

## DIPLOMARBEIT

$$GFZ_{\min} \geq 0,5$$

### Freistehendes Einfamilienhaus als Auslaufmodell durch verpflichtende Mindestdichten der Bebauung

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

unter der Leitung von  
Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.techn. Arthur Kanonier  
E280/08 Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement  
Institut für Raumplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien  
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von  
Thomas Heinzle, BSc (TU), BSc (WU)  
00752901

Wien, am 15. Mai 2023

Kontakt und Rückfragen:  
[thomas.heinzle@hotmail.com](mailto:thomas.heinzle@hotmail.com)

## Abstract

Der rasant fortschreitende Bodenverbrauch und die damit verbundene Bodenversiegelung in Österreich stellen für die Menschen mittel- bis langfristig eine existenzielle Bedrohung dar. Der Bodenverbrauch sollte daher rasch und dauerhaft auf ein vertretbares Maß gesenkt werden. Die hierfür zur Verfügung stehenden raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen zeigen keine ausreichende Wirkung. Ein Mittel zum Flächensparen, dem bislang – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – (zu) wenig Beachtung geschenkt wird, ist bauliche Verdichtung. In der vorliegenden Diplomarbeit wird mithilfe einer Literaturrecherche, einer Analyse einschlägiger Rechtsnormen und mehrerer leitfadengestützter Expert:inneninterviews untersucht, wie auch in diesen Gebieten eine maßvolle, aber deutliche bauliche Verdichtung erzielt werden kann, die eine signifikante Reduktion des Bodenverbrauchs mit sich bringt. Der Fokus liegt dabei auf verpflichtenden Mindestbebauungsdichten als mit Abstand wichtigster Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels. Das Kernstück der Arbeit bildet ein vom Verfasser entwickeltes Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten, das sich in allen Bundesländern Österreichs umsetzen lässt. Dieses Modell sieht vor, dass sämtliche Gemeinden per Gesetz dazu verpflichtet werden sollten, für alle Grundstücke, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen, standort-angemessene Mindestdichten der Bebauung – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – rechtsverbindlich festzulegen, die grundsätzlich sowohl beim Neubau von Gebäuden als auch bei baulichen Veränderungen an Bestandsbauten zu erreichen sein sollten. Dadurch sollen v.a. freistehende Einfamilienhäuser in ihrer herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form zum Auslaufmodell werden.

The rapidly increasing land consumption and the associated soil sealing in Austria pose an existential threat to people in the medium to long term. Land consumption should therefore be reduced to an acceptable level quickly and permanently. The instruments and measures offered by spatial planning to contain land consumption have not shown sufficient effect yet. A means to reduce land consumption is building densification. However, in suburban and rural areas, in particular, (too) little attention has been paid to this means so far. This diploma thesis investigates how a moderate, but still considerable building densification can be achieved even in these areas that leads to a significant reduction in land consumption. The investigation is based on a literature review, an in-depth analysis of relevant legal norms and several semi-structured interviews with architects and spatial planners. The focus is on mandatory minimum building densities, which are considered by far the most important measure to achieve this goal. The core of this thesis is a model for mandatory minimum building densities that I developed. It can be implemented in all Austrian federal states. According to this model, every municipality should be obliged by law to stipulate legally binding minimum building densities – i.e. lower bounds of the permissible building density – appropriate to the respective location for all land zoned for residential use. With few exceptions, these minimum building densities should have to be observed as soon as a new building is erected or an existing building is modified. As a result, especially detached single-family houses in their conventional – particularly land consuming – manner should eventually become phased out.



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

## Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen Personen bedanken, die zum Gelingen der Diplomarbeit beigetragen haben.

Ein großer Dank gilt meinem Betreuer Arthur Kanonier, der mir wertvolle Anregungen und Hinweise gegeben hat und stets für Fragen und Feedback zur Verfügung gestanden ist.

Herzlich danken möchte ich auch allen Interviewpartner:innen und sonstigen Personen, die mir per E-Mail oder Telefon Auskünfte erteilt haben. Die Einblicke in die Planungspraxis, die ich durch sie erhalten habe, sowie ihre Rückmeldungen zu meinen Überlegungen waren für mich sehr aufschlussreich.

Ein besonderer Dank geht überdies an meine Familie und meine Freund:innen für die vielen aufmunternden Worte, für ihr Verständnis und für ihre Geduld mit mir.

Mein größter Dank gilt allerdings meinen Eltern Doris und Walter, die mich das ganze Studium hindurch großzügig und selbstlos auf vielfältige Art und Weise unterstützt haben und immer hinter meinen Entscheidungen gestanden sind. Ihnen widme ich diese Diplomarbeit.

# I Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract</b> .....	<b>I</b>
<b>Danksagung</b> .....	<b>III</b>
<b>I Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>II Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>III Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>IX</b>
<b>IV Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>X</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstellung .....	1
1.2 Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit .....	4
1.3 Methodik .....	6
1.4 Aufbau der Arbeit .....	7
<b>2 Öffentliches Interesse am Flächensparen</b> .....	<b>9</b>
2.1 Funktionen der Ressource Boden .....	9
<i>Exkurs: Ernährungssicherheit in Österreich</i> .....	11
2.2 Zielsetzungen zum Flächenverbrauch .....	14
2.2.1 Politische Zielsetzungen .....	14
2.2.2 Rechtliche Zielsetzungen .....	15
2.3 Flächenverbrauch in Österreich .....	17
2.4 Ursachen und Folgen des Flächenverbrauchs .....	21
2.4.1 Ursachen .....	21
2.4.2 Ökologische Folgen .....	30
2.4.3 Ökonomische Folgen .....	31
2.5 Zwischenfazit .....	32
<b>3 Instrumente und Maßnahmen zum Flächensparen</b> .....	<b>35</b>
3.1 Zum Begriff der Zersiedelung .....	35
3.2 Raumplanerische Instrumente und Maßnahmen zur Zersiedelungsabwehr .....	37
3.2.1 Überörtliche Raumplanung .....	39
3.2.2 Örtliche Raumplanung .....	42
3.3 Mangelnde Wirksamkeit des bestehenden Planungsinstrumentariums .....	50
3.4 Zwischenfazit .....	51
<b>4 Bauliche Dichte</b> .....	<b>55</b>
4.1 Zum Begriff der baulichen Dichte .....	55

4.1.1	Historische Herleitung des Begriffs der baulichen Dichte .....	56
4.1.2	Bewertung von baulicher Dichte im Laufe der Zeit .....	56
4.2	Regelung der baulichen Dichte im österreichischen Recht .....	58
4.2.1	Gesetzliche Bestimmungen zur baulichen Dichte in Vorarlberg .....	59
4.2.2	Gesetzliche Bestimmungen zur baulichen Dichte in Niederösterreich .....	62
4.3	Maß der baulichen Nutzung: Dichtekennzahlen .....	66
4.3.1	Definition und Bedeutung der Dichtekennzahlen .....	67
	<i>Exkurs: Dichtemaße der baulichen Dichte und der Einwohnerdichte .....</i>	<i>69</i>
4.3.2	Dichtekennzahlen im österreichischen Recht .....	72
	<i>Exkurs: Dichtekennzahlen im deutschen Recht .....</i>	<i>75</i>
4.3.3	Dichtewerte unterschiedlicher Bebauungsformen .....	78
4.4	Flächenverbrauch in Abhängigkeit von der baulichen Dichte .....	80
4.4.1	Flächenbedarf unterschiedlicher Bebauungsformen .....	81
4.4.2	Flächenbedarf der (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur .....	84
4.5	Bauliche Dichte in der kommunalen Planungspraxis .....	85
4.6	Zwischenfazit .....	89
<b>5</b>	<b>Historische Wurzeln kompakter und disperser Siedlungsstrukturen in Österreich .....</b>	<b>93</b>
5.1	Siedlungstypen mit hoher baulicher Dichte .....	93
5.1.1	Mittelalterliche Stadtkerne .....	93
5.1.2	Mittelalterliche Ortskerne .....	99
5.1.3	Gründerzeitliche Stadtviertel .....	104
5.1.4	(Groß-)Wohnsiedlungen und Wohnhochhäuser der 1960er und 1970er Jahre .....	112
5.2	Siedlungstypen mit niedriger baulicher Dichte .....	117
5.2.1	Streusiedlungen .....	117
5.2.2	Einfamilienhaussiedlungen .....	120
	<i>Exkurs: Zwischenstadt .....</i>	<i>124</i>
5.3	Zwischenfazit .....	126
<b>6</b>	<b>Verpflichtende Mindestbebauungsdichten .....</b>	<b>129</b>
6.1	Flächensparen durch effiziente Flächennutzung .....	129
6.2	Raumplanerische Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung .....	131
6.2.1	Politische Zielsetzungen .....	131
6.2.2	Rechtliche Zielsetzungen .....	133
	<i>Exkurs: Bauliche Verdichtung als wesentliches Element der Innenentwicklung .....</i>	<i>134</i>
6.3	Formen der baulichen Verdichtung .....	138
6.4	Notwendigkeit von verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung .....	142

6.4.1 Staatliche Eingriffe vs. Steuerung durch Markt .....	142
6.4.2 Mindestdichten vs. Maximaldichten der Bebauung .....	148
6.4.3 Verpflichtende vs. freiwillige Festlegung der Mindestbebauungsdichten .....	150
6.5 Bestehende Regelungen zu verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung .....	152
6.5.1 Verdichtungszonen (Land Vorarlberg) .....	154
6.5.2 Baudichte (Autonome Provinz Bozen – Südtirol) .....	157
6.5.3 Minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (Kanton Bern) .....	161
6.6 Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich .....	165
6.6.1 Für welche Flächen sollten Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen? .....	167
6.6.2 Welche Parameter sollten zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten verwendet werden müssen? .....	169
6.6.3 Welche Grenzen sollten bei der Festlegung der Mindestbebauungsdichten eingehalten werden müssen? .....	171
<i>Exkurs: (K)ein Verbot freistehender Einfamilienhäuser .....</i>	<i>179</i>
6.6.4 Von wem und wie sollten die Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen? .....	181
<i>Exkurs: Standortangemessene zulässige bauliche Dichten .....</i>	<i>187</i>
6.6.5 Welche Rechtswirkung sollten die vorgeschriebenen Mindestbebauungsdichten haben? .....	191
6.6.6 Stärken und Schwächen bzw. Grenzen des Modells .....	193
6.7 Umsetzungshemmnisse und Lösungsansätze .....	196
6.8 Zwischenfazit .....	197
<b>7 Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>201</b>
<b>8 Zusammenfassung .....</b>	<b>205</b>
<b>9 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>209</b>
<b>10 Rechtsquellenverzeichnis .....</b>	<b>221</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>224</b>
Anhang A: Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“ .....	224
Anhang B: Unterschiedliche Formen der Festlegung der minimalen GFZo in der baurechtlichen Grundordnung (Kanton Bern) .....	228
Anhang C: Masterplan Siedlungsentwicklung der Marktgemeinde Lustenau (Auszug) .....	231

## II Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Anteil des im Boden gespeicherten Kohlenstoffs [%] nach Landnutzungen in Österreich und Kohlenstoffspeichervermögen [t/ha] nach Landnutzungen .....	10
Abb. 2: Ertragspotenzial der als Acker- und Grünland genutzten Böden in Österreich .....	12
Abb. 3: Versiegelte Fläche [m <sup>2</sup> ] je Einwohner:in nach Gemeinden (2018) .....	18
Abb. 4: Entwicklung des Flächenverbrauchs bzw. der versiegelten und nicht versiegelten verbrauchten Fläche [ha/Tag] in Österreich (2001 – 2019) .....	19
Abb. 5: Entwicklung des Flächenverbrauchs [ha/Tag] in Österreich nach Flächennutzungen (2013 – 2019) .....	20
Abb. 6: Bevölkerungsentwicklung [%] nach politischen Bezirken (2018 – 2040) .....	23
Abb. 7: Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser [%] an den gesamten Wohngebäuden nach politischen Bezirken (2013) .....	25
Abb. 8: Anteil der (Hauptwohnsitz-)Wohnungen in Einfamilienhäusern [%] an den gesamten (Hauptwohnsitz-)Wohnungen nach Bundesländern (2019) .....	26
Abb. 9: Veränderung des gewidmeten Baulands und der Bevölkerungszahl nach politischen Bezirken (2017 – 2019) .....	28
Abb. 10: Bebautes, gewidmetes Bauland [m <sup>2</sup> ] je Einwohner:in nach politischen Bezirken (2017) .....	29
Abb. 11: Anteil des nicht bebauten, gewidmeten Baulands [%] am gesamten gewidmeten Bauland nach politischen Bezirken (2017) .....	29
Abb. 12: Errichtungskosten für die technische Infrastruktur [€] je Wohneinheit nach Bebauungsformen .....	31
Abb. 13: Zersiedelung als Kombination von Größe, Streuung und Ausnutzung der Siedlungsfläche .....	36
Abb. 14: Hierarchischer Aufbau der Raumordnung in Österreich .....	38
Abb. 15: Überörtliche Siedlungsgrenzen im Regionalen Raumordnungsprogramm „Südliches Wiener Umland“ (Kartenausschnitt: Bad Vöslau und Nachbargemeinden) .....	41
Abb. 16: Schematische Darstellung der in § 31 Abs 1 NÖ ROG genannten Bebauungsweisen .....	65
Abb. 17: Zusammenhänge zwischen GFZ, Nettowohnungsdichte und Nettowohndichte .....	71
Abb. 18: Durchschnittlicher Flächenbedarf [m <sup>2</sup> ] je Wohneinheit nach Bebauungsformen .....	82
Abb. 19: Zusammenhang zwischen Geschoßanzahl und Freiflächenanteil (bei einer GFZ von 1,0) .....	83
Abb. 20: Durch Geschoßhäufung erzielbare Zugewinne an Freifläche in Abhängigkeit von der GFZ .....	84
Abb. 21: Bedarf an (Straßen-)Verkehrsfläche [m <sup>2</sup> ] je Wohneinheit in Abhängigkeit von der GFD .....	85
Abb. 22: Orthofoto des mittelalterlichen Stadtkerns der Stadt Feldkirch .....	98
Abb. 23: Straßenraum im mittelalterlichen Stadtkern der Stadt Feldkirch (Marktplatz) .....	98

