



Technische Universität Wien
Institut für Raumplanung
Bodenpolitik und Bodenmanagement
raum boden

Studie

Analyse des neuen Südtiroler Landesgesetzes Raum und Landschaft im Vergleich zu den österreichischen ROG

Schwerpunktsetzungen mit besonderem Fokus auf Bodenpolitik

Auftrag des Österreichischen Städtebundes

von

Univ.-Prof. Dr. Arthur Kanonier

Wien, April 2021

Inhalt

1.	Einleitung.....	3
1.1.	Hintergrund	3
1.2.	Methodik	4
2.	Planungssystematik in Südtirol	4
2.1.	Rechtliche Grundlagen	4
2.2.	Kompetenzverteilung	5
2.3.	Das neue Landesgesetz Raum und Landschaft (LGRL)	6
2.4.	Planungskultur.....	9
3.	Instrumente der Raumplanung in Südtirol.....	10
3.1.	Planungsinstrumente auf Landesebene.....	13
3.2.	Planungsinstrumente auf Gemeindeebene	16
4.	Schwerpunkte im neuen Landesgesetz mit besonderem Fokus auf Bodenpolitik	21
4.1.	Inhaltliche planungsgesetzliche Vorgaben	22
4.2.	Abgrenzung des Siedlungsgebietes bzw. Festlegung von Siedlungsgrenzen	25
4.3.	Mischgebiete (Art. 24).....	31
4.4.	Gewerbegebiete (Art. 27).....	33
4.5.	Planungsmehrwert (Art. 19).....	34
4.6.	Leerstandmanagement	37
4.7.	Raumordnungsvereinbarungen (Art. 20)	38
4.8.	Preisdeckelung von Wohnungen (Art. 40)	40
4.9.	Wohnungen für Ansässige (Art. 38 und 39)	42
5.	Gebietsausstattung und Siedlungsqualität	43
6.	Zusammenfassende Einschätzung	47
	Quellen.....	53

1. Einleitung

1.1. Hintergrund



Zahlen und Fakten

Einwohner: 531.178 (Stand 31.12.18)
Lage: inmitten der Alpen
Landeshauptstadt: Bozen (262 Meter Meereshöhe)
Mittlere Meereshöhe: 1.744 Meter
Fläche: 7.400 Quadratkilometer
Besiedelbare Fläche: 6 Prozent (2,85 Prozent bereits besiedelt)
Unter Naturschutz: 40 Prozent
Grenzt an: Tirol (Ö), Salzburg (Ö), Graubünden (CH), Sondrio (Lombardei), Trentino, Belluno (Venetien)
Landeshaushalt: rund 5 Milliarden Euro pro Jahr
BIP pro Kopf (2017): 42.300
Nächtigungen (2017/18): 33.236.947
Klima: mediterran bis alpin
Sonnetage: 300

Quelle: Südtiroler Landesregierung (2019), Südtirol Handbuch – mit Autonomiestatut, S 8.

Das neue Landesgesetz Raum und Landschaft (LGRL) wurde vor dem Hintergrund erlassen, dass sich in Südtirol in den letzten Jahr(zehnt)en wesentliche gesellschaftliche, wirtschaftliche und naturräumliche Veränderungen stattgefunden, die erhebliche Auswirkungen auf die Bodeninanspruchnahme und -nutzung haben. So hat in den letzten Jahrzehnten die Bevölkerung in Südtirol stark zugenommen und ist in den letzten 40 Jahren um ein Viertel gewachsen. Gleichzeitig erfolgt in diesem Zeitraum – wie in vielen benachbarten (alpinen) Regionen – ein Strukturwandel von der Agrargesellschaft zu einer Produktions- und Dienstleistungsgesellschaft, wobei das Wirtschaftswachstum in Südtirol insgesamt besonders stark ist. Diese positive Wirtschaftsentwicklung – Südtirol zählt mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 42.300 Euro (2017) zu den wohlhabendsten Regionen Italiens und Europas¹ – ist mit starken Bauaktivitäten insb. im Wohn-, gewerblichen, touristischen aber auch im landwirtschaftlichen Bereich verbunden. So hat sich etwa der Wohnungsbestand seit 1971 mehr als verdoppelt.²

Bei den vielfältigen Anliegen, die durch das neue LGRL umgesetzt werden sollen, zählt die Eindämmung des Flächenverbrauchs und der Zersiedelung zu den Kernpunkten. Fachlicher Hintergrund ist, dass Südtirol als Gebirgsland nur über einen geringen Dauersiedlungsraum verfügt. Bei einer Gesamtfläche von 739.915 Hektar sind nur 5,5%, d.h. 40.784 Hektar, potentiell besiedelbar. Davon sind wiederum nur 67% noch verfügbar.³ Diese Problematik wird auch im Begleitbericht angesprochen: „Würde diese Entwicklung ungebremst weitergehen, bliebe künftigen Generationen kaum noch Platz, um sich zu entwickeln.“⁴

Das neue LGRL enthält weitreichende Neuregelungen, die unter folgenden Schlagworten zusammengefasst werden:⁵

- Eindämmung des Flächenverbrauchs und der Zersiedelung,
- Bauen außerhalb der Siedlungsgrenzen wird zur Ausnahme,
- Innen flexibel, außen penibel,
- Gemeinden werden wieder planen,
- Maßnahmen für ein leistbares Wohnen.

Südtirol hat in der Siedlungsentwicklung und Bodennutzung offensichtlich vergleichbare Herausforderungen wie viele österreichische Städte, Gemeinden und Regionen, die sich mit ähnlichen,

¹ Südtiroler Landesregierung (2019), Südtirol Handbuch – mit Autonomiestatut, S 8.

² Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2015), Neues Landesgesetz Raum und Landschaft, S 1.

³ Brancalioni, Vianini (2017), Wohnen 2030 - Neue Perspektiven für Südtirols Wohnpolitik, S 49.

⁴ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

⁵ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

aber auch anderen⁶ Planungsanliegen seit Jahren beschäftigen. Eine Analyse der neuen raumordnungsrechtlichen Bestimmungen in Südtirol zeigt auf, welche Lösungsstrategien der Gesetzgeber im benachbarten Ausland gewählt hat, um Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung raumplanungsrechtlich einzuschränken. Ein Vergleich mit korrespondierenden raumordnungsrechtlichen Regelungen in Österreich verdeutlicht Ergänzungsmöglichkeiten, wobei die Übertragbarkeit der einzelnen Regelungen teilweise heikel ist, zumal die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch die jeweilige Planungskultur unterschiedlich sind.

1.2. Methodik

Das neue Landesgesetz Raum und Landschaft (LGRL) dient als Grundlage für eine Analyse der einzelnen Bestimmungen, wobei der Schwerpunkt auf boden- und nutzungsbezogenen Regelungen liegt. Ausgehend von der Beschreibung der Planungssystematik in Südtirol und den entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen werden die Mechanismen und die spezifischen Anliegen der einzelnen Regelungen aufgezeigt. Auf – aus Sicht des Raumordnungsrechts in Österreich bedeutsame – rechtliche und inhaltliche Besonderheiten wird näher eingegangen.

Die wesentlichen Regelungen werden mit den entsprechenden Bestimmungen in den österreichischen Raumordnungs- und Raumplanungsgesetzen (ROG) verglichen, wobei in den Vergleichen eine Verallgemeinerung der unterschiedlichen Regelungen in den neun ROG in Österreich vorgenommen wird. Vereinzelt wird beispielhaft auf einzelne Regelungen in ausgewählten ROG verwiesen.

Die Analyse für die einzelnen Bestimmungen im LGRL und der Vergleich mit korrespondierenden Regelungen in Österreich (die entsprechenden Ausführungen sind im Text in blauer Schrift gehalten) schließt in der Regel mit einer Einschätzung des Autors ab. Da 2017 im Rahmen einer ÖROK-Partnerschaft weitreichende Empfehlungen zu „Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik“⁷ verfasst wurden, die thematisch einige Aspekte der Ausführungen betreffen, wird fallweise bei den Einschätzungen ein entsprechender Bezug hergestellt.

2. Planungssystematik in Südtirol

2.1. Rechtliche Grundlagen⁸

2.1.1. Gesetze

- **Landesgesetz vom 10. Juli 2018, Nr. 9, Raum und Landschaft**, kundgemacht im Beiblatt 3 zum Amtsblatt vom 12. Juli 2018, Nr. 28
- *Alt: Südtiroler Landesraumordnungsgesetz*
- **Landesgesetz vom 15. April 1991, Nr. 101 Enteignung für gemeinnützige Zwecke in Bereichen, für die das Land zuständig ist**
- **Landesgesetz vom 12. Mai 2010, Nr. 6 Naturschutzgesetz und andere Bestimmungen**

2.1.2. Ausgewählte Durchführungsbestimmungen, Dekrete

- Dekret des Landeshauptmanns vom 22. November 2018, Nr. 31: Anwendungsrichtlinien zur Einschränkung des Bodenverbrauchs;
- Dekret des Landeshauptmanns vom 10. Oktober 2019, Nr. 23: Gefahrenzonenpläne;
- Dekret des Landeshauptmanns vom 7. Mai 2020, Nr. 17: Mindeststandards für die Ausstattung öffentlicher Räume von Allgemeininteresse und privater Räume von öffentlichem Interesse sowie Kriterien zur Bestimmung von Hofstellen landwirtschaftlicher Betriebe;
- Dekret des Landeshauptmanns vom 26. Juni 2020, Nr. 24: Verordnung zum Bauwesen.

⁶ Vgl. Maßnahmen zur Baulandmobilisierung.

⁷ ÖROK (2017), ÖROK-Empfehlungen Nr. 56.

⁸ Fundstelle: <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

2.2. Kompetenzverteilung

Italiens Regionen sind gekennzeichnet durch die in der Verfassung verankerte unterschiedliche kompetenzrechtliche Ausstattung, die zur Unterscheidung zwischen **Regionen mit Normalstatut und solchen mit Sonderstatut** geführt hat. Mit Inkrafttreten der Verfassung 1948 wurde ein asymmetrischer Regionalstaat geschaffen, der fünf der beabsichtigten zwanzig Regionen besondere Rechte einräumte.⁹

Die autonomen Provinzen Bozen und Trient haben als solche „**Sonderregionen**“ primäre Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung. Durch das Autonomiestatut von 1948 wurde der Provinz Bozen unter anderem auch die primäre Gesetzgebungsbefugnis für die Sachbereiche Urbanistik, Landschaftsschutz und soziales Wohnungswesen übertragen. Im neuen Autonomiestatut 1972 wurde der Kompetenzkatalog der Provinzen Bozen und Trient zusätzlich erweitert, zu Lasten des Staates und der Region („Trentino-Südtirol“).¹⁰

Die Südtiroler Autonomie vereint mit der territorialen Selbstverwaltung und dem **Schutz der Sprachenvielfalt** zwei zentrale verfassungsrechtliche Regelungsbereiche. Die Verknüpfung von territorialer Autonomie und Minderheitenschutz hat im Vergleich zu den anderen Regionen mit Sonderstatus zu einer besonderen Stellung Südtirols geführt, so dass die Autonome Provinz Bozen als „Besonderheit in der Besonderheit“ bezeichnet wird.¹¹

Bei der **Ausübung ihrer Kompetenzen** sind die öffentlichen Planungsträger an die Verfassung, an internationale Verpflichtungen, an Grundsätze der Rechtsordnung sowie an die grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformgesetze des Staates gebunden.¹² Mit Verfassungsgesetz Nr. 3 vom 18.10.2001 wurde die Verfassung von 1948 grundlegend novelliert: Gemäß (dem geänderten) Art. 114 der Verfassung setzt sich die Republik aus Gemeinden, Provinzen, Metropolen, Regionen und dem Staat zusammen. Die Verfassungsänderung hat keine wesentlichen Änderungen für die Zuständigkeit der autonomen Provinz Bozen im Bereich der Raumordnung bewirkt, zumal die Verfassungsreform für Regionen mit Normalstatut konzipiert war und die Sonderstatute selbst nicht direkt berührt wurden.¹³ Die autonome Provinz Bozen verfügt seit jeher über primäre Zuständigkeit und hat den Bereich der Raumordnung geregelt, da die (wenigen) Grundsätze der wirtschaftlich-sozialen Reformgesetze kaum Vorgaben enthielten. Die primäre Zuständigkeit stellt die höchste Stufe der Gesetzgebungsautonomie des Landes dar. Es handelt sich hier um Bereiche, in denen das Land die Gesetzgebungsbefugnis nicht mit dem Staat teilen muss.¹⁴

In den Art. 117 und 118 der Verfassung Italiens wird festgelegt, dass die **Gesetzgebung für Raumplanung** grundsätzlich den Regionen bzw. Provinzen zusteht, während die Verwaltungsbefugnisse den Gemeinden obliegen. Die Gemeinde ist eine mit Region und Staat gleichberechtigte Gebietskörperschaft, wobei die Gemeinden als autonome Körperschaften mit eigener Satzung (Art. 114) sowie Befugnissen im Rahmen der von der Verfassung vorgegebenen Prinzipien bezeichnet werden. Laut Art. 118 der Verfassung stehen alle Verwaltungsfunktionen den Gemeinden zu, mit Ausnahme jener, die im Interesse der einheitlichen Ausübung auf die übergeordneten Gebietskörperschaften übertragen werden. In Bezug auf die Raumordnung der

⁹ Zwillig (2007) S 1 und 2. „Als wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen Normalstatuts- und Sonderstatutsregionen gelten neben dem Verfassungsrang, den nur die Autonomiestatute einnehmen, auch die unterschiedliche finanzielle Ausstattung, die unterschiedlich weit reichenden verwaltungsrechtlichen und Gesetzgebungskompetenzen sowie die besonderen Kooperationsverfahren in der Beziehung der autonomen Regionen zum Staat.“

¹⁰ Aschbacher, Raumordnung – Historie und Rechtsgrundlagen, 2006, S 2 sowie <http://www.suedtirol-news.eu/index.php?d=artikel&id=786>, 29.10.2009.

¹¹ Zwillig (2007) S 2.

¹² Zeller (2007) S 1.

¹³ Zeller (2007) S 2.

¹⁴ Autonome Provinz Bozen, Südtirol, <http://www.provincia.bz.it/raumordnung/raumplanung/raumplanung.asp>, 30.10.2009.

Gemeinden finden die landesgesetzlichen Regelungen dort ihre Grenze, wo sie so detailliert werden, dass kein Spielraum für autonome Entscheidungen der Gemeinden mehr gegeben ist.¹⁵

2.3. Das neue Landesgesetz Raum und Landschaft (LGRL)

Die **primäre Gesetzgebungsbefugnis** insb. für die Raumordnung für die autonome Provinz Bozen/Südtirol hat zur Folge, dass auf staatlicher Ebene – neben der Verfassung und spezifischen Fachmaterien – kaum raumplanungsrechtliche Vorgaben bestehen. In der Legislaturperiode 2013 bis 2018 wurden in Südtirol die Weichen für eine Neuregelung der Sachbereiche Raumordnung und Landschaftsschutz gestellt und beschlossen, die bis dato getrennten Rechtsbereiche in einen einzigen Rechtstext zusammenzuführen.¹⁶

Der Südtiroler Landtag hat am 8. Juni 2018 das neue Landesgesetz Raum und Landschaft (LGRL)¹⁷ verabschiedet, das überwiegend am 1. Juli 2020 in Kraft getreten ist. Im neuen LGRL werden die **beiden Materien Raumordnung und Landschaftsschutz** in einem Gesetz zusammengeführt. Anzumerken ist, dass es zusätzlich in Südtirol ein eigenständiges Naturschutzgesetz gibt, das von dieser Zusammenführung nicht betroffen ist. Die Intention der Zusammenlegung von Raumordnung und Landschaft „ist eine enge und bessere fachliche Abstimmung der planungsrechtlichen Festlegungen zur Raumordnung und zum Landschaftsschutz.“¹⁸ Das neue LGRL gliedert sich in folgende acht Teile:

1. Allgemeine Bestimmungen
2. Landschaft
3. Raumordnung
4. Planungsinstrumente
5. Eingriffsgenehmigungen
6. Aufsicht, Haftung und Sanktionen
7. Verwaltungsrekurse
8. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Bezüglich eines inhaltlichen Vergleiches sind die Teile **Raumordnung und Planungsinstrumente** im neuen LGRL von besonderem Interesse, die sich in folgende Kapitel gliedern:

Raumordnung

- Nachhaltigkeit der Raumentwicklung
- Gebietsnutzung
- Wohnungen für Ansässige

Planungsinstrumente

- Allgemeine Bestimmungen zur Raumplanung
- Planung des Landes
- Gemeindeplanung
- Durchführungsplanung

Das neue Gesetz löst jenes für Raumordnung und jenes für den Landschaftsschutz ab, die beide im Wesentlichen – teilweise mit Änderungen – aus den frühen 1970er-Jahren stammen:¹⁹

- Landesraumordnungsgesetz (L.G. vom 11. August 1997, Nr. 13 idgF.)²⁰
- Landschaftsschutzgesetz (L.G. vom 25. Juli 1970, Nr. 16 idgF.)

¹⁵ Vgl. Zeller (2007) S 11.

¹⁶ Alpenverein Südtirol (2019), Der Schutz der Landschaft im neuen Landesgesetz „Raum und Landschaft“, S 6.

¹⁷ Vgl. http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/212899/landesgesetz_vom_10_juli_2018_nr_9.aspx

¹⁸ Südtiroler Landesregierung (2017), Begleitbericht S 10.

¹⁹ Vgl. <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

²⁰ Das Südtiroler Landesraumordnungsgesetz (LROG) wurde seit 1997 mehrfach geändert.

In Österreich sind die beiden Landesmaterien Raumordnung bzw. Raumplanung sowie Natur- und Landschaftsschutz jeweils in eigenen Landesgesetzen geregelt. Eine Zusammenführung dieser beiden wichtigen Landeskompetenzen ist – soweit ersichtlich – in keinem Bundesland angedacht. Es sind auch kaum bedeutende Ansätze einer verstärkten Abstimmung speziell zwischen diesen beiden Materien erkennbar. Vor allem ist eine Teilung von Naturschutz und Landschaftsschutz in dann unterschiedliche Rechtsmaterien nicht angedacht.

Das neue Landesgesetz Raum und Landschaft zielt darauf ab, „einerseits eine nachhaltige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, andererseits aber den Bodenverbrauch und die Zersiedelung einzudämmen“.²¹ Als wesentliche Herausforderungen in einer geänderten Raum- und Landschaftspolitik werden im Begleitbericht zum neuen LGRL genannt:²²

- Sparsamer Umgang mit Grund und Boden, insb. durch bessere Nutzung der bestehenden Siedlungen und Bausubstanz;
- Vermeidung zunehmender Zersiedelung;
- Sicherstellung einer zeitgemäßen Mobilität der Bevölkerung;
- Vermeidung der weiteren Abwanderung aus dem ländlichen Raum;
- Sicherstellung der Nahversorgung;
- Eindämmung der Abwanderung von Unternehmen;
- Vereinfachung der aufwendigen und zeitraubenden Genehmigungsverfahren.

Auch in Österreich wurden in den letzten Jahren die Raumordnungsgesetze der Bundesländer umfangreich überarbeitet. So haben die meisten Bundesländer ihre Raumordnungsgesetze den planungsfachlichen und gesellschaftspolitischen Anforderungen sowie EU-rechtlichen Vorgaben durch entsprechende Novellierungen angepasst – nicht zuletzt der sorgsame und ressourcen-schonenden Umgang mit Grund und Boden war vielfach ein zentraler Grund für die Novellierungen.

Einige Raumordnungsgesetze wurden wesentlich überarbeitet und teilweise neu erlassen, wobei Änderungen – länderspezifisch unterschiedlich – in den Zielen, Instrumenten, Verfahren oder Organisation vorgenommen wurden. Folgende Raumordnungsgesetze wurden in den letzten Jahren – chronologisch gelistet – umfangreich novelliert:

- **Salzburger Raumordnungsgesetz** (LGBl. für Slbg Nr. 82/2017): Hauptanliegen der grundlegenden Überarbeitung ist der sorgsame Umgang mit Bauland. Die Raumordnungsziele werden aktualisiert, die überörtlichen Raumordnungsinstrumente und die Regelungen für EKZ überarbeitet. Die Ermächtigungen zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen werden ebenso neu geregelt wie die Zweitwohnsitzbeschränkungen, die Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau sowie Planungskosten- und Infrastrukturbereitstellungsbeiträge.
- **Wiener BO-Novelle 2018** (LGBl für Wien Nr. 69/2018): Die 23 Änderungen im 1. Teil der WBO umfassen ua. Zielbestimmungen bezüglich Klimawandel und ressourcenschonender Umgang mit Grund und Boden sowie die Verfahrensbestimmungen bei der Erstellung oder Änderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen. Neu sind die Bestimmungen für Energieraumpläne und die Widmungskategorie „Gebieten für geförderten Wohnbau“.
- **Vlbg RplG Novelle 2019** (LGBl. für VlbG Nr. 4/2019): Mit der Novelle 2019 wird das Vlbg RplG umfangreich – in 125 Punkten – geändert. Ua. werden die Rechtsgrundlagen für ein geographisches Informationssystem (VOGIS), das Verfahren des Landesraumplanes sowie die Bestimmungen für Einkaufszentren und Handelsbetriebe geändert. Neu eingeführt werden Regelungen für die regionale Abstimmung, die Festlegung von Folgewidmungen im Zusammenhang mit der Befristung von Bauland sowie spezielle Bestimmungen für den räumlichen Entwicklungsplan und Verdichtungszone.

²¹ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

²² Südtiroler Landesregierung (2017), Begleitbericht, S 1.

- **Bgld RplG Novelle 2019** (LGBL. für das Bgld Nr. 49/2019): Das Bgld RplG wird neu erlassen. Geändert wird dabei ua. Einführung der Möglichkeit zur Erlassung sektoraler Entwicklungsprogramme sowie von Örtlichen Entwicklungskonzepten. Ergänzt werden die Nutzungsmöglichkeiten in einzelnen Bauland-Kategorien; Erleichterungen werden im Bereich der SUP geregelt und die Verfahren für die Widmung von Einkaufszentren geändert.
- **TROG Novellen 2019** (LGBL. für Tirol Nr. 110/2019 und 122/2019): Mit der TROG-Novelle LGBL. 110/2019, die 96 Änderungspunkte umfasst, werden ua. die Bestimmungen über Bauland- und Widmungsbilanz, Inhalte örtlicher Raumordnungskonzepte und befristete Baulandwidmungen geändert. Zusätzlich werden die Verfahrensregelungen für örtliche Raumordnungskonzepte sowie Bebauungspläne geändert.
Mit der TROG-Novelle LGBL. 122/2019 – Änderungen in 29 Punkten – werden ua. die Bestimmungen über die elektronische Kundmachung des Flächenwidmungsplanes sowie für den Tiroler Bodenfond überarbeitet und neu geregelt.
- **Stmk ROG Novelle 2019** (LGBL. für die Stmk Nr. 6/2020): Ein vereinfachtes Verfahren bei Änderung örtlicher Entwicklungskonzepte, die Bebauungsplanzonierung sowie das räumliche Leitbild als Teil des örtlichen Entwicklungskonzeptes wird festgelegt. Die neu gebildeten Gemeinden haben örtliche Raumpläne zu erstellen.
- **NÖ ROG Novelle 2020** (LGBL. für NÖ Nr. 97/2020): In Niederösterreich wird im Herbst 2020 eine weitreichende Novellierung des NÖ ROG vorgenommen. Diese zielt u.a. auf die Stärkung der überörtlichen Raumordnung einschließlich der regionalen Leitplanung ab; neu eingeführt werden Kriterien für die Widmung von diversen Baulandkategorien, unterschiedliche Siedlungsgrenzen sowie überörtliche Raumordnungsprogramme für betriebliche Nutzungen sowie Photovoltaikanlagen. Zusätzlich werden Anforderungen an das örtliche Entwicklungskonzept überarbeitet. Zusätzlich werden neue Widmungsarten (z.B. Kern-/Wohngebiet für nachhaltige Bebauung oder verkehrsbeschränkte Betriebsgebiete) definiert.
- **Oö ROG Novelle 2021** (LGBL. für Oö 125/2020): Die Novelle des Oö ROG betrifft v.a. die grundsätzlichen Bestimmungen zum örtlichen Entwicklungskonzept, die Verpflichtung zur periodischen Überprüfung des Flächenwidmungsplans sowie die Bestimmungen zur Baulandeignung. Die Widmungskategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ wird neu eingeführt. überarbeitet werden die Regelungen für Geschäftsbauten und Tourismusbetriebe.
- **TROG Novelle 2020** (LGBL. für Tirol Nr. 46/2020): Mit dieser Novelle werden die Regelungen zur Kontrolle von Freizeitwohnsitzen, zum Bodenfonds sowie zu den Handelseinrichtungen geändert.
- **WBO-Novelle 2020** (LGBL. für Wien Nr. 60 und 61/2020): In der Novelle 60/2020 werden ua. die energietechnischen Anforderungen an Gebäude geändert und die Solarverpflichtung erweitert. In der Novelle 61/2020 werden allgemein die Klimamaßnahmen verschärft und ua. die Stadtplanungsziele oder die Bestimmungen für die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge geändert.

Die Änderungen der Raumordnungsgesetze betreffen – verallgemeinert – vor allem folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- Stärkung der überörtlichen Raumplanung, insb. der Regionalplanung und -entwicklung,
- Überarbeitung der Regelungen für Einkaufszentren bzw. Handelsgroßbetriebe,
- Einschränkungen von Zweitwohnsitzen und Ferienwohnungen,
- Neuerungen zur Baulandmobilisierung und zur aktiven Bodenpolitik,
- Ziele und Widmungen im Zusammenhang mit leistbarem Wohnen,
- Naturgefahrenmanagement und Klimawandel,
- Präzisierung der Verfahrensbestimmungen für überörtliche und insb. örtliche Raumpläne.

Einschätzung

Die Zusammenführung von ROG sowie landschaftsschutzgesetzlichen Bestimmungen in gemeinsame Landesgesetze wäre in Österreich grundsätzlich zwar nicht ausgeschlossen, aber wenig zielführend. Die beträchtlichen Unterschiede in der Struktur, bei den Geltungsbereichen, insb. bezüglich eigener Wirkungsbereich der Gemeinden, bei den Organen, Verfahren und Strafbestimmungen legen eine Zusammenführung nicht zwingend nahe. Auch wenn die Symbolwirkung – Landschaftsschutz und reduzierte Bodeninanspruchnahme als Hauptanliegen des Gesetzgebers – bei einer Zusammenführung nicht zu übersehen wäre, wären die Synergiewirkung und der legistische Mehrwert überschaubar. Die Teilung von Natur und Landschaft auf dann unterschiedliche Rechtsmaterien wäre wohl auch wenig zielführend, zumal im österreichischen Naturschutzrecht grundsätzlich Naturschutz und Landschaftsschutz als – überwiegend – gemeinsames Anliegen betrachtet wird.

Eine Harmonisierung der fachspezifischen Zielsetzungen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumordnung wäre eine beträchtliche Herausforderung, zumal der Grundsatz der finalen Determinierung durch vielfältige Ziele in den ROG nicht leicht für den Natur- und Landschaftsschutz anwendbar wäre. Während in der Raumplanung viele Bestimmungen die örtliche Raumplanung und damit die Gemeinden betreffen, haben die Natur- und Landschaftsschutzregelungen in erster Linie überörtliche Anwendungsbereiche. Auch bezüglich der Inhalte der Instrumente und bei den jeweiligen Verfahren gibt es nur überschaubare Synergiemöglichkeiten.

