentrale Eigenschaften, wie z.B. die Trennung von Fahrbahn und dem restlichen Straßenraum, werden nicht thematisiert. Aus diesem Grund sind Begegnungszonen in Salzburg unterschiedlich gestaltet (siehe Abbildung 16).



Abbildung 16: Begegnungszonen in Bischofshofen (links) und Niedernsill (rechts) (Begegnungszonen in Österreich 2022)

Die Errichtung von Begegnungszonen geht meist mit einer Reduktion der Stellplätze für Kraftfahrzeuge einher, was die Aufenthaltsqualität weiter steigern kann. Das Potenzial zur Reduktion der Stellplätze ist jedoch – neben den örtlichen Gegebenheiten – abhängig von Stellplatzschlüsseln. Grundsätzlich gilt im Land Salzburg ein Schlüssel von 1,2 Stellplätzen je Wohneinheit sowie weitere Bestimmungen für Betriebe und öffentliche Einrichtungen (Anlage 2 Sbg BauTG 2015). Die Anzahl der Stellplätze kann „im Hinblick auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse und Interessen“ jedoch höher oder niedriger festgelegt werden. Zu einer Verringerung bedarf es jedoch einer entsprechenden Anbindung an den öffentlichen Verkehr sowie eines Verkehrskonzeptes. Weiters ist die Lage des Bebauungsgebietes zu berücksichtigen. (§ 38 Abs. 3 Sbg BauTG 2015)

Dies sind Voraussetzungen, die insbesondere in Orts-/Stadtkernen erfüllt werden können. Jedoch ist im ländlichen Raum eine entsprechend qualitative Anbindung an den öffentlichen Verkehr oft nicht gegeben. Dies kann für Wohnbauprojekte in Ortskernen eine entscheidende Hürde darstellen, da der Raum für die zu errichtenden Stellplätze aufgrund der Bebauungsdichte nicht vorhanden ist. Tiefgaragenlösungen stellen sich als kostspielig dar und sind in Verbindung mit einer Weiternutzung bestehender historischer Bausubstanz oft nicht durchführbar. Um dieser Problematik vorzubeugen können Stellplätze auch außerhalb des Bauplatzes in einer maximalen Entfernung von 300 m errichtet werden. Dies ist nur möglich, wenn die Errichtung von Stellplätzen auf dem Bauplatz nicht in einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand vollzogen werden kann. Die Stellplätze müssen weiters außerhalb des öffentlichen Raumes situiert sein. (§ 39 Abs. 2 Sbg BauTG 2015).

6.8. Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag

Der Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag stellt die Verankerung einer Mobilisierungsabgabe im Salzburger Raumordnungsrecht dar und soll der Baulandhortung vorbeugen. Dabei sind Abgaben für unbebaute Grundstücke zu entrichten, die nicht innerhalb einer Fünfjahresfrist (bzw. 15 Jahre, falls ein Eigenbedarf der Grundeigentümer:innen besteht) nach einer Umwidmung bebaut werden. Die Abgabe ist erstmals für das Jahr 2023 zu entrichten. Ausnahmebestimmungen sind lediglich die Nichtberücksichtigung von Zeiten einer Bausperre, während dem Fehlen eines Bebauungsplans oder falls bereits ein Raumordnungsvertrag besteht.

Flächenausmaß	Abgabenhöhe in €			
	Stadt Salzburg	Bischofshofen, Hallein, Oberndorf, Neumarkt am Wallersee, Saalfelden am Steinernen Meer, Seekirchen am Wallersee, St. Johann im Pongau und Zell am See sowie in den an die Stadtgemeinde Salzburg unmittelbar angrenzenden Gemeinden	Sonstige Gemeinden des Flachgau und Tennengau	Sonstige Gemeinden des Pinzgau, Pongau und Lungau
bis 500 m ²	-	-	-	-
501 m ² bis 1.000 m ²	1.400	1.260	1.120	860
1.001 m ² bis 1.700 m ²	2.800	2.520	2.240	1.720
1.701 m ² bis 2.400 m ²	4.200	3.780	3.360	2.580
2.401 m ² bis 3.100 m ²	5.600	5.040	4.480	3.440
je weitere 700 m ²	+ 1.400	+ 1.260	+ 1.120	+ 860

Tabelle 4: Abgabensatz für ein volles Kalenderjahr, gestaffelt nach Gemeinden (vgl. § 77b Sbg ROG 2009)

Die Abgabe ist je nach Gemeinde gestaffelt und spiegelt die ungefähre Bodenpreisverteilung wider. Eine Einteilung innerhalb der Gemeindegebiete wird nicht vorgenommen. Somit ist keine Steuerungswirkung bezüglich Orts- und Stadtkerne eingebunden. Ob die Abgabe einen baulandmobilisierenden Effekt hat, ist noch nicht abzusehen.

7. Zwischenfazit

In diesem Kapitel wird ein kurzer Überblick über die Analyseergebnisse gegeben, um erste Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung bestehender Maßnahmen und Instrumente daraus abzuleiten. Dabei werden nicht alle bisher behandelten Punkte des Instrumentariums aufgegriffen, da einige Aspekte nur anhand von Beispielen (siehe Kapitel 8) analysiert werden können.

ÖROK-Empfehlungen: Formuliert ÖROK-Empfehlungen gelten zwar als gemeinsame Zieldefinition von Bund, Ländern und Gemeinden sowie als Maßnahmenkatalog zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Österreich, allerdings ist von einer umfassenden bundeseitigen Förderung von Baukultur bzw. einer Städtebauförderung nach deutschem Vorbild aufgrund der fehlenden bereitgestellten Finanzmittel nicht auszugehen.

Orts- und Stadtkernbereiche in der Raumordnung des Landes Salzburg im Kontext der ÖROK-Fachempfehlungen: Beide Vorgehensweisen zielen auf eine strategische Abgrenzung eines Orts-/Stadtkernbereiches ab. Durch die stark ausdifferenzierte technische Methodik nach dem Leitfaden (Land Salzburg 2004) ist jedoch nach den Salzburger Bestimmungen eine deutlich belastbarere Datenbasis für etwaige strategische Abwägungen gegeben. Währenddessen wird durch die ÖROK-Empfehlung ein deutlich größerer Handlungsspielraum impliziert. Allerdings wird auch betont, die Abgrenzung so eng wie möglich zu halten, was jedoch mit konkreteren Kriterien leichter umzusetzen wäre. (vgl. ÖROK 2019, S. 21f)

Vierter Baukulturreport: Der Vierte Baukulturreport liefert konkrete Vorschläge zur Umsetzung einer Baukulturförderung auf Bundesebene. Angesichts des Beschlusses zu den ÖROK-Empfehlungen ist jedoch auch hier die Bereitstellung der vorgeschlagenen Finanzmittel fragwürdig. Weiters konzentriert sich das verfasste Konzept ausschließlich auf eine Einrichtung auf Bundesebene. Jedoch ist abschätzbar, dass der Aufbau von Strukturen auf Landesebene – wie es in den ÖROK-Empfehlungen vorgesehen ist – notwendig wäre, um tatsächlich Förderungen bündeln zu können.

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan: Mit der Aufnahme der Ortskernlage als Förderkriterium im Zuge des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplanes gewinnt die Stärkung von Orts- und Stadtkernen weiter an Relevanz. Es besteht jedoch noch Potenzial zur Verbesserung von Lenkungseffekten. Dies kann durch die Verknüpfung der Förderungen mit dem Instrument der Orts- und Stadtkerne unter gewissen Voraussetzungen möglich werden.

GAP-Strategieplan: Der GAP-Strategieplan erweitert die Funktion von Orts- und Stadtkernbereichen, indem sie als Förderkriterium für Revitalisierungsmaßnahmen herangezogen werden. Da die Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen außerdem als Fördergegenstand geführt werden, wird die Hürde der bislang geringen Anzahl an ausgewiesenen Orts-/Stadtkernen gesenkt.

Raumordnungsziele: Der Interpretationsspielraum bei der Auslegung der Raumordnungsziele führt dazu, dass Planungsentscheidungen – wie beispielsweise in der Abgrenzung von Orts-/Stadtkernbereichen – kontraproduktive Effekte verursachen.

Relevanz von Orts- und Stadtkernbereichen: Orts- und Stadtkernbereiche werden von Gemeinden vorwiegend als relevant für die Entwicklung des Einzelhandels gesehen. Diese spielt eine entscheidende Rolle für die Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen. Trotzdem verfügen zu wenige Gemeinden über eine Abgrenzung, um kurzfristig unter den derzeitigen Gegebenheiten weitere Förderungen daran zu knüpfen. In der öffentlichen Wahrnehmung spielen Orts- und Stadtkernbereiche eine untergeordnete Rolle, da sie gegenüber den Standortverordnungen aufgrund der umfassenden Berichterstattung über den möglichen Ausbau des Europarks in den Hintergrund geraten.

Risiken durch Zielkonflikte: Da Orts- und Stadtkernbereiche meist nur im Falle einer Ansiedlung eines Handelsgroßbetriebes ausgewiesen werden, kann es zu Zielkonflikten bei Planungsentscheidungen kommen. Einerseits kann eine großzügige Abgrenzung eine Ansiedlung begünstigen, diese kann jedoch in der Folge negative Auswirkungen auf den restlichen Orts-/Stadtkern haben.

Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen: Der Planungsaufwand in der Abgrenzung ist als gering zu beurteilen, da die entsprechenden Abläufe standardisiert sind. Die Kriterien für die Abgrenzung sind weitgehend klar definiert, jedoch bestehen vereinzelt Verbesserungsmöglichkeiten, was die Effizienz und die Genauigkeit betrifft. Der Aufsichtsbehörde und dem Verfahrensablauf in der Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen kommen eine entscheidende Rolle zu, da die Festlegung von Orts- und Stadtkernbereichen auch überörtliche Auswirkungen haben kann.

Förderung zur Mobilisierung von Grundstücken: Die Anwendung der Förderung gestaltet sich schwierig. Die Gründe dafür sind vielfältig, jedoch wurden die Förderbestimmungen überarbeitet, was die Anwendbarkeit verbessern sollte. Eine Wirkung ist jedoch noch nicht abzuschätzen.

Wohnbauförderung: Eine Anpassung der Wohnbauförderung wäre notwendig, um das Potenzial ihrer räumlichen Steuerungswirkung auszunutzen. Derzeit bestehen zwar Bestimmungen, die dies erzielen sollten, allerdings sind diese nicht effektiv genug und fokussieren auch nicht auf Orts- und Stadtkernbereiche.

Verkehrsplanung, Bebauungsplanung und Gestaltungsbeiräte: Diese Bereiche bieten erhebliches Potenzial für eine Weiterentwicklung bestehender Bestimmungen in Richtung einer Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen.

Ortsbildschutz: Der Ortsbildschutz fördert zwar den baulichen Erhalt von Orts- und Stadtkernen, allerdings führt dies nicht zwingend zu einer entsprechenden Nutzbarmachung von historischen Gebäuden, da Modernisierungsmaßnahmen erschwert werden können. Aufgrund der restriktiven Bestimmungen sind nur wenige Ortsbildschutzzonen festgelegt.

Schlupflöcher in der Rechtsprechung: Vor allem bei politisch brisanten Großprojekten, wie dem Ausbau des Airportcenters (siehe Kapitel 5.1), können Schlupflöcher in den Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes sichtbar werden. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, rechtliche Vorgaben möglichst genau zu definieren und auf ihre Lücken zu überprüfen.

8. Analyse von Beispielgemeinden

In diesem Kapitel werden Orts- und Stadtkernbereiche sowie Erfahrungen aus Prozessen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen analysiert, um Verbesserungsmöglichkeiten aus der Anwendung des raumplanerischen Instrumentariums zu ermitteln. Der Fokus liegt dabei auf den Orts- und Stadtkernbereichen sowie Instrumenten, die daran geknüpft sind. Einzelne Aspekte können auch andere Bereiche der Stärkung der Orts- und Stadtkerne betreffen. Obwohl der mögliche Ausbau des Europarks zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit ein brisantes Thema in der Raumordnung in Salzburg darstellt und die Entwicklung der Orts- und Stadtkerne maßgeblich beeinflussen kann, wird dieser nicht als Beispiel angeführt, da keine relevante Verbindung zum Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche an sich gegeben ist.

Die Analyse beruht auf Raumbesichtigungen, Durchsicht von Plänen und Konzepten, Medienberichten, Aussagen von Personen aus den Gemeinden und auf Expert:inneninterviews sowie auf Erfahrungen aus der Mitarbeit des Autors (Beratung von Gemeinden in der Dorf- und Stadtentwicklung beim Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen) bei Projekten zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne u.a. in den Gemeinden Radstadt und St. Michael im Lungau.

8.1. Radstadt

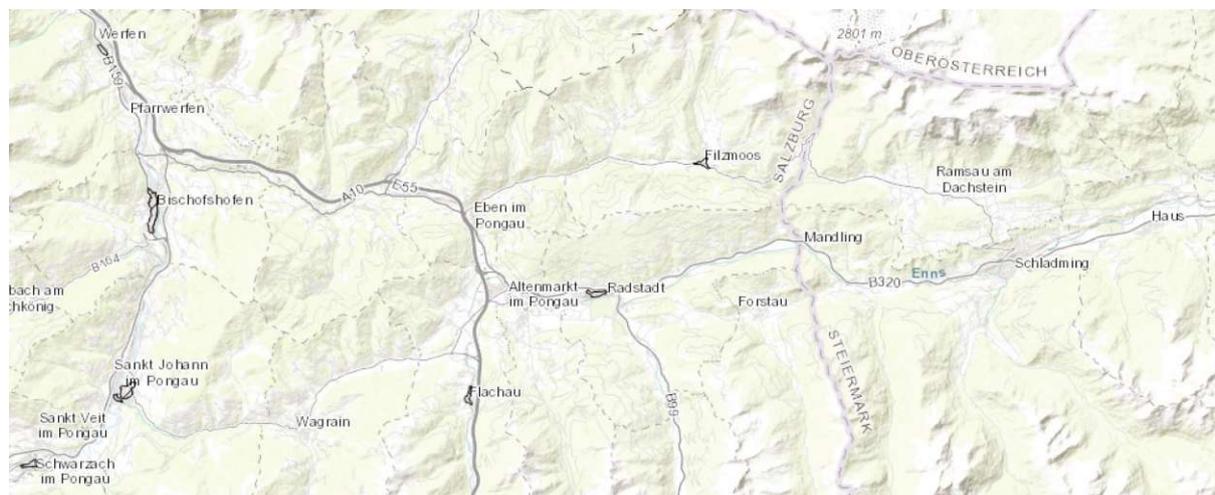


Abbildung 17: Lage von Radstadt im Ennspongau (ESRI World Topo)

8.1.1. Lage und Demographie

Die Stadtgemeinde Radstadt beheimatet 4.878 Einwohner:innen, die sich auf fünf Katastralgemeinden aufteilen, wobei auf den Ortsteil Radstadt rund die Hälfte entfallen. Bis zur Jahrtausendwende erlebte die Stadt ein reges Bevölkerungswachstum, das seitdem jedoch stagniert. Damit bleibt Radstadt hinter den Entwicklungen des Bezirkes St. Johann und des Bundeslandes zurück. (vgl. Statistik Austria 2022a)

Radstadt bildet das historische Zentrum des Salzburger Ennspongau, da es einen Zwischenstopp entlang einer wichtigen Handelsroute über die Alpen darstellt, die seit der Zeit der Römer besteht

(vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2022). Die Nachbargemeinde Altenmarkt im Pongau stellt mit einer vergleichbaren Einwohnerzahl ein historisch betrachtet jüngeres Zentrum dar, das in den letzten Jahrzehnten ein starkes Bevölkerungswachstum erlebte (vgl. Statistik Austria 2022b). Aufgrund ihrer Nähe zueinander stehen beide Gemeinden vermehrt in Konkurrenz. Beide sind im Salzburger Landesentwicklungsprogramm als Zentrale Orte Kategorie C eingestuft (vgl. Land Salzburg 2003).

8.1.2. Städtebauliche Rahmenbedingungen des historischen Stadtkerns

Der historische Stadtkern von Radstadt wird von einer denkmalgeschützten Stadtmauer umschlossen und weist einen großen Bestandteil an historischer Bausubstanz mit einer charakteristisch dichten geschlossenen Bebauungsstruktur auf. Der Stadtplatz wurde im Jahr 2005 erneuert (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2022) und ist zum Großteil von sanierten historischen Gebäuden gesäumt. Eine weitere Aufwertung des Zentrums wurde durch die Neugestaltung der Hauptstraße (Hohenegg- und Schernbergstraße) als Begegnungszone erreicht (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 5). Jedoch entsprechen die bestehenden Gebäude meist sowohl nicht den modernen Standards für Wohnungen als auch nicht den Anforderungen von Handels- und Gastronomiebetrieben (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 7). Allerdings ist im historischen Zentrum die Zahl der Wohnhäuser, die ausschließlich von älteren Menschen bewohnt werden, relativ hoch. Deshalb ist davon auszugehen, dass mittel- und langfristig zentral gelegene, sanierungsbedürftige Räumlichkeiten auf den Wohnungsmarkt kommen werden. (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 9) Die Nutzbarmachung dieser Gebäude stellt eine Hürde dar, welche bei einem Neubau außerhalb des Zentrums nicht gegeben ist. So ist beispielsweise vor einigen Jahren der letzte klassische Lebensmitteleinzelhändler aus dem historischen Zentrum abgewandert (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 17). Gründe dafür waren die begrenzte zur Verfügung stehende Verkaufsfläche und der Mangel an ausreichend Stellplätzen für Kund:innen.



Abbildung 18: Stadtplatz von Radstadt, der im Jahr 2005 neu gestaltet wurde (eigene Aufnahme)

Radstadt liegt an einer Kreuzung der B320 (Ennstal-Straße) und der B99 (Katschberg-Straße bzw. Tauernstraße), die den Verkehr am Stadtkern vorbei leiten. Zufahrten in den historischen Stadtkern gibt es nur im Osten und Westen. In Kombination mit der engen Bebauungsstruktur schafft dies erschwerte Rahmenbedingungen für die Verkehrsplanung. Vor der Umgestaltung der Schernberg- und der Hoheneggstraße wurde sowohl dem fließenden als auch dem ruhenden Kfz-Verkehr viel Platz im öffentlichen Raum gelassen. Mit der Umgestaltung zur Begegnungszone wurden die Stellplätze verringert und die Aufenthaltsqualität im Zentrum deutlich gesteigert. Die Tiefgarage, die zuvor im Zuge der Umgestaltung des Stadtplatzes errichtet wurde, befindet sich in Privatbesitz, weist nur eine niedrige Auslastung auf und ist für Besucher nicht nutzbar. Dies stellt einerseits ein nicht genutztes Potenzial dar, andererseits würde die öffentliche Bereitstellung eine Zunahme der PKW-Frequenz bewirken. Eine diesbezügliche Entlastung wird aktuell durch mehrere Sammelparkplätze mit gemeinsam über 400 Stellplätzen rund um die Stadtmauer erreicht, was einen Besuch des historischen Stadtzentrums zwar erschwert, allerdings – wenn das Zentrum genügend Pull-Faktoren aufweist – die Passantenfrequenz aufgrund zusätzlicher Fußwege erhöhen kann. Die Parkplätze um das historische Stadtzentrum werden gut angenommen. Eine Stellplatzerhebung hat sogar ergeben, dass innerhalb der Stadtmauer im Tagesverlauf meist nur eine Auslastung von ca. 60 % zu beobachten ist. (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 11f)



Abbildung 19: Schernbergstraße vor und nach der Umgestaltung zur Begegnungszone (links: Robert Krasser 2015, rechts: eigene Aufnahme 2018)

8.1.3. Betriebe und öffentliche Einrichtungen

Radstadt kann in drei unterschiedlich ausgeprägte Geschäftszonen eingeteilt werden (siehe Abbildung 20): Das Historische Zentrum, die Vorstadt und eine Einzelhandelsagglomeration „auf der grünen Wiese“ südöstlich des Hauptsiedlungskörpers (vgl. Hofstätter 2019, S. 63ff).

Im großteils als Kerngebiet gewidmeten historischen Stadtkern ist eine hohe Dichte an Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben gegeben. Es gibt noch fünf niederrangige Nahversorger (Fleischhauereien, Bäckereien und einen Bio-Naturkostladen), Arztpraxen und andere Dienstleistungsbetriebe sowie öffentliche Einrichtungen.

Im Vorstadtbereich – ausgehend vom historischen Zentrum Richtung Westen entlang der Salzburger Straße – befinden sich zwei Supermärkte. Das Grundstück der MPreis-Filiale weist eine Widmung für

Handelsgroßbetriebe – Verbrauchermärkte mit einer maximalen Verkaufsfläche von 850 m² auf. Eine Standortverordnung für Handelsgroßbetriebe war allerdings nicht notwendig, da das Grundstück im Stadtkernbereich liegt. (vgl. SAGIS 2022) In den fußläufigen Einzugsbereichen (300 m) um die beiden Supermärkte wohnen jeweils zwischen 700 und 800 Einwohner:innen (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 18). Die Durchwegung ist mittels Gehsteigen gegeben, weist – außer über die Salzburger Straße – markierte Querungsmöglichkeiten auf und besitzt eine mittelmäßige Aufenthaltsqualität. (vgl. Hofstätter 2019, S. 64)

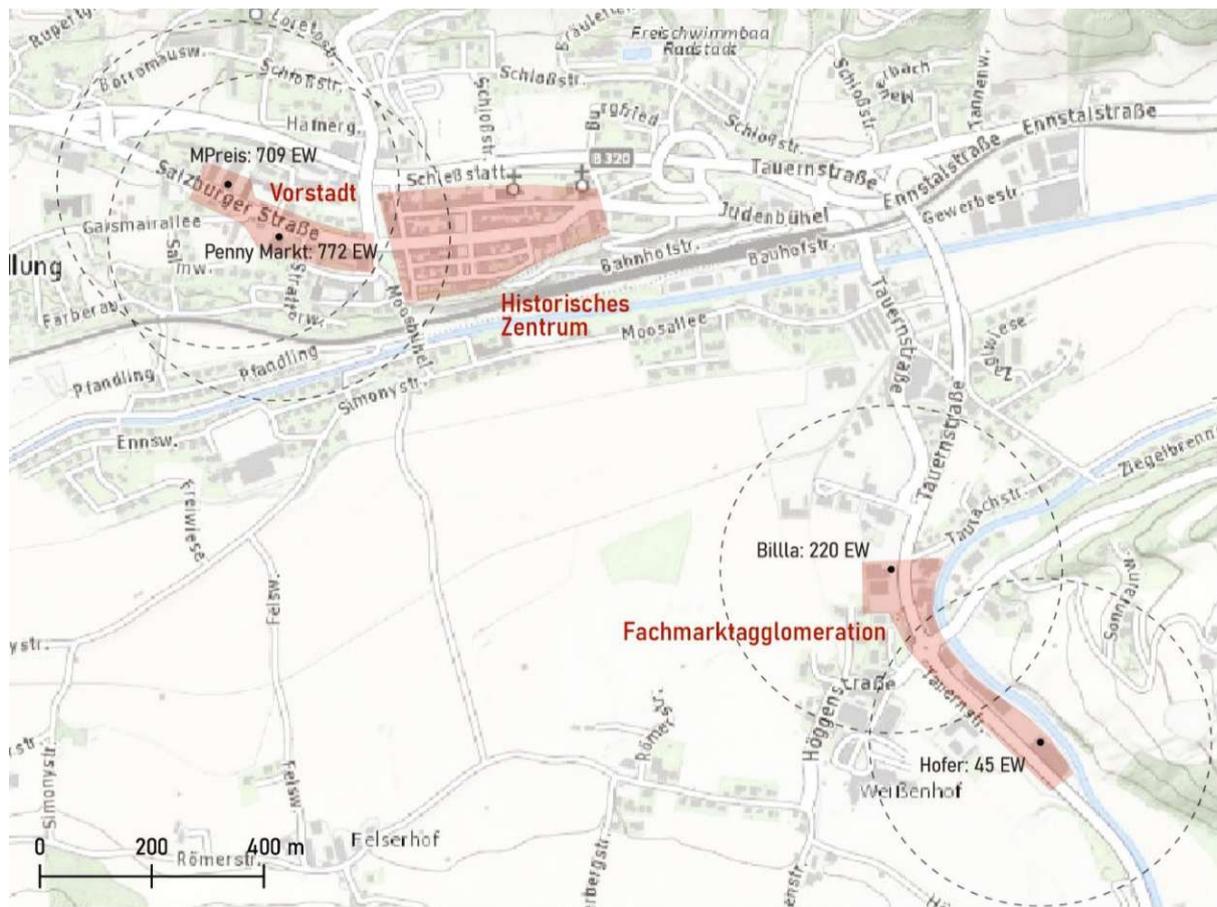


Abbildung 20: Übersicht über die drei Geschäftszonen in Radstadt: Historisches Zentrum, Vorstadt West (entlang Salzburger Straße), Einzelhandelsagglomeration an der Tauernstraße; Supermärkte und Einwohner:innen im fußläufigen Einzugsbereich (300m) (eigene Darstellung; Daten: Stadtgemeinde Radstadt 2019, S.18; Basiskarte: Geoland)

Als drittes erkennbares Geschäftszentrum befindet sich entlang der Tauernstraße Richtung Obertauern eine Agglomeration von Fach- und Verbrauchermärkten, bestehend aus acht Betrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten – darunter zwei Supermärkte. Die Flächen der Betriebe wurden zwischen 1995 und 2002 entwickelt und wurden als Gebiete für Handelsgroßbetriebe unterschiedlicher Typen gewidmet. Standortverordnungen waren zur Zeit der Errichtung noch nicht implementiert, weshalb auch keine vorliegen. Die einzigen baulichen Erweiterungen seit der Errichtung stellen der Ausbau der Billa-Filiale zwischen 2011 und 2015 sowie der Ausbau der Hofer-Filiale zwischen 2015 und 2017 dar. Für den Ausbau der Billa-Filiale war eine Standortverordnung (Rechtswirksamkeit 01.09.2011) notwendig. Für den Ausbau der Hofer-Filiale wurde keine Standortverordnung erlassen. (vgl. SAGIS 2022) Dies wird durch § 32 Abs. Z.2 Sbg ROG ermöglicht:

„Keine Standortverordnung ist erforderlich (...) für bereits am 1. Jänner 2018 als Gebiete für Handelsgroßbetriebe gewidmete Flächen: für eine einmalige Erhöhung der zu diesem Zeitpunkt festgelegten höchstzulässigen Gesamtverkaufsfläche um bis zu 10 % , höchstens jedoch um 200 m², jeweils je festgelegter Kategorie (...).