Abb. 24: Für das hochmittelalterliche Österreich typische Dorfanlagen mit kompakter Siedlungsstruktur (schematische Darstellung) .....	101
Abb. 25: Orthofoto des mittelalterlichen Ortskerns von Wien Stammersdorf (Linsenangerdorf) .....	103
Abb. 26: Straßenraum im mittelalterlichen Ortskern von Wien Stammersdorf (Stammersdorfer Straße) .....	103
Abb. 27: Orthofoto des gründerzeitlichen Stadtviertels nördlich der Schmelz in Wien Ottakring .....	111
Abb. 28: Straßenraum im Gründerzeitviertel nördlich der Schmelz in Wien Ottakring (Hasnerstraße) .....	111
Abb. 29: Orthofoto der Großfeldsiedlung in Wien Leopoldau .....	116
Abb. 30: Straßenraum in der Großfeldsiedlung in Wien Leopoldau (Doderergasse) .....	116
Abb. 31: Orthofoto der Streusiedlung der Gemeinde St. Gerold .....	119
Abb. 32: Straßenraum in der Streusiedlung der Gemeinde St. Gerold (Plankenberg) .....	119
Abb. 33: Orthofoto der Einfamilienhaussiedlung im Norden der Marktgemeinde Götzis .....	125
Abb. 34: Straßenraum in der Einfamilienhaussiedlung im Norden von Götzis (Vibrütteweg) .....	125
Abb. 35: Horizontal verdichtete Bebauungsformen (Einfamilienhaustypen) .....	139
Abb. 36: Vertikal verdichtete Bebauungsformen (Mehrfamilienhaustypen) .....	140
Abb. 37: Formen der horizontalen und vertikalen Nachverdichtung .....	141
Abb. 38: Bevorzugte Bebauungsformen der Immobilieninvestor:innen (Geschoßwohnbauten) und der Häuslbauer:innen (freistehende Einfamilienhäuser) .....	148
Abb. 39: Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“ (Textteil) .....	225
Abb. 40: Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“ (Planteil) .....	226
Abb. 41: Zonenplan der Gemeinde Aefligen (Ausschnitt) .....	228
Abb. 42: Zonenplan der Gemeinde Lauterbrunnen (Ausschnitt) .....	229
Abb. 43: Zonenplan der Gemeinde Utzenstorf (Ausschnitt) .....	230
Abb. 44: Vorgaben zur baulichen Entwicklung in „Dichten Wohngebieten“ im Masterplan Siedlungsentwicklung der Marktgemeinde Lustenau .....	231
Abb. 45: Masterplan Siedlungsentwicklung der Marktgemeinde Lustenau (Planteil) .....	232

### III Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Politische Strategiepapiere mit Zielsetzungen zum künftigen Flächenverbrauch .....	14
Tab. 2: (Ziel-)Bestimmungen zum Flächenverbrauch in den Raumordnungsgesetzen der Länder .....	16
Tab. 3: Gesetzlich verankerte baulandmobilisierende Instrumente nach Bundesländern .....	47
Tab. 4: Mögliche Festlegungen im Bebauungsplan zur zulässigen baulichen Dichte (Vorarlberg) .....	61
Tab. 5: Zwingende und optionale Festlegungen im Bebauungsplan zur zulässigen baulichen Dichte (Niederösterreich) .....	65
Tab. 6: Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ: Schematische Darstellungen und Rechenbeispiele .....	68
Tab. 7: Dichtemaße der baulichen Dichte und der Einwohnerdichte nach räumlichen Ebenen .....	70
Tab. 8: Bezeichnung und rechtliche Verankerung der Dichtekennzahlen nach Bundesländern .....	72
Tab. 9: Obergrenzen für die Dichtekennzahlen nach Baugebietstypen (Deutschland) .....	76
Tab. 10: Spannweite der GRD- und GFD-Werte nach Bebauungsformen .....	79
Tab. 11: Spezifischer Flächenbedarf, Nettowohnungsdichte und Nettowohndichte nach Bebauungsformen .....	81
Tab. 12: Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung in politischen Strategiepapieren .....	132
Tab. 13: (Ziel-)Bestimmungen zur baulichen Verdichtung in Raumordnungsgesetzen und -programmen .....	133
Tab. 14: Untere Grenzen für die minimale GFZo nach Raumtyp und Zentralitätsstruktur .....	161
Tab. 15: Untere Grenzen für die Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{min}$ ) pro Grundstück in Abhängigkeit von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt .....	173

## IV Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs	Absatz
AGES	Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit
Anm.	Anmerkung
BauR	Baureglement
BauV	Bauverordnung des Kantons Bern
BFZ	Bauflächenzahl
BKA	Bundeskanzleramt
BMD	Baumassendichte
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
BMZ	Baummassenzahl
BNZ	Baunutzungszahl
BOKU	Universität für Bodenkultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CIAM	Congrès Internationaux d'Architecture Moderne
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner:in(nen)
GF	Geschoßfläche
GFD	Geschoßflächendichte
GFZ	Geschoßflächenzahl
GFZ <sub>min</sub>	mindestzulässige Geschoßflächenzahl
GFZo	Geschossflächenziffer oberirdisch
ggf.	gegebenenfalls
GRD	Grundflächendichte
GRZ	Grundflächenzahl
GZ	Geschosszahl
ha	Hektar

---

HGZ	Höchstgeschosszahl
idF	in der Fassung
iVm	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
LGRL	Südtiroler Landesgesetz „Raum und Landschaft“
lit	Litera (= Buchstabe)
LReg	Landesregierung
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
m <sup>3</sup>	Kubikmeter
MGZ	Mindestgeschosszahl
Mio.	Million(en)
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NSTRAT	Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖSTRAT	Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Pkw	Personenkraftwagen
STEP	Stadtentwicklungsplan
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
VGZ	verbindliche Geschosszahl
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WE	Wohneinheit(en)
WE <sub>min</sub>	Mindestanzahl der Wohneinheiten
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
%	Prozent



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

# 1 Einleitung

Das gegenständliche Kapitel gibt einen Überblick über die vorliegende Diplomarbeit mit dem Titel „*GFZ<sub>min</sub> ≥ 0,5. Freistehendes Einfamilienhaus als Auslaufmodell durch verpflichtende Mindestdichten der Bebauung*“.

Das *Unterkapitel 1.1* führt in das Thema der Arbeit ein und zeigt dessen hohe Relevanz auf. In *Unterkapitel 1.2* werden die der Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen formuliert und die Zielsetzung der Arbeit wird erläutert.

Das *Unterkapitel 1.3* beschreibt die Methoden, die zur Beantwortung der Forschungsfragen herangezogen wurden.

In *Unterkapitel 1.4* wird der Aufbau der Arbeit skizziert.

## 1.1 Problemstellung

„*Österreich (trauriger) Europameister beim Bodenverbrauch*“ (Die Presse 2019) titelte vor einiger Zeit eine österreichische Tageszeitung, um auf ein drängendes, existenziell bedeutsames – in der öffentlichen Wahrnehmung allerdings lange Zeit kaum präsent – Problem aufmerksam zu machen: den rasant fortschreitenden Bodenverbrauch. Im Jahr 2019 betrug der Bodenverbrauch in Österreich durchschnittlich rund 12 ha pro Tag – dies entspricht ungefähr der Fläche von 17 Fußballfeldern (täglich!) – und war damit fast fünf Mal so hoch wie der von der (Bundes-)Politik selbst festgelegte nationale Zielwert von maximal 2,5 ha pro Tag (Umweltbundesamt 2020a). In den letzten Jahren gewann das Thema Flächensparen merklich an Bedeutung. Dies spiegelt sich auch im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2030 wider, in dem als ein zentrales Ziel festgehalten ist, „*[die] Bodenversiegelung und Flächeninanspruchnahme zeitnah deutlich [zu] reduzieren*“ (ÖROK 2021: 65).

Warum der Bodenverbrauch in Österreich rasch und dauerhaft signifikant reduziert werden sollte, lässt sich unmittelbar nachvollziehen: Beim Boden handelt es sich um eine endliche, im Wesentlichen nicht vermehrbare und nicht erneuerbare Ressource, die vielfältige – teils für den Menschen überlebenswichtige – Funktionen erfüllt (Statistik Austria 2019a: 125). Mit fortschreitendem Bodenverbrauch nimmt die (potenziell) verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche ab, d.h., das landwirtschaftliche Produktionspotenzial geht zurück. Dadurch sinkt der (mögliche) Selbstversorgungsgrad mit Lebens- und Futtermitteln und die Abhängigkeit von Importen steigt. „*Wenn die Entwicklung [beim Rückgang der Agrarflächen, Anm.] so fortschreitet [wie es derzeit der Fall ist, Anm.], gibt es in 200 Jahren keine Agrarflächen mehr in Österreich*“ (BMLFUW 2017: 39). Werden die in Anspruch genommenen Flächen versiegelt – also etwa bebaut oder asphaltiert –, kann der Boden nur noch eine einzige Funktion – die Trägerfunktion – erfüllen, während alle weiteren Funktionen des Bodens verloren gehen.

Versiegelter Boden kann bspw. weder Kohlenstoff noch Wasser speichern und trägt somit u.a. zu einer Verstärkung des Treibhauseffekts und damit der Klimaerwärmung bei, mit Folgen wie z.B. häufigeren und intensiveren Niederschlägen, deren Schadwirkung durch das verminderte Wasserspeichervermögen zusätzlich gesteigert wird (Umweltbundesamt 2020a). Wenn es nicht gelingt, den Bodenverbrauch – und die damit einhergehende teilweise Bodenversiegelung – in Österreich rasch und dauerhaft auf ein vertretbares Maß zu reduzieren, kommt es zu einer irreversiblen Verknappung der begrenzten Ressource Boden. Dies stellt für die Menschen mittel- bis langfristig eine existenzielle Bedrohung dar.

In Österreich stehen auf den unterschiedlichen Planungsebenen verschiedene Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung, mit denen eine Reduktion des Bodenverbrauchs erzielt werden kann. Wie das deutliche Verfehlen des angestrebten nationalen Zielwerts von maximal 2,5 ha pro Tag zeigt, ist deren Wirkung bisher in Summe jedoch unzureichend. Es gilt daher, das bestehende Planungsinstrumentarium konsequenter anzuwenden, weiterzuentwickeln und – sofern erforderlich – durch neue Instrumente und Maßnahmen zu ergänzen, die sicherstellen, dass der genannte Zielwert in absehbarer Zeit erreicht werden wird.

Der Verfasser der gegenständlichen Arbeit sieht insbesondere in einer (maßvollen) Erhöhung der baulichen Dichte („bauliche Verdichtung“) – auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – ein großes Potenzial zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich. Je effizienter die bebauten Flächen genutzt werden, desto weniger Flächen müssen nämlich überhaupt bebaut – und damit verbraucht bzw. versiegelt – werden. Bauliche Verdichtung wird ebenso in mehreren politischen Strategiepapieren und Rechtsnormen des Bundes und der Länder als Zielsetzung genannt. Im ÖREK 2030 heißt es diesbezüglich etwa, dass *„die Gewährleistung von verdichteten [...] Wohn- und Siedlungsformen [...] ein maßgeblicher Beitrag der Raumordnung zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme [ist]“* (ÖROK 2021: 60). Sowohl in der Literatur als auch in der kommunalen Planungspraxis wird diesem Lösungsansatz bislang allerdings (zu) wenig Beachtung geschenkt.

In der Literatur wird bauliche Verdichtung meistens im Zusammenhang mit städtischen Gebieten thematisiert. Zahlreiche Publikationen untersuchen bspw. anhand von Best-Practice-Beispielen, wie eine qualitativ hochwertige bauliche Verdichtung gelingen kann oder welches Maß und welche Formen der baulichen Verdichtung für welche Standorte als passend anzusehen sind. In städtischen Gebieten sind die Bauherr:innen – in der Regel aus ökonomischen Gründen – häufig von sich aus daran interessiert, verdichtet zu bauen bzw. nachzuverdichten. In vorstädtischen und ländlichen Gebieten, in denen sich der weitaus größte Teil der besiedelten Fläche Österreichs befindet, ist dies hingegen oft nicht der Fall. Dort errichten die Bauherr:innen – sofern sie es sich leisten können – für gewöhnlich bevorzugt freistehende Einfamilienhäuser. Letztere tragen wegen ihres enormen Flächenbedarfs

insgesamt wesentlich zum (zu) hohen Bodenverbrauch bei. Es existiert bisher nur sehr wenig Literatur, die sich damit auseinandersetzt, wie auch in vorstädtischen und ländlichen Gegenden – in denen die Bevölkerung oftmals einer baulichen Verdichtung mehrheitlich kritisch gegenübersteht – ein Mindestmaß an baulicher Dichte gewährleistet werden kann.

In der kommunalen Planungspraxis wird es seit jeher als wichtige Aufgabe angesehen, die zulässige Dichte der Bebauung nach oben hin zu begrenzen, u.a., um eine ausreichende Belichtung und Belüftung der Wohngebäude sowie eine ortsbildverträgliche Bebauung sicherzustellen. Eine Begrenzung der zulässigen Dichte der Bebauung nach unten hin ist in den meisten Bundesländern rechtlich zwar möglich, kommt in der Praxis – insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – jedoch selten vor. Demnach beschränkt sich die Raumplanung bislang in erster Linie darauf, bauliche Verdichtung – bis zu einer bestimmten Obergrenze der zulässigen baulichen Dichte – zuzulassen. Nur in Einzelfällen wird dagegen eine gewisse bauliche Verdichtung – durch die Festlegung einer Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte – erzwungen. In der Regel bleibt es daher allein den Grundeigentümer:innen überlassen, ob – und wenn ja, wann und wie – sie die Möglichkeiten zur baulichen Verdichtung nutzen. Diese Herangehensweise mag in städtischen Gebieten sowie in sonstigen Gebieten mit hohen Grundstückspreisen – in denen die Bauherr:innen vielfach von sich aus danach streben, die maximal zulässige Bebauungsdichte voll auszuschöpfen – zielführend sein, in vorstädtischen und ländlichen Gegenden – in denen die Bauherr:innen oft kein derartiges Bestreben zeigen – ist davon aber keine spürbare Erhöhung der baulichen Dichte zu erwarten.

Das weitgehende Nichtvorhandensein von Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bedeutet, dass fast überall in Österreich auf Grundstücken, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen, auch freistehende Einfamilienhäuser errichtet werden dürfen. Freistehende Einfamilienhäuser machen rund drei Viertel der bestehenden und die Mehrzahl der neu errichteten Wohngebäude in Österreich aus. In vorstädtischen und ländlichen Gebieten sind sie die klar dominierende Bebauungsform (Statistik Austria 2019b: 60 ff.). Bei freistehenden Einfamilienhäusern handelt es sich um die mit Abstand flächenintensivste Wohnform: je Wohneinheit benötigen sie im Durchschnitt bspw. circa doppelt so viel Fläche wie Reihenhäuser und etwa sieben Mal so viel Fläche wie verdichtete Geschosswohnbauten (Dallhammer & Neugebauer 2017: 9; Flemming 2019). In Summe sind sie daher in hohem Maße für den rasant fortschreitenden Bodenverbrauch in Österreich verantwortlich. Einfamilienhaussiedlungen weisen überdies – aufgrund der großen Abhängigkeit vom Auto – einen überdurchschnittlich hohen spezifischen Flächenbedarf für Verkehrsanlagen auf.

Wenn man sowohl das Ziel einer raschen und dauerhaften, signifikanten Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich als auch eine maßvolle, aber spürbare Erhöhung der baulichen Dichte – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – als Mittel zum Flächensparen ernst

nimmt, ist es wohl unerlässlich, dass freistehende Einfamilienhäuser in ihrer herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form zum Auslaufmodell werden. Vereinzelt gibt es bereits Regelungen, die die Möglichkeiten zur Errichtung von freistehenden Einfamilienhäusern einschränken. Wenig überraschend stoßen diese insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gegenden – in denen das freistehende Einfamilienhaus für viele Menschen weiterhin die bevorzugte Wohnform darstellt und dementsprechend stark nachgefragt wird – häufig auf erheblichen Widerstand. Für großes mediales Echo und kontroverse Diskussionen sorgte diesbezüglich etwa unlängst ein vermeintliches Verbot von Einfamilienhäusern im dicht bebauten Hamburger Stadtbezirk Nord<sup>1</sup>, wie u.a. folgende Überschriften in Tageszeitungen belegen: „*Dürfen wir bald nicht mehr in Einfamilienhäusern wohnen?*“ (Der Standard 2021), „*Hamburgs Grüne verbieten Einfamilienhäuser. Traumhaus ade*“ (Der Spiegel 2021) oder „*In Hamburg ist ein Traum linker Ideologen wahr geworden*“ (Die Welt 2021).

