

# Impulspapier Quantitative Ziele und Flächenkontingenten für die Bodeninanspruchnahme

im Auftrag der

## Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)

Erstellt von

Univ.-Prof. Dr. Arthur Kanonier

Wien, Oktober 2024

### Inhalt

1. Einleitung.....	2
1.1. Hintergrund.....	2
1.2. Begriffe.....	2
1.3. Quantitäten in der planerischen Diskussion .....	3
2. Planungssystematik: „Determinierung“ von raumplanerischen Festlegungen .....	4
2.1. Finale Determinierung: Ziele als inhaltliche Vorgabe für Planentscheidungen .....	4
2.2. Bedarfsprüfung und Baulandminimierungsgebot.....	6
2.3. Judikatur der Höchstgerichte .....	7
3. Quantitative Vorgaben im Raumordnungsrecht.....	7
3.1. Quantitative Vorgaben für Einkaufszentren .....	8
3.2. (Temporäre) Einschränkung von erstmaligen Widmungen in Niederösterreich .....	9
3.3. Gesetzliche Ferienwohnungsquoten.....	10
3.4. Einschränkung von Gästebetten .....	11
4. Quantitative Ziele und Flächenkontingente in anderen Rechtsmaterien.....	12
5. Internationale quantitative Ziele und Flächenkontingente .....	13
5.1. Deutschland .....	13
5.2. Bauzonendimensionierung in der Schweiz .....	16
5.3. Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) in der Schweiz .....	17
5.4. Südtirol.....	18
6. Ausprägungen quantitativer Zielwerte oder Kontingente .....	18
6.1. Politischer Wille.....	19
6.2. Methodische Aspekte .....	20
7. Konsequenzen für die künftige Raum- und Siedlungsentwicklung.....	22
7.1. Einschränkung des (kommunalen) Planungsermessens .....	22
7.2. Einschränkung der Siedlungstätigkeit .....	23
7.3. Siedlungsentwicklung im Bestand.....	24
7.4. Bodenpreisentwicklung.....	24
8. Resümee.....	24

## 1. Einleitung

### 1.1. Hintergrund

Der ÖREK 2030-Umsetzungspakt „Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ enthält als wichtige Zielsetzung, dass „die Zunahme der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen und das Ausmaß neu versiegelter Flächen bis 2030 substantiell verringert werden“ soll.<sup>1</sup> In der Bodenstrategie für Österreich wird im Zusammenhang mit dem generellen Ziel „Unterbindung der Zersiedelung“ als ein Ziel die „Festlegung quantitativer Zielwerte und Flächenkontingente“ angestrebt. In der Zielbeschreibung der Bodenstrategie wird festgehalten, dass „quantitative überörtliche Zielwerte und Flächenkontingente, die für künftige Baulandausweisungen Schwellenwerte vorgeben, einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion der künftigen Flächeninanspruchnahme leisten“ können. Anders als allgemeine Raumordnungsziele, die in der konkreten Umsetzung abzuwägen sind, „geben quantitative Vorgaben einen klaren Rahmen für künftige Planungsentscheidungen vor, die bei einer konsequenten Umsetzung eine neue Dimension bei Widmungskriterien, aber auch Verteilungsfragen eröffnen.“<sup>2</sup>

Da quantitative Ziele und Flächenkontingente im österreichischen Planungsrecht selten sind, die fachlichen und rechtlichen Grundlagen sowie Verteilungsmodelle für Flächenkontingente fehlen, wird im Aktionsplan zur Umsetzung der Österreichischen Bodenstrategie (Punkt 3) festgehalten, dass „in einem Folgeprozess zur Bodenstrategie gemeinsam durch die Mitglieder der ÖROK eine Methode zur Entwicklung plausibilisierbarer, regionalisierter, quantitativer Ziele unter Berücksichtigung räumlich-struktureller Gegebenheiten erarbeitet werden“ soll. Das vorliegende Impulspapier bildet eine Diskussionsgrundlage für diesen Folgeprozess.

Das Impulspapier enthält die Einschätzungen des Autors zu quantitativen Zielen und Flächenkontingenten.

### 1.2. Begriffe

In der Bodenstrategie für Österreich werden die Begriffe „quantitative Zielwerte“ und „Flächenkontingente“ weitgehend synonym verwendet mit der inhaltlichen Ausrichtung, künftigen Baulandausweisungen Schwellenwerte vorzugeben. Auch wenn die beiden Begriffe allgemein als quantitative Vorgaben der Raumplanung anzusehen sind und eng zusammenhängen, weisen sie Unterschiede auf, die in strategischen Positionierungen zum Bodensparen genutzt werden könnten.

Ein Ziel ist grundsätzlich ein in die Zukunft gerichtetes, angestrebtes Anliegen bzw. eine angestrebte Veränderung. Ein quantitatives Ziel ist im Zusammenhang mit der Bodeninanspruchnahme ein anzustrebender quantitativer Flächenwert, der bei künftiger Flächeninanspruchnahme nicht überschritten werden soll.

Nach der geltenden Planungssystematik kommt Zielen, auch quantitativen Zielen, grundsätzlich eine Orientierungsfunktion zu. Durch entsprechende Maßnahmen soll ein möglichst hoher Zielerreichungsgrad bezüglich einer quantitativen Zielgröße erreicht werden, wobei die tatsächliche Zielerreichung erst in Zukunft feststellbar ist. Zur Erreichung eines quantitativen Zielwertes können grundsätzlich mehrere Maßnahmen beitragen, die bezüglich Bodensparens großteils in der Bodenstrategie für Österreich genannt werden. Die Vergabe von Flächenkontingenten ist diesbezüglich eine mögliche, aber keine zwingende Maßnahme. Allein eine quantitative Zielvorgabe erfordert auf der Maßnahmenebene nicht automatisch eine Zuweisung von maximalen

---

<sup>1</sup> <https://www.oerok.gv.at/bodenstrategie/umsetzungspakt>

<sup>2</sup> Österreichische Bodenstrategie, Punkt 4.5.2, S 24.

Flächenwerten, sondern kann auch durch andere Maßnahmen, insb. des Grünlandsschutzes, der Zersiedelungsabwehr oder der effizienten Innenentwicklung, erreicht werden. Offensichtlich gibt es in diesem Zusammenhang kein Universalinstrument, das allein alle Herausforderungen des Bodensparens lösen wird.

Ein „verbindliches quantitatives Ziel“, das iZm mit Bodensparen immer wieder gefordert wird, ist ein Flächenwert, der bei einer Flächeninanspruchnahme nicht überschritten werden darf. Im Unterschied zu anderen Zielen in den ROG soll ein verbindliches quantitatives Ziel offensichtlich nicht abwägungsfähig sein, sondern zwingende Flächenobergrenzen bei Planungsentscheidungen darstellen. Verbindliche quantitative Ziele sind Flächenkontingenten ähnlich, mit denen eine Höchstmenge an Fläche vorgegeben wird, die in einem bestimmten Zeitraum beansprucht werden kann.

Flächenkontingente haben in der Regel Maßnahmencharakter. Sie geben nicht nur einen anzustrebenden Orientierungswert vor, sondern verbindliche Flächenwerte, die zugewiesen werden. Dementsprechend sind die Anforderungen an die Methodik sowie an den Zuteilungs- und Umsetzungsprozess bei Flächenkontingenten hoch.

Bei quantitativen Flächenvorgaben kann unterscheiden werden zwischen der Zuweisung von

- absoluten Werten: Quantitative Höchstmengen der Inanspruchnahme (z.B. 2 ha/Tag);
- relativen oder prozentuellen Höchst- bzw. Reduktionsmengen (z.B. 5% der Siedlungsfläche).

Neben quantitativen Zielen und Flächenkontingenten sind quantitative Schwellenwerte zu unterscheiden, die eine Flächen- oder Mengen-Obergrenze vorgeben, die nicht überschritten werden darf (z.B. Schwellenwerte für Zweitwohnsitze oder Beherbergungsgroßbetriebe). Auf weitere quantitative Ansätze in der Raumordnung, wie Grünflächenkoeffizient, Versiegelungsindex usw., wird lediglich verwiesen, wobei diese darauf abzielen, insb. auf kommunaler Ebene durch numerische Vorgaben Freiflächen zu erhalten bzw. Bodeninanspruchnahme durch Bauführungen zu vermeiden.

### 1.3. Quantitäten in der planerischen Diskussion

Die in der Bodenstrategie für Österreich festgehaltene Zielsetzung einer substantiellen Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2030 ist grundsätzlich unumstritten. Der Konsens auf der Zielebene findet allerdings seine Grenzen bei quantitativen Vorgaben. Schon bei der Erstellung des Entwurfs der Bodenstrategie für Österreich hat sich die Thematik um quantitative Ziele und Flächenkontingente als konfliktreich erwiesen. Grundsätzlich werden zwar quantitative Vorgaben für Bodeninanspruchnahme bzw. Versiegelung als mögliche Maßnahme angesehen, eine verbindliche Zielgröße von maximal 2,5 ha Flächeninanspruchnahme pro Tag fand aber in den relevanten Gremien keine Mehrheit.

In der – für raumplanerische Verhältnisse intensiven – diskursiven politischen Diskussion sowie öffentlichen Berichterstattung zur Bodenstrategie für Österreich haben quantitative Werte dominiert. Andere Maßnahmen der Bodenstrategie, die ebenfalls zur Zielerreichung beitragen würden, sind deutlich im Hintergrund geblieben. Vielfach wird die Diskussion zur künftigen Raumplanung und Siedlungsentwicklung auf die Frage reduziert, wie mit dem 2,5 ha-Ziel umgegangen wird bzw. umzugehen ist. Das 2,5 ha-Ziel geht auf das Regierungsprogramm 2020 - 2024 zurück, wonach die Flächeninanspruchnahme so gering wie möglich gehalten werden und bis 2030 auf 2,5 ha pro Tag bzw. 9 km<sup>2</sup> pro Jahr sinken soll.<sup>3</sup>

Insgesamt ist das 2,5 ha-Ziel DAS Thema und Kriterium in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung und Diskussion zur künftigen Siedlungsentwicklung. Auch wenn in der Bodenstrategie

---

<sup>3</sup> Umweltbundesamt, Flächeninanspruchnahme, 2021, S 1. Der Zielwert von 2,5 ha/Tag Flächeninanspruchnahme geht zurück auf die Nachhaltigkeitsstrategie von 2002, wonach angestrebt wurde, den Flächenverbrauch von damals 25 Hektar pro Tag bis 2010 auf 2,5 Hektar pro Tag zu reduzieren.

für Österreich, aber auch in anderen strategischen Dokumenten (z.B. im kommunalen Bodenschutzplan) eine Vielzahl von Maßnahmen zum Bodensparen angeführt wird, ist das 2,5 ha-Ziel überwiegend und durchgängig der wesentliche Diskussionskern. Unabhängig von einer rechtlich verbindlichen oder konzeptiven Verankerung hat das 2,5 ha-Ziel einen hohen Bekanntheits- und Stellenwert und ist in planungsbezogenen Diskussionen auf allen Ebenen ein vielverwendetes Argument – mit einem breiten Auslegungsspektrum. Aktuell wird in der öffentlichen Wahrnehmung und Berichterstattung Bodensparen tendenziell stark befürwortet („Österreich ist fertig gebaut“<sup>4</sup>), gegenteilige Meinungen sind vergleichsweise selten.

Es ist zu erwarten, dass das 2,5 ha-Ziel als wesentliches Ziel bzw. Argument, insb. in der öffentlichen und medialen Wahrnehmung, erhalten bleibt – unabhängig von einer normativen Verankerung. Insb. bei Monitoringergebnissen über künftige Flächeninanspruchnahme werden Bezüge zur quantitativen Zielvorgabe hergestellt werden. Unabhängig davon ob das 2,5 ha Ziel oder eine „substanzielle Verringerung der Bodeninanspruchnahme“ im Fokus steht, sollten weitreichende Umsetzungsmaßnahmen erfolgen. Es wäre jedenfalls wichtig, dass in den nächsten Jahren die Werte für die tägliche Flächeninanspruchnahme deutlich zurückgehen.

Anzumerken ist, dass insgesamt bei raumplanerischen Herausforderungen in der Öffentlichkeit verstärkt quantitative Werte dominieren, wodurch komplexe Wirkungszusammenhänge teilweise deutlich verkürzt dargestellt werden. So war im Zusammenhang mit der Ursachenforschung zum Hochwasser im September 2024 in Osten Österreichs eine dominierende mediale Frage, wieviel Prozent der Landesfläche in Niederösterreich tatsächlich versiegelt sind. Planungsfachliche Aspekte und qualitative Kriterien zu siedlungsstrukturellen Gegebenheiten oder standort- und nutzungsbezogene Eignungen spielen bei diesem Zugang kaum eine Rolle. Einer derartigen inhaltlichen Verengung der öffentlichen Diskussion wird durch einen aktiven Planungsdiskus zu begegnen sein – mit umfassenden Ziel- und Maßnahmendiskussionen.