2.4. Planungskultur

Bevor in den nachfolgenden Ausführungen auf die einzelnen Regelungen im neuen LGRL eingegangen wird, ist auf den im Vergleich zu den österreichischen Bundesländern deutlich unterschiedlichen Umgang mit Eigentum hinzuweisen. Das Südtiroler Raumordnungsrecht ist bei Festlegungen im öffentlichen Interesse deutlich umsetzungsorientierter und im Sinne einer „Positivplanung“ werden planerische Anliegen durch aktive und weitreichende Maßnahmen realisiert. Das Südtiroler Raumordnungsrecht sieht seit Jahrzehnten umfangreiche Eingriffe in die privaten Verfügungsrechte bei Liegenschaften vor, die bis zu Enteignungen reichen. Beispielsweise sehen landesgesetzliche Regelungen für Erweiterungszonen vor, die im Wesentlichen seit 1972 gültig sind, dass die Gemeinde laut Landesenteignungsgesetz 60% der Fläche oder 30% des Marktwertes der betroffenen Fläche einbehält und diese Erträge für den geförderten Wohnbau, für Maßnahmen zur Wiedergewinnung des Baubestandes in den historischen Ortskernen verwenden muss.²³ Ein anderes Eingriffs-intensives Beispiel ist Art. 28 LGRL, wonach aus vielfältigen Gründen Liegenschaften im Gewerbegebiet enteignet werden können – teilweise kann die Enteignung unmittelbar nach Ausweisung der entsprechenden Flächen als Gewerbegebiet eingeleitet werden. Auch wenn in der Planungspraxis nicht immer formale Enteignungsverfahren durchgeführt werden, wobei Südtirol auch ein vereinfachtes Enteignungsverfahren kennt,²⁴ ist die Position der Gebietskörperschaft in der entsprechenden Verhandlung aufgrund der möglichen Zwangsmaßnahmen eine vergleichsweise starke.

Das österreichische Planungsrecht überlässt in vielen Fällen die Umsetzung verbindlicher Planinhalte – im Sinne einer „Negativplanung“ – weitgehend den GrundeigentümerInnen. Maßnahmen, die umfangreich ins Grundrecht auf Eigentum eingreifen, scheitern nicht nur an entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen, sondern vielfach auch an der geringen politischen Bereitschaft zu hoheitlichen Einschränkungen und „Zwangsmaßnahmen“. Zwar kennen auch die ROG in Österreich weitreichende und stark differenzierte Eigentumseinschränkungen in Form vielfältiger Widmungs- und Nutzungsregelungen, jedoch sind Umsetzungsmechanismen gegen den Willen von GrundeigentümerInnen nur schwach ausgeprägt.

²³ Südtiroler Landesregierung (2017), Begleitbericht S 17.

²⁴ <http://www.provinz.bz.it/verwaltung/vermoegen/enteignung/verkuerztes-enteignungsverfahren.asp>.

Diese über Jahr(zehnt)e geprägten unterschiedlichen Planungskulturen haben zur Folge, dass sich einzelne Bestimmungen in Südtirol und Österreich durchaus vergleichen lassen, die Einschätzung einer allfälligen Übertragbarkeit aber heikel ist. Bodenpolitisch und -rechtlich bilden Südtirol und Österreich zwei unterschiedliche Welten, die sich – zumindest kurzfristig – nur teilweise annähern (können). Während sich problembewusste Bundesländer im Zuge der Baulandmobilisierung (mühsam) um Maßnahmen mit der Wirkung eines Bauzwangs (in Form von Abgaben oder Befristungen) bemühen,²⁵ gibt es in Südtirol ein umfassendes Baulandbeschaffungsmodell, das schon durch das Landesgesetz vom 20. August 1972, Nr. 15, eingeführt wurde, mit folgenden Merkmalen:²⁶

- Pflichtanteil für geförderten Baugrund bzw. sozialen Wohnbau,
- Wohnungen für Einheimische („Konventionierung“),
- Bebauungsfristen (wodurch Baulandhorten vermieden wird),
- Enteignung.

Wenn nun durch das neue LGRL in Südtirol ua. zusätzlich die Möglichkeit der Deckelung des Baulandpreises eingeführt wird, geschieht das vor einem ganz anderen Hintergrund als etwa die Preisdeckelung im Zusammenhang mit dem geförderten Wohnbau in Wien.

Das Südtiroler Raumordnungsrecht enthält zwar (seit jeher) umfangreiche Eingriffsregelungen und Umsetzungsmechanismen, um deren ansatzweise Einführung teilweise in einzelnen österreichischen Bundesländern gerungen wird, gleichzeitig sollen durch das neue LGRL die Gemeinden wieder zum Planen gebracht werden. Ziel der Neuregelungen, insb. durch die Einführung der alleinigen Entscheidungsbefugnis der Gemeinden innerhalb der Siedlungsgebiete und durch das neue Gemeindeentwicklungsprogramm, ist es, „den Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung eine aktivere, eine planende Rolle zuzuschreiben, anstatt – wie heute – vor allem auf Anfragen von Privaten zu reagieren“. ²⁷ Im Begleitbericht zum Gesetzesentwurf wird beklagt, dass Gemeinden Planungsmaßnahmen als „Sammelgenehmigungen“ durchführen, „ohne dass ein Gesamtbericht und eine Darstellung und Analyse auch wechselseitiger Einflüsse erstellt wird. Durch diese unkoordinierten [...] Einzeländerungen ist die Prüfung und Bearbeitung qualitativ nicht aufgewertet, sondern sogar komplizierter und schwieriger geworden.“ ²⁸ Demzufolge sind langfristig, strategische Planungsfestlegungen in integrierten Raumplänen bislang in Südtirol offensichtlich selten, was durchaus ein Unterschied zu österreichischen Gemeinden ist. In diesen sind zwar Anlassplanungen und projektbezogene Planänderungen nicht unbekannt, die grundsätzliche planerische Ausrichtung an örtlichen Entwicklungskonzepten ist aber weitgehend etabliert, wenn auch nicht in jedem Bundesland zwingend vorgeschrieben.

3. Instrumente der Raumplanung in Südtirol

Das hoheitliche Planungsinstrumentarium des LGRL bezieht sich auf die beiden Ebenen **Land und Gemeinden**. Für Regionen können in Fachplänen (FPL) gebietsspezifische, verbindliche Festlegungen getroffen werden. Nach der Durchführungsverordnung Nr. 17/2020 ergeben aus den 116 Gemeinden Südtirols 17 regionale **Verflechtungsbereiche**, die einen zentralen Ort umgeben. Somit wird eine zusätzliche Ebene zwischen Land und Gemeinden eingeführt, für die allerdings keine spezifischen Planungsinstrumente im LGRL bestimmt wird.

Entsprechend der **Zusammenführung der beiden Materien** „Raumplanung“ und „Landschaftsschutz“ gibt es innerhalb des LGRL bei den Instrumenten eine inhaltliche Zweiteilung auf Landesebene. Erst bei den Instrumenten auf Gemeindeebene wird eine thematische Verschneidung vorgenommen, die

²⁵ Vgl. *Kanonier* (2020) S 119ff.

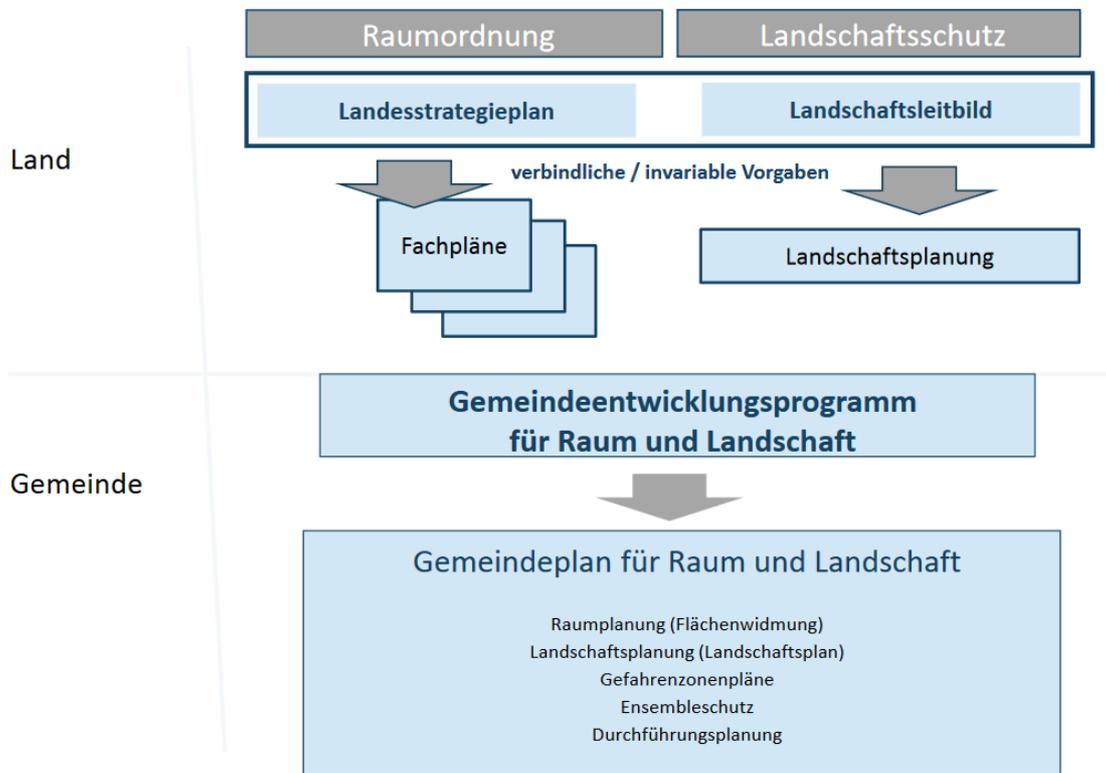
²⁶ *Vogel* (2017) S 24.

²⁷ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>.

²⁸ *Südtiroler Landesregierung* (2017), Begleitbericht, S 7.

durch die – sperrige – begriffliche Ergänzung der Instrumente jeweils mit „für Raum und Landschaft“ verdeutlicht wird.

Abbildung: Planungsinstrumente in Südtirol (Quelle: Weber (2020), Gesetzliche Rahmenbedingungen in Südtirol, Folie 14)



Vergleichbar mit der Planungssystematik in Österreich ist in Südtirol von **einer hierarchischen Planstruktur** auszugehen, wonach sich eine klare Über- bzw. Unterordnung der einzelnen Pläne ergibt. Generell sind überörtliche Pläne den örtlichen vorangestellt und strategische, langfristige Pläne gehen den Nutzungs- und Detailplänen vor.

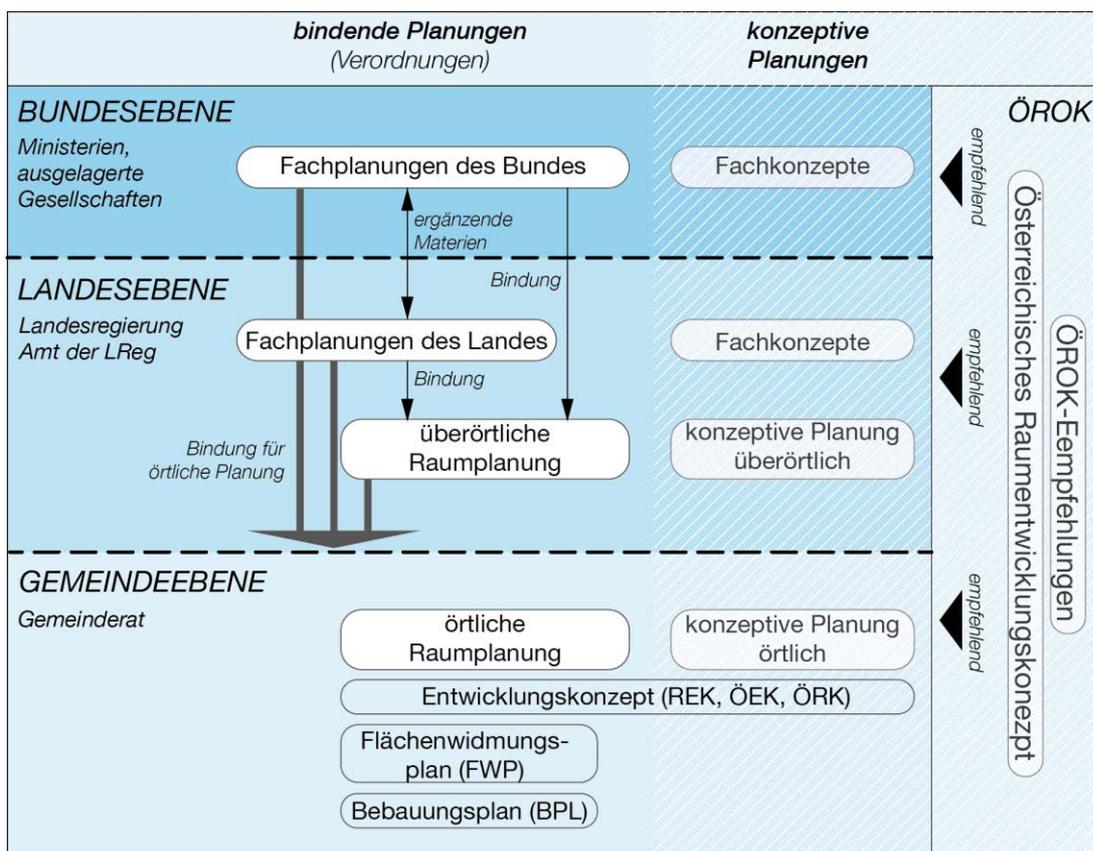
Übersicht: Raumordnungsinstrumente in Südtirol: Vergleich – Alte und neue Rechtsgrundlage (Quelle: Eigene Erhebungen)

	Instrumente Alt (LRG)	Instrumente Neu (LGRL)
Landesebene	Landesentwicklungs- und Raumplanungsprogramm (LEROP)	Landesstrategieplan (LSP)
		Landschaftsleitbild (LLB) Landschaftsplan (LP)
	Sachpläne für einzelne Fachthemen	Fachpläne (FPL)
	Gefahrenzonenpläne	Gefahrenzonenpläne
Gemeindeebene	-	Gemeindeentwicklungsprogramm für Raum und Landschaft (GProRL)
	Bauleitpläne für Gemeinden	Gemeindeplan für Raum und Landschaft (GPlanRL)
	Durchführungspläne	Durchführungspläne (DFPL)

Die **wesentliche instrumentelle Veränderung** im Raumplanungsrecht im Vergleich mit dem alten Landesraumordnungsgesetz sind einerseits das Landschaftsleitbild und der Landschaftsplan auf Landesebene und andererseits die Einführung eines Gemeindeentwicklungsprogramms, das die langfristigen Vorgaben für die raumplanerische und landschaftsspezifische Entwicklung der jeweiligen Gemeinde enthalten soll. Beachtlich – und in der Praxis wohl gewöhnungsdürftig²⁹ – ist zudem die Neuausrichtung und Umbenennung des bisher für die Gemeindeebene bedeutenden Bauleitplanes in „Gemeindeplan für Raum und Landschaft“.

Beachtlich bezüglich Planungshierarchie ist Art. 45 Abs. 3 LGRL, wonach die Landschaftsplanung den anderen Planungsinstrumenten übergeordnet ist. Eine konsequente Anwendung dieser Bestimmung könnte, abhängig von den Inhalten des zu erstellenden Landschaftsleitbildes und des Landschaftsplans, weitreichende Auswirkungen auf die künftige Entwicklung Südtirols haben.

Abbildung: Planungsinstrumente auf verschiedenen Planungsebenen in Österreich (Quelle: Kanonier, Schindelegger, in ÖROK (Hrsg): Raumordnung in Österreich, 2018, S 77).



Das Spektrum an raumplanerischen Instrumenten und Maßnahmen in Österreich ist vielfältig und in den letzten Jahren differenzierter geworden. Neben hoheitlichen Instrumenten, die ordnungspolitische oder entwicklungsstrategische Ausrichtungen haben können, kommen auf den verschiedenen Planungsebenen verstärkt konzeptive und informelle Instrumente (Konzepte, Strategien, Leitbilder uä.) zur Anwendung. Die Abbildung bietet eine Übersicht über die unterschiedlichen Planungsinstrumente in Österreich und deren Bindungswirkung.³⁰ Konzeptive Planungen werden aufgrund der Komplexität nicht in der Abbildung berücksichtigt.

²⁹ So finden sich auf der aktuellen Homepage der Provinz Bozen vor allem Hinweise zur Bauleitplanung und keine zum neuen Gemeindeplan. Vgl. <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/landschafts-und-raumplanung.asp>, 23.4.2021.

³⁰ In dieser Studie wird auf die Ausprägungen der Planungsinstrumente nicht näher eingegangen. Vgl. dazu Kanonier, Schindelegger (2018), Raumordnung in Österreich, S 76ff.

3.1. Planungsinstrumente auf Landesebene

3.1.1. Landesstrategieplan (LSP)

Wesentliches Planungsinstrument auf Landesebene wird in Südtirol künftig der **Landesstrategieplan** sein (LSP), der gemäß Art. 43 Abs. 1 LGRL mit Landesgesetz zu genehmigen sein wird. Der Landesstrategieplan, der das aus 1995 stammende Landesentwicklungs- und Raumplanungsprogramm ablösen wird, ist das Planungsinstrument des Landes, mit dem die Ziele festlegt werden, um

- die Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten,
- die Erneuerung, die Qualitätssicherung und die Aufwertung der Landschafts-, Gebiets-, Umwelt-, sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und land- und forstwirtschaftlichen Ressourcen zu garantieren,
- leistbaren Wohnraum bereitzustellen sowie
- die Wettbewerbsfähigkeit Südtirols zu steigern.

Die **gesetzlichen Vorgaben für den Landesstrategieplan** sind grundsätzlich allgemein gehalten und mit den beiden inhaltlichen vergleichsweise konkreten Schwerpunkten „Leistbarer Wohnraum“ sowie „Wettbewerbsfähigkeit“ eher „bebauungsorientiert“ ausgerichtet. Die Landschaft- und Grünraum-relevanten Vorgaben werden in den Landschaftsplänen bestimmt, die sich aus einem Landschaftsleitbild ableiten.

Der Landesstrategieplan ist hierarchisch das **bedeutendste Planungsinstrument** in Südtirol, dem ua. gemäß Art. 49 Abs. 2 LGRL die von anderen Landesgesetzen für bestimmte Bereiche vorgesehenen Fachpläne angepasst werden müssen. Der LSP setzt Vorgaben und Richtlinien für die Fachplanung, damit die Ziele laut Art. 2 erreicht werden.

Einige Bundesländer in Österreich haben Landesraumordnungs- oder -entwicklungsprogramme verordnet, die in allen ROG als wesentliches Planungsinstrument auf Landesebene vorgegeben sind. Mit diesen zentralen Instrumenten der Landesplanung werden umfassende ordnungspolitische Vorgaben auf Landesebene verbindlich festgelegt. Die Abstimmung und Koordination aller raumordnungsrelevanten Entwicklungsziele, Planungsanliegen und Steuerungsansätze eines Bundeslandes in einem verbindlichen Planungsdokument bildet die zentrale Grundlage für die künftige Landesentwicklung. Die verbindlichen Landesentwicklungsprogramme enthalten durchwegs umfassende Zielkataloge sowie entsprechende Maßnahmen für die Landesentwicklung, die in der Regel nach Sachbereichen, teilweise auch nach Planungsräumen differenziert werden. Auf der Maßnahmenebene enthalten die Landentwicklungsprogramme (auch) verbindliche Festlegungen, die nicht nur das Land selber, sondern auch Regionen und insb. Gemeinden in ihren Planungsentscheidungen binden.

Neben oder anstatt der hoheitlichen Raumpläne haben die Länder teilweise für das gesamte Landesgebiet verschiedene informelle und konzeptive Planungsinstrumente ausgearbeitet, die vielfach strategische Aufgaben bzw. Orientierungsfunktionen mit empfehlendem Charakter haben.

Einschätzung

Landesentwicklungsprogramme sind die zentralen Instrumente für die Steuerung der Entwicklung von Bundesländern. In diesem Sinne ist es bedauerlich, dass einzelne Bundesländer nicht ihrer eigenen gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen sind, entsprechende Landesentwicklungsprogramme auszuarbeiten bzw. an neue Gegebenheiten anzupassen. Auch wenn unverbindliche Konzepte und Strategien, die in einigen Ländern erstellt wurden, wichtige inhaltliche Orientierungen für die künftige Landesentwicklung geben können, sind die verbindliche Festlegung der wesentlichen planerischen Ziele und Maßnahmen in einem landesweiten Plan ein zentraler Beitrag für eine wirkungsvolle und langfristig beständige Entwicklung.

3.1.2. Fachpläne (FPL)

Die **Fachpläne** (FPL), die von der Landesregierung beschlossen werden, sind in Südtirol Planungsinstrumente, die gemäß Art. 49 Abs. 1 LGRL die Ziele, die Grundsätze und die Richtlinien des Landesstrategieplanes umsetzen; sie können auch nur **bestimmte Teile des Landesgebietes** betreffen. Fachpläne können demzufolge sich im fachlichen und räumlichen Anwendungsbereich erheblich unterscheiden; sie können fachspezifische Themen behandeln (Sektoralplanung) und/oder sich auf einzelne Regionen beziehen (**Regionalplanung**).

Fachpläne stellen **kein neues überörtliches Planungsinstrument** in Südtirol dar. Bislang sind in Südtirol Fachpläne spezifischen räumlichen Themen gewidmet, wie z.B. den Skipisten und Aufstiegsanlagen, dem Landschaftsschutz, den Gewässern und den Gefahrenzonenplänen.

In den ROG in Österreich wird vergleichsweise einheitlich – neben den Landesentwicklungsprogrammen – zwischen regionalen und sektoralen Raumordnungsplänen auf überörtlicher Ebene differenziert. Die Planungsinhalte der sektoralen und regionalen Raumpläne sind abhängig von den jeweiligen räumlichen und fachlichen Gegebenheiten, den spezifischen Planungskulturen und dem politischen Steuerungswillen – wenig überraschend – sehr unterschiedlich.

In allen Ländern sind regionale Entwicklungs- oder Raumordnungsprogramme als Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung vorgesehen, wobei regionale Raumordnungspläne – im Unterschied zu sektoralen Planungen – in der Regel umfassende Planinhalte mehrerer Fachbereiche aufweisen. Organisatorisch ist in einzelnen Bundesländern nicht mehr allein die Landesregierung der zuständige Planungsträger, sondern die Erstellung – nicht die Verbindlichkeitserklärung als Verordnung – liegt im Verantwortungsbereich der Region(-sverbände).

Einschätzung

Insgesamt erscheint die Raumplanung des Landes Südtirol – zumindest im Vergleich mit einzelnen Bundesländern in Österreich (z.B. Stmk, Slbg, NÖ) – eher zurückhaltend. So ist das aktuell gültige Landesentwicklungs- und Raumplanungsprogramm (LEROP) über 20 Jahre alt und die Fachpläne beziehen sich auf ausgewählte spezifische Planungsaufgaben (z.B. Fachplan für Aufstiegsanlagen und Skipisten, Fachplan für Mobilität).

Grundsätzlich wird in Österreich der regionalen Planungsebene in der Raumordnung zunehmende Bedeutung beigemessen und in vielen Bundesländern verstärkt überörtliche Raumpläne mit unterschiedlichen Zielen und Inhalten verordnet. In diesem Zusammenhang bietet das LGRL wenig inhaltliche oder planungsstrukturelle Ergänzungsbeispiele, abgesehen von der deutlichen Aufwertung der Landschaftsplanung durch die beiden Instrumente Landschaftsleitbild und Landschaftsplan. Insb. die Aufnahme des Landschaftsplans als überörtliches Raumordnungsinstrument wäre ein auffälliges Signal an die Aufwertung der Landschaft in Planungsfragen und würde wohl eine bedeutende inhaltliche Entwicklung im österreichischen Raumordnungsrecht auslösen.

3.1.3. Landschaftsplanung

Mit der Zusammenführung der Materien Raumordnung und Landschaftsschutz wird die **besondere Bedeutung der Landschaft** betont, da gemäß Art. 45 LGRL das Land gewährleistet, dass das gesamte Gebiet Südtirols je nach unterschiedlichen Landschaftswerten der jeweiligen Gegenden angemessen erforscht, bewahrt, in Plänen erfasst und verwaltet wird. Die Landschaftsplanung, die anderen Planungsinstrumenten laut Art. 45 Abs. 3 LGRL übergeordnet ist (Art 45 Abs. 2 LGRL),

- a) erfasst das Gebiet durch eine Analyse des Landschaftscharakters,
- b) analysiert die Dynamiken der Gebietsumwandlung zur Bestimmung der Risikofaktoren und der Empfindlichkeit der Landschaft und vergleicht sie mit anderen Maßnahmen,
- c) grenzt je nach der morphologischen Beschaffenheit des Gebietes bestimmte Landschaftsbereiche ab, erlässt für jeden dieser Bereiche gezielte Nutzungs- und Verwaltungsvorschriften und legt angemessene Qualitätsziele fest,

d) erfasst die beeinträchtigten oder geschädigten Flächen und ermittelt die Eingriffe zur Wiedergewinnung und Neugestaltung sowie andere Eingriffe zur landschaftlichen und ökologischen Aufwertung.

Die Landschaftsplanung erfolgt gemäß Art. 45 Abs. 3 LGRL durch das Landschaftsleitbild und den Landschaftsplan, wobei die näheren inhaltlichen Ausführungen im LGRL überschaubar sind.

Landschaftsleitbild (LLB)

Das **Landschaftsleitbild** (LLB) legt gemäß Art. 46 Abs. 1 LGRL die Entwicklungsziele auf Landesebene sowie die Maßnahmen für deren Erreichung in Hinsicht auf Schutz, Aufwertung und Entwicklung von Natur und Landschaft bezogen auf die verschiedenen Landschaftseinheiten Südtirols fest.

Das Landschaftsleitbild bestimmt gemäß Art. 46 Abs. 2 LGRL **verbindliche Vorgaben** und die Mindestinhalte für die Landschaftspläne.

Landschaftsplan (LP)

Der **Landschaftsplan** (LP) bezieht sich laut Art. 47 LGRL auf das Gemeindegebiet oder übergemeindliche Bereiche und **beinhaltet ua.:**

1. die Ausweisung und Darstellung der Gebiete, die unter Landschaftsschutz gestellt sind,
2. die Abgrenzung und Darstellung der Natur- und Agrarflächen,
3. die spezifischen Schutzbestimmungen und Nutzungsvorschriften für die Landschaftsschutzgebiete,
4. die Maßnahmen, die für eine angemessene Einbettung von Gebietsumwandlungseingriffen in die Landschaft unbedingt erforderlich sind,
5. die Ausweisung der gesetzlich geschützten Gebiete gemäß den Art. 12 und des geschützten Bodens gemäß Art. 13,
6. die Ausweisung schwer beeinträchtigter oder geschädigter Gebiete, in denen für Maßnahmen, die auf Wiedergewinnung und Neugestaltung ausgerichtet sind, keine landschaftsrechtliche Genehmigung erforderlich ist.