## 1.2 Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit

Der gegenständlichen Arbeit liegt folgende Hauptforschungsfrage zugrunde:

- Wie kann – insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte erreicht werden, die einen maßgeblichen Beitrag zu einer signifikanten Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich leistet?

Die Hauptforschungsfrage gliedert sich in die nachstehenden Subforschungsfragen:

- Warum sollte der rasant fortschreitende Bodenverbrauch – und die damit einhergehende teilweise Bodenversiegelung – in Österreich rasch und dauerhaft auf ein vertretbares Maß reduziert werden? (siehe Kapitel 2)
- Welche raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen stehen in Österreich auf den verschiedenen Planungsebenen zur Reduktion des Bodenverbrauchs zur Verfügung und zeigen sie ausreichende Wirkung? (siehe Kapitel 3)
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Bodenverbrauch und der baulichen Dichte, welche österreichischen Rechtsnormen enthalten Bestimmungen zur baulichen Dichte und welche Festlegungen zur zulässigen baulichen Dichte werden in der kommunalen Planungspraxis in Österreich üblicherweise getroffen? (siehe Kapitel 4)

---

<sup>1</sup> Die politisch Verantwortlichen im Bezirk Hamburg-Nord beschlossen im Jahr 2019, in neuen Bebauungsplänen keine Einfamilienhäuser mehr auszuweisen, um die wertvolle Ressource Boden effizient zu nutzen. Dies betrifft allerdings ausschließlich Neubauten in neu zu erschließenden Baugebieten. Überall dort, wo Einfamilienhäuser in einem gültigen Bebauungsplan bereits ausgewiesen sind, können diese weiterhin beantragt, genehmigt und gebaut werden. Auf bestehende Einfamilienhäuser hat der Beschluss keine Auswirkungen (Burghardt 2021).

- Wie entstanden die im heutigen Österreich am häufigsten vorkommenden Siedlungstypen mit einer hohen baulichen Dichte und wie jene mit einer niedrigen baulichen Dichte? (siehe Kapitel 5)
- Warum sollten verpflichtende Mindestbebauungsdichten gesetzlich verankert werden, wie könnte ein Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich aussehen und welche Hemmnisse könnten die Umsetzung dieses Modells erschweren? (siehe Kapitel 6)

Wie in Unterkapitel 1.1 ausgeführt, besteht nach Ansicht des Verfassers der vorliegenden Arbeit insbesondere in einer Erhöhung der baulichen Dichte ein großes Potenzial zur Reduktion des Bodenverbrauchs – und damit auch der Bodenversiegelung – in Österreich, das jedoch v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten bisher gar nicht oder nur unzureichend genutzt wird. Das Hauptanliegen der gegenständlichen Arbeit ist es, aufzuzeigen, wie durch Änderungen und Ergänzungen des Planungsinstrumentariums auch in diesen Gebieten – in denen das besonders flächenintensive freistehende Einfamilienhaus die vorherrschende Bebauungsform ist – eine maßvolle, aber deutliche bauliche Verdichtung erzielt werden kann, die maßgeblich dazu beiträgt, den rasant fortschreitenden Bodenverbrauch in Österreich rasch und dauerhaft auf ein vertretbares Maß zu senken. In dieser Arbeit wird nur auf jene Grundstücke Bezug genommen, die ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke genutzt werden dürfen, d.h., dass u.a. auf Flächen, die eine Widmung für gewerbliche oder industrielle Nutzungen aufweisen, nicht eingegangen wird.

In städtischen Gebieten sorgt in der Regel der Immobilienmarkt dafür, dass verdichtet gebaut bzw. nachverdichtet wird, während dies in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – v.a. wegen zu niedriger Grundstückspreise – oft nicht der Fall ist. Demzufolge besteht hinsichtlich der Erhöhung der baulichen Dichte speziell in vorstädtischen und ländlichen Gebieten ein raumplanerischer Handlungsbedarf. Die Ausführungen und Handlungsempfehlungen in der gegenständlichen Arbeit sind daher insbesondere für diese Gebiete von Relevanz.

Bauliche Verdichtung lässt sich mit unterschiedlichen Mitteln erreichen. In dieser Arbeit liegt der Fokus auf verpflichtenden Mindestbebauungsdichten als – nach Ansicht des Verfassers – mit Abstand zielführendster und unbedingt notwendiger Maßnahme, um auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eine spürbare Erhöhung der baulichen Dichte zu erzielen. Mindestdichten der Bebauung sind nämlich für alle Bauherr:innen – unabhängig von deren individuellen Interessen und deren finanziellen Situation – gleichermaßen bindend. Im ÖREK 2030 wird „*die überörtliche Festlegung von Mindestdichten und Mindestanteilen an flächensparenden Bauformen*“ (ÖROK 2021: 67) ebenfalls als eine zentrale Maßnahme zur Reduktion des Bodenverbrauchs genannt. Das Kernstück der vorliegenden Arbeit bildet ein mögliches Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich.

Der Gedanke, eine Arbeit zum gewählten Thema zu schreiben, entstand, als der Verfasser, der aus dem stark zersiedelten Vorarlberger Rheintal stammt und in einem freistehenden Einfamilienhaus aufwuchs, im Jahr 2019 von den im Vorarlberger Raumplanungsgesetz neu eingeführten „Verdichtungszone“ (siehe Abschnitt 6.5.1) hörte. Die gegenständliche Arbeit soll in erster Linie als Diskussions- und Handlungsgrundlage für bauliche Verdichtung als Mittel zum Flächensparen in vorstädtischen und ländlichen Gebieten dienen und damit dazu beitragen, die in Unterkapitel 1.1 aufgezeigte Forschungslücke zu schließen. Darüber hinaus soll sie einen Ausgangspunkt für weitere Forschung bieten. Die vorliegende Arbeit richtet sich vornehmlich an die Raumplanungsabteilungen der Länder und der Gemeinden, an Ortsplaner:innen sowie an die politisch Verantwortlichen auf Landes- und Gemeindeebene.

### 1.3 Methodik

Zur Beantwortung der Forschungsfragen, die der gegenständlichen Arbeit zugrunde liegen, wurden eine umfassende Literaturrecherche, eine Analyse einschlägiger Rechtsnormen sowie mehrere leitfadengestützte Expert:inneninterviews durchgeführt.

Die Kapitel 2, 3 und 5 wurden zur Gänze und die Kapitel 4 und 6 zum großen Teil auf der Grundlage bestehender Literatur verfasst. Die Literaturrecherche erfolgte über die Kataloge der TU Wien Bibliothek und der Österreichischen Nationalbibliothek sowie über die Suchmaschine Google Scholar. Bei der Auswahl der Literatur wurde neben der Qualität und der Themenrelevanz insbesondere auch auf die Aktualität geachtet. Es zeigte sich, dass zwar bereits eine Fülle von qualitativ hochwertiger, aktueller Literatur zum Thema (bauliche) Dichte bzw. Verdichtung vorhanden ist, dass diese sich jedoch weitgehend auf die Formulierung von Zielsetzungen und die Darstellung von Best-Practice-Beispielen beschränkt. Letzteren ist üblicherweise gemeinsam, dass die Bauherr:innen von sich aus eine verdichtete Bebauung bzw. eine Nachverdichtung anstreben. Nur sehr wenig Literatur gibt es dagegen zur zentralen Frage der vorliegenden Arbeit, wie auch in Gegenden, in denen sich die Bevölkerung mehrheitlich keine bauliche Verdichtung wünscht – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten ist dies häufig der Fall – ein Mindestmaß an baulicher Dichte gewährleistet werden kann. Zu (verpflichtenden) Mindestdichten der Bebauung als wesentlicher Maßnahme, um eine spürbare bauliche Verdichtung zu erzielen, existiert ebenfalls fast keine Literatur.

Ergänzend wurden daher mehrere leitfadengestützte Expert:inneninterviews durchgeführt, deren Ergebnisse in die Kapitel 4 und 6 mit einfließen. Bei den interviewten Personen handelt es sich um Architekt:innen sowie um Mitarbeiter:innen der Raumplanungsabteilungen aller neun Bundesländer, des Landes Südtirol, des Kantons Bern und einiger (Vorarlberger) Gemeinden. Die Interviews dienten zum einen dazu, in Erfahrung zu bringen, welche

Festlegungen zur zulässigen baulichen Dichte in den einzelnen Bundesländern üblicherweise getroffen werden und wie die einschlägigen Gesetzes- und Verordnungstexte in der kommunalen Planungspraxis ausgelegt werden, und zum anderen dazu, Feedback zu den Überlegungen bezüglich des in der gegenständlichen Arbeit entwickelten möglichen Modells für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich zu erhalten. Die leitfadengestützten Expert:inneninterviews wurden persönlich, per Videotelefon oder Telefon geführt und dauerten zwischen fünfzehn Minuten und zwei Stunden. Vereinzelt wurden die Fragen per E-Mail beantwortet. Die Fragen des Leitfadens bauten auf den Erkenntnissen aus der Literaturrecherche auf, variierten allerdings je nach Interviewpartner:in und inhaltlichem Fokus. Die Antworten der interviewten Personen wurden stichwortartig festgehalten und – bei expliziter Zustimmung – digital aufgezeichnet, aber nicht transkribiert.

Weitere nützliche Erkenntnisse wurden gewonnen, indem die Raumordnungsgesetze, die Baugesetze und einschlägige Verordnungen der neun Bundesländer sowie relevante Rechtsnormen des Landes Südtirol und des Kantons Bern hinsichtlich Bestimmungen zur baulichen Dichte bzw. zur baulichen Verdichtung analysiert wurden.

#### 1.4 Aufbau der Arbeit

In Kapitel 2 („*Öffentliches Interesse am Flächensparen*“) werden eingangs die vielfältigen Funktionen der Ressource Boden sowie wesentliche Zielsetzungen zum künftigen Bodenverbrauch in Österreich beschrieben. Anschließend werden Ausmaß, Ursachen und negative Auswirkungen des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung erläutert.

Das Kapitel 3 („*Instrumente und Maßnahmen zum Flächensparen*“) beschäftigt sich mit den raumplanerischen Instrumenten und Maßnahmen, die in Österreich auf überörtlicher und örtlicher Ebene zur Reduktion des Bodenverbrauchs zur Verfügung stehen und kommt zum Schluss, dass sie keine ausreichende Wirkung zeigen. Es wird dargelegt, dass insbesondere in einer (maßvollen) Erhöhung der baulichen Dichte ein großes Potenzial zur Reduktion des Bodenverbrauchs besteht, das jedoch v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten bisher gar nicht oder nur unzureichend genutzt wird.

In Kapitel 4 („*Bauliche Dichte*“) wird anfangs der Begriff der baulichen Dichte näher beleuchtet. Danach wird auf die Regelung der baulichen Dichte im österreichischen Recht eingegangen. Ein Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ. Ferner wird der Zusammenhang zwischen der baulichen Dichte und dem Bodenverbrauch aufgezeigt. Abschließend werden die in der kommunalen Planungspraxis in Österreich üblicherweise getroffenen Festlegungen zur zulässigen baulichen Dichte in Wohngebieten diskutiert.

Das Kapitel 5 („*Historische Wurzeln kompakter und disperser Siedlungsstrukturen in Österreich*“) befasst sich mit den geschichtlichen Ursprüngen verschiedener Siedlungstypen, die das Erscheinungsbild der Städte und Dörfer im heutigen Österreich maßgeblich prägen. Zuerst werden Siedlungstypen betrachtet, die eine hohe bauliche Dichte aufweisen, anschließend solche, die durch eine niedrige bauliche Dichte gekennzeichnet sind.

In Kapitel 6 („*Verpflichtende Mindestbebauungsdichten*“) werden zunächst unterschiedliche Formen der baulichen Verdichtung behandelt und verschiedene Eingriffsmöglichkeiten thematisiert, mit denen die öffentliche Hand eine Erhöhung der baulichen Dichte erzielen kann. Danach wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung von verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung erläutert, um auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten ein Mindestmaß an baulicher Dichte zu gewährleisten. Hierauf werden drei bereits bestehende derartige Regelungen analysiert. Im Anschluss daran wird ein mögliches Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten vorgestellt, das sich in allen Bundesländern Österreichs umsetzen lässt. Zuletzt wird auf mögliche Hemmnisse eingegangen, die bauliche Verdichtung im Allgemeinen und die Umsetzung des Modells im Besonderen erschweren könnten und es werden Lösungsansätze zur Überwindung dieser Hemmnisse präsentiert.

Das Kapitel 7 beinhaltet Handlungsempfehlungen für die Bundesländer und die Gemeinden.

In Kapitel 8 werden die wesentlichen Inhalte und Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst.

Am Anfang jedes (Haupt-)Kapitels werden die Inhalte der Unterkapitel im Überblick dargestellt. Am Ende jedes (Haupt-)Kapitels findet sich ein Zwischenfazit, in dem die wichtigsten Inhalte und gewonnenen Erkenntnisse komprimiert wiedergegeben werden.

## 2 Öffentliches Interesse am Flächensparen

Im vorliegenden Kapitel wird erörtert, warum in Österreich ein maßgebliches öffentliches Interesse am sparsamen Umgang mit Grund und Boden besteht.

In *Unterkapitel 2.1* werden die vielfältigen Funktionen der Ressource Boden skizziert. Darüber hinaus gibt es einen Exkurs zur Ernährungssicherheit in Österreich.

Das *Unterkapitel 2.2* gibt einen Überblick über politische und rechtliche Zielsetzungen zum Flächenverbrauch in Österreich.

In *Unterkapitel 2.3* erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Österreich.

Das *Unterkapitel 2.4* geht auf die Ursachen und die negativen ökologischen und ökonomischen Folgen des Bodenverbrauchs ein.

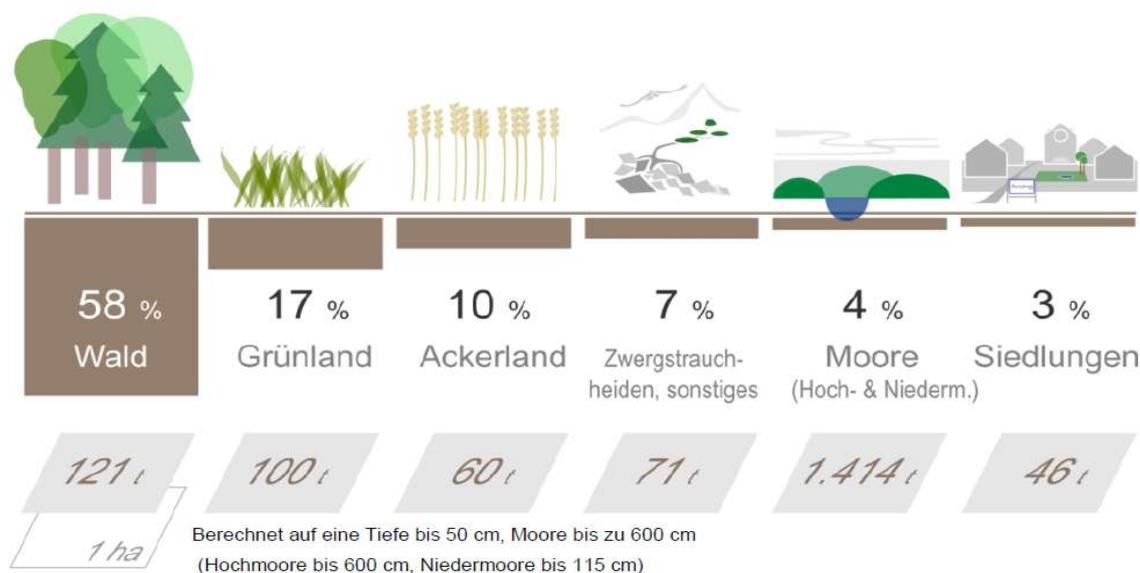
In *Unterkapitel 2.5* werden die wesentlichen Inhalte und Erkenntnisse zusammengefasst.