## 2. Planungssystematik: „Determinierung“ von raumplanerischen Festlegungen

Wesentliche Aufgabe der Raumordnung ist die eine „planmäßige, vorausschauende Gestaltung eines Gebietes“, „um die nachhaltige und bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles zu gewährleisten“ (§ 1 Abs 2 Stmk ROG)<sup>5</sup>. Im Unterschied zu anderen Rechtsmaterien, etwa Forstgesetz oder Naturschutzgesetze, ist der Gesetzesauftrag in den aktuellen ROG<sup>6</sup> mehrdeutig. Über die „bestmögliche Nutzung“ gibt es bei konkreten planerischen Aufgabenstellungen je nach Interessenslage unterschiedliche und konträre Vorstellungen. Quantitative Vorgaben würden die bisherige, bedarfsorientierte Interessenabwägung und Entscheidungsfindung erheblich verändern.

### 2.1. Finale Determinierung: Ziele als inhaltliche Vorgabe für Planentscheidungen

Seit der Erlassung der ersten Raumordnungsgesetze<sup>7</sup> war ein wesentlicher Diskussionspunkt aus juristischer Sicht, wie hoheitliche Planungsentscheidungen dem Legalitätsprinzip entsprechend

---

<sup>4</sup> Vgl. ua. „Österreich ist fertig gebaut“ | DiePresse.com, 26.2.2024; [Österreich ist fertiggebaut – und trotzdem wird noch zu viel Boden verbraucht - Raumplanung & Stadtentwicklung - derStandard.at](#) › Immobilien, 9.3.2024.

<sup>5</sup> Die Legaldefinitionen der ROG in anderen Bundesländern enthalten ähnliche Formulierungen.

<sup>6</sup> Bgld RplG, LGBl für Bgld Nr. 49/2019 idF 11/2024; Ktn ROG, LGBl für Ktn Nr. 59/2021; NÖ ROG, LGBl für NÖ Nr. 3/2015 idF 10/2024; Oö ROG, LGBl für Oö Nr. 114/93 idF 14/2024; Slbg ROG, LGBl für Slbg Nr. 30/2009 idF 39/2024; Stmk ROG, LGBl für die Stmk Nr. 49/2010 idF 73/2023; TROG, LGBl für Tirol Nr. 43/2022 idF 85/2023; VlbG RplG, LGBl für VlbG Nr. 39/1996 idF 57/2023; WBO, LGBl für Wien Nr. 11/1930 idF 37/2023.

<sup>7</sup> Nachfolgend wird vereinheitlicht der Begriff „Raumordnungsgesetz(e) (ROG)“ verwendet, der die Raumordnungsgesetze, Raumplanungsgesetze im Bgld und in VlbG sowie den I Abschnitt der Wiener Bauordnung mitumfasst.

gesetzlich vorherbestimmt („determiniert“) werden. Der Zukunftsbezug der Planung in Kombination mit vielfältigen Planungslösungen verdeutlicht, „dass die konditionale Determinierungsform der herkömmlichen regierenden Ordnungsverwaltung (‘‘wenn – dann‘‘) dem zielorientierten Wesen der Planung nicht gerecht wird“<sup>8</sup>. Die Raumplanung greift auf das Prinzip der finalen Determinierung zurück, wonach die Vorgaben für Planungsnormen ihrem Wesen nach final, das bedeutet im Hinblick auf zu erreichende Planungsziele, festgelegt werden. Die Determinierung durch Ziele bewirkt im Verhältnis zu konditional determinierten Normen einen eingeschränkten Bindungsgrad der Verwaltung und eröffnet grundsätzlich einen Planungsspielraum. Die umfangreichen Planungsziele weisen Zielkonflikte auf, was bedeutet, dass sich nicht alle Zielsetzungen zugleich und im selben Ausmaß erreichen lassen. Von den Planungsträger:innen müssen Prioritäten gesetzt werden, allerdings ohne die anderen Zielsetzungen vollständig außen vor zu lassen.

Die Abwägung der durch die Planungsziele vorgegebenen öffentlichen Anliegen wird auf Basis der Grundlagenerhebung und mit Blick auf die Interessenslage der Planungsträger:innen vorgenommen. „Die schwächere inhaltliche Bindung der gesetzlichen Regelung wird durch eine stärkere verfahrensrechtliche Determinierung kompensiert“<sup>9</sup> („Legitimation durch Verfahren“). Damit kommt einerseits dem Zielsystem und einzelnen Zielen sowie den rechtlichen Vorschriften über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besondere Bedeutung zu.

Die raumplanerischen Ziele verdeutlichen, dass der sparsame Umgang mit Grund und Boden zu den zentralen raumplanerischen Anliegen zählt. Der verstärkten Gewichtung kommt Bedeutung zu, weil die Raumordnungsziele Grundlage aller weiteren Planungsmaßnahmen sind. Werden demzufolge in den Raumordnungszielen Bodensparen und Bodenschutz umfangreich normiert, sind wichtige Vorgaben für das planerische Verwaltungshandeln fixiert. Obwohl die einzelnen Ziele nur „anzustreben“ sind und durch die Systematik der finalen Programmierung eine planerische Gestaltungsfreiheit geschaffen wird, die nur einer beschränkten rechtlichen Kontrolle unterliegen, wird durch die Zielformulierungen ein Auslegungsrahmen und Prüfungsmaßstab abgesteckt.<sup>10</sup>

Auch wenn die Gesetzgeber den Zielen zum Bodensparen hohe Relevanz beimessen, ist nicht zu übersehen, dass in der Planungspraxis immer wieder andere Raumordnungsziele verfolgt werden, die beachtliche Flächeninanspruchnahme zur Folge haben.

Gemeinsam ist allen gesetzlichen Zielbestimmungen, dass sie keine quantitativen Ziele vorgeben. Unzweifelhaft soll nach allen ROG grundsätzlich sparsam mit Boden umgegangen werden, zielhafte Obergrenzen der Flächeninanspruchnahme werden allerdings weder gesetzlich noch in überörtlichen Raumplänen festgelegt. Für den „quantitativen Bodenschutz“ fehlen somit raumordnungsrechtlich normierte quantitative Zielgrößen.

Die Ziele in den ROG stehen einander grundsätzlich gleichwertig gegenüber, allein aus den Zielbestimmungen ist in der Regel keine Priorisierung öffentlicher Anliegen abzuleiten. Allerdings sieht das Raumordnungsrecht durchaus Elemente vor, um bestimmten öffentlichen Interessen, etwa solchen des Bodensparens, eine prioritäre Bedeutung beizumessen. Um das Planungsermessen infolge der finalen Determinierung einzuschränken, sehen die ROG verschiedene Ansätze vor:

1. **Differenzierung in Grundsätze und Ziele:** Während Ziele grundsätzlich abwägungsfähig sind, ist den Grundsätzen bei Planungsentscheidungen jedenfalls Rechnung zu tragen. Planungsgrundsätzen kommt demzufolge planungsrechtlich höheres Gewicht zu, da sie grundsätzlich keiner Abwägung unterliegen.

Die Praxis zeigt, dass die planungssystematische Unterscheidung zwischen Grundsätzen und Zielen vielfach kein besonderes Gewicht hat und bei Planungsentscheidungen fallweise auch grundsätzliche Bestimmungen gegen andere Interessen abgewogen werden.

---

<sup>8</sup> Hauer, Planungsrechtliche Grundbegriffe und Verfassungsrechtliche Vorgaben, 2006, S 16.

<sup>9</sup> Lienbacher, Raumordnungsrecht, 2022, S 542.

<sup>10</sup> Vgl. Pernthaler, Fend, Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich, 1989, S 80.

2. **Ergänzung bzw. Modifizierung der Zielkataloge:** In vielen ROG wurden in den letzten Jahren die Ziele überarbeitet, wobei Bodensparen vielfach einen Überarbeitungsschwerpunkt bildete. Da durch die Ziele die wesentlichen öffentlichen Anliegen der Raumplanung bestimmt werden, kommt der inhaltlichen Neuausrichtung der Ziele Bedeutung zu. Auch wenn durch die Überarbeitung der Zielkataloge dem Bodensparen vielfach höheres Gewicht für künftige Interessenabwägungen eingeräumt wird, eine grundsätzliche Priorisierung gegenüber „flächenverbrauchender“ Nutzungen ist nicht erfolgt.
3. **Konditionale Determinierung:** Die ROG enthalten bei besonderen öffentlichen Anliegen verstärkt konditionale Rechtsnormen, die das Planungsermessen der Normadressaten reduzieren oder beseitigen. So sind insb. bezüglich Naturgefahren Widmungsverbote oder bei spezifischen Nutzungen (z.B. bei Einkaufszentren, Ferienwohnungen) Beschränkungen oder Verbote festgelegt, die überörtliche und örtliche Planungsentscheidungen wesentlich beeinflussen.  
Der Trend zu verbindlichen Widmungskriterien ist bei ROG-Novellierungen offensichtlich, auch wenn bezüglich Bodensparens (bisläng) keine konditional determinierten Vorgaben in den ROG bestimmt werden. Dass die Gesetzgeber in raumrelevanten Fragen durchaus Priorisierungen vornehmen, zeigen nicht nur die Regelungen bei naturgefahren sondern in jüngerer Zeit auch die Forcierung erneuerbarer Energie(träger).
4. **Umsetzung durch überörtliche Raumpläne:** Die allgemeinen Grundsätze und Ziele sollen durch überörtliche (und in der Folge örtliche) Raumpläne und Planungsmaßnahmen konkretisiert werden. Der beträchtliche Ermessensspielraum infolge der Zielvorgaben sollte durch Festlegungen in überörtlichen Raumplänen eingeschränkt werden. In diesem Sinne werden in den Ländern verstärkt, aber nicht durchgängig, bodensparende Maßnahmen, wie Grünzonen oder Siedlungsgrenzen, in überörtlichen Raumplänen festgelegt.

Die Fokussierung auf bodensparende Raumordnungsregelungen ohne Berücksichtigung anderer Rechtsmaterien vereinfacht die Komplexität der materiellen und formellen Regelungsmechanismen bezüglich Flächeninanspruchnahme. Neben den umwelt- und bodenrechtlichen völkerrechtlichen und EU-Vorgaben sind im Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme bzw. Bodenschutz auf Bundesebene zumindest die Inhalte des Forstrechts, Wasserrechts und UVP-Rechts von Bedeutung und sind bei einem umfassenden Steuerungsansatz ebenso zu berücksichtigen wie die Landesmaterien Naturschutzrecht, Bodenschutzrecht und Baurecht. Die unterschiedlichen Novellen und deren Vollziehung wären vertiefende Untersuchungen wert, da insb. die Praxis ein schillerndes Spektrum an Auslegungen und Anwendungsfällen kennt.

## 2.2. Bedarfsprüfung und Baulandminimierungsgebot

Ausgehend von den raumordnungsgesetzlichen Grundsätzen und Zielen sowie Widmungskriterien dürfen Gemeinden nicht beliebig viel Bauland ausweisen. Bei der Ausweisung von Bauland ist grundsätzlich von einem bedarfsabhängigen „Baulandminimierungsgebot“ auszugehen. Bei der Widmung von Bauland haben die Gemeinden den abschätzbaren Baulandbedarf für einen bestimmten Planungszeitraum zu ermitteln und in der Folge festzulegen. Die Gemeinden sind zur Bedarfsprüfung verpflichtet, wobei schlüssige Begründungen samt Flächenbilanzen eingefordert werden.

Soweit ersichtlich gibt es in den Ländern keine quantitativen Vorgaben oder Kontingente für die Bedarfsabschätzungen und -überprüfungen. Je nach Bundesland unterschiedlich wird im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Prüfung von Umwidmungen die Nachvollziehbarkeit der kommunalen Bedarfsabschätzung insb. anhand der vorzulegenden Flächenbilanzen geprüft. Die grundsätzliche Bedarfsabschätzung erfolgt allerdings durch die Gemeinden.

Ein Vergleich der rechtlichen Vorgaben für die Bedarfsermittlung von Baulandwidmungen und der Entscheidungsfindungen in der Praxis könnte lohnend sein, zumal die sachlich begründete

Bedarfsfestlegung eine wesentliche Komponente bei künftigen Widmungen und Bauführungen darstellt.

### 2.3. Judikatur der Höchstgerichte

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) behandelt vergleichsweise selten Aspekte des Flächenverbrauchs bei Umwidmungen. Grundsätzlich korrigiert der VfGH nur in Ausnahmefällen Planentscheidungen wegen Widerspruch zu einzelnen Raumordnungszielen oder -grundsätzen. Bislang wird vor allem die jeweilige Grundlagenforschung und Interessenabwägung höchstgerichtlich überprüft. Wenn die jeweiligen Erhebungen und Analysen umfassend sowie die Bewertungen und Begründungen schlüssig und nachvollziehbar sind, reicht dies bislang für das rechtskonforme Zustandekommen einer Umwidmung. Umgekehrt sieht der VfGH Planungsmaßnahmen als rechtswidrig an, wenn keine Grundlagenforschung erkennbar oder die Interessenabwägung nicht nachvollziehbar sind.<sup>11</sup> Der VfGH hat bei final determinierten Planungsnormen betont, dass streng zu prüfen ist, „ob die Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers in ausreichendem Maße erkennbar sind“<sup>12</sup> und ob das in den ROG vorgegebenen Verfahren eingehalten wurde. Grundsätzlich wird somit der Dokumentation der Planungsentscheidung wesentliche Bedeutung beigemessen, wobei die Anforderungen an Unterlagen und Begründungen tendenziell steigen.