Die ROG in Österreich behandeln die Landschaftsplanung nicht im vergleichbaren Umfang wie das LGRL. Landschaftsplanung ist in Österreich zwischen Naturschutz und Raumordnung einzuordnen, wobei die ROG keine verbindlichen Regelungen für Landschaftspläne, etwa Mindestinhalte, Qualitätskriterien, Erstellungspflichten, Rechtswirkungen kennen.

§ 13 Abs. 5 Z 1 NÖ ROG sieht die Ausarbeitung eines Landschaftskonzeptes im Rahmen der Erstellung des örtlichen Entwicklungskonzeptes vor, freilich ohne spezifische inhaltliche Vorgaben zu machen. § 35 Sllg Naturschutzgesetz regelt Landschaftspflegepläne durch die Landesregierung.

Einschätzung

Die umfassende Verpflichtung zur Landschaftsplanung in Südtirol hebt zweifelsohne die Bedeutung des Freiraumes und der Landschaft bei planerischen Entscheidungen hervor. Für Außenstehende überrascht der Umstand, dass Raum und Landschaft zwar nunmehr in einem Gesetz zusammengefasst werden, auf Landesebene aber keine Integration dieser beiden Materien in ein gemeinsames Planungsdokument erfolgt, sondern sowohl für die Raumordnung als auch für den Landschaftsschutz eigene Instrumente vorgesehen sind.

Ob eine – auch in Österreich notwendige – Aufwertung zwingend durch die Einführung von neuen Instrumenten oder nicht etwa durch eine inhaltliche Ergänzung der bestehenden Instrumente der örtlichen und überörtlichen Raumordnung erfolgen soll, ist zu diskutieren. Eine stärkere Gewichtung der Freiräume und der Landschaft bei planerischen Entscheidungen erscheint aber generell geboten.

3.2. Planungsinstrumente auf Gemeindeebene

„Ziel der Neuregelung ist, den Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung eine aktivere, eine planende Rolle zuzuschreiben, anstatt – wie heute – vor allem auf Anfragen von Privaten zu reagieren.“³¹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht³² kommt den Gemeinden in Südtirol in Verwaltungsbefugnissen grundsätzlich und in Angelegenheiten der Raumplanung speziell **eine zentrale Stellung zu**, eingeschränkt durch die – vergleichsweise geringen – Vorgaben der überörtlichen Raumplanung in Südtirol.

Künftig sind **drei Planungsinstrumente** auf Gemeindeebene vorgesehen:

- **Gemeindeentwicklungsprogramm für Raum und Landschaft**, mit dem die Gemeinden die grundlegende Entwicklung auf ihrem Gebiet für zehn Jahre definieren;
- **Gemeindeplan für Raum und Landschaft**, der das Entwicklungsprogramm in die Praxis herunterbricht und
- **Durchführungspläne**.

Die **hierarchisch abgestufte Planungssystematik** – Gemeindeentwicklungsprogramm > Gemeindeplan > Durchführungspläne – hat große Ähnlichkeit mit der Struktur der örtlichen Raumpläne in Österreich, zumal auch (verallgemeinert und vereinfacht) strategische und entwicklungsorientierte Instrumente vorangestellt werden, denen bodennutzungsbezogene Festlegungen im Gemeindeplan folgen (vergleichbar mit dem Flächenwidmungsplan). Der Durchführungsplan weist wiederum Parallelen mit dem Bebauungsplan auf, auch wenn, insb. in der Umsetzung Abweichungen bestehen.

3.2.1. Gemeindeentwicklungsprogramm für Raum und Landschaft (GProRL)

„Die Gemeinden stehen vor zwei zentralen Aufgaben: Erhebung der Leerstände mit Ideen/Initiativen zu deren Nutzung und Abgrenzung des Siedlungsgebietes, in dem künftig Bautätigkeiten erfolgen können. Dabei muss das neue Bauland an das bestehende angrenzen. Gebaut werden darf künftig nur noch innerhalb des ausgewiesenen Siedlungsgebietes.“³³

Neu im LGRL ist im Wesentlichen das **Gemeindeentwicklungsprogramm** als strategisches Instrument der Gemeinde, das mit den örtlichen bzw. räumlichen Entwicklungskonzepten der österreichischen ROG vergleichbar ist.

Gemäß Art. 51 Abs. 1 LGRL haben die Gemeinden, vorzugsweise mehrere zusammengeschlossen, für ihr Gebiet das Entwicklungsprogramm für Raum und Landschaft (GProRL) **als langfristiges Planungsinstrument** auszuarbeiten. Ausgehend von detaillierten Analysen und Erhebungen in den Gemeinden, beispielsweise „vom Flächen- und Jobbedarf über bestehende Leerstände und Baulücken bis hin zu Mobilitäts- und Tourismusentwicklungskonzepten“ werden die langfristigen Entwicklungsleitlinien für das Gemeindegebiet festgelegt.³⁴

Das Gemeindeentwicklungsprogramm für Raum und Landschaft der Gemeinde hat gemäß Art. 51 Abs. 8 LGRL zumindest **folgende Inhalte**:

1. **die räumlichen und die sozioökonomischen Entwicklungsziele** zur Deckung des Wohnungsbedarfs und zur Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, Sport- und

³¹ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp> - „Gemeinden werden wieder planen“.

³² Art. 118 Abs. 1 Italienische Verfassung: Die Verwaltungsbefugnisse sind den Gemeinden zuerkannt, unbeschadet der Fälle, in denen sie den Provinzen, Großstädten mit besonderem Status, Regionen und dem Staat zugewiesen werden.

³³ Leerstände ermitteln, Siedlungsgrenzen ziehen, <http://www.vinschgerwind.it/infos/item/28093-leerstaende-siedlungsgrenzen-suedtirol-landesgesetz-raum-landschaft-hochgruber-kuenzer-taufers-vinschgau>.

³⁴ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp> - „Gemeinden werden wieder planen“.

- Freizeitaktivitäten mit Berücksichtigung der wesentlichen Infrastrukturen wie öffentliche Einrichtungen, öffentlicher Freiraum, Verkehrsmittel, Wasser- und Energieversorgung und Kommunikationsnetze;
2. **den aktuellen Bedarf und das bereits bestehende Angebot** von öffentlichen Diensten, Flächen und Diensten in öffentlichem oder allgemeinem Interesse, Nahversorgungseinrichtungen und Arbeitsplätzen ...;
 3. **die Erhebung der leerstehenden Gebäude** und der ungenutzten oder aufgelassenen erschlossenen Flächen und die Festlegung der Ziele und Fristen für deren Wiederverwendung;
 4. **die Erhebung der Ensembles**;
 5. die **Ausweisung und Abgrenzung des Siedlungsgebietes**, unter Berücksichtigung des Landschaftsplanes;³⁵
 6. **ein Mobilitäts- und Erreichbarkeitskonzept**;
 7. **ein Tourismusedwicklungskonzept**;
 8. **ein Verzeichnis der Kulturarten der landwirtschaftlichen Grundstücke**, wie sie im land- und forstwirtschaftlichen Informationssystem (LAFIS) eingetragen sind;
 9. **den Gültigkeitszeitraum** sowie einen **Zeitplan für die Umsetzung des Programms**.

Abbildung: Erstellung Gemeindeentwicklungsprogramm im partizipativem Prozess (Quelle: <file:///C:/Users/Arthur/Desktop/S%C3%BCdtirol/20200508%20Modul%201%20Frank%20Weber.pdf>, Folie 14.)



³⁵ Bis zur Genehmigung des in Artikel 51 vorgesehenen Gemeindeentwicklungsprogramms versteht man gemäß Übergangsbestimmungen (Art. 103 Abs. 5 LGRL) unter Siedlungsgebiet die verbauten Ortskerne im Sinne von Artikel 12 des Landesgesetzes vom 15. April 1991, Nr. 10, in geltender Fassung, sowie jene zusammenhängenden Siedlungsbereiche mit mehr als zehn Wohngebäuden, die eine Baudichte von mindestens 1,0 m³/m² aufweisen.

Das Gemeindeentwicklungsprogramm gilt **mindestens 10 Jahre** und vor seinem Verfall muss es mit Beschluss des Gemeinderates überarbeitet oder bestätigt werden. Punktuelle Änderungen sind ausdrücklich nicht zulässig, womit wohl kurzfristige Anlassänderungen unterbunden werden sollen.

Die Gemeinden erarbeiten gemäß Art. 51 Abs. 2 LGRL das Gemeindeentwicklungsprogramm im Rahmen eines öffentlichen Verfahrens, das die **Beteiligung der BürgerInnen**, der Verbände und der Interessensgruppen gewährleistet.

Die im Entwicklungsprogramm festgesetzten Vorgaben, Grundsätze und Ziele sind gemäß Art. 51 Abs. 3 LGRL verbindlich für den Gemeindeplan für Raum und Landschaft. Das Gemeindeentwicklungsprogramm wird als **Masterplan für die Gemeinden** gesehen und wird die Gemeinden in der praktischen Umsetzung fordern, insb. bei der Festlegung von Siedlungsgrenzen, wobei aktuell einige Pilotgemeinden solche Programme ausarbeiten.³⁶

Alle Bundesländer sehen in Österreich ein örtliches bzw. räumliches Entwicklungskonzept für die Gemeinden vor. Dem örtlichen Entwicklungskonzept kommt die Aufgabe zu, ein Orientierungs- und Handlungsrahmen mit einem längerfristigen Zeithorizont für die Gemeindeplanung zu sein, wobei die angestrebten Ziele der Gemeindeplanung und die erforderlichen Maßnahmen zu bezeichnen sind. Das örtliche Entwicklungskonzept bietet der Gemeinde somit die Möglichkeit, auf Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme und Problemanalyse, die teilweise auch einzelne der angeführten Punkte umfassen (können), ihre langfristigen Entwicklungsziele und -maßnahmen abgestimmt festzulegen.

Die Inhalte örtlicher Entwicklungskonzepte können erheblich variieren, wobei die Gesetzgeber teilweise Mindestinhalte vorschreiben. Als Rechtswirkung ist vor allem die Selbstbindung der Gemeinde von Bedeutung, wobei das örtliche Entwicklungskonzept besondere Vorgaben für die Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinde enthalten kann.

Einschätzung

Das Gemeindeentwicklungsprogramm entspricht weitgehend in den Zielsetzungen und Maßnahmen den örtlichen oder räumlichen Entwicklungskonzepten der österreichischen ROG.

Im Vergleich mit den Regelungen in den ROG in Österreich zu örtlichen bzw. räumlichen Entwicklungskonzepten fallen die zwingende Leerstandserhebung, die Verpflichtung zur Abgrenzung des Siedlungsgebietes gemäß Art. 17 Abs. 3 LRGL sowie die besondere Umsetzungsorientierung („Zeitplan für die Umsetzung des Programms“) auf, die durchaus auch in den ROG in Österreich Sinn machen würden.

3.2.2. Gemeindeplan Raum und Landschaft (GPlanRL)

Die Gemeinde erarbeitet gemäß Art. 52 Abs. 1 LGRL den Gemeindeplan für Raum und Landschaft (GPlanRL) **für das gesamte Gemeindegebiet**, wobei der Gemeindeplan die verschiedenen Nutzungen des Gebiets unter Beachtung der übergemeindlichen Planungsinstrumente und des Gemeindeentwicklungsprogramms bestimmt. Zusätzlich werden im Gemeindeplan alle raum- und landschaftsrelevanten Vorgaben, auch aus anderen Instrumenten, dargestellt.

Im Gemeindeplan werden gemäß Art. 52 Abs. 2 LGRL die Flächen und Trassen, welche **für die wesentlichen Erschließungsanlagen** erforderlich sind, sowie die Abgrenzung und Nutzung der einzelnen urbanistischen Gebiete und die jeweiligen Bau- und Nutzungsvorschriften bestimmt. Bezüglich Grünräume werden im Gemeindeplan die Freiräume und die öffentlichen Grünflächen ausgewiesen. Zusätzlich legt die Gemeinde fest, für welche Teile des Gemeindegebietes ein Baurechtstitel für Neubauten nur nach Genehmigung der Durchführungsplanung erworben werden kann. Die **Bestandteile des Gemeindeplans** sind umfangreich und umfassen gemäß Art. 52 Abs. 4 LGRL insb.:

³⁶ http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=641175.

- der nach Planinhalten gegliederte erläuternde Bericht,
- der Plan zur urbanistischen und landschaftlichen Flächenwidmung in den Maßstäben 1:5.000 und 1:10.000,
- die Beschreibung der geltenden Vereinbarungen zwischen Privaten oder Körperschaften und der Gemeinde,
- der Plan der technischen Infrastrukturen,
- die technischen Durchführungsbestimmungen zum Plan, welche die Bau- und Nutzungsregelungen enthalten; die Regelung der Parkplätze erfolgt in Einklang mit dem Mobilitäts- und Erreichbarkeitskonzept,
- das Programm zur Umsetzung des Planes mit dem Zeitplan für die Durchführung der darin vorgesehenen Maßnahmen.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 LGRL unterscheidet die Gemeindeplanung **folgen Widmungen**:

1. Wohngebiet mit Mischnutzung (Mischgebiet),
2. Gewerbegebiet,
3. Sondernutzungsgebiet,
4. Gebiet urbanistischer Neugestaltung,
5. Flächen für Verkehr und Mobilität,
6. Gebiet für öffentliche Einrichtungen.

Eine **weitere inhaltliche Differenzierung** kann durch die Zweckbestimmung von Bauwerken (oder Teile davon) gemäß Art. 25 LGRL erfolgen, wobei folgende Zweckbestimmungen unterschieden werden können:

1. Wohnen,
2. Dienstleistung,
3. Einzelhandel,
4. gastgewerbliche Tätigkeit,
5. öffentliche Dienste und Einrichtungen von öffentlichem Interesse,
6. Handwerkstätigkeit, Industrie, Großhandel und Einzelhandel
7. landwirtschaftliche Tätigkeit.

Um auf Entwicklungen innerhalb des Gemeindegebietes flexibel reagieren zu können, kann der Gemeindeplan kurzfristig von der Gemeinde an **geänderte Planungsbedingungen** angepasst werden, allerdings immer innerhalb der Grenzen des Entwicklungsprogramms.³⁷ Ist aufgrund neuer Gegebenheiten eine Änderung der Ziele und der wesentlichen Maßnahmen des Planes erforderlich, hat die Gemeinde laut Art. 52 Abs. 2 LGRL diesen zu überarbeiten.

Der Entwurf für den Plan wird gemäß Art. 53 Abs. 1 LGRL vom Gemeinderat nach Anhörung der **Gemeindekommission Raum und Landschaft** beschlossen, wobei der Entwurf mit den entsprechenden Unterlagen für die Dauer von 30 Tagen an der Amtstafel der Gemeinde und im Südtiroler Bürgernetz veröffentlicht wird. Während dieses Zeitraums kann jede/r Anmerkungen vorbringen. Die Gemeinde bestimmt weitere angemessene Maßnahmen zur Information und Beteiligung der Bevölkerung.

Als traditionelles Instrument der hoheitlichen Raumordnung hat der Flächenwidmungsplan (Flwp) besondere Bedeutung, wobei alle Gemeinden in Österreich Flächenwidmungspläne erlassen und damit wesentliche Aussagen über Widmungs- und Nutzungsverteilungen getroffen haben. Der Flwp hat das Gemeindegebiet nach räumlich-funktionalen Erfordernissen zu unterteilen und verbindliche Widmungs- bzw. Nutzungsarten festzulegen. Aufgabe des Flwp ist die geordnete Siedlungsstrukturierung durch die Gliederung des gesamten Gemeindegebietes in unterschiedliche Zonen, die verschiedenen (baulichen) Nutzungen dienen sollen.

³⁷ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp> - "Gemeinden werden wieder planen".

Einschätzung

Die Aufgaben, Verfahren und die Rechtswirkungen des Flächenwidmungsplanes sind grundsätzlich unumstritten, wobei in Detailregelungen immer wieder Anpassungsbedarf besteht. Das Instrument des Gemeindeplans ist neu und kann hinsichtlich seiner Anwendungspraxis noch nicht beurteilt werden.

Die Einrichtung einer eigenen Kommission mit Beschlusskraft auf Gemeindeebene könnte auch in Österreich die Qualität der Flächenwidmungspläne heben, wobei Kommissionen mit beratender Funktion (z.B. Raumordnungsbeiräte) in Kombination mit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung ausreichend für die Qualitätskontrolle erscheinen.

3.2.3. Durchführungspläne (DFP)

Durchführungspläne (DFP) haben eine **hohe – kleinräumige – Umsetzungsrelevanz** und sie müssen gemäß Art. 57 Abs. 1 LGRL für neue Mischgebiete sowie für jene Flächen erstellt werden, für die das LGRL oder der Gemeindeplan dies vorsieht. Der Durchführungsplan soll zur effizienten und hochwertigen Nutzung und Gestaltung des öffentlichen und privaten Raumes beitragen (Abs. 2).

Dem Durchführungsplan kommt eine beträchtliche bodenpolitische Bedeutung zu, da er laut Abs. 2 basiert auf der **gerechten Aufteilung der Baurechte** unter allen betroffenen EigentümerInnen sowie der Verpflichtung der EigentümerInnen zur Übernahme der

- der Kosten für die Ausarbeitung des Durchführungsplans,
- für die Projektierung und den Bau von primären und sekundären Erschließungsanlagen,
- zur Abtretung der hierfür erforderlichen Flächen sowie
- zur Übernahme eines Teils der Kosten, die notwendig sind, um das Gebiet an die außerhalb derselben liegenden Anlagen anzuschließen.

Die **Aufteilung der Rechte und Pflichten** erfolgt unter Berücksichtigung der jeweils beanspruchten Flächen. Zusätzlich regelt der Durchführungsplan den anteilmäßigen Einbehalt des Planungsmehrwertes.

Ua. enthält der **Durchführungsplan** gemäß Art. 57 Abs. 4 LGRL **folgende Bestimmungen**:

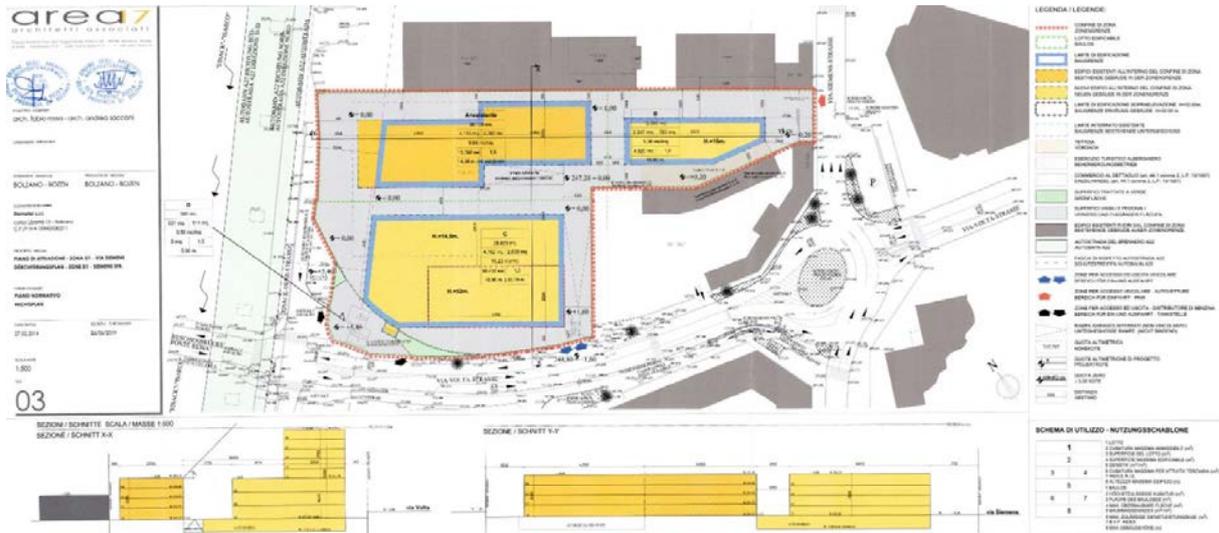
- eine Darstellung im Maßstab von mindestens 1:500 mit näher bestimmtem Mindestinhalt, etwa die Darstellung der Flächen, die dem geförderten Wohnbau vorbehalten sind,
- eine Beschreibung des Plankonzepts mit detaillierten Angaben zu den vorhandenen oder zu errichtenden primären und sekundären Erschließungsanlagen sowie mit Angabe der voraussichtlichen Kosten der zu errichtenden Anlagen,
- die Durchführungsbestimmungen,
- den Entwurf für die Gründung der Miteigentumsgemeinschaft und/oder für die materielle Teilung der Grundstücke.

Der Auftrag zur Erstellung eines neuen Durchführungsplanes für Mischgebiete mit einer Fläche von mehr als 5.000 m² oder für Gewerbegebiete mit einer Fläche von mehr als 10.000 m² wird gemäß Abs. 9 durch einen **Planungswettbewerb** vergeben.

Als Beispiel sei auf die **Durchführungsbestimmungen im Durchführungsplan** Gewerbegebiet D1 "Ehemaliges Telecom-Gebäude" in Bozen verweisen,³⁸ der sich in folgende Abschnitte gliedert: Bestandteile des Plans, Zweckbestimmung der Zone, baurechtliche Regelungen und Zielsetzungen, Begriffsbestimmungen, Umweltbestimmungen, Parkplätze und Garagen, bauliche Richtlinien und Infrastrukturplan.

³⁸ https://www.gemeinde.bozen.it/UploadDocs/26510_PdA_77_NdA_DFB.pdf

Abbildung: Durchführungsplan, Rechtsplan Gewerbegebiet D1 "Ehemaliges Telecom-Gebäude", Bozen; Quelle: https://www.gemeinde.bozen.it/UploadDocs/26511_PdA_77_piano_normativo_Rechtsplan.pdf



Den Durchführungsplänen entsprechen in Österreich am ehesten die Bebauungspläne, die freilich nicht auf der gerechten Aufteilung der Baurechte oder der Verpflichtung zur Übernahme bestimmter Kosten durch die GrundeigentümerInnen basieren. Das Eigentum kann durch Bebauungspläne zwar beschränkt werden, Eingriffe direkt in Eigentumsverhältnisse sind freilich nicht vorgesehen.

Einschätzung

Der Durchführungsplan geht über die Möglichkeiten von Bebauungsplänen hinaus. Es können in ihm nicht nur die bauliche Gestaltung künftiger Bauten sowie die kleinräumige Verkehrserschließung geregelt werden, sondern es sind auch umfangreiche bodenrechtliche Eingriffe sowie Kostenbeteiligungen von Begünstigten möglich. Speziell diese zusätzlichen Inhalte wären in Österreich je nach Ausgestaltung wohl – zumindest politisch, teilweise wohl auch verfassungsrechtlich – nicht unumstritten.

Die räumliche Fokussierung und die Betonung der „Durchführung“ erscheinen vor allem für viele städtische Bereiche attraktiv. Teilweise werden in österreichischen Gemeinden Begünstigte im Rahmen der Vertragsraumordnung zur Kostenbeteiligung verpflichtet, jedoch erscheinen öffentlich-rechtliche Regelungen sinnvoll, die in siedlungspolitisch besonderen Bereichen die Gemeinden ermächtigen, spezifische – durchsetzungsrelevante – Maßnahmen verbindlich festzulegen.

4. Schwerpunkte im neuen Landesgesetz mit besonderem Fokus auf Bodenpolitik

Im neuen LGRL werden die bislang eigenständigen Rechtsmaterien Raumordnung sowie Landschaftsschutz zusammenführt und nunmehr in einem Gesetz geregelt, was die besondere **Relevanz der ressourcenschonenden Bodennutzung** andeutet. Schon in der Beschreibung des Regelungsgegenstandes in Art. 1 LGRL wird die wesentliche Ausrichtung des neuen Gesetzes deutlich: „Dieses Gesetz regelt den Schutz und die Aufwertung der Landschaft, die Raumentwicklung und die Einschränkung des Bodenverbrauchs.“ Die Raumentwicklung wird eingefasst von Schutz- (der Landschaft) bzw. Einschränkungsanliegen (des Bodenverbrauchs).

Die österreichischen Raumordnungsgesetze kennen weder eine Zusammenführung mit den Natur- und Landschaftsschutzgesetzen noch eine solch eindeutige Prioritätensetzung hinsichtlich der Einschränkung der Bodeninanspruchnahme.

4.1. Inhaltliche planungsgesetzliche Vorgaben

Planungssystematisch kennt das neue LGRL **unterschiedliche inhaltliche Vorgaben und Regelungen** im Zusammenhang mit Bodensparen, durch die insb. die Festlegung von Bauland beeinflusst wird:

- **Zielsetzungen** in Art. 2, durch welche die grundsätzlichen Anliegen und (vielfältigen) öffentlichen Interessen der Raumplanung und des Landschaftsschutzes bestimmt werden;
- **Grundsatz** der Einschränkung des Bodenverbrauchs in Art. 17, der insb. durch die Abgrenzung der Siedlungsgebiete umgesetzt werden soll;
- **Widmungskriterien** in Art. 22 Abs. 2, durch die das örtliche Planungsermessen eingeschränkt wird.

Auf die einzelnen gesetzlichen Vorgaben im neuen LGRL wird nachfolgend eingegangen.

Das Planungssystem in Österreich kennt vergleichbare gesetzliche Vorgaben, insb.

- Raumordnungsziele,
- Raumordnungsgrundsätze sowie zusätzlich
- Widmungsverbote und
- Planungsrichtlinien (NÖ).

Die ROG in Österreich legen allgemeine Planungsgrundsätze und Planungsziele fest, die idR vor allem durch überörtliche und örtliche (strategische) Planungsmaßnahmen konkretisiert werden. Der Unterschied zwischen Grundsätzen und Zielen – den allerdings nicht alle Raumordnungsgesetze kennen – besteht im Wesentlichen darin, dass Grundsätzen bei Planungsentscheidungen jedenfalls Rechnung zu tragen ist und sie keiner Abwägung unterliegen. Die inhaltlich umfangreichen **Planungsziele** weisen hingegen auch Zielkonflikte auf, was bedeutet, dass sich nicht alle Zielsetzungen zugleich und im selben Ausmaß erreichen lassen. Von den zuständigen PlanungsträgerInnen müssen Prioritäten gesetzt werden, ohne die anderen Zielsetzungen vollständig außen vor zu lassen. Zusätzlich enthalten die ROG in Österreich zum Teil **Widmungsverbote**, die insb. Bauland ausschließen.

§ 14 Abs. 2 NÖ ROG bestimmt für die Ausarbeitung örtlicher Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne besondere **Planungsrichtlinien**, die vergleichsweise konkrete Vorgaben insb. bei Widmungsentscheidungen darstellen und bei der aufsichtsbehördlichen Prüfung von Planänderungen herangezogen werden. Bei der jüngsten ROG-Novelle³⁹ wurden die Planungsrichtlinien thematisch insb. hinsichtlich Bodenverbrauch und Klimawandel modifiziert.

Einschätzung

Der sparsame Umgang mit Grund und Boden und die Zersiedlungsabwehr sind wesentliche Anliegen im österreichischen Raumordnungsrecht. Die einzelnen Bundesländer bestimmen – strukturell, vom Umfang und von der Inhaltsdichte her durchaus unterschiedlich – Flächensparen als zentrales öffentliches Interesse in den ROG, wobei Bodensparen wohl in keinem Bundesland so deutlich als öffentliches Interesse in den Raumordnungsgesetzen priorisiert wird wie in Südtirol.