### 2.1 Funktionen der Ressource Boden

Der Boden ist eine natürliche Ressource, die mehrere – für den Menschen zum Teil lebensnotwendige – Funktionen erfüllt:

- **Lebensraumfunktion:** Der Boden ist Lebensraum für Pflanzen und Tiere. Zu den im Boden lebenden Pflanzen zählen insbesondere Algen, Flechten und Pilze. Sie sind maßgeblich an der Zersetzung toter organischer Bestandteile – wie etwa Erntereste – im Boden beteiligt. Durch die Zersetzungs Vorgänge werden Nährstoffe für die Pflanzenwurzeln verfügbar gemacht. Zu den im Boden lebenden Tieren zählen u.a. Fadenwürmer, Milben, Regenwürmer, Wühlmäuse und Maulwürfe. Durch ihr Wühlen und Graben erzeugen sie Hohlräume für den Wasser- und Sauerstofftransport, wodurch sie zu einer hohen Bodenqualität beitragen (Umweltbundesamt 2013).
- **Regelungsfunktion in Stoffkreisläufen:** Der Boden ist ein bedeutender Kohlenstoff-, Nährstoff- und Wasserspeicher. Nach den Weltmeeren ist er der zweitgrößte Kohlenstoffspeicher der Erde. Das Potenzial des Bodens, Kohlenstoff zu speichern, ist allerdings begrenzt und hängt u.a. von den natürlichen Bodeneigenschaften, dem Klima und der Landnutzung ab. In den Böden Österreichs sind insgesamt rund 830 Megatonnen Kohlenstoff gespeichert. Davon entfallen etwa 58 % auf Waldböden, circa 17 % auf Grünlandböden und rund 10 % auf Ackerböden (siehe Abb. 1). Moorböden weisen das höchste Kohlenstoffspeichervermögen je Flächeneinheit auf (Umweltbundesamt 2019: 81 f.). Der Boden ist überdies ein wichtiger (lokaler) Speicher von Niederschlagswasser. Er besteht aus einer Vielzahl an mineralischen Partikeln, zwischen denen sich mit Luft oder mit Wasser gefüllte Hohlräume („Poren“) befinden. Je

nachdem, wie groß die Poren sind, transportieren sie das Regenwasser entweder schnell in tiefere Schichten (z.B. Sandböden) oder speichern es als Bodenwasser für die Pflanzen (z.B. Tonböden). Jener Teil des Regenwassers, der versickert, trägt zur Grundwasserneubildung und damit zur Sicherung der Trinkwasserversorgung bei. Das im Boden gespeicherte Wasser verdunstet über die Pflanzen und sorgt dadurch für eine Abkühlung. Der Boden hält zudem Stickstoff, Phosphor und andere Nährstoffe zurück und bietet Pflanzen somit eine gute Nährstoffversorgung (Umweltbundesamt 2013).



**Abb. 1: Anteil des im Boden gespeicherten Kohlenstoffs [%] nach Landnutzungen in Österreich und Kohlenstoffspeichervermögen [t/ha] nach Landnutzungen**  
(Umweltbundesamt 2019: 82)

- **Filter- und Pufferfunktion:** Der Boden kann aufgrund seiner Partikelstruktur und seiner physikochemischen Eigenschaften chemische Elemente und Verbindungen filtern, neutralisieren und binden. Dies gilt sowohl für Nährstoffe als auch für Schadstoffe. Folglich verhindert der Boden, dass Schadstoffe in das Grundwasser gelangen und leistet damit einen Beitrag zur Versorgung mit sauberem Trinkwasser (ebd.).
- **Kulturfunktion:** Der Boden stellt in seiner vertikalen Abfolge ein Archiv für die Natur- und Kulturgeschichte dar. Er konserviert archäologische Fundstücke und gibt Hinweise auf frühere Siedlungs- und Wirtschaftsformen, soziale Strukturen und Umweltbedingungen (ebd.).
- **Trägerfunktion:** Nahezu jede Form der Raum- bzw. Landnutzung erfordert die Inanspruchnahme der Ressource Boden, etwa für Siedlungs- und Verkehrszwecke, für die industrielle Produktion oder für die Abfallentsorgung (Lanegger & Fröhlich 2014: 7).
- **Produktionsfunktion:** Der Boden bildet die Grundlage für die Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln sowie von nachwachsenden Rohstoffen. Die Bodenfruchtbarkeit – das

Vermögen des Bodens zur Pflanzenproduktion – hängt v.a. vom Humusgehalt im Boden, von der Bodenstruktur und von den klimatischen Bedingungen ab. Im Zusammenspiel mit der Art der Bodenbewirtschaftung resultieren daraus bessere oder schlechtere Wachstumsbedingungen. In der konventionellen Landwirtschaft werden die Wachstumsbedingungen durch den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln künstlich beeinflusst und so die Ernteerträge gesteigert. Der Boden dient zudem der Rohstoffgewinnung (Umweltbundesamt 2013).

### **Exkurs: Ernährungssicherheit in Österreich**

In der öffentlichen Debatte steht meist die Produktionsfunktion des Bodens im Fokus. Der vorliegende Exkurs beschäftigt sich daher mit der Frage, wie es um die Ernährungssicherheit in Österreich bestellt ist.

In Österreich gibt es keine Rechtsnorm, die Ernährungsautarkie (Selbstversorgungsgrad<sup>2</sup>  $\geq 100\%$ ) als staatliches Ziel definiert. Es scheint jedoch einen allgemeinen Konsens darüber zu geben, dass ein möglichst hoher Eigenversorgungsgrad anzustreben ist. Diesbezüglich legt § 5 BVG Nachhaltigkeit fest, dass sich Österreich „zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs auch aus heimischer Produktion [bekennt].“ Darüber hinaus bestimmt § 1 Z 6 lit b LWG, dass es Ziel der Agrarpolitik ist, „die Landwirtschaft [...] zu fördern, damit sie imstande ist, der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen zu sichern.“ Ferner ergab eine Studie der BOKU Wien (2020) unter 500 repräsentativ ausgewählten Haushalten, dass 83 % der Befragten eine Notwendigkeit sehen, „auch in Zukunft eine ausreichende Versorgung an Grundnahrungsmitteln aus Österreich sicherzustellen [...]“. Als Vorteile eines hohen Selbstversorgungsgrads werden insbesondere die weitgehende Unabhängigkeit von Lebensmittelimporten – und damit die Sicherstellung einer stabilen Versorgung mit Nahrungsmitteln auch in Krisenzeiten –, kurze Transportwege, die Gewährleistung hoher (Umwelt-)Standards in der Produktion sowie der Erhalt von Arbeitsplätzen in der heimischen Landwirtschaft genannt (BMLFUW 2015: 6).

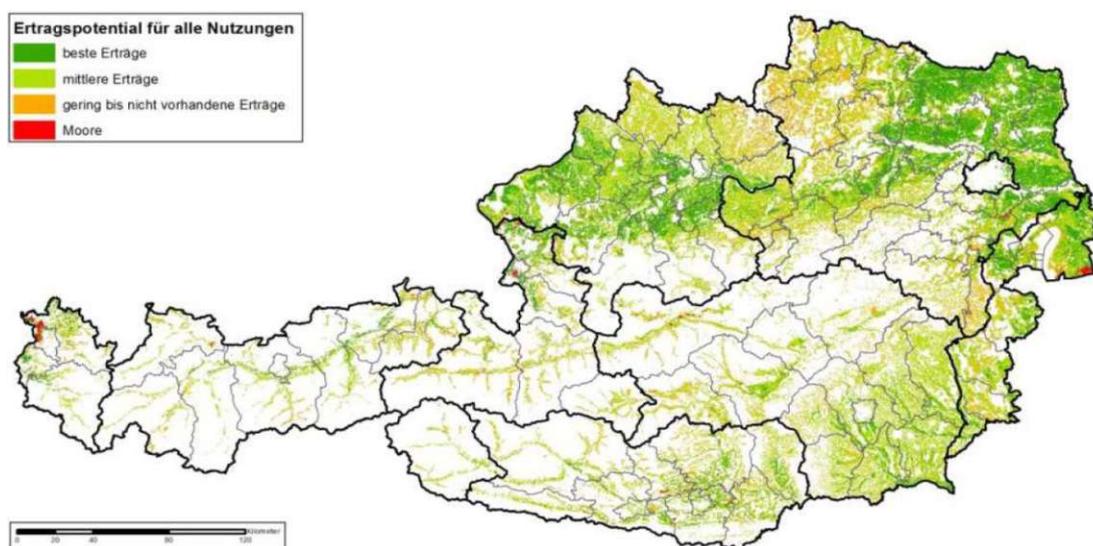
Derzeit lässt sich in Österreich bei der überwiegenden Mehrheit der Lebensmittel der Bedarf großteils durch die Inlandsproduktion decken. Im Jahr 2019 lag der

---

<sup>2</sup> Der *Selbstversorgungsgrad* (= *Eigenversorgungsgrad*) gibt an, in welchem Umfang (in %) die landwirtschaftliche Produktion eines Landes die inländische Nachfrage decken kann. Der Selbstversorgungsgrad umfasst neben der direkten Verwertung als Nahrungsmittel auch die indirekte Verwertung als Futtermittel für Masttiere sowie die Verwendung als Rohstoff in der Nicht-Lebensmittelindustrie (Statistik Austria 2020a).

Selbstversorgungsgrad bei Wein bei 108 %, bei Getreide bei 87 %, bei Kartoffeln bei 83 %, bei Obst bei 59 %, bei Gemüse bei 54 %, bei Ölsaaten bei 48 % und bei pflanzlichen Ölen bei 28 %. Bei tierischen Produkten wurde im Jahr 2019 ein Eigenversorgungsgrad von 141 % bei Rindfleisch, 101 % bei Schweinefleisch, 99 % bei Käse, 86 % bei Eiern, 72 % bei Geflügelfleisch und 6 % bei Fisch erzielt.<sup>3</sup> Ein niedriger Selbstversorgungsgrad bei einem bestimmten Produkt bedeutet allerdings nicht, dass nicht mehr davon im Inland erzeugt werden könnte. Vielmehr hängt die inländische Produktionsmenge v.a. vom Preis für das betreffende Produkt auf dem Weltmarkt ab (Statistik Austria 2020a). Der Eigenversorgungsgrad kann dennoch als Maß dafür angesehen werden, ob die landwirtschaftlich genutzten Flächen aktuell ausreichen, um die Ernährungssicherheit eines Landes ohne Importe sicherzustellen.

Die fruchtbarsten Böden Österreichs erstrecken sich vom Salzburger Flachgau über das Oberösterreichische Alpenvorland und das Niederösterreichische Weinviertel bis ins Nordburgenland (siehe Abb. 2). Hochwertige landwirtschaftliche Produktionsstandorte finden sich überdies im Südburgenland, im Grazer Becken sowie im Vorarlberger Rheintal (Baumgarten et al. 2018: 64). Insbesondere auf landwirtschaftlich genutzten Böden in Tallagen im Umfeld von Siedlungen lastet ein hoher Nutzungsdruck durch Siedlungstätigkeit und Infrastrukturausbau.



**Abb. 2: Ertragspotenzial der als Acker- und Grünland genutzten Böden in Österreich**

(Baumgarten et al. 2018: 65)

Eine Studie der AGES ergab, dass die Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Böden in Österreich in den nächsten Jahrzehnten infolge der Klimaerwärmung – vorhergesagt werden u.a. ein Anstieg der Temperatur, eine

<sup>3</sup> Unberücksichtigt bleibt hier jedoch die Herkunft der Futtermittel, die zu einem erheblichen Teil importiert werden.

Abnahme der Niederschlagsmenge sowie zunehmende Extremwetterereignisse – im Durchschnitt um etwa 20 % zurückgehen wird, wobei die momentan ertragreich(st)en landwirtschaftlichen Nutzflächen im Nordosten Österreichs laut der Studie am stärksten betroffen sein werden (Baumgarten et al. 2018: 88). Ob sich dann noch ein hoher Grad der Selbstversorgung erzielen lassen wird, hängt maßgeblich von den für die landwirtschaftliche Produktion im Inland insgesamt zur Verfügung stehenden Flächen, von der Bevölkerungszahl, von den Ernährungsgewohnheiten, von den Weltmarktpreisen agrarischer Produkte, von der Produktivität und der Nachhaltigkeit in der landwirtschaftlichen Produktion sowie vom Bedarf an Flächen für die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe ab.

Der Boden ist auch für die Bewältigung des Klimawandels bzw. für die Anpassung daran von zentraler Bedeutung (Umweltbundesamt 2013):

- Als Kohlenstoffspeicher entzieht der Boden der Atmosphäre CO<sub>2</sub> und trägt dadurch zu einer Reduktion des Treibhauseffekts bei.
- Als Wasserspeicher gibt der Boden das Niederschlagswasser verzögert an Flüsse ab und mindert so das Hochwasserrisiko.
- Die Verdunstung des im Boden gespeicherten Wassers erzeugt einen Kühleffekt.

Die Ressource Boden stellt ein endliches, im Wesentlichen nicht vermehrbares und nicht erneuerbares Gut dar. Ist ein natürlicher Boden einmal versiegelt, d.h. mit einer wasserundurchlässigen Schicht abgedeckt, also etwa bebaut oder asphaltiert, kann er – wenn überhaupt – nur mit großem technischem und finanziellem Aufwand wiederhergestellt werden. Folglich werden Böden nur sehr selten renaturiert (Statistik Austria 2019a: 125 f.). Durch die Versiegelung kann der Boden zudem nur noch eine einzige Funktion – die Trägerfunktion – erfüllen, während alle anderen Bodenfunktionen de facto verloren gehen. Für nicht erneuerbare Ressourcen – wie den Boden – sollte in einem auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Wirtschaftssystem der Imperativ der Schonung und Minimierung des Verbrauchs gelten (Lexer 2004: 35). Damit der Boden seine vielfältigen – für den Menschen zum Teil überlebenswichtigen – Funktionen auch in Zukunft noch in ausreichendem Umfang wahrnehmen kann und um zukünftigen Generationen Entwicklungsoptionen und Handlungsspielräume offenzuhalten, ist es daher unerlässlich, einerseits die Bodenqualität zu erhalten und andererseits den Bodenverbrauch rasch und dauerhaft auf ein vertretbares Maß (siehe Unterkapitel 2.2) zu senken. Demzufolge besteht jedenfalls ein maßgebliches öffentliches Interesse am qualitativen und quantitativen Schutz von (hochwertigen) Böden und somit auch am Flächensparen. Anderenfalls wird die zunehmende Flächeninanspruchnahme nämlich zu einer irreversiblen Verknappung der begrenzten Ressource Boden und damit – mittel- bis langfristig – zu einer Gefährdung der menschlichen Existenz führen.