Auch wenn an die Begründungen von Flächenwidmungsplänen durchwegs hohe Anforderungen zu stellen sind, wird vom VfGH in seinen Entscheidungen nicht die bestmögliche Planung – und dementsprechend weitreichende Untersuchungen und Abwägungen – gefordert. Allgemein stellt der VfGH an Flächenwidmungspläne die Anforderung, dass diese geeignet sein müssen, die jeweils angestrebten Ziele zu erreichen.<sup>13</sup> Dabei muss nicht zwingend die bestmögliche und zweckmäßigste Lösung getroffen werden, doch jedenfalls eine solche, die mit dem Gesetz im Einklang steht.<sup>14</sup>

Bislang hat der VfGH im Raumordnungsrecht keine inhaltliche Prüfung von Umwidmungen bezüglich Schlüssigkeit des Bedarfsnachweises vorgenommen, also eine Prüfung dahingehend, ob nicht zu viel Bauland umgewidmet wurde oder ob nicht weniger Bauland ausgereicht hätte. Vor dem Hintergrund den zunehmenden inhaltlichen Prüfungen von Planungsfestlegungen durch den VfGH würde es nicht überraschen, wenn künftig vom VfGH stärker der Bedarfsnachweis von Baulandwidmungen geprüft wird – insb. bei zunehmender Regelungsdichte auf Grundsatz- und Zielebene.

## 3. Quantitative Vorgaben im Raumordnungsrecht

Die ROG sehen vereinzelt quantitative Regelungen vor, die sich in der Regel auf Sondernutzungen beziehen. Während quantitative Schwellenwerte durchaus häufiger gesetzlich normiert werden, sind Flächenkontingente selten. Wenn nachfolgend einzelne Bestimmungen im Raumordnungsrecht mit quantitativen Vorgaben angeführt werden, erscheinen dies grundsätzlich wenig spektakulär, zumal es überwiegend um Sonderregelungen für eingeschränkte fachliche Themenbereiche handelt. Deutlich wird allerdings, dass die Raumordnungsgesetzgeber (bislang) vorsichtig, sorgsam und differenziert mit quantitativen gesetzlichen Vorgaben umgehen und diese in der Regel mit qualitativen Ziel- und Widmungskriterien gemeinsam Steuerungswirkung erzeugen.

Auch wenn nachfolgend auf die einzelnen quantitativen Vorgaben nicht im Detail eingegangen wird, lässt sich verallgemeinernd festhalten, dass numerische Werte nur in Sonderfällen verwendet werden, die Festlegungen teilweise pragmatische Werte aufweisen und Ausnahmeregelungen eine gewisse Flexibilität ermöglichen. Vereinzelt quantitative Steuerungsansätze im Raumordnungsrecht stellen offensichtlich das Gegenstück zu generellen undifferenzierten Flächenkontingenten dar.

---

<sup>11</sup> Vgl. Erk. des VfGH V300/2021 vom 15.3.2023 (zum Oö ROG).

<sup>12</sup> VfSlg 8280/1978 (zum NÖ ROG).

<sup>13</sup> VfSlg 14.143/1995.

<sup>14</sup> VfSlg 18.162/2007, 18.823/2009.

### 3.1. Quantitative Vorgaben für Einkaufszentren

Die komplexen raumordnungsrechtlichen Regelungen für Einkaufszentren (EKZ) sehen in den Bundesländern unterschiedliche quantitative Vorgaben vor.

#### Schwellenwerte

Für die Einschränkung von EKZ werden als quantitativer Vorgaben vor allem diverse Schwellenwerte der Verkaufsfläche festgelegt: Einerseits untere Schwellenwerte der Verkaufsfläche, deren Überschreitung die Anwendung von restriktiven EKZ-Regelungen zur Folge hat und andererseits obere oder maximale Schwellenwerte, die von EKZ-Vorhaben nicht überschritten werden dürfen.

In den ROG sind durchwegs Schwellenwerte festgelegt, die bestimmen, ab wie vielen Quadratmetern Verkaufsfläche von (bestimmten Typen von) EKZ auszugehen ist. Ein Vergleich der Schwellenwerte in den Ländern verdeutlicht umfangreiche Unterschiede sowohl bei den quantitativen Größenangaben als auch bei der Anzahl der Schwellenwerte. Die Vielfalt ergibt sich dadurch, dass in jedem Bundesland unterschiedliche Schwellenwerte verwendet werden, die von Mindestverkaufsflächen von 300 m<sup>2</sup> (Slbg) bis zu 1.000 m<sup>2</sup> (Wien) reichen.

In einigen Ländern sind im Raumplanungsrecht für bestimmte EKZ-Typen maximale Obergrenzen idR für Verkaufsflächen festgelegt, die nicht überschritten werden dürfen. Die Regelungen für die Zulassung von EKZ zielen ua. darauf ab, dass EKZ-Projekte nicht überdimensioniert werden und Verkaufsflächen größtmäßig beschränkt bleiben sollen. Wie für kaum eine andere Widmungskategorie werden in den ROG Größenbeschränkungen für EKZ vorgegeben.

Umfangreiche und abgestufte Obergrenzen für EKZ-Verkaufsflächen werden beispielsweise in der EKZ-Verordnung der Steiermark festgelegt, die maximal zulässige Verkaufsflächen definiert, wobei die maximalen Verkaufsflächenobergrenzen nach der zentralörtlichen Einstufung der Standortgemeinden differenziert werden.

#### Übersicht: Maximale Verkaufsflächen für EKZ in der Stmk (§ 2 Stmk Einkaufszentrenverordnung)

<b>Zentralörtliche Funktion gemäß § 3 Abs. 5 Landesentwicklungsprogramm – LEP 2009</b>		<b>Maximal zulässige Verkaufsfläche für Einkaufszentren 1 und 2</b>	<b>davon maximal zulässige Verkaufsflächen für Lebensmittel bei EZ 12</b>
1.	Kernstadt Graz	Keine Flächenbeschränkung	5.000 m <sup>2</sup>
2.	Regionale Zentren Leoben, Bruck/Kapfenberg	20.000 m <sup>2</sup>	4.000 m <sup>2</sup>
3.	Regionale Zentren Bad Radkersburg, Deutschlandsberg, Feldbach, Fürstenfeld, Hartberg, Leibnitz, Judenburg/Knittelfeld, Liezen, Mürzzuschlag, Voitsberg/Köflach, Weiz/Gleisdorf	15.000 m <sup>2</sup>	3.000 m <sup>2</sup>
4.	Regionales Zentrum Murau, Regionale Nebenzentren und teilregionale Versorgungszentren mit mehr als 5.000 Einwohnern <sup>1</sup>	5.000 m <sup>2</sup>	1.000 m <sup>2</sup>
5.	Sonstige und sonstige teilregionale Versorgungszentren	2.000 m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>

Während in Graz grundsätzlich keine Flächenbeschränkungen gelten, ausgenommen sind Verkaufsflächen für Lebensmittel, die auf 5.000 m<sup>2</sup> limitiert sind, bestimmt die EKZ-Verordnung für vier (weitere) zentralörtliche Stufen Flächenbeschränkungen zwischen 2.000 m<sup>2</sup> (regionale Nebenzentren) und 20.000 m<sup>2</sup> (regionale Zentren Leoben und Bruck/Kapfenberg).

## Gemeindeweiten Höchstwerte von EKZ

Eine Besonderheit stellten die gemeindeweiten Höchstwerte von EKZ-Verkaufsflächen in Kärnten dar, die durch das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur aus 1993 bestimmt wurden und das bis 2022 gültig war. Als einziges Bundesland bestimmte Kärnten gemeindeweite, maximale Höchstwerte von Verkaufsflächen für EKZ der Kategorie I (mit Lebensmittel). In der Anlage zum Entwicklungsprogramm wurde für zwei Oberzentren (Klagenfurt und Villach), sechs Mittelzentren und 24 Unterzentren das Höchstausmaß der insgesamt zulässigen Verkaufsflächen für EKZ festgelegt.

Abbildung: Auszug aus dem Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur aus 1993

P. b. b. Erschließungsort: Klagenfurt  
Verlagspostamt: 9009 Klagenfurt

# LANDESGESETZBLATT FÜR KÄRNTEN

Jahrgang 1993      Herausgegeben am 16. März 1993      16. Stück

**25. Verordnung:** Entwicklungsprogramm, Versorgungsinfrastruktur

**25. Verordnung der Landesregierung vom 8. Februar 1993, Zl. Ro-212/1993, mit der ein Entwicklungsprogramm für Versorgungsinfrastruktur erlassen wird (Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur)**

Auf Grund § 3 des Kärntner Raumordnungsgesetzes (LGBl. Nr. 79/1989), i. d. F. des Gesetzes LGBl. Nr. 5/1990, und § 5b des Gemeindeplanungsgesetzes 1982 (LGBl. Nr. 31, i. d. F. der Gesetzes LGBl. Nr. 30/1990, 59/1992, sowie der Kundmachung LGBl. Nr. 79/1990, 33/1991, wird verordnet:

**§ 1**  
(1) Sonderwidmungen von Flächen für Einkaufszentren dürfen nur von Gemeinden festgelegt werden, die Oberzentren, Mittelzentren oder Unterzentren im Sinne dieser Verordnung sind.  
(2) Oberzentren sind die Städte Klagenfurt und Villach.  
(3) Welche Gemeinden als Mittelzentren und alle Unterzentren festgelegt werden, ergibt sich aus der Anlage zu dieser Verordnung.

**§ 2**  
Das Höchstausmaß der in den jeweiligen Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren insgesamt zulässigen Flächen für wirtschaftlich zusammenhängende Verkaufsflächen für EKZ I – ausgenommen EKZ I nach § 5b Abs. 3 des Gemeindeplanungsgesetzes 1982 – ergibt sich aus der Anlage zu dieser Verordnung.

**§ 3**  
(1) Das Höchstausmaß der für ein einzelnes EKZ I (und II – soweit Abs. 2 nicht anderes bestimmt) – zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche beträgt in Oberzentren 10.000 m<sup>2</sup>, in Mittelzentren bis zu 20.000 Einwohnern 3000 m<sup>2</sup> und in Unterzentren 1000 m<sup>2</sup>.  
(2) Das Höchstausmaß der für ein einzelnes EKZ II des Kraftfahrzeug- und Maschinenhandels, des Baustoffhandels – ausgenommen Baumärkte – sowie des Möbelhandels zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche beträgt in Oberzentren 15.000 m<sup>2</sup>, in Mittelzentren 5000 m<sup>2</sup> und in Unterzentren 4000 m<sup>2</sup>.

**§ 4**  
Diese Verordnung tritt mit dem der Kundmachung folgenden Monatsersten in Kraft.

Der Landeshauptmann:  
**Dr. Zernatto**  
Der Landesamtsdirektor:  
**Dr. Stadlko**

**Anlage**

**Festlegung der zentralen Orte und des Höchstausmaßes der insgesamt zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen für Einkaufszentren der Kategorie I in den jeweiligen Ober-, Mittel- und Unterzentren**

Oberzentren:	
Klagenfurt	100.000 m <sup>2</sup>
Villach	128.500 m <sup>2</sup>
Mittelzentren:	
Wolfsberg	20.000 m <sup>2</sup>
Spittal an der Drau	20.200 m <sup>2</sup>

RIS

Landesrecht Kärnten

Mittelzentren:	
Wolfsberg	20.000 m <sup>2</sup>
Spittal an der Drau	20.200 m <sup>2</sup>
St. Veit an der Glan	10.500 m <sup>2</sup>
Völkermarkt	9.300 m <sup>2</sup>
Feldkirchen in Kärnten	7.000 m <sup>2</sup>
Hermagor-Pressegger See	6.000 m <sup>2</sup>
Unterzentren:	
Eberndorf	5.300 m <sup>2</sup>
Ferlach	3.400 m <sup>2</sup>
Bleiburg	3.200 m <sup>2</sup>
Althofen	3.400 m <sup>2</sup>
Radenthein	3.000 m <sup>2</sup>
Velden am Wörther See	3.000 m <sup>2</sup>
Friesach	2.500 m <sup>2</sup>
St. Andrä	2.000 m <sup>2</sup>
St. Paul im Lavanttal	2.000 m <sup>2</sup>
Arnoldstein	2.000 m <sup>2</sup>
Faternion	1.600 m <sup>2</sup>
Finkenstein	1.500 m <sup>2</sup>
Kötschach-Mauthen	1.500 m <sup>2</sup>
Seeboden	1.500 m <sup>2</sup>
Oberveellach	1.500 m <sup>2</sup>
Graßfenburg	1.100 m <sup>2</sup>
Gmünd	1.000 m <sup>2</sup>
Millstatt	1.000 m <sup>2</sup>
Bad St. Leonhard	1.000 m <sup>2</sup>
Brückl	600 m <sup>2</sup>
Winklarn	600 m <sup>2</sup>
Eisenkappel-Vellach	600 m <sup>2</sup>
Straßburg	600 m <sup>2</sup>
Steinfeld	600 m <sup>2</sup>

In den zentralörtlichen Gemeinden durften – ausgenommen sind Orts- und Stadtkerngebiete – Widmungen für EKZ I nur solange erfolgen, als das festgelegte Höchstausmaß für die relevante Gemeinde nicht überschritten wurde, wobei die Anzahl von EKZ I-Betrieben nicht geregelt wurde. Die gemeindeweiten Flächenkontingente für EKZ der Kategorie I (mit Lebensmittel) gaben klare Grenzen für die Entwicklung von EKZ vor, was die Akzeptanz der Standort- und Nachbargemeinden förderte.