In den ÖROK Empfehlungen Nr. 56/2017 wird als erste Empfehlung Flächensparen als öffentliches Anliegen genannt: „Unter dem Schlagwort „Flächensparen“ sind vielfältige öffentliche Interessen zusammengefasst, die in den Raumordnungsgesetzen als Ziele für die überörtliche und örtliche Raumplanung berücksichtigt werden sollen“. Die in der Empfehlung 1.2. genannte Priorisierung des Flächensparens gegenüber anderen Zielen und Interessen ist nicht in allen ROG in Österreich umgesetzt.⁴⁰

Eine entsprechende Kontrolle und gegebenenfalls Überarbeitung der Zielkataloge in den ROG wird empfohlen.

39 LGBl. für NÖ Nr. 97/2020.

40 ÖROK Empfehlung Nr. 56/2017, S 14: „Priorisierung: Den Zielen des Flächensparens soll grundsätzlich eine hohe Priorität gegenüber anderen Zielen und Interessen bei Planungsentscheidungen zukommen.“

4.1.1. Zielsetzungen (Art. 2)

Ausgehend von der Definition des grundsätzlichen Regelungsgegenstandes werden vom Südtiroler Gesetzgeber die Zielsetzungen im neuen Gesetz **den aktuellen Anforderungen angepasst** und themenspezifisch modifiziert. Gemäß Art. 2 Abs. 1 LGRL sollen **folgende Ziele** gewährleistet werden:

1. eine hohe Lebens- und Arbeitsqualität der Bevölkerung,
2. eine Raumplanung zur nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des städtischen und ländlichen Raums, unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Landeshauptstadt,
3. der Schutz und die Aufwertung der Landschaft und der naturräumlichen Ressourcen,
4. die Aufwertung des öffentlichen Raums, um Orte der Begegnung zu schaffen, wo durch urbanistische Qualität und Umweltqualität ein Gemeinschaftsgefühl hervorgerufen und der soziale Zusammenhalt gefördert werden können,
5. der Schutz vor und die Vorbeugung von Naturgefahren,
6. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit aller Wirtschaftsbereiche,
7. die Aufwertung des ländlichen Raums unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse der Land- und Forstwirtschaft,
8. die Steigerung der Lebensqualität durch Sicherstellung der Nahversorgung jeglicher Art. und der flächendeckenden Verfügbarkeit der wesentlichen öffentlichen Dienste,
9. die Aufwertung der bestehenden Bausubstanz und der Siedlungsqualität, die effiziente Nutzung bereits erschlossener Flächen und die Förderung einer kompakten Siedlungsstruktur zur Vermeidung der Zersiedelung,
10. die Verfügbarkeit von Einrichtungen für Bildung, Kultur und Erholung,
11. die Förderung von leistbarem Wohnen,
12. die Deckung des Mobilitäts- und Kommunikationsbedarfs der Bevölkerung,
13. die Einschränkung des Verbrauchs von Boden und Energie und die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

Der **Zielkatalog** des neuen LGRL ist durchaus **vergleichbar** mit den Zielbestimmungen in den österreichischen Raumordnungsgesetzen. Vor dem Hintergrund der Definition des grundsätzlichen Regelungsgegenstandes in Art. 1 LGRL – „*Schutz und die Aufwertung der Landschaft, die Raumentwicklung und die Einschränkung des Bodenverbrauchs*“ – sind die Schutz- und Einschränkungsziele im Zielkatalog vergleichsweise überschaubar. Es werden vielfältige öffentliche Interessen tendenziell abstrakt angeführt, die nicht widerspruchsfrei sind und sich überwiegend der „Raumentwicklung“ widmen. Aus den vielfältigen Zielen ist nicht direkt eine spezifische Prioritätensetzung ableitbar.

Im Vergleich mit den Zielkatalogen in den österreichischen ROG´s widmen sich folgende Zielformulieren im LGRL **neu(er)en Herausforderungen**:

- die Förderung von leistbarem Wohnen;
- die Aufwertung des öffentlichen Raums, um Orte der Begegnung zu schaffen, wo durch urbanistische Qualität und Umweltqualität ein Gemeinschaftsgefühl hervorgerufen und der soziale Zusammenhalt gefördert werden können.

Im Zielkatalog des LGRL findet sich **kein Bezug zum Klimaschutz**.

Im Vergleich mit den Zielbestimmungen im LGRL sind die Zielkataloge in den ROG in Österreich ähnlich umfangreich, wobei die inhaltliche Schwerpunktsetzung im Detail variiert. Der sorgsame Umgang mit Grund und Boden sowie die Zersiedlungsvermeidung werden jedenfalls als raumordnungsgesetzliche Anliegen bestimmt.

So sind etwa in der Steiermark – ausgehend vom Raumordnungsgrundsatz gemäß § 3 Abs. 1 Z 2 Stmk ROG „Die Nutzung von Grundflächen hat unter Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauches, einer wirtschaftlichen Aufschließung sowie weitgehender Vermeidung gegenseitiger nachteiliger

Beeinträchtigungen zu erfolgen. Die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden.“ – ua. folgende Ziele bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur abzuwägen (§ 2 Abs. 2 Z 2 Stmk ROG):

- nach dem Prinzip der gestreuten Schwerpunktbildung (dezentrale Konzentration),
- im Einklang mit der anzustrebenden Bevölkerungsdichte eines Raumes,
- von innen nach außen,
- Flächenrecycling und Wiedernutzbarmachung von Konversionsflächen,
- im Einzugsbereich öffentlicher Verkehrsmittel,
- unter Berücksichtigung von Klimaschutzziele.

Einschätzung

Der Zielkatalog im LGRL enthält keine wesentlichen inhaltlichen Erweiterungen im Vergleich zu den österreichischen ROG, aus denen Änderungsempfehlungen ableitbar wären – abgesehen von der Förderung des leistbaren Wohnens, was noch nicht in allen ROG als Raumordnungsziel verankert ist.

4.1.2. Widmungskriterien

Der Umgang mit Grund und Boden wird inhaltlich im LGRL vor allem durch den Grundsatz der Einschränkung des Bodenverbrauchs (Art. 17) und durch restriktive Widmungskriterien bei der Ausweisung für Bauland (Art. 22) geregelt.

Für die künftige Festlegung von Bauland gelten **strenge Festlegungskriterien**, wie „Anschluss des neuen Baulandes an den Bestand“, „Bestehendes hat Vorrang vor Neuem“ oder „neue Flächen dürfen nur dann als Bauland ausgewiesen werden, wenn sich der Bedarf nicht auf bereits bestehendem befriedigen lässt“. Gemäß Art. 22 Abs. 2 LGRL sind Baugebiete grundsätzlich homogen, kompakt und geschlossen abzugrenzen, was enge Auslegungsgrenzen insb. bei kleinflächigen Erweiterungswünschen von Wohngebieten hat. „Dieser Grundsatz ist auch bei der Angliederung von kleinen Zusatzbaugebieten zu gewährleisten, damit Homogenität, Kompaktheit und Geschlossenheit des Mischgebiets und der angegliederten Fläche gewährleistet werden können.“⁴¹ So sind etwa kleinflächige Mischgebietswidmungen (bis zu 1.000 m²) angrenzend an andere Baugebiete, z.B. Tourismusedwicklungsgebiete, Gebiete für öffentliche Einrichtungen usw., nicht zulässig.⁴²

Auch in den ROG in Österreich, die teilweise – neben den Zielkatalogen – spezifische raumordnungsrechtliche Grundsätze bestimmen, wird die Einschränkung des Bodenverbrauchs umfangreich thematisiert. So sind etwa gemäß § 2 Abs. 2 Slbg ROG bei der Raumordnung ua. folgende Grundsätze zu beachten:

- haushälterische und nachhaltige Nutzung von Grund und Boden, insbesondere der sparsame Umgang mit Bauland;
- Vorrang der öffentlichen Interessen vor Einzelinteressen;
- Vorrang für die Siedlungsentwicklung nach innen und Vermeidung von Zersiedelung;
- verstärkte Berücksichtigung der Umweltschutzbelange und entsprechende Wahrnehmung der Klimaschutzbelange bei der Abwägung ökologischer und ökonomischer Ansprüche an den Raum, Unterstützung des Natur- und Landschaftsschutzes.

Einschätzung

Die raumordnungsgesetzlichen Ziele und generellen Widmungskriterien in Südtirol sind mit denen in Österreich vergleichbar. Ein besonderer Anpassungsbedarf bei diesen grundsätzlichen inhaltlichen Vorgaben für Baulandwidmungen ist nicht ersichtlich.

⁴¹ http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/faq.asp?somefaq_page=2#accept-cookies – Raumordnung, Planungsmehrwert.

⁴² http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/faq.asp?somefaq_page=2#accept-cookies – Raumordnung, Planungsmehrwert.

4.1.3. Grundsatz Einschränkung des Bodenverbrauchs (Art. 17)

Der neue Schwerpunkt der sparsamen Bodeninanspruchnahme kommt im LGRL weniger in den Zielsetzungen in Art. 1 zum Ausdruck, sondern vor allem durch den **neuen Art. 17**, der das dritte Kapitel „Raumordnung“ einleitet. Das neue LGRL widmet sich in diesem Artikel in besonderem Maße dem **Umgang mit der Bodeninanspruchnahme** und legt die Einschränkung des Bodenverbrauchs als planerischen Grundsatz fest.

Der Gesetzgeber versteht unter Bodenverbrauch „die Maßnahmen zur Versiegelung, Erschließung und Bebauung“ (Art. 17 Abs. 1). Insb. außerhalb des Siedlungsgebietes ist der Bodenverbrauch stark eingeschränkt und gemäß Art. 17 Abs. 2 LGRL an strenge Voraussetzungen geknüpft. Im Unterschied zu den Grundsätzen in den ROG in Österreich ergibt sich aus dem Grundsatz in Art. 17 LGRL ein **unmittelbarer Umsetzungsauftrag**, nämlich die Abgrenzung des Siedlungsgebietes bzw. die Festlegung von Siedlungsgrenzen durch die Gemeinden.

4.2. Abgrenzung des Siedlungsgebietes bzw. Festlegung von Siedlungsgrenzen

Ein wichtiger Regelungsansatz im LGRL ist die **Abgrenzung des Siedlungsgebietes** gemäß Art. 17 LGRL und damit die rigorose Unterscheidung zwischen dem, was innerhalb der Siedlungsgrenzen und dem, was außerhalb möglich sein soll. „Innerhalb des Siedlungsgebiets liegt der Fokus auf dem Nutzen, hier entscheidet die Gemeinde und ist man flexibel. Innerhalb der Siedlungsgrenzen kann die Bebauung verdichtet, Baulücken geschlossen und bereits erschlossene Flächen effizienter genutzt werden. Neue Wohnbauzonen müssen an bereits bestehende angrenzen“, erklärte der zuständige Landesrat Theiner.⁴³ Mit der einschränkenden Regelung soll „einer unhaltbaren Entwicklung entgegengewirkt (werden): In den letzten Jahren wurde nirgends so intensiv gebaut, wie im landwirtschaftlichen Grün.“⁴⁴

Gemäß Art. 17 Abs. 2 LGRL ist der **Bodenverbrauch außerhalb des Siedlungsgebietes** eingeschränkt, wobei das Siedlungsgebiet gemäß Art. 17 Abs. 3 LGRL im Gemeindeentwicklungsprogramm abgegrenzt wird und erschlossenes Gebiet sowie jene Flächen umfasst, die im Gemeindeplan für Raum und Landschaft für die Siedlungsentwicklung innerhalb der Laufzeit des Programms vorgesehen werden. Demzufolge sind die Gemeinden im Wesentlichen für die Festlegung der Abgrenzung der Siedlungsgebiete verantwortlich. Da freilich gemäß Art. 53 Abs. 8 LGRL die Landesregierung sowohl das Gemeindeentwicklungsprogramm als auch den Gemeindeplan nicht nur genehmigen muss, sondern auch begründete Änderungen anbringen kann – **eine solche reformatorische Änderung kommunaler Raumpläne durch die Landesregierung wäre in Österreich wohl im kompetenzrechtlichen Widerspruch zur Autonomie der Gemeinden gemäß Art. 118 B-VG** –, ist der kommunale Gestaltungsspielraum überschaubar.

Das Land kann – nach Anhören der betroffenen Gemeinde – gemäß Art. 27 Abs. 6 LGRL auch **außerhalb des Siedlungsgebietes** Gewerbegebiete und Innovationsdistrikte⁴⁵ ausweisen, direkt verwalten und die entsprechenden Durchführungspläne beschließen.

Die Abgrenzung der Siedlungsgebiete hat **mehrere (Rechts-)Wirkungen**: Innerhalb der Siedlungsgrenzen sollen die Gemeinden kompetenzrechtlich planerisch weitgehend autonom entscheiden und inhaltlich dominieren im Siedlungsgebiet grundsätzlich die bauliche Nutzung und Entwicklung. „Hier können die Bebauung verdichtet, Baulücken geschlossen, bereits erschlossene Flächen besser genutzt werden. Auch kann neues Bauland grundsätzlich nur innerhalb der Siedlungsgrenzen ausgewiesen werden.“⁴⁶ Während Bauen innerhalb der Siedlungsgrenzen künftig

⁴³ <https://www.tageszeitung.it/2018/05/21/theiners-reform/>.

⁴⁴ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

⁴⁵ In Innovationsdistrikten werden gemäß Art. 27 Abs. 6 LGRL vorwiegend Innovations- und Forschungstätigkeiten ausgeübt, wobei die generellen Nutzungsbeschränkungen für Gewerbegebiete nicht gelten.

⁴⁶ http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/downloads/AmtRO_Broschuere_A5_DT_web.pdf, S 9.

schneller und einfacher möglich sein wird, wird Bauen außerhalb zur Ausnahme („innen flexibel und außen penibel“).⁴⁷

Bei der Festlegung oder Änderung von planerischen Maßnahmen im Siedlungsgebiet, die keine besonderen öffentlichen Interessen berühren,⁴⁸ wird für den Gemeindeplan laut Art. 54 Abs. 1 das **Verfahren** nach Art. 60 LGRL⁴⁹ angewendet, wonach der Plan vom Gemeinderat genehmigt wird. In Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen ist für die Genehmigung des Planes der Gemeindevorstand zuständig. Die Gemeinde veröffentlicht laut Art. 60 Abs. 5 LGRL den Genehmigungsbeschluss einschließlich der entsprechenden technischen Unterlagen im Südtiroler Bürgernetz. Die Landesregierung hat in diesem Verfahren keine besondere Rolle.

Die Ausweisung von neuem Bauland **außerhalb des Siedlungsgebietes** ist **wesentlich erschwert**, zumal es einschränkende inhaltliche Vorgaben im LGRL bzw. in einer entsprechenden Durchführungsverordnung gibt und eine Genehmigungspflicht durch die Landesregierung besteht. Außerhalb der Siedlungsgebiete „liegt der Fokus auf dem Schutz, Bauen wird zur Ausnahme für wenige, klar definierte Fälle. Außerhalb der Siedlungsgrenzen dürfen grundsätzlich nur landwirtschaftliche Gebäude errichtet werden, für bestehende Bauten gibt es klare Regeln für eventuelle Erweiterungen.“⁵⁰

Für **Änderungen im Gemeindeplan**, die Maßnahmen außerhalb des Siedlungsgebietes betreffen, gelten gemäß Art. 54 Abs. 2 LGRL **strengere Verfahrensbestimmungen**, nämlich die gemäß Art. 53.⁵¹ Bei diesem Verfahren gemäß Art. 53 Abs. 6 hat die Landeskommission für Raum und Landschaft ein Stimmrecht zum Entwurf und gemäß Abs. 7 genehmigt die Landesregierung den Plan innerhalb von 30 Tagen ab Erhalt der Dokumente. Gemäß Art. 53 Abs. 8 LGRL kann die Landesregierung auch begründete Änderungen in den Plänen vornehmen.

Neues Bauland (Bodenverbrauch) ist außerhalb des Siedlungsgebietes gemäß Art. 17 Abs. 1 LGRL im Wesentlichen **nur dann möglich**,

- wenn es notwendig ist und
- wenn es dazu keine wirtschaftlich und ökologisch vernünftigen Alternativen gibt, etwa durch Wiederverwendung, Wiedergewinnung, Anpassung oder Verdichtung bestehender Siedlungen. Ausdrücklich wird im LGRL bei Alternativprüfungen darauf verwiesen, dass auch eine mögliche Enteignung von Liegenschaften, welche nicht gemäß den Entwicklungszielen der Gemeindeplanung genutzt werden, als Maßnahme zu berücksichtigen ist.

Grundsätzlich sind laut Art. 17 Abs. 4 LGRL **in den Natur- und Agrargebieten keine Neubaumaßnahmen** laut Art. 62 Abs. 1 lit e⁵² und keine urbanistisch relevanten Nutzungsänderungen von Gebäuden zulässig. Der Abbruch und Wiederaufbau bestehender Gebäude am selben Standort oder in einer Entfernung von höchstens 40 Metern und mit derselben Nutzung und ohne Erhöhung der Gebäudezahl ist zulässig.

Die Einschränkung des Bodenverbrauchs außerhalb des Siedlungsgebietes wird durch **Ausnahmen** gelockert. So gilt das Bodenverbrauchsverbot nicht für landwirtschaftliche Tätigkeiten, was – zumindest aus österreichischer Sicht – vor dem Hintergrund erheblicher Diskussionen um die Erforderlichkeit von Bauführungen im Umfeld der landwirtschaftlichen Nutzung bemerkenswert erscheint. Ohne an dieser Stelle auf die (komplexen) Einschränkungen und Ausnahmebestimmungen

⁴⁷ http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/news-media.asp?news_action=4&news_article_id=613903.

⁴⁸ die sich nicht auf die Landschaftsgüter von herausragender landschaftlicher Bedeutung laut Artikel 11 Absatz 1 Buchstaben a), c), d), e), f), g), h) und i) auswirken.

⁴⁹ Eigentlich regelt der Art. 60 LGRL das Verfahren zur Genehmigung der Durchführungspläne.

⁵⁰ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/neues-landesgesetz-raum-und-landschaft.asp>

⁵¹ Art. 53 regelt Verfahren zur Genehmigung des Gemeindeentwicklungsprogramms und des Gemeindeplans für Raum und Landschaft.

⁵² Art. 62 Abs. 1 lit e LGRL listet umfangreiche „Neubaumaßnahmen“ auf.

für Bauten außerhalb der Siedlungsgrenzen eingehen zu können, ist zu hoffen, dass durch die Ausnahmebestimmungen kein Einfallstor für vielfältige Bauten in den Außenbereichen geschaffen wird.

Eher ungewöhnlich für österreichische Verhältnisse ist der Ausnahmetatbestand in Art. 17 Abs. 4 LGRL für den **Wiederaufbau an einem anderen Standort** im Landwirtschaftsgebiet innerhalb desselben Gemeindegebiets, ua. wenn der ursprüngliche Standort von einem Bauverbot aus Gründen des Landschaftsschutzes oder wegen Naturgefahren betroffen ist. Die Ausnahme, dass Wohngebäude, die seit 24. Oktober 1973 mit einer Baumasse von mindestens 300 m³ im Landwirtschaftsgebiet bestehen und nicht zu einem geschlossenen Hof gehören, gemäß Art. 17 Abs. 5 auf maximal 1.000 m³ erweitert werden dürfen, deutet auf einen – in den österreichischen ROG durchaus bekannten – heiklen Umgang mit (bestehenden) Bauten im Grünland hin, deren nähere Analyse aus Komplexitätsgründen den Rahmen übersteigen würde.

In einem Dekret gemäß Art. 17 Abs. 6 LGRL vom 22. November 2018, Nr. 31, werden **Anwendungsrichtlinien zur Einschränkung des Bodenverbrauchs** bestimmt. In dieser Durchführungsverordnung wird zunächst das Ziel der Abgrenzung des Siedlungsgebiets dahingehend konkretisiert, dass damit die Strukturierung von Siedlungsbereichen und nicht besiedelter Landschaft zwecks Einschränkung und ständiger Überwachung des Bodenverbrauchs erfolgen soll (Art. 3). Laut Art. 2 der Verordnung umfasst das Siedlungsgebiet alle Gebiete mit der **urbanistischen Nutzungswidmung** laut Art. 22 Abs. 1 LGRL⁵³, einschließlich der dazugehörigen urbanen Grünflächen und der für die Besiedlung geeigneten Entwicklungsflächen.

In der Durchführungsverordnung werden die für die Abgrenzung des Siedlungsgebietes **relevanten Kriterien** angeführt (Art. 4) sowie die entsprechende Abgrenzungsmethodik. Laut Art. 5 der Verordnung erfolgt die Abgrenzung der Siedlungsgebiete – die georeferenziert gekennzeichnet und durch eine durchgehende Linie abgegrenzt werden (Art. 5 Abs. 5) – durch:

1. **Bestandsaufnahme:** Die Bestandsaufnahme dient der Ermittlung bereits besiedelter Flächen einschließlich der dazugehörigen urbanen Grünfläche.
2. **Bedarfsermittlung:** Auf der Grundlage der Schätzungen des Landesinstituts für Statistik (ASTAT) sowie der politischen Zielsetzungen wird eine Prognose zur Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten erstellt.
3. **Ermittlung nicht bebaubarer Flächen:** Es müssen sämtliche nicht bebaubaren Flächen innerhalb des Siedlungsgebietes ermittelt und planerisch dargestellt werden. Nicht oder nur mit Einschränkungen bebaubar sind die urbanen Grünflächen sowie alle Flächen, die einem Bauverbot unterliegen.

Bei der Abgrenzung des Siedlungsgebietes sind **Flächenkontingente** zu berücksichtigen, die sich aus dem **maximal zulässigen Bodenverbrauch** der Gemeinden ergeben. Laut Art. 9 Abs. 1 der Verordnung legt die Gemeinde im Gemeindeentwicklungsprogramm den in der Planungsperiode maximal zulässigen Bodenverbrauch für künftige Siedlungsflächen und Verkehrsinfrastrukturen fest. Der maximale Bodenverbrauch wird unter Berücksichtigung des errechneten Gesamtraumbedarfs sowie des zur Verfügung stehenden Dauersiedlungsgebiets festgelegt.

Die **maximal in das Siedlungsgebiet einbeziehbaren Flächen** ergeben sich – unter Berücksichtigung der geomorphologischen Merkmale des Gebiets und umweltrelevanter Einflussfaktoren – laut Art. 9 Abs. 3 der Verordnung aus der Summe

- der **bestehenden Siedlungsflächen und Verkehrsinfrastrukturen** laut Art. 5 Abs. 2,

⁵³ Laut Art. 22 Abs. 1 LGRL sind urbanistische Nutzungswidmung: Wohngebiet mit Mischnutzung (Mischgebiet), Gewerbegebiet, Sondernutzungsgebiet, Gebiet urbanistischer Neugestaltung, Flächen für Verkehr und Mobilität, Gebiet für öffentliche Einrichtungen.

- des gemäß Art. 5 Abs. 3 **ermittelten Flächenbedarfs** für künftige Siedlungsflächen einschließlich Verkehrsinfrastrukturen, der erforderlichen Grün- und Freiflächen, und
- der **nicht bebaubaren Flächen** laut Art. 5 Abs. 4.

Besondere Bedeutung bei der Abgrenzung des Siedlungsgebietes wird offensichtlich der jeweiligen **Bedarfsabschätzung** in der Abgrenzungsmethodik beigemessen, der gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung eine beachtliche Komplexität zugrunde liegt und die mehrere – insb. in der kommunalen Praxis durchaus anspruchsvolle – Schritte umfasst:

- **Grundlage:** Die Bedarfsermittlung basiert auf den Schätzungen des Landesinstituts für Statistik (ASTAT) sowie der politischen Zielsetzungen.
- **Prognose:** Darauf aufbauend ist eine Prognose zur Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu erstellen.
- **Umstrukturierungspotenzial:** Ausgehend vom (in der Bestandsaufnahme ermittelten) Nutzungspotenzial⁵⁴ und dem ermittelten Gesamtraumbedarf⁵⁵ wird eine Aufstellung des Umstrukturierungspotenzials urbaner und ländlicher Nutzungen erarbeitet.
- **Restbestände:** Zusätzlich hat eine Aufstellung der Restbestände mit Vorschlägen zur Wieder- oder Neunutzung zu erfolgen.
- **Nettobedarf:** Der tatsächliche Nettobedarf an Siedlungs- und Grünflächen ergibt sich aus dem Gesamtraumbedarf abzüglich des Nutzungspotentials.

Für die **Erfassung und Kontrolle des Bodenverbrauchs** sind gemäß Art. 10 der Verordnung die Gemeinden zuständig. Die Bodennutzungen sind so zu erfassen, dass zwischen versiegelten und unversiegelten Flächen unterschieden werden kann, um entsprechende Maßnahmen zur Einschränkung des Bodenverbrauchs zu ergreifen. Ausdrücklich sind von den Gemeinden auch jene Flächen zu ermitteln, deren **Versiegelung rückgängig** gemacht werden kann, sowie die Flächen für eine **dauerhafte Renaturierung** sowie die **Ausgleichsflächen**. Zusätzlich sind von den Gemeinden laut Art. 11 der Verordnung im Rahmen der Bestandserhebung die **Restbaukapazitäten** zu erfassen, die auch eine **Leerstandserhebung** einschließt. Bereits erschlossene unbebaute Grundstücke⁵⁶ sind ebenso zu ermitteln wie **Verdichtungspotentiale**⁵⁷, welche die Grundlage für die Festsetzung der urbanistischen Parameter im Gemeindeplan für Raum und Landschaft bilden.

Insgesamt werden als wesentlicher Beitrag zu Einschränkung des Bodenverbrauchs vom südtiroler Gesetzgeber die Bestimmungen für eine **Abgrenzung des Siedlungsgebietes** geregelt, die auf Grundlage detaillierter Abgrenzungskriterien in einer entsprechenden Durchführungsverordnung durch die Gemeinden erfolgt. **Künftige Änderungen im Gemeindeplan** sind innerhalb der Siedlungsgrenzen überwiegend (allein) Angelegenheit der Gemeinde, außerhalb der Siedlungsgrenzen sind Planänderungen, für die im LGRL einschränkende Regelungen gelten, eine Genehmigung der Landesregierung erforderlich. In begründeten Fällen kann die Landesregierung Änderungen in den (Gemeinde-)Plänen vornehmen, insb. im Zusammenhang mit Gewerbegebieten im überörtlichen Interesse.

[Das österreichische Raumordnungsrecht sieht unterschiedliche Möglichkeiten zur Festlegung von Siedlungsgrenzen vor, wobei als Planungsträger sowohl die Landesregierung als auch die Gemeinden in Frage kommen. Ein wesentlicher Unterschied zum LGRL erscheint, dass in vielen Bundesländern in](#)

⁵⁴ Im Rahmen der Bestandsaufnahme ist gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung das in den bestehenden Siedlungsgebieten vorhandene Nutzungspotenzial in unterschiedlichen Widmungskategorien anzugeben.

⁵⁵ Der Gesamtraumbedarf wird auf der Grundlage des festgestellten Raumbedarfs für die unterschiedlichen Nutzungen im Siedlungsgebiet und des Bedarfs gemäß den urbanistischen Standards ermittelt.

⁵⁶ Art. 11 Abs. 2 der Verordnung: Bereits erschlossene unbebaute Grundstücke werden ermittelt, indem der Flächenwidmungsplan mit Katasterkarte und Orthofoto überlagert wird.