## 2.2 Zielsetzungen zum Flächenverbrauch

Das öffentliche Interesse am Flächensparen – und damit am Erhalt der für den Menschen zum Teil überlebensnotwendigen Bodenfunktionen – spiegelt sich auch in mehreren politischen Strategiepapieren und Gesetzen wider, die Zielsetzungen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden beinhalten. Im Folgenden werden diese im Überblick dargestellt.

### 2.2.1 Politische Zielsetzungen

In Tab. 1 sind die wichtigsten politischen Strategiepapiere aufgelistet, die Zielsetzungen zum künftigen Flächenverbrauch bzw. zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme enthalten.

Strategiepapier	Ebene	Zielsetzung
NSTRAT 2002	Bund	„[...] soll eine Reduktion des Zuwachses dauerhaft versiegelter Flächen auf maximal ein Zehntel des heutigen Wertes bis zum Jahre 2010 erreicht werden“ (BMLFUW 2002: 70).
ÖSTRAT 2011	Bund Länder	„[...] soll der Zuwachs dauerhaft versiegelter Flächen mittelfristig auf ein Zehntel des heutigen Wertes reduziert [...] werden“ (BMLFUW 2011: 19).
ÖREK 2030	Bund Länder Gem.	„Ziel 2: Bodenversiegelung und Flächeninanspruchnahme zeitnah deutlich reduzieren und Raum- und Siedlungsstrukturen ressourcensparend, klimaschonend und resilient entwickeln“ (ÖROK 2021: 65).
Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa 2011	EU	„Es wird angestrebt, die Landnahme so zu reduzieren, dass bis 2050 netto kein Land mehr verbraucht wird“ (Europäische Kommission 2011: 18).
Masterplan für den ländlichen Raum 2017	Bund	„Diese Situation erfordert eine Neuausrichtung von Raumordnung bzw. Raumplanung, Baurecht und Wohnbauförderung mit dem Ziel Flächen zu sparen und den Bodenverbrauch auf 2,5 Hektar pro Tag zu beschränken“ (BMLFUW 2017: 39).
Regierungsprogramm Tirol 2018 – 2023	Land	„Den Bodenverbrauch in Tirol durch geeignete Maßnahmen auf das notwendige Maß einzuschränken“ (Tiroler LReg 2018: 51).
Regierungsprogramm Österreich 2020 – 2024	Bund	„Österreichweite Bodenschutzstrategie für sparsameren Flächenverbrauch: [...] Zielpfad zur Reduktion des Flächenverbrauchs auf netto 2,5 ha/Tag bis 2030 und mittelfristig zusätzliche Bodenversiegelung durch Entsiegelung von entsprechenden Flächen kompensieren“ (BKA 2020: 104).

Tab. 1: Politische Strategiepapiere mit Zielsetzungen zum künftigen Flächenverbrauch  
(Eigene Darstellung)

## 2.2.2 Rechtliche Zielsetzungen

In den Raumordnungsgesetzen aller neun Bundesländer sind Zielsetzungen verankert, die auf eine haushälterische Nutzung von Grund und Boden abstellen. Diesbezüglich relevante gesetzliche Bestimmungen sind in Tab. 2 – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – aufgeführt. Ähnliche Festlegungen finden sich auch in anderen Bundes- und Landesgesetzen (z.B. in einigen Wohnbauförderungsgesetzen). Auf diese wird in der gegenständlichen Arbeit aber nicht eingegangen.

Bundesland	Bestimmung	Zielformulierung
Burgenland	§ 1 Abs 2 Z 3 lit a und Z 8 Bglđ RPG	3. [...] Insbesondere ist anzustreben: a) der Schutz des Bodens, der Pflanzen- und der Tierwelt; 8. Die Erhaltung einer lebensfähigen Land- und Forstwirtschaft ist sicherzustellen. [...] Dafür sind ausreichende bewirtschaftbare Flächen für eine dauerhafte land- und forstwirtschaftliche Nutzung zu sichern, [...].
Kärnten	§ 2 Abs 1 Z 6 und 8 und Abs 2 Z 7 K-ROG	6. [...] Dabei sind eine möglichst sparsame Verwendung von Grund und Boden sowie eine Begrenzung und räumliche Verdichtung der Bebauung anzustreben [...]. 8. Der Fortbestand einer existenzfähigen bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft ist [...] sicherzustellen. Dabei ist insbesondere [...] auf die Erhaltung ausreichender bewirtschaftbarer Nutzflächen Bedacht zu nehmen. 7. Die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden; die Innenentwicklung der Siedlungsstruktur hat Vorrang vor deren Außenentwicklung.
Nieder- österreich	§ 1 Abs 2 Z 3 lit b und g NÖ ROG	3. Besondere Leitziele für die örtliche Raumordnung: b) Anstreben einer möglichst flächensparenden verdichteten Siedlungsstruktur [...]. g) Verwendung von für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeigneten Böden für andere Widmungen nur dann, wenn geeignete andere Flächen nicht vorhanden sind. Dabei ist nicht nur auf die momentane Nahrungsmittelproduktion, sondern auch auf die Vorsorge in Krisenzeiten [...] Bedacht zu nehmen.
Ober- österreich	§ 2 Abs 1 Z 5, 6, 7 und 9 OÖ ROG	(1) Die Raumordnung hat insbesondere folgende Ziele: 5. die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzung für eine existenz- und leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft; 6. die sparsame Grundinanspruchnahme bei Nutzungen jeder Art [...]; 7. die Vermeidung von Zersiedelung; 9. die Schaffung und Erhaltung von Freiflächen für Erholung [...];

Salzburg	§ 2 Abs 2 Z 1 und 3 Slbg ROG	(2) Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten: 1. haushälterische und nachhaltige Nutzung von Grund und Boden, insbesondere der sparsame Umgang mit Bauland; 3. Vorrang für die Siedlungsentwicklung nach innen und Vermeidung von Zersiedelung;
Steiermark	§ 3 Abs 1 Z 2 und Z 6 lit c und e Stmk ROG	2. Die Nutzung von Grundflächen hat unter Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauches [...] zu erfolgen. Die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden. 6. Freihaltung von Gebieten mit der Eignung für eine Nutzung mit besonderen Standortansprüchen von anderen Nutzungen, die eine standortgerechte Verwendung behindern oder unmöglich machen, insbesondere c) für Erholung [...]; e) für eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft;
Tirol	§ 27 Abs 2 lit e, h und k TROG	(2) Ziele der örtlichen Raumordnung sind insbesondere: e) die Vorsorge für eine zweckmäßige und Boden sparende [...] Bebauung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten verdichteter Bauformen einschließlich der nachträglichen Verdichtung bestehender Bauformen; h) die Erhaltung zusammenhängender landwirtschaftlich nutzbarer Gebiete, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer Bodenbonität; k) die Erhaltung zusammenhängender Erholungsräume;
Vorarlberg	§ 2 Abs 3 lit a, b, c und h Vlbg RPG	a) Mit Grund und Boden ist haushälterisch umzugehen, insbesondere sind Bauflächen bodensparend zu nutzen. b) Die verschiedenen Möglichkeiten der Raumnutzung sind möglichst lange offen zu halten. c) Die natürlichen und naturnahen Landschaftsteile, die Freiräume für die Landwirtschaft und die Naherholung sollen erhalten bleiben. h) Die Siedlungsentwicklung hat nach innen zu erfolgen; die äußeren Siedlungsränder sollen nicht weiter ausgedehnt werden.
Wien	§ 1 Abs 2 Z 4, 6 und 13 WBO	4. [...] Schaffung von Voraussetzungen für einen möglichst sparsamen und ökologisch sowie mit dem Klima verträglichen Umgang mit [...] dem Grund und Boden; 6. Vorsorge für der Erholung und dem Mikroklima dienende Grün- und Wasserflächen, insbesondere des Wald- und Wiesengürtels, und Erhaltung solcher Flächen [...]; 13. Vorsorge für angemessene, der Land- und Forstwirtschaft dienende Grundflächen;

Tab. 2: (Ziel-)Bestimmungen zum Flächenverbrauch in den Raumordnungsgesetzen der Länder  
(Eigene Darstellung)

Die Raumordnungsgesetze der Bundesländer beinhalten hinsichtlich eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden lediglich abstrakte (Ziel-)Bestimmungen, jedoch weder einen konkreten Zielwert noch einen Zeithorizont. Somit lassen sich die gesetzlich festgelegten Ziele bzw. deren Erreichen de facto nicht überprüfen. Die Zielsetzungen in den politischen Strategiepapieren umfassen dagegen mehrheitlich einen konkreten Zielwert – nämlich eine Reduktion des Flächenverbrauchs auf maximal 2,5 ha pro Tag – und zum Teil auch einen Zeithorizont. Erstmals wurde dieser Zielwert im Jahr 2002 in der NSTRAT des Bundes vorgegeben. Seitdem wurde er wiederholt aufgegriffen – zuletzt im Regierungsprogramm der aktuellen Bundesregierung. Noch ambitionierter ist das von der EU gesteckte Ziel: Demnach sollen bis zum Jahr 2050 netto keine zusätzlichen Flächen mehr in Anspruch genommen werden. Den Zielsetzungen in den politischen Strategiepapieren ist gemein, dass sie rechtlich nicht verbindlich sind, sondern nur eine Selbstbindungswirkung für die Politik und die Verwaltung entfalten. Dementsprechend zieht das Nichterfüllen der definierten Ziele für die politischen Entscheidungsträger:innen keine unmittelbaren Konsequenzen nach sich. Für den Bund kommt erschwerend hinzu, dass er bei der Umsetzung seiner Zielvorgaben auf die Mitwirkung der Länder angewiesen ist, in deren Kompetenz die Raumplanung fällt.

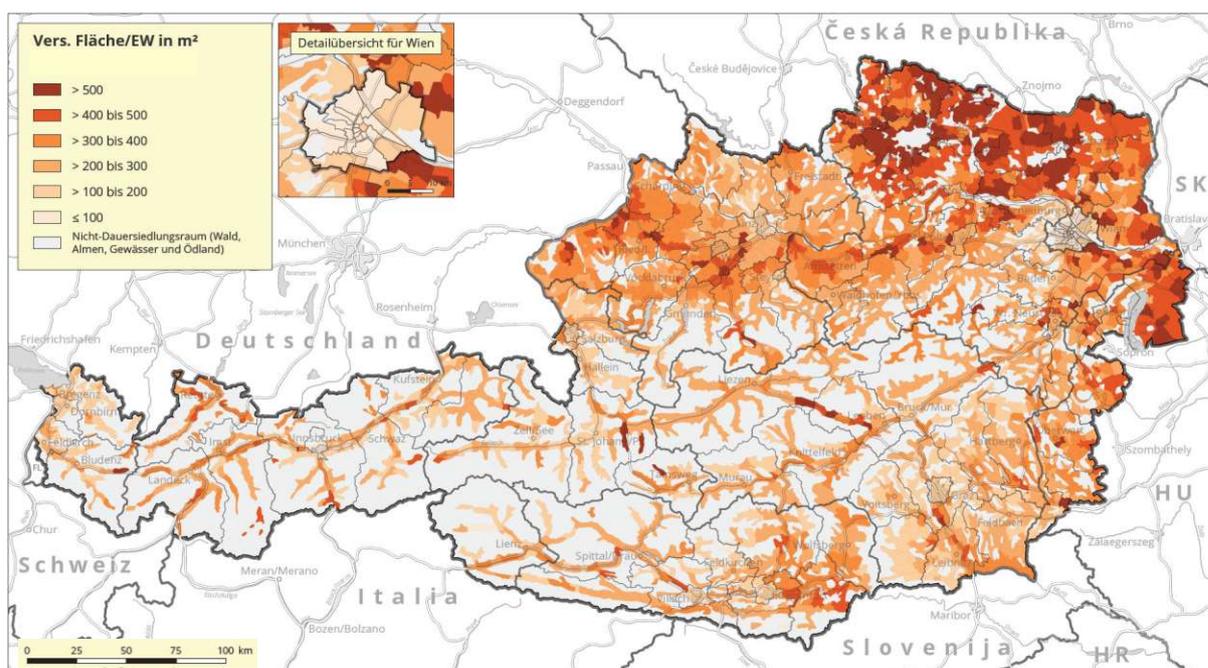
### 2.3 Flächenverbrauch<sup>4</sup> in Österreich

In Österreich wurden bislang insgesamt etwa 5.730 km<sup>2</sup> Fläche für Siedlungszwecke (57 %), Verkehrszwecke (36 %) und sonstige Zwecke (7 %) verbraucht. Dies entspricht circa 7 % des Bundesgebiets bzw. rund 18 % des Dauersiedlungsraums<sup>5</sup>. Von der gesamten in Anspruch genommenen Fläche sind etwa 2.350 km<sup>2</sup> versiegelt, d.h., der mittlere Versiegelungsgrad<sup>6</sup> der Siedlungs- und Verkehrsflächen beträgt circa 41 %. Je Einwohner:in sind in Österreich im Durchschnitt 266 m<sup>2</sup> versiegelt, die Werte unterscheiden sich allerdings je nach Bundesland erheblich – von durchschnittlich 58 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in in Wien bis durchschnittlich 508 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in im Burgenland (siehe Abb. 3) (Umweltbundesamt 2020b).

<sup>4</sup> Unter *Flächenverbrauch* (= *Flächeninanspruchnahme* = *Bodenverbrauch*) wird der unmittelbare und dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung und Versiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie durch öffentliche Parkanlagen, Sportstätten, Friedhöfe, Rohstoffgewinnungsstätten, Deponien, Kraftwerksanlagen und ähnliche Intensivnutzungen verstanden (BMNT 2019: 13).

<sup>5</sup> Der *Dauersiedlungsraum* umfasst den für die Landwirtschaft sowie für Siedlungs- und Verkehrszwecke (potenziell) verfügbaren Raum. Aufgrund der gebirgigen Topografie Österreichs eignen sich nur etwa 37 % des Bundesgebiets als Dauersiedlungsraum (Statistik Austria 2019a: 125).

<sup>6</sup> *Versiegelungsgrad* = versiegelte Flächen / verbrauchte Flächen. *Bodenversiegelung* (= *Flächenversiegelung*) bedeutet, dass der Boden mit einer wasserundurchlässigen Schicht abgedeckt wird. Als gänzlich versiegelt gelten zum einen bebaute Flächen und zum anderen unbebaute Flächen, die mit Beton, Asphalt oder anderweitig befestigt wurden, z.B. Wege oder Parkplätze. Bodenversiegelung und Bodenverbrauch sind zu unterscheiden: Nur ein Teil der verbrauchten Flächen ist auch versiegelt (BMNT 2019: 14).