Ein grundsätzliches Problem bei Flächenkontingenten ist deren Anpassung an neue Gegebenheiten. Wiederholt wurde eine Aktualisierung der insgesamt zulässigen Verkaufsflächen je Gemeinde gefordert, da sich die siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen seit 1993 teilweise deutlich verändert hatten und sowohl eine Modifikation der zentralörtlichen Zuordnung der Gemeinden als auch der festgelegten gemeindeweiten Höchstwerte geboten erschienen.

### 3.2. (Temporäre) Einschränkung von erstmaligen Widmungen in Niederösterreich

Um großflächige Umwidmungen in der Zeit der Ausarbeitung der regionalen Leitplanung zu vermeiden, wurde 2020 gemäß § 3 Abs. 4 NÖ ROG die erstmalige Widmung eingeschränkt von

- Wohnbauland im Ausmaß von mehr als 1 ha sowie
- Bauland-Betriebsgebiet und Bauland-Industriegebiet im Ausmaß von insgesamt mehr als 2 ha.

Die Höchstausmaße dieser quantitativen Flächenvorgaben für Neuwidmungen durften in einer Gemeinde zwei weitere Male ausgeschöpft werden, wenn für 70% der Flächen Baubewilligungen erteilt wurden. Zusätzlich war ein Abtausch für Flächen in der gleichen Widmungsgruppe möglich, wenn diese rückgewidmet wurden.

Diese quantitative Einschränkung von neuen Wohngebieten und Betriebsgebieten im NÖ ROG hat den beträchtlichen Abklärungsbedarf in der Praxis bezüglich konkreter Erfassung, Begründung, Ausnahmen und Kontrolle von künftigen Widmungen verdeutlicht. Beachtlich ist, dass in einigen

Gemeinden tatsächlich Rückwidmungen erfolgten, um die Kontingente künftig beizubehalten. Auch wenn die Einschränkung von erstmaligen Widmungen grundsätzlich nur temporär galt (von 2020 bis Ende 2023), ist die steuernde Wirkung nicht zu unterschätzen, zumal deutlich Grenzen für künftige großflächige Widmungen bestanden.

Im aktuellen § 18b NÖ ROG wird die quantitative Beschränkung der erstmaligen Widmung von Bauland-Betriebsgebiet bis zu insgesamt 2 ha beibehalten, wobei die Beschränkung nicht gilt, wenn diese Widmungen für die Erweiterung von bestehenden Betrieben oder die erstmalige Widmung von interkommunalen Betriebsgebietsflächen erfolgen.

Österreich-weit haben sich bislang interkommunale Kooperationen – soweit ersichtlich – weniger mit quantitativen Zielen oder Flächenkontingenten beschäftigt. Im Vordergrund der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit bei Betriebsgebieten stehen überwiegend Projekt- und Standortsicherungen bzw. -entwicklungen. Neben Zielen, die auf weniger kommunale Konkurrenz oder eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit abzielen, kann im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Flächenpolitik auch der sorgsame Umgang mit Freiflächen an Bedeutung gewinnen. Insb. bei umfassenden Kontingentvorgaben könnte den Regionen und interkommunalen Abstimmungen künftig eine bedeutende Rolle zukommen und das Thema „Bodensparen“ verstärkt in den Kooperationsfokus rücken.

### 3.3. Gesetzliche Ferienwohnungsquoten

Zur Steuerung von Ferienwohnungen bzw. Freizeitwohnsitzen werden in einigen, insb. alpinen Bundesländern Ferienwohnungsquoten gesetzlich normiert, die sich in der Regel auf die tatsächlichen Ferienwohnungen im Verhältnis zu den Wohnungen insgesamt beziehen. Die Festsetzung quantitativer Quoten für Ferienwohnungen wird als geeignete Maßnahme abgesehen, um negative Effekte des Freizeitwohnsitzwesens zu verhindern.

Im Zusammenhang mit den umfangreichen Regelungen zu Freizeitwohnsitzen sieht beispielsweise **Tirol** eine Beschränkungsquote für Freizeitwohnsitze vor. Nachdem ein 1994 eingeführtes generelles Verbot der Neuerrichtung von Freizeitwohnsitzen vom VfGH aufgehoben wurde, ist seit 1997 die Schaffung neuer Freizeitwohnsitze nicht mehr zulässig, wenn der Anteil der Ferienwohnungen an der **Gesamtzahl der Wohnungen 8%** übersteigt. Diese eng gefasste Maximalquote in Tirol bedeutet somit, dass die Schaffung neuer Freizeitwohnsitze grundsätzlich mit einem Anteil von 8% an der Gesamtzahl der Wohnungen limitiert ist.

In **Salzburg** wurden Quoten für Zweitwohnsitze in der Vergangenheit intensiv diskutiert und mit der ROG-Novellierung 2017 umfassend überarbeitet. Die Quotenregelung im § 31 Slbg ROG beschränkt die Verwendung von Wohnungen als Zweitwohnungen „in Gemeinden, in denen der Anteil an Wohnungen, die nicht als Hauptwohnsitz verwendet werden, **16%** des Wohnungsbestandes in der Gemeinde übersteigt (Zweitwohnung-Beschränkungsgemeinden)“.

Ein anderes Beispiel ist die Quotenregelung für Freizeitwohnsitze im **Burgenländischen Grundverkehrsgesetz**. Die Landesregierung ua. kann Gemeinden, in denen das Verhältnis der Freizeitwohnsitze zu den Hauptwohnsitzen erheblich über dem Landesdurchschnitt liegt, zu Vorbehaltsgemeinden erklären. Jedenfalls als Vorbehaltsgemeinde auszuweisen sind jene Gemeinden, in denen der Anteil der Gebäude mit Freizeitwohnsitzen an den Gebäuden insgesamt mehr als **15%** beträgt. Die Burgenländische Regelung zu Freizeitwohnsitzquoten stellt damit eine konkrete quantitative Quote für Freizeitwohnsitze dar.

Eine detaillierte Analyse der einzelnen Quoten zu Freizeitwohnsitzen oder Ferienwohnungen würde die komplexe Regelungsstruktur sowie die aufwendige Erhebungs- und Monitoringtätigkeit bzw. Umsetzung solcher Bestimmungen in der Planungspraxis verdeutlichen.

### 3.4. Einschränkung von Gästebetten

Die rasante Entwicklung bei touristischen Beherbergungsbetrieben hat in einzelnen Ländern zu Diskussionen über Obergrenzen von Beherbergungsgroßbetrieben geführt. Verstärkt wird die Errichtung von Beherbergungsgroßbetrieben an Sonderwidmungen im Flächenwidmungsplan geknüpft. Nach § 33 SlbG ROG ist etwa bei der Ausweisung von Gebieten für Beherbergungsgroßbetriebe auch die jeweils höchstzulässige Zahl an Gästezimmern festzulegen. In die gleiche Richtung geht § 48 TROG, wonach bei der Widmung von Sonderflächen für Beherbergungsgroßbetriebe die zulässige Höchstzahl an Gebäuden und an Betten zur Beherbergung von Gästen festzulegen ist.

#### *Bettenobergrenzen in Tirol*

Im Tiroler Tourismuskonzept aus 2021 wird im Kapitel Lebensraum & Erholung unter 3.1.2. auf eine quantitative Wachstumsgrenzen in der Beherbergung sowie auf eine Obergrenze bei der Bettenanzahl für Beherbergungsgroßbetriebe abgestellt. Es wird empfohlen, eine Obergrenze für eine Sonderflächenwidmung „Beherbergungsgroßbetrieb“ bei 300 Betten festzulegen.

In einem aktuellen Gutachten des Verfassungsdienstes des Landes wird eine generelle, landesweite Beschränkung von Beherbergungsgroßbetriebe auf maximal 300 Gästebetten als rechtswidrig eingestuft. „Eine verbindliche Bettenobergrenze für (neue) Beherbergungsgroßbetriebe würde nämlich eine erhebliche Grundrechtseinschränkung bedeuten“ und weiters „einen unzulässigen Eingriff in die Erwerbsfreiheit sowie des Eigentums, außerdem würde in die Niederlassungsfreiheit der EU eingegriffen“<sup>15</sup>. Es ist bemerkenswert, dass scheinbar generelle quantitative Beschränkungen im ROG rechtlich als nicht zulässig eingestuft werden.

#### *Bettenkontingentierung im Südtirol*

In Südtirol wurden hingegen 2022 Regeln zur Bettenkontingentierung von der Landesregierung beschlossen, nachdem die Zahl der Betten von knapp 234.000 im Jahr 2022 auf fast 243.000 im Jahr 2023 angestiegen ist.<sup>16</sup> Mit einer Durchführungsverordnung zum Landestourismuskonzept 2030+ werden die Kriterien und Modalitäten für die Erhebung der Gästebetten sowie die Festlegung der Bettenobergrenze und die Zuweisungsmodalitäten der Gästebetten im Land geregelt.

Folgende Schritte werden für Bettenkontingentierung vorgegeben:

- **Schritt 1: Betten erheben:** Ziel der Erhebung durch die Gemeinden ist es, eine Obergrenze an Gästebetten zu begründen, die aus der Summe aller rechtmäßigen Schlafgelegenheiten für Gäste besteht. Diese Zahl definiert die Gästebettenobergrenze, neue Betten können dann nur vergeben werden, wenn die Tätigkeit eines Betriebes eingestellt wird.
- **Schritt 2: Kontingentierung:** Die Gästebetten werden nach vier Kategorien kontingentiert: Gästebetten der gastgewerblichen Betriebe, Gästebetten für die Vermietung von Privatzimmern, Gästebetten zur Urlaub auf dem Bauernhof sowie zuweisbare Gästebetten auf Gemeindeebene.
- **Schritt 3: Zuweisung:** Für die Zuweisung der Gästebetten auf Gemeindeebene muss ein Antrag bei der Gemeinde gestellt und die restriktiven Zuweisungsvoraussetzungen erfüllt werden.

Um einen Stillstand der Branche zu vermeiden, werden 7000 Gästebetten auf Gemeinde- und 1000 auf Landesebene als Vorschuss gewährt und auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Dass die Bettenkontingente in Südtirol durchaus konfliktbehaftet und im Vollzug nicht einfach sind, zeigen ua. die über 25.000 bis 2023 nachgemeldeten Gästebetten, die noch überprüft werden.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Niedler, Tiroler Tageszeitung, 20.9.2024.

<sup>16</sup> [Gästebetten: Boom in Tourismusgemeinden? \(rainews.it\)](#).

<sup>17</sup> [25.000 nachgemeldete Betten: Die Liste der Gemeinden - SWZ](#).

#### 4. Quantitative Ziele und Flächenkontingente in anderen Rechtsmaterien

Das österreichische Verwaltungsrecht kennt unterschiedliche Formen von quantitativen Beschränkungen. Soweit ersichtlich enthalten allerdings die Materien des funktionellen Raumordnungsrechts weder auf Bundes- (z.B. Forstrecht, Wasserrecht, Infrastrukturrecht) noch auf Länderebene (insb. Naturschutzrecht, Bodenschutzrecht) quantitative Ziele. Einschränkungen werden grundsätzlich qualitativ bestimmt ohne quantitative Vorgaben und Schwellenwerte. Verbindlich Kontingentregelungen enthalten flächenbezogene Rechtsmaterien des Bundes oder Länder – soweit ersichtlich – nicht.

Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G) wurde 2023 novelliert und dem Bodenschutz stärkere Bedeutung beigemessen. Gemäß § 6 Abs 1 UVP-G ist im Zuge der Umweltverträglichkeitserklärung ein Bodenschutzkonzept vorzulegen, das laut Erläuterungen dazu anhalten soll, dass Projektwerber:innen „bereits in der Planung auf flächensparende Maßnahmen und die Reduzierung des Bodenverbrauchs achten“<sup>18</sup>. Ein Bodenschutzkonzept, das in den Erläuterungen ua. mit dem 2,5 ha Ziel Netto-Flächenverbrauch im Regierungsprogramm 2020 bis 2024 begründet wird,<sup>19</sup> hat ua. zu enthalten: Flächenbedarf während Bau- und Betriebsphase in Form von Flächenbilanzen, Angabe der Versiegelung, Maßnahmen zur Reduktion der Inanspruchnahme von Flächen bzw. Boden sowie Maßnahmen zur Geringhaltung der Versiegelung. Somit sind künftig im Rahmen der Umweltverträglichkeitserklärung detaillierte Angaben zur Inanspruchnahme von Böden samt Darlegungen gefordert, mit welchen Maßnahmen Auswirkungen auf diese Schutzgüter möglichst gering gehalten werden.