Abbildung 21: Entwicklung der Einzelhandelsagglomeration entlang der Tauernstraße (eigene Darstellung, SAGIS)

Die Flächen teilen sich wie folgt auf (vgl. SAGIS 2022):

- Areal mit Widmung HG-E mit 1.300 m² max. Verkaufsfläche: Billa, Bipa und KiK Textildiskont
- Areal mit Widmung HG-V mit 1.760 m² max. Verkaufsfläche: Hofer
- Areal mit Widmung HG-F mit 2.830 m² max. Verkaufsfläche: Intersport Rappl, dm, New Yorker, Ricco Schuh, aus&raus Aktionsmarkt
- Areal mit Widmung HG-B mit 1.320 m² max. Verkaufsfläche: Noch kein Betrieb vorhanden, derzeit als Parkplatz für Hofer-Filiale genutzt



Abbildung 23: Einzelhandelsagglomeration an der Tauernstraße (B99) (eigene Aufnahmen)

Die Stadtgemeinde Radstadt konnte mit der Einzelhandelsagglomeration zusätzliche Betriebsniederlassungen in die Gemeinde bringen, jedoch wurde dadurch die Konkurrenz innerhalb der Gemeinde verschärft. Die neuen Einzelhandelsbetriebe hatten dabei einen klaren Wettbewerbsvorteil, denn sie entsprachen allen Trends des Konsumverhaltens, wie z.B. Erreichbarkeit und ausreichend Stellplätze für PKWs, große Verkaufsflächen mit umfassenden Sortimenten, one-stop-shopping aufgrund der räumlich einigermaßen dichten Konzentration der Geschäfte, längere Öffnungszeiten (weil überwiegend filialisiert) etc. Die Folge davon war einerseits die Schließung von Betrieben (z.B. Spar-Filiale) im historischen Ortskern und andererseits eine Abwanderung von Betrieben an periphere Standorte (z.B. Intersport Rappl). Dies wurde durch einen Anstieg der Leerstandsquote in Geschäftslokalen auf bis zu 20 % im Jahr 2017 verdeutlicht (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2019, S. 21).

Die Einzelhandelsagglomeration hat mit ihrer Kfz-affinen Lage an der B99 allerdings auch überörtliche Auswirkungen. Die Rahmenbedingungen für die Verbesserung der mangelhaften Nahversorgung in den Gemeinden Forstau und Untertauern wurden aufgrund der verschärften Konkurrenzsituation erschwert.

8.1.4. Abgrenzung des Stadtkernbereiches

Die Stadtgemeinde Radstadt hat ihren Stadtkernbereich im Flächenwidmungsplan gekennzeichnet. Dieser umfasst neben dem historischen Zentrum innerhalb der Stadtmauern weitere Bereiche um die Einfahrten im Osten und Westen. Erweiterungen über die historische Bebauung hinaus sind nachvollziehbar und sinnvoll, da in der historischen Bebauung wenige Entwicklungspotenziale – insbesondere für Handelsgroßbetriebe nur unter enormem Aufwand – gegeben sind. Eine Ansiedlung eines Handelsgroßbetriebes in unmittelbarer Nähe zum historischen Stadtkern ist gegenüber peripheren Lagen, wie z.B. weitere Entwicklung entlang der Tauernstraße, zu bevorzugen. Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels können als Frequenzbringer fungieren und erzeugen an den Einfahrten ins Stadtzentrum eine Wirkung, die in der Planung von Einkaufszentren als „Knochenprinzip“ bezeichnet wird. Dabei werden die beiden frequenzstärksten Betriebe an gegenüberliegenden Seiten des Einkaufszentrums platziert, um für Geschäfte und andere Betriebe dazwischen eine möglichst hohe Passantenfrequenz zu erzeugen. (vgl. Falk 2006, S. 96)

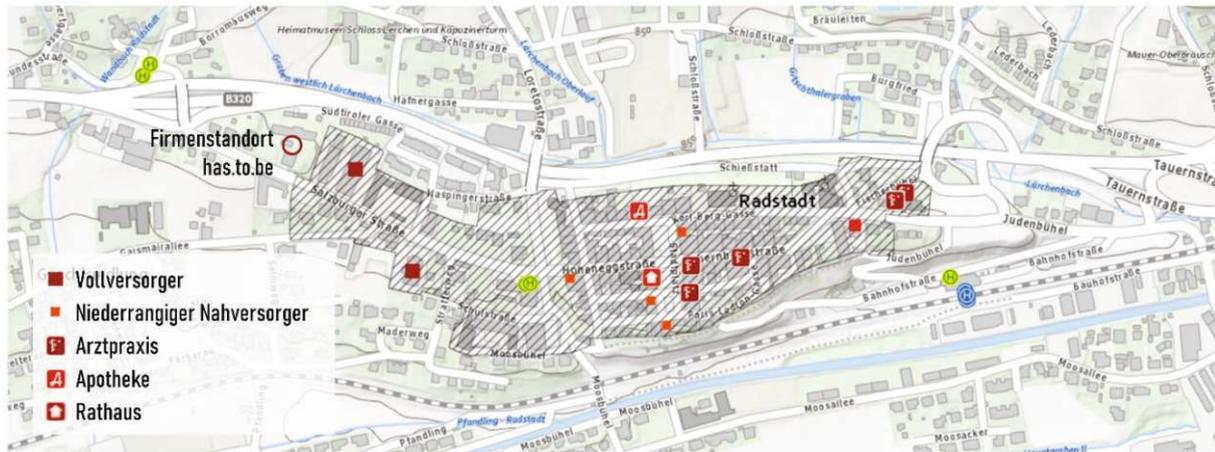


Abbildung 24: Stadtkernabgrenzung und Versorgungseinrichtungen (veränderte Darstellung nach SAGIS; Basiskarte: Geoland)

Der Stadtkernbereich von Radstadt breitet sich im östlichen Bereich nur auf wenige zusätzliche Grundstücke aus, da hier aufgrund der Topographie sowie der Barrieren durch die Bundesstraße und die Bahnstrecke wenige Potenziale geboten sind und auch die Bebauung in der Umgebung keine ausreichende Bebauungsdichte aufweist. Entlang der westlichen Ortseinfahrt, der Salzburger Straße, ist jedoch eine höhere Dichte gegeben und sind mehrere relevante Einrichtungen aufzufinden. So lagen beispielsweise die Mittel- und Volksschule sowie das Musikum, die Post und ein Supermarkt im Stadtkernbereich. Im Unterschied zur östlichen Ortseinfahrt besteht eine dichte Wohnbebauung in der Umgebung. Weiters wurden vor allem im nördlichen Bereich Grundstücke mit weiteren Entwicklungspotenzialen angenommen. Dies umfasste u.a. das Landhaus und die Grundstücke der Straßenmeisterei.



Abbildung 25: MPreis-Filiale mit vertikaler Nutzungsmischung (eigene Aufnahme)

Auf einer dieser Potenzialflächen siedelte sich schließlich eine Filiale der Lebensmittelkette MPreis an. Der Standort liegt mit einer Entfernung von 300 m gerade noch in fußläufiger Entfernung zum historischen Zentrum und stellt daher das am weitesten entfernte Entwicklungspotenzial dar. Die Gestaltung des Gebäudes ist bezüglich seines Beitrags zur Stadtkernstärkung als gelungen zu bezeichnen. Es verschafft dem öffentlichen Raum eine urbane Wirkung, da es nahe zur Straße reicht, auf einen ausladenden Parkplatz vor dem Geschäft verzichtet und aufgrund der baulichen Ausnutzung des Grundstückes verdichtend wirkt. In den Stockwerken über dem Supermarkt befinden sich Büros und Wohnungen. Diese innenstadttypische vertikale Nutzungsmischung im Gebäude ist in vergleichbaren Lagen in anderen Gemeinden selten aufzufinden. Das Gebäude ist ein Beispiel für die Relevanz der Gestaltung von Supermärkten für die Fußläufigkeit von Quartieren. (vgl. Hofstätter 2019, S. 65f) Findet eine weitere Entwicklung in diesem Stil in Richtung des historischen Zentrums statt, könnte es zu einer allgemeinen Attraktivierung und Steigerung der Fußwege entlang der Salzburger Straße kommen.

Zu Beginn des Jahres 2020 wurde bekannt, dass sich das Radstädter Startup has.to.be eine Verdoppelung der Zahl seiner Mitarbeiter:innen plant und dementsprechend zusätzliche Büroflächen im Ausmaß von 1.500 m² benötigt. Diese sollten auf den sogenannten „Stadler-Gründen“ von einem Bauträger entwickelt werden, sodass sich das Startup daraufhin dort einmieten kann. Als Bedingung, dass der Betrieb weiterhin in Radstadt bleibt, wurde vom Unternehmen und Bauträger die Forderung an die Gemeinde gestellt, der Stadtkernbereich sollte auf den Firmenstandort ausgedehnt werden. Es bestehen keine unmittelbaren Pläne, einen Handelsgroßbetrieb anzusiedeln, vielmehr geht es dem Bauträger darum, sich abzusichern und zukünftige Investitionsmöglichkeiten offen zu halten. Vonseiten has.to.be werden als weitere Anreize die Etablierung eines IT-Clusters und eine Bildungseinrichtung für IT-Fachkräfte angeführt. Darauf hätte allerdings die Erweiterung des Stadtkernbereichs unter den derzeitigen Bestimmungen keine Auswirkungen. Die Gemeindevertretung stimmte für die Ausweitung der Stadtkernabgrenzung, jedoch wurde diese Widmung durch die Salzburger Landesregierung als Aufsichtsbehörde nicht genehmigt. Obwohl eine Abwanderung des Betriebs nach Altenmarkt angedroht wird und laut Presseberichten stattfinden soll, sind die Bauarbeiten am Grundstück im Gange (Stand Herbst 2022). (vgl. Salzburger Nachrichten 2020a, 2020b, 2020c, 2020d und 2022b)

8.1.5. Mobilisierung von Grundstücken

Im Zuge der Bearbeitung des ISEKs in Radstadt wurde der Ankauf einzelner bebauter Liegenschaften im Stadtkernbereich entlang der Salzburger Straße geprüft und es wurden erste Entwicklungskonzepte zu diesen Schlüsselliegenschaften erstellt. Im Sinne einer hohen Nutzungsmischung wurde vorgeschlagen, die Liegenschaften für Wohnen, betreutes Wohnen für Senior:innen sowie betriebliche Nutzung u.a. durch Lebensmittelvollversorger, Kulturstätten, Dienstleister und Kleingewerbe zu verwenden. Ankäufe zur Zeit der Erstellung des ISEKs konnten jedoch nicht umgesetzt werden, da keine Liegenschaften zum Verkauf angeboten wurden oder keine Übereinkunft über den Kaufpreis erzielt werden konnte. Die Förderung des Landes zur Mobilisierung von Grundstücken spielte für die örtliche Planung lediglich eine untergeordnete Rolle, da diese nur

für Projekte mit überwiegender Wohnnutzung in Anspruch genommen werden konnte. (vgl. Radstadt 2019, S. 36-52 sowie auf Nachfrage bei der Stadtgemeinde Radstadt)

Im Jahr 2022 konnte schließlich das Postgebäude durch die Stadtgemeinde angekauft werden. Für die Verwendung des Gebäudes gibt es noch keine konkreten Pläne, jedoch steht die Nutzung als Veranstaltungssaal und für Geschäftslokale in Verbindung mit einer Tiefgarage im Raum. Eine Beanspruchung der Förderung spielt auch bei diesem Projekt keine Rolle, da das Gebäude jedenfalls keine überwiegende Wohnnutzung aufweisen wird. (vgl. salzburg.orf.at 2022 sowie Nachfrage bei der Stadtgemeinde Radstadt) Die Immobilie stellt aus fachlicher Sicht eine der wichtigsten Potentialflächen im Stadtkernbereich dar, da sie direkt außerhalb des Stadttors an der Salzburger Straße und nahe beim Schulzentrum liegt.



Abbildung 26: Das Postgebäude wurde durch die Stadtgemeinde Radstadt im Jahr 2022 angekauft. (eigene Aufnahme)

8.1.6. Neustadt Radstadt

Nördlich des historischen Zentrums liegt die B320 Ennstal-Straße, die hier neben der Stadtmauer ebenfalls eine räumliche Barriere bildet. Es gibt allerdings bereits seit den 90er Jahren Pläne, die Straße als Tunnel zu führen oder einzuhausen. Argumentiert wird dabei schon lange, dass die Bundesstraße eine erhebliche Lärmbelastung darstellt. Außerdem würde eine Übertunnelung die Entwicklung der Freiflächen nördlich der Bundesstraße begünstigen. Dabei würde ein neues Stadtquartier in unmittelbarer Nähe zum Stadtkern entstehen, das den Namen „Neustadt“ tragen sollte und etwa gleich groß wie die Fläche der Altstadt wäre. (vgl. Salzburger Nachrichten 2019) Das Land Salzburg hat einen Eingriff jedoch bislang aus Kostengründen nicht durchgeführt. Der Tunnelbau wurde auf 70 Mio. Euro geschätzt. (vgl. salzburg.orf.at 2020) Eine Einhausung als günstigere Alternative würde ca. 30 Mio. Euro kosten (vgl. MeinBezirk.at 2018).

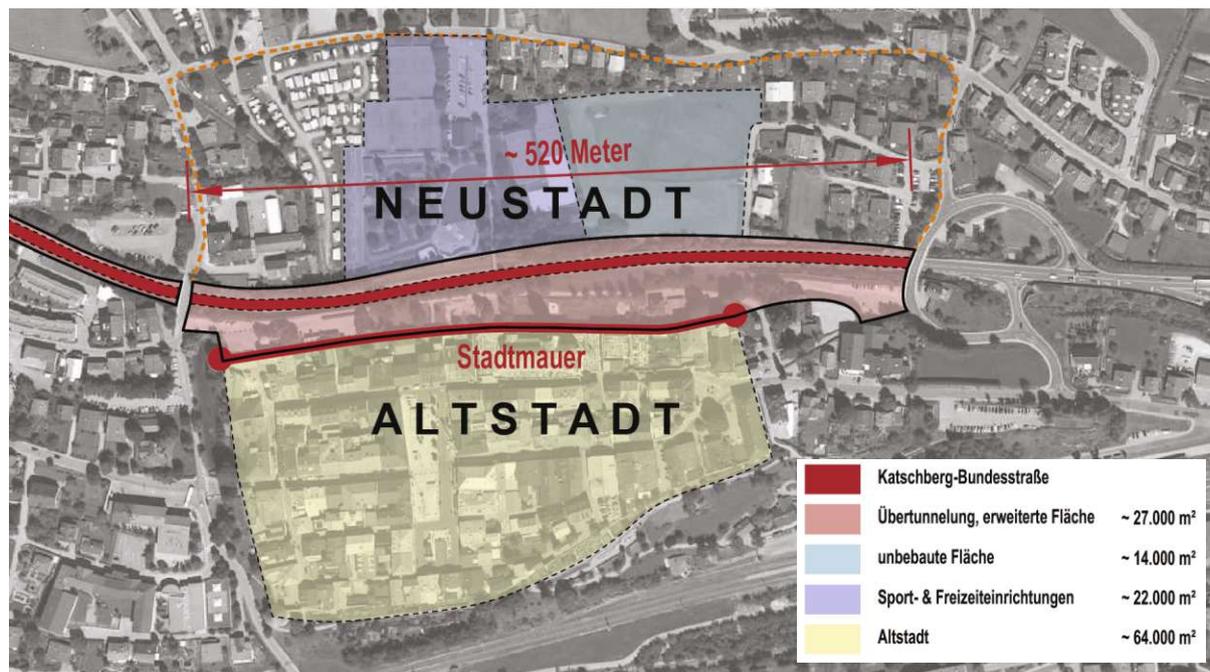


Abbildung 27: Stadterweiterungsgebiet "Neustadt" mit Übertunnelung der Bundesstraße (Stadtgemeinde Radstadt 2018, S. 12)

Zu einer möglichen Stadterweiterung wurde eine Studie durch Architekt Gunther Koppelhuber (kmt Architekten) im Rahmen der Salzburger Wohnbauforschung durchgeführt (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2018). Darin wird damit argumentiert, dass die unbebauten Flächen zum Großteil im räumlichen Entwicklungskonzept (REK) als Baulandreserven geführt werden. Diese sollten mobilisiert werden, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, schließlich wird im REK mit einer Zunahme um ca. 300 Haushalte im Zeitraum zwischen 2011 und 2021 und weiteren 300 Haushalten bis 2031 gerechnet (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2015). In der Studie werden zwei Varianten – eine mit Übertunnelung und eine ohne Übertunnelung – miteinander verglichen. Sollten die Flächen der Neustadt mobilisiert werden, wäre es dringend notwendig, bereits im Vorhinein die Bundesstraße zu übertunneln, da dies eine andere Gestaltung des Quartieres nach sich ziehen würde, verglichen mit einer Bebauung ohne Übertunnelung, die massive Lärmschutzbauten benötigen würde. Außerdem könnte das Stadterweiterungsgebiet mit einer Übertunnelung eng an den Stadtkernbereich angebunden werden, da über der Bundesstraße ein Park entstehen würde. Dies hätte positive Auswirkungen auf den Stadtkernbereich, da die Wohnbevölkerung in fußläufiger Entfernung erheblich zunehmen würde. Weiters wird angegeben, dass im Falle einer Übertunnelung der Wert der Grundstückedurch die Umwidmung des Grünlandes und durch höhere Verkaufspreise aufgrund von besserer Ausnutzbarkeit, höherer Dichte und Zentrumsnähe stiege. Damit könnten die Kosten der Übertunnelung zu 75 bis 80 % gedeckt werden. Anzumerken ist jedoch, dass die Kostenschätzung der Übertunnelung mit 16,5 Mio. Euro weitaus günstiger angegeben ist, als zurzeit in den Medien kolportiert wird. (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2018, S. 88ff)

Schließlich ist festzuhalten, dass die Nullvariante in der Studie außer Acht gelassen wurde. In Radstadt wird besonders an den westlichen Siedlungskörpern neuer Wohnraum geschaffen. Es wird nicht belegt, dass eine solch massive Baulandmobilisierung, wie sie die Neustadt darstellen würde,

tatsächlich notwendig ist. Immerhin hat das im REK zum Ziel gesetzte Bevölkerungswachstum von 2,9 % in den letzten 10 Jahren bislang nicht eingesetzt, sondern stagniert (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2015, S. 5; Statistik Austria 2022a). Auch die durchschnittliche Haushaltsgröße ist – anstatt weiterhin deutlich abzunehmen – beinahe gleichgeblieben (vgl. Stadtgemeinde Radstadt 2015, S. 6; Statistik Austria 2019). Die Planung zur Neustadt kann jedoch als langfristig wertvoll bezeichnet werden, da im Falle einer zukünftigen Bebauung die Variante mit Übertunnelung beträchtliche städtebauliche Vorteile eröffnen würde. Bevor allerdings Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe in die Übertunnelung durch das Land Salzburg getätigt werden, sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse mit mehreren Varianten durchgeführt werden und jede Variante außerdem mit den raumplanerischen Zielen abgeglichen werden. Beispielsweise könnte die Sanierung und Nutzbarmachung der historischen Bausubstanz in der Altstadt priorisiert werden. Schließlich stehen dort nicht nur viele Bestandsgebäude leer, sondern in Zukunft werden noch zusätzliche sanierungsbedürftige Wohnungen auf den Markt kommen (vgl. Kapitel 8.1.2).

8.1.7. Fazit

Aus der Analyse der Stadtgemeinde Radstadt lassen sich einige grundlegende Aussagen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen sowie zur Abgrenzung von Stadtkernbereichen und damit zusammenhängenden Instrumenten ableiten. Die folgenden Punkte stellen die „lessons learned“ und somit den ersten Schritt der Synthese bezüglich der analysierten Themenbereiche dar:

Auswirkungen peripherer Einzelhandelsagglomerationen: In Radstadt wurden die langfristig negativen Effekte der Einzelhandelsagglomeration an der Tauernstraße auf den Stadtkern bestätigt. Allerdings wurde sichtbar, dass die Konkurrenzfähigkeit von Supermärkten an der Ortseinfahrt dennoch gegeben ist. Betriebe an diesen Standorten können durch Optimierung ihrer Gestaltung eine enorme aufwertende Auswirkung auf die Umgebung erzielen.

Funktionswandel in der Altstadt: Einerseits ist es in Radstadt gelungen den Leerstand von Geschäftslokalen wieder zu reduzieren, andererseits ist es nicht zu einer Wiederansiedlung der traditionellen Funktionen gekommen. Flächenintensiver Einzelhandel wird voraussichtlich nicht mehr zurückkehren. Mit diesem Funktionswandel umzugehen und sich dementsprechend neu auszurichten, könnte in Radstadt noch intensiver betrieben werden.

Verbesserung der Stadtgestaltung: Projekte, wie die Umgestaltung der Hauptstraße zur Begegnungszone, verbessern die Aufenthaltsqualität derartig, dass es zu einer Verringerung von Leerständen kommen kann. Die Maßnahme gilt als Basis der Stadtkernstärkung in Radstadt, ist allerdings so kostenintensiv, dass sie ohne Förderungen durch das Land Salzburg nicht in dieser Form machbar gewesen wäre. Dies unterstreicht die Rolle von Investitionen in die klassische Dorferneuerung. Es liegt nahe, dass sich solche kostenintensiven Förderungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne ausschließlich auf ausgewiesene Orts- und Stadtkernbereiche beschränken sollten.

Potenzial historischer Bausubstanz: Historische Bauten geben einem Stadtkern seinen Charakter. Die Radstädter Altstadt bietet Potenzial, intensiver als Wohnraum genutzt zu werden. Die Sanierung historischer Bausubstanz würde im Sinne vieler raumplanerischer Ziele stehen. Daher sollten

Sanierungsförderungen auf Orts- und Stadtkerne und deren charakteristische Bebauung abgestimmt werden.

Entwicklungspotenziale in den Stadtkernbereich aufnehmen: Die Abgrenzung des Stadtkerns von Radstadt ist fachlich nachvollziehbar und macht einen sachgemäßen Eindruck. Sie ist in Richtung Westen großzügig ausgelegt worden, um mehrere Potenzialflächen zur Verfügung zu haben. Die Ansiedlung eines Geschäftes letztendlich auf dem vom Stadtmittelpunkt am weitesten entfernten Grundstück mit der Ansiedlung einer MPreis-Filiale gelungen.

Standorte von Leuchtturmprojekten: Entwicklungen, wie die Ansiedlung eines zusätzlichen Supermarktes am Rand des Stadtkernbereiches, haben ortskernbildendes Potenzial. Aufgrund der großen Entfernung zur Radstädter Altstadt, profitiert diese jedoch nur begrenzt von der MPreis und der Penny Markt Filiale. Vielmehr kommt es zu einer eigenständigen Entwicklungsdynamik Richtung Westen. Eine Ansiedlung im Bereich Landhaus oder Post wäre vorzuziehen, war aber bis zuletzt nicht durchführbar. Mit dem Ankauf des Postgebäudes ist allerdings hier eine zusätzliche Möglichkeit gegeben.

Gestaltung von Einzelhandelsbetrieben: Die MPreis-Filiale stellt ein Good-Practice-Beispiel für die Gestaltung von Supermärkten dar. Projekte, die eine belebende Wirkung auf ihre Umgebung haben, sollten an geeigneten Standorten begünstigt werden, bzw. sollten Gemeinden dazu ermutigt werden, von der Möglichkeit detaillierter Vorgaben durch einen Bebauungsplan der Aufbaustufe Gebrauch zu machen.

Liegenschaften mit Entwicklungspotenzial: Entlang der Abgrenzung des Stadtkernbereiches muss damit gerechnet werden, dass aufgrund der zentralen Lage ein Großteil der Grundstücke bereits bebaut ist. Als Entwicklungspotenziale müssen somit nicht nur Freiflächen, sondern beispielsweise auch Langzeit-Leerstände gelten. Maßnahmen dürfen somit nicht nur auf die Mobilisierung unbebauten Baulandes abzielen. Dies bestätigt insbesondere die Notwendigkeit von Förderungen zum Ankauf von Liegenschaften, wie sie in Salzburg besteht.

Verfügbarkeit von Liegenschaften mit Entwicklungspotenzial: Bebaute Liegenschaften sind oft nicht verfügbar, auch wenn sie leer stehen und sanierungsbedürftig sind. Ursachen dafür können vielfältig sein, wie beispielsweise persönliche Gründe der Eigentümer:innen oder Spekulationsabwägungen. Dies erfordert unterschiedliche Lösungsansätze, jedoch kann oftmals Zuwarten die einzig realistische Lösung darstellen.

Förderung zum Ankauf von Liegenschaften: Auch wenn Grundstücke grundsätzlich verfügbar wären, können zu hohe Preisvorstellungen eine Hürde darstellen. Auch die Koppelung der Zuschläge aus der Wohnbauförderung an den Verkehrswert einer Liegenschaft (siehe Kapitel 6.2) trägt nur begrenzt zu einer Lösung bei. Schließlich muss ein Ankauf auch für die Gemeinde finanziell vertretbar sein. Ein weiterer Grund, warum die Förderung nicht in Anspruch genommen werden kann, ist die Voraussetzung einer überwiegenden Wohnnutzung. Grundsätzlich ist die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum in Zentren ein essenzieller Schritt in der Stärkung von Orts- und Stadtkernen, allerdings sollte die aktive Bodenpolitik der Gemeinden grundsätzlich unterstützt werden – auch für Liegenschaften und Gebäude, die als Geschäftslokale genutzt werden oder andere den Orts-/Stadtkern belebende Nutzungen aufweisen.

Druck von Akteur:innen aus der Wirtschaft: Wenn Investor:innen Anreize in Aussicht stellen, damit die Gemeinde im Gegenzug den Stadtkernbereich ausweitet, entsteht immenser Druck auf die lokalen politischen Entscheidungsträger:innen, die – wie im Beispiel has-to-be in Radstadt – zu Schnellschüssen verleitet werden können. Dies zeigt Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen. Einerseits muss sichergestellt werden, dass unter Druck getroffene Entscheidungen trotzdem fachlich fundiert sind. Andererseits kann überlegt werden, wie diese Ausübung von Druck unterbunden werden könnte:

- Vor allem bei politisch brisanten Verfahren kommt der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde ein besonders hoher Stellenwert zu. Deshalb ist es notwendig, den Leitfaden zur Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen möglichst genau zu formulieren, um eine fundierte Argumentation für eine Ausweitung eines Stadt- oder Ortskernes bei der Prüfung des Antrages einfordern zu können.
- Mit der medienpräsenten Drohung des Unternehmens has-to-be, in den Nachbarort abzuwandern, wurde die Konkurrenz der beiden Gemeinden instrumentalisiert. Um weniger anfällig für derartige Vorgehensweisen zu sein, könnte die Regionalplanung in der Festlegung von Orts- und Stadtkernen eingebunden werden.
- Im konkreten Fall der konkurrierenden Gemeinden Radstadt und Altenmarkt könnten interkommunale Betriebsgebiete bzw. Regelungen zu interkommunalen Betriebsansiedlungen förderlich sein. Diese haben als Steuerungsinstrument in der Regel jedoch keine direkten Auswirkungen auf die Stärkung von Orts- und Stadtkernen und werden im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter behandelt.