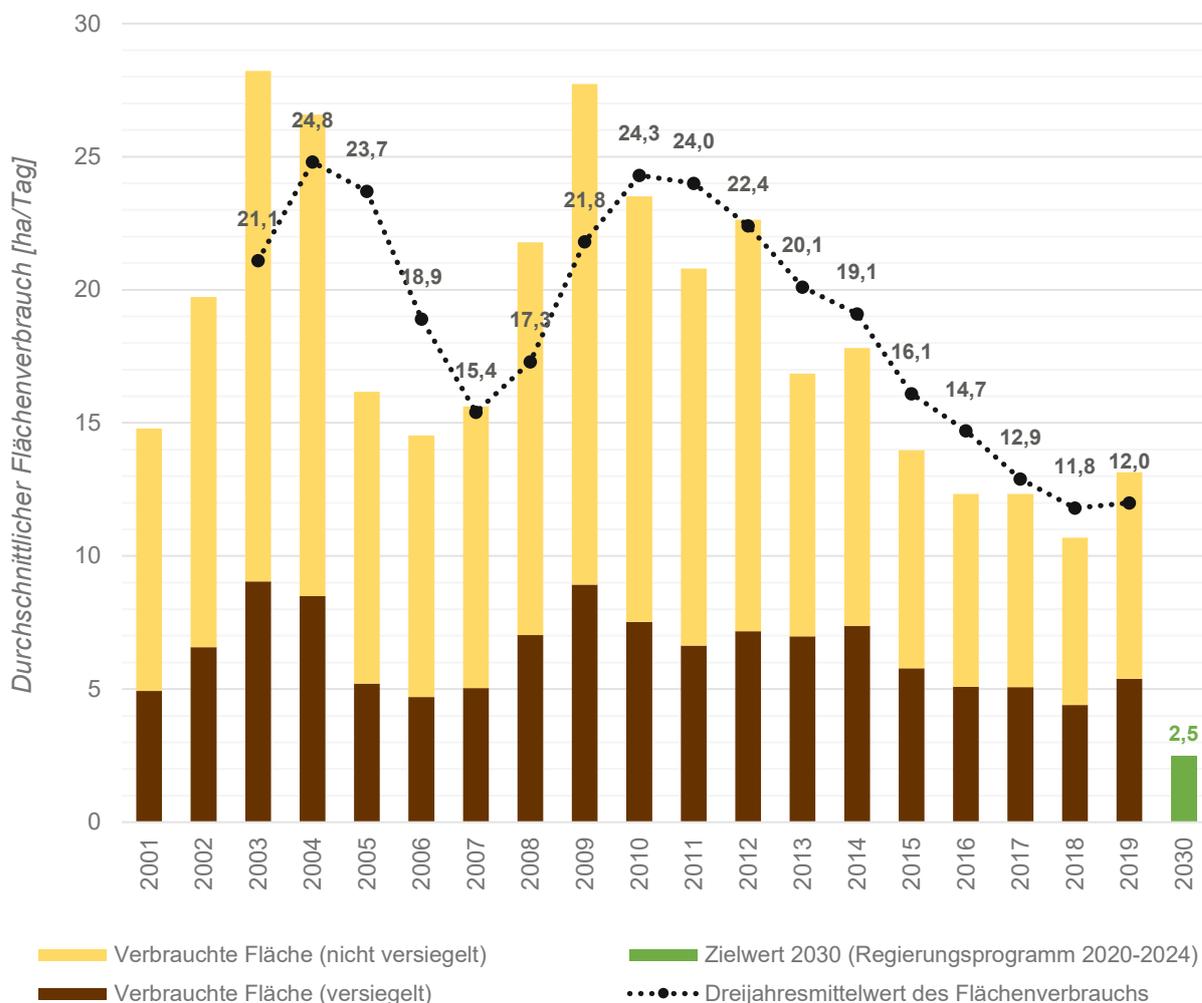


**Abb. 3: Versiegelte Fläche [m<sup>2</sup>] je Einwohner:in nach Gemeinden (2018)**  
(ÖROK 2020a)

Von 2001 bis 2019 nahm der Flächenverbrauch in Österreich insgesamt um rund 1.250 km<sup>2</sup> bzw. circa 27 % (im Durchschnitt 1,4 % pro Jahr) zu. Die Flächeninanspruchnahme in diesem Zeitraum entspricht fast der dreifachen Fläche Wiens. Den stärksten Zuwachs erfuhren zwischen 2001 und 2019 die sonstigen Flächen (+ 62,5 %), gefolgt von den Siedlungsflächen (+ 36,6 %) und – mit einigem Abstand – den Verkehrsflächen (+ 8,3 %) (Statistik Austria 2019a: 125 f.). Von 2010 bis 2018 konnte der durchschnittliche tägliche Bodenverbrauch<sup>7</sup> in Österreich mehr als halbiert werden – von 24,3 ha pro Tag im Jahr 2010 auf 11,8 ha pro Tag im Jahr 2018 (jeweils bezogen auf den Dreijahresmittelwert) (siehe Abb. 4) (BMNT 2019: 14). Nach Jahren des kontinuierlichen Rückgangs kam es im Jahr 2019 allerdings zu einer Trendwende im negativen Sinne: Der Flächenverbrauch in Österreich stieg auf durchschnittlich 12 ha pro Tag (Dreijahresmittelwert) – dies entspricht in etwa der Fläche von 17 Fußballfeldern – bzw. 44 km<sup>2</sup> pro Jahr – dies entspricht circa der Fläche von Eisenstadt (Umweltbundesamt 2020a). Im Vergleich dazu sank im bevölkerungsmäßig zehnmal größeren Deutschland, das überdies einen weitaus höheren Dauersiedlungsraumanteil aufweist, der durchschnittliche tägliche Bodenverbrauch von 77 ha pro Tag im Jahr 2010 auf lediglich 56 ha pro Tag im Jahr 2018 (Vierjahresmittelwert) – und damit auf das 4,7-Fache Österreichs (Umweltbundesamt 2020c).

<sup>7</sup> Die Werte zum Flächenverbrauch unterliegen starken Schwankungen. Dies lässt sich insbesondere mit der Realisierung von Großprojekten erklären, die in ihrem Ausmaß und in ihrer Häufigkeit keinem regelmäßigen Muster unterliegen. Daher wird der tägliche bzw. jährliche Bodenverbrauch meist als Mittelwert der jeweils drei vorangegangenen Jahre (= Dreijahresdurchschnitt) angegeben (BMNT 2019: 13).

Mit dem wachsenden Flächenverbrauch geht eine zunehmende Bodenversiegelung einher, durch die der Boden all seine biologischen Funktionen verliert. Zwischen 2010 und 2018 wurden in Österreich jährlich zwischen 32 % und 41 % der verbrauchten Flächen versiegelt. Im Jahr 2019 betrug der Versiegelungsgrad circa 40 %, d.h., im Durchschnitt wurden jeden Tag etwa 5 ha Boden versiegelt (siehe Abb. 4) (Umweltbundesamt 2020a).

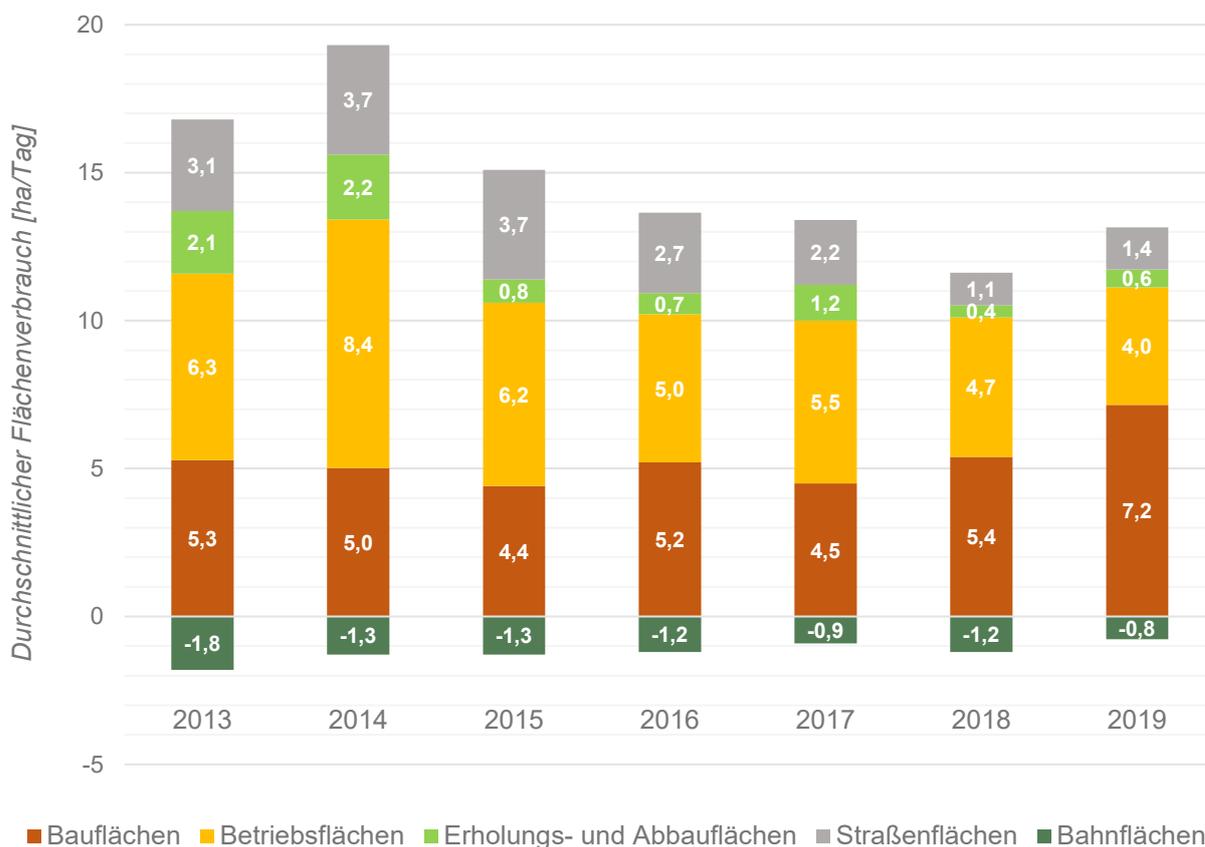


**Abb. 4: Entwicklung des Flächenverbrauchs bzw. der versiegelten und nicht versiegelten verbrauchten Fläche [ha/Tag] in Österreich (2001 – 2019)**  
(Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt 2020a)

Betrachtet man die Entwicklung des Flächenverbrauchs in Österreich zwischen 2013 und 2019 nach unterschiedlichen Formen der Flächennutzung, so ergibt sich folgendes Bild (siehe Abb. 5) (Umweltbundesamt 2020a):

- **Bauflächen:** Während die Flächeninanspruchnahme von 2013 bis 2018 konstant bei durchschnittlich rund 5 ha pro Tag lag, kam es im Jahr 2019 zu einem deutlichen Anstieg auf durchschnittlich 7,2 ha pro Tag. Ein wesentlicher Grund dafür war eine hohe Nachfrage nach Wohnimmobilien bzw. der zunehmende Trend, in Wohnimmobilien zu investieren.

- **Betriebsflächen:** Seit dem Jahr 2014 ging der Bodenverbrauch kontinuierlich zurück, von durchschnittlich 8,4 ha pro Tag im Jahr 2014 auf 4,0 ha pro Tag im Jahr 2019.
- **Erholungs- und Abbauflächen:** Der Flächenverbrauch reduzierte sich von durchschnittlich 2,1 ha pro Tag im Jahr 2013 auf 0,6 ha pro Tag im Jahr 2019.
- **Straßenflächen:** Die Flächeninanspruchnahme stieg bis zum Jahr 2015 auf durchschnittlich 3,7 ha pro Tag an und ist seitdem leicht rückläufig. Im Jahr 2019 wurde im Durchschnitt eine Fläche von 1,4 ha pro Tag verbraucht.
- **Bahnflächen:** Der Flächenverbrauch war im gesamten Beobachtungszeitraum negativ, d.h., die von der Bahn beanspruchten Flächen schrumpften, etwa weil Bahnhofsareale oder Nebenbahnen aufgelassen wurden. Im Jahr 2013 war ein Bodenverbrauch von durchschnittlich minus 1,8 ha pro Tag zu verzeichnen, im Jahr 2019 von minus 0,8 ha pro Tag.



**Abb. 5: Entwicklung des Flächenverbrauchs [ha/Tag] in Österreich nach Flächennutzungen (2013 – 2019)**  
(Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt 2020a)

Historisch bedingt befinden sich die meisten Siedlungen an Standorten, die sich u.a. durch fruchtbare Böden auszeichnen. Dabei handelt es sich gleichzeitig um die bevorzugten landwirtschaftlichen (Produktions-)Standorte. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke geht deshalb in erster Linie zulasten (hochwertiger) landwirtschaftlich

genutzter Böden im Umfeld von Siedlungen, die bisher in der Regel keinen besonderen Schutzstatus besitzen (Umweltbundesamt 2019: 99). Im Durchschnitt der vergangenen Jahre wurden der landwirtschaftlichen Produktion in Österreich durch den hohen Flächenverbrauch pro Jahr circa 0,5 % der Agrarflächen entzogen. Allein in den letzten 25 Jahren wurden rund 150.000 ha Felder und Wiesen verbaut. Dies entspricht umgerechnet der gesamten Ackerfläche des Burgenlands (BMLFUW 2017: 39).

Wie in Unterkapitel 2.2 ausgeführt, stellt die Reduktion des rasant fortschreitenden Bodenverbrauchs in Österreich seit Jahren eine politische und rechtliche Zielsetzung dar. Bisher wurde allerdings weder der nationale Zielwert – ein Flächenverbrauch von maximal 2,5 ha pro Tag bzw. 9 km<sup>2</sup> pro Jahr (bis 2030) – noch der europäische Zielwert – eine Nettoflächeninanspruchnahme von null (bis 2050) – auch nur annähernd erreicht. Im Gegenteil, im Jahr 2019 stieg der Bodenverbrauch nach mehreren rückläufigen Jahren sogar erstmals wieder leicht an, auf durchschnittlich 12 ha pro Tag bzw. 44 km<sup>2</sup> pro Jahr. Dies entspricht fast dem Fünffachen des nationalen Zielwerts und ist damit eindeutig zu hoch. Insbesondere für Bauflächen wurde im Jahr 2019 deutlich mehr Fläche in Anspruch genommen als in den Jahren zuvor – im Durchschnitt etwa 7 ha pro Tag. Insgesamt ist in Österreich bereits nahezu ein Fünftel des sehr begrenzten Dauersiedlungsraums verbraucht. Die bestehenden raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion des Bodenverbrauchs (siehe Unterkapitel 3.2) scheinen nicht oder nicht ausreichend zu wirken. Um die definierten Ziele zum künftigen Flächenverbrauch zeitgerecht zu erreichen, bedarf es daher v.a. einer konsequenteren Anwendung sowie einer Weiterentwicklung des bereits vorhandenen Planungsinstrumentariums.

## 2.4 Ursachen und Folgen des Flächenverbrauchs

Im Folgenden wird zunächst auf die wesentlichen Ursachen der fortschreitenden Flächeninanspruchnahme in Österreich eingegangen. Anschließend werden die ökologischen und ökonomischen Folgen des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung beleuchtet.