⁵⁷ Art. 11 Abs. 3 der Verordnung: Verdichtungspotentiale werden durch Gegenüberstellung des Ist-Zustandes mit der möglichen zukünftigen Nutzung ermittelt, sowohl hinsichtlich der Verwirklichung etwaiger zusätzlicher Baumasse, als auch anderweitiger Nutzungen, stets unter Gewährleistung einer hochwertigen Nutzungsqualität.

Österreich vor allem die überörtliche Raumplanung planerisch tätig wird und verbindliche Vorgaben für die kommunale Raumplanung schafft. In einigen Bundesländern werden im Rahmen der überörtlichen Raumplanung von der Landesregierung (überwiegend) in regionalen oder sektoralen Raumordnungsprogrammen überörtliche Grünzonen, Siedlungsgrenzen oder landwirtschaftliche Vorrangflächen verbindlich verordnet. Rechtswirkung dieser Festlegungen ist im Wesentlichen, dass die betroffenen Gemeinden außerhalb dieser Zonen bzw. Grenzen keine Baulandwidmungen vornehmen dürfen. Die inhaltlichen Kriterien für die Abgrenzung bzw. Ausweisung der (überörtlichen) Siedlungsgrenzen, Grünzonen oder Vorrangflächen sind im Vergleich mit den Kriterien im LGRL deutlich weniger umfangreich.

In einzelnen Bundesländern in Österreich müssen bzw. können die Gemeinden in ihren örtlichen Entwicklungskonzepten, die in der Regel aufsichtsbehördlich durch die Landesregierung genehmigt werden, Siedlungsgrenzen oder Grünzonen festlegen. Dies sind dann verbindliche Vorgaben für die örtliche Flächenwidmungsplanung, wobei die Abgrenzungskriterien durch den Gesetzgeber kaum definiert werden.

Inwieweit die aufsichtsbehördliche Genehmigung bei bestimmten planerischen Maßnahmen, die keine grundlegenden Änderungen in der Siedlungsentwicklung bewirken (etwa innerhalb des Siedlungsgebietes laut LGRL) entfallen kann, wird auch in Österreich insb. in jüngerer Zeit diskutiert und hat in einzelnen Bundesländern dazu geführt, dass Änderungen von Flächenwidmungsplänen nicht mehr durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen sind, wenn sie den Zielen und Vorgaben der örtlichen Entwicklungskonzepte entsprechen.

Die ROG in Österreich sehen unterschiedliche Regelungen bezüglich Bestandaufnahme und Grundlagenforschung vor, die in der Regel nicht den Detailliertheitsgrad in Südtirol erreichen. So sind insb. Erhebungsbestimmungen beispielsweise für

- Flächen, deren Versiegelung rückgängig gemacht werden kann,
- Flächen für eine dauerhafte Renaturierung sowie die Ausgleichsflächen,
- eine Leerstanderhebung oder
- Verdichtungspotentiale

nicht durch landesrechtliche Bestimmungen vorgeschrieben. Auch wenn einzelne Gemeinden entsprechende Erhebungen durchaus vornehmen, erfolgt in vielen Gemeinden häufig eine problemorientierte Erfassung der spezifischen örtlichen Gegebenheiten.

Im Vergleich zu den Bedarfsabschätzungen in Südtirol sind die rechtlichen Vorgaben für die Ermittlung des Baulandbedarfes im österreichischen Raumordnungsrecht wesentlich einfacher. Nur selten wird die Methodik zur Bedarfsermittlung, die durchwegs von den Gemeinden durchzuführen ist, rechtlich detailliert vorgegeben. Im Wesentlichen haben die Gemeinden der Aufsichtsbehörde schlüssig nachzuweisen, dass ein entsprechender Baulandbedarf vorliegt, wobei die entsprechende Methodik – wenn überhaupt – nur in den Grundzügen durch das jeweilige Bundesland vorgegeben wird. Die fehlende gesetzliche Definition der Bedarfsabschätzungsmethode ändert freilich nichts daran, dass der schlüssige Nachweis nach neuen Baulandausweisungen bei der aufsichtsbehördlichen Prüfung eine wesentliche Rolle spielt.

Einschätzung

Beachtlich sind im LGRL und in der entsprechenden Durchführungsverordnung die detaillierten inhaltlichen Vorgaben für die Abgrenzung von Siedlungsgebieten. Inhaltlich erscheint eine umfassende Diskussion über die Kriterien für die Abgrenzung von Siedlungsgrenzen auch im österreichischen Planungssystem wichtig und die Abgrenzungskriterien im LGRL können als möglicher Kriterienkatalog herangezogen werden.

Die aufwendige Definition und Beschreibung der Abgrenzungskriterien im LGRL, deren Einhaltung in der planerischen Umsetzung durch die Gemeinden und bei der Kontrolle durch die Landesregierung

könnte dadurch erleichtert werden, indem die Landesregierung umfangreich überörtliche Siedlungsgrenzen und Grünzonen selber abgrenzt und verbindlich verordnet. Auch wenn bei überörtlichen Festlegungen im Sinne des Sachlichkeitsgebotes fachliche Begründungen für die Abgrenzung zwingend erforderlich sind, ist eine detaillierte rechtliche Vorwegdefinition aller inhaltlichen Parameter wohl nicht zwingend erforderlich. Bevor jede Gemeinde für sich und aufgrund eines zu entwickelnden Kriterienkatalogs ihre jeweiligen Siedlungsgrenzen bestimmt, die in der Folge mit erheblichem Kontrollaufwand von der Landesregierung zu prüfen sind, wäre landes- bzw. regionsweiten Festlegungen durch überörtliche Planungsträger der Vorzug zu geben. Dies auch deshalb, um das besondere überörtliche Interesse an den verbindlichen Siedlungsgrenzen zu verdeutlichen.

In der ÖROK-Empfehlung Nr. 56/2017 wird im Rahmen der dritten Empfehlung („Überörtliche Raumordnung als wesentliche Planungsebene“) unter 3.2. die Festlegung überörtlicher Siedlungsgrenzen empfohlen: „Österreichweit sollen in regionalen Raumplänen Baulandgrenzen für Gebiete mit hohem Baulandwiddmungsdruck festgelegt werden (wie zum Beispiel überörtliche Siedlungsgrenzen, landwirtschaftliche Vorrangflächen, Grünzonen und Schutzbereiche für sensible Nutzungen) und dadurch langfristig die überörtliche Abgrenzung zwischen Bauland und Grünland erfolgen.“

Wenn ergänzend zu den überörtlichen Festlegungen die Gemeinden in ihren örtlichen Entwicklungskonzepten (örtliche) Siedlungsgrenzen und Grünzonen abgrenzen können, wären ausreichend Maßnahmen für die Einschränkung der künftigen Baulandwidmung gegeben. Ausdrücklich wird auch in der ÖROK-Empfehlung Nr. 56/2017 im Rahmen der 4. Empfehlung „wirkungsvolle örtliche Raumplanung“ die Notwendigkeit von langfristigen Vorgaben im örtlichen Entwicklungskonzept festgehalten, wobei Bereiche, die von jeglicher Bebauung freizuhalten sind, wie zum Beispiel landwirtschaftliche oder ökologische Vorrangflächen, Mindestinhalte in örtlichen Entwicklungskonzepten sein sollen.

Auch in Österreich wird darüber diskutiert, welche räumlichen Gegebenheiten im Rahmen der Grundlagenerhebung durch die Gemeinde zu erfassen sind. Um auf neue, sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können sind entsprechende Datengrundlagen unerlässlich. So ist eine verbindliche Erfassung von Leerständen oder Brachflächen – wie nunmehr in Südtirol vorgeschrieben – wohl für alle Gemeinden sinnvoll, wobei es durchaus aufwendig sein kann, diese Daten aktuell zu halten. Weiterreichende verpflichtende Erhebungen, die teilweise beträchtliche Ressourcen binden würden, sind vor dem Hintergrund der heterogenen Gemeinde- und Städtestruktur in den österreichischen Bundesländern und der jeweils unterschiedlichen Erhebungspraxis in den kommunalen Gebietskörperschaften nur mit Umsicht landesweit vorzuschreiben.

Die Bedarfsabschätzung (von Bauland) könnte einerseits nach dem Südtiroler Modell – die Gemeinden ermitteln den Bedarf an Siedlungsgebieten nach einer aufwendigen, rechtlich vorgegebenen Ermittlungsmethode – erweitert und vertieft werden. Zweifelsohne würde durch eine solche vorgegebene Methode die Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit des jeweiligen Baulandbedarfs von Gemeinden deutlich verbessert werden, wobei freilich der Arbeits- und Ressourcenaufwand für die Gemeinde und wohl auch für die Aufsichtsbehörde als Kontrollinstanz deutlich steigen würde. Alternativ dazu könnten die Bemühungen um die künftige Bedarfsabschätzung für Siedlungsflächen auf überörtlicher Ebene intensiviert werden. Die erforderliche Entwicklung der entsprechenden Methodik einer überörtlichen Bedarfsabschätzung und -aufteilung ist erst zu entwickeln, aber vor dem Hintergrund geboten, dass im aktuellen Regierungsprogramm der Bundesregierung künftig die Bodenversiegelung auf 2,5 ha pro Tag bis 2030 reduziert werden soll.⁵⁸

Ein unmittelbarer Eingriff der Landesregierung in örtliche Raumpläne in dem Sinn, dass die Landesregierung unmittelbar örtliche Raumpläne ändern kann, wäre in Österreich wohl im

⁵⁸ Bundeskanzleramt Österreich (2020) S 104.

kompetenzrechtlichen Widerspruch mit dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden gemäß Art. 118 B-VG („Gemeindeautonomie“).

Nachdem der Flächenwidmungsplan planungsrechtlich – weniger strategisch – nach wie vor von zentraler Bedeutung ist, wird eine erleichterte Abänderung bestehender Widmungsfestlegungen tendenziell davon abhängig sein, wie konkret und verbindlich die rechtlichen Vorgaben in hierarchisch höherstehenden Instrumenten sind. Wenn detailliert im örtlichen Entwicklungskonzept die wesentlichen Ziele und Maßnahmen der Siedlungsentwicklung verbindlich festgelegt sind, ist der Verzicht auf die aufsichtsbehördliche Genehmigung bei Flwp-Änderungen leichter zu argumentieren, die mit den Vorgaben im örtlichen Entwicklungskonzept übereinstimmen.

4.3. Mischgebiete (Art. 24)

Eine **Hauptwidmungskategorie im Bauland**, die künftig in der Gemeindeplanung gemäß Art. 22 LGRL als Kategorie „urbanistischen Nutzungswidmung“ auszuweisen ist, stellt das Mischgebiet dar. Mit Mischgebieten wird eine neue Art von Bauzonen eingeführt, welche die bisherigen Wohnbauzonen ersetzen. Die **Anzahl der Bauzonen** wird im neuen LGRL **verringert**. Die bisherige A-Zone (Ortskern), B-Zone und C-Zone (Erweiterungszone) werden in die sogenannten Mischzonen zusammengelegt.⁵⁹ So werden die bisherigen Auffüllzonen (in denen die mögliche Baumasse zu 70% und mehr ausgeschöpft ist) und Erweiterungszone sowie die neu ausgewiesenen Zonen nunmehr als Mischgebiet bezeichnet.⁶⁰ „Anstelle der bisherigen monofunktionalen Zonen sind Mischzonen und multifunktionale Zonen vorgesehen. Dies entspricht den Planungsansätzen, den Mobilitätsbedarf bereits durch die Siedlungsstrukturen und Konzepte der kurzen Wege zu beschränken. Wohnen und Arbeiten sollen ohne wechselseitige Störungen so weit als möglich zusammengeführt werden.“⁶¹

Beachtlich sind die **Rechtswirkungen**, die mit der Festlegung von Mischgebieten verbunden sind:

- **Nutzungsschwerpunkt auf Wohnen:** Mischgebiet ist vorwiegend zum Wohnen bestimmt sowie für andere Zweckbestimmungen, die mit dem Wohnen vereinbar sind und die von der Landesregierung festgelegten Emissionsgrenzwerte nicht überschreiten. Unterschiedlich zur österreichischen Widmungssystematik erfolgt die weitere inhaltliche Differenzierung dieser Wohnbauzone überwiegend nicht durch weitere Nutzungsarten, sondern durch eine Zweckbestimmung für Bauwerke oder Teile davon (Art. 23 LGRL).

Im Mischgebiet müssen mindestens 60 Prozent der Baumasse und der Fläche zur Wohnnutzung bestimmt werden. Innerhalb des Mischgebietes wird somit der Anteil für den Wohnbau überwiegen, da mindestens 60% des Bauvolumens zu diesem Zweck errichtet werden müssen. Die Gemeinden werden über Quoten- und Zweckbestimmungen entscheiden.⁶²

Gibt es keine Durchführungsplanung, muss dieses Verhältnis für jedes von der Maßnahme betroffene Baulos⁶³ eingehalten werden. Mit jeder Neubaumaßnahme auf unverbauten Liegenschaften muss die auf dem Baulos vorhandene Baukapazität zu mindestens 80 Prozent ausgeschöpft werden.

- **Mindestanteil für geförderten Wohnbau:** Die Gemeinde muss laut Art. 24 Abs. 3 LGRL sicherstellen, dass mindestens 40 Prozent der neu auszuweisenden Mischgebiet-Flächen dem geförderten Wohnbau vorbehalten werden.

⁵⁹ <https://www.sbb.it/home/news-detail/index/2018/06/21/raum-und-landschaft-was-auf-uns-zukommt>.

⁶⁰ *Complojer* (2020) ohne Seitenangabe.

⁶¹ *Südtiroler Landesregierung* (2017), Begleitbericht, S 11.

⁶² *Brancaion, Vianini* (2017), Wohnen 2030 - Neue Perspektiven für Südtirols Wohnpolitik, S 50.

⁶³ Art. 24 Abs. 2 LGRL: Das Baulos ist eine zusammenhängende Fläche, auf die sich die Eingriffsgenehmigung bezieht und die sich in der Verfügbarkeit des/der Antragstellenden befindet. Das Baulos kann auch aus mehreren Katasterparzellen zusammengesetzt sein.

- **Mindestbaudichten:** Für Mischgebiete sind Mindestbaudichten vorzuschreiben. So muss für das Mischgebiet im Gemeindeplan – mit Ausnahmen – eine Baudichte von mindestens 1,50 m³ pro m² vorgesehen werden (bislang lag die Mindestdichte bei 1,3 m³ pro m² ⁶⁴).
- **Etappenweise Bebauung:** Die Durchführungsplanung kann gemäß Art. 24. Abs. 4 LGRL vorsehen, dass die vorgeschriebene Baumasse zum Zwecke des Mehrgenerationenwohnens in mehreren Etappen realisiert werden kann.

Für Mischgebiete sind gemäß Art. 57 Abs. 1 LGRL jedenfalls Durchführungspläne zu erstellen, die eine effiziente und hochwertige Nutzung und Gestaltung des öffentlichen und privaten Raumes gewährleisten sollen.

Die österreichische Widmungssystematik sieht vor, dass im Rahmen der Flächenwidmungsplanung differenzierte Widmungs- bzw. Nutzungsfestlegungen getroffen werden können, die Wohnen in unterschiedlichem Ausmaß zulassen bzw. ausschließen. Eine quantitative Beschränkung bzw. Abgrenzung der Wohnnutzung zu anderen Nutzungsformen kennen die ROG in Österreich grundsätzlich nicht.

In den letzten Jahren hat das Thema „leistbares Wohnen“ zu Ergänzungen der Widmungsmöglichkeiten insofern geführt, als in den meisten Bundesländern die Gemeinden nunmehr (Sonder-)Widmungen für geförderten bzw. förderbaren Wohnbau festlegen können, wobei quantitative (Mindest-)Vorgaben fehlen. Die Gemeinden können – müssen aber nicht – Flächen für förderbaren bzw. geförderten Wohnbau reservieren, wobei im Falle einer entsprechenden Widmungsfestlegung diese Flächen zu 100% widmungskonform verwendet werden müssen. Die Vertragsraumordnung bietet in diesem Zusammenhang teilweise die Möglichkeit zu einer differenzierteren Vorgangsweise.

Im Zuge der Bebauungsplanung, die nicht in allen ROG verpflichtend vorgeschrieben ist, könnten Gemeinden je nach Bundesland Mindestbaudichten bzw. eine Mindestanzahl von Wohnungen verordnen, wobei entsprechende Festlegungen eher selten und überwiegend in Städten angewendet werden.

In Österreich ermöglichen insb. Aufschließungszonen eine zeitliche Reihung der Erschließung und Verbauung bzw. ein etappenweises Bebauen großflächig ausgewiesener Bauflächen. Die Freigabebedingung legt in der Regel der Gemeinderat per Verordnung mit der Widmung der Bauland-Aufschließungszone fest.

Einschätzung

Die ROG in Österreich differenzieren im Sinne des Prinzips der Funktionstrennung innerhalb des Baulandes zwischen mehreren Widmungs- bzw. Nutzungsarten. Um eine stärkere Durchmischung insb. in Ortskernen zu ermöglichen, wird vereinzelt eine deutliche Reduktion der unterschiedlichen Baulandwidmungsarten vorgeschlagen,⁶⁵ wobei dieser Ansatz in den ROG bislang nicht aufgegriffen wurde; im Gegenteil, die gesetzliche Widmungsvielfalt in den letzten Jahren hat sich eher vergrößert. Das Mischgebiet im LGRL ist ein Anwendungsfall im Spannungsfeld verstärkte Nutzungsmischung versus Vermeidung von Nutzungskonflikten, dessen Auswirkungen in der Planungspraxis es zu analysieren gilt.

Die Rechtswirkungen, welche die Festlegung von Mischgebieten in Gemeindeplänen bewirken, sind in vielfacher Hinsicht einschränkender als ähnliche Widmungsfestlegungen von Bauland-Wohngebiet in Österreich. Beachtlich ist, dass die Vorgaben verpflichtende Einschränkungen sind und die Gemeinden nur bedingt ortsspezifisch auswählen oder differenzieren können. Da in der Vergangenheit in Österreich Gemeinden von rechtlichen Kann-Bestimmungen mit grundeigentümereinschränkender Wirkung vielfach kaum Gebrauch gemacht haben, erscheint eine durchgängige Verpflichtung zu

⁶⁴ *Complojer* (2020) ohne Seitenangabe.

⁶⁵ *Schicker* (2020), Charta von Athen – Adieu, aber vollständig, S 512.

Mindestanteilen für geförderten Wohnbau oder Mindestbaudichten für alle Bauland-Wohngebiete tendenziell sinnvoll. Freilich wird es Gemeinden bzw. Gemeindeteile geben, bei denen aufgrund der örtlich-strukturellen Gegebenheiten die Einschränkungen zu hinterfragen sind. Die grundsätzliche Forcierung von verdichteten Bauweisen und leistbarem Wohnen ist aber ein wesentliches öffentliches Interesse der Raumplanung. Verpflichtende Anteile für geförderten Wohnbau und Mindestbaudichten wären – eventuell auch auf bestimmte Bereiche eingeschränkt – ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung aktueller raumplanerischer Zielvorgaben.

Ungewöhnlich sind die mit der verbindlichen Rechtswirkung von Mischgebieten verbundenen quantitativen Vorgaben des Gesetzesgebers, etwa für die Wohnnutzung, den förderbaren Wohnbau oder die Mindestdichten. Auch wenn durch die quantitativen Vorgaben der Anwendungsspielraum in der Praxis reduziert und damit die Vollziehung erleichtert wird, wäre das Festlegen der jeweiligen (Schwellen-)Werte in den österreichischen Bundesländern keine einfache Aufgabe. Ob für ganze Bundesländer einheitliche Schwellenwerte fachlich argumentierbar sind, ist zweifelhaft, insb. da die Schwellenwerte verpflichtend gelten.

4.4. Gewerbegebiete (Art. 27)

Gewerbegebiete haben (seit langem) in Südtirol ein **besonderes öffentliches Interesse** mit umfangreichen Regelungen in Art. 27 Abs. 1 und 2 LGRL. Gewerbegebiete sind grundsätzlich für die Ansiedlung von Handwerks-, Industrie- und Großhandelstätigkeiten sowie für die Verarbeitung und Lagerung landwirtschaftlicher Produkte bestimmt. Außerdem sind öffentliche Dienste und Einrichtungen von öffentlichem Interesse in Gewerbegebieten zulässig. Nur beschränkt zulässig sind Dienstleistungstätigkeit, Einzelhandel sowie Räumlichkeiten für die zeitweilige Unterbringung von MitarbeiterInnen, wobei mit **Durchführungsplänen** nähere Bestimmungen zur zulässigen Baumasse für Tätigkeiten oder Unterkünfte in diesen Branchen bestimmt werden können. Grundsätzlich müssen gemäß Art. 27 Abs. 4 LGRL für Gewerbegebiete Durchführungspläne erstellt werden,⁶⁶ die Tätigkeiten im Gewerbegebiet einschränken oder ausschließen können, wenn sie mit anderen Nutzungen schwer vereinbar sind oder die Entwicklung und Attraktivität des Gewerbegebietes beeinträchtigen.

Für Gewerbegebiete sind die **Gemeinden, einzeln oder zusammengeschlossen**, zuständig. Mehrere Gemeinden können laut Art. 27 Abs. 7 LGRL **übergemeindliche Gewerbegebiete** ausweisen, deren Verwaltung sowie die Aufteilung der mit der Planung, mit den Infrastrukturen und mit der Ansiedlung zusammenhängenden Ausgaben und Einnahmen mit zwischengemeindlichen Vereinbarungen geregelt wird.

Liegenschaften im Gewerbegebiet können gemäß Art. 28 Abs. 1 LGRL **enteignet** werden,

- a) um übergeordnete Raumordnungsziele durchzusetzen, die Zersiedelung zu verhindern, hohe Folgekosten zu vermeiden ...;
- b) um strategisch vorrangige Ansiedlungen zu verwirklichen ...;
- c) um eine organische Gesamtnutzung von Flächen zu ermöglichen;
- d) wenn sie für mehr als fünf Jahre ab der Ausweisung als Gewerbegebiet ungenutzt oder unbebaut bleiben.

In den Fällen laut Absatz 1 Buchstaben a) und b) kann die **Enteignung auch unmittelbar nach Ausweisung der Flächen** als Gewerbegebiet eingeleitet werden. In den Fällen, in denen die **Hortung von Gewerbegebieten** eine Enteignung der entsprechenden Liegenschaften rechtfertigt, setzt laut Art. 28 Abs. 2 LGRL die Gemeinde den EigentümerInnen eine angemessene Frist, innerhalb der die Flächen bestimmungsgemäß zu nutzen sind.

⁶⁶ Die Erstellung eines Durchführungsplans ist nicht verpflichtend für die Erweiterung bestehender Gewerbegebiete, die keiner zusätzlichen Flächen für Erschließungsanlagen bedürfen, und für die Gebiete, die für die Ansiedlung eines einzigen Unternehmens bestimmt sind oder in denen mehr als 75 Prozent der Fläche bebaut ist.

Nach Anhören der betroffenen Gemeinde kann **das Land** gemäß Art. 27 Abs. 6 LGRL auch außerhalb des Siedlungsgebietes Gewerbegebiete und Innovationsdistrikte ausweisen, direkt verwalten und die entsprechenden Durchführungspläne beschließen. Nach erfolgter **Enteignung** können Land und Gemeinden Liegenschaften in Gewerbegebieten an Unternehmen vergeben. Die Ansiedlung von Unternehmen in **Gewerbegebieten von Landesinteresse** kann durch direkte Zuweisung von Liegenschaften in Gewerbegebieten erfolgen.⁶⁷

Für die Reduzierung der Bodenversiegelung gilt laut Art. 4 Abs. 8 der Verordnung für Gewerbegebiete der **Beschränkungsindex der versiegelten Flächen**, kurz B.V.F., gemäß Anlage A und B. Laut Anlage A lit a) ist der Beschränkungsindex der versiegelten Flächen (B.V.F.) ein numerischer Wert der Umweltqualität, der auf die Bebauungsfläche angewandt wird und der die Qualität des Baueingriffes im Verhältnis zur Durchlässigkeit des Bodens und zu den Grünflächen zertifiziert.

In den ROG in Österreich werden im Rahmen der Flächenwidmungsplanung für Gewerbe- und Betriebsanlagen spezifische Widmungskategorien definiert, durch die die Ansiedlung von spezifischen betrieblichen Nutzungen ermöglicht wird. Alle ROG bestimmen Industrie- und Betriebsgebiete als Unterkategorie des Baulandes – mit erheblichen Unterschieden bei den Begriffen und Definitionen. Eine einfache Übersicht wird dadurch erschwert, da die vielfältigen Widmungskategorien unterschiedliche Betriebsformen zulassen bzw. Betriebstypen vielfach in mehreren Nutzungsarten möglich sind. Je nach spezifischer Widmungsart werden belastende Emissionen toleriert bzw. ausgeschlossen.

Enteignungsmöglichkeiten für Betriebs- oder Industriegebiete sind in den österreichischen ROG nicht vorgesehen, schon gar nicht als Sanktion für die Hortung dieser Flächen.

In einzelnen überörtlichen Raumordnungsprogrammen werden bestimmte Standorte aus überörtlichem Interesse für Industrie und Gewerbe reserviert, wobei diese Festlegungen verbindliche Vorgaben für die örtlichen Raumpläne darstellen. Dass ein Bundesland Betriebsgebiet ausweist und für diese in der Folge selber verbindliche Planungen vornimmt und direkt verwaltet, ist nicht vorgesehen.

Einschätzung

Betriebsansiedlungen haben im Südtiroler Planungsrecht eine besondere Bedeutung, was eingriffsintensive Regelungen für Gewerbegebiete bewirkt, die auch für Österreich von Interesse sein können. Vor allem bei einer verstärkten Umsetzungsorientierung bei Betriebs- und Industriegebieten sowie bei einer verstärkten Ausrichtung auf eine überörtliche Betriebsansiedlungspolitik sind die entsprechenden Regelungen im LGRL ein wichtiger Vergleichsrahmen, auch wenn verfassungsrechtliche Schranken bei Enteignungen und bei der Gemeindeautonomie zu beachten sein werden.

4.5. Planungsmehrwert (Art. 19)

Der Art. 19 LGRL regelt den Umgang mit dem **Planungsmehrwert**.⁶⁸ Durch das neue Gesetz werden die Gemeinden verpflichtet, bei planerischen Maßnahmen, die einen Bodenverbrauch bewirken, einen bestimmten Teil der entstehenden Erhöhung des Marktwerts der betroffenen Liegenschaften (Planungsmehrwert) einzuheben. Diese Pflicht gilt für die Gemeinden, sobald die Genehmigung zur – auch nur teilweisen – Inanspruchnahme der Baurechte, die mit der Planungsmaßnahme zuerkannt wurden, beantragt wird (Art. 19 Abs. 2 LGRL).

⁶⁷ Vgl. Zuweisung von Gewerbeflächen von Landesinteresse, http://www.provinz.bz.it/bauen-wohnen/dienstleistungen.asp?bnsv_svid=1033065

⁶⁸ http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/faq.asp?somefaq_page=2#accept-cookies – Raumordnung, Planungsmehrwert.