Großprojekte zur Siedlungsentwicklung auf der grünen Wiese: Konzepte zu umfassenden Projektideen wie die Neustadt Radstadt wirken verlockend. Die Investition durch das Land in die Übertunnelung würde viele Probleme auf einmal lösen und die räumlichen Strukturen der Stadt neu ordnen, sodass sich die weitere Siedlungsentwicklung relativ „simpel“ gestalten würde – zumindest, wenn man den Wohnbau auf der grünen Wiese in der Neustadt mit der aufwändigen Modernisierung der historischen Bausubstanz vergleicht. Wie realistisch die millionenschwere Investition des Landes in die Übertunnelung wirklich ist und ob anschließend tatsächlich genügend Nachfrage für Wohnraum bestehen würde, ist jedoch fraglich. Angesichts der Aufgaben, die vor einer Bebauung des Areals aus strategischer Sicht bewältigt werden sollten, erscheint das Konzept seiner Zeit voraus.

Studien und Konzepte: Bei der Beauftragung von Studien, wie die zur Neustadt Radstadt, sollte Wert darauf gelegt werden, eine möglichst ergebnisoffene Durchführung zu unterstützen. Bei der vorliegenden Studie scheint es, als ob bestimmte Fragestellungen ausgeklammert wurden. Zum einen schürt dies eventuell falsche Hoffnungen in der Bevölkerung, die zu Verdrossenheit bezüglich der lokalen politischen Entscheidungsträger:innen führen können. Andererseits schmälert es die Belastbarkeit und somit den Nutzen der Studie. Dies wirft Fragen der effizienten Verwendung finanzieller Mittel auf. Auch bezüglich des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzept von Radstadt stellt sich die Kosten-Nutzen-Frage. Es wurden viele Ressourcen – finanziell und personell – in den Prozess und die Fertigstellung des ISEKs investiert, allerdings wurde es nach der Präsentation im Gemeinderat nicht beschlossen (aus Interview Krasser, SIR). Vor allem in Bezug auf

die vorangegangene Bürgerbeteiligung und die bezogenen Förderungen für den Planungsprozess, erscheint dieses Vorgehen fragwürdig. Es sollte daher diskutiert werden, ob Förderungen zur Erstellung von Konzepten nicht erst nach einem gültigen Beschluss ausbezahlt werden sollten.

Schwellenwert für Handelsgroßbetriebe: Betrachtet man die Standorte von Geschäften mit zentrenrelevanten Sortimenten, fällt auf, dass sämtliche Betriebe entweder innerhalb des Stadtkernbereichs liegen oder außerhalb als Handelsgroßbetrieb. Dies würde bedeuten, dass eine weitere Herabsetzung der Schwellenwerte für Handelsgroßbetriebe am Beispiel Radstadt nicht als notwendig erachtet werden kann.

8.2. Sankt Michael im Lungau

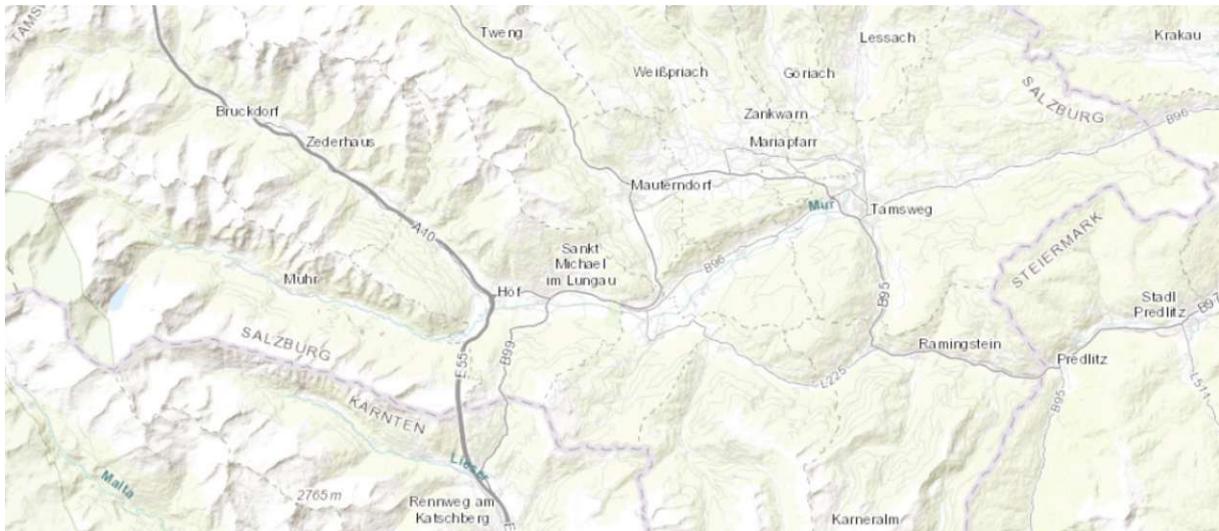


Abbildung 28: Lage von Sankt Michael nahe der A10 Tauernautobahn im westlichen Bereich des Lungauer Dauersiedlungsraumes (ESRI World Topo)

8.2.1. Lage und Demographie

St. Michael ist mit knapp 3.500 Einwohner:innen die zweitgrößte Gemeinde im Lungau nach dem Bezirkshauptort Tamsweg und weist seit ca. 20 Jahren eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung auf. Diese Entwicklung entspricht der des gesamten Lungaus, der insgesamt hinter dem durchschnittlichen Bevölkerungswachstum im Land Salzburg zurückbleibt (vgl. Statistik Austria 2022c). Die Marktgemeinde liegt im Westen des Lungaus an der für den Bezirk wichtigen Anbindung an die A10 Tauernautobahn. Im Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003 gilt St. Michael in der Typologie der Zentralen Orte als Zentraler Ort der Stufe D mit Rang 3 als „Sehr gut ausgestatteter zentraler Ort der Unteren Stufe“ (Land Salzburg 2003, S. 79 und 84).

8.2.2. Städtebauliche Situation und Aufenthaltsqualität

Das Ortszentrum ist von einer engen und verwinkelten Bauweise am Hang sowie einem hohen Anteil an historischen und ortsbildprägenden Gebäuden geprägt und kann als Haufendorf (vgl. Stenzel 1985) eingeordnet werden. Die historischen Gebäude geben dem Ortskern einen eigenen Charakter, jedoch gibt es in St. Michael keinen verordneten Ortsbildschutzbereich (vgl. SAGIS 2022). Neben den sakralen Bauten stehen nur zwei Gebäude – das Gemeindeamt (ehemaliges Bezirksgericht) und ein Wohnhaus (ehemaliges Gemeindeamt) – unter Denkmalschutz (vgl. Bundesdenkmalamt 2021).

In den Straßenzügen im historischen Ortskern erfolgt weitgehend eine Trennung zwischen Kraftfahrzeugverkehr und fußläufigem Verkehr. Teilweise wird diese durch abgesenkte bzw. niveaugleiche Gehsteige erreicht (siehe Abbildung 29 rechtes Bild). Schmale niederrangige Gassen und Durchgänge werden gemischt geführt bzw. sind für Kfz-Verkehr gesperrt. Es gibt mehrere kleine Platzsituationen, jedoch fehlt ein zentraler Dorfplatz. Planungen, um einen solchen Dorfplatz im Markt zu schaffen, bestehen zwar (vgl. Marktgemeinde St. Michael o.J.), wurden allerdings bislang

nicht umgesetzt. Dies ist u.a. an den zum Teil privaten Besitzverhältnissen gescheitert. Demnach besteht in einigen niederrangigen Gassen eine niedrige Aufenthaltsqualität (siehe Abbildung 29 rechtes Bild).



Abbildung 29: Historischer Ortskern von Sankt Michael (Google Earth Streetview 2019)

Um den historischen Ortskern von St. Michael ist eine von Einfamilienhäusern sowie Beherbergungsbetrieben geprägte Bebauung mit einigen Baulücken aufzufinden. Weiters befindet sich südlich der B96 Murtalstraße ein Gewerbegebiet und zwei Einzelhandelsagglomerationen.

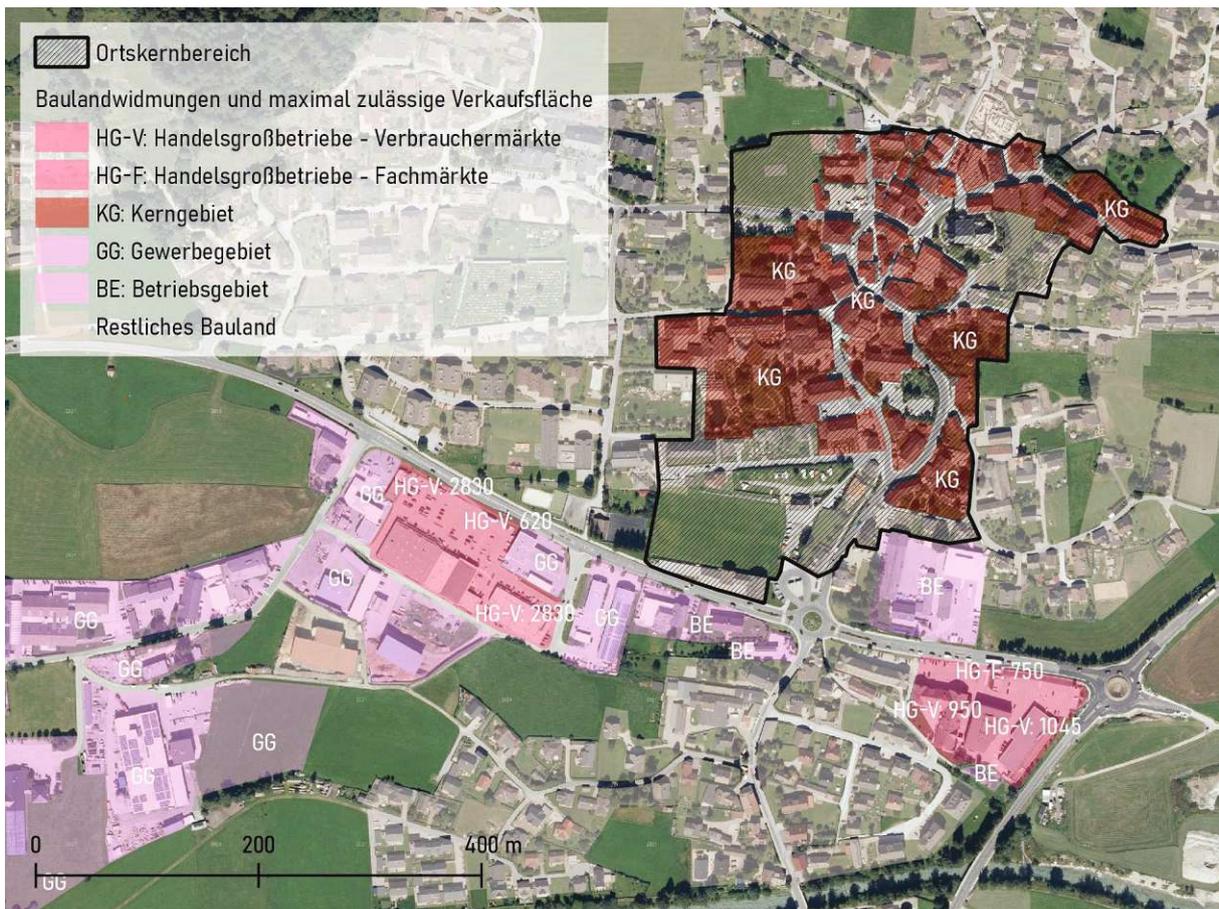


Abbildung 30: Sankt Michael im Lungau, örtliche Struktur (eigene Darstellung, Kartengrundlage: SAGIS)

8.2.3. Betriebe und öffentliche Einrichtungen

Im historischen Ortskern von St. Michael stehen zahlreiche Geschäftslokale und potenzielle Geschäftsflächen leer. Der Leerstand ist aufgrund stellenweiser Verwahrlosung und abgeklebter Schaufenster markant (siehe Abbildung 31). Es gibt zu wenige Frequenzbringer, um den Ortskern durchgehend zu beleben. Aufgrund der niedrigen Passantenfrequenz sind die Anreize für eine Neuansiedlung von Geschäften gering. Dazu kommt außerdem die geringe Parkplatzverfügbarkeit bzw. der begrenzte Platz für Kundenparkplätze. Eine Auswertung des SIR belegt den Anstieg der Leerstände (vgl. SIR 2020, S. 6). Demnach haben während der Erhebungsperioden acht Geschäfte geschlossen, während nur vier Neueröffnungen stattgefunden haben. Die Schließungen betreffen mit einem Supermarkt, einer Drogerie und zwei Bäckereien besonders Schlüsselbetriebe, die wichtige Frequenzbringer darstellten. Für Belebung sorgt noch eine Spar-Filiale, die am Rand der historischen Bebauung liegt, sowie das Gemeindeamt, als auch die Beherbergungsbetriebe während den Tourismussaisonen. Zwei 4-Sterne-Hotels werten außerdem das gastronomische Angebot im historischen Ortskern als Zusatz zu einer Pizzeria/Café, einer Bar und einem Café auf. Verglichen mit dem ursprünglichen Geschäftsbesatz stellt dies jedoch eine erhebliche Schmälerung des Angebots dar.

Rund um den historischen Ortskern sind eine Vielzahl von Beherbergungsbetrieben und Apartments aufzufinden sowie die Volksschule und Neue Mittelschule (nordöstlich gelegen). Im Bereich zwischen der Bundesstraße und dem historischen Ortskern sind mit dem Campingplatz und dem Sportplatz große unbebaute Flächen gegeben, die straßenseitig von der Feuerwehr abgeschirmt werden.



Abbildung 31: Sichtbare Leerstandsproblematik im historischen Zentrum von Sankt Michael (eigene Aufnahme)

Entlang der B96 Murtal Straße liegen neben weiteren Einfamilienhaus-Wohngebieten ein Gewerbegebiet, zwei Einzelhandelsagglomerationen sowie mehrere als Betriebsgebiet genutzte Grundstücke. Die Einzelhandelsagglomerationen dienen aufgrund ihrer Lage an der Zufahrt zur Tauernautobahn als wichtiger überörtlicher Versorgungsstandort (vgl. Regionalverband Lungau 2015). Ähnlich wie in Radstadt haben auch sie in St. Michael zum Funktionsverlust des historischen Ortszentrums beigetragen.



Abbildung 32: Im Westen gelegene Einzelhandelsagglomeration (Google Earth Streetview 2022)

Die westlich gelegene Einzelhandelsagglomeration wurde im Jahr 2007 mit damals insgesamt 2.600 m² Verkaufsfläche errichtet, um den Kaufkraftabfluss nach Spittal an der Drau zu verhindern (vgl. salzburg.orf.at 2007). Die Grundstücke sind als Gebiete für Handelsgroßbetriebe gewidmet und verfügen über eine Standortverordnung, die jedoch erst im Jahr 2012 erlassen wurde. Warum dies erst im Nachhinein erfolgt ist, konnte nicht ermittelt werden. Die Widmung der Flächen wurde gegen den Widerstand der örtlichen Geschäftstreibenden vollzogen, die die negativen Auswirkungen auf das Ortszentrum bereits befürchteten (ebd.). Der damalige Bürgermeister begründete seine Entscheidung damit, nicht mit der Flächenwidmung in den freien Markt eingreifen zu wollen (ebd.). Die Einzelhandelsagglomeration setzt sich zusammen aus:

- Areal mit Widmung HG-V mit 620 m² max. Verkaufsfläche: Billa
- Areale mit Widmung HG-F mit insgesamt 2830 m² max. Verkaufsfläche: Bipa, Ladnerei (Metzgerei), Klipp (Friseur), Pagro Diskont, Takko Fashion, Quick Schuh, Eisen Hutegger diverse Imbissstände sowie ein Leerstand

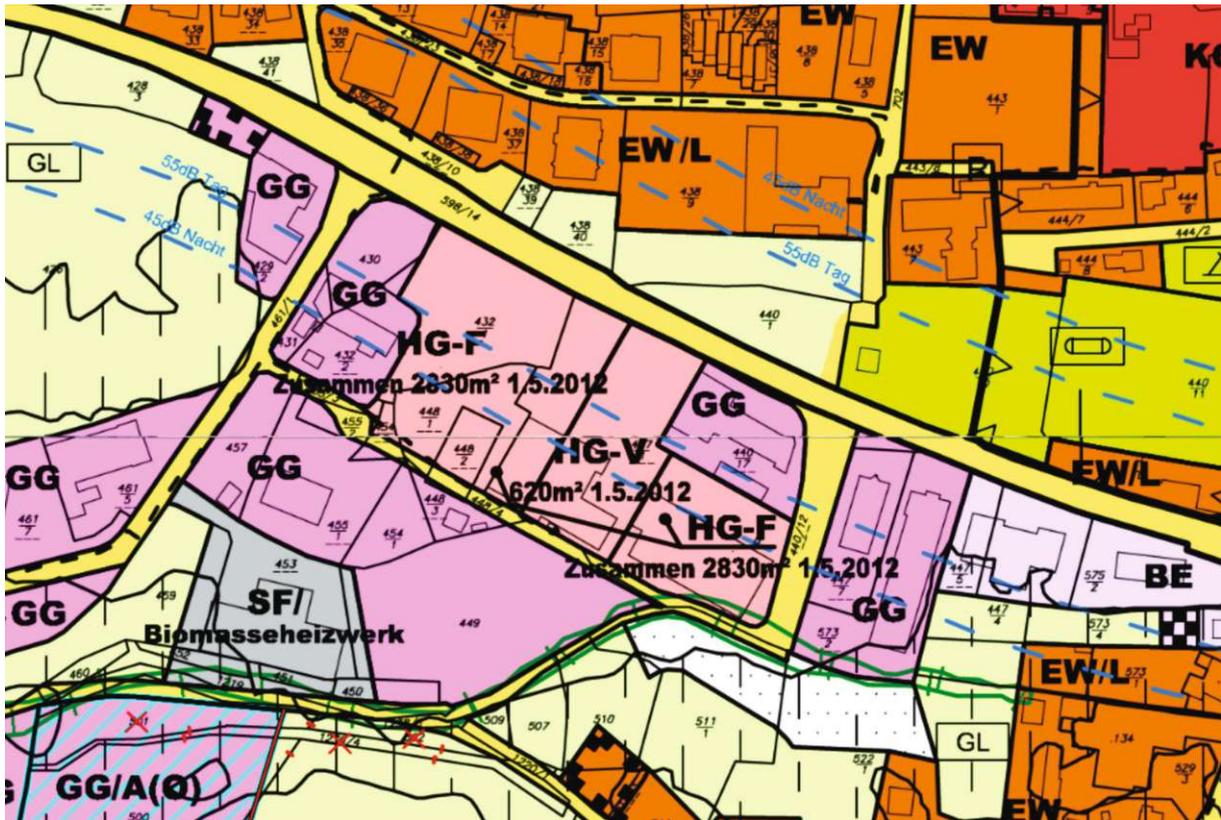


Abbildung 33: Flächenwidmung der Einzelhandelsagglomeration west (rosa und lila eingefärbt) (SAGIS 2022)

Es fällt auf, dass die Betriebe auf der als HG-F gewidmeten Fläche mit der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmung von § 32 Abs. 3 Z. 3 ROG 2009 nicht übereinstimmen:

Fachmärkte: Als Fachmärkte gelten Handelsgroßbetriebe, die Waren einer oder mehrerer Warengruppen sowie allenfalls in geringfügigem Ausmaß Lebens- und Genussmittel anbieten, mit Ausnahme von Bau-, Möbel- oder Gartenmärkten.

Aufgrund der Mischung aus Warengruppen, dem Angebot von Dienstleistungen sowie der Gestaltung als funktionelle Einheit würde sich für alle Grundstücke der Einzelhandelsagglomeration die Festlegung als Einkaufszentrum (HG-E) anbieten (§ 32 Abs. 3 Z. 5 ROG 2009):

Einkaufszentren: Als Einkaufszentren gelten Handelsgroßbetriebe, die eine geplante Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben darstellen, die zueinander in einem räumlichen Naheverhältnis stehen und eine funktionale Einheit bilden.

Die Einzelhandelsagglomeration besteht ausschließlich aus Erdgeschoßbauten, die ca. 50 m von der Bundesstraße entfernt sind, um vor den Eingangsbereichen Platz für Stellplätze und eine Tankstelle zu schaffen. Die Gestaltung ist aufgrund der Lage und Funktion als Versorgungsstandort mit überörtlicher Wirkung entlang einer Durchzugsstraße auf die Erreichbarkeit per Kfz zugeschnitten. Demnach weist das gesamte Areal eine geringe Aufenthaltsqualität auf. Die Einzelhandelsagglomeration liegt südlich der B96 und ist durch deren Barrierewirkung vom Ortszentrum abgeschnitten. Eine Wirkung als fußläufige Nahversorgung und das damit einhergehende Aufwertungspotenzial für die Umgebung wird somit nicht erzielt.

Entlang des Kreuzungsbereiches der B96 Murtal Straße mit der B99 Katschberg Straße wurde eine zweite Einzelhandelsagglomeration im Jahr 2012 errichtet. Die dazugehörigen Grundstücke sind als Gebiete für Handelsgroßbetriebe sowie als Erweitertes Wohngebiet gewidmet. (vgl. SAGIS 2022) Eine Standortverordnung war hier nicht notwendig, da das Areal zur damaligen Zeit im Ortskernbereich lag (siehe nächstes Kapitel). Es wurde in drei Teile unterteilt mit folgenden Betrieben in der Erdgeschoßzone:

- Areal mit Widmung HG-V mit 1.045 m² max. Verkaufsfläche: Hofer
- Areal mit Schichtenwidmung EW/L+F über HG-F mit 750 m² max. Verkaufsfläche: Sportfex, Allianz Versicherungsagentur, DanKüchen Studio
- Areal mit Schichtenwidmung EW/L über HG-V mit 950 m² max. Verkaufsfläche: T&G Supermarkt, Rechtsanwalt Kocher

Das dritte Areal verfügte bereits über ein mehrgeschoßiges Gebäude aus den 90er Jahren, dem durch die Schichtenwidmung (siehe Abbildung 34) eine vertikale Nutzungsmischung zugeteilt wurde. Diese wurde auf das mittlere Grundstück ausgeweitet. (vgl. SAGIS 2022) Auf der Fläche der Hofer-Filiale wurde jedoch darauf verzichtet (ebd.), weshalb dort nur ein Erdgeschoßbau verwirklicht wurde. Aufgrund der dichteren Bebauung, der Bauhöhen, der Fassadengestaltung und der etwas geringer dimensionierten Parkplätze erscheint der westliche Teil der Einzelhandelsagglomeration einladender für den fußläufigen Verkehr; es gibt jedoch keine attraktive oder intuitive Durchwegung. Im östlichen Bereich bestehen Fußgängerübergänge, jedoch dienen diese ausschließlich dazu, den Parkplatz zu überqueren um sicher zum eigenen Fahrzeug zu gelangen. Anschlüsse zur Durchwegung entlang der Straße sind keine gegeben. Aufgrund dieser nicht integrierten Lage und Gestaltung kommt es zu keinen positiv auf die Umgebung ausstrahlenden Effekten. Da die Betriebe aufgrund ihrer Kfz-affinen Gestaltung günstig gelegen sind, stellen sie eine starke Konkurrenz zu Betrieben im Ortszentrum dar.

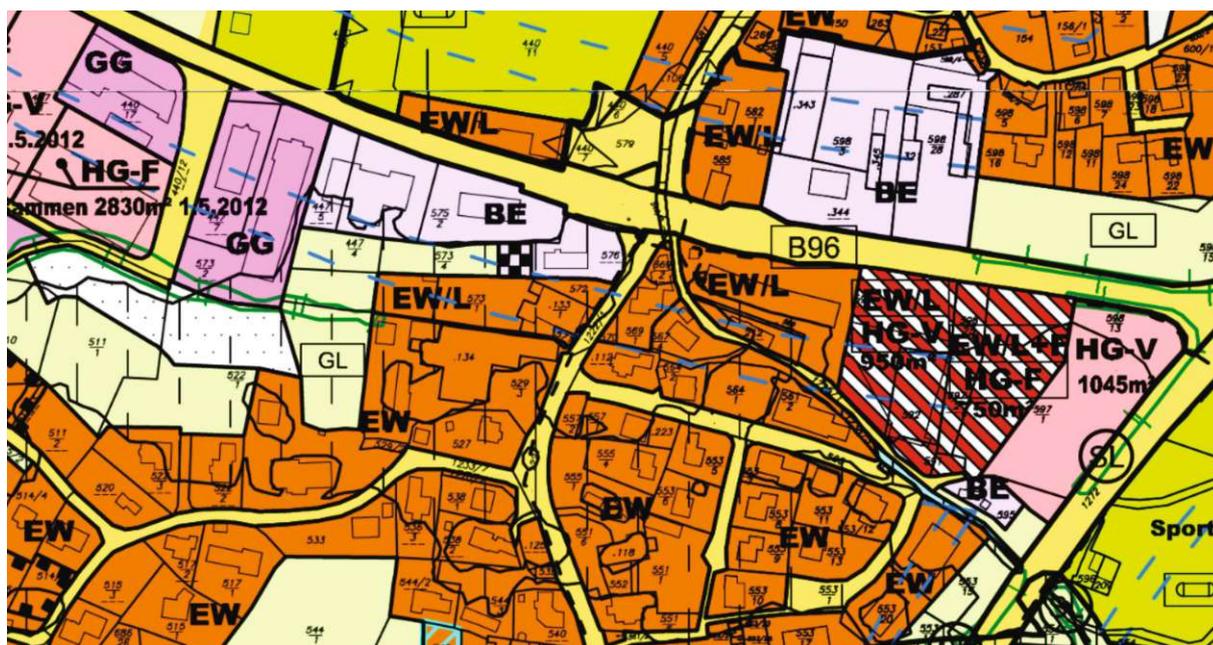


Abbildung 34: Flächenwidmung der östlichen Einzelhandelsagglomeration (rosa und rot-weiß eingefärbt) und im Bereich zwischen den beiden Einzelhandelsagglomerationen (SAGIS 2022)

Zwischen den Flächen der beiden „klassischen“ Einzelhandelsagglomerationen (siehe Abbildung 34, links) gibt es noch eine Vielzahl von Betrieben unterschiedlicher Ausrichtung:

- Areal mit Widmung EW/L: Schöberl & Partner Steuerberater, Fashionable Hairstyling, ekm Elektrotechnik, Backwater Studios (Werbeagentur)
- Areal mit Widmung BE: Autohaus Süß, Versicherungstreuhand Pfeifenberger, Wohnnutzung
- Areal mit Widmung GG: Resch Wohndesign, Zanner Metalltechnik, Malermeister Wieland
- Areal mit Widmung GG: BP Tankstelle
- Areal mit Widmung EW: Autohaus Holleis, Shell Tankstelle, Wohnnutzung

Diese Bebauung stellt den ältesten Teil der gewerblichen Nutzung südlich der B96 dar. Hier sind viele unterschiedliche Widmungen auf kleinem Raum anzutreffen. Die Gestaltung fällt dementsprechend vielfältig aus. Die Bereiche des Erweiterten Wohngebietes sind städtebaulich gut in ihr Umfeld integriert und weisen eine gute Durchwegung auf. Die als Betriebsgebiet oder Gewerbegebiet gewidmeten Liegenschaften sind jedoch nur durch den MIV erreichbar.