Mit der UVP-G-Novelle 2023 wird durch zusätzliche bzw. geänderte Tatbestände im Anhang 1 und einer neuen schutzgutbezogenen Einzelfallprüfung für bestimmte „Flächenvorhaben“ verstärkt dem Bodenschutz Rechnung getragen. In der Anlage 1 werden die Schwellenwerte für flächenintensive Nutzungen gesenkt, insb. für Städtebauvorhaben, Industrie und Gewerbeparks, Beherbergungsbetriebe und Feriendörfer. Die Neuversiegelungen für Industrie- und Gewerbeparks, Logistikzentren, Einkaufszentren und Parkplätze „auf der grünen Wiese“ wird strenger als bisher erfasst. Für die Einzelfallprüfung wurde vom zuständigen Ministerium ein Leitfaden für die Schutzgüter „Fläche und Boden“ erarbeitet,<sup>20</sup> wobei bei der Grobprüfung auch quantitative Ausprägungen des Bodens bedeutend sind.

In einigen Rechtsmaterien werden völker- und EU-rechtliche Vorgaben durch quantitative Mengenvorgaben oder -beschränkungen umgesetzt. Im Klimaschutzgesetz werden gemäß § 3 Abs. 1 die nach völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für Österreich geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen gemäß den Anlagen festgelegt.

Weinbaugesetze sehen im Zusammenhang mit Genehmigungen für Wiederbepflanzungen gemäß Art. 66 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 Bestimmungen im Umgang mit Kontingenten an Pflanzungsrechten vor, über welche das Bundesland im jeweiligen Kalenderjahr verfügen kann.<sup>21</sup>

Die beschlossene EU-Verordnung 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur, kurz: EU-Wiederherstellungsverordnung, wird bezüglich Flächeninanspruchnahme erhebliche Auswirkungen mit sich bringen, wobei auch quantitative Komponenten der Flächeninanspruchnahme relevant sein werden. Mit der Verordnung wird laut Art 1. Abs. 2 ein Rahmen für wirksame und flächenbezogene Wiederherstellungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten geschaffen, um für alle Flächen und Ökosysteme bis 2030 mindestens 20 % der Landfläche und bis 2050 alle Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, abzudecken. Die in Art 4 normierte Wiederherstellung sich nicht in

---

<sup>18</sup> [fname\\_1503236.pdf \(parlament.gv.at\)](#), S 1.

<sup>19</sup> [fname\\_1503236.pdf \(parlament.gv.at\)](#), S 5.

<sup>20</sup> UVP-Leitfaden\_Flaeche\_Boden\_UA\_20230613.pdf

<sup>21</sup> Vgl. z.B. § 5 Oö Weinbaugesetz.

einem guten Zustand befindender Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme hat etappenweise gestuft zu erfolgen. Bis 2030 sind nationale Wiederherstellungsmaßnahmen für mindestens 30%, bis 2040 für mindestens 40% und bis 2050 für mindestens 90% der geschädigten Flächen zu ergreifen.

Wesentliches Instrument zur Umsetzung der Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen sind die von den Mitgliedstaaten auszuarbeitenden nationalen Wiederherstellungspläne, die nicht nur die Maßnahmen zur Erreichung der Wiederherstellungsziele enthalten, sondern laut Art 14 Abs. 2 ausdrücklich auch die wiederherzustellende Fläche quantifizieren müssen. Die Quantifizierung hat für die näher bestimmten Lebensraumtypen differenziert zu erfolgen.

Die praktische Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung wird offensichtlich erhebliche und mehrfache Anforderungen im Umgang mit quantitativen Flächeninanspruchnahmen mit sich bringen. Die entsprechenden Methoden und Prozesse sind abgestimmt zu entwickeln, insb. in städtischen Bereichen. Laut Art. 8 sollen in städtischen Ökosystemen die Mitgliedstaaten bis 2030 sicherstellen, dass dort kein Nettoverlust an städtischen Grünflächen gegenüber 2024 entsteht, es dürfen also nicht mehr Grünflächen verbaut als neu errichtet werden; danach muss eine Zunahme erfolgen.<sup>22</sup>

## 5. Internationale quantitative Ziele und Flächenkontingente

Einzelne (Nachbar-)Staaten widmen sich umfangreich dem Thema Flächeninanspruchnahme und Bodensparen, wobei im internationalen Vergleich die unterschiedlichen Ansätze mit quantitativen Zielen und Flächenkontingenten deutlich werden. In den Ausführungen kann weder auf die unterschiedlichen kompetenzrechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen noch auf die jeweilige Planungskultur, die wesentlich die Planungsdichte, -inhalte und -prozesse, die tatsächliche Umsetzung, die Akzeptanz von hoheitlichen Einschränkungen und die Beständigkeit von Plänen beeinflusst, eingegangen werden.

### 5.1. Deutschland

Von Interesse für die aktuelle Diskussion in Österreich erscheint insb. der Umgang mit quantitativen Zielen und Flächenkontingenten in Deutschland, zumal die Bundesregierung 2002 in der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ das Flächensparziel von 30 ha/Tag formuliert hat, das bis 2020 erreicht werden sollte. Die Reduktion des damaligen Flächenverbrauchs auf 10% war beispielgebend für das 2,5 ha Ziel in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002. In der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 wird das quantitative Ziel der sparsamen Flächeninanspruchnahme mit „Senkung auf durchschnittlich unter 30 ha pro Tag bis 2030“ bestätigt.<sup>23</sup>

**Abbildung: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland – in Hektar pro Tag im Vierjahresdurchschnitt** (Quelle: Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag durchschnittlich um 52 Hektar - Statistisches Bundesamt (destatis.de))



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024

**DESTATIS**  
Statistisches Bundesamt

<sup>22</sup> [EU-Renaturierungsverordnung – zwischen Angst und Euphorie \(facultas.at\)](#)

<sup>23</sup> [Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 \(bundesregierung.de\)](#)

Ende 2022 lag der Flächenverbrauch in Deutschland bei 14,5%, wobei 9,5% Siedlungs- und 5,1% die Verkehrsflächen ausmachen. Insgesamt wurden 5,2 Millionen Hektar von insgesamt 35,8 Millionen Hektar Staatsgebiet in Anspruch genommen. Aktuell werden täglich rund 52 ha neu für Verkehrs- und Siedlungsflächen verwendet, wobei sich der sinkende Trend nicht kontinuierlich fortsetzt.<sup>24</sup>

Das 30 ha Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist ein unverbindliches Ziel des Bundes mit Orientierungsrahmen. Eine gesetzliche Grundlage könnte durch quantitative Zielvorgaben im Raumordnungsgesetz des Bundes sowie durch entsprechende Umsetzungsregelungen im Landesplanungsrecht geschaffen werden.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes enthält keine verbindlichen Ziele oder Flächenkontingente. In § 2 Abs. 2 Z 6 ROG (2017) wird als Grundsatz ua. festgelegt, dass die erstmalige Flächeninanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern ist, insb. durch quantifizierte Vorgaben. Der gesetzliche Auftrag ist allerdings kein verbindliches Reduktions- oder Flächenziel mit bestimmten Fristen, sondern ein an die Länder gerichteter Appell, quantitative Flächensparziele einzuführen. Eine Nichterfüllung ist bislang weitgehend sanktionslos.<sup>25</sup>

Seit Jahren gibt es in Deutschland umfangreiche Diskussionen und Studien zur Implementierung von Flächenkontingenten. Bezüglich Umsetzbarkeit von Flächenkontingenten wurden etwa Modelle für einen Flächenzertifikathandel ausgearbeitet und diskutiert, wobei durch den möglichen Austausch von Kontingenten eine gewisse Flexibilität in starr vorgegebene Flächenzuweisungen gebracht werden sollte. Verbindlich verankert sind solche Flächenzertifikate, die zunächst klare Flächenkontingente voraussetzen, bislang nicht.

Auf Ebene der Bundesländer werden in den letzten Jahren verstärkt quantitative Zielsetzungen festgelegt. Neben Erhaltungs- und Schutzziele sowie raumstrukturellen Zielen werden auch Mengenziele in den relevanten Gesetzen und Planungsdokumenten der Landesplanung verankert. Bei den Zielen handelt es sich überwiegend um Vorgaben mit Orientierungsfunktion, die als Grundsatz und lediglich unverbindlich formuliert werden. Quantitative Zielvorgaben zur künftigen Flächeninanspruchnahme werden in Landesplanungsgesetzen (z.B. Bayern), vermehrt als Grundsätze (z.B. Sachsen, Schleswig Holstein) bzw. als Leitvorstellungen in Landesraumplänen (z.B. Thüringen), als Ziele in Landes-Nachhaltigkeitsstrategien (z.B. Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz) oder in Koalitionsverträgen (z.B. Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt) vereinbart.<sup>26</sup>

Bayern bestimmt im Art 6 Abs. 2 Z 3 Landesplanungsgesetz als Grundsatz, dass bei der erstmaligen planerischen Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke eine Begrenzung auf eine Richtgröße von 5 ha pro Tag landesweit bis spätestens zum Jahr 2030 angestrebt werden soll.

In Baden-Württemberg wird ausgehend vom schwarz-grünen Koalitionsvertrag, in dem bis 2035 ein „Netto-Null-Flächenverbrauch“ angestrebt wird, aktuell der Landesentwicklungsplan überarbeitet. Die Eckpunkte für den neuen Landesentwicklungsplan<sup>27</sup> enthalten ein eigenes Handlungsfeld „Reduzierung des Flächenverbrauchs“ (III.1), wobei als Ziel festgelegt wird, dass zunächst eine Verringerung auf 2,5 Hektar pro Tag vorgesehen ist und ab dem Jahr 2035 soll sich der Freiraum in der Summe nicht weiter verkleinern. Bei den Herausforderungen wird (deutlich) darauf verwiesen, dass Baden-Württemberg einerseits auch künftig Flächen für Bauführungen brauchen wird und

---

<sup>24</sup> vgl. [14,5 % der Bodenfläche Deutschlands werden für Siedlungs- und Verkehrszwecke verwendet - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#)

<sup>25</sup> BLECKEN, GÖTZE, MELZER, BOCK und PREUSS, Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit, Umweltbundesamt, 2024, S 20f.

<sup>26</sup> [Workshop zur Auswahl der Fallstudien zum FuE-Vorhaben „Gute Praxisbeispiele kompakter und zugleich lärmärmer städtischer Quartiere“ \(raum-energie.de\)](#)

<sup>27</sup> Eckpunktepapier final (baden-wuerttemberg.de)



Verkehrsentwicklungen bzw. Einschränkungen verweisen. Das Verfehlen der jeweiligen Orientierungswerte ist in der Regel – soweit ersichtlich – sanktionslos.

## 5.2. Bauzonendimensionierung in der Schweiz

„Weniger Boden verbrauchen: Es wird angestrebt, dass in der Schweiz ab 2050 netto kein Boden mehr verbraucht wird. Überbauen von Boden ist weiterhin möglich. Gehen dabei aber Bodenfunktionen verloren, müssen diese an einem anderen Ort durch Bodenaufwertung kompensiert werden.“<sup>32</sup>

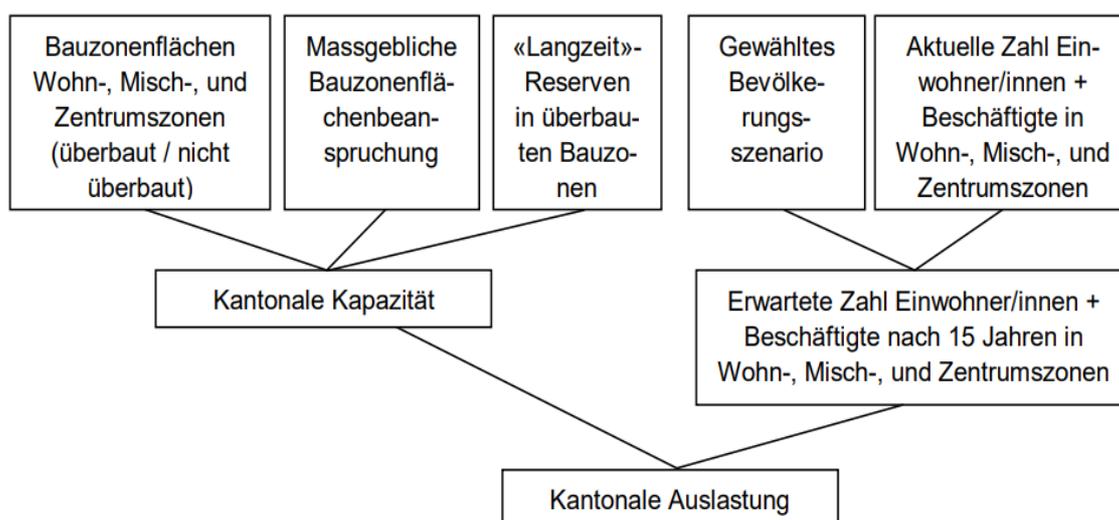
Die Siedlungsflächen in der Schweiz haben sich zwischen 1985 und 2018 um insgesamt 776 km<sup>2</sup> bzw. 31% ausgedehnt. Im Durchschnitt wurde an jedem Tag eine Fläche in der Größe von 9 Fußballfeldern neu bebaut.<sup>33</sup>

Dem sparsamen Umgang mit Boden kommt in der Schweizer Raumplanung – sowohl in strategischen Dokumenten als auch in gesetzlichen Vorschriften – eine wesentliche Bedeutung zu. Die Schweiz wird im Zusammenhang mit quantitativen Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme vielfach als Best-Practice-Beispiel gesehen. Zwar vergibt die Schweiz keine klassischen Flächenkontingente, es werden jedoch quantitative Vorgaben für die Bedarfsberechnung an Flächen für die Siedlungsentwicklung definiert.