Die Einhebung eines Bodenmehrwertes wird in erster Linie als **Beitrag zur Reduzierung des Bodenverbrauchs** gesehen – und nicht etwa als Maßnahmen zur Beschaffung von Finanzmitteln. Im Begleitbericht wird zum Planungsmehrwert angeführt,⁶⁹ dass „der Bodenverbrauch durch den verpflichtenden Einbehalt eines Anteils der damit verbundenen Erhöhung des Marktwertes zu Gunsten der Gemeinde eingeschränkt werden“ soll. Das LGRL führt „ein Baugrund-Verteilungssystem ein, das jenem der „Sozial gerechten Bodennutzung“ von München ähnelt. ... Des Weiteren spiegelt dieses Verteilungsprinzip auch jenes wieder, welches in der nationalen Gesetzgebung vorgesehen ist. Der „Testo Unico Edilizia“ weist die Hälfte des Wertzuwachses, der durch die urbanistische Umgestaltung, die Umwidmung oder Ausnahmeregelung eines Grundes erzeugt wurde, der Gemeinde zu.“⁷⁰

Der Art. 19 Abs. 1 LGRL sieht **zwei Fälle** vor, in denen der **Planungsmehrwert einzuheben** ist:

- a. Ausweisung von Wohngebieten mit Mischnutzung,
- b. Ausweisung von Sondernutzungsgebieten für die Entwicklung des Tourismus auf Natur- und Agrarflächen außerhalb des Siedlungsgebietes.

Offensichtlich ist keine Einhebung des Planungsmehrwertes für neue Ausweisungen von Gewerbegebieten vorgesehen.

Die **Verpflichtung zur Einhebung des Planungsmehrwerts** wird von den Gemeinden differenziert erfüllt, nämlich durch

- Erwerb von 60 Prozent der Fläche zur Hälfte des Marktwertes im Falle der Ausweisung von Wohngebieten mit Mischnutzung Art. 19 Abs. 3: Die so erworbenen Flächen sind dem geförderten Wohnbau oder Wohnungen mit Preisbindung vorbehalten und je nach Fall für Ansässige gemäß Art. 39 oder gemäß Art. 40 LGRL gebunden.
- Einhebung eines Geldbetrages, welcher 30 Prozent des Marktwertes der von der Planungsmaßnahme betroffenen Flächen beträgt, im Fall laut Abs. 1 lit b: In diesem Fall ist für die Planungsmaßnahme der Sichtvermerk des für Schätzungswesen zuständigen Landesamtes⁷¹ hinsichtlich der Angemessenheit des Betrages erforderlich.

Die Regelungen zum Planungsmehrwert sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass in Südtirol bei der Ausweisung von neuem Wohnbauland solche **Ausgleichsregeln seit längerem bestehen**: „Bei Erweiterungszonen durch die vorgeschriebene Abtretung von 60 Prozent der Zonenfläche (55 Prozent bei Erstellung des Durchführungsplans durch den Eigentümer) zum halben Marktwert; bei der Erweiterung von Auffüllzonen durch Abführen von 30 Prozent des Schätzpreises des Baugrundstückes an die Gemeinden“.⁷²

Im Zusammenhang mit den Regelungen zum Planungsmehrwert ist zu beachten, dass – wie bisher – die GrundeigentümerInnen neuer Baugebiete weiterhin verpflichtet werden, einen **Flächenanteil zu Gunsten der Allgemeinheit** für Wohnbau sowie öffentliche Infrastrukturen abzutreten. Schon im Jahr 1972⁷³ wurde das Prinzip eingeführt, dass in Erweiterungszonen 50% bis 60% der Fläche für den geförderten Wohnbau bereitzustellen sind, also jeder Grundeigentümer den entsprechenden Anteil abtreten muss⁷⁴. „Die Abtretung der Flächen kann mittels Vereinbarung auch durch monetäre oder andere, gleichwertige Leistungen ersetzt werden.“⁷⁵

⁶⁹ *Südtiroler Landesregierung* (2017), Begleitbericht, S 15.

⁷⁰ *Brancalion, Vianini* (2017), *Wohnen 2030 - Neue Perspektiven für Südtirols Wohnpolitik*, S 52.

⁷¹ oder eines/einer befähigten freiberuflich Tätigen mit beeideter Schätzung.

⁷² *Schramm* (2020) ohne Seitenangabe.

⁷³ vgl. Landesgesetz vom 20. August 1972, Nr. 15, Wohnbaureformgesetz.

⁷⁴ *Südtiroler Landesregierung* (2017) Begleitbericht, S 6.

⁷⁵ *Südtiroler Landesregierung* (2017) Begleitbericht, S 15.

Für Planungsmehrwert-relevante Maßnahmen für Flächen, auf denen bereits **rechtmäßig Gebäude** errichtet sind, gelten Sonderregelungen.⁷⁶ Zur Förderung **strukturschwacher Gebiete** kann laut Art. 19 Abs. 6 LGRL im Gemeindeentwicklungsprogramm vorgesehen werden, dass die Ausweisung von Sondernutzungsgebieten für die Entwicklung von Tourismus von den Planungsmehrwert-Verpflichtungen ausgenommen ist.

Die Gemeinde kann laut Art. 19 Abs. 7 LGRL durch **Raumordnungsvereinbarungen** festlegen, dass der Einbehalt des Planungsmehrwertes auch **in einer anderen Form** erfolgen kann, sofern der dadurch erzielte Gegenwert des einzubehaltenden Teils des Planungsmehrwertes nicht geringer ist als dieser. In der Vereinbarung kann die Gemeinde vorsehen, dass der Einbehalt des Planungsmehrwertes durch Erwerb von Flächen, durch Einhebung eines Geldbetrags beschränkt auf Flächen von maximal 1.000 m², durch Ausführung von Erschließungsarbeiten oder durch Bereitstellung von Wohnungen mit Preisbindung laut Art. 40 erfolgt.⁷⁷ Im Rahmen von Raumordnungsvereinbarungen kann demzufolge der einzubehaltende Teil des Planungsmehrwertes – beschränkt auf Flächen bis zu 1.000 m² – durch Einhebung eines Geldbetrags erfolgen, welcher seitens der Gemeinde für die Maßnahmen laut Art. 19 Abs. 8 verwendet werden muss.

Die durch den Planungsmehrwert entstehenden Einnahmen der Gemeinden sind gemäß Art. 19 Abs. 8 LGRL ausschließlich und ohne zeitliche Begrenzung **zweckgebunden zu verwenden** für:

- den geförderten Wohnbau oder
- die Realisierung von Wohnungen mit Preisbindung,
- Maßnahmen zur Sanierung des Baubestandes in historischen Ortskernen sowie der Ensembles und in beeinträchtigten Randlagen:
 - die Errichtung und Instandhaltung von primären und sekundären Erschließungsanlagen und
 - Maßnahmen zur Wiederverwendung und Wiederbelebung.

Aufrecht bleibt die **Verpflichtung**, die Wohnungen, die auf diesen Flächen errichtet werden, zur Gänze für Ansässige laut Art. 39 zu binden.⁷⁸

Im Begleitbericht zum Gesetzesentwurf wird darauf verwiesen,⁷⁹ dass für alle anderen **Raumordnungsvereinbarungen** weiterhin der im Urteil des Verwaltungsgerichts Bozen Nr. 298/2011 postulierte Grundsatz gilt, wonach die Raumordnungsvereinbarungen **kein „Geldbeschaffungsinstitut“** für die Gemeinden darstellen. „Den urbanistischen Planungen dürfen keine marktorientierten und auf die Aufstockung der Finanzmittel der Gemeinde ausgelegten Überlegungen zu Grunde liegen; dies auch nicht zur Finanzierung von institutionellen Aufgaben der örtlichen Körperschaft.“ Der Gemeinde sei es demnach nicht gestattet, die raumplanerischen Tätigkeiten dahingehend zu gestalten, dass sie zur Finanzierung der institutionellen Aufgaben Baumassen schaffen und gegen Entgelt zuweisen kann.

In Österreich gibt es umfangreiche Diskussionen hinsichtlich des Umgangs mit Widmungsgewinnen und der Abschöpfung des Planungsmehrwertes, die durch erweiterte Nutzungsmöglichkeiten infolge von Planänderungen erwirkt werden, die wiederum zu hohen Wertsteigerungen führen. Eine umfassende Mehrwertabgabe, die mit dem Südtiroler Modell vergleichbar wäre, fehlt bislang in den ROG in Österreich.

Im April 2012 ist das 1. Stabilitätsgesetz 2012 als Novelle des Einkommensteuergesetzes 1988 in Kraft getreten, wodurch mit der Immobilienertragssteuer zum ersten Mal die Besteuerung von Widmungsgewinnen in Österreich zulässig wurde. Seitdem unterliegen grundsätzlich sämtliche

⁷⁶ Siehe Art. 19 Abs. 5 LGRL.

⁷⁷ <http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/faq.asp>, Frage 4.

⁷⁸ Seite 15 des Begleitberichts zum Landesgesetzentwurf Nr. 151/2018

⁷⁹ Seite 15 des Begleitberichts zum Landesgesetzentwurf Nr. 151/2018

Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken der Einkommensteuerpflicht. Die Höhe der Besteuerung der Einkünfte durch den Verkauf eines Grundstückes liegt seit 2016 bei 30% des Veräußerungsgewinns.⁸⁰

In einzelnen ROG werden im Rahmen der Vertragsraumordnung Ausgleichsmechanismen ansatzweise geregelt. So ist teilweise eine gewisse Kostenübernahme geregelt, etwa die Übertragung der Planungskosten, die Kosten der Flächenwidmungsplanänderung oder die Beteiligung der GrundeigentümerInnen an den Erschließungskosten. In der Praxis werden vereinzelt weiterführende Ausgleichsregelungen mit städtebaulichen Verträgen bzw. der Vertragsraumordnung zivilrechtlich zwischen Gemeinden und GrundeigentümerInnen oder InvestorInnen vereinbart.⁸¹

Einschätzung

Für einen Mehrwertausgleich im Zusammenhang mit Widmungsfestlegungen nach Südtiroler Modell fehlt aktuell eine entsprechende Rechtsgrundlage. Zwar sind Infrastrukturkostenbeiträge sowie privatrechtliche Raumordnungsverträge vorgesehen, einen weitreichenden Mehrwertausgleich bei Umwidmungen gibt es bislang nicht. Insb. in der Planungspraxis gewinnen allerdings finanzielle Aspekte allgemein und der Umgang mit Widmungsgewinnen speziell an Bedeutung. Die Beibehaltung des weitgehend „finanzblinden“ Zugangs des österreichischen Planungsrechts zu Widmungsmaßnahmen – vermögensverändernde Wirkungen werden nur eingeschränkt berücksichtigt – ist aus verschiedenen Gründen zu hinterfragen. Durch einen Mehrwertausgleich könnte ein gewisser Abgleich der planungsbedingten Vorteile erreicht werden, wobei mit den Mitteln wiederum raumplanerische Maßnahmen umgesetzt werden könnten, die der Allgemeinheit dienen.

Bei der Ausgestaltung dieser Grundlage müssten die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit, das Sachlichkeitsgebot, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und das Legalitätsprinzip sowie das Finanz-Verfassungsgesetz berücksichtigt werden.

Das Modell der Mehrwertabgabe hat mehrere „Stellschrauben“ (etwa Modellausgestaltung, rechtliche Verankerung, einnahmen- bzw. ausgabeverantwortliche Gebietskörperschaft, Anwendungsfälle und Ausnahmen, räumliche Anwendung, zeitliche Einschränkung, Höhe des Ausgleichs, Mittelverwendung, Fälligkeit der Abgabe), die im Rahmen des politischen Aushandlungsprozesses unterschiedlich ausgestaltet werden können.⁸² Für Österreich würde bei einem Mehrwertausgleich eine Abgabenform sinnvoll erscheinen, wonach ein zu bestimmender Prozentsatz des Widmungsgewinns durch Finanzmittel bezahlt wird – und weniger durch Überlassung von Liegenschaftsanteilen.

Vor Einführung einer Mehrwertabschöpfung wäre eine umfangreiche und transparente Diskussion um Vor- und Nachteile eines solchen Modells erforderlich, für das der Südtiroler Mehrwertausgleich wesentliche Impulse liefern kann.

4.6. Leerstandmanagement

Das neue LGRL hat beachtliche, auf bisherigen Regelungen aufbauende Ansätze für den verbesserten **Umgang mit leerstehenden Gebäuden**, die einerseits auf die Erfassung und andererseits auf die Unterstützung bei der (Nach)Nutzung des Bestands abzielen.

Laut Art. 11 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen 2/2020 zum LGRL ist von der Gemeinde im Zuge der Ermittlung der Restbaukapazität eine **Leerstanderhebung** vorzunehmen, deren Ergebnisse in die Bestanderhebung übertragen werden. Demzufolge haben seit 2020 alle Gemeinden in Südtirol ihren Gebäudeleerstand zu erfassen, was einen wesentlichen Schritt im Leerstandmanagement darstellt.⁸³

⁸⁰ Mayer (2018) S 153.

⁸¹ Mayer (2018) S 167.

⁸² Mayer (2018) S 240.

⁸³ Wasserburger (2018) S 120.

Besondere Regelungen⁸⁴ sind in Art. 39 LGRL für „Wohnungen für Ansässige“ vorgesehen, die darauf abzielen, **Leerstand möglichst zu vermeiden**. So müssen laut Abs. 3 Wohnungen für Ansässige zwingend innerhalb eines Jahres ab Bezugsfertigkeit besetzt werden. Sollte die Wohnung frei werden, muss sie innerhalb von 6 Monaten besetzt werden. Wird die Wohnung nicht innerhalb der genannten Fristen rechtmäßig besetzt, ist dies innerhalb von 30 Tagen nach Fristablauf der Gemeinde mitzuteilen. EigentümerInnen sind in diesem Fall verpflichtet, die Wohnung zum Landesmietzins dem Institut für den sozialen Wohnbau oder Personen zu vermieten, die von der Gemeinde namhaft gemacht werden.

Zur Unterstützung ua. der Beseitigung leerstehender Bausubstanz richtet die Landesregierung laut Art. 19 Abs. 9 LGRL einen **Bestandsnutzungsfonds** ein. Dieser fördert die Bestandsnutzung, indem deren anfängliche Mehrkosten bei Erwerb und Bau vordergründig für die Errichtung von Wohnraum für ansässige BürgerInnen nach Möglichkeit ausgeglichen werden. Der Bestandsnutzungsfonds dient ausdrücklich der Einschränkung des Grundverbrauchs durch die Wiederverwendung leerstehender Gebäude. Die Landesregierung legt die Dotierung und Funktionsweise mit eigenen Vorgaben fest.

Die planungsrechtlichen Bestimmungen im Umgang mit Leerstand sind in Österreich – im Gegensatz zum Handlungsbedarf und der öffentlichen Wahrnehmung – bislang eher von untergeordneter Bedeutung. In einigen ROG der Bundesländer finden sich Zielsetzungen zur Bereitstellung von Wohnraum und zur nachhaltigen Nutzung des Baubestandes, weiterführende Regelungen bezüglich Erfassung, Nutzungsverpflichtungen oder Förderungen enthalten die ROG nicht.⁸⁵

Ein besonderer Fonds, der schwerpunktmäßig dem Umgang mit Leerstand gewidmet ist, wurde bislang in Österreich nicht eingerichtet. Die Wohnbauförderungsgesetze in Österreich sehen Förderbestimmungen vor, die (auch) zur Beseitigung von Leerstand herangezogen werden können.

Einschätzung

Eine Erfassung und Transparentmachung des Leerstands im Rahmen der Grundlagenforschung der Gemeinden erscheint sinnvoll. Eine entsprechende Verpflichtung in den ROG wäre ein deutliches Signal an die Gemeinden, sich verstärkt mit der Nicht- bzw. Unternutzung der bestehenden Bausubstanz auseinanderzusetzen. Der erforderliche Ressourcenaufwand, insb. bei einer fortlaufenden Erfassung und Darstellung ist allerdings nicht zu unterschätzen.

Ob die gesetzliche Einrichtung eines eigenen Landesfonds zur Förderung der Nutzung leerstehender Gebäude erforderlich ist, wäre durch Abstimmung mit anderen Förderungsinstrumenten, insb. mit der Wohnbauförderung, zu klären.

Verpflichtende Bestimmungen für die Nutzung von Wohnungen wären kompetenzrechtlich (etwa Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“ aber auch Kapitalverkehrsrichtlinie der EU) heikel und wohl eher nicht durch die ROG der Bundesländer zu regeln.

4.7. Raumordnungsvereinbarungen (Art. 20)

Im neuen LGRL wurde in Art. 20 Rechtsinstitut der Raumordnungsverträge grundsätzlich beibehalten, aber nunmehr als „**Raumordnungsvereinbarungen**“ bezeichnet. Ähnlich wie die Vertragsraumordnung in den ROG der österreichischen Bundesländer sieht das neue LGRL die Ermächtigung der Gemeinden zu (zivilrechtlichen) Vereinbarungen vor. Die Gemeinde kann laut Art. 20 Abs. 1 LGRL im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Raumordnungsvereinbarungen mit privaten oder öffentlichen Rechtssubjekten abschließen, um im öffentlichen Interesse die Durchführung von Vorhaben zu erleichtern, die im Gemeindeplan oder in einem Durchführungsplan vorgesehen sind

⁸⁴ Auch im alten LROG gab es Regelungen, um Leerstand in konventionierten Wohnungen zu vermeiden bzw. die Ausnützung zu gewährleisten. Konventionierte Wohnungen müssen innerhalb eines Jahres, nachdem sie als benutzbar genehmigt sind, besetzt werden.

⁸⁵ Wasserburger (2018) S 58.

oder im Rahmen der Genehmigung der Vereinbarung vorgesehen werden. Neu ist in diesem Zusammenhang,⁸⁶ dass die Vorhaben nicht schon bereits im Gemeindeplan oder in einem Durchführungsplan enthalten sein müssen, sondern im Rahmen der Genehmigung der Vereinbarung auch erst vorgesehen werden können.

Im Vorfeld der Vereinbarungsregelungen gab es aus konkreten Anlässen, weil Private scheinbar Teile der gemeindlichen Raumplanung gestalten, Diskussionen über die Grundlagen solcher Vereinbarungen. „Im Entwurf vom September 2016 war vorgesehen, dass die Gemeinde zuerst den Gemeindeplan festlegen sollte und anschließend, zum Ziel der Umsetzung des Plans, Vereinbarungen mit Privaten treffen könnte. In der Version vom März 2017 wurde ein „Durchführungsplan“ hinzugefügt. Im Entwurf vom August 2017 wurde schließlich festgelegt, dass durch Abkommen mit Privaten einzelne Teile des Gemeindeplans geändert werden können.“⁸⁷

Beachtlich ist bei den Bestimmungen über die Raumordnungsvereinbarungen, dass diese nicht nur den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung entsprechen müssen (Ähnliches gilt in Österreich), sondern auch den Grundsätzen der Publizität und der angemessenen Transparenz der damit verbundenen Voraussetzungen. Ausdrücklich haben die Vereinbarungen eine konkrete Begründung für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zu enthalten (Art. 20 Abs. 2). Laut Art. 26 Abs. 5 LGRL muss der Abschluss der Raumordnungsvereinbarung auf jeden Fall auch in Hinblick auf den urbanistischen Mehrwert begründet sein.

In den Raumordnungsvereinbarungen können laut Art. 26 Abs. 3 LGRL folgende Leistungen oder Gegenleistungen vorgesehen werden:

- a) Abtretung oder Tausch von Liegenschaften oder dinglichen Rechten, wobei die Vertragspartner – mit Ausnahmen – seit wenigstens 5 Jahren mehrheitlich Eigentümer der vertragsgegenständlichen Liegenschaften sein müssen,
- b) Bau von primären und sekundären Erschließungsanlagen zu Lasten der Privatperson,
- c) Ausführung von Sanierungs- oder Ausgleichsmaßnahmen unter Umwelt- oder landschaftlichen Aspekten,
- d) Ausgleichszahlung,
- e) Zurverfügungstellung von Wohnungen mit Preisbindung laut Artikel 40 LGRL.

Die neuen Bestimmungen zu den Raumordnungsvereinbarungen sehen nicht mehr die Möglichkeit der Abweichung von einzelnen Bestimmungen vor.⁸⁸

Offensichtlich dominieren bei Raumordnungsvereinbarungen in Südtirol nicht Verwendungsverträge, durch die abgesichert wird, dass die betreffende Liegenschaft innerhalb einer Frist widmungskonform bebaut wird, sondern Ausgleichs- und Abtretungsvereinbarungen. Dementsprechend muss gemäß Abs. 4 vor Abschluss der Raumordnungsvereinbarung eine Stellungnahme des für Schätzungswesen zuständigen Landesamtes⁸⁹ hinsichtlich des Marktwertes der in der Vereinbarung vorgesehenen Leistungen eingeholt werden.

Der weitreichende Anwendungsbereich von Raumordnungsvereinbarungen zeigt sich auch dadurch, dass die Gemeinde laut Art. 19 Abs. 7 LGRL durch Raumordnungsvereinbarungen festlegen kann, dass der Einbehalt des Planungsmehrwertes auch in einer anderen, vertraglich vereinbarten Form erfolgen kann.

Beachtlich hinsichtlich des in Österreich iZm der Vertragsraumordnung relevanten Koppelungsverbots ist die Regelung, wonach die Vereinbarungen laut Art. 20 Abs. 6 LGRL ausdrücklich in das Planungsinstrument übernommen werden und zwar mit dem für dessen Änderung vorgesehenen

⁸⁶ *Ellecosta* (2020) ohne Seitenangabe.

⁸⁷ <https://www.verdi.bz.it/was-unter-die-raeder-kommt-erste-bewertung-des-neuen-raumordnungsgesetzes/>, zu Art. 20 LGRL.

⁸⁸ *Ellecosta* (2020) ohne Seitenangabe.

⁸⁹ oder eines/einer befähigten freiberuflich Tätigen mit beeideter Schätzung.

Verfahren. Sofern nicht anders vereinbart, wird die Änderung des Planungsinstrumentes erst dann rechtswirksam, wenn alle zugunsten der öffentlichen Verwaltung vereinbarten Gegenleistungen erbracht sind.

Die Vertragsraumordnung ist in Österreich in allen Bundesländern im Raumordnungsrecht etabliert, wobei sich die gesetzlichen Grundlagen nicht wesentlich unterscheiden. Verträge werden verstärkt von den Gemeinden vor der Baulandwidmung, wenn der Grundeigentümer nicht die Gemeinde ist (Vertragsraumordnung beschränkt sich auf Neuwidmungen) eingesetzt, bzw. vor dem Verkauf der Liegenschaft, wenn der Grundeigentümer die Gemeinde ist.

Ursprünglich wurden aus raumplanerischer Sicht privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und GrundeigentümerInnen vor allem deshalb abgeschlossen, um eine baldige und widmungskonforme Verwendung von gewidmetem Bauland vertraglich abzusichern und damit die Baulandmobilisierung zu unterstützen. Die Erfahrungen in Gemeinden haben gezeigt, dass dieser baulandmobilisierende Aspekt die Vertragsraumordnung dominiert, in vielen Fällen aber durch andere Vereinbarungen ergänzt und somit die Vertragsraumordnung inhaltlich ausgeweitet wird, z.B. Überlassungsverträge (Überlassung der Grundstücke an Gemeinden oder von ihr genannte Dritte; Überlassung von Teilflächen für öffentliche Zwecke, z.B. für Kindergärten), Aufschließungs- oder Erschließungskostenverträge (Beteiligung der Grundeigentümer an den Aufschließungskosten), Umlegungsverträge (Verträge zur Verbesserung der Grundstücksstruktur), Förderverträge (Vereinbarungen zur Förderung des sozialen oder förderbaren Wohnbaus).

Die Baulandwidmung wird durch den Vertrag nicht beeinflusst, stellt jedoch eine aufschiebende Bedingung für die Wirksamkeit des Vertrages dar – der Vertragsinhalt wird erst nach der Baulandwidmung gültig. Die kommunalen Widmungsentscheidungen dürfen nicht durch privatrechtliche Vereinbarungen mit GrundeigentümerInnen präjudiziert werden.

Einschätzung

Der enge verfassungsrechtliche Rahmen und die Planungssystematik in Österreich, dass Raumordnungsverträge nur vor Neuwidmungen anwendbar sind, beschränken teilweise den Einsatzbereich und Regelungsumfang von städtebaulichen Verträgen in Österreich. Auch wenn in der praktischen Anwendung durch die Gemeinden nicht immer so gesehen, erscheinen zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und GrundeigentümerInnen für Liegenschaftsabtretungen, Ausgleichszahlungen oder zur Verfügungsstellung von Wohnungen mit Preisbindung nicht unproblematisch.

Im Sinne einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung und verbesserten Publizität bei Planungsentscheidungen sind die im LGRL verankerten Grundsätze der Publizität und der angemessenen Transparenz beachtlich. Auch die Begründungspflichten für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für die jeweiligen Vertragsabschlüsse wären Ergänzungsmöglichkeiten für die Vertragsraumordnung in Österreich.

4.8. Preisdeckelung von Wohnungen (Art. 40)

Neu im LGRL ist das Instrument der Preisdeckelung im geförderten Wohnbau, das einen wichtigen Beitrag zum leistbaren Wohnen leisten soll.⁹⁰ Gemeinden können künftig Bauland ausweisen und dabei gemäß Art. 40 LGRL festlegen, dass ein Teil des entstehenden Wohnraums zu festgeschriebenen Preisen verkauft oder vermietet werden muss. Schon vor der Ausweisung steht also fest, dass die entstehenden Wohnungen zu sozial verträglichen Preisen zu haben sein werden.⁹¹ „Die Bauherren,

⁹⁰ http://www.provinzia.bz.it/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/aktuelles.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=617964

⁹¹ http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/downloads/AmtRO_Broschuere_A5_DT_web.pdf.

egal ob Private, Genossenschaften oder Bauunternehmen, müssen sich an diese Preisdeckelung halten.“⁹²

Die Genehmigung für die Errichtung von Wohnungen mit Preisbindung für Ansässige unterliegt gemäß Art. 40 Abs. 1 LGRL der Bedingung, dass sich InteressentInnen in der einseitigen Verpflichtungserklärung verpflichten, Verkaufspreise und Mieten gemäß einer von der Landesregierung festgelegten Höhe einzuheben. Der Verkaufspreis wird anhand bestimmter Kriterien in Abs. 3 ermittelt und die Höhe der Miete darf laut Abs. 2 nicht den Landesmietzins⁹³ übersteigen.

Burgenland strebt mit einem Entwurf einer neuen RplG-Novelle⁹⁴ eine Deckelung des Preises für (Wohn-)Bauland an. Im § 24b dieses RplG-Entwurfes sind Maßnahmen zur Sicherstellung von leistbaren Baulandpreisen geregelt. Erwirbt die Gemeinde Grundstücke für leistbares Wohnen, darf der Kaufpreis gemäß § 24b Abs. 3 Bgld-Entwurf grundsätzlich den von der Landesregierung in einer Verordnung festgelegten leistbaren Kaufpreis nicht übersteigen. Die Landesregierung hat gemäß § 24b Abs. 5 RplG-Entwurf mit dieser Verordnung, die aktuell noch nicht vorliegt, einen maximalen Quadratmeterpreis für jede Gemeinde festzulegen, wobei sie von einem durchschnittlichen Kaufpreis für Grünflächen auszugehen hat, die aus raumplanungsfachlicher Sicht Umwidmungspotential aufweisen. Dieser Kaufpreis ist jedenfalls im Rahmen der erstmaligen Festlegung durch Gutachten von Sachverständigen für Immobilienbewertung zu ermitteln.