Hinsichtlich der Bestimmungen zur Zulässigkeit von Tankstellen (§ 30 Abs. 7 ROG 2009) ist der Standort der Shell Tankstelle im Erweiterten Wohngebiet überraschend:

„Bauliche Anlagen für Tankstellen sind nur in den Kategorien Gewerbegebiet, Industriegebiet, Gebiet für Handelsgroßbetriebe und Sonderfläche mit entsprechendem Verwendungszweck zulässig.“

Weiters liegt die Tankstelle zentral in einem von Wohnbebauung geprägten Siedlungskörper. Dieser Standort könnte zumindest für den Ortsteil „Auf der Au“ als integrierter Nahversorgungsstandort dienen, während eine Niederlassung entlang der Bundesstraße eine günstigere Lage für eine Tankstelle darstellen würde.

Zusammenfassend lässt sich beurteilen, dass die Bereiche südlich der B96 Murtal Straße aufgrund ihrer guten Verkehrsanbindung und der Flächenverfügbarkeit eine starke Konkurrenz gegenüber dem Ortskern darstellen. Obwohl sowohl der historische Ortskern als auch die Einzelhandelsagglomerationen im Regionalprogramm gleichermaßen als „bereits überwiegend genutzt(e)“ Handels- und Dienstleistungsstandorte kategorisiert werden (vgl. Regionalverband Lungau 2015), ist erkennbar, dass das Ortszentrum diese Funktion nur mehr begrenzt erfüllen kann.

8.2.4. Abgrenzung des Ortskernbereiches

Die Marktgemeinde St. Michael im Lungau stellt für diese Arbeit insofern ein interessantes Beispiel dar, da der im Jahr 2011 festgelegte Ortskernbereich mittlerweile verkleinert wurde (vgl. SAGIS 2022; vgl. SIR 2020, S. 6). Der alte Ortskernbereich beinhaltete neben dem historischen Ortskern auch den Bereich der östlich gelegenen Einzelhandelsagglomeration sowie Flächen dazwischen (siehe Abbildung 35). Während des Prozesses zur Abgrenzung lag die Priorität vorwiegend auf der Einbeziehung der Liegenschaften der späteren Einzelhandelsagglomeration, da die Festlegung des Ortskernbereiches damals die Ansiedlung der dortigen Betriebe zum Anlass hatte (aus Interview Krasser, SIR). Es wären unbebaute Flächen als Entwicklungspotenziale vorhanden gewesen, die deutlich näher zum Ortsmittelpunkt liegen und einfacher zu integrieren gewesen wären, jedoch

wurden diese zunächst nicht in den Ortskernbereich aufgenommen. Der Standort der Einzelhandelsagglomeration – vor allem der Hofer-Filiale – stellt jedoch eine für Handelsgroßbetriebe günstige Lage dar, da es durch die unmittelbare Nähe zum Kreuzungsbereich zwischen B96 und B99 zu einer höheren Präsenz gegenüber dem Durchzugsverkehr kommt. Für den Betrieb überwiegen diese Vorteile gegenüber den positiven wirtschaftlichen Effekten, die in einer zentralen aber weniger präsenten Lage entstehen könnten (z.B. Passantenfrequenz, räumliche Nähe zu Wohnstandorten, Synergieeffekte mit öffentlichen Einrichtungen, etc.).

Aus Sicht des Leitfadens zur Abgrenzung des Ortskernbereiches ist die Abgrenzung des alten Ortskernbereiches nicht nachvollziehbar, da sämtliche Grundstücke südlich der B96 aufgrund der Barrierewirkung der Bundesstraße (vgl. Land Salzburg 2004, S. 11) nicht den Kriterien entsprechen. Selbst wenn argumentiert würde, dass aufgrund der Fußgängerübergänge eine ausreichende Durchwegung und somit eine Überwindung der Barriere gegeben sei, müsste trotzdem das Argument schlagend werden, dass die Liegenschaften, auf denen sich in der Folge Hofer, Sportfex, Allianz Versicherungsagentur und das DanKüchen Studio angesiedelt haben, nicht „innerhalb des bestehenden Siedlungsgefüges“ (ebd.) liegen und somit nicht als Ortskernbereich gelten können.

Weiters widmet der Leitfaden zur Orts- und Stadtkernabgrenzung eine umfassende Erklärung, warum „die erst in den letzten Jahrzehnten an peripheren Standorten bzw. an den Ortsrändern entstandenen, primär autokundenorientierten Agglomerationen von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben“ (Land Salzburg 2004, S. 7) nicht als Orts-/Stadtkernbereiche bezeichnet werden können. Hervorgehoben wird dabei folgender Aspekt:

„Die Grundlage dafür ergibt sich aus dem Raumordnungsziel in § 2 Abs. 1 ROG, wonach eine Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge „... vor allem durch Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne...“ anzustreben ist. Diesem Revitalisierungsziel entsprechen die angesprochenen neuen Einzelhandels- und Dienstleistungsagglomerationen keinesfalls. Sie sind ja gerade ein wesentlicher Ausdruck für die Strukturveränderungen, die zum Funktionsverlust von gewachsenen Orts- und Stadtkernen beigetragen haben, und können sie auch in struktureller Hinsicht nicht ersetzen.“ (ebd.)

Mit dem Beschluss der Gemeindevertretung im Jahr 2020 wurde der Ortskernbereich neu abgegrenzt. Dies erfolgte, nachdem erkannt wurde, dass die Variante der Ausweisung des Ortskernbereiches im Jahr 2011 kontraproduktive Effekte verursacht hatte. Die Abgrenzung der neuen Variante des Ortskernbereiches erfolgte aufgrund einiger strategischer Überlegungen und wurde im Rahmen des Pilotprojektes zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne begleitet. Das Ziel der Überarbeitung war es, Anreize zu schaffen, um die Nahversorgung in fußläufiger Distanz zum historischen Ortskern zu stärken. Dazu wurden drei mögliche Standorte in unmittelbarer Nähe zum historischen Ortskern einbezogen, von denen die Flächen des Sportplatzes und Campingplatzes (siehe Abbildung 35) die größte und am attraktivsten gelegene Potenzialfläche darstellt. (vgl. SIR 2020, S.6.)

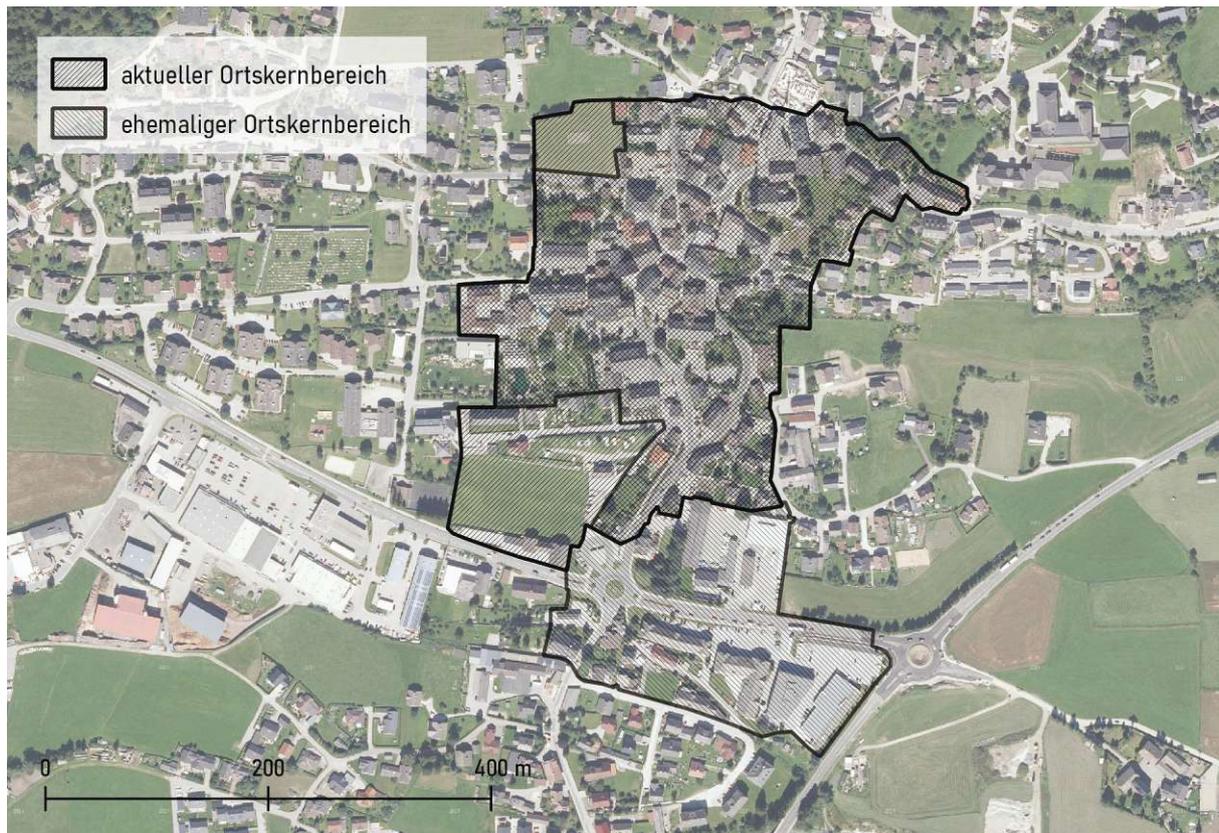


Abbildung 35: Ortskernbereich von St. Michael, alte und neue Variante (eigene Darstellung; Datengrundlagen: SAGIS, SIR 2020, S.6; Basiskarte: Geoland)

Aus fachlicher Sicht erscheint die neue Variante des Ortskernbereiches sinnvoll. Jedoch ist durch die Erweiterung bis zur Bundesstraße im Falle der Ansiedlung eines Handelsgroßbetriebes die Möglichkeit gegeben, dass allfällige positive externe Effekte ausbleiben, wenn die Ausrichtung des Betriebs zur Bundesstraße hin gestaltet würde. Eine derartige Ansiedlung ist jedoch unwahrscheinlich, da es auf der gegenüberliegenden Einzelhandelsagglomeration in den vergangenen Jahren zeitweise bereits zu Leerständen gekommen ist, was signalisiert, dass der Versorgungsbedarf bereits ausreichend gedeckt ist.

Hinsichtlich des Leitfadens zur Abgrenzung widerspricht die neue Variante des Ortskernbereiches einer Vorgabe, aufgrund derer Sportanlagen nicht als strategische Potenzialflächen aufgenommen werden dürften. Diese Vorgabe stellt jedoch ohne weiteren Kontext kein sinnvolles Kriterium dar, da die Lage und der Charakter der Umgebung der jeweiligen Sportanlage maßgeblichen Einfluss hat.

8.2.5. Fazit

Negative Auswirkungen peripherer Einzelhandelsagglomerationen: Auch Sankt Michael stellt ein klassisches Beispiel für den Funktionsverlust von Ortszentren dar. Dieser ist zwar nicht ausschließlich mit der Entwicklung der Einzelhandelsagglomerationen zu begründen, jedoch sind deren negative Auswirkungen maßgeblich beteiligt. Die Entwicklungen der letzten 20 Jahre in Sankt Michael zeigen, dass bei der Entscheidung, neue überörtliche Versorgungsstrukturen zu schaffen,

die Auswirkungen auf die Innenentwicklung berücksichtigt werden müssen. Die umfangreiche Ansiedlung neuer Einzelhandelsbetriebe schließt eine Stärkung der Nahversorgung – und somit Stärkung des Ortskernes – nicht aus, sondern könnte unter Erzielung von Synergieeffekten durchgeführt werden.

Überörtliche Effekte von Einzelhandelsagglomerationen: Einzelhandelsagglomerationen wie in St. Michael, die an Verkehrsknotenpunkten liegen und somit Durchpendler:innen bedienen, können über die Standortgemeinde hinaus negative Effekte auf Ortskerne nach sich ziehen. Aufgrund der für die ansässige Bevölkerung überproportionalen Verkaufsfläche (insb. für zentrenrelevante Sortimente) ist davon auszugehen, dass nicht nur die Nahversorgung in St. Michael durch die Einzelhandelsagglomerationen beeinflusst wird.

Pfadabhängigkeit von Planungsentscheidungen: Aufgrund der nicht sachgemäßen Festlegung des Ortskernbereiches im Jahr 2011 wurden Entwicklungen ermöglicht, die bis zu einem gewissen Grad als irreversibel zu bezeichnen sind. Zwar können Leerstände im historischen Ortskern durch alternative Maßnahmen wieder einer Nutzung zugeführt werden, allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass der ursprüngliche Geschäftsbesatz wieder hergestellt werden könnte. Dazu stellen die ermöglichten Einzelhandelsagglomerationen eine zu starke Konkurrenz dar. Ein etwaiger Rückbau und die Rückwidmung der Einzelhandelsagglomerationen scheint außerdem politisch unrealistisch sowie rechtlich fragwürdig. Somit wurde durch die vergangenen Planungsentscheidungen eine Pfadabhängigkeit geschaffen, die nur schwer zu brechen ist. Dies verdeutlicht den Stellenwert, planerische Instrumente bereits bei ihrer ersten Anwendung bezüglich der Auswirkungen auf sämtliche Faktoren der langfristigen örtlichen Entwicklung abzuwägen.

Konsequente Anwendung des Leitfadens: Die Abgrenzung des Ortskernbereiches im Jahr 2011 zeigt, dass die Anwendung des Leitfadens auch inkonsequent erfolgen kann. Eine stärkere Verbindlichkeit des Leitfadens könnte dazu führen, dass politische Entscheidungen eher innerhalb der vorgegebenen Richtlinien stattfinden würden.

Konsequente Prüfung durch Aufsichtsbehörde: Im Beispiel Sankt Michael wurde ersichtlich, dass auch klare Vorgaben des Leitfadens – wie sie beispielsweise bezüglich Barrieren bestehen – nicht immer konsequent umgesetzt werden. Dies kann der fehlenden Verbindlichkeit des Leitfadens geschuldet sein, weshalb diesbezügliche Änderungen Wirkung zeigen könnten.

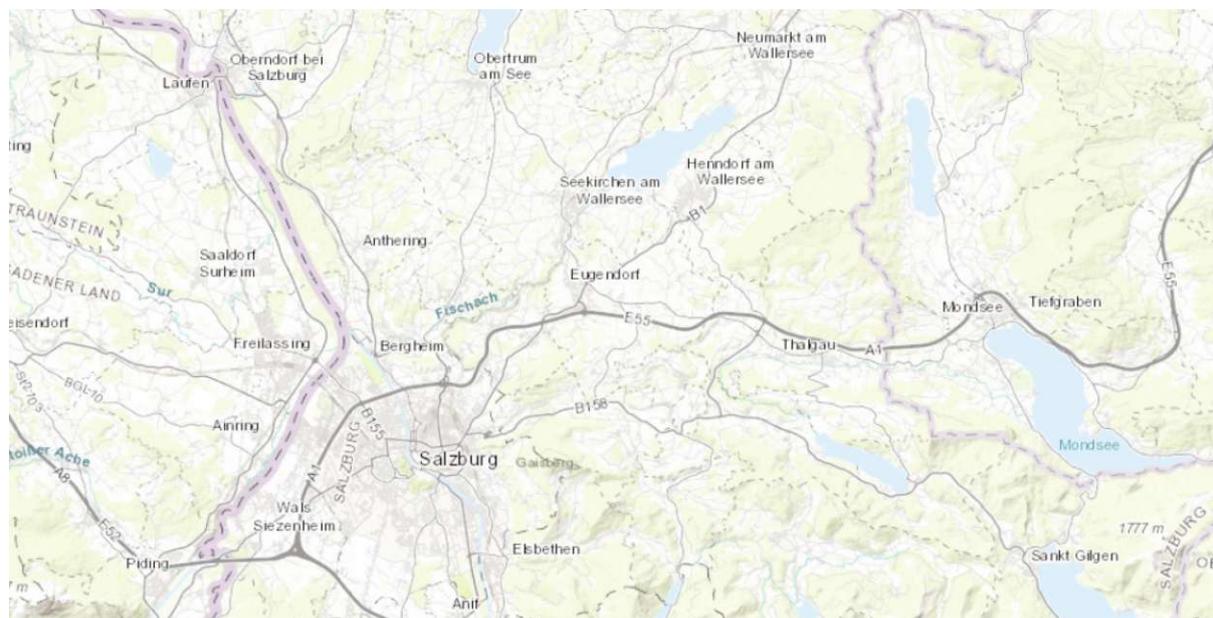
Einzelhandelsbetriebe in Gewerbegebieten: Auffällig ist in St. Michael – genauso wie in Radstadt – die Vermischung von Gewerbegebieten (ohne Einzelhandelsbetrieben) mit Einzelhandelsagglomerationen. Die Standorte von Gewerbegebieten sind in beiden Gemeinden ungeeignet, um eine die Nahversorgung fördernde oder den Ortskern stärkende Wirkung zu entfalten. Dies wird weiter durch die MIV-orientierte Gestaltung verstärkt.

Liegenschaften mit Entwicklungspotenzial: Zentral gelegene Freiflächen, wie Sportplätze oder Campingplätze, sollten auf ihr langfristiges Umnutzungspotenzial evaluiert werden, da sie beispielsweise einen zukünftigen Wohnstandort in günstiger Lage nahe einem Ortskern darstellen können. Diese Potenziale sind insbesondere zu berücksichtigen, bevor eine Siedlungserweiterung an peripheren Standorten stattfindet. Weiters ist nicht nur die zentrale Lage von Entwicklungspotenzialen ausreichend für eine den Ortskern stärkende Wirkung. Im Falle einer

Bebauung des Sportplatzareals in St. Michael sollte die Ausrichtung und Durchwegung in Richtung Ortskern hergestellt werden und auf eine hohe Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum Wert gelegt werden. Dies gilt insbesondere für eine potenzielle Ansiedlung eines Supermarktes. Eine Ausrichtung Richtung B96 würde lediglich eine Erweiterung der Einzelhandelsagglomeration darstellen.

Schwellenwert für Handelsgroßbetriebe: Die Schwellenwerte, ab denen Einzelhandelsbetriebe als Handelsgroßbetriebe gelten, wurden in der Vergangenheit mehrmals erhöht. In St. Michael sind außerhalb des Ortskerns keine Einzelhandelsbetriebe vorhanden, die nicht als Handelsgroßbetrieb gelten. Somit kann zumindest für diese Beispielgemeinde festgestellt werden, dass die Schwellenwerte bereits niedrig genug angesetzt sind.

8.3. Eugendorf



8.3.1. Lage und Demographie

Die Gemeinde Eugendorf liegt entlang der Wiener Bundesstraße B1 sowie der A1 Westautobahn und verfügt über eine Autobahnabfahrt. Die Gemeinde liegt somit an einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt (mit dementsprechend hoher Verkehrsbelastung), insbesondere für die Pendlerströme des nordöstlichen Flachgaus in die Stadt Salzburg, was für die Entwicklung der Gemeinde eine entscheidende Rolle spielt. Seit den 60er Jahren zeigt sich ein rasantes Bevölkerungswachstum, das in den Jahren 2001 bis 2011 fast doppelt so stark war als das durchschnittliche Bevölkerungswachstum im restlichen Flachgau. Die Einwohnerzahl hat sich in Eugendorf somit in den vergangenen 60 Jahren auf ca. 7.200 verdreifacht. (vgl. Statistik Austria 2022d)

8.3.2. Städtebauliche Situation und Aufenthaltsqualität

Der historische Ortskern von Eugendorf liegt abseits der Durchzugsstraßen und weist eine locker bebaute Struktur eines Hafendorfes auf. Das Ortszentrum wurde im Jahr 2010 umfassend umgestaltet. Die Aufenthaltsqualität ist somit als hoch zu bezeichnen. (vgl. Die Grille Landschaftsarchitekten 2023) Rund um den historischen Ortskern ist die Bebauung von Ein- und Mehrfamilienhäusern sowie von einem Gewerbegebiet im Norden des Siedlungskörpers geprägt. Eine erhöhte Verkehrsbelastung ist aufgrund der Lage abseits der B1 nicht gegeben, allerdings fällt die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum aufgrund fehlender Gehsteige in weiten Bereichen des Straßennetzes niedrig aus. Eugendorf verfügt über zwei Einzelhandelsagglomerationen, die entlang der Wiener Bundesstraße angesiedelt sind. Diese verfügen über eine geringe Aufenthaltsqualität und sind auf den MIV zugeschnitten.



Abbildung 36: Umgestalteter Dorfplatz in Eugendorf, eingefasst von aufgelockerter Bebauung (Die Grille Landschaftsarchitekten 2023)

8.3.3. Betriebe und öffentliche Einrichtungen

Im und unmittelbar um den historischen Ortskern sind neben den zentralen sozialen Einrichtungen (Gemeindeamt, Schulen, Kirche, etc.) ein kleiner Supermarkt (Spar), eine Bäckerei, ein Gasthof, zwei Banken und zwei Fachgeschäfte angesiedelt.

Eugendorf bildet mit der Nähe zur Stadt Salzburg, und der verkehrsgünstigen Lage einen attraktiven Standort für den Einzelhandel. Dieses Potenzial übersteigt jedoch die Kapazitäten des historischen Ortskernes weit und somit wurde in den 90er Jahren ein für den MIV gut erreichbares weitläufiges Gewerbegebiet mit Einzelhandelsagglomeration bzw. Einkaufszentrum entlang der Wiener Bundesstraße, errichtet. Als Leitbetriebe gelten hier insbesondere die beiden Möbelhäuser XXXLutz sowie Kika. Weiters haben sich Verbraucher- sowie Fachmärkte angesiedelt und in der Folge auch zwei Supermärkte (Standortverordnungen aus den Jahren 2011 und 2012). Somit sind auch Betriebe mit zentrenrelevantem Sortiment vertreten.

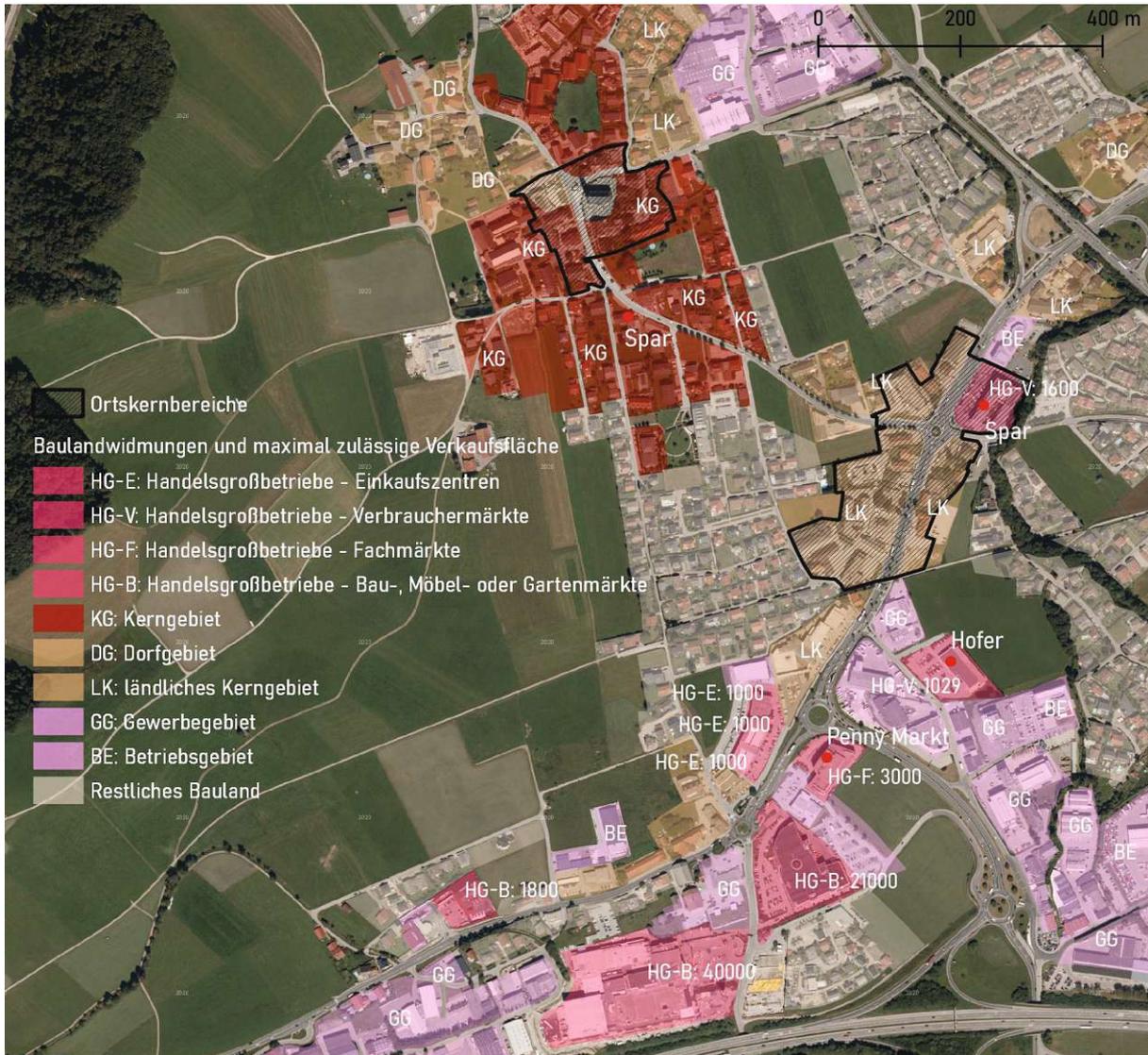


Abbildung 37: Flächenwidmung in Eugendorf (eigene Darstellung; Datenbasis: SAGIS; Basiskarte: Geoland)

Exkurs: Erfüllung des Kriteriums „historischer Ortsmittelpunkt“ in der Abgrenzung von Orts-/Stadtkernbereichen

In einer Gegenüberstellung aller 44 im Land Salzburg ausgewiesenen Orts-/Stadtkernbereiche und dem Franziszeischen Kataster enthalten 10 Abgrenzungen keinen zur damaligen Zeit existierenden Ortsmittelpunkt. Dies betrifft insbesondere Stadtkernbereiche der Stadt Salzburg, wie Nonntal, Maxglan, Lehen und Elisabeth Vorstadt. Im Leitfaden wird erwähnt, dass zur Feststellung von historischen Ortsmittelpunkten Luftbilder aus den Jahren 1953 sowie 1976 herangezogen werden können. Luftbilder aus dem Jahr 1953 sind über SAGIS verfügbar. Nach einem Vergleich mit diesen ist im Fall von vier Orts-/Stadtkernbereichen kein Ortsmittelpunkt erkennbar. Dies betrifft zwei Stadtkernbereiche in Neumarkt am Wallersee sowie jeweils einen Ortskernbereich in Eugendorf und Tweng (bei Obertauern).