Für die Dimensionierung der Bauzonen gibt es klare quantitative Vorgaben, die sich aus den gesetzlichen Vorgaben des Bundesgesetzes sowie den „Technischen Richtlinien Bauzonen“ auf Bundesebene sowie den Festlegungen in den kantonalen Richtplänen ableiten. Seit 2014 müssen sich die Kantone bei der Bauzonendimensionierung an die Vorgaben des Bundes halten. Im Ergebnis dürfen Gemeinden nicht mehr alleine aus Gemeindeperspektive Bauzonen festlegen, sondern Abstimmungen mit dem Kanton, den Nachbargemeinden und Regionen sind erforderlich.

Die Verteilung innerhalb des Kantons auf die Gemeinden obliegt den Kantonen, insb. im Rahmen der kantonalen Richtpläne. Gemäß Art. 8 Raumplanungsgesetz legen die die Kantone im kantonalen Richtplan fest, wie groß die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird. Bauzonenreserven dürfen laut Art. 15 höchstens den Bedarf der nächsten 15 Jahre umfassen.

**Übersicht: Berechnung der kantonalen Kapazität und Auslastung (Quelle: technische richtlinienbauzonentr (3).pdf)**



<sup>32</sup> 1. Ziel der Schweizer Bodenstrategie, S 22, [Bodenstrategie 2020-05-01 \(1\).pdf](#)

<sup>33</sup> Bundesamt für Statistik, Bodenverbrauch in der Schweiz, 2021, S 8.

Der künftige Bedarf an Bauzonenflächen wird nachvollziehbar abgeschätzt, mit den bestehenden Bauzonenreserven verglichen und unter Beachtung zusätzlicher Potenziale aus der Siedlungsentwicklung nach innen festgelegt. Der Bund kontrolliert gegenüber dem Kanton die gesamtkantonale Bauzonengröße mittels einer eigenen Berechnungsmethode gemäß den Technischen Richtlinien Bauzonen aus 2014<sup>34</sup>. Die Methode zur Berechnung des Bedarfs an Bauzonen ist maßgebend für die Gesamtgröße der Bauzonen in den Kantonen. Laut der Technischen Richtlinien Bauzonen bildet die Bauzonenflächenbeanspruchung die Grundlage für die Dimensionierung in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton, das heißt die beanspruchte Bauzonenfläche pro Einwohner:in und pro Beschäftigten-Vollzeitäquivalent. Damit wird festgelegt, dass die bebauten Bauzonen pro Person in den Gemeinden nicht zunehmen darf bzw. auf den Medianwert vergleichbarer Gemeinden sinken muss.

Nachdem der Bund für die Kantone umfangreiche Vorgaben zur Dimensionierung der Bauzonen bestimmt, geben die Kantone ihrerseits Vorgaben für die Dimensionierung der Bauzonen der Gemeinde vor, wobei sich die Vorgangsweisen und Methoden in den Kantonen unterscheiden können. Die Verteilung der Bauzonen innerhalb der Kantone ist von politischen Vorstellungen – Stärkung der Peripherie oder Zentren, Zuteilung an Regionen oder direkt an Gemeinden – abhängig.

Im Modell des Kantons St. Gallen zur Dimensionierung des Siedlungsgebiets bzw. der Bauzonen werden die wesentliche Festlegungen im kantonalen Richtplan bestimmt. Das St. Galler Modell zur Dimensionierung der Bauzonen ist ein numerisches Modell, das mehrere Einflussgrößen berücksichtigt. Insgesamt sind die kantonalen Vorgaben für die Dimensionierung des Baulandes sachlich nachvollziehbar abgeleitet und eindeutig quantitativ vorgegeben.

### 5.3. Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) in der Schweiz

Im Zusammenhang mit quantitativen Vorgaben ist in der Schweiz auch der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) aus 2020 von Interesse, der darauf abzielt, die die besten Ackerflächen langfristig zu schützen.<sup>35</sup> Jeder Kanton ist in der Schweiz verpflichtet, ein aufgrund seiner Größe sowie der naturräumlichen und klimatischen Voraussetzungen bestimmtes Kontingent an FFF zu sichern, wobei der schweizweite Mindestumfang an FFF 438.460 ha umfasst.

Die konkrete Aufteilung auf die Kantone (kantonale FFF-Kontingent) wird quantitativ festgelegt, wobei die Kantone sicherzustellen haben, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt. Die Kontingente dürfen grundsätzlich nicht unterschritten werden.

**Abbildung: Die kantonalen Flächenanteile respektive FFF-Kontingente (Nettowerte) zur Sicherung des schweizweiten Mindestumfangs betragen mindestens: (Quelle: [Kontingente Fruchtfolgeflächen \(FFF\) - Aktualisierung März 2023.pdf](#))**

Kanton	Fläche in ha	Kanton	Fläche in ha	Kanton	Fläche in ha
Bern	82'125	St. Gallen	12'500	Schwyz	2'500
Waadt	75'800	Schaffhausen	8'900	Appenzell A.	790
Zürich	44'400	Genf	8'400	Obwalden	420
Aargau	40'000	Basel-Land	9'800	Nidwalden	370
Freiburg	35'875	Wallis	7'350	Appenzell I.	330
Thurgau	30'000	Neuenburg	6'700	Uri	260
Luzern	27'500	Graubünden	6'300	Basel-Stadt	240
Solothurn	16'200	Tessin	3'500	Glarus	200
Jura	15'000	Zug	3'000		

<sup>34</sup> technische\_richtlinienbauzonentrb (3).pdf

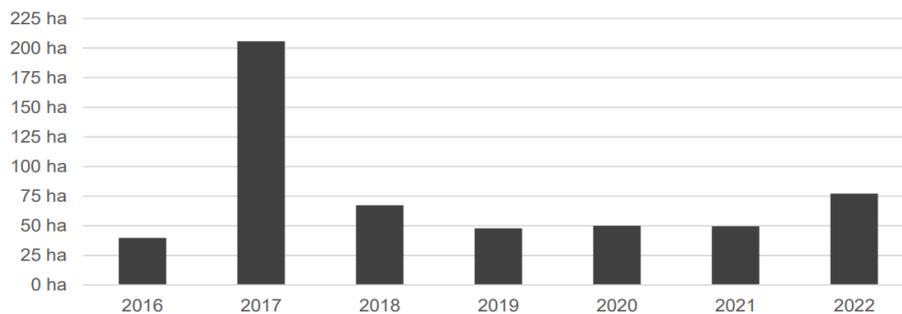
<sup>35</sup> [Sachplan Fruchtfolgeflächen \(FFF\) \(admin.ch\)](#)

Im Schweizer Planungssystem sind quantitative Vorgaben offensichtlich deutlich häufiger, wobei die jeweiligen methodisch-instrumentellen Zugänge eine beträchtliche Komplexität aufweisen. Die weitreichenden Vorgaben mit hoher inhaltlicher Dichte auf Bundes- und kantonaler Ebene sind mit der österreichischen Planungskultur nur bedingt vergleichbar.

#### 5.4. Südtirol

In Südtirol hat die Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Die Bodenversiegelung ist in Südtirol im Zeitraum von 2006 bis 2022 von rund 19.040 auf 20.180 ha angestiegen. Im Schnitt werden jährlich rund 70 Hektar natürlicher Boden versiegelt, wobei die jährlichen Zunahmen zwischen 50 und 200 Hektar variieren.<sup>36</sup>

**Abbildung: Jährliche Netto-Neuversiegelung in Südtirol** (Quelle: ISPRA 2023, Primisser, 2024).



Das 2018 vom Südtiroler Landtag beschlossene Gesetz Nr. 9/2018 „Raum und Landschaft“ regelt nach Art. 1 Nr. 9/2018 den Schutz und die Aufwertung der Landschaft, die Raumentwicklung und insb. „die Einschränkung des Bodenverbrauchs“. Mit dem neuen Landesgesetz wird der Landesstrategieplan (LSP) eingeführt, der die gesetzlichen Zielvorgaben konkretisieren soll.

2023 wurde in Südtirol der „Klimaplan Südtirol 2040“ beschlossen, der als wesentliches Ziel hat, die „Nettoneuversiegelung bis 2030 zu halbieren und bis 2040 auf null zu bringen“. Im Entwurf des neuen LSP werden die Ziele des Klimaplanes aufgegriffen und konkretisiert.<sup>37</sup> Ein Schwerpunkt (von sechs) widmet sich der Einschränkung des Flächenverbrauchs. Zur Erreichung des Netto-Null-Ziels sind im LSP-Entwurf Höchstkontingente des zulässigen Bodenverbrauchs vorgesehen. Dem Vernehmen nach wird bei der Verteilung der Kontingente auf die 116 Gemeinden eine einfache Methodik verwendet, die sich an Einwohnerzahlen, Gemeindegröße und Dauersiedlungsraum orientiert. Neben Flächenkontingenten soll durch die Entsiegelung und Renaturierung von versiegelten Flächen ein Mindestmaß an Bodenversiegelung erreicht werden.<sup>38</sup>

Der Entwurf zum LSP wurde im Dezember 2023 von der Landesregierung zur Kenntnis genommen, von der neu zusammengesetzten Landesregierung 2024 aber noch nicht beschlossen. Die Diskussion um Höchstkontingente für Gemeinden für die künftige Bodeninanspruchnahme verläuft in Südtirol aktuell – auch medial – (überraschend) ruhig.

### 6. Ausprägungen quantitativer Zielwerte oder Kontingente

Die Vorgabe von quantitativen Zielwerten oder Flächenkontingenten kann grundsätzlich einen wesentlichen Beitrag zu einer deutlich reduzierten Flächeninanspruchnahme darstellen. Da die bodensparenden Grundsätze und Ziele in den ROG hinsichtlich Bodenschutz nur bedingt wirkungsvoll sind, würden quantitative Flächenvorgaben das beträchtliche Ermessen bei Planungsentscheidungen

<sup>36</sup> ISPRA – Istituto superiore per la ricerca ambientale (2023): Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023, Report SNPA 37/23.

<sup>37</sup> [Landesstrategieplan \(provinz.bz.it\)](https://www.provinz.bz.it/landesstrategieplan)

<sup>38</sup> Primisser, Nettoneuversiegelung gleich Null, Diplomarbeit-Entwurf, TU Wien, 2024, S 28.

– je nach Ausformulierung – deutlich reduzieren oder beseitigen. Der Grundsatz der finalen Determinierung könnte relativiert bzw. ergänzt werden und Interessenabwägungen bei Planungsmaßnahmen würden kalkulierbare und abgrenzbare Vorgaben erhalten. Die Bindungswirkung der Planungsträger:innen wäre durch quantitative Vorgaben im Vergleich zu qualitativen Zielen deutlich höher. Eine solch bedeutende Änderung der bisherigen Vorherbestimmtheit von Planungen setzt neben einem entsprechenden politischen Willen die Abklärung mehrerer Aspekte voraus.

### 6.1. Politischer Wille

Quantitative Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme oder Versiegelung werden nur möglich sein, wenn die zuständigen politischen Verantwortlichen solche Einschränkungen tatsächlich wollen, wobei quantitative Vorgaben nicht auf Bundesebene beschränkt wären. Quantitative Vorgaben sind grundsätzlich auf allen Planungsebenen möglich, wobei die (einmalige) Festlegung eines quantitativen Zielwertes deutlich einfacher wäre als die Entwicklung und rechtliche Festlegung von Kontingentierungsmodellen. Wenn der politische Wille zu weitreichenden und restriktiven quantitativen Vorgaben nicht eindeutig und durchgängig gegeben erscheint, könnte auf abgestufte Varianten zurückgegriffen werden. Denkbar wären quantitative Mengenvorgaben für spezifische, heikle Raumplanungsthemen, deren Entwicklung, eventuell räumlich fokussiert, durch klare Vorgaben eingeschränkt werden soll. Methodisch ist bei der jeweiligen Festlegung zwischen einseitigen Top-Down- und weitreichenden Aushandlungsprozessen zu unterscheiden, wobei auch Mischformen in der Abstimmung und Festlegung denkbar wären.

Eine wirkungsvolle Umsetzung von quantitativen Zielen bzw. Flächenkontingenten setzt eine entsprechende Implementierung auf geeigneten Ebenen voraus, wobei klärungsdürftig wäre, wer für die Festlegung, den Vollzug sowie Kontrolle und allfällige Sanktionen zuständig ist. Eine Festlegung von quantitativen Zielwerten auf Länderebene (oder darunter) wäre – bei entsprechendem Interesse der politischen Verantwortlichen – kompetenzrechtlich unkompliziert, da die Länder für die Raumordnung im engeren Sinn in Gesetzgebung sowie für die überörtliche Raumordnung zuständig sind. Bislang haben die Länder allerdings weder in den ROG noch in überörtlichen Raumplänen die Möglichkeit zu landesspezifischen quantitativen Zielvorgaben genutzt.