In Österreich werden die Mieten ua. durch das Mietrechtsgesetz des Bundes geregelt, das für die gesetzlich geregelten Mieten strenge Vorgaben enthält. Wenn das Mietrechtsgesetz nicht zur Anwendung gelangt, sind VermieterInnen berechtigt, einen frei vereinbarten Hauptmietzins einzufordern. Im Raumordnungsrecht können allein aus kompetenzrechtlicher Sicht kaum Regelungen über maximale Miethöhen – räumlich differenziert – festgelegt werden.

Einschätzung

Eine konsequente Deckelung des Verkaufs- und Mietpreises im geförderten Wohnbau würde zweifelsohne dem Ziel des leistbaren Wohnens dienen. Es ist freilich ein neuer Zugang, der entsprechenden politischen Willen voraussetzt, zumal Preisdeckelungen für Bauland erhebliche Wertminderung der Liegenschaften und damit eine beträchtliche Einschränkung des Grundrechts auf Eigentum bewirken können. Nachdem der burgenländische Gesetzgeber eine Preisdeckelung von Bauland für leistbares Wohnen aktuell intensiv diskutiert, deutet sich der geänderte Umgang mit Bauland(preisen) – zumindest in einem Bundesland – an. Ohne näher darauf einzugehen, ist davon auszugehen, dass im Rahmen des Gesetzeserstellungsverfahrens die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, insb. hinsichtlich Kompetenzen, Gemeindeautonomie, Grundrecht auf Eigentum, Vertrauensschutz, Gleichheitssatz und Sachlichkeitsgebot, geprüft wurden.⁹⁵

Ausgehend von einer umfassenden Analyse der Südtiroler Regelungen zur Sicherstellung von leistbaren Baulandpreisen und einer Auswertung der Praxiserfahrungen sind solche Preisdeckelungen auch in Bundesländern in Österreich anzudenken, wobei verschiedene „Stellschrauben“ (Anwendungsgegenstand, Beurteilungsgrundlagen und maximale Preise, Ausnahmen, ...) zu prüfen sein werden.

⁹² Aktiv (2017), Interview Landesrat Theiner, ohne Seitenangabe.

⁹³ Vgl. Art. 7 des Landesgesetzes vom 17. Dezember 1998, Nr. 13.

⁹⁴ https://apps.bgld.gv.at/web/landesrecht.nsf/begutachtungen_abgeschlossen.xsp?year=2020&typ=Gesetz, Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Burgenländische Raumplanungsgesetz 2019 geändert wird.

⁹⁵ Der Eingriffe in das Eigentumsrecht, den freien Immobilienmarkt und die Gemeindeautonomie wird in den Erläuterungen zur RplG-Novelle damit begründet, dass er ohnehin „verhältnismäßig bleibt und das gelindeste Mittel zur effizienten Erreichung des Ziels der Schaffung von leistbarem Bauland eingesetzt wird“.

4.9. Wohnungen für Ansässige (Art. 38 und 39)

Leistbares Wohnen soll laut Begleitbericht zum Gesetzesentwurf dadurch erreicht werden, „dass wie bisher die Nutzung von mindestens 60% der Wohnungen Ansässigen vorbehalten ist. Die Gemeinde kann diesen Anteil entsprechend dem festgestellten Bedarf auch auf bis zu 100% erhöhen und kann außerdem mit den Bauherren die Bereitstellung von Wohnungen mit Preisbindung vereinbaren“⁹⁶.

Als Maßnahme gegen Zweitwohnungen wurden in Südtirol schon seit vielen Jahren in zahlreichen Fällen die Wohnungen für Ansässige vorbehalten, d. h. „konventioniert“.⁹⁷ **Konventionierung** bedeutet grundsätzlich, dass die Wohnungen von Personen für den ständigen eigenen Wohnbedarf besetzt werden müssen, die zum Zeitpunkt der Ausstellung der Baukonzession in einer Gemeinde Südtirols den meldeamtlichen Wohnsitz haben.⁹⁸ Werden 100% der neuen Wohnungen den in der Gemeinde Ansässigen vorbehalten, wird auch von einer „verschärften Form der Konventionierung“ gesprochen.⁹⁹

Das neue LGRL regelt in Art. 38 und 39 umfangreiche Einschränkungen der Wohnnutzung in Abhängigkeit von **der Herkunft der EigentümerInnen bzw. MieterInnen**.¹⁰⁰ Grundsätzlich sind gemäß Art. 38 Abs. 1 LGRL von der neuen Baumasse für Wohnnutzung nicht weniger als 60 Prozent für die Errichtung von Wohnungen für Ansässige zu verwenden, die keine Luxuswohnungen sein dürfen. Die Hälfte dieser Baumasse muss für Wohnungen mit einer Nettogröße von mindestens 70 m² verwendet werden.

In Gemeinden, die mehr als **10 Prozent Zweitwohnungen** aufweisen, sind – mit Ausnahmen – gemäß Art. 38 Abs. 2 LGRL 100 Prozent der neuen oder aus Nutzungsumwidmungen entstandenen zur Wohnnutzung bestimmten Baumasse für Ansässige gebunden. Wohnungen, welche für Urlaub auf dem Bauernhof und für Privatzimmervermietung touristisch genutzt werden, sind bei der Erhebung der entsprechenden Gemeinden nicht zu berücksichtigen. Mit Beschluss der Landesregierung können **strukturschwache Gebiete** von dieser Regelung ausgenommen werden.

Wohnungen für in Südtirol Ansässige müssen laut Art. 39 Abs. 1 LGRL von Personen besetzt werden, die selbst bzw. deren Familienmitglieder nicht EigentümerIn einer dem Bedarf der Familie angemessenen Wohnung sind und die bei der Besetzung ihren Wohnsitz in einer Gemeinde Südtirols seit mindestens 5 Jahren haben oder ihren Arbeitsplatz in einer Gemeinde Südtirols haben. Die Genehmigung zur Errichtung von Wohnungen für in Südtirol Ansässige darf nur unter der Bedingung erteilt werden, dass die AntragstellerInnen mittels einer einseitigen Verpflichtungserklärung die Gemeinde ermächtigen, die Bindung laut diesem Artikel im Grundbuch anmerken zu lassen.

Die Gemeinden erlassen gemäß Art. 39 Abs. 6 LGRL eine Verordnung, in der die Überwachung der Wohnungen für Ansässige geregelt wird und die Bedingungen festgelegt werden, unter denen die entsprechende Bindung gelöscht werden kann.

Die Gemeinden veröffentlichen im Bürgernetz des Landes eine Liste der den Ansässigen vorbehalten Wohnungen. Die Gemeinden aktualisieren die Liste innerhalb 30. Juni und 31. Dezember eines jeden Jahres. Die Agentur für die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften betreffend die Sozialbindung für den geförderten Wohnbau (AWA) überprüft, ob die Liste korrekt und fristgerecht veröffentlicht und aktualisiert wurde. Kommt eine Gemeinde ihren diesbezüglichen Pflichten nicht nach, werden – nach einer entsprechenden Frist – gemäß Art. 39 Abs. 9 LGRL die laufenden Zuweisungen an die säumige Gemeinde reduziert.

⁹⁶ Südtiroler Landesregierung (2017) Begleitbericht, S 11.

⁹⁷ Südtiroler Landesregierung (2017) Begleitbericht, S 6.

⁹⁸ Vgl. <https://www.wohnt-immobilien.net/erklart-art-79/>

⁹⁹ Schramm (2020), ohne Seitenangabe.

¹⁰⁰ Davon unbeschadet ist der Einbehalt eines Teiles des Planungsmehrwerts gemäß Art. 19 LGRL.

Einige Zweitwohnsitzregelungen in den ROG in Österreich sehen umfangreiche Bestimmungen vor, die dauerhaftes Wohnen gebieten und Ferienwohnungen beschränken bzw. ausschließen. Vielfach sind Zweitwohnsitze nur in entsprechenden Sonderwidmungen, die von den Gemeinden in ihren Flächenwidmungsplänen ausgewiesen werden können, zulässig. In diesen Sonderwidmungen für Zweitwohnungen können die Gemeinden teilweise den Anteil an Zweitwohnungen bestimmen, während im sonstigen Bauland die Zweitwohnungen grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Einschätzung

Bei den Regelungen für Ansässige in Südtirol sind nicht so sehr die konkreten Regelungen im LGRL von Interesse, sondern die tatsächliche Anwendung und Kontrolle in der gemeindlichen Praxis. Da einige ROG in Österreich, insb. in den westlichen Bundesländern, ihre Regelungen für Zweitwohnsitze erheblich verschärft haben und es in der Praxis vielfach dennoch nicht gelingt, Umgehungsstrategien wirkungsvoll zu bekämpfen – auch vor dem Hintergrund europarechtlich gebotener Ausnahmen –, wären Erfolgsstrategien bei der Einschränkung, Überwachung und Kontrolle aus Südtirol in besonderem Maße hilfreich.

5. Gebietsausstattung und Siedlungsqualität

Das neue LGRL widmet sich umfangreich den **erforderlichen Ausstattungsmerkmalen mit zentralörtlichen Einrichtungen** und Erschließungsanlagen in Gemeinden, die erforderlich sind, um ein angemessenes Niveau an Siedlungsqualität zu erreichen. So gewährleisten die Gemeinden gemäß Art. 18 LGRL die mit der Durchführungsverordnung laut Artikel 21 Absatz 1 festgelegten Mindeststandards der Gebiets- und funktionalen Ausstattung sowie die zusätzlichen primären¹⁰¹ und sekundären¹⁰² Erschließungsanlagen.

Das Land und die Gemeinden verfolgen laut Art. 18 Abs. 4 LGRL – mit besonderem Augenmerk auf die öffentlichen Räume – die Bewahrung bzw. Erreichung **eines hohen Niveaus an Siedlungsqualität** in Hinsicht auf:

1. die architektonische und landschaftliche Qualität der Eingriffe;
2. die Stimmigkeit der Eingriffe mit Bezug auf die bauliche und landschaftliche Umgebung und die natürliche Topografie des Standortes;

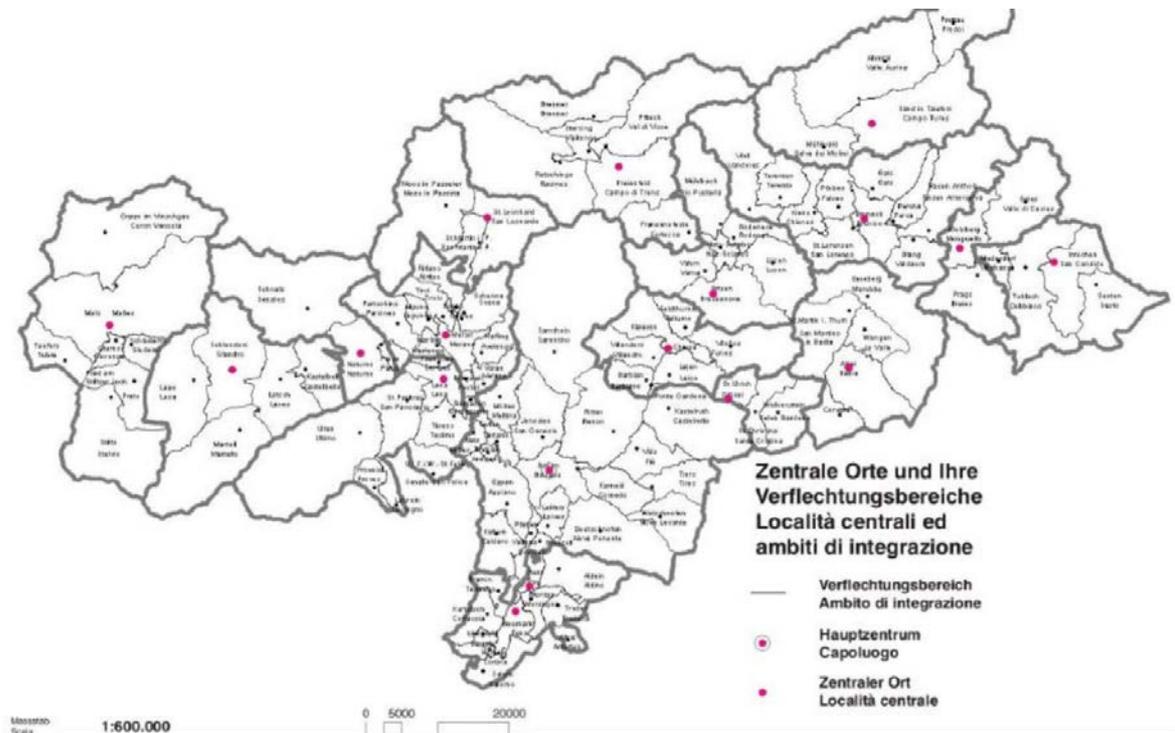
¹⁰¹ Straßen, Plätze sowie Fuß- und Radwege für Ansiedlungen,
Halte- und Parkflächen, auch für Fahrräder und andere umweltverträgliche Verkehrsmittel sowie entsprechende elektrische Ladestationen,
Kanalisationsnetze zur Beseitigung von Regen- und Abwasser,
Wasserleitungsnetze,
Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgungsnetze,
öffentliche Beleuchtung,
öffentliche Grünflächen,
Telekommunikationsnetze,
Schutzmaßnahmen gegen Naturgefahren,
Lärmschutzmaßnahmen,
Flächen für Müll- und Wertstoffsammlung.

¹⁰² Kinderhorte und Kindergärten,
Pflichtschulen,
Marktanlagen in einzelnen Wohnvierteln,
Gemeindeämter,
Kirchen und sonstige Gebäude für die Religionsausübung,
Sportanlagen einzelner Wohnviertel,
Sozialzentren sowie Kultur- und Gesundheitseinrichtungen.

3. die Vernetzung und Kontinuität und Zugänglichkeit der öffentlichen Frei- und Grünräume;
4. die Förderung der Fuß- und Radwegmobilität und deren intermodale Vernetzung mit dem öffentlichen Verkehr;
5. weitestmöglicher Schutz der Gesundheit vor Elektromog, Umweltgiften, Abgasen und Lärmentwicklung.

In der Durchführungsverordnung vom 17. Mai 2020, Nr. 17, werden ua. die **Mindeststandards der Gebiets- und funktionalen Ausstattung öffentlicher Räume** von Allgemeininteresse und privater Räume von öffentlichem Interesse festgelegt. Die Gemeinden müssen laut Art. 2 der Verordnung die Gebiets- und funktionelle Ausstattung gewährleisten, die erforderlich ist, um ein höchstmögliches Niveau an Siedlungsqualität zu erreichen und die zur Gewährleistung der bürgerlichen und sozialen Rechte der Bevölkerung notwendigen Dienstleistungen zu erbringen, auch unter Berücksichtigung der Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung. Die in dieser Verordnung festgelegten Planungsrichtwerte bilden die Grundlage für die Planungstätigkeit im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Abbildung: Südtirol- Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche (Quelle: <http://lexbrowser.provinz.bz.it/all/all.ashx?path=Karte%201%20Cartina%201%20-%20188867.pdf&mimetype=application/pdf>)



Zunächst werden in der Verordnung aus den 116 Gemeinden Südtirols **17 regionale Verflechtungsbereiche**, die einen erkennbaren zentralen Ort umgeben, abgeleitet. Diese zentralen Orte sind laut Art. 3 Abs. 1 der Verordnung so verteilt, dass der Bevölkerung Versorgungseinrichtungen unterschiedlichen Grades in zumutbarer Entfernung zur Verfügung stehen und ein für diese Einrichtungen tragfähiger Verflechtungsbereich gewährleistet ist.

Die **Rechtswirkungen**, die mit der unterschiedlichen Einstufung bzw. Zuordnung der Südtiroler Gemeinden als zentrale Orte verbunden sind, ergeben sich aus **unterschiedlichen Planungsrichtwerten**.

In der Verordnung werden (teilweise) detaillierte **Bedarfs- und Ausweisungskriterien** für unterschiedliche Nutzungen festgelegt, insb. für neue Baugebiete wie Mischgebiete und

Gewerbegebiete. So wird etwa der **Mindestwohnraumbedarf** pro Einwohner auf 100 m³ Baumasse festgelegt (Art. 4 Abs. 3).

Die nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung hat laut Art. 4 Abs. 4 der Verordnung dem **Ziel der Verkehrsvermeidung** Rechnung zu tragen, und zwar durch:

1. Ausweisung von Mischzonen an Standorten in einer Entfernung von höchstens 500 m zu einem öffentlichen oder privaten Angebot an Gütern und Dienstleistungen für den täglichen Bedarf der Bevölkerung,
2. Ausweisung von Mischzonen in einer Entfernung von höchstens 300 m zu fußläufig erreichbaren Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel oder in einer Entfernung von höchstens 1 km zu Haltestellen von Schienenfahrzeugen oder Seilbahnen,
3. Reduzierung auf ein Minimum der Entfernungen zwischen Wohnungen, Arbeitsstätten, Freizeit- und Bildungseinrichtungen, wobei für die fußläufige Erreichbarkeit folgende Planungsrichtwerte gelten:
 1. Kindergärten, Spielplätze: 5 Minuten,
 2. Grundschulen, Sportplätze: 10 Minuten,
 3. Vereinslokale, öffentliche Einrichtungen und andere als unter Buchstabe a) enthaltene Handels-, Dienstleistungs-, Handwerks-, Gewerbe- oder Gastgewerbebetriebe: 20 Minuten.

Für **private Stellplätze** gilt laut Art. 7 der Verordnung, dass die Gemeinden die Standards für die Errichtung privater Parkplätze im Rahmen des Mobilitäts- und Erreichbarkeitskonzepts festlegen, unter Berücksichtigung des Angebots an Infrastrukturen, Mobilitätsdiensten und der vorgesehenen Zweckwidmungen im Planungsbereich, unter anderem, indem sie unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben für abgegrenzte Gebiete die Errichtung von Stellplätzen einschränken, Sammelparkplätze vorschreiben und bei Abweichungen von den Standards Ersatzleistungen vorschreibt. Bis zum Inkrafttreten der von den Gemeinden im Mobilitäts- und Erreichbarkeitskonzept festgelegten Bestimmungen gelten für die einzelnen Zweckbestimmungen bestimmte Richtwerte.

Abbildung: Südtirol – Richtwerte für private Parkplätze (Quelle:

http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/219619/dekret_des_landeshauptmanns_vom_7_mai_2020_nr_17.aspx?view=1)

Verkehrsquelle/ Zweckbestimmung	Fahrradabstellplätze / parcheggi biciclette	Pkw-Stellplätze / Parcheggi auto	Fonte del traffico/ destinazione d'uso
a. Wohnen	2 / 200 m ³	1 / 200 m ³	a. residenza
b. Handel	1 / 50 m ² Verkaufsfläche/ superficie di vendita	1 / 50m ² Verkaufsfläche/ superficie di vendita	b. commercio
c. Dienstleistung	1 / 50 m ² Nutzfläche/ superficie utile	1 / 40 m ² Nutzfläche/ superficie utile	c. attività di servizio
d. kleine Handwerks- betriebe (≤ 5 Angestellte)	1 / 70 m ² Nutzfläche/ superficie utile	1 / 60 m ² Nutzfläche/ superficie utile	d. piccole imprese artigianali (≤ 5 dipendenti)
e. größere Handwerksbetriebe	10 % der Beschäftigten degli occupati	30 % der Beschäftigten degli occupati	e. imprese artigianali di maggiori dimensioni
f. Gewerbe	10 % der Beschäftigten degli occupati	30 % der Beschäftigten degli occupati	f. attività produttiva
g. Beherbergung und Privatzimmer-vermietung, Ferienwohnungen	1 / 15 Betten / posti letto + 20 % für das Personal/ per il personale	1 / 4 Betten / posti letto + 20 % für das Personal / per il personale	g. esercizi ricettivi e affittacamere, appartamenti per le vacanze
h. Schank- und Speisebetriebe	1 / 6 Sitzplätze 6 posti a sedere	1 / 6 Sitzplätze 6 posti a sedere	h esercizi di somministrazione di pasti e bevande

Bei der Festsetzung der Standards muss laut Art. 7 Abs. 34 der Verordnung die **Anzahl der privaten PKW-Stellplätze** im Verhältnis zur Lage im Siedlungsgebiet und zum Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln eingeschränkt werden. „Kriterien dafür sind die Entfernung des geplanten Bauwerks zur nächsten Haltestelle des öffentlichen Personennahverkehrs, die Häufigkeit der Verbindungen, die Anbindung an den überregionalen Verkehr, attraktive Fahrzeiten beispielsweise durch eigene Busspuren usw. Im Einzelfall sind die örtlichen Verkehrsverhältnisse und besondere Maßnahmen zur Reduktion des Stellplatzbedarfs zu berücksichtigen, etwa über Jobtickets für die Beschäftigten, die Errichtung von Car-Sharing Stationen, Car-Pools usw.“ Um im Siedlungsgebiet eine hohe Lebensqualität zu erreichen oder zu erhalten, sollen laut Art. 7 Abs. 4 private PKW-Stellplätze vorzugsweise von der Straße in unterirdische oder mehrgeschossige Sammelgaragen verlegt werden.

Als Planungsrichtwert für die Ausweisung von **Flächen für Schulen und Kindergärten** gilt laut Art. 8 Abs. 1 der Verordnung für das Hauptzentrum Bozen ein Wert von 5,5 m²/Einwohner, für die zentralen Orte laut Artikel 3 dieser Verordnung ein Wert von 5,0 m²/Einwohner und für die übrigen Gemeinden ein Wert von 4,0 m²/Einwohner. Im Umkreis von 100 m um Kindergärten und Schulen muss laut Art. 8 Abs. 4, zumindest während der Bring- und Abholzeiten, ein verkehrsreduzierter Bereich eingerichtet werden.

Abbildung: Südtirol – Planungsrichtwerte für die Ausweisung von Flächen für öffentliche Einrichtungen und private Räume von öffentlichem Interesse

(Quelle: Anlage A,

http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/219619/dekret_des_landeshauptmanns_vom_7_mai_2020_nr_17.aspx?view=1)

	Hauptzentrum/ Bolzano	zentrale Orte/ località centrali	Übrige Gemeinden/ restanti Comuni	
a. Kindergärten und Schulen	5,5 m ² /E	5,0 m ² /E	4,0 m ² /E	a. asili nido e scuole
b. Einrichtungen von allgemeinem Interesse: Einrichtungen für den Kultus, für kulturelle und soziale Tätigkeiten, für Vorsorge und Gesundheitsdienste, für die Verwaltung und für öffentliche Dienste (Post, Telefon) sowie andere	3,0 m ² /E	2,5 m ² /E	2,0 m ² /E	b. costruzioni e impianti di interesse generale; edifici di culto, edifici per le attività culturali e sociali, per i servizi sanitari e di assistenza, per l'amministrazione e per i servizi pubblici (poste e telefoni) e altri
c. Öffentliche Grünräume inkl. Spielplätze ¹	11,5 m ² /E	11,5 m ² /E	7,5 m ² /E	c. spazi verdi pubblici inclusi parchi giochi ¹
davon wohnungsbezogen	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	di cui collegati ad abitazioni
davon wohngebietsbezogen	4 m ² /E	4 m ² /E	4 m ² /E	di cui collegati ad aree residenziali
davon stadtteil- und ortschaftsbezogen	4 m ² /E	4 m ² /E	-	di cui collegati a quartieri e insediamenti abitativi
d. private oder halböffentliche Spielplätze	Bei Wohnanlagen mit mehr als 10 Wohneinheiten sind mindestens 20% der nicht von Gebäuden bedeckten Fläche Spielplätzen vorbehalten. In complessi residenziali con più di 10 unità abitative almeno il 20% delle superfici non occupate da edifici è riservato a parchi giochi.			d. parchi giochi privati o semipubblici
e. öffentliche Parkplätze (inkl. Car-Sharing, Elektrofahrzeuge, Elektrofahräder und nicht motorisierte Fahrräder; falls möglich auf mehreren Ebenen) ¹	2,5 m ² /E	2,5 m ² /E	2,5 m ² /E	e. parcheggi pubblici (incl. car sharing, veicoli elettrici, biciclette elettriche e biciclette non motorizzate, possibilmente su vari piani) ¹
f. Sportanlagen ¹	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	f. impianti sportivi ¹
Insgesamt	26 m ² /E	25 m ² /E	19,5 m ² /E	Totale

¹ E = Einwohner und Touristen, die ermittelt werden, indem die Nächtigungsziffer durch 200 dividiert wird.

Für die Ausweisung von **Einrichtungen von öffentlichem Interesse** gelten laut Art. 9 der Verordnung als Planungsrichtwerte 3,0 m²/Einwohner für das Hauptzentrum Bozen, 2,5 m²/Einwohner für die in

Artikel 3 dieser Verordnung angeführten zentralen Orte und 2,0 m²/Einwohner für die übrigen Gemeinden. In den Durchführungsplänen für Mischgebiete sind laut Art. 10 Abs. 6 bei Wohnanlagen mit mehr als 10 Wohneinheiten mindestens 20 Prozent der nicht von Gebäuden bedeckten Fläche **Spielplätzen** vorbehalten. Das **Mindestausmaß an Sportflächen** beträgt laut Art. 11 Abs. 2 der Verordnung 3,5 m²/Einwohner, wobei eine zeitlich differenzierte Mehrfachnutzung unter Berücksichtigung bestehender sportlicher Einrichtungen anzustreben ist.

Umfangreiche qualitative und quantitative Vorgaben enthält die Verordnung **für Grün- und Freiräume**, wobei das Netz öffentlicher Grünräume, die größtenteils unversiegelt und versickerungsfähig auszugestalten sind, laut Art. 10 Abs. 2 aus Flächen unterschiedlicher Funktion mit hoher Aufenthaltsqualität bestehen soll. Den Grün- und Freiräumen werden in Bezug auf ihre fußläufige Erreichbarkeit in Minuten vom Wohnstandort, dem Flächenbedarf pro Einwohner und dem absoluten Flächenausmaß jeweils spezifische Planungsrichtwerte zugeordnet.

Einschätzung

Auch wenn eine unmittelbare Übertragung auf österreichische Verhältnisse wenig sinnvoll wäre, können die klaren Definitionen der vielfältigen Schwellenwerte für die unterschiedlichen räumlichen Ausstattungen und Einrichtungen als Vergleichswerte bei entsprechenden Planungsmaßnahmen in Österreich herangezogen werden.

6. Zusammenfassende Einschätzung

Raum und Landschaft in einem Gesetz

Die Zusammenführung von ROG sowie landschaftsschutzgesetzlichen Bestimmungen in gemeinsamen Landesgesetzen wäre in Österreich grundsätzlich zwar nicht ausgeschlossen, aber wenig zielführend. Die beträchtlichen Unterschiede in der Struktur, bei den Geltungsbereichen, insb. bezüglich eigener Wirkungsbereich der Gemeinden, bei den Organen, Verfahren und Strafbestimmungen legen eine Zusammenführung nicht zwingend nahe. Auch wenn die Symbolwirkung – Landschaftsschutz und reduzierte Bodenanspruchnahme als Hauptanliegen des Gesetzgebers – bei einer Zusammenführung nicht zu übersehen ist, wären die Synergiewirkung und der legistische Mehrwert überschaubar.