8.3.4. Abgrenzung des Ortskernbereichs

In Eugendorf wurde zunächst der historische Ortskern als Ortskernbereich deklariert. Dieser ist mit einem Durchmesser von rund 200 m vergleichsweise klein gehalten und geht vom historischen Ortsmittelpunkt, gebildet durch den zentralen Dorfplatz, aus. Eine ortskerntypische – wenn auch lockere – Bebauungsstruktur ist bereits im Franziszeischen Kataster erkennbar.

Im Jahr 2018 eröffnete eine Spar-Filiale (siehe Abbildung 38 rechts) an der Wiener Bundesstraße auf einem Grundstück, das als Handelsgroßbetrieb – Verbrauchermarkt (HG-V) mit 1600 m² maximal zulässiger Verkaufsfläche gewidmet wurde (vgl. Flachgauer Nachrichten 2018, S. 21). Diese Widmung konnte ohne Standortverordnung vollzogen werden, da ein weiterer Ortskernbereich entlang der B1 ausgewiesen wurde. Diese Planungsentscheidung ist jedoch zu hinterfragen, da das erste Kriterium des Leitfadens zur Orts- und Stadtkernabgrenzung – ein „historischer Ortsmittelpunkt bzw. ein historisch gewachsenes Ortszentrum“ (Land Salzburg 2004, S. 4) – nicht erfüllt ist. Dies lässt sich durch den Franziszeischen Kataster sowie durch Luftbilder aus dem Jahr 1953 belegen.



Abbildung 38:
Siedlungsentwicklung der beiden Ortskernbereiche
von Eugendorf (eigene Darstellung; Daten- und
Kartenbasis: SAGIS)

Im Jahr 1953 waren zwar bereits Gebäude innerhalb des zweiten Ortskernbereichs vorhanden, jedoch nur in Form eines Betriebsgeländes. Auch weitere Kriterien des Leitfadens, wie das Ortsbild oder räumliche Barrieren (keine Querungsmöglichkeiten an der Wiener Bundesstraße sowie den daran anschließenden Straßen) wurden nicht berücksichtigt. Ebenso wenig wurde – wie auch in St. Michael im Lungau – die Vorgabe des Leitfadens berücksichtigt, dass „die erst in den letzten Jahrzehnten an peripheren Standorten bzw. an den Ortsrändern entstandenen, primär autokundenorientierten Agglomerationen von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben“ (Land Salzburg 2004, S. 7) nicht als Orts-/Stadtkernbereiche bezeichnet werden können, da dies den Raumordnungszielen des Landes (vgl. § 2 Sbg ROG) widersprechen würde.

8.3.5. Fazit

Konsequente Anwendung des Leitfadens in der Festlegung von Orts-/Stadtkernbereichen und deren Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde: Die Festlegung des zweiten Ortskernbereichs Eugendorfs zeigt auf, dass Planungsentscheidungen entgegen bereits etablierter Vorgehensweisen gefällt werden können. Trotz einer strukturell verankerten Anwendung des Leitfadens zur Orts- und Stadtkernabgrenzung muss dieser nicht zwingend befolgt werden, da er aufgrund seiner fehlenden rechtlichen Verankerung nicht verbindlich ist.

Festlegung von Orts-/Stadtkernbereichen im Anlassfall: Aufgrund der zeitlichen Nähe der Festlegung des Ortskernbereiches, der Widmung und der Eröffnung des Betriebs ist davon auszugehen, dass das Interesse der Betreiberfirma den Anstoß zur Festlegung des Ortskernbereiches gegeben hat. Da das Verfahren zur Abgrenzung ressourcenintensiv ist und keine weiteren Anreize bestehen, eine Abgrenzung vorzunehmen, ist diese Vorgehensweise nachvollziehbar. Im Anlassfall besteht das Interesse, ein spezifisches Grundstück in den Orts-/Stadtkernbereich aufzunehmen. Damit wird einerseits das Ergebnis zum Teil vorweggenommen, und andererseits kann dadurch die eigentliche Zielsetzung – die sachgemäße Abgrenzung zur Stärkung und Revitalisierung eines Orts-/Stadtkernbereichs – in den Hintergrund gedrängt werden. Zusätzlich zum Anreiz, einen neuen Betrieb in der Gemeinde zu sichern, kann – wie bereits am Beispiel Radstadt festgehalten – Druck durch Investoren und Betreiber Planungsentscheidungen beeinflussen. Im Fall Eugendorf sind keine Informationen diesbezüglich bekannt. Jedoch besteht immer eine gewisse Abhängigkeit der Gemeinde von Stakeholdern, wenn diese bereits Eigentümer:innen von Schlüsselbetrieben – wie z.B. dem letzte Nahversorgungsbetrieb im Ort – sind. Um dieser Dynamik vorzubeugen ist es essenziell, den Stakeholdern den Eindruck zu vermitteln, dass Prüfungen durch die Aufsichtsbehörde konsequent durchgeführt werden.

Vermischung von zentrenrelevanten mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten: Eugendorf stellt ein klassisches Beispiel der Evolution einer Fachmarkttagglomeration hin zu einem fragmentierten Einkaufszentrum dar. Wurden bei der Errichtung der Fachmarkttagglomeration anfangs ausschließlich nicht zentrenrelevante Güter angeboten, die im Fall von Bau- und Möbelmärkten auf den MIV zugeschnitten sein mussten, so folgten jedoch bald weitere Fachmärkte, Verbrauchermärkte und Gastronomiebetriebe und schließlich auch Supermärkte. Sowohl aus Sicht der Betreiber als auch aus Konsumentensicht entstanden aus der Durchmischung von Betrieben Agglomerationsvorteile, wie z.B. Koppelungskäufe/Convenience und das Entstehen eines

Einkaufserlebnisses. Eine Ausweitung des Sortiments gilt somit als logische Schlussfolgerung, die Vorteile auf beiden Seiten ermöglicht. Aus Sicht der Innenentwicklung ist jedoch vor allem der Aspekt der allmählichen Vermischung zentrenrelevanter mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten problematisch, da eine Konkurrenz zu Orts- und Stadtkernen als herkömmliche Geschäftszentren aufgebaut wurde. Ein Alleinstellungsmerkmal, das für die Einzelhandelsagglomeration in Eugendorf bis heute ausschlaggebend ist und Wettbewerbsvorteile erzeugt, sind die Möbelhäuser, da diese in den Orts- und Stadtkernen des Salzburger Zentralraumes noch nicht vertreten sind.

Summierung der Verkaufsfläche: Auffällig ist in Eugendorf auch mit Blick auf die Flächenwidmung, dass die Kategorie HG-E (Handelsgroßbetrieb – Einkaufszentrum) für drei in geschlossener Bauweise bebaute Liegenschaften einzeln festgelegt wurde. Zwar würde eine Summierung der drei Verkaufsflächen bei der Einschätzung darüber, ob die Betriebe als Handelsgroßbetriebe gelten oder nicht, in diesem Fall keine Rechtswirkung haben, allerdings wirft das Beispiel Fragen über die Zusammenrechnung von Verkaufsflächen auf. Kriterium für die Summierung der Verkaufsflächen benachbarter Einzelhandelsbetriebe ist nämlich die „funktionale Einheit“ (§ 32 Abs. 3 Z. 5 ROG 2009). Wie bereits erwähnt existiert keine allgemeine Definition, jedoch ist zu hinterfragen, inwiefern Betriebe in geschlossener Bauweise, die über einen gemeinsamen Parkplatz verfügen, keine funktionale Einheit bilden können.

9. Diskussion und Handlungsempfehlungen

Dieses Kapitel widmet sich ausgewählten Fragestellungen und Diskussionen bezüglich der bisher erläuterten Aspekte und Themen der Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Salzburg. Dabei werden Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der strategischen Ansätze und Instrumente formuliert.

Im ersten Teil werden Grundsätze, wie die strategische Ausrichtung und die Zusammenwirkung der Instrumente sowie die Raumordnungsziele diskutiert. Der zweite Teil betrifft Orts- und Stadtkernbereiche an sich. Dabei werden einerseits Grundlagen wie die Kompetenzverteilung und verfahrenstechnische Aspekte erläutert, sowie andererseits die Anpassung der Kriterien und der verwendeten Methodik. Der dritte Teil widmet sich der Verbesserung bestehender auf Orts- und Stadtkernbereichen aufbauender Maßnahmen sowie neuen anzuknüpfenden Maßnahmen.

Die Empfehlungen gelten als Ergänzung bestehender Arbeiten zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen und fokussieren auf die Verknüpfung mehrerer Themenbereiche im Sinne der integrierten Entwicklungsplanung. Empfehlungen zu einzelnen Themenbereichen sind deshalb nicht als vollständig zu betrachten. Deshalb wird an vereinzelt Stellen auf weiterführende Arbeiten verwiesen, die sich schwerpunktmäßig mit einem bestimmten Themenbereich beschäftigen.

9.1. Strategische Ausrichtung der Instrumente zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne

9.1.1. Verankerung integrierter Planung im Instrumentarium

Orts- und Stadtkernbereiche sind derzeit vornehmlich mit dem Instrument der Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe verknüpft. Eine Koppelung der Orts- und Stadtkernbereiche an weitere Maßnahmen würde jedoch bewirken, dass die Stärkung von Orts- und Stadtkernen effizienter betrieben werden könnte und das entstehende Instrumentarium ein integriertes Verständnis bei Planungsentscheidungen fördern könnte. Diese bereits zu Beginn der Arbeit aufgestellte These kann aufgrund der thematisierten Praxiserfahrungen und theoretischen Überlegungen untermauert werden.

Da Maßnahmen, die an Orts- und Stadtkernabgrenzungen geknüpft sind – abgesehen vom Wegfall der Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe – bislang wenig Wirkung gezeigt haben, werden Orts- und Stadtkernbereiche im Anlassfall bei einer möglichen Ansiedlung eines Handelsgroßbetriebes festgelegt. Dabei werden jedoch verstärkt Anreize berücksichtigt, die zu einer möglichst großen Orts- bzw. Stadtkernabgrenzung führen. Dies kann in der Folge kontraproduktive Auswirkungen für Orts- und Stadtkerne haben. Neben den bestehenden Anreizen, die Abgrenzung möglichst groß zu fassen, könnten durch ergänzende Maßnahmen auch Anreize für eng gefasste Abgrenzungen geschaffen werden, was notwendige Diskussionen über die Herangehensweise in der Stärkung der Orts- und Stadtkernstärkung fördern würde. Beteiligungsformate, in denen ein

Zielgebiet für die Stärkung eines Orts-/Stadtkerns diskutiert wird, könnten diese Bewusstseinsbildung fördern und Klarheit über die Zieldefinition schaffen (siehe Kapitel 9.2.3).

9.1.2. Konkretisierung der Raumordnungsziele

Orts- und Stadtkerne sollten als Zielgebiete für Maßnahmen und Instrumente der Raumordnung stärker in den Raumordnungszielen verankert werden. Die derzeitige Formulierung (siehe § 2 Abs. 7 Sbg ROG 2009) stellt die Stärkung von Orts- und Stadtkernen lediglich als ein Mittel zur Verbesserung der Daseinsvorsorge dar. Dies vernachlässigt jedoch weitere Aspekte, wie z.B. die Begünstigung nachhaltiger Mobilitätsformen, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Erhalt der Baukultur und des Kulturerbes sowie die Stärkung der sozialen Resilienz.

Weiters ist durch die aktuelle Zielformulierung ein großer Interpretationsspielraum bezüglich der Lenkung von Versorgungsstandorten gegeben. Eine Konkretisierung könnte beispielsweise darstellen, dass die Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge nach den Gesichtspunkten der Nahversorgung erfolgen muss. Der Begriff Nahversorgung kann in der Folge beispielsweise durch einen fußläufig attraktiv durchwegten Einzugsbereich von 500 m rund um Einrichtungen der Daseinsvorsorge definiert werden. Dies würde insbesondere Aspekte der Verkehrsmittelwahl und Gestaltung öffentlicher Räume betonen. Außerdem würde dies eine notwendige Positionierung gegenüber bestehender MIV-orientierter Versorgungsstandorte darstellen, deren Ausbau aufgrund der derzeit schwachen Zielformulierung im ROG in örtlichen Konzepten immer noch weiter betrieben werden kann. Ein Beispiel dafür, findet sich im Radstädter REK „neu“: „(Handelsgroßbetriebe) sollen primär in Gewerbegebieten, welche an überregionalen Straßen liegen wie auch innerhalb des im Flächenwidmungsplan gekennzeichneten Ortskernes liegen“ (Stadtgemeinde Radstadt 2015, S. 9). Eine Konkretisierung der Raumordnungsziele könnte außerdem kontraproduktiven Bauprojekten in peripheren Lagen vorbeugen, die häufig von brisanten und öffentlichkeitswirksamen Diskussionen, sowie von rechtlichen Schritten der betroffenen Akteure begleitet werden (z.B. Ausbau des Europarks). Politische Entscheidungsträger:innen wären hier durch eine verbesserte Argumentationsgrundlage rechtlich besser abgesichert.

9.2. Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen

9.2.1. Kompetenzverteilung und Abgrenzung im regionalen Kontext

Aus den Analysen der Beispielgemeinden geht hervor, dass die Ausweisung der Orts- und Stadtkernbereiche in einer nicht zielführenden Weise erfolgen kann, was zu kontraproduktiven Entwicklungen durch weiterführende Maßnahmen in den – eigentlich zu stärkenden – historischen Orts- und Stadtkernen führt. Die Möglichkeit zur Festlegung von Orts- und Stadtkernbereichen bietet Gemeinden die Gelegenheit, der restriktiven Vorgehensweise auf Landesebene zu entgehen, da die Festlegung der Bereiche in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt und somit die Landesregierung in den Verfahren ausschließlich eine Aufsichtsfunktion innehat. Gemeinden haben jedoch einen Anreiz, Orts-/Stadtkerne so groß wie möglich festzulegen, da sie dadurch die

Wahrscheinlichkeit von Ansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben maximieren, was kurz- und mittelfristig positive Effekte auf den Gemeindehaushalt haben kann und die Gemeinde im regionalen Kontext stärkt.

Bereits mit der Einführung des Instruments wurde empfohlen, die Kompetenz zur Ausweisung von Orts- und Stadtkernen auf Landesebene anzusiedeln (vgl. Schmidjell 2005, S. 255). Dass dies nicht umgesetzt wurde, führt beispielsweise Dollinger (2021, S. 340f) als einen der 19 Kardinalfehler im System der Raumplanung in Salzburg an. Er plädiert dafür, die Aufgabe „zumindest in Gemeinden mit überörtlichen Funktionen“ (ebd.) auf Landesebene zu verlagern. Da Orts- und Stadtkernbereiche derzeit in Kombination mit dem Wegfallen der Standortverordnungen als überörtliches Planungsinstrument angesehen werden können, wäre eine Verschiebung der Kompetenz auf Landesebene rechtlich jedenfalls möglich. Warum dies nur in Gemeinden mit überörtlichen Funktionen vollzogen werden sollte, ist jedoch nicht vollständig nachvollziehbar, da die Ausweisung eines Ortskernbereichs – und somit die Möglichkeit der Ansiedlung eines Handelsgroßbetriebs – in einer kleinen Gemeinde sogar größere überörtliche Effekte haben kann, als in Gemeinden mit überörtlichen Funktionen.

Die Vorteile einer Kompetenzverlagerung wären eine verbesserte Abstimmung der Abgrenzungen im regionalen Kontext und die Vorbeugung von Fehlentwicklungen aufgrund von Konkurrenz zwischen Gemeinden. Weiters könnten die Abgrenzungen effizienter erfolgen, was Kosten einsparen würde. Weitere Vorteile wären die Möglichkeit, die Stärkung der Orts- und Stadtkerne auf Gemeindeebene aus Sicht der überörtlichen Planung in vorgegebene Zielgebiete lenken zu können, indem die Orts- und Stadtkernbereiche als festgelegte Basis für weitere Konzepte und Pläne auf Gemeindeebene (z.B. ISEKs) dienen würden.

Die nachträgliche Verlagerung der Kompetenz würde jedoch auch mit entscheidenden Nachteilen einhergehen: Die Festlegung der Orts- und Stadtkernabgrenzung auf Gemeindeebene als Startpunkt für weitere Projekte zur Stärkung des Orts-/Stadtkernbereichs kann lokale Entscheidungsträger:innen und weitere Stakeholder bei der Zieldefinition dieser Projekte unterstützen und bewusstseinsbildend wirken. Auf diesen Aspekt wird in den folgenden Kapiteln vertiefend eingegangen. Weiters kann ein vom Land verordneter Orts- oder Stadtkernbereich Konflikte oder Umgehungsstrategien auf Gemeindeebene erzeugen, die einer zielorientierten Stärkung der Orts- und Stadtkerne entgegenwirken würden. Besteht eine Orts-/Stadtkernabgrenzung, die weitgehend Zustimmung bei lokalen Akteur:innen findet, stärkt dies auch Maßnahmen und Instrumente, die daran geknüpft sind.

Im Endeffekt lässt sich argumentieren, dass die bisherige Verankerung des Instruments auf Gemeindeebene als Fehler angesehen werden kann. Wenn es jedoch zu einer Erweiterung des Instrumentariums kommt, das auf Orts- und Stadtkernen aufbaut, wäre eine Verlagerung der Kompetenz auf Landesebene nicht zu empfehlen, da eine Reihe von Vorteilen genutzt werden könnte, die eine integrierte und kooperative Planung fördern würden. Außerdem könnten einige der Vorteile einer Umverteilung der Kompetenz stattdessen durch eine stärkere Kontrolle des Landes als Aufsichtsbehörde sowie durch ergänzende Anpassungen im Verfahren der Abgrenzung erzielt werden.

Festlegung von Orts- und Stadtkernabgrenzungen im Rahmen der Regionalverbände: Als dritte und im Rahmen dieser Arbeit empfohlene Alternative soll die konsequente und zwischen Gemeinden abgestimmte Festlegung von Orts- oder Stadtkernbereichen für alle Gemeinden eines Regionalverbandes erfolgen. Zwar können Gemeinden ihre Abgrenzung selbst vornehmen, allerdings sollten Entscheidungsträger:innen während der Prozessphase über den Regionalverband in Austausch miteinander stehen. Der Regionalverband sollte die Koordination der Prozessabwicklung übernehmen und über die Zuständigkeit der Beauftragung eines Planungsbüros für alle Abgrenzungen verfügen. Somit kann sichergestellt werden, dass Interessen der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden können. Dies würde einige der Vorteile einer Verlagerung der Kompetenz auf Landesebene mit sich bringen und trotzdem die postulierte bewusstseinsbildende Wirkung ermöglichen.

9.2.2. Transparente Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung

Entwicklungsprozesse zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf örtlicher Ebene sollten von einem Beteiligungsprozess begleitet werden. So können Entwicklungspotenziale durch private Schlüsselakteure ermittelt werden. Außerdem werden durch Partizipation Kommunikationsstrukturen geschaffen, die Synergieeffekte aufzeigen können. (vgl. ÖROK 2019, S. 27 sowie Gaisberger 2018, S. 21) Die Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen sollte am Beginn von Beteiligungsprozessen – etwa im Rahmen eines ISEKs – stehen. Die Ergebnisse des Prozesses sollten in den strategischen Überlegungen bei der Festlegung eines Orts- und Stadtkernbereichs berücksichtigt werden, da dadurch die Akzeptanz der Planungen und somit das weitere soziale Engagement verstärkt werden kann. Weiters fördert diese Herangehensweise den öffentlichen Diskurs und kann so eine bewusstseinsbildende Wirkung haben.

Notwendig für eine offene Bürger:innenbeteiligung ist jedoch, dass Planungsentscheidungen transparent getroffen werden. Dies betrifft nicht nur die Kommunikation von Plänen, sondern auch deren Begründung. Aus diesem Grund sollten sämtliche Planungsdokumente – sowohl von Gemeinden als auch des Landes – der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies würde außerdem ergänzende Kontrolle durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch Expert:innen und Bürgerinitiativen, zulassen.

Umgang mit Amtsverschwiegenheit und Offenlegungspflicht: Von der Gemeinde vorgelegte Pläne und deren Erläuterungen gelten als Gutachten und sind daher grundsätzlich von der ab Anfang 2023 gültigen Offenlegungspflicht für Studien, Gutachten und Umfragen betroffen (Art. 20 Abs. 5 B-VG). Diese trifft jedoch aufgrund der Amtsverschwiegenheit nicht auf Angelegenheiten „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ (Art. 20 Abs. 3 B-VG) zu. Das bedeutet, dass eine Veröffentlichung rechtlich erst nach Treffen der Entscheidung möglich ist und somit eine entsprechende Bürger:innenbeteiligung nicht effektiv durchgeführt werden kann. Die bereits diskutierte Abschaffung der Verschwiegenheitspflicht könnte hier Abhilfe schaffen. Jedoch könnte durch eine rechtliche Verankerung von Beteiligungsverfahren im Prozess der Abgrenzung eine Weitergabe von Informationen zumindest innerhalb des Beteiligungsverfahrens ermöglicht werden, da somit eine formelle Einbindung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung bestehen würde.

Gemeinden sollten unterstützt werden, die angesprochenen Gutachten proaktiv und einheitlich zu veröffentlichen. Dies sollte durch eine Konkretisierung der geltenden Regelungen zur Offenlegungspflicht stattfinden sowie durch Unterstützungsleistungen, wie beispielsweise der Erstellung einer geeigneten Onlineplattform. Eine Veröffentlichung der Entscheidungsgrundlagen könnte beispielsweise in den Objektinformationen in SAGIS eingebunden werden.

9.2.3. Anpassung und Ergänzung der Kriterien zur Abgrenzung

Damit Maßnahmen, die an Orts- und Stadtkernbereiche geknüpft sind, ihre vorgesehene Wirkung entfalten können, ist es notwendig, die Abgrenzung der Bereiche angemessen festzulegen. Zu weit gesetzte Abgrenzungen können die Verlagerung von Zentren zur Folge haben. Dies kann zwar auch strategisch gewollt sein, jedoch zeigt sich in Gemeinden wie St. Michael im Lungau ein anderes Bild, indem die dort neu entstandenen Strukturen, wie Einzelhandelsagglomerationen, nicht über die positiven Eigenschaften von herkömmlichen Orts- und Stadtkernen verfügen. Zu eng gesetzte Abgrenzungen können hingegen mit einer Verringerung von Entwicklungspotenzialen einhergehen, was die Wirkung des Instruments entscheidend schmälern würde. Um hier ein Gleichgewicht zu erzielen, müssen durch ausdifferenzierte Kriterien entsprechende Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen vorgegeben sein.

Entwicklungspotenziale: Die Abgrenzung der Orts- und Stadtkerne in Salzburg unterliegt einer technisch ausdifferenzierten Methodik, deren Ergebnisse als Grundlage für die weitere strategische Abgrenzung verwendet werden. Die Vorgaben für diesen letzteren Schritt sind jedoch vergleichsweise knapp gehalten. Insbesondere die Aufnahme von Liegenschaften mit Entwicklungspotenzialen sollte klarer definiert werden. Bei Liegenschaften, deren Aufnahme in einen Orts-/Stadtkernbereich fraglich ist, muss argumentiert werden, inwiefern ein allfälliges Projekt an diesem Standort beitragen könnte, den restlichen Ort-/Stadtkernbereich zu revitalisieren. Weiters muss ausgeschlossen werden können, dass durch eine Projektentwicklung kontraproduktive Auswirkungen auf den restlichen Bereich entstehen können. Ist dies nur unter bestimmten Voraussetzungen der Fall, müssen diese bei einer Aufnahme in den Orts-/Stadtkernbereich festgehalten werden und in der Folge entsprechend behandelt werden. Betreffen diese Voraussetzungen die Gestaltung eines möglichen Projektes, können sie beispielsweise die Zielsetzung für einen Bebauungsplan der Aufbaustufe bilden.

Kriterien aus der ÖROK-Empfehlung zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen: In der ÖROK-Empfehlung werden Kriterien zur Abgrenzung angeführt, die im Leitfaden des Landes Salzburg nicht zur Anwendung kommen. Dies betrifft beispielsweise das Kriterium „überwiegend öffentlicher bzw. halböffentlicher Außenraum“ (ÖROK 2019, S. 22). Obwohl das Kriterium aus fachlicher Sicht nachvollziehbar ist, wäre eine Aufnahme der Voraussetzung in die technische Abgrenzungsmethodik nur mit erheblichem Aufwand möglich. Stattdessen könnte das Kriterium im Schritt der strategischen Abgrenzung Rücksicht finden. Eine Beurteilung der bereits vorhandenen Außenräume (insbesondere Durchwegung und Straßengestaltung) kann insbesondere hinsichtlich der Einschätzung von Liegenschaften mit Entwicklungspotenzial relevant sein.

Aufenthaltsqualität: Aufenthaltsqualität an sich sollte nicht als Kriterium dienen, da auch Orts- und Stadtkerne, die von einem Funktionsverlust betroffen sind oder eine veraltete Gestaltung des öffentlichen Raumes aufweisen, eine niedrige Aufenthaltsqualität aufweisen können. In der strategischen Abgrenzung könnte jedoch das Potenzial, das eine Aufwertung des öffentlichen Raumes in einem spezifischen Bereich mitbringen würde, berücksichtigt werden.

Historischer Ortsmittelpunkt: Das Kriterium des historischen Ortsmittelpunktes bedarf einer Konkretisierung. Dies wurde anhand der Analyse der Ortskernbereiche der Gemeinde Eugendorf ersichtlich. Anstatt der Vorgabe, für die Beurteilung diverse Luftbilder heranzuziehen, sollte eines dieser beiden Kriterien herangezogen werden:

- Ortschaft ist im Franziszeischen Kataster als solche vorhanden (siehe Abbildungen)
- Orts-/Stadtkerntypische Bebauung nach den Kriterien des Leitfadens besteht bereits in Luftbildern der 50er Jahre

Die Einstufung von Ortschaften als solche wurde im Franziszeischen Kataster mittels Schriftart und Schriftgröße getroffen, wie in den folgenden Abbildungen ersichtlich ist. Die Luftbilder der 50er Jahre sind für das gesamte Land Salzburg verfügbar. Aus den 60er Jahren gibt es keine abrufbaren Daten und die Abdeckung in den 70er Jahren betrifft nur einen Bruchteil des Landes. In den 80er Jahren wurde ein Großteil des Landes beflogen, jedoch kann bei Luftbildern aus dieser Zeit keine bessere Aussage über das Vorliegen eines *historischen* Ortsmittelpunktes getroffen werden, als es bei einer heutigen Untersuchung vor Ort möglich wäre.