Eine Ausnahme stellt Tirol dar, da sich die Landesregierung in ihrer Sitzung vom 23.4.2024 zum sparsamen und sorgsamem Umgang mit Grund und Boden, zur Annahme der „Bodenstrategie für Österreich und zur Unterstützung des Zieles der Österreichischen Bundesregierung, den Flächenverbrauch in Österreich bis 2030 mit 2,5 ha pro Tag zu begrenzen“, bekennt. Landesweite, regions- oder gemeindespezifische Flächenwerte werden (bislang) in Tirol keine definiert.

Unter Beibehaltung der geltenden Kompetenzregelungen ist die Festlegung von quantitativen Vorgaben auf Bundesebene deutlich komplizierter und wäre nur bei einem weitgehenden Konsens zwischen Bund und Bundesländern möglich. Die einseitige Entwicklung von quantitativen Vorgaben durch den Bund ohne weitreichende Einbindung und schlussendlich Zustimmung der zuständigen Planungsträger:innen ist offensichtlich nur bedingt umsetzungswirksam. Nachdem für die Umsetzung bundesweiter quantitativer Vorgaben vor allem die Länder bzw. die Gemeinden in der örtlichen Raumplanung zuständig sind, wäre in Abstimmungsprozessen ein Gesamtziel zu finden bzw. das 2,5 ha-Ziel zu bestätigen. Allein ein einseitiger Top-Down-Ansatz ist dabei wohl wenig zielführend.<sup>39</sup>

Vor dem Hintergrund der aktuell schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich allgemein und vielfach knapper Gemeindefinanzen speziell wird eine weitreichende Akzeptanz zu restriktiven und konsequenten Vorgaben für die künftige Flächeninanspruchnahme bei Entscheidungsträgern zusätzliche Überzeugungsarbeit erfordern. Auch der kommunale Bodenschutzplan des österreichischen Gemeindebundes, der sich zum sorgsamem und verantwortungsvollen Umgang mit

---

<sup>39</sup> Im Zusammenhang mit der Bodenstrategie für Österreich ist anzumerken, dass das vorliegende Dokument – im Gegensatz zu den Ländern – nicht durch den Bund politisch abgesichert ist.

der Ressource Boden bekennt, sieht keine quantitativen Ziele oder Flächenkontingente vor, sondern setzt auf andere Maßnahmen.<sup>40</sup>

## 6.2. Methodische Aspekte

Unabhängig von der politischen Bereitschaft für quantitative Vorgaben sind methodische Fragen sowie Konsequenzen für die künftige Raum- und Siedlungsentwicklung zu klären.

### *Quantitative Zielwerte oder Kontingente*

Grundsätzlich wäre zunächst zu klären, ob eine quantitative Flächenvorgabe als anzustrebendes Ziel oder als Flächenkontingent, das in der Folge auf nachgeordnete Planungsträger:innen aufgeteilt wird, bestimmt werden soll. Auch wenn mehrere Aspekte sowohl für quantitative Ziele als auch für Kontingente gleichermaßen geklärt werden müssten, sind Flächenkontingente methodisch und in der Umsetzung deutlich komplexere Maßnahmen. Vor allem die Abklärung des Zuteilungsschlüssels, des praktischen Umganges mit Kontingenten, der Ausnahmeregelungen, des Monitoring und allfällige Sanktionen wären klärungsbedürftige Ausprägungen bei Flächenkontingenten. Eine rechtliche Verankerung von Flächenkontingenten würde insb. auf Bundesebene infolge der beträchtlichen Abstimmungserfordernisse nicht zu unterschätzende Zeit- und Personalressourcen erfordern, um schlussendlich praxistaugliche Kontingentierungsregelung festzulegen.

Quantitative Zielwerte könnten – als einfachere Variante – einen Orientierungswert darstellen, der bei Bedarf und entsprechendem politischen Willen weiter konkretisiert wird. Werden quantitative Vorgaben vor allem als Zielwerte verstanden, wäre es vor allem wichtig zu klären, mit welchen Maßnahmen auf welchen Planungsebenen die Ziele erreicht werden sollen.

### *Umfang des quantitativen Ziels oder Kontingents*

Der quantitative Zielwert bzw. der Gesamtumfang des Kontingents ist in einem bestimmten zeitlichen und räumlichen Rahmen zu klären. Grundsätzlich wird es erforderlich sein, die jeweiligen Flächenwerte quantitativer Vorgaben faktenbasiert zu begründen und diese entsprechend nachvollziehbar zu entwickeln. Begründungen für die jeweiligen Zielwerte sind zwischen den Gebietskörperschaften zu entwickeln, wobei fachlich Grenzen bald erreicht werden bezüglich der Fragen, wieviel Flächeninanspruchnahme künftig verträglich ist bzw. ab welchem Schwellenwert von einer „Unverträglichkeit“ auszugehen sein wird.

Internationale Vergleiche verdeutlichen zwar durchaus einen beträchtlichen Pragmatismus bei quantitativen Vorgaben, eine fachliche Begründung ist aber unabdingbar. Dies gilt in besonderem Maße, wenn die Zustimmung mehrerer Planungsträger:innen erforderlich ist. Für praxisrelevante Bindungswirkung von zentraler Bedeutung wird in der Regel sein, dass überhaupt eine quantitative Vorgabe festgelegt wird und deutlich nachgeordnet, wie der jeweilige Flächenwert definiert wird.

### *Gegenstand der quantitativen Zielsetzung oder Kontingentierung*

Bei quantitativen Zielen oder Kontingenten ist es von zentraler Relevanz, was Gegenstand der Vorgabe sein wird. Unabhängig davon, ob die Flächeninanspruchnahme oder Versiegelung, der „Bodenverbrauch“ oder Widmungen Regelungsgegenstand sein sollen, sind exakte Definitionen unabdingbar.

Inwieweit die in der Bodenstrategie für Österreich definierten Begriffe „Bodeninanspruchnahme“ und „Versiegelung“ und die jeweiligen Begriffsinhalte für quantitativen Zielvorgaben und Kontingente geeignet sind, wäre zu überprüfen. Mit Blick auf die die Definition der Schutzgüter im

---

<sup>40</sup> Österreichischer Gemeindebund (2024): Kommunalen Bodenschutzplan, Microsoft Word - Kommunalen Bodenschutzplan

UVP-G oder die wesentlichen Anliegen in der EU-Wiederherstellungsverordnung sind eventuelle inhaltliche Modifizierungen zweckmäßig.

Bei einer Kontingentierung ist die Definition des Mengengerüsts, das zur Verteilung kommt und überprüft werden kann, besonders relevant. Sollten quantitative Vorgaben schon bei der Konzeption von bodenverwendenden Projekten relevant sein, wäre vor allem bei (Bauland- und Verkehrsflächen)Widmungen anzusetzen, da in den planungsrechtlichen Verfahren entsprechende Zuweisungsmechanismen und -kontrollen möglich wären. Für Kontingente, die auf eine Versiegelung abstellen, wären Widmungsfestlegungen nur ein bedingt geeigneter instrumenteller Ansatz, da aus Widmungen nur eingeschränkt Versiegelungsgrade ableitbar sind. Bei einer Kontingentierung der Versiegelung wären erst geeignete Verwaltungsverfahren zu entwickeln, zumal auch die Bbauungsplanung oder baurechtliche Verfahren methodische Defizite hätten.

Bei bundesweiten quantitativen Zielen und Kontingenten wäre klärungsbedürftig, wie wird mit künftiger Flächeninanspruchnahme/Versiegelung unterschiedlicher Entscheidungsträger:innen vom Bund einerseits und von den Ländern und Gemeinden andererseits umgegangen wird. Die Abklärung, welche Beiträge einzelne Gebietskörperschaften bzw. Entscheidungsträger:innen zur Erreichung quantitativer Vorgaben leisten, wäre generell eine abstimmungsintensive Herausforderung.

Bei der konkreten Ausgestaltung der quantitativen Vorgaben sind viele Fragen abzustimmen, etwa die Zeiträume für die Zielerreichung und für Kontingente die Durchrechnungszeiten, die je nach zeitlichen Festlegungen zu insgesamt deutlich unterschiedlichen Gesamtmengen führen würden. Damit verbunden wäre zu klären, wie in der Praxis quantitative Vorgaben in die jeweiligen Bewilligungsverfahren einfließen (z.B. „first-come-first-serve“, nach öffentlichem Interesse) und was passiert, wenn zu einem späteren Zeitpunkt neue – aus öffentlichen Interessen wichtige – Flächenansprüche entstehen und keine Kontingente mehr zur Verfügung stehen.

Ein Sonderthema bei quantitativen Flächenvorgaben würden in Österreich die beträchtlichen Baulandüberhänge darstellen. Bei tausenden Hektar Baulandreserven wäre klärungsbedürftig, wie diese in entsprechenden Modellen berücksichtigt werden. Bezüglich des notwendigen Monitorings wurden in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte erzielt, wobei die grundlagenspezifischen Anforderungen bei restriktiven quantitativen Vorgaben deutlich steigen würden.

Weitgehend ungeklärt sind Sanktionen bei einer Überschreitung der quantitativen Vorgaben.

### **Verteilungsschlüssel**

Bei Kontingenten für die künftige Flächeninanspruchnahme bzw. Versiegelung oder Widmungen kommt dem Verteilungsschlüssel wesentliche Bedeutung zu, also nach welchen Kriterien die Gesamtmenge auf nachgeordnete Planungsträger:innen aufgeteilt wird. Ein Verteilungsschlüssel kann unterschiedliche Kriterien berücksichtigen, wobei das Spektrum an Kriterien und insb. die jeweilige Gewichtung der Indikatoren variieren könnten:

- Flächenbezogene Kennwerte, wie Katasterfläche, Siedlungsfläche, vergangener und künftig erwarteter Siedlungsentwicklung, Bevölkerungsdichte und Siedlungsdichte;
- Sozioökonomische Kriterien, wie Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft und Erwerbstätige;
- Raumplanerische Zielsetzungen, abgeleitet aus räumlichen Gegebenheiten, aus den Entwicklungspotentialen und -kapazitäten sowie Auslastungen;
- Politische Entwicklungsabsichten;
- Gerechtigkeits- und Fairnessaspekte bei – nicht auszuschließenden – Sonder- und Härtefällen.

Der Verteilungsschlüssel müsste auf einer Methodik beruhen, der generelle oder nutzungsspezifische Flächenwerte nachvollziehbar an Gebietskörperschaften verteilt. Bei nutzungsspezifischen Betrachtungen könnten Priorisierungen und Gewichtungen wesentlicher Nutzungen in der Form

möglich sein, dass Nutzungen in besonderem öffentlichem oder überörtlichem Interessen im Modell höher gewichtet werden. Diskussionen über eine Gewichtung der unterschiedlichen Nutzungen aus öffentlichen Interessen wären – am besten regional differenziert – zu intensivieren. Auch die Fragen nach „Sonderkontingenten“ für spezifische Nutzungen („locally unwanted land uses“) oder Notfälle wären differenziert nach Planungsträger:innen bei der Ausgestaltung eines Verteilungsschlüssels zu berücksichtigen.

Wäre ein nachvollziehbarer Verteilungsschlüssel gefunden, wären in weiterer Folge allfällige Ausnahmen und Kompensationsmöglichkeiten zu klären. Insb. bei formalisierten Verteilungsschlüsseln mit klaren Zuweisungen wäre zu erwarten, dass Forderungen nach flexiblen Lösungen und Sonderregelungen entstehen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang, dass durch Rückwidmungen oder Entsiegelungen Kompensationen möglich sind oder dass in Form von Flächenzertifikaten durch interkommunale bzw. regionale Abstimmungen Kontingente getauscht werden können.

Grundsätzlich wäre davon auszugehen, dass je genereller und je höher in der Planungshierarchie Kontingente vorgegeben würden, desto aufwendiger wären die jeweiligen Verteilungsschlüssel. Bei aller Komplexität wäre hinsichtlich Vollziehbarkeit auf einfache Kriterienkataloge und -verknüpfungen zu achten. Auch wenn bei einfacheren Modellen nicht die gesamte Komplexität von quantitativen Vorgaben berücksichtigt werden müsste, sind die zentralen Kriterien abzuklären und insb. hinsichtlich ihrer Auswirkungen in der Planungspraxis zu analysieren.

## 7. Konsequenzen für die künftige Raum- und Siedlungsentwicklung

Bei der Ausarbeitung eines Modells für quantitative Zielwerte oder Flächenkontingente sollte frühzeitig analysiert werden, welche Konsequenzen solche Einschränkungen in der vielfältigen und differenzierten Praxis hätten. Unabhängig von quantitativen Zielwerten und Kontingenten ist es lohnend zu analysieren, was eine „Netto-Null-Flächeninanspruchnahme“ tatsächlich bedeuten würde. Eine umfassende Analyse der beträchtlichen Herausforderungen bei deutlich geringeren Entwicklungsmöglichkeiten erscheint für die Anwendungstauglichkeit unumgänglich. Studien zu Entwicklungsperspektiven bei minimalen oder geringen neuen Flächen bzw. Standorte sind (noch) nicht umfangreich vorhanden.