### 2.4.1 Ursachen

Der (zu) hohe Flächenverbrauch in Österreich in den vergangenen Jahr(zehnt)en ist insbesondere auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- **Bevölkerungswachstum:** Am Beginn des Jahres 2020 lebten in Österreich insgesamt etwa 8,9 Mio. Menschen. Der Bevölkerungsschwerpunkt liegt im Osten des Landes: Im Jahr 2019 wohnten in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland zusammen rund 44 % der österreichischen Bevölkerung. In den letzten Jahrzehnten

kam es zu einem starken Anstieg der Bevölkerungszahl – zwischen 1960 und 2020 um rund 1,8 Mio. Personen bzw. circa 25 % –, wobei neben langen Phasen des Wachstums auch kurze Phasen der Stagnation bzw. Schrumpfung zu verzeichnen waren. Von 2010 bis 2019 wuchs die österreichische Bevölkerung um etwa 550.000 Personen bzw. circa 7 %. Der Grund für das deutliche Bevölkerungswachstum war eine starke Zuwanderung aus dem Ausland. Nach Bundesländern betrachtet wies Wien in diesem Zeitraum mit rund 220.000 Personen bzw. circa 13 % mit Abstand die höchste Bevölkerungszunahme auf. Auch in Vorarlberg (+ 7,8 %) und in Tirol (+ 7,5 %) gab es erhebliche Bevölkerungszuwächse. In den anderen Bundesländern stieg die Bevölkerungszahl ebenfalls an – in Salzburg um 6,0 %, in Oberösterreich um 5,8 %, in Niederösterreich um 4,9 %, im Burgenland um 3,8 %, in der Steiermark um 3,4 % und in Kärnten um 0,6 %, allerdings durchwegs unter dem österreichweiten Vergleichswert. In den letzten Jahren konzentrierte sich das Bevölkerungswachstum auf die Ballungsräume, d.h. auf die großen Städte und deren Umland. Periphere, strukturschwache Regionen verzeichneten hingegen tendenziell Bevölkerungsrückgänge (ÖROK 2020b). Zwischen 2010 und 2019 nahm der Flächenverbrauch in Österreich insgesamt um rund 13 % (640 km<sup>2</sup>) zu, die österreichische Bevölkerung wuchs hingegen lediglich um etwa 7 %. Das bedeutet, dass der Bodenverbrauch in den vergangenen zehn Jahren fast doppelt so schnell anstieg wie die Bevölkerung. Gemäß dem Hauptszenario der „Kleinräumigen Bevölkerungsprognose für Österreich 2018 bis 2040“ der ÖROK wird die Bevölkerungszahl Österreichs auch in den nächsten Jahrzehnten ansteigen – bis 2025 auf 9,07 Mio. (+ 2,6 %), bis 2030 auf 9,29 Mio. (+ 5,3 %) und bis 2040 schließlich auf 9,53 Mio. Einwohner:innen (+ 8,0 %). Auf Bundesländerebene zeigt sich ein differenziertes Bild: Für Wien wird bis zum Jahr 2040 das stärkste Bevölkerungswachstum erwartet (+ 16,6 %), gefolgt von Tirol (+ 9,6 %), Vorarlberg (+ 9,5 %) und Niederösterreich (+ 8,2 %), für die ebenfalls überdurchschnittliche Bevölkerungszuwächse vorhergesagt werden. Unter dem Bundesschnitt wird laut der ÖROK-Prognose die Bevölkerung im Burgenland (+ 6,0 %), in Oberösterreich (+ 5,7 %), in Salzburg (+ 5,3 %) und in der Steiermark (+ 2,5 %) zunehmen. Kärnten ist das einzige Bundesland, für das bis zum Jahr 2040 ein leichter Bevölkerungsrückgang vorausgeschätzt wird (- 2,3 %). Gemäß der ÖROK-Prognose wird die künftige Bevölkerungsentwicklung in Österreich erhebliche regionale Unterschiede aufweisen: Hohe Bevölkerungsgewinne werden bis zum Jahr 2040 im Wesentlichen nur in den großen Städten und deren Umland erwartet – v.a. im Großraum Wien sowie in den Ballungsräumen Graz, Klagenfurt, Linz, Salzburg, Innsbruck und Bregenz (siehe Abb. 6). Im Gegensatz dazu werden für einige ländliche, periphere Regionen mit schwächerer Wirtschaftsstruktur Bevölkerungsverluste vorausgesagt – v.a. für das

nördliche Waldviertel, die obersteirische Mur-Mürz-Furche sowie für Kärnten abseits des Zentralraums Klagenfurt-Villach (ÖROK 2019: 12 ff.).

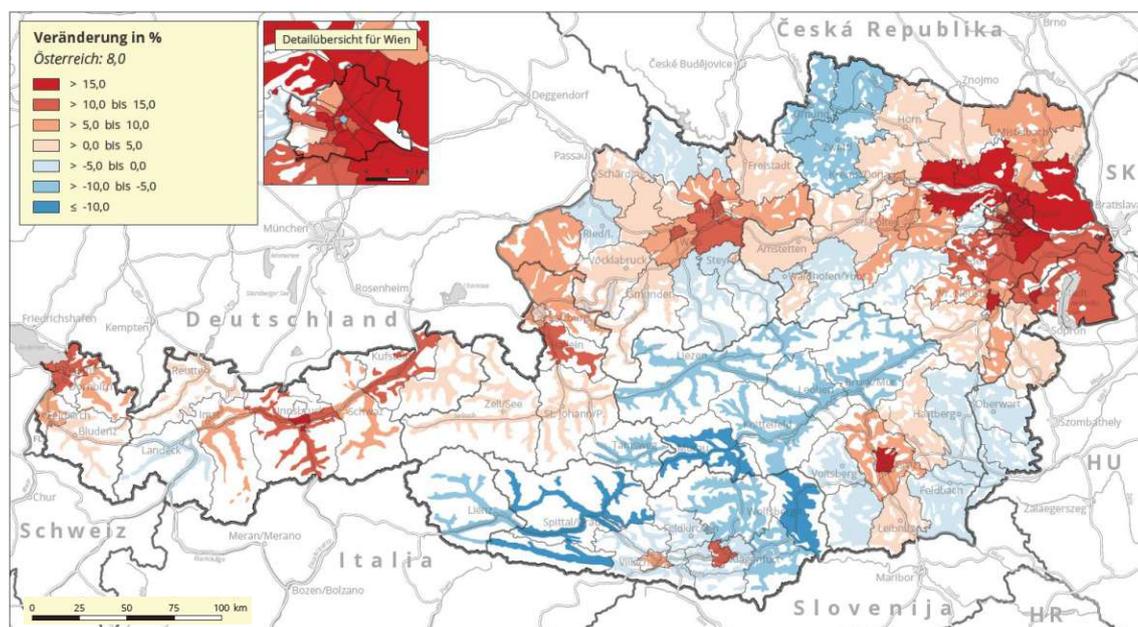


Abb. 6: Bevölkerungsentwicklung [%] nach politischen Bezirken (2018 – 2040)  
(ÖROK 2020c)

- **Mehr Privathaushalte:** Im Jahr 2019 gab es in Österreich insgesamt fast 4,0 Mio. Privathaushalte<sup>8</sup>. In den letzten Jahr(zehnt)en führte die zunehmende Ausdifferenzierung der Lebensstile einerseits zu einer langsam, aber stetig sinkenden durchschnittlichen Haushaltsgröße und andererseits zu einer kontinuierlich steigenden Anzahl an Privathaushalten. Während im Jahr 2010 im Durchschnitt noch 2,28 Personen in einem Haushalt lebten, waren es im Jahr 2019 im Durchschnitt nur noch 2,21 Personen. Je nach Bundesland variiert die durchschnittliche Größe der Privathaushalte leicht – im Jahr 2019 zwischen 2,02 Bewohner:innen in Wien und 2,31 Bewohner:innen in Vorarlberg. Die Anzahl der Privathaushalte in Österreich nahm von 2010 bis 2019 um etwa 330.000 bzw. rund 9 % zu. Demgemäß erhöhte sich die Anzahl der (Hauptwohnsitz-)Wohnungen im gleichen Zeitraum im selben Ausmaß. Der Anteil der Ein-Personen-Haushalte stieg von circa 36 % im Jahr 2010 auf circa 38 % im Jahr 2019 – das entspricht etwa 1,5 Mio. Privathaushalten –, der Anteil der Zwei-Personen-Haushalte von circa 29 % im Jahr 2010 auf circa 30 % im Jahr 2019 (Statistik Austria 2020b). Gemäß der Hauptvariante der „Haushaltsprognose für Österreich 2014 bis 2030“ der ÖROK wird die Anzahl der Privathaushalte in den kommenden Jahren insgesamt weiter steigen – bis 2025 auf 4,08 Mio. (+ 9,4 %) und bis 2030 auf 4,19 Mio. Haushalte (+ 12,4 %). Insbesondere für die Ein- und Zwei-Personen-

<sup>8</sup> Alle Personen mit Hauptwohnsitz in einer Wohnung bilden einen *Privathaushalt*.

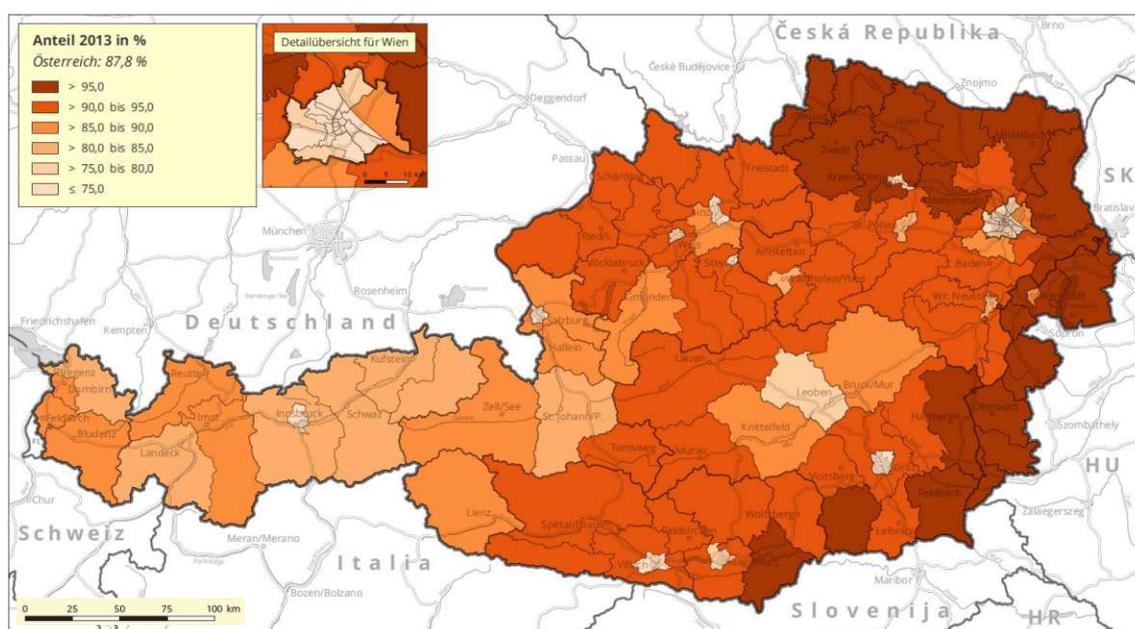
Haushalte wird österreichweit bis zum Jahr 2030 ein überdurchschnittlich starker Anstieg erwartet. Für fast alle Regionen Österreichs wird eine Zunahme der Anzahl der Privathaushalte vorausgesagt, die je nach Region allerdings unterschiedlich hoch ausfallen soll: In jenen Regionen, in denen künftig die Bevölkerung erheblich wachsen wird – in den großen Städten und deren Umland –, wird laut der ÖROK-Prognose auch die Anzahl der Privathaushalte deutlich zunehmen. Sinkende Haushaltszahlen werden dagegen nur für einige wenige periphere Regionen mit hoher Abwanderung prognostiziert. Die im Vergleich zur vorhergesagten Steigerung der Bevölkerungszahl größere Zunahme der Anzahl der Privathaushalte wird zu einem weiteren Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße in Österreich führen – gemäß der ÖROK-Prognose bis 2025 auf 2,18 Personen und bis 2030 auf 2,16 Personen (ÖROK 2020d).

- **Größere Wohnflächen**<sup>28</sup>: Der seit Jahr(zehnt)en steigende Lebensstandard spiegelt sich u.a. in einem Anstieg der durchschnittlichen Wohnungsgröße wider. Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Wohnfläche der (Hauptwohnsitz-)Wohnungen<sup>9</sup> in Österreich 98,8 m<sup>2</sup>, im Jahr 2019 lag sie bereits bei 100,0 m<sup>2</sup>. Je nach Region, Rechtsverhältnis und Bebauungsform variieren die mittleren Werte allerdings stark. Im Jahr 2019 waren die Wohnungen in Wien mit durchschnittlich 73,7 m<sup>2</sup> am kleinsten, jene im Burgenland mit durchschnittlich 124,0 m<sup>2</sup> am größten. Die Wohnungen von Hauseigentümer:innen waren mit durchschnittlich 141,1 m<sup>2</sup> erheblich größer als Eigentumswohnungen (im Durchschnitt 84,7 m<sup>2</sup>) und Mietwohnungen (je nach Art der Hauptmiete im Durchschnitt zwischen 60,7 m<sup>2</sup> und 70,2 m<sup>2</sup>). Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person (= individuelle Wohnflächeninanspruchnahme) belief sich in Österreich im Jahr 2019 auf 45,3 m<sup>2</sup> – Tendenz steigend (Statistik Austria 2020c; Statistik Austria 2020d: 31).
- **Flächenintensive Wohnformen**: In weiten Teilen des Landes dominieren seit Jahr(zehnt)en disperse Siedlungsstrukturen (siehe Unterkapitel 5.2). Im Jahr 2019 gab es in Österreich insgesamt etwa 2,11 Mio. Wohngebäude<sup>10</sup>. Davon waren circa 73 % Einfamilienhäuser und weitere rund 14 % Zweifamilienhäuser, d.h., nur etwa 13 % aller Wohngebäude verfügten über drei oder mehr Wohnungen. Die ländlichen Regionen Ostösterreichs, in denen die Grundstückspreise vergleichsweise niedrig sind, erreichten mit Abstand die höchsten Anteile an Ein- und Zweifamilienhäusern (siehe Abb. 7). Dies lässt darauf schließen, dass in Österreich die Bebauungsdichte in einer Region stark positiv mit den dortigen Grundstückspreisen korreliert. Im Bundesländervergleich war der Anteil der Einfamilienhäuser an den gesamten Wohngebäuden in Tirol mit 57,5 % sowie in Wien mit 58,0 % am niedrigsten und in Niederösterreich mit 82,9 % sowie im

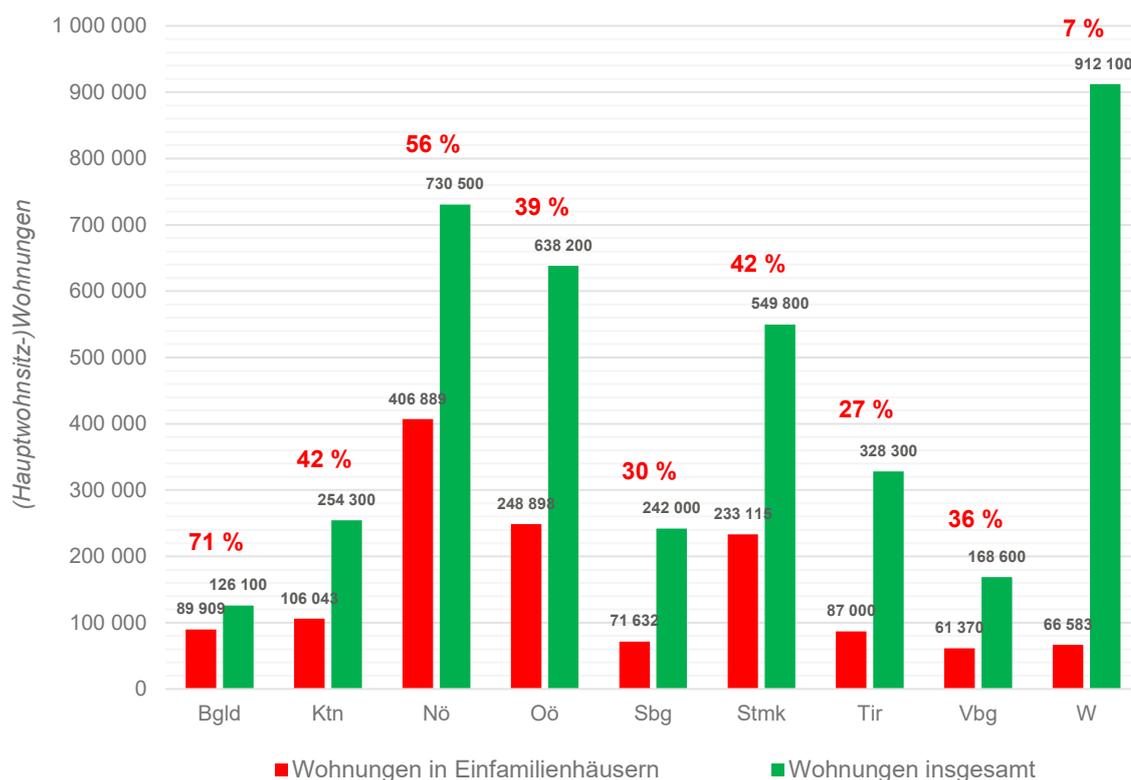
<sup>9</sup> Der Begriff *Wohnung* wird hier sehr breit aufgefasst. So zählt bspw. auch ein Einfamilienhaus als eine Wohnung.