Abbildung 39: Ausschnitt aus einer Legende der Kartenblätter des Franziszeischen Katasters (Wikimedia 2023 nach BEV)

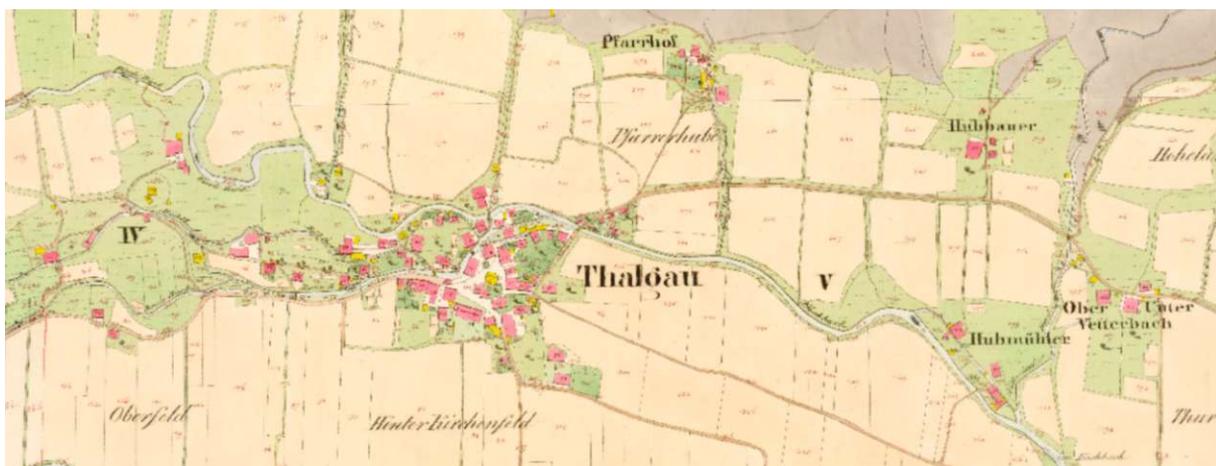


Abbildung 40: Unterscheidung zwischen „Ortschaft“ („Thalgau“) und „Einzelne Gebäude“ (z.B. „Hubmühle“ oder „Pfarrhof“) im Franziszeischen Kataster (SAGIS 2023)



Abbildung 41: Luftbild von Thalgau aus dem Jahr 1953: Eine ortskerntypische Bebauung kann nachgewiesen werden (SAGIS 2023)

Daten zur Nutzungsstruktur: Eine Verbesserung der Methodik zur Abgrenzung ist insbesondere bezüglich der Ermittlung der Nutzungsstruktur notwendig. Aus Praxiserfahrungen geht hervor, dass die Datengrundlagen nicht ausreichend belastbar sind und deshalb die Ergebnisse variieren können. Zur Einstufung, welche Sortimenten und Dienstleistungen zentrenrelevant sind und welche nicht, sollten diese exakt definiert werden (siehe Kapitel 9.3.1). Dies wurde bereits von der Arbeitsgruppe empfohlen, die auch das Instrument der Orts- und Stadtkernbereiche erarbeitet hat (vgl. Schmidjell 2007, S. 255). Als weiterer Kontrollmechanismus könnte eine stichprobenartige Überprüfung der herangezogenen Datensätze durch die Aufsichtsbehörde durchgeführt werden.

Gewichtung nach Betriebsform bzw. Gestaltung: Die den Orts-/Stadtkern stärkende Wirkung eines Betriebes ist abhängig von dessen Gestaltung (vgl. Hofstätter 2019, S. 62). In der Abgrenzung sollte dies in Bezug auf die Typologie des Gebäudes Berücksichtigung finden. Beispielsweise sollte ein Supermarkt in einem straßenbegleitenden mehrstöckigen Gebäude mit vertikaler Nutzungsmischung stärker gewichtet werden als ein Supermarkt in einem Erdgeschoßbau. Gestaltungselemente wie Fahrradständer sollten hier nicht berücksichtigt werden, da diese mit wenig Aufwand nachgerüstet werden können.

9.2.4. Modernisierung der Methodik zur Abgrenzung

Die Methodik zur Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen wurde mit dem Leitfaden aus dem Jahr 2004 vorgegeben. Sie entspricht großteils immer noch dem heutigen Stand der GIS-Datenverarbeitung, wie sie für diesen Zweck erforderlich ist. Eine weitere methodische Ausdifferenzierung ist nur hinsichtlich der erwähnten Kriterien notwendig. Aufgrund verbesserter Datengrundlagen könnten jedoch Teilanalysen zur Gänze eingespart werden.

ÖV-Güteklassen als Teilanalyse: Mit der kostenlosen Verfügbarkeit der österreichweiten Güteklassen des öffentlichen Verkehrs ist eine Datenbasis gegeben, die ohne eine weitere Aufbereitung ein besseres Ergebnis zur Einschätzung des öffentlichen Verkehrs in einer Gemeinde liefert, als durch die bestehende Methodik erzielt wird. Die Güteklassen werden jährlich aktualisiert und sind als Datensatz bei austriatech bzw. bei der ÖROK (ÖROK 2022) sowie als Karte im StatAtlas

(Statistik Austria 2022e) abrufbar. Da sich Orts- und Stadtkerne jedoch in ihrer Qualität der Anbindung an den öffentlichen Verkehr stark unterscheiden, sollte die Abgrenzung nicht anhand einer bestimmten Güteklasse durchgeführt werden. Vielmehr sollte – wie bisher gehandhabt – eine Einschätzung auf Basis der örtlichen Gegebenheiten getroffen werden.

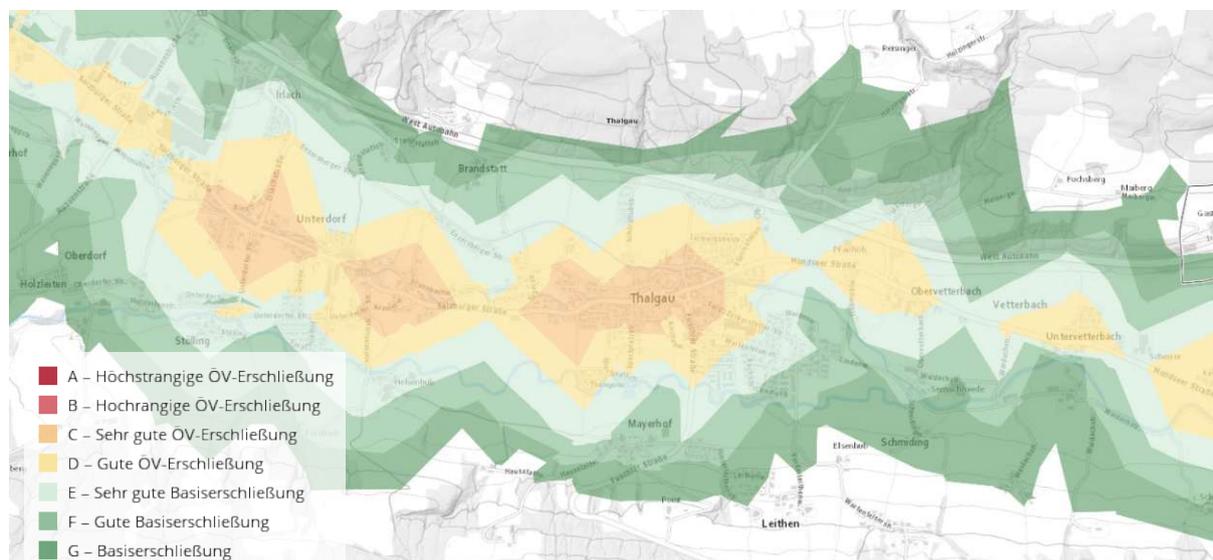


Abbildung 42: ÖV-Güteklassen in der Gemeinde Thalgau (veränderte Darstellung nach Statistik Austria 2022e)

Ermittlung der Nutzungsstruktur: Die Methodik zur Ermittlung der Nutzungsstruktur bildet derzeit die aufwändigste Teilanalyse (aus Interview Steinmann, Land Salzburg), weshalb eine Effizienzsteigerung hier am wirkungsvollsten wäre. Allerdings sind derzeit keine Lösungsansätze bekannt bzw. keine Datensätze vorhanden, die die Methodik entscheidend verbessern könnten.

9.2.5. Verbindliche Kriterien

Aufnahme zentraler Kriterien ins Raumordnungsgesetz: Obwohl zentrale Aspekte, wie das Bestehen eines historischen Ortsmittelpunktes oder räumliche Barrieren im Leitfaden verankert sind, werden die entsprechenden Kriterien in einzelnen Fällen nicht korrekt angewendet. Dies begünstigt in der Folge Entwicklungen, die sich nachteilig auf Orts- und Stadtkerne auswirken. Einzelne Kriterien sollten deshalb durch ihre Aufnahme ins Raumordnungsgesetz verbindlich gemacht werden:

- Bereiche, deren Stärkung durch die Aufnahme in einen Orts-/Stadtkernbereich eine Revitalisierung des restlichen Orts-/Stadtkernbereichs benachteiligen, sollten nicht in diesen aufgenommen werden.
- Die parzellenscharfe Abgrenzungslinie soll räumliche Barrieren (z.B. Verkehrsinfrastrukturen, Gewässer, Geländekanten), die eine Trennwirkung besitzen und die nicht über mehrere attraktive Querungsmöglichkeiten für Fußgänger:innen oder Radfahrer:innen verfügen, nicht überschreiten.
- Ein historischer Ortsmittelpunkt (Definition siehe voriges Kapitel) muss den Ausgangspunkt der Abgrenzung bilden.

Orts- und Stadtkernbereiche im REK: Um anlassbezogene Vergrößerungen von Orts- und Stadtkernbereichen zu vermeiden, könnte durch ihre Festlegung im REK eine längere Bindung erreicht werden. Eine Verankerung der Orts- und Stadtkernbereiche im REK sollte jedoch jedenfalls mit einer Kennzeichnungspflicht im Flächenwidmungsplan einhergehen.

9.2.6. Erweiterter Orts- oder Stadtkern

Der Vorschlag einer räumlichen Staffelung von Fördermitteln in Zentren – insbesondere der Förderungen für Sanierungsmaßnahmen – findet bereits in der Praxis erste Anwendungen (siehe GAP-Strategieplan und Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan). In den ÖROK-Fachempfehlungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne wird eine erhöhte Wohnbauförderung im sogenannten Erweiterten Orts-/Stadtkern empfohlen (vgl. ÖROK 2019, S. 22). Da jedoch mit dem Instrument der Hauptsiedlungsbereiche (bzw. Siedlungsschwerpunkte) in Salzburg bereits eine ähnliche, weiter gefasste Abgrenzung für Entwicklungsziele gegeben ist, könnte die Einführung eines erweiterten Orts-/Stadtkerns zu einer unübersichtlichen Konstruktion aus Zonierungen führen. Hauptsiedlungsbereiche setzen zwar keinen Orts-/Stadtkernbereich als Ausgangspunkt voraus, allerdings sind sie Instrument bereits etabliert und es kann argumentiert werden, dass beispielsweise die Förderung von Sanierungsmaßnahmen außerhalb von Orts- und Stadtkernen nicht weiter gestaffelt werden muss (weitere Diskussion siehe Kapitel 9.3.8).

9.3. Auf Orts- und Stadtkernbereichen aufbauende Maßnahmen

9.3.1. Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe

Standortverordnungsstopp: Laut Landesentwicklungsprogramm 2022 sollen Handelsgroßbetriebe für zentrenrelevante Güter nur mehr in Ausnahmefällen außerhalb von Hauptsiedlungsbereichen genehmigt werden. Diese Vorgehensweise geht jedoch aus fachlicher Sicht nicht weit genug. Aufgrund der Schaffung nicht nachhaltiger räumlicher Strukturen ist zu empfehlen, außerhalb von Hauptsiedlungsbereichen keine Standortverordnungen mehr zu erteilen. Da außerdem die Verkaufsfläche im Einzelhandel in Österreich seit einigen Jahren rückläufig ist und die Verkaufsfläche pro Kopf im europäischen Spitzenfeld liegt, sollten innerhalb der Hauptsiedlungsbereiche nur mehr in Ausnahmefällen Standortverordnungen für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte erteilt werden. Als Ausnahmefälle gelten hier beispielsweise Einkaufszentren im gewachsenen Stadtbereich abseits historischer Zentren von Vororten, die eine polyzentrische Stadtstruktur stärken und eine Verbesserung der Nahversorgung bewirken (z.B. Zentrum Herrnau in der Stadt Salzburg, Abbildung 44).

Präzisierung des Begriffes „zentrenrelevante Güter/Sortimente“: Da die Erteilung von Standortverordnungen laut Landesentwicklungsprogramm von der Zentrenrelevanz des Sortiments abhängig ist (vgl. Land Salzburg 2022a, S. 31), sollte dieser Begriff genauer definiert werden. Eine exakte Definition besteht weder in der Planung noch im Handel. Jedoch können einige Produktgruppen als jedenfalls zentrenrelevant bezeichnet werden (vgl. IKH Trier 2017, S. 1):

- Nahrungsmittel, Genussmittel, Getränke
- Drogerie, Pharmazie, Parfümerie und Kosmetik, Haushaltswaren des tägl. Bedarfs
- Papier, Schreibwaren, Bürobedarf, Bücher und Zeitschriften
- Bekleidung, Textilwaren, Schuhe, Lederwaren
- Kinderbedarf, Spielwaren
- Glas, Porzellan, Keramik, Kunsthandwerk, Uhren und Schmuck
- Foto, Optik, Musikinstrumente und Zubehör
- Sportartikel, Sportbekleidung und -schuhe
- Unterhaltungselektronik, Bild- und Tonträger, PCs und Software
- Hobbyartikel, Bastelartikel, Stoffe, Handarbeiten, Wolle, Antiquitäten

Eine Zuordnung von nicht zentrenrelevanten Gütern lässt sich aufgrund neuer Trends schwerer definieren, da beispielsweise neuartige Möbelhäuser (z.B. IKEA Wien Westbahnhof) oder Autohäuser in kleinen Showrooms durchaus innerstädtische Verkaufsflächen bespielen können.

Präzisierung des Begriffes „funktionale Einheit“: In der Einstufung von Betrieben als Handelsgroßbetriebe ist es essenziell, ob die Verkaufsflächen mehrerer Betriebe zusammengezählt werden muss oder nicht. Dies ist abhängig davon, ob sie eine funktionale Einheit bilden (vgl. § 32 Abs. 3 Z. 5 ROG 2009). Bereits im Jahr 2002 wurde empfohlen, eine Begriffsdefinition zu formulieren (vgl. Schmidjell 2007, S. 255). Dies wurde bis heute nicht umgesetzt. In der Analyse der Beispielgemeinden wurde nicht ersichtlich, nach welcher Vorgehensweise diese Einschätzung vorgenommen wird. Bezüglich der im Rahmen der Beispielgemeinden analysierten Einzelhandelsagglomerationen wäre es legitim, sämtliche Teilbereiche der Agglomerationen, die über eine gemeinsame Zufahrt verfügen oder deren Grundstücke aneinander angrenzen, als funktionale Einheit zu betrachten. Aufgrund der dezentralen Lage und der MIV-orientierten Gestaltung ist anzunehmen, dass die Reichweite bzw. der Einzugsbereich der Einzelhandelsagglomerationen verhältnismäßig groß ist, und auch deshalb eine starke Koppelungswirkung zwischen den Betrieben besteht.

Anpassung der Schwellenwerte für Handelsgroßbetriebe: Die Analysen der Beispielgemeinden haben gezeigt, dass neu errichtete Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Ortskernen ohnehin die Größe von Handelsgroßbetrieben haben. Einerseits kann dies an der schrittweisen Herabsetzung der Schwellenwerte für Handelsgroßbetriebe liegen, andererseits ist die Verkaufsfläche pro Betrieb ohnehin kontinuierlich angestiegen. Ein dringender Grund, die Schwellenwerte für Handelsgroßbetriebe nachzuschärfen, ist somit also nicht gegeben.

Regelungen für Neubauten auf Grundstücken mit bestehender Standortverordnung: Es ist zu erwarten, dass es aufgrund der Trends im Einzelhandel und im Onlinehandel zu Leerständen von Geschäftsflächen kommen wird. Aus diesem Grund sollten Bauvorschriften implementiert werden, die im Falle eines Neubaus von Gebäuden auf Flächen mit Standortverordnungen eine alternative Nutzung der errichteten Gebäude ermöglichen. Dies betrifft insbesondere Einzelhandelsagglomerationen, die zurzeit in einer klassischen Erdgeschoßbebauung gestaltet sind. Umgesetzt werden kann dies durch Nachnutzungskonzepte oder durch die verpflichtende Erstellung von Bebauungsplänen der Aufbaustufe gemäß bestimmter Gestaltungsvorgaben (siehe folgende Maßnahmen).

9.3.2. Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte

Die in Salzburg als Pilotprojekte erstellten Integrierten Städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK) sehen als ersten Schritt die Festlegung des Orts-/Stadtkernbereichs vor. Dies wird auch im Rahmen der ÖROK-Fachempfehlungen (2019, S. 21) vorgeschlagen. Insbesondere mit der Beteiligung wichtiger lokaler Stakeholder:innen bei der Abgrenzung kann dieser Schritt eine wichtige bewussteinbildende Maßnahme darstellen, die notwendig ist, um im weiteren Planungsprozess eine zielorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung zu erwirken. Mit dieser sensibilisierenden Vorgehensweise können in offen angelegten Planungsprozessen von ISEKs nachgelagerte lokale Maßnahmen eines ISEK-Umsetzungsplans eher umgesetzt werden, da sie eine erhöhte Akzeptanz und Legitimierung besitzen.

Aus diesem Grund wird empfohlen, die Abgrenzung eines Orts-/Stadtkernbereichs möglichst mit einem weiterführenden Planungsprozess zur Stärkung des Orts-/Stadtkerns zu verbinden, in dem die Beteiligung lokaler Stakeholder:innen vorgesehen ist. Eine weiterführende Arbeit zum Thema der Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Salzburg mit einem Fokus auf örtliche Planungsprozesse ist mit der Diplomarbeit von Gaisberger 2018 gegeben.

9.3.3. Bausperre und Erstellung von Bebauungsplänen der Aufbaustufe

Aspekte der Gestaltung und des Städtebaus spielen eine wesentliche Rolle in der Revitalisierung von Orts- und Stadtkernen. Dies ergibt sich aus den positiven Effekten eines qualitativ hochwertigen Ortsbildes sowie identitätsstiftender Baukultur, ist aber auch aus funktionaler Sicht entscheidend. Die folgenden Kapitel enthalten aufeinander aufbauende Empfehlungen und stellen zentrale Empfehlungen im Rahmen dieser Arbeit dar.

Im ersten Schritt soll nach Ausweisung eines Orts-/Stadtkernbereichs die Gemeinde dazu verpflichtet werden, einen Bebauungsplan der Aufbaustufe für Freibereiche, Brachflächen und für alle weiteren Potenzialflächen, die im Orts-/Stadtkernbereich liegen, zu erstellen. Sollten bereits Bebauungspläne für einzelne Potenzialflächen bestehen, muss eine Änderung allerdings ausreichend argumentiert werden können (siehe auch Kapitel 9.3.5 bezgl. Rechtssicherheit für Eigentümer:Innen).

Weiters soll eine Bausperre für diese Liegenschaften gelten. Dies kann einerseits nach den bestehenden Bestimmungen (§ 21 Abs. 1 Z. 1 Sbg ROG 2009) durch den Gemeinderat erfolgen. Andererseits könnte eine automatische Bausperre mit Inkrafttreten der Kennzeichnung des Orts-/Stadtkernbereichs zusätzlich im Raumordnungsgesetz verankert werden. Auch während dem Planungsprozess zur Abgrenzung kann nach bestehenden Bestimmungen (§ 21 Abs. 1 Z. 2 Sbg ROG 2009) bereits eine Bausperre über einzelne Grundstücke verhängt werden, wenn dies „notwendig ist, um die Durchführung der Planung nicht erheblich zu erschweren oder unmöglich zu machen“ (ebd.). Gemeinden sollten bei Bedarf von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

9.3.4. Bebauungsbestimmungen für Orts- und Stadtkernbereiche

Im Zuge der Analysen und Erfahrungen aus der Planungspraxis wurden Gestaltungsaspekte ermittelt, die von besonderer Bedeutung für die Revitalisierung sind. Aus diesem Grund sollten die verpflichtend zu erstellenden Bebauungspläne nach einem Leitfaden erstellt werden. Dieser soll keine Detailvorgaben enthalten, sondern u.a. folgende grundsätzliche Kriterien enthalten:

- Die Bebauung in Orts- und Stadtkernen soll klare Raumkanten schaffen und keine Baulücken erzeugen.
- Orts- und Stadtkernbereiche sollen eine entsprechende bauliche Dichte aufweisen. Meist bedeutet dies eine Nachverdichtung, jedoch können bestehende historische Strukturen bereits eine ausreichende Bebauungsdichte aufweisen. Jedenfalls sollte eine weitgehend geschlossene Bebauung vorgesehen werden. (weitere Diskussion in Kapitel 9.3.5)
- Stellplatzschlüssel sollte im Sinne § 38 Abs. 3 Sbg BauTG 2015 reduziert werden. Weiters sollte bereits im Bebauungsplan die Möglichkeit dezentralen Parkens für Wohnbauten nach § 39 Abs. 2 Sbg BauTG 2015 eingeplant werden.
- Eingangsbereiche, insbesondere von Einzelhandelsbetrieben, sollten straßenseitig positioniert sein.
- Eine Verschiebung der straßenbegleitenden Baulinie nach hinten aufgrund von Stellplätzen muss vermieden werden. Für Einzelhandelsbetriebe sollte eine *maximal zulässige* Anzahl von Stellplätzen vorgeschrieben werden. Die Stellplätze sollten, wenn dies unter einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand sowie ohne maßgebliche Beeinträchtigung des Ortsbildes möglich ist, in einer Tiefgarage oder auf Parkdecks untergebracht werden. Sollte dies nicht möglich sein, sollten sie neben oder hinter dem Gebäude positioniert werden. (vgl. Hofstätter 2018, S. 35)
- Weiters soll eine verpflichtende Einbindung des Gestaltungsbeirats zur Erstellung des Bebauungsplans festgelegt werden (weitere Diskussion in Kapitel 9.3.6).

Diese Gestaltungsprinzipien stellen ein Mindestmaß an Vorgaben dar. Eine tiefgehende Ausdifferenzierung bedingt jedoch weitere Abstimmungsprozesse auf lokaler Ebene. Zusätzlich zu diesen Gestaltungsprinzipien sind folgende Anpassungen von Bestimmungen im Salzburger Bautechnikgesetz (Sbg BauTG 2015) zu empfehlen:

Dezentrales Parken: In der entsprechenden Bestimmung (§ 39 Abs. 2 Sbg BauTG 2015) sollte die maximal zulässige Entfernung der Stellplätze für Objekte, die in Orts- und Stadtkernbereichen liegen, von 300 auf 500 m ausgeweitet werden. Dies ist damit zu begründen, dass innerorts oft kein Platz für Sammelparkplätze/-garagen verfügbar ist und dass in Orts- und Stadtkernbereichen zurückgelegte Fußwege meist durch Bereiche hoher Aufenthaltsqualität führen. Weiters kann diese Maßnahme als Nudging unter mehreren Gesichtspunkten betrachtet werden: Einerseits werden dadurch alternative Verkehrsmittel attraktiver. Andererseits wird dadurch fußläufige Nahversorgung – also Nahversorgung durch Betriebe, die im Orts-/Stadtkern liegen – gefördert.

Verpflichtender mehrgeschoßiger Bau von Einzelhandelsbetrieben: Die Errichtung von als Erdgeschoßbau gestalteten Einzelhandelsbetrieben geht mit exzessiver Flächeninanspruchnahme einher. Diese Bauform stellt außerdem die typische Gestaltung von MIV-orientierten

Einzelhandelsagglomerationen mitsamt ihrer negativen Effekte dar und kann das Orts-/Stadtbild beeinträchtigen. In Anlehnung an § 23 Abs. 3a Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994 könnten Bestimmungen eingeführt werden, nach denen Geschäftsbauten mindestens drei oberirdische Geschoße aufweisen müssen. Dies könnte in Salzburg grundsätzlich für alle Handelsgroßbetriebe der Kategorien Einkaufszentrum, Verbrauchermarkt und Fachmarkt sowie für alle Geschäftsbauten in Orts- und Stadtkernbereichen festgelegt werden.

9.3.5. Orts- und Stadtkernbereiche als Verdichtungszone

Im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und um belebte urbane öffentliche Räume zu schaffen, müssen Orts- und Stadtkernbereiche ein gewisses Maß der baulichen Dichte aufweisen. In den Analysen wurde ersichtlich, dass in historischen Orts-/Stadtkernen meist in einzelnen Teilbereichen eine bereits hohe Dichte vorhanden ist. Allerdings (siehe Abbildung 43), gestalten sich die räumlich-strukturellen Rahmenbedingungen je nach Gemeinde sehr unterschiedlich. Die Orts-/Stadtkernbereiche der Beispielgemeinden unterscheiden sich stark in ihrem Umfang, der Bebauungstypologie sowie der Bebauungsdichte. Aus diesem Grund muss eine Nachverdichtung an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden.



Abbildung 43: Vergleich der Bebauungsdichten und -strukturen in Radstadt (oben), Eugendorf (links) und St. Michael im Lungau (rechts) (eigene Darstellung, Datenbasis: SAGIS; Basiskarte: Geoland)

Im Rahmen dieser Empfehlung werden Aspekte der Verdichtungszone des Landes Vorarlberg aufgegriffen. Dort wurden Gemeinden verpflichtet, bis Ende des Jahres 2022 räumliche Entwicklungspläne zu erstellen, in denen Aussagen zu Verdichtungszone enthalten sein sollten. In Verdichtungszone sind Mindestwerte für die bauliche Ausnutzung durch die Gemeinden festzulegen. Diese werden weiters auch im Flächenwidmungsplan gekennzeichnet. (vgl. § 11 Abs. 1 und § 14 Abs. 9 Vorarlberger Raumplanungsgesetz sowie vorarlberg.orf.at 2020 und vol.at 2022)

Eine konsequente Anwendung von Zonen mit Mindestdichten ist mit großem Konfliktpotenzial behaftet (vgl. vorarlberg.orf.at 2020 und vol.at 2022). Eine Festlegung auf Initiative der örtlichen Planung findet daher selten statt. Es gilt deshalb, auf überörtlicher Ebene geeignete rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um allfällige Planfestlegungen anzuregen. Im Vergleich zur Festlegung reiner Verdichtungszone könnte die Verknüpfung von Mindestdichten mit Orts- und Stadtkernbereichen entscheidende Vorteile bringen, da zusätzliche Anreize für eine Festlegung der Zonierung gegeben sind. Die Verknüpfung von Mindestdichten mit Orts- und Stadtkernbereichen würde außerdem einen Gegenpol zu den Anreizen, die Abgrenzung möglichst groß durchzuführen, darstellen.