Eine Harmonisierung der fachspezifischen Zielsetzungen des (Natur- und) Landschaftsschutzes sowie der allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumordnung wäre eine beträchtliche Herausforderung, zumal der Grundsatz der finalen Determinierung durch vielfältige Ziele in den ROG nicht leicht für den Natur- und Landschaftsschutz anwendbar wäre. Während in der Raumplanung viele Bestimmungen die örtliche Raumplanung und damit die Gemeinden betreffen, haben die Natur- und Landschaftsschutzregelungen in erster Linie überörtliche Anwendungsbereiche. Auch bezüglich der Inhalte der Instrumente und den jeweiligen Verfahren gibt es nur überschaubare Synergiemöglichkeiten.

Überörtliche Planungsinstrumente

Landesstrategieplan

Landesentwicklungsprogramme sind grundsätzlich auch in Österreich die zentralen Instrumente für die Steuerung der Entwicklung von Bundesländern. In diesem Sinne ist es bedauerlich, dass einzelne Bundesländer nicht ihrer eigenen gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen sind, entsprechende Landesentwicklungsprogramme auszuarbeiten bzw. an neue Gegebenheiten anzupassen. Auch wenn unverbindliche Konzepte und Strategien, die in einigen Ländern erstellt wurden, wichtige inhaltliche Orientierungen für die künftige Landesentwicklung geben können, sind die verbindliche Festlegung der wesentlichen planerischen Ziele und Maßnahmen in einem landesweiten Plan ein zentraler Beitrag für eine wirkungsvolle Steuerung der langfristigen Entwicklung eines Bundeslandes

Fachpläne

Insgesamt erscheint die Raumplanung des Landes Südtirol – zumindest im Vergleich mit einzelnen Bundesländern in Österreich – eher zurückhaltend. So ist das aktuell gültige Landesentwicklungs- und Raumplanungsprogramm (LEROP) über 20 Jahre alt und die Fachpläne beziehen sich (nur) auf ausgewählte spezifische Planungsaufgaben (z.B. Fachplan für Aufstiegsanlagen und Skipisten, Fachplan für Mobilität).

Grundsätzlich wird in Österreich der regionalen Planungsebene in der Raumordnung zunehmende Bedeutung beigemessen und in vielen Bundesländern verstärkt überörtliche Raumpläne mit unterschiedlichen Zielen und Inhalten verordnet. In diesem Zusammenhang bietet das LGRL wenig inhaltliche oder planungsstrukturelle Ergänzungsbeispiele, abgesehen von der deutlichen Aufwertung der Landschaftsplanung durch die beiden Instrumente Landschaftsleitbild und Landschaftsplan.

Landschaftsplanung

Die umfassende Verpflichtung zur Landschaftsplanung in Südtirol hebt zweifelsohne die Bedeutung des Freiraumes und der Landschaft bei planerischen Entscheidungen hervor. Für Außenstehende überrascht der Umstand, dass Raum und Landschaft zwar nunmehr in einem Gesetz zusammengefasst werden, auf Landesebene aber keine Integration dieser beiden Materien in ein gemeinsames Planungsdokument erfolgt, sondern sowohl für die Raumordnung als auch für den Landschaftsschutz eigene Instrumente vorgesehen sind.

Ob eine – auch in Österreich notwendige – Aufwertung zwingend durch die Einführung von neuen Instrumenten oder nicht etwa durch eine inhaltliche Ergänzung in den bestehenden Instrumenten der örtlichen und überörtlichen Raumordnung erfolgen soll, ist zu diskutieren. Eine stärkere Gewichtung der Freiräume und der Landschaft bei planerischen Entscheidungen erscheint aber generell geboten.

Örtliche Planungsinstrumente

Gemeindeentwicklungsprogramm

Das Gemeindeentwicklungsprogramm entspricht weitgehend in den Zielsetzungen und Maßnahmen den örtlichen oder räumlichen Entwicklungskonzepten der österreichischen ROG.

Im Vergleich mit den Regelungen in den ROG in Österreich zu örtlichen bzw. räumlichen Entwicklungskonzepten fallen die zwingende Leerstandserhebung, die Verpflichtung zur Abgrenzung des Siedlungsgebietes gemäß Art. 17 Abs. 3 LRGL sowie die besondere Umsetzungsorientierung („Zeitplan für die Umsetzung des Programms“) auf, die durchaus auch in den österreichischen Sinn machen würden.

Gemeindeplan Raum und Landschaft

Die Aufgaben, Verfahren und die Rechtswirkungen des Flächenwidmungsplanes sind grundsätzlich wohl unumstritten, wobei in Detailregelungen immer wieder Anpassungsbedarf besteht. Das Instrument des Gemeindeplans ist neu und kann hinsichtlich seiner Anwendungspraxis noch nicht beurteilt werden.

Die Einrichtung einer eigenen Kommission mit Beschlusskraft auf Gemeindeebene könnte auch in Österreich die Qualität der Flächenwidmungspläne heben, wobei Kommissionen mit beratender Funktion (z.B. Raumordnungsbeiräte) in Kombination mit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung ausreichend für die Qualitätskontrolle erscheinen.

Durchführungspläne

Der Durchführungsplan geht über die Möglichkeiten von Bebauungsplänen hinaus. Es können in ihm nicht nur die bauliche Gestaltung künftiger Bauten sowie die kleinräumige Verkehrserschließung

geregelt werden, sondern es sind auch umfangreiche bodenrechtliche Eingriffe sowie Kostenbeteiligungen von Begünstigten möglich. Speziell diese zusätzlichen Inhalte wären in Österreich je nach Ausgestaltung wohl – zumindest politisch, teilweise wohl auch verfassungsrechtlich – nicht unumstritten.

Die räumliche Fokussierung und die Betonung der „Durchführung“ erscheinen vor allem für viele städtische Bereiche attraktiv. Teilweise werden in österreichischen Gemeinden Begünstigte im Rahmen der Vertragsraumordnung zur Kostenbeteiligung verpflichtet, jedoch erscheinen öffentlich-rechtliche Regelungen sinnvoll, die in siedlungspolitisch besonderen Bereichen die Gemeinden ermächtigen, spezifische – durchsetzungsrelevante – Maßnahmen verbindlich festzulegen.

Inhaltliche planungsgesetzliche Vorgaben

Ziele

Der Zielkatalog im LGRL enthält keine wesentlichen inhaltlichen Erweiterungen im Vergleich zu den österreichischen ROG, aus denen Änderungsempfehlungen ableitbar wären – abgesehen von der Förderung des leistbaren Wohnens, was noch nicht in allen ROG als Raumordnungsziel verankert wurde.

Der sparsame Umgang mit Grund und Boden und die Zersiedlungsabwehr sind wesentliche Anliegen im österreichischen Raumordnungsrecht. Die einzelnen Bundesländer bestimmen – strukturell, vom Umfang und von der Inhaltsdichte her durchaus unterschiedlich – Flächensparen als zentrales öffentliches Interesse in den ROG, wobei Bodensparen wohl in keinem Bundesland so deutlich als öffentliches Interesse in den Raumordnungsgesetzen priorisiert wird wie in Südtirol.

Eine entsprechende Kontrolle und gegebenenfalls Überarbeitung der Zielkataloge in den ROG wird angeraten, wobei auf die Ausführungen in den ÖROK Empfehlungen Nr. 56/2017 zum Flächensparen verwiesen wird.

Widmungskriterien

Die raumordnungsgesetzlichen Widmungskriterien in Südtirol sind mit denen in Österreich vergleichbar. Ein besonderer Anpassungsbedarf bei diesen grundsätzlichen inhaltlichen Vorgaben für Baulandwidmungen ist nicht ersichtlich.

Abgrenzung des Siedlungsgebietes bzw. Festlegung von Siedlungsgrenzen

Abgrenzungskriterien

Beachtlich sind im LGRL und in der entsprechenden Durchführungsverordnung die detaillierten inhaltlichen Vorgaben für die Abgrenzung von Siedlungsgebieten. Inhaltlich erscheint eine umfassende Diskussion über die Kriterien für die Abgrenzung von Siedlungsgrenzen auch im österreichischen Planungssystem wichtig – die Abgrenzungskriterien im LGRL können als möglicher Kriterienkatalog herangezogen werden.

Überörtliche Siedlungsgrenzen als Alternative

Die aufwendige Definition und Beschreibung der Abgrenzungskriterien im LGRL, deren Einhaltung in der planerischen Umsetzung durch die Gemeinden und bei der Kontrolle durch die Landesregierung könnte dadurch erleichtert werden, indem die Landesregierung umfangreich überörtliche Siedlungsgrenzen und Grünzonen selber abgrenzt und verbindlich verordnet. Bevor jede Gemeinde für sich und aufgrund eines zu entwickelnden Kriterienkatalogs ihre jeweiligen Siedlungsgrenzen bestimmt, die in der Folge mit erheblichem Kontrollaufwand von der Landesregierung zu prüfen sind, wäre landes- bzw. regionsweiten Festlegungen durch überörtliche Planungsträger der Vorzug zu geben. Dies auch deshalb, um das besondere überörtliche Interesse an den verbindlichen Siedlungsgrenzen zu verdeutlichen.

Wenn ergänzend zu den überörtlichen Festlegungen die Gemeinden in ihren örtlichen Entwicklungskonzepten (örtliche) Siedlungsgrenzen und Grünzonen abgrenzen können oder müssen, wären ausreichend Maßnahmen für die Einschränkung der künftigen Baulandwidmung gegeben.

Grundlagenerhebung

Auch in Österreich wird darüber diskutiert, welche räumlichen Gegebenheiten im Rahmen der Grundlagenerhebung durch die Gemeinde zu erfassen sind. Um auf neue, sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können sind entsprechende Datengrundlagen unerlässlich. So ist eine verbindliche Erfassung von Leerständen oder Brachflächen – wie nunmehr in Südtirol vorgeschrieben – wohl für alle Gemeinden sinnvoll, wobei es durchaus aufwendig sein kann, diese Daten aktuell zu halten. Weiterreichende verpflichtende Erhebungen, die teilweise beträchtliche Ressourcen binden würden, sind vor dem Hintergrund der heterogenen Gemeinde- und Städtestruktur in den österreichischen Bundesländern und der jeweils unterschiedlichen Erhebungspraxis in den kommunalen Gebietskörperschaften nur mit Umsicht landesweit vorzuschreiben.

Bedarfsabschätzung

Die Bedarfsabschätzung (von Bauland) könnte einerseits nach dem Südtiroler Modell – die Gemeinden ermitteln den Bedarf an Siedlungsgebieten nach einer aufwendigen, rechtlich vorgegebenen Ermittlungsmethode – erweitert und vertieft werden. Zweifelsohne würde durch eine solche vorgegebene Methode die Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit des jeweiligen Baulandbedarfs von Gemeinden deutlich verbessert werden, wobei freilich der Arbeits- und Ressourcenaufwand für die Gemeinde und wohl auch für die Aufsichtsbehörde als Kontrollinstanz deutlich steigen würde. Alternativ dazu könnten die Bemühungen um die künftige Bedarfsabschätzung für Siedlungsflächen auf überörtlicher Ebene intensiviert werden. Die erforderliche Entwicklung der entsprechenden Methodik einer überörtlichen Bedarfsabschätzung und -aufteilung ist erst zu entwickeln, aber vor dem Hintergrund geboten, dass im aktuellen Regierungsprogramm der Bundesregierung künftig die Bodenversiegelung auf 2,5 ha pro Tag bis 2030 reduziert werden soll.¹⁰³

Planungszuständigkeit der Landesregierung

Ein unmittelbarer Eingriff der Landesregierung in örtliche Raumpläne in dem Sinn, dass die Landesregierung örtliche Raumpläne ändern kann, wäre in Österreich wohl im kompetenzrechtlichen Widerspruch mit dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden gemäß Art. 118 B-VG („Gemeindeautonomie“).

Erleichterte Änderung von Flächenwidmungsplänen

Nachdem der Flächenwidmungsplan planungsrechtlich – weniger strategisch – nach wie vor von zentraler Bedeutung ist, wird eine erleichterte Abänderung bestehender Widmungsfestlegungen tendenziell davon abhängig sein, wie konkret und verbindlich die rechtlichen Vorgaben in hierarchisch höherstehenden Instrumenten sind. Wenn detailliert im örtlichen Entwicklungskonzept die wesentlichen Ziele und Maßnahmen der Siedlungsentwicklung verbindlich festgelegt sind, ist der Verzicht auf die aufsichtsbehördliche Genehmigung bei Flwp-Änderungen leichter zu argumentieren, die mit den Vorgaben im örtlichen Entwicklungskonzept übereinstimmen.

Mischgebiete

Nutzungsmischung – Funktionstrennung

Die ROG in Österreich differenzieren im Sinne des Prinzips der Funktionstrennung innerhalb des Baulandes zwischen mehreren Widmungs- bzw. Nutzungsarten. Um eine stärkere Durchmischung insb. in Ortskernen zu ermöglichen, wird vereinzelt eine deutliche Reduktion der unterschiedlichen

¹⁰³ Bundeskanzleramt Österreich (2020) S 104.

Baulandwidmungsarten vorgeschlagen, wobei dieser Ansatz in den ROG bislang nicht aufgegriffen wurde; im Gegenteil, die gesetzliche Widmungsvielfalt in den letzten Jahren hat sich eher vergrößert. Das Mischgebiet im LGRL ist ein Anwendungsfall im Spannungsfeld verstärkte Nutzungsmischung versus Vermeidung von Nutzungskonflikten, dessen Auswirkungen in der Planungspraxis es zu analysieren gilt.

Verpflichtende Vorgaben (Anteile für geförderten Wohnbau und Mindestbaudichten)

Die Rechtswirkungen, welche die Festlegung von Mischgebieten in Gemeindeplänen haben, sind in vielfacher Hinsicht einschränkender als ähnliche Widmungsfestlegungen von Bauland-Wohngebiet in Österreich. Beachtlich ist, dass die Vorgaben verpflichtende Einschränkungen sind und die Gemeinden nur bedingt ortsspezifisch auswählen oder differenzieren können. Da in der Vergangenheit in Österreich Gemeinden von rechtlichen Kann-Bestimmungen mit grundeigentümereinschränkender Wirkung vielfach kaum Gebrauch gemacht haben, erscheint eine durchgängige Verpflichtung zu Mindestanteilen für geförderten Wohnbau oder Mindestbaudichten für alle Bauland-Wohngebiete tendenziell sinnvoll. Freilich wird es Gemeinden bzw. Gemeindeteile geben, bei denen aufgrund der örtlich-strukturellen Gegebenheiten die Einschränkungen zu hinterfragen sind. Die grundsätzliche Forcierung von verdichteten Bauweisen und leistbarem Wohnen ist aber ein wesentliches öffentliches Interesse der Raumplanung. Verpflichtende Anteile für geförderten Wohnbau und Mindestbaudichten wären – eventuell auch auf bestimmte Bereiche eingeschränkt – ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung aktueller raumplanerischer Zielvorgaben.

Ungewöhnlich sind die mit der verbindlichen Rechtswirkung von Mischgebieten verbundenen quantitativen Vorgaben des Gesetzgebers, etwa für die Wohnnutzung, den förderbaren Wohnbau oder die Mindestdichten. Auch wenn durch die quantitativen Vorgaben der Anwendungsspielraum in der Praxis reduziert und damit die Vollziehung erleichtert wird, wäre das Festlegen der jeweiligen (Schwellen-)Werte in den österreichischen Bundesländern keine einfache Aufgabe. Ob für ganze Bundesländer einheitliche Schwellenwerte fachlich argumentierbar sind, ist zweifelhaft, insb. da die Schwellenwerte verpflichtend gelten.

Gewerbegebiete

Betriebsansiedlungen haben im Südtiroler Planungsrecht eine besondere Bedeutung, was eingriffsintensive Regelungen für Gewerbegebiete bewirkt, die auch für Österreich von Interesse sein können. Vor allem bei einer verstärkten Umsetzungsorientierung bei Betriebs- und Industriegebieten sowie bei einer verstärkten Ausrichtung auf eine überörtliche Betriebsansiedlungspolitik sind die entsprechenden Regelungen im LGRL ein wichtiger Vergleichsrahmen, auch wenn verfassungsrechtliche Schranken bei Enteignungen und bei der Gemeindeautonomie zu beachten sein werden.

Planungsmehrwert

Für einen Mehrwertausgleich im Zusammenhang mit Widmungsfestlegungen nach Südtiroler Modell fehlt in Österreich aktuell eine entsprechende Rechtsgrundlage. Zwar sind Infrastrukturkostenbeiträge sowie privatrechtliche Raumordnungsverträge vorgesehen, einen weitreichenden Mehrwertausgleich bei Umwidmungen gibt es bislang nicht. Insb. in der Planungspraxis gewinnen allerdings finanzielle Aspekte allgemein und der Umgang mit Widmungsgewinnen speziell an Bedeutung. Die Beibehaltung des weitgehend „finanzblinden“ Zugangs des österreichischen Planungsrechts zu Widmungsmaßnahmen – vermögensverändernde Wirkungen werden nur eingeschränkt berücksichtigt – ist aus verschiedenen Gründen zu hinterfragen. Durch einen Mehrwertausgleich könnte ein gewisser Abgleich der planungsbedingten Vorteile erreicht werden, wobei mit den Mitteln wiederum raumplanerische Maßnahmen umgesetzt werden könnten, die der Allgemeinheit dienen.

Bei der Ausgestaltung dieser Grundlage müssten die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit, das Sachlichkeitsgebot, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und das Legalitätsprinzip sowie das Finanz-Verfassungsgesetz berücksichtigt werden.

Das Modell der Mehrwertabgabe hat mehrere „Stellschrauben“ (etwa Modellausgestaltung, rechtliche Verankerung, einnahmen- bzw. ausgabeverantwortliche Gebietskörperschaft, Anwendungsfälle und Ausnahmen, räumliche Anwendung, zeitliche Einschränkung, Höhe des Ausgleichs, Mittelverwendung, Fälligkeit der Abgabe), die im Rahmen des politischen Aushandlungsprozesses unterschiedlich ausgestaltet werden können. Für Österreich würde bei einem Mehrwertausgleich eine Abgabenform sinnvoll erscheinen, wonach ein zu bestimmender Prozentsatz des Widmungsgewinns durch Finanzmittel bezahlt wird – und weniger durch Überlassung von Liegenschaftsanteilen.

Vor Einführung einer Mehrwertabschöpfung wäre eine umfangreiche und transparente Diskussion um Vor- und Nachteile eines solchen Modells erforderlich, für das der Südtiroler Mehrwertausgleich wesentliche Impulse liefern kann.

Leerstandmanagement

Eine Erfassung und Transparentmachung des Leerstands im Rahmen der Grundlagenforschung der Gemeinden erscheint sinnvoll. Eine entsprechende Verpflichtung in den ROG wäre ein deutliches Signal an die Gemeinden, sich verstärkt mit der Nicht- bzw. Unternutzung der bestehenden Bausubstanz auseinanderzusetzen. Der erforderliche Ressourcenaufwand, insb. bei einer fortlaufenden Erfassung und Darstellung ist allerdings nicht zu unterschätzen.

Ob die gesetzliche Einrichtung eines eigenen Landesfonds zur Förderung der Nutzung leerstehender Gebäude erforderlich ist, wäre durch Abstimmung mit anderen Förderungsinstrumenten, insb. mit der Wohnbauförderung, zu klären.

Verpflichtende Bestimmungen für die Nutzung von Wohnungen wären kompetenzrechtlich (etwa Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“ aber auch Kapitalverkehrsrichtlinie der EU) heikel und wohl eher nicht durch die ROG der Bundesländer zu regeln.

Raumordnungsvereinbarungen

Der enge verfassungsrechtliche Rahmen und die Planungssystematik in Österreich, dass Raumordnungsverträge nur vor Neuwidmungen anwendbar sind, beschränken teilweise den Einsatzbereich und Regelungsumfang von städtebaulichen Verträgen in Österreich. Auch wenn in der praktischen Anwendung durch die Gemeinden nicht immer so gesehen, erscheinen zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und GrundeigentümerInnen für Liegenschaftsabtretungen, Ausgleichszahlungen oder zur Verfügungsstellung von Wohnungen mit Preisbindung nicht unproblematisch.

Im Sinne einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung und verbesserten Publizität bei Planungsentscheidungen sind die im LGRL verankerten Grundsätze der Publizität und der angemessenen Transparenz beachtlich. Auch die Begründungspflichten für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für die jeweiligen Vertragsabschlüsse wären Ergänzungsmöglichkeiten für die Vertragsraumordnung in Österreich.

Preisdeckelung von Wohnungen

Eine konsequente Deckelung des Verkaufs- und Mietpreises im geförderten Wohnbau würde zweifelsohne dem Ziel des leistbaren Wohnens dienen. Es ist freilich ein neuer Zugang, der entsprechenden politischen Willen voraussetzt, zumal Preisdeckelungen für Bauland erhebliche Wertminderung der Liegenschaften und damit eine beträchtliche Einschränkung des Grundrechts auf Eigentum bewirken können. Nachdem der burgenländische Gesetzgeber eine Preisdeckelung von Bauland für leistbares Wohnen aktuell intensiv diskutiert, deutet sich der geänderte Umgang mit Bauland(preisen) – zumindest in einem Bundesland – an. Ohne näher darauf einzugehen, ist davon

auszugehen, dass im Rahmen des Gesetzeserstellungsverfahrens die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, insb. hinsichtlich Kompetenzen, Gemeindeautonomie, Grundrecht auf Eigentum, Vertrauensschutz, Gleichheitssatz und Sachlichkeitsgebot, geprüft wurden.

Ausgehend von einer umfassenden Analyse der Südtiroler Regelungen zur Sicherstellung von leistbaren Baulandpreisen und einer Auswertung der Praxiserfahrungen sind solche Preisdeckelungen auch in Bundesländern in Österreich anzudenken, wobei verschiedene „Stellschrauben“ (Anwendungsgegenstand, Beurteilungsgrundlagen und maximale Preise, Ausnahmen, ...) zu prüfen sein werden.

Wohnungen für Ansässige

Bei den Regelungen für Ansässige in Südtirol sind nicht so sehr die konkreten Regelungen im LGRL von Interesse, sondern die tatsächliche Anwendung und Kontrolle in der gemeindlichen Praxis. Da einige ROG in Österreich, insb. in den westlichen Bundesländern, ihre Regelungen für Zweitwohnsitze erheblich verschärft haben und es in der Praxis vielfach dennoch nicht gelingt, Umgehungsstrategien wirkungsvoll zu bekämpfen – auch vor dem Hintergrund europarechtlich gebotener Ausnahmen –, wären Erfolgsstrategien bei der Einschränkung, Überwachung und Kontrolle aus Südtirol in besonderem Maße hilfreich.

Gebietsausstattung und Siedlungsqualität

Auch wenn eine unmittelbare Übertragung auf österreichische Verhältnisse wenig sinnvoll wäre, können die klaren Definitionen der vielfältigen Schwellenwerte für die unterschiedlichen räumlichen Ausstattungen und Einrichtungen als Vergleichswerte bei entsprechenden Planungsmaßnahmen in Österreich herangezogen werden.

Quellen

Aktiv (2017): Das neue Gesetz Raum und Landschaft; Interview mit Landesrat Theiner, 8-9/2017, <https://www.iflow.it/aktiv/magazin.php?ZID=11&AID=1019&TOPIC=Aktuell&ID=81197#.YE5IS5sxmUk>.

Aschbacher A. (2015): Nahversorgungs- und Wohnungsbaupolitik in Südtirol, Boden schützen und sparsam nützen, Vortragsunterlagen Klagenfurt, https://architektur-kaernten.at/programm/kalender/boden-schuetzen-und-sparsam-nuetzen/aschbacher_wohnungspolitik-nahversorgung.

Alpenverein Südtirol (2019): Der Schutz der Landschaft im neuen Landesgesetz „Raum und Landschaft“, Umwelt&Recht, Sondernummer 2019.

Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2018): Zukunft Planen - Das neue Landesgesetz Raum und Landschaft, Bozen, http://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/downloads/AmtRO_Broschuere_A5_DT_web.pdf.

Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2015): Neues Landesgesetz Raum und Landschaft, Entwicklung von Leitlinien sowie Zielsetzungen, Bozen,

Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2017): Das Südtirol Handbuch, 30. Auflage, Bozen, www.provinz.bz.it/lpa

Brancalion F., Vianini B. (2017): Wohnen 2030 - Neue Perspektiven für Südtirols Wohnpolitik, Forschungsprojekt, AFI | Arbeitsförderungsinstitut, Bozen, https://www.verdi.bz.it/wp-content/uploads/2019/07/2017.09.21-Studie_Wohnen2030_AFI.pdf.

Bundeskanzleramt Österreich (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, Wien.

- Complojer F.* (2020): Die Wohnbauzonen im neuen Landesraumordnungsgesetz, online: <https://www.schramm.it/de/27264/>
- Ellecosta D.* (2020): Neues Gesetz für Raum und Landschaft – die Raumordnungsvereinbarungen, online: <https://www.schramm.it/de/30940/>.
- Kanonier A.* (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht; baurechtliche blätter:bbl, Heft 23, 4/2020, S 119 - 135.
- Mayer L.* (2018): Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung, Diplomarbeit, TU Wien.
- ÖROK* (Hrsg) (2018): Raumordnung in Österreich, ÖROK-Schriftenreihe 202, Wien.
- ÖROK* (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“, Wien, https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flachensparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf.
- Schicker R.* (2020): Charta von Athen – Adieu, aber vollständig; in: "50 Jahre Raumplanung an der TU Wien. Studieren - Lehren - Forschen. Jahrbuch Raumplanung 2020", Dillinger T., Getzner M., Kanonier A., Zech S. (Hrsg.), Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.
- Schramm D.* (2020): Revolution in der Raumordnung - Stichwort Wertausgleich, online: <https://www.schramm.it/de/pz-artikel-09-05-2017/>.
- Südtiroler Landesregierung* (2017): Begleitbericht zum Landesgesetzentwurf /2017 „Landesgesetz Raum und Landschaft, http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_503009.pdf
- Südtiroler Landesregierung* (Hrsg.) (2019): Südtirol Handbuch – mit Autonomiestatut, Ex Libris Genossenschaft, Bozen.
- Vogel G.* (2017): Evaluierung des Südtiroler Baulandbeschaffungsmodells am Beispiel der Gemeinde Eppan, Diplomarbeit TU Wien, <https://repositum.tuwien.at/bitstream/20.500.12708/4435/2/Evaluierung%20des%20Suedtiroler%20Baulandbeschaffungsmodells%20am%20Beispiel%20der%20Gemeinde%20Eppan.pdf>
- Wasserburger M.* (2018): (Re)Aktivierung von Wohnungsleerstand, Diplomarbeit, TU Wien.
- Weber F.* (2020): Gesetzliche Rahmenbedingungen in Südtirol, Präsentationsfolien Landschaft und Infrastruktur, Neue Wege für die Mobilität, Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Abteilung Tiefbau.
- Zeller K.* (2007): Verfassungsrechtliche Aspekte der Raumordnung mit besonderer Berücksichtigung der Bauleitpläne und der Enteignungen, Fachtagungen der VSF, 19.-20. Oktober 2007 – „Die neue Raumordnung“, <http://www.vsf.bz.it/referate/>, 23.5.2009.
- Zwilling C.* (2007): Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in Alber E., Hrbek R., Palermo F., Zwilling C. (Hrsg.): Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? Nomos-Verlag, Bozen, S 116-130.