Im Zusammenhang mit der weitreichenden Einschränkung künftiger Siedlungstätigkeit wird auch offen zu diskutieren sein, ob jede Bodenversiegelung per se als negative Nutzungsform der Bodenverwendung anzusehen ist. Die vielfältigen öffentlichen Interessen, die bislang die Raumordnung abzustimmen hat, setzen teilweise Bodenversiegelungen voraus. Auch wenn künftig die Realisierung der baulichen Nutzungsnachfragen überwiegend im Bestand bzw. auf vorbelasteten Flächen stattfinden soll, werden neue Entwicklungen „auf der Grünen Wiese“ nicht vollständig zu vermeiden sein. Welche Spielregeln für solche Entwicklungen künftig gelten sollen, ist über die Planungsebenen und zwischen den Interessengruppen abzustimmen – und geht über Fragestellungen zu quantitativen Vorgaben erheblich hinaus. Da die Stimmung zwischen den relevanten Akteuren zum Bodensparen und zur Flächeninanspruchnahme konfliktträchtig ist, werden die Überzeugungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse erheblichen Aufwand erfordern.

### 7.1. Einschränkung des (kommunalen) Planungsermessens

Umfassende quantitative Flächenvorgaben werden die über Jahrzehnte entwickelte Widmungssystematik der finalen Determinierung, die den Gemeinden ein Planungsermessens einräumt, deutlich reduzieren. Die angestrebte Einschränkung der Flächeninanspruchnahme wird durch quantitative Vorgaben grundsätzlich erreicht. Während die bisherigen Einschränkungen des kommunalen Planungsermessens, insb. durch gesetzliche Widmungsverbote (etwa in Gefahrenbereichen), quantitativen Schwellenwerten bei besonderen Nutzungen oder durch Festlegungen in überörtlichen Raumplänen (z.B. Grünzonen) fachlich begründet und damit räumlich

oder sachlich eingeschränkt waren, sind umfassende quantitative Flächeneinschränkungen deutlich weitreichendere Vorgaben.

Die Rolle der unterschiedlichen Planungsträger:innen ist vor dem Hintergrund zu klären, dass ein reduzierter Flächenverbrauch unumgänglich sein wird und die unterschiedlichen Maßnahmen zum Bodensparen der einzelnen Planungsebenen wirkungsvoll ineinandergreifen müssen. Auch wenn verbindliche generelle Flächenkontingente für alle Gemeinden in nächster Zeit wenig wahrscheinlich sind, wird ein geringfügig modifizierter „weiter wie bisher“-Planungszugang nicht ausreichend sein.

Eine substantielle Verringerung der Flächeninanspruchnahme wird nur gelingen, wenn die vielfältigen bodenbezogenen Maßnahmen einerseits konsequent angewendet, andererseits erst entwickelt und den Planungsträger:innen zur Verfügung gestellt werden. Als Orientierungshilfe wären auf Landes- oder Regionsebene quantitative Zielwerte – eventuell für spezifische Nutzungen – anzudenken, um die Bedeutung des Bodensparens nachdrücklich zu verdeutlichen. In Summe sollte der planerische Ermessensspielraum dahingehend eingeschränkt werden, dass Bodensparen ein prioritäres öffentliches Interesse darstellt.

## 7.2. Einschränkung der Siedlungstätigkeit

Abzuklären ist, ob es fachlich und politisch gewünscht ist, das je nach quantitativen Vorgaben unterschiedlich, insgesamt aber eine beträchtliche Anzahl von Gemeinden nur wenig oder ganz geringe Erweiterungsmöglichkeiten zugeteilt bekommen sollen. Auch wenn es abhängig von der Ausgestaltung nicht mit einem weitgehenden Entwicklungsstillstand zu rechnen ist, sollte klar werden, dass deutliche Einschränkungen in der Siedlungsentwicklung erforderlich sein werden. Jedenfalls sollte offen kommuniziert werden, dass sich alle räumlichen Nutzungswünsche künftig nicht mehr ausgehen werden, wobei die nutzungsbezogenen Prioritäten erst zu setzen sind. Die notwendige Auseinandersetzung über Konsequenzen, Heraus- und Anforderungen, insb. auf Gemeindeebene, sollte an aktuelle Diskussionen zum Bodensparen anknüpfen und strategische Dokumente, wie Bodenstrategie für Österreich oder kommunaler Bodenschutzplan, berücksichtigen.

Bei weitreichenden quantitativen Einschränkungen ist zu hinterfragen, ob dennoch und in welcher Weise alle (qualitativen) raumordnungsgesetzlichen Grundsätze und Ziele künftig umgesetzt werden können. Die bisherigen Raumordnungssystematik differenziert diesbezüglich hinsichtlich:

- **Standortbezogene Eignung für Bauführungen:** Allein der Fokus auf quantitative Vorgaben würde nicht zwischen einer Bebauung von Baulücken, Abrundungen von Bauland und Bauführungen in isolierter bzw. peripherer Lage unterscheiden. Bei quantitativen Einschränkungen müssten in der Umsetzung die standortbezogene Eignung noch stärker berücksichtigt werden, insb. welche qualitativen Ausprägungen die zur Verbauung vorgesehenen Böden aufweisen. Die Standortfrage von sensiblen Nutzungen sollte zwingend an Bedeutung gewinnen, wie die letzten Hochwasserereignisse geeignet haben. Umgekehrt sollten geeignete Standorte innerhalb des Siedlungsgebietes umgehend einer plankonformen Verwendung zugeführt werden können.
- **Nutzungsspezifische Ausprägungen von Bauführungen:** Fraglich ist bei restriktiven quantitativen Vorgaben, wie diese mit den vielfältigen und spezifischen raumordnungsrechtlichen Nutzungsregelungen des Baulandes, der Verkehrsflächen aber auch des Grünlandes, das Bauführungen zulässt, in Verbindung gebracht werden kann. Es ist kaum zu erwarten, dass die detaillierten, über Jahrzehnte entwickelten raumordnungsrechtlichen Widmungsbeschränkungen weitgehend durch generelle Verbote beseitigt werden.

Vor dem Hintergrund stark eingeschränkter Entwicklungsmöglichkeiten sind planungsfachliche und -rechtliche Kriterien für die künftige Ausweisung von Nutzungs- und Widmungsrechten anzupassen, also wie viele Flächen an welchen Standorten für Wohngebiet, Gewerbe- oder Betriebsgebiet bzw. touristische oder Erholungseinrichtungen oder öffentliche Einrichtungen definiert werden. Da zu erwarten sein wird, dass die Vorgaben deutlich restriktiver werden, sind verstärkt auch überörtliche bzw. interkommunal abgestimmte Lösungen zum Bodensparen anzustreben.

Da allein quantitative Vorgaben die vielfältigen Anforderungen an Flächeninanspruchnahme nicht abdecken, sollten spezifische planerische Überlegungen in strategischen Planungen auf örtlicher und überörtlicher Ebene weiter intensiviert werden.

### 7.3. Siedlungsentwicklung im Bestand

Bei quantitativen Einschränkungen wird die künftige Siedlungsentwicklung überwiegend im Bestand realisiert werden (müssen) – was durchaus raumplanerischen Zielsetzungen entspricht, solange künftige Bauführungen auf geeignete Siedlungsbereiche fokussiert bleiben und nicht zu Verdichtungen im Grünland führen. Inwieweit sich die vielfältigen Wohnwünsche im Bestand, insb. durch Nachverdichtung realisieren lassen, wird ortsspezifisch zu analysieren sein. Auch wenn die Einschränkung flächenintensiver Nutzungen raumplanerisch grundsätzlich angestrebt wird, ist offen zu diskutieren, ob freistehende Einfamilienhausstrukturen oder Freizeitwohnsitze durch restriktive quantitative Flächenvorgaben weiter eingeschränkt bzw. verunmöglicht werden sollen.

Insgesamt wird die Verdichtung nach innen erheblich zunehmen (vgl. Kapitel Effiziente Innenentwicklung im Entwurf der Bodenstrategie) und gewohnte Strukturen in Siedlungsräumen tendenziell deutlich verändern. Entsprechende Überlegungen zu Möglichkeiten aber auch zu Grenzen der Innverdichtung sind weiterzuführen.

Gewerbe- und Betriebsansiedlungen sowie -erweiterungen werden ebenfalls weitgehend auf den Bestand beschränkt werden müssen. Klärungsbedürftig ist, wie „flächensensibel“ Betriebsansiedlungen bzw. -erweiterungen sind, also wieviel neue Fläche künftige Betriebe benötigen bzw. wie die Möglichkeiten im Bestand, etwa auf Brachflächen, sind und inwieweit betriebliche Nutzungen „stapelbar“ sind. Ob das derzeitige Wirtschaftssystem und die darin integrierte Wachstumslogik durch quantitative Einschränkungen negiert werden bzw. verändert werden können, ist grundsätzlich fraglich und setzt einen breiten gesellschaftlichen Diskurs voraus.

### 7.4. Bodenpreisentwicklung

Wie im Entwurf der Bodenstrategie angeführt, ist bei weitreichenden Einschränkungen der künftigen Flächeninanspruchnahmen zu erwarten, dass der Bodenmarkt mit erheblichen Steigerungen der Grundstückspreise reagieren wird, was vor allem das Ziel des leistbaren Wohnens erschweren wird.

Entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Eingriffsmöglichkeiten in privates Eigentum bezüglich Bodenverfügbarkeit und Bodenbeschaffung für (kommunale) Planungsträger:innen sind demzufolge wichtige bodenpolitische Instrumente (z.B. Maßnahmen der Nutzungsintensivierung, Leerstandmanagement, Innenverdichtungen, Mobilisierung von geeigneten Baulandreserven).

## 8. Resümee

Quantitative Vorgaben im raumplanerischen Umfeld können viele Ausprägungen haben. Im künftigen Umgang mit quantitativen Vorgaben sollte stärker zwischen quantitativen Zielen und Flächenkontingenten differenziert werden.

Quantitative Ziele sollten auf den unterschiedlichen Planungsebenen genutzt werden, um künftige Planungsentscheidungen an klaren Orientierungswerten auszurichten. Dabei sind fachthematische und räumliche Spezifizierungsmöglichkeiten von quantitativen Vorgaben zu nutzen. Auch wenn auf Bundesebene die Verankerung quantitativer Ziele heikel erscheint, besteht in der öffentlichen Wahrnehmung mit dem 2,5 ha-Ziel eine dominante Vorgabe, die auch künftige Planungsdiskussionen begleiten wird.

Für die Festlegung und die Vergabe von Flächenkontingenten sind erst die entsprechenden Modelle zu entwickeln, wobei eine Vielzahl von methodischen und rechtlichen Fragen inhaltlicher und verfahrensmäßiger Natur zu klären wäre. Für weitreichende Kontingentierungsmodelle mit differenzierten Ausgleichs und Ausnahmeregelungen fehlt derzeit die politische Unterstützung.

Unabhängig davon, ob die künftige Flächeninanspruchnahme substanziell oder durch quantitative Vorgaben verringert wird, ist eine umfassende Auseinandersetzung darüber erforderlich, mit welchen Instrumenten künftig das Bodensparziel erreicht werden soll. Vor dem Hintergrund, dass es der Raumordnung in Zusammenarbeit mit anderen Materien gelingen sollte, die Flächeninanspruchnahme künftig deutlich zu reduzieren (wenn die Raumplanung nicht in eine beachtliche Legitimationsdebatte rutschen will), ist das Instrumentarium zu schärfen. Es wird eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für die Raumplanungsdisziplin sein, das bestehende Instrumentarium so zu ergänzen, dass tatsächlich substanzielles Bodensparen stattfinden wird.

Gleichzeitig sind die Analysen und Diskussionen über die Auswirkungen einer minimalen Bodeninanspruchnahme zu intensivieren. Es ist zu klären und zu kommunizieren, welche gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, naturräumlichen und ökologischen sowie siedlungsstrukturellen Auswirkungen für die einzelnen Regionen und Gemeinden zu erwarten sind. Dabei ist auf innovative Lösungsansätze bei knappen Flächenressourcen hinzuweisen. Gleichzeitig sind Bedenken bezüglich negativer Entwicklungen infolge weitreichender Widmungs- oder Baubeschränkungen in abgestimmten Strategien und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Im erforderlichen planungsfachlichen Diskurs zum Bodensparen sollten verstärkt Aufklärungs- und Kommunikationsstrategien einfließen, um einerseits eine inhaltliche Verengung dieser Thematik zu vermeiden und andererseits die vielfältigen Zusammenhänge zu vermitteln. Auch wenn die öffentliche und politische Relevanz deutlich zugenommen hat, wird auch künftig der sparsame Umgang mit Grund und Boden anspruchsvoll sein. An einer substanziellen Verringerung der Flächeninanspruchnahme wird jedenfalls kein Weg vorbeiführen.

Wien, 31.10.2024

Univ.-Prof. Dr. Arthur Kanonier