Da eine erhöhte bauliche Dichte ohnehin als Kriterium für Orts- und Stadtkerne vorausgesetzt wird, ist eine dichte Bebauung von Potenzialflächen von besonderer Bedeutung, um sicherzustellen, dass eine an die Umgebung angepasste bauliche Entwicklung fortgeführt wird. Eine vorgeschriebene Mindestdichte kann jedoch im Konflikt mit den Interessen privater Grundeigentümer:innen stehen, beispielsweise wenn diese lediglich die Bebauung für den eigenen Wohnbedarf in Form eines Einfamilienhauses anstreben. Besteht ein Bebauungsplan, der die Errichtung eines Einfamilienhauses ermöglicht, muss im Sinne der Rechtssicherheit für die Eigentümer:innen eine Änderung des Bebauungsplanes (und die Vorschreibung von Mindestdichten) nach § 63 Sbg ROG 2009 begründet werden. Das bedeutet, dass die Änderung des Bebauungsplanes auf Basis einer Änderung des Flächenwidmungsplanes oder des räumlichen Entwicklungskonzeptes erforderlich sein muss. Weiters können stark ausdifferenzierte Planvorgaben private Grundeigentümer:innen oder Bauträger vor planerische und finanzielle Herausforderungen in der Projektumsetzung stellen. Deshalb müssen bei der Erstellung des Bebauungsplans an die Umstände angepasste Planvorgaben in einem geeigneten Detaillierungsgrad angewendet werden. Eine Nachverdichtung ist insbesondere in locker bebauten Gebieten von Orts- und Stadtkernen von besonderer Relevanz. Jedoch gestalten sich dabei die Rahmenbedingungen noch schwieriger.

Die erläuterten Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen Planung und privaten Akteuren legen nahe, dass eine Innenverdichtung nur in einer kooperativen Vorgehensweise betrieben werden kann. Nach diesem Grundsatz richtet sich auch die Empfehlung im Rahmen dieser Arbeit: Zwar sollten Orts- und Stadtkernbereiche als Verdichtungszone gelten, jedoch muss die Ausprägung der Vorgaben auf Gemeindeebene im Rahmen der Möglichkeiten mit den Stakeholdern ausgehandelt werden. Dies stellt eine komplexe Planungsmaterie dar, die u.a. in Arbeiten von Burgstaller 2019 und Marte 2018 näher behandelt wird. Eine rechtliche Verankerung der Planungen kann über die Bebauungsplanung erfolgen, allerdings könnten auch beispielsweise privatwirtschaftliche Übereinkommen im Rahmen der Vertragsraumordnung getroffen werden. Einen weiteren Ansatzpunkt und Anreiz für Eigentümer:innen können auch zusätzliche Maßnahmen

und Förderungen darstellen, die zu einer Begünstigung der Bautätigkeiten in Orts- und Stadtkernen führen (siehe weitere Kapitel).

Gemeinden sollten jedenfalls ermutigt werden, eine dichte Bebauungsstruktur sowie Nachverdichtung voranzutreiben. Dafür sollte insbesondere eine Unterstützung durch Weiterbildung und Finanzierung von Beratungsleistungen eingerichtet werden.

9.3.6. Gestaltungsbeiräte

Gestaltungsbeiräte haben das Potenzial, konfliktbehaftete Planungen zu entschärfen, indem sie Projekte unabhängig bewerten können und somit eine Vermittlerrolle einnehmen können (Raspotnig 2007, S. 106ff). Gemeinden über 5.000 Einwohner:innen sind bereits dazu verpflichtet Gestaltungsbeiräte einzurichten. Für kleinere Gemeinden sind bereits auf Bezirksebene Gestaltungsbeiräte vorhanden. (vgl. § 62 Abs. 1 Sbg ROG 2009) Da Bautätigkeiten in Orts- und Stadtkernbereichen oft in einer gespannten Akteurslandschaft stattfinden und baukulturell sensible Bereiche betreffen, sollten Gestaltungsbeiräte insbesondere dort verstärkt herangezogen werden. Konkrete Empfehlungen zu Gestaltungsbeiräten an sich werden u.a. in einer Arbeit von Raspotnig 2007 ausformuliert. Hervorzuhebende Aspekte sind möglichst konkrete Zielsetzungen sowie klar definierte Aufgabenbereiche und die möglichst integrative Zusammensetzung eines Gestaltungsbeirats. Im Rahmen dieses Kapitels wird jedoch auf die Verankerung der Gestaltungsbeiräte in der Stärkung von Orts- und Stadtkernbereichen fokussiert.

Gestaltungsbeiräte sollten in alle Schritte von Planungsprozessen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen einbezogen werden. Im derzeitigen Verfahrensablauf wird die Abgrenzung eines Orts-/Stadtkernbereichs durch ein Planungsbüro, den Gemeinderat, Bürgermeister:in sowie Sachverständige des Landes festgelegt. Die Beteiligung weiterer Expert:innen soll insbesondere durch die Einbeziehung des Gestaltungsbeirates erfolgen. Dies betrifft jedenfalls den Schritt der strategischen Festlegung des Orts-/Stadtkernbereichs.

In Kombination mit den vorigen Empfehlungen sollten Gestaltungsbeiräte im Planungsprozess der vorgeschlagenen, verpflichtend zu erstellenden Bebauungspläne der Aufbaustufe herangezogen werden, sowie bei allen weiteren Flächenwidmungs- und Bebauungsplanänderungen und bei städtebaulichen Wettbewerben im Orts-/Stadtkern. Die Einbindung sollte verpflichtend sein und demensprechend rechtlich verankert werden.

Außerdem könnten Gestaltungsbeiräte für alle bewilligungspflichtigen Bauvorhaben in Orts- und Stadtkernbereichen herangezogen werden, indem zumindest eine Stellungnahme zu einem jeweiligen Projekt eingeholt werden muss. Dies ist mit den Sachverständigenkommissionen für Ortsbildschutzzonen zu vergleichen, allerdings unterscheidet sich der Aufgabenbereich und die Zielsetzung der beiden Gremien bedeutend, da Gestaltungsbeiräte das Ziel einer allgemein qualitätsvollen Baukultur verfolgen sollen. Dies geht über den Fokus der Erhaltung eines Orts-/Stadtbildes hinaus und soll eine Weiterentwicklung lösungsorientiert unterstützen. Bei einer derartigen Verankerung müssen jedoch die Grundlagen, nach denen ein Gestaltungsbeirat agiert, klar definiert werden, um einen Gestaltungsbeirat nicht selbst zum Gegenstand eines Konfliktes werden zu lassen (vgl. Raspotnig 2007, S. 178).

Einer der zentralen Vorteile von Gestaltungsbeiräten ist, dass durch die unabhängige Betrachtung von Planungen verschiedener Akteur:innen Entwicklungspotenziale erkannt werden können. Aus diesem Grund sollte die Vernetzung von Gestaltungsbeiräten mit möglichst vielen lokalen Stakeholdergruppen forciert werden. Dies betrifft vor allem den Austausch mit Leerstandsmanager:innen, Zusammenschlüssen örtlicher Geschäftsbetreiber:innen sowie mit Tourismusverbänden.

9.3.7. Aktive Bodenpolitik

Grundsätzlich sollen Gemeinden in der aktiven Bodenpolitik – insbesondere mit zusätzlichen Anreizen in Orts- und Stadtkernen – unterstützt werden. Dies betrifft einerseits die finanzielle Unterstützung durch Förderungen bzw. Fonds, andererseits sollten jedoch Beratungseinrichtungen bereitstehen, die Entscheidungsträger:innen auf kommunaler Ebene weiterbilden sowie die Gemeinden in der Projektentwicklung und bei Ansuchen von Förderungen unterstützen. Als beratende Einrichtung steht den Gemeinden in Salzburg das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR) zu Verfügung, jedoch konnten die vorhandenen unterstützenden Mittel des Landes bislang noch nicht ausgeschöpft werden.

Förderung zur Mobilisierung von Liegenschaften: Diese Förderung sollte als zentrale Unterstützung für Gemeinden in der aktiven Bodenpolitik gelten. Im Rahmen dieser Arbeit wurden eine Reihe an Gründen ermittelt, warum die Förderung allerdings bislang nicht erfolgreich angewendet werden konnte. Durch die Einbindung der Förderung in die Wohnbauförderung kann davon ausgegangen werden, dass Gemeinden schneller agieren können und Zeitfenster beim Ankauf von Liegenschaften besser ausnutzen können, da eine Förderung im Nachhinein ermöglicht wird. Die Förderung betrifft jedoch nur einen Teil von orts-/stadtkernrelevanten Entwicklungsprojekten, da in den geförderten Objekten überwiegend förderbare Wohnungen entstehen müssen. Hier gilt es, die bestehenden Bestimmungen der Wohnbauförderung auszuweiten. Die bestehenden Bestimmungen der Förderung können beibehalten werden, da die Kriterien bezüglich der Stärkung der Orts-/Stadtkerne (Orts-/Stadtkernlage sowie stärkende Wirkung, verpflichtende Hauptwohnsitznutzung, Verankerung der Projektentwicklung in einem Gesamtprojekt zur Orts-/Stadtkernstärkung) aus fachlicher Sicht sinnvoll erscheinen. Sollte eine Erweiterung der Wohnbauförderung auf Liegenschaften, die nicht einer überwiegenden Wohnnutzung zufallen, nicht möglich sein, sollte eine neue Förderung, etwa im Rahmen eines Bodenfonds, eingerichtet werden. Dessen Richtlinien sollten sich in der Folge an den erwähnten Kriterien aus der Wohnbauförderung orientieren. Förderungen sollten Ankäufe von Grundstücken sowie Gebäuden für geförderten Wohnbau, öffentlichen und sozialen Einrichtungen sowie für Geschäftslokale mit vertikaler Nutzungsmischung unterstützen. Beim Ankauf von Gebäuden, sollte der Gestaltungsbeirat verpflichtend herangezogen werden. Dieser sollte in der Folge ein Gutachten über die ortsbildprägende Qualität des Gebäudes verfassen und eine Empfehlung über den Erhalt oder allfälligen Neubau vorgeben. (siehe auch weitere Empfehlungen zu Gestaltungsbeiräten)

9.3.8. Anpassung und Einrichtung von Förderungen

Bestehende Förderinstrumente sollten um orts-/stadtkernrelevante Bestimmungen ergänzt werden, um eine räumliche Steuerungswirkung zu entfalten. Die Lage eines Förderobjekts in einem Orts-/Stadtkernbereich als Förderkriterium würde ein belastbares Förderkriterium darstellen. Dies wurde jedoch bislang in wenige Förderrichtlinien aufgenommen, da die Anzahl der gewidmeten Orts- und Stadtkernbereiche noch zu niedrig ist. Eine Aufnahme als Kriterium würde jedoch einen Anreiz zur Festlegung darstellen.

Wohnbauförderung: Da die Standortqualitäten, nach denen sich die Höhe von Zuschlägen richtet, von den meisten Wohnbauprojekten erfüllt werden (vgl. Kammerhofer 2022, S. 134f), könnten zusätzliche restriktivere Kriterien – etwa die Lage in einem Ort-/Stadtkern – dazu beitragen, die räumliche Steuerungswirkung auszdifferenzieren. Dies zeigt jedoch nur dann eine Wirkung, wenn die standortsqualitätsbezogenen Zuschläge allgemein einen größeren Anteil an der Förderung ausmachen würden als bisher. Weiters könnten erhöhte Darlehensbeträge für Projekte in Orts- und Stadtkernen ausgezahlt werden, was insbesondere für Sanierungsförderungen wichtig wäre.

Auch in den Raumordnungsbestimmungen könnten gewisse Anpassungen vollzogen werden: Die vorgeschriebene Mindestdichte von Flächen für geförderten Wohnbau könnte in Orts- und Stadtkernen erhöht werden. Allerdings sollte dies nur in einem Rahmen stattfinden, der so weit verträglich ist, dass nicht vor einer Projektentwicklung zurückgeschreckt wird. Außerdem sollte für unbebaute Flächen in Orts- und Stadtkernen eine Prüfung der Eignung für geförderten Wohnbau bereits ab einer Fläche von 600 m² (anstatt von 2.000 m²) verpflichtend sein. Sollte eine andere Nutzung der Flächen (z.B. Schule, betriebliche Nutzung durch Nahversorger etc.) im öffentlichen Interesse sein, ist eine Prüfung nicht notwendig. Eine Bebauung durch förderbaren Wohnbau sollte aber jedenfalls frei finanzierten Wohnungen vorgezogen werden, da somit leistbares Wohnen auch in Orts- und Stadtkernen forciert würde.

Förderungen im Rahmen des GAP-Strategieplans: Die Intervention 77-04 des GAP-Strategieplans listet u.a. die Abgrenzung von Orts- und Stadtkernbereichen sowie die Erstellung von ISEKs als Fördergegenstand auf. Hier könnte eine weitere Kofinanzierung des Landes ansetzen, um die Festlegung voranzutreiben. Außerdem wurde die Lage in einem Orts-/Stadtkern bereits als Kriterium für weitere Förderungen verankert. Die im GAP-Strategieplan festgelegten Interventionen 73-10 und 77-04 bilden die am treffsichersten ausgestaltete Förderung zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne und umfassen ein breites Spektrum an Fördergegenständen. Abgedeckt sind folgende Fördergegenstände (BML 2022, S. 1008 und 1101):

- Schaffung und Sanierung von öffentlichen Flächen (z.B. Begegnungszonen, Freiflächen etc.)
- Materielle und immaterielle Maßnahmen zur Revitalisierung und Sanierung, oder Um- und Weiterbau von leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden, die im öffentlichen Eigentum der Gemeinde oder von ihr beherrschter Rechtsträger stehen sowie von regionaltypischen und baukulturell wertvollen Gebäuden (ausgenommen geförderter Wohnbau)
- Materielle und immaterielle Maßnahmen zur Revitalisierung, Sanierung oder Um- und Weiterbau von leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden, die nicht im

öffentlichen Eigentum sind (ausgenommen geförderter Wohnbau), für die aber ein öffentliches Nutzungsinteresse besteht

- Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von lokalen Stakeholder:innen für die Thematik der Stadt- und Ortskernstärkung
- Ausarbeitung und Aktualisierung von ISEKs oder vergleichbaren Konzepten, Orts- und Stadtkernabgrenzungen sowie Leerstands- und Brachflächenerhebung
- Management und Begleitung von Prozessen zur Stärkung von Stadt- und Ortskernen
- Beratungs- und Planungsleistungen zu Revitalisierungs-, Sanierungs- oder Um- und Weiterbaumaßnahmen von leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Bestandsgebäuden innerhalb der Orts- und Stadtkernabgrenzung

Somit würde eine Aufstockung der Kofinanzierung dieser Interventionen aus Sicht des Landes – etwa aus Mitteln des Gemeindeausgleichsfonds – einen effizienten Weg darstellen, die Stärkung von Orts- und Stadtkernen zu fördern, ohne zusätzliche Ressourcen in die Abwicklung von Förderungen und Aufstellung von neuen Förderrichtlinien stecken zu müssen.

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan (ARP): Im ARP sind bereits erhöhte Fördersätze in Kerngebieten und ländlichen Kerngebieten vorgesehen. Dementsprechend wäre eine Ergänzung um Orts- und Stadtkernbereiche leicht umzusetzen. Weiters sollten die ländlichen Kerngebiete als Kriterium eliminiert werden, da sie Bereiche abdecken, die nicht von erschwerten Verhältnissen in der Bauführung betroffen sind (siehe Kapitel 3.4).

Gemeindeausgleichsfonds (GAF): In den GAF-Richtlinien sind bislang keine Förderbestimmungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne enthalten. Sie könnten jedoch um Zuschläge bei der Lage folgender Förderobjekte in Stadt-/Ortskernbereichen ergänzt werden: Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Gemeindeämter, Feuerwehrhäuser, energetische Baumaßnahmen, Straßenbau, Räumlichkeiten für betreute Jugendeinrichtungen, Musikkapellen und Musikum. (vgl. Land Salzburg 2022b, S. 7)

Baukulturförderung bzw. Städtebauförderung: Auch wenn die Einrichtung einer finanziell wirksamen Baukulturförderung bzw. Städtebauförderung ausgehend von Bundesebene in näherer Zukunft unwahrscheinlich ist, würden die in der ÖROK-Empfehlung Nr. 58 enthaltenen „One-Stop-Shops“ als Anlaufstellen auf Landesebene zur Bündelung bestehender Förderungen (vgl. ÖROK 2023, S. 7f) eine bedeutende Unterstützung für die Gemeinden darstellen. Diese sollten in bereits bestehenden Beratungseinrichtungen, wie dem Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen, eingerichtet werden.

9.3.9. Abgabenrechtliche Maßnahmen

Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag: Die Baulandmobilisierung betrifft zwar nur wenige Flächen innerhalb von Orts- und Stadtkernbereichen. Sind allerdings als Bauland gewidmete Freiflächen vorhanden, stellen diese meist wichtige Potenzialflächen zur weiteren Siedlungsverdichtung dar. Deshalb sollte die Mobilisierung ebendieser Flächen forciert werden. Aus diesem Grund wäre eine zusätzliche, prozentual berechnete Erhöhung der Abgabe in Orts- und Stadtkernen vorzusehen.

Wegfall von Gemeindeabgaben im Zuge einer Bauführung: Für die Grundbenützung des öffentlichen Raums für private Zwecke werden meist Gemeindeabgaben verlangt. Im Zuge von Bauführungen in Orts- und Stadtkernbereichen – insbesondere für Sanierungen – sollten diese Abgaben ausgesetzt werden, da sie eine zusätzliche finanzielle Belastung bei einer ohnehin aufwändigeren baulichen Maßnahme darstellen. Um eine übermäßig lange Beanspruchung des öffentlichen Raumes zu verhindern, sollte jedoch ein maximaler Zeitraum der Gebührenfreiheit je Projekt vorab festgelegt werden.

9.3.10. Orts- und Stadtkernbereiche als Widmungskriterium

Mit ihrer Rolle als Schwerpunkte räumlicher Entwicklung, könnten Orts- und Stadtkernbereiche als Widmungskriterium bestimmte zentrenrelevante Widmungskategorien (z.B. Kerngebiet, Handelsgroßbetrieb - Einkaufszentrum sowie Handelsgroßbetrieb - Verbrauchermarkt) verwendet werden. Dies könnte eine deutliche Stärkung der Orts- und Stadtkerne bewirken. Allerdings gibt es im Umfeld wachsender Städte von Wohnnutzung dominierte Vorstadtgebiete, die auf keinem historischen Ortskern aufbauen. Auch dort kann es notwendig sein, neue Zentrumsstrukturen im Sinne der Polyzentralität und Stärkung der Nahversorgung zu schaffen. Als Beispiel kann hier das Einkaufszentrum „Zentrum Herrnau“ in der Stadt Salzburg genannt werden (siehe Abbildung 44). Es liegt entlang der Alpenstraße, die eine der zentralen Stadteinfahren darstellt, und spielt aufgrund seiner Gestaltung und guten Einbindung in die gemischt genutzte Umgebung (Widmung Kerngebiet) eine wichtige Rolle als Nahversorgungsstandort der angrenzenden Wohngebiete. Aus diesem Grund werden Orts- und Stadtkernbereiche nicht als generelles Widmungskriterium empfohlen.



Abbildung 44: Zentrum Herrnau in der Stadt Salzburg: Einkaufszentrum und Kerngebiet in von Wohnnutzung dominierter Umgebung (eigene Darstellung, Datenbasis: SAGIS; Basiskarte: Geoland)

9.3.11. Öffentlicher Verkehr

Aktuelle Planungsansätze sehen die Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur vor (vgl. ÖROK 2018, S. 146). Die Güteklassen des öffentlichen Verkehrs – entwickelt im Rahmen einer ÖREK-Partnerschaft – bilden die Versorgungsqualität ganzstaatlich ab und gelten als Zielgebiete für Siedlungsentwicklung (vgl. ÖROK 2022). Jedoch muss auch umgekehrt eine Verbesserung der Anbindungen bestehender Siedlungsgebiete stattfinden. Aus diesem Grund sollte in der Planung des ÖVs eine Verbesserung der ÖV-Güteklassen (als messbarer Indikator) in Orts- und Stadtkernbereichen forciert werden.

9.3.12. Entflechtung von Gewerbe-/Betriebsgebieten mit Einzelhandelsagglomerationen

In den Analysen der Beispielgemeinden wurde ersichtlich, dass Einzelhandelsagglomerationen oft in Verbindung mit oder angrenzend an Betriebs- und Gewerbegebiete entstehen. Da diese meist räumlich getrennt zu Wohngebieten gewidmet werden, verbessern die angesiedelten Einzelhandelsbetriebe nicht die Nahversorgung der örtlichen Wohnstandorte. Weiters orientiert sich die Gestaltung der Einzelhandelsagglomerationen an den Gewerbe- und Betriebsgebieten, weshalb diese fußläufig schlecht erreichbar sind. Aus diesem Grund sollten zukünftig keine Handelsgroßbetriebswidmungen für Einkaufszentren, Verbrauchermärkte oder Fachmärkte mit Gewerbe- oder Betriebsgebieten kombiniert werden. Bei der Widmung von Gewerbegebieten sollte weiters ein Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen nach § 38 Sbg ROG 2009 durchgeführt werden, der mit der dort beschriebenen „Sicherung von Flächen für Produktionsbetriebe“ argumentiert werden kann.

Aufgrund der ohnehin hohen Dichte an Einzelhandelsagglomerationen sowie der verschärften Konkurrenz durch Onlinehandel, sollten Ansätze zum Rückbau bestehender Agglomerationen angedacht werden. Hier kann die örtliche Planung Grundlagen schaffen, indem die Umnutzung bestehender Einzelhandelsagglomerationen zu flächenintensiven Gewerbe- und Betriebsgebieten angeregt wird. Dies sollte u.a. von einer entsprechenden Umwidmung bestehender Gebiete für Handelsgroßbetriebe in Gewerbegebiete begleitet werden. Diese Umwidmung kann auf Basis einer entsprechenden Bestimmung im REK erfolgen (siehe § 44 Abs. 2 Z. 1 Sbg ROG 2009). Mit der Umwidmung sollte weiters der bereits erwähnte Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen im Gewerbegebiet nach § 38 Sbg ROG 2009 durchgeführt werden. Im Falle bestehender Standortverordnungen sollte auf Landesebene hier die Möglichkeit geschaffen werden, diese (z.B. im Zuge eines Eigentümerwechsels) außer Kraft zu setzen.

10. Quellenverzeichnis

- AGES - Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (2018): BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich. Erweiterte Zusammenfassung des Forschungsprojekts Nr. 100975. Wien: AGES.
- Altrock, Uwe (2018): Stadterneuerung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (HG.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (S. 2441-2450). Hannover: ARL.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft. Positionspapier aus der ARL 116. Hannover: ARL.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): Onlinehandel und Raumentwicklung. Neue Urbanität für alte Zentren! Hannover. Positionspapier aus der ARL 127. Hannover: ARL.
- Baumgarten, Marcus; Zehner, Klaus (2007): Standortverlagerungen des Lebensmitteleinzelhandels und ihre Folgen für die Nahversorgung. Eine GIS-gestützte Identifizierung unterversorgter Wohngebiete am Beispiel von Köln-Merheim. In: Raumforschung und Raumordnung. 2007/65. S. 225-230. <https://rdcu.be/c7gzM> (10.3.2023).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (2022): Soziale Stadt- und Ortskernentwicklung in ländlichen Räumen. BBSR-Online-Publikation 02/2022. Bonn: BBSR.
- Begegnungszonen in Österreich (Hg.) (2022): Sammlung und Dokumentation. <http://www.begegnungszonen.or.at/map.php> (21.11.2022).
- Beucker, Nicolas (2011): Oberflächen als Einschreibungspotenzial im Stadtraum. In: Surface. Schriftenreihe für Kunst und Designwissenschaften. IV - 2011. S. 20-30. Essen: LIT Verlag.
- BMF - Bundesministerium für Finanzen (2021a): Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026. Wien: BMF.
- BMF - Bundesministerium für Finanzen (2021b): Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026. Anhang 1. Wien: BMF.
- BMKÖS – Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (2023): Geschäftseinteilung. <https://www.bmkoes.gv.at/Ministerium/Geschaftseinteilung.html> (1.3.2023).
- Bundesdenkmalamt (2021): Denkmalliste gemäß § 3 DMSG. <https://www.bda.gv.at/service/denkmalverzeichnis/denkmalliste-gemaess-3-dmsg.html> (1.3.2023).
- Burgstaller, Luzian (2019): Innenentwicklung in der polyzentrischen Stadtregion Rheintal. Potentiale. Strategien und Maßnahmen der Innenentwicklung am Beispiel der Gemeinde Rankweil. Diplomarbeit. Wien: Technische Universität Wien.

- Christaller, Walter (1933): Die Zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Nachdruck 1968. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Die Grille Landschaftsarchitekten (2023): Eugendorf Dorfmitte. Projekte. <https://die-grille.net/portfolio/eugendorf-dorfmitte/> (22.2.2023).
- Dollinger, Franz (2021): 65 Jahre Salzburger Raumordnungsgesetz und 50 Jahre Landesentwicklungsplanung: die Entwicklung der Paradigmen der Salzburger Raumplanung in der Zweiten Republik: eine persönliche Festschrift zur Salzburger Raumordnung nach 35 Jahren Tätigkeit in der Raumplanung. Wien: LIT Verlag.
- Duden (2022): Kern. Wörterbuch. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kern#Bedeutung-6a> (2.3.2022).
- DWDS – Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (2022): Ortskern. Wörterbuch. <https://www.dwds.de/wb/Ortskern> (2.3.2022).
- Falk, Bernd (2006): Handbuch Gewerbe- und Spezialimmobilien. Köln: Müller.
- Flachgauer Nachrichten (2018): Neuer Eurospar in Eugendorf eröffnet. https://sn-data.s3.amazonaws.com/2018_09_13/fn1321_FlachgauerNachrichten_21_VLQ5LX12UB.jpg (28.1.2023).
- Forlati, Silvia; Peer, Christian (2017): Mischung: Possible! Wege zur zukunftsfähigen Nutzungsmischung. Wien: Technische Universität Wien.
- Gaisberger, Marie-Therese (2018): Ausgewählte Instrumente zur Entwicklung der Gemeinden im Bundesland Salzburg – unter besonderer Betrachtung der Gemeinden Krimml, Elixhausen, Saalfelden und Bischofshofen. Diplomarbeit. Wien: Technische Universität Wien.
- Hofstätter, Paul (2018): Die Rolle des Lebensmitteleinzelhandels in der Ortskernentwicklung. Standorte und ihre Gestaltung. Bachelorarbeit. Graz: Karl-Franzens-Universität Graz.
- Hofstätter, Paul (2019): Potenzial des Lebensmitteleinzelhandels in der Ortskernstärkung. Situierung von Standorten und ihre Gestaltung. In: SIR-Mitteilungen und Berichte. 37/2019. S. 59-68. Salzburg: SIR – Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen.
- IKH Trier – Industrie- und Handelskammer Trier (2017): Einzelhandel: Abgrenzung zentrenrelevanter von nicht-zentrenrelevanten Sortimenten. Merkblatt. Geschäftsbereich Standortpolitik und Unternehmensförderung. Trier: IKH Trier.
- Kammerhofer, Arthur (2022): Räumliche Steuerungswirkungen der Wohnbauförderung – am Beispiel des Wohnbauförderungsgesetzes des Landes Salzburg. Diplomarbeit. Wien: Technische Universität Wien.
- Kersten, Jens (2009): Wandel der Daseinsvorsorge. Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, Claudia (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. S. 22-38. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.

- KPC - Kommunal Kredit Public Consulting GmbH (2023a): Förderungen für Privatpersonen. Kategorie Gebäude. <https://www.umweltfoerderung.at/privatpersonen> (11.2.2023).
- KPC - Kommunal Kredit Public Consulting GmbH (2023b): Förderungen für Betriebe. Kategorie Gebäude. <https://www.umweltfoerderung.at/betriebe> (11.2.2023).
- KPC - Kommunal Kredit Public Consulting GmbH (2023c): Förderungen für Gemeinden. Kategorie Gebäude. <https://www.umweltfoerderung.at/gemeinden> (11.2.2023).
- KPC - Kommunal Kredit Public Consulting GmbH (2023d): Bestätigung Ortskern. https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user_upload/umweltfoerderung/uebergeordnet_e_dokumente/UFI_Bestaetigung_Ortskern.pdf (11.2.2023).
- Krone (2022): Photovoltaik ist in Hallein streng verboten. <https://www.krone.at/2819999> (16.2.2023).
- Land Salzburg (2003): Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Gesamtüberarbeitung 2003. Salzburg: Land Salzburg.
- Land Salzburg (2004): Orts- und Stadtkernabgrenzung. Leitfaden. Salzburg: Land Salzburg Abteilung 7 – Raumplanung.
- Land Salzburg (2014): Leitfaden Begegnungszone. Salzburg: Land Salzburg Abteilung 6 – Landesbaudirektion.
- Land Salzburg (2022a): Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Gesamtüberarbeitung 2022. Salzburg: Land Salzburg.
- Land Salzburg (2022b): Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds. GAF-Richtlinien. https://www.salzburg.gv.at/verwaltung/_Seiten/gemeindeausgleichsfonds.aspx (5.3.2023).
- Marktgemeinde St. Michael im Lungau (2022): Ortskernstärkung St. Michael im Lungau. Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept für die zur Belebung des Ortskerns von St. Michael im Lungau. Zur Verfügung gestellt durch das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen.
- Marktgemeinde St. Michael im Lungau (o.J.): Konzept zur Aufwertung des zentralen Marktes. Verfasst von Arch. Dipl. Ing. Walter Brandstätter. Zur Verfügung gestellt durch das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen.
- Marte, Matthäus (2017): Innenentwicklung und Nachverdichtung im Vorarlberger Rheintal. Eine Analyse und ein quartiersbezogener Nachverdichtungsentwurf als Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Diplomarbeit. Wien: Technische Universität Wien.
- MEGATABS architekten ZT (2018): RAT – Rathaus Oberndorf. <https://megatabs.com/rat/> (22.2.2023).
- MeinBezirk.at (2018): Radstadt will neuen Stadtteil "Neustadt" schaffen. https://www.meinbezirk.at/pongau/c-lokales/radstadt-will-neuen-stadtteil-neustadt-schaffen_a2465454#gallery=null (22.2.2023).

- MeinBezirk.at (2021): Bezirksarchitektin für den Lungau: Nachfolge geregelt.
https://www.meinbezirk.at/lungau/c-leute/bezirksarchitektin-fuer-den-lungau-nachfolge-geregelt_a5021548 (16.2.2023).
- Nakoinz, Oliver (2019): Zentralität. Theorie, Methoden und Fallbeispiele zur Analyse zentraler Orte. Berlin: edition topoi.
- Neu, Claudia (2020): Daseinsvorsorge. Eine Einführung. In: Neu, Claudia (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. S. 22-38. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- ORF (2020): Altstadt Hallein: Ärger über Ortsbildschutz. <https://salzburg.orf.at/stories/3054088/> (16.2.2023).
- ÖROK (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele. Wien: ÖROK-Geschäftsstelle.
- ÖROK (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe Nr. 202. Wien: ÖROK-Geschäftsstelle.
- ÖROK (2019): Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich. Materialienband. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 205. Wien: ÖROK-Geschäftsstelle.
- ÖROK (2021): 50 Jahre Österreichische Raumordnungskonferenz. Kooperation und Koordination in der Raumentwicklung. Schriftenreihe Nr. 211. Wien: ÖROK-Geschäftsstelle.
- ÖROK (2022): ÖROK-Atlas. ÖV-Güteklassen/ÖV-Erschließung der Bevölkerung. <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/87> (20.2.2023).
- ÖROK (2023): ÖROK-Empfehlung Nr. 58: Raum für Baukultur. Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen. Wien: ÖROK-Geschäftsstelle.
- Parlament Österreich (2023): Vierter Baukulturreport (III-590 d.B.)
<https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/III/590> (1.3.2023).
- Pez, Peter (2000): Verkehrsberuhigung in Stadtzentren. Ihre Auswirkungen auf Politik, Ökonomie, Mobilität, Ökologie und Verkehrssicherheit – unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels Lüneburg. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. Jahrgang 39. Band 1. S. 117-145. Stuttgart: Kohlhammer.
- Raspotnig, Paul (2007): Planungsbegutachtung durch Gestaltungsbeiräte. Das Salzburger Modell und seine Nachfolger in Österreich. Dissertation. Wien: Technische Universität Wien.
- Rechnungshof Österreich (2007): Einkaufszentren. Wirkungsbereich der Länder Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark. Wien: Rechnungshof Österreich.
- Regionalverband Lungau (2015): Regionalprogramm 1999 inkl. Anpassung 2014. Planteil.
https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/Juli_2015_VO_NEU_RP_Lungau_VER_ORDNUNGSPLAN_Anpassung_2014.pdf (1.3.2023).
- salzburg.orf.at (2007): Fachmärkte sollen Kaufkraft im Lungau halten.
<https://sbgv1.orf.at/stories/170048> (1.3.2023).

- salzburg.orf.at (2020): Einhausung statt Tunnel für Radstadt?
<https://salzburg.orf.at/stories/3028653/> (1.3.2023).
- salzburg.orf.at (2022): Radstadt kauft Millionenimmobilie von Post.
<https://salzburg.orf.at/stories/3186923/> (1.3.2023).
- Salzburger Nachrichten (2015): SPÖ kritisiert Ortskern-Förderung: „Zu wenig“.
<https://salzburg.orf.at/v2/news/stories/2737341/> (9.5.2022).
- Salzburger Nachrichten (2019): "Die Signale vom Land sind positiv".
<https://www.sn.at/salzburg/chronik/die-signale-vom-land-sind-positiv-79461652> (1.3.2023).
- Salzburger Nachrichten (2020a): Radstadt: Junger Leitbetrieb will ausbauen, Politik vor schwerer Entscheidung. <https://www.sn.at/salzburg/politik/radstadt-junger-leitbetrieb-will-ausbauen-politik-vor-schwerer-entscheidung-81730549> (1.3.2023).
- Salzburger Nachrichten (2020b): Radstadt beschließt umstrittene Widmung. https://sn-data.s3.amazonaws.com/2020_01_16/xks1606_Lokalausgabe_6_SKEF9KBM61.jpg (1.3.2023).
- Salzburger Nachrichten (2020c): Altenmarkt macht Radstadt Vorzeigebetrieb streitig.
<https://www.pressreader.com/austria/salzburger-nachrichten/20200118/282668984309958>
 (1.3.2023).
- Salzburger Nachrichten (2020d): Erfolgssfirma bekommt topmodernen Bürokomplex in Radstadt.
<https://www.sn.at/salzburg/wirtschaft/erfolgssfirma-bekommt-topmodernen-buerokomplex-in-radstadt-90513955> (1.3.2023).
- Salzburger Nachrichten (2022a): Gemeinden verlieren jetzt die Angst vor Gestaltungsbeiräten.
<https://www.sn.at/salzburg/politik/gemeinden-verlieren-jetzt-die-angst-vor-gestaltungsbeiraeten-121377544> (16.2.2023).
- Salzburger Nachrichten (2022b): Firmengründer ist weg: Amerikaner sollen Jobs im Pongau sichern. <https://www.sn.at/salzburg/wirtschaft/firmengruender-ist-weg-amerikaner-sollen-jobs-im-pongau-sichern-126016627> (16.2.2023).
- Scherrer, Walter (2018): Einkaufszentren – ein Dauerbrenner in der Salzburger Landespolitik. In: Kriechbaumer, Robert; Voithofer, Richard (Hg.): Politik im Wandel. Der Salzburger Landtag im Chiemseehof 1868-2018. S. 835-842. Wien: Böhlau Verlag GmbH & Co.
- Scheuringer, Brunhilde (1989): Wie neu ist die Dorferneuerung wirklich? In: Universität Salzburg: Jahrbuch der Universität Salzburg 1985-87. S. 209-220. Salzburg: Universität Salzburg.
- Schmidjell, Richard (2007): Regional Governance: Raumordnung in Salzburg: Einkaufszentren 1975 bis 2005. Wissenschaftliche Schriftenreihe des Zentrums für Zukunftsstudien – Salzburg. Wien: LIT Verlag.
- Schnedlitz, Peter; Cerha, Cordula; Salesny, Anton (2016): Nahversorgung im österreichischen Einzelhandel. Wien: BMWFW – Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.

- Scholz, Carola (2017): Funktionen mischen, Nischen sichern, neue Optionen schaffen! In: Heinrich Böll Stiftung: Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Bericht der Fachkommission "Räumliche Ungleichheit" der Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zu Wirtschaft und Soziales. Band 21. S. 224-227. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Schoossleitner, Richard; Riedler, Walter (2019): Einzelhandelsstruktur im Land Salzburg: Entwicklung 2009-2017. In: SIR-Mitteilungen und Berichte. 37/2019. S. 59-68. Salzburg: SIR – Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen.
- Siebel, Walter (2005): Suburbanisierung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumplanung. Band 4. S. 1135-1140. Hannover: ARL.
- SIR – Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (2020): St. Michael: Ortskern verkleinert. In: SIR-Info. 2020/11. S. 6. Salzburg: SIR.
- Stadt Wien (2014): STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien. Wien: Stadt Wien. Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Stadt Wien (2020): 5 Jahre Mariahilfer Straße: Mutige Verkehrs- und Klimaschutzpolitik als internationales Vorbild. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200828_OT0073/5-jahre-mariahilfer-strasse-mutige-verkehrs-und-klimaschutzpolitik-als-internationales-vorbild (25.2.2023).
- Stadtgemeinde Neumarkt am Wallersee (2019): Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept Neumarkt am Wallersee. Zur Verfügung gestellt durch das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen.
- Stadtgemeinde Radstadt (2015): Räumliches Entwicklungskonzept 2015. IV. Textteil – Ziele und Maßnahmen. Verfasst von Salmhofer Architekten und Diplomingenieure Radstadt: Stadtgemeinde Radstadt.
- Stadtgemeinde Radstadt (2018): Neustadt Radstadt. Wohnbauforschung Salzburg. Verfasst von Architekt Gunther Koppelhuber – kmt Architekten. Radstadt: Stadtgemeinde Radstadt.
- Stadtgemeinde Radstadt (2019): Radstadt Masterplan. Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept für die Innenstadt. Zur Verfügung gestellt durch das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen.
- Stadtgemeinde Radstadt (2022): Geschichte. <https://www.radstadt.at/Geschichte> (8.6.2022)
- Standard (2015): Salzburg stoppt Einkaufszentren. <https://www.derstandard.at/story/2000014299897/salzburg-stoppt-einkaufszentren> (14.2.2023).
- Statistik Austria (2019): Ein Blick auf die Gemeinde. Radstadt. Abgestimmte Erwerbsstatistik 2019. Haushalte und Familien. <https://www.statistik.at/blickgem/ae6/g50417.pdf> (21.6.2022).
- Statistik Austria (2022a): Ein Blick auf die Gemeinde Radstadt. Bevölkerungsentwicklung. <https://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g50417.pdf> (8.6.2022).

- Statistik Austria (2022b): Ein Blick auf die Gemeinde Altenmarkt im Pongau. Bevölkerungsentwicklung. <https://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g50401.pdf> (9.6.2022).
- Statistik Austria (2022c): Ein Blick auf die Gemeinde Sankt Michael im Lungau. Bevölkerungsentwicklung. <https://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g50509.pdf> (8.6.2022).
- Statistik Austria (2022d): Ein Blick auf die Gemeinde Eugendorf. Bevölkerungsentwicklung. <https://www.statistik.at/blickgem/G0201/g50310.pdf> (8.6.2022).
- Statistik Austria (2022e): StatAtlas. Regionales. Kombinierte Darstellung Urban-Rural Typologie mit ÖV-Güteklassen. ÖV-Güteklassen. <https://www.statistik.at/atlas/> (27.2.2023).
- Stenzel Gerhard (1985): Das Dorf in Österreich. Wien: Buchgemeinschaft Donauland.
- Uttke, Angela (2012). Big Boxes. Städtebauliche und architektonische Anforderungen an großflächige Einzelhandelsprojekte. In: Kruse, Stefan (Hg.): Handbuch Einzelhandel. S. 334–358. Bonn: vhw-Verlag Dienstleistung GmbH.
- vol.at (2022): Warum es die Raumplanung im Land zerreißt. <https://www.vol.at/warum-es-die-raumplanung-im-land-zerreisst/7786627> (8.3.2023).
- vorarlberg.orf.at (2020): Verdichtungszonen bisher Fehlanzeige. <https://vorarlberg.orf.at/stories/3037572/> (8.3.2023).
- Wiechmann, Thorsten; Siedentop, Stefan (2018): Polyzentralität. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. S. 1791-1797. Hannover: ARL.
- Wikimedia (2023): Legende zu den Kartenblättern des Franziszeischen Katasters. 1824. bernommen vom BEV – Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen. https://wiki.oefr.at/Datei:Legend_for_Franciscan_Cadastral_Maps_1824.jpg (23.2.2023).
- Zeck, Hildegard; Lb, Stephan (2018): Einzelhandel. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. S. 489-503. Hannover: ARL.

11. Rechtsgrundlagenverzeichnis

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994 (OÖ ROG 1994)

Salzburger Bautechnikgesetz 2015 (BauTG 2015)

Salzburger Ortsbildschutzgesetz 1999 (Sbg OSchG 1999)

Salzburger Raumordnungsgesetz 1992 (Sbg ROG 1992)

Salzburger Raumordnungsgesetz 1998 (Sbg ROG 1998)

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Sbg ROG 2009)

Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO)

Wohnbauförderungsverordnung 2015 (WFV 2015)

Beim Zitieren historischer Fassungen der aufgelisteten Gesetze und Verordnungen wird zusätzlich auf die jeweilig gültigen Landesgesetzblätter verwiesen (z.B.: § 2 Abs. 6. Sbg ROG 1992 idF. LGBL. Nr. 98/1992). Wurde auf die Angabe eines Landesgesetzblattes verzichtet, handelt es sich um die zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit gültige Fassung. Wurde auf das Bundesland-Kürzel verzichtet sind die jeweiligen Gesetze des Landes Salzburg gemeint.

12. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zentrale Orte im Land Salzburg laut Landesentwicklungskonzept 2003 (Land Salzburg 2003, S. 86).....	17
Abbildung 2: Polyzentralität auf städtischer sowie auf stadtreionaler Ebene im Stadtentwicklungsplan (STEP) 2025 der Stadt Wien (Stadt Wien 2014, S. 97).....	18
Abbildung 3: Rathaus der Stadtgemeinde Oberndorf bei Salzburg als Leuchtturmprojekt zur Aufwertung der Umgebung (MEGATABS architekten ZT 2018)	20
Abbildung 4: Zentral gelegener Nahversorger in der Gemeinde Werfen (eigene Aufnahme)	21
Abbildung 5: Modal Split: Anteil an Wegen je Hauptverkehrsmittel nach Raumtypen (BMVIT 2016, S. 56).....	22
Abbildung 6: Anteil der Bevölkerung mit mindestens guter ÖV-Erschließung (veränderte Abbildung nach ÖROK 2022)	23
Abbildung 7: Schematische Darstellung der Kriterien einer Ortskernabgrenzung mit erweitertem Orts-/Stadtkern aus Fachempfehlung 3 (ÖROK 2019, S. 22).....	25
Abbildung 8: Rahmenbedingungen/Voraussetzungen, Erstellung und Aufbau eines ISEKs (ÖROK 2019, S. 24).....	26
Abbildung 9: Teilanalyse Bebauungsdichte (Land Salzburg 2004, S. 17).....	45
Abbildung 10: Teilanalyse Dichte der Einrichtungen (Land Salzburg 2004, S. 18).....	45
Abbildung 11: Teilanalyse Branchendurchmischung (Land Salzburg 2004, S. 19)	46
Abbildung 12: Teilanalyse Einwohnerdichte (Land Salzburg 2004, S. 20).....	47
Abbildung 13: Aggregation der Teilanalysen (Land Salzburg 2004, S. 22)	48
Abbildung 14: Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe pro Jahr (2000-2021) (eigene Darstellung; Daten: SAGIS 2023)	49
Abbildung 15: Kriterien zur Errichtung von Begegnungszonen (veränderte Darstellung nach Land Salzburg 2014, S. 6)	57
Abbildung 16: Begegnungszonen in Bischofshofen (links) und Niedernsill (rechts) (Begegnungszonen in Österreich 2022).....	58
Abbildung 17: Lage von Radstadt im Ennspongau (ESRI World Topo).....	62
Abbildung 18: Stadtplatz von Radstadt (eigene Aufnahme).....	63
Abbildung 19: Schernbergstraße vor und nach der Umgestaltung zur Begegnungszone (links: Robert Krasser 2015, rechts: eigene Aufnahme 2018).....	64
Abbildung 20: Übersicht über die drei Geschäftszonen in Radstadt: Historisches Zentrum, Vorstadt West (entlang Salzburger Straße), Einzelhandelsagglomeration an der Tauernstraße; Supermärkte und Einwohner:innen im fußläufigen Einzugsbereich (300m) (eigene Darstellung; Daten: Stadtgemeinde Radstadt 2019, S.18; Basiskarte: Geoland).....	65
Abbildung 21: Entwicklung der Einzelhandelsagglomeration entlang der Tauernstraße (eigene Darstellung, SAGIS).....	66
Abbildung 22: Stadtkernbereich und Flächenwidmung in Radstadt (eigene Darstellung; Daten: SAGIS; Basiskarte: Geoland).....	67

Abbildung 23: Einzelhandelsagglomeration an der Tauernstraße (B99) (eigene Aufnahmen)..... 68

Abbildung 24: Stadtkernabgrenzung und Versorgungseinrichtungen (veränderte Darstellung nach SAGIS; Basiskarte: Geoland)..... 69

Abbildung 25: MPreis-Filiale mit vertikaler Nutzungsmischung (eigene Aufnahme) 69

Abbildung 26: Postgebäude Radstadt (eigene Aufnahme) 71

Abbildung 27: Stadterweiterungsgebiet "Neustadt" mit Übertunnelung der Bundesstraße (Stadtgemeinde Radstadt 2018, S. 12) 72

Abbildung 28: Lage von Sankt Michael (ESRI World Topo) 77

Abbildung 29: Historischer Ortskern von Sankt Michael (Google Earth Streetview 2019) 78

Abbildung 30: Sankt Michael im Lungau, örtliche Struktur (eigene Darstellung, Kartengrundlage: SAGIS)..... 78

Abbildung 31: Sichtbare Leerstandsproblematik im historischen Zentrum von Sankt Michael (eigene Aufnahme) 79

Abbildung 32: Im Westen gelegene Einzelhandelsagglomeration, St. Michael (Google Earth Streetview 2022) 80

Abbildung 33: Flächenwidmung der Einzelhandelsagglomeration west, St. Michael (rosa und lila eingefärbt) (SAGIS 2022) 81

Abbildung 34: Flächenwidmung der östlichen Einzelhandelsagglomeration (SAGIS 2022) 82

Abbildung 35: Ortskernbereich von St. Michael, alte und neue Variante (eigene Darstellung; Datengrundlagen: SAGIS, SIR 2020, S.6; Basiskarte: Geoland) 85

Abbildung 36: Umgestalteter Dorfplatz in Eugendorf (Die Grille Landschaftsarchitekten 2023)..... 89

Abbildung 37: Flächenwidmung in Eugendorf (eigene Darstellung; Datenbasis: SAGIS; Basiskarte: Geoland) 90

Abbildung 38: Siedlungsentwicklung der beiden Ortskernbereiche von Eugendorf (eigene Darstellung; Daten- und Kartenbasis: SAGIS)..... 91

Abbildung 39: Ausschnitt aus einer Legende der Kartenblätter des Franziszeischen Katasters (Wikimedia 2023 nach BEV)..... 99

Abbildung 40: Unterscheidung zwischen „Ortschaft" („Thalgau") und „Einzelne Gebäude" (z.B. „Hubmühle" oder „Pfarrhof“) im Franziszeischen Kataster (SAGIS 2023) 99

Abbildung 41: Luftbild von Thalgau aus dem Jahr 1953 (SAGIS 2023) 100

Abbildung 42: ÖV-Güteklassen in der Gemeinde Thalgau (veränderte Darstellung nach Statistik Austria 2022e) 101

Abbildung 43: Vergleich der Bebauungsdichten und -strukturen in Radstadt (oben), Eugendorf (links unten) und St. Michael im Lungau (rechts unten) (eigene Darstellung, Datenbasis: SAGIS; Basiskarte: Geoland) 106

Abbildung 44: Zentrum Herrnau in der Stadt Salzburg (eigene Darstellung, Datenbasis: SAGIS; Basiskarte: Geoland) 112

13. Anhang

13.1. Interviewleitfaden – Interview mit Robert Krasser

Dipl. Ing. Robert Krasser ist in der Dorf- und Stadtentwicklung des Salzburger Instituts für Raumordnung und Wohnen (SIR) tätig. Das Interview wurde am 28. April 2022 durchgeführt. Ein ergänzendes Interview wurde am 8. Februar 2023 durchgeführt.

Allgemeine Fragen zu Orts- und Stadtkernbereichen:

Welche Anreize sollen Gemeinden dazu bringen, Ortskernbereiche festzulegen?

Warum haben viele Gemeinden noch keine Orts- bzw. Stadtkernbereiche festgelegt?

Was sind die eigentlichen Interessen der Gemeinden, die Ortskerne festlegen?

Maßnahmen, die an die Orts- und Stadtkernbereiche gebunden sind:

Welche Maßnahmen sind an die Orts- und Stadtkernbereiche (abgesehen von Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe und Ankauf von Liegenschaften durch Gemeinden) gebunden?

Wo sehen Sie den Verbesserungsbedarf bezüglich Standortverordnungen in Verbindung mit Ortskernbereichen?

Seit wann gibt es die Mobilisierung von Grundstücken?

Weshalb wurde die Maßnahme des Ankaufs von Liegenschaften in die Wohnbauförderung implementiert?

Wie funktioniert die Mobilisierung von Grundstücken?

Wurde die Maßnahme des Ankaufs von Liegenschaften bisher von den Gemeinden erfolgreich in Anspruch genommen? Weshalb konnte diese Maßnahme kaum/noch nicht angewendet werden?

Projekte zur Ortskernstärkung:

Seit wann gibt es die Pilotprojekte zur Ortskernstärkung? (entstanden aus Dorferneuerung)

Welche Gemeinden waren offizielle Pilotgemeinden? Wurde in allen ein ISEK erarbeitet?

Welche ISEKs sind abgeschlossen bzw. beschlossen?

13.2. Interviewleitfaden – Interview mit Renate Steinmann

Mag. Renate Steinmann ist im Referat 10/04 Raumplanung der Salzburger Landesregierung als Sachverständige tätig. Das Interview wurde am 29. April 2022 durchgeführt.

Allgemeine Fragen zu Orts- und Stadtkernbereichen:

In welchem Rahmen bewegen sich ca. die Kosten einer Orts- bzw. Stadtkernabgrenzung?
Von wem werden die Kosten getragen?

Welche Anreize bestehen für Gemeinden, Ortskernbereiche festzulegen? Warum haben viele Gemeinden noch keine Orts- bzw. Stadtkernbereiche festgelegt?

Wurden Ortskernabgrenzungen in der Vergangenheit vom Land Salzburg als Aufsichtsbehörde nicht genehmigt? Was waren die Gründe für und gegen eine bestimmte Ortskernabgrenzung?

Welche Maßnahmen sind an die Orts- und Stadtkernbereiche (abgesehen von Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe und Ankauf von Liegenschaften durch Gemeinden) gebunden?

Prozess der Erstellung der Ortskernabgrenzung:

Wie läuft das Planungsverfahren bis zur Ausweisung eines Orts- bzw. Stadtkernbereichs ab?

Wird der Leitfaden zur Orts- und Stadtkernabgrenzung immer angewendet?

Wie strikt wird der Leitfaden angewendet?

Wird die Festlegung der Ortskernbereiche als Bestandsaufnahme gesehen oder fließen strategische Überlegungen (Lückenschluss, Entwicklungspotenziale, Baulandmobilisierung etc.) mit ein?

Sind die notwendigen Geodaten zu jeder Gemeinde verfügbar?

Gibt es Schwierigkeiten in der Anwendung des Leitfadens? (fehlende Datengrundlage, Aufwand etc.)

Maßnahmen, die an die Orts- und Stadtkernbereiche gebunden sind:

Wo sehen Sie den Verbesserungsbedarf bezüglich Standortverordnungen in Verbindung mit Ortskernbereichen?

Wurde die Maßnahme des Ankaufs von Liegenschaften bisher von den Gemeinden erfolgreich in Anspruch genommen? Weshalb konnte diese Maßnahme kaum/noch nicht angewendet werden?