<sup>10</sup> Hat ein Haus mehrere Stiegenhäuser, so wird jedes Stiegenhaus als eigenes Gebäude betrachtet.

Burgenland mit 89,1 % am höchsten (Statistik Austria 2020e). Im Jahr 2019 wohnten rund 41 % der österreichischen Bevölkerung in einem Einfamilienhaus und weitere circa 12 % in einem Zweifamilienhaus (Hauptwohnsitzwohnung). Auch hier zeigten sich deutliche regionale Unterschiede: Während in Wien nur etwa 9 % der Bevölkerung in einem Einfamilienhaus lebten, waren es im Burgenland rund 76 % (Statistik Austria 2019b: 20). Österreichweit befanden sich im Jahr 2019 34,7 % aller (Hauptwohnsitz-)Wohnungen in Einfamilienhäusern und weitere 11,7 % in Zweifamilienhäusern. Die restlichen 53,6 % der (Hauptwohnsitz-)Wohnungen lagen in Wohngebäuden mit drei oder mehr Wohnungen. Der Anteil der (Hauptwohnsitz-)Wohnungen in Einfamilienhäusern variierte je nach Bundesland beträchtlich – von lediglich 7,3 % in Wien bis 71,3 % im Burgenland (siehe Abb. 8) (Statistik Austria 2020d: 28). Das eigene Haus mit Garten ist für viele Menschen immer noch die bevorzugte Wohnform. In einer GfK-Umfrage aus dem Jahr 2013 unter 18- bis 39-jährigen in Österreich wohnhaften Personen gaben etwa 68 % der Befragten an, in einem Einfamilienhaus leben zu wollen. Dementsprechend waren im Jahr 2017 etwa 14.700 bzw. circa 85 % der in Österreich neu errichteten Wohngebäude Ein- und Zweifamilienhäuser. Darin befanden sich aber nur etwa 26 % aller in diesem Jahr fertiggestellten Wohnungen. Überdies wurden im Jahr 2018 bundesweit etwa 17.400 neue Ein- und Zweifamilienhäuser zum Bau zugelassen. Dies entsprach circa 87 % aller in diesem Jahr bewilligten neuen Wohngebäude (Statistik Austria 2019b: 60 ff.). Insbesondere freistehende Einfamilienhäuser weisen allerdings einen überdurchschnittlich hohen Flächenbedarf auf (siehe Abschnitt 4.4.1) und tragen somit wesentlich zum Bodenverbrauch bei.



**Abb. 7: Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser [%] an den gesamten Wohngebäuden nach politischen Bezirken (2013)**  
(ÖROK 2020e)



**Abb. 8: Anteil der (Hauptwohnsitz-)Wohnungen in Einfamilienhäusern [%] an den gesamten (Hauptwohnsitz-)Wohnungen nach Bundesländern (2019)**

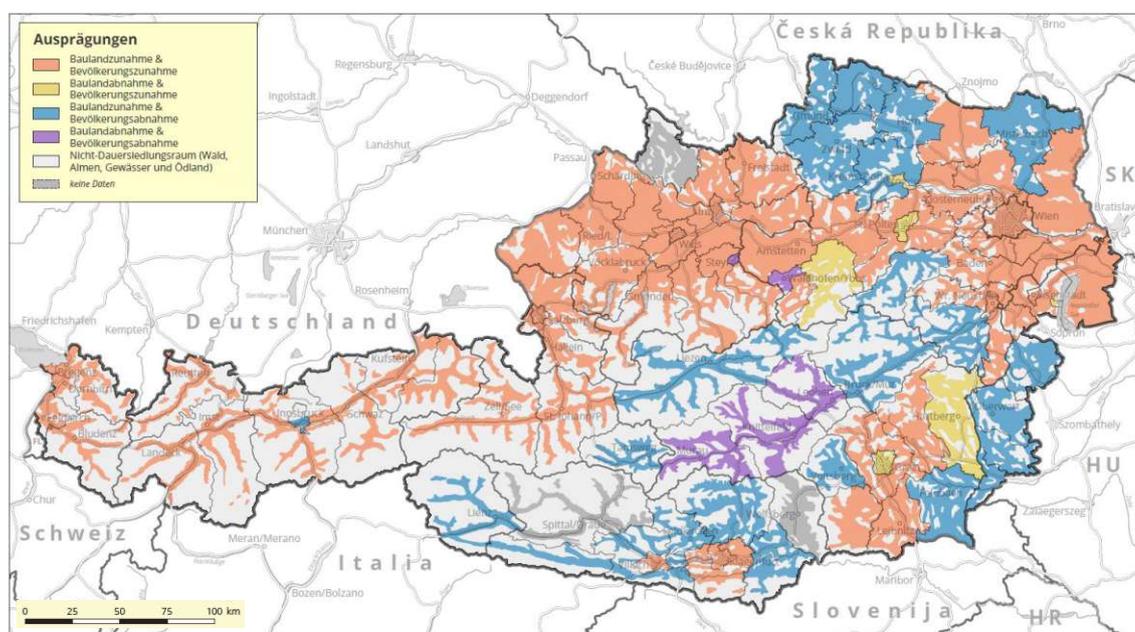
(Eigene Darstellung nach Statistik Austria 2020d: 28)

- **Autoaffine Siedlungsstrukturen:** Die in weiten Teilen Österreichs vorherrschenden dispersen Siedlungsstrukturen benötigen eine umfangreiche Infrastruktur für den fließenden und den ruhenden Verkehr: Bisher wurden in Österreich etwa 2.075 km<sup>2</sup> Fläche – das sind rund 2,5 % des Bundesgebiets – für Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Mehr als die Hälfte davon ist versiegelt (Umweltbundesamt 2020a). Die Gesamtlänge des österreichischen Straßennetzes beträgt etwa 140.000 km bzw. circa 16 m pro Einwohner:in. Damit verfügt Österreich über eines der dichtesten Straßennetze Europas (Hagelversicherung 2020). Wegen der größeren Distanzen zwischen Wohn-, Arbeits-, Einkaufsort etc. sowie aufgrund des häufig unattraktiven ÖV-Angebots sind die Bewohner:innen zersiedelter Gebiete zur Fortbewegung oft auf den MIV angewiesen. Dieser begünstigt wiederum eine weitere Zersiedelung. Die zunehmende Zersiedelung und die steigende Pkw-Verfügbarkeit bzw. der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bilden demnach einen „selbstverstärkenden Ursache-Wirkungs-Kreislauf“ (Lexner 2004: 41).
- **Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzflächen:** Seit den 1950er Jahren ist die Landwirtschaft in Österreich durch eine zunehmende Intensivierung und Rationalisierung geprägt. Infolge des abnehmenden Flächenbedarfs wurde in den vergangenen 50 Jahren die Bewirtschaftung von rund einem Viertel der damaligen landwirtschaftlichen Nutzfläche aufgegeben (BMLFUW 2015: 34). Ehemals

landwirtschaftlich genutzte Flächen – insbesondere solche in Tallagen im Umfeld von Siedlungen – werden, sofern sie nicht der Neu- oder Wiederbewaldung unterliegen, häufig einer Baulandnutzung zugeführt. Im langjährigen Durchschnitt wird in Österreich rund ein Drittel der aufgelassenen Agrarflächen verbaut, etwa ein Drittel wird zu Wald und circa ein Drittel zu Brachland (Lexer 2004: 40).

- **Versagen der örtlichen Raumplanung:** In den letzten Jahr(zehnt)en wurde in vielen österreichischen Gemeinden deutlich mehr Grünland in Bauland umgewidmet als nötig. Dafür waren v.a. folgende Gründe maßgeblich: Der (Standort-)Wettbewerb zwischen den Gemeinden, die für die Festlegung der Flächenwidmung zuständig sind, um Einwohner:innen und Betriebe – und damit zusammenhängend um (Steuer-)Einnahmen – erzeugt einen gewissen Widmungsdruck. Insbesondere in kleinen Gemeinden entsteht auch durch die Nähe der Politiker:innen zu den Bürger:innen ein entsprechender Widmungsdruck: Da die politisch Verantwortlichen wiedergewählt werden wollen, erfüllen sie immer wieder individuelle Widmungswünsche, die einer gesamthaft sinnvollen räumlichen Entwicklung entgegenstehen, anstatt diese abzulehnen. Schließlich verursacht oft eine mangelnde Baulandmobilität („Baulandhortung“) einen gewissen Widmungsdruck, sodass es – trotz teils beträchtlicher Baulandüberhänge – regelmäßig zu Neuwidmungen von Bauland kommt („Baulandparadoxon“) (Lanegger & Fröhlich 2014: 11). In Bezug auf Fehlentwicklungen in der örtlichen Raumplanung sind jedoch auch die Ämter der Landesregierungen in die Pflicht zu nehmen, die bei der Flächenwidmung als Aufsichtsbehörden fungieren. Zumindest in der Vergangenheit genehmigten sie Änderungen in Flächenwidmungsplänen häufig sehr großzügig. Im Jahr 2019 betrug die in Österreich als Bauland gewidmete Fläche insgesamt etwa 3.200 km<sup>2</sup>. Dies entsprach circa 4 % der Gesamtfläche Österreichs bzw. rund 10 % des österreichischen Dauersiedlungsraums. Je Einwohner:in standen im Jahr 2019 im Durchschnitt etwa 362 m<sup>2</sup> gewidmetes Bauland (alle Baulandkategorien inkludiert) zur Verfügung. Im Bundesländervergleich wies Wien mit circa 80 m<sup>2</sup> gewidmetem Bauland pro Einwohner:in den niedrigsten Wert auf, während Niederösterreich mit rund 540 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in und das Burgenland mit etwa 770 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in die höchsten Werte erzielten. Von 2017 bis 2019 wurden österreichweit rund 2300 ha Fläche als Bauland neu gewidmet, wobei die größten absoluten Zuwächse in Oberösterreich und in Niederösterreich zu verzeichnen waren. Wird die Veränderung des gewidmeten Baulands in Österreich zwischen 2017 und 2019 mit der Bevölkerungsentwicklung in diesem Zeitraum in Relation gesetzt, so sank die Pro-Kopf-Baulandfläche im Durchschnitt um 1,1 m<sup>2</sup> bzw. 0,3 %. Auf Bundesländerebene betrachtet kam es allerdings lediglich in Vorarlberg, Tirol, Niederösterreich, Wien sowie in der Steiermark zu einer Verringerung des gewidmeten Baulands pro Kopf. In Teilen der Obersteiermark

ging ein Rückgang der Bevölkerung mit einer Reduktion des gewidmeten Baulands einher (siehe Abb. 9). Im Gegensatz dazu wurde in einigen inneralpinen Regionen Niederösterreichs, der Steiermark und Kärntens, im Wald- und im Weinviertel sowie im Südburgenland neues Bauland ausgewiesen, obwohl die Bevölkerung abnahm. In den sonstigen Regionen Österreichs erfolgte großteils eine Ausweitung des gewidmeten Baulands bei gleichzeitiger Bevölkerungszunahme (ÖROK 2020f).



**Abb. 9: Veränderung des gewidmeten Baulands und der Bevölkerungszahl nach politischen Bezirken (2017 – 2019)**  
(ÖROK 2020f)

Das gewidmete Bauland ist nicht mit dem tatsächlich bebauten Bauland gleichzusetzen: Im Jahr 2017 waren in Österreich circa 77 % der als Bauland gewidmeten Flächen bebaut und rund 23 % unbebaut (siehe Abb. 11). Auf jede:n Einwohner:in entfielen im Durchschnitt etwa 267 m<sup>2</sup> gewidmetes und bebautes Bauland (alle Baulandkategorien inkludiert) (siehe Abb. 10). Den niedrigsten Bundesländerwert erreichte Wien mit circa 73 m<sup>2</sup> gewidmetem und bebautem Bauland pro Einwohner:in, den höchsten Wert das Burgenland mit rund 493 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in. Aus Abb. 10 ist überdies ersichtlich, dass der Pro-Kopf-Verbrauch an Bauland in ländlichen, peripheren (Grenz-)Regionen – u.a. im Norden Niederösterreichs, im Südburgenland sowie in Südkärnten – am höchsten ist. In diesen Regionen liegen die Grundstückspreise auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, d.h., in Österreich korreliert der Pro-Kopf-Verbrauch an Bauland in einer Region stark negativ mit den dortigen Grundstückspreisen. Gleichzeitig bestehen insbesondere in diesen Regionen hohe Anteile an gewidmetem, aber unbebautem Bauland („Baulandreserven“) (siehe Abb. 11). Im Jahr 2019 war in Österreich im Durchschnitt fast ein Viertel der gewidmeten Baulandflächen nicht bebaut. Das Ausmaß variierte jedoch

je nach Bundesland und reichte von circa 7 % unbebautem, gewidmetem Bauland in Wien bis rund 35 % im Burgenland. In den vergangenen Jahren konnten die Baulandreserven in allen Bundesländern leicht verringert werden. Dass es in Österreich trotz teils beträchtlicher Baulandüberhänge regelmäßig zu Umwidmungen von Grünland in Bauland kommt, liegt u.a. daran, dass die vorhandenen Baulandreserven – oft in zentralen Lagen – vielfach nicht verfügbar sind (siehe Abschnitt 3.2.2) (ÖROK 2020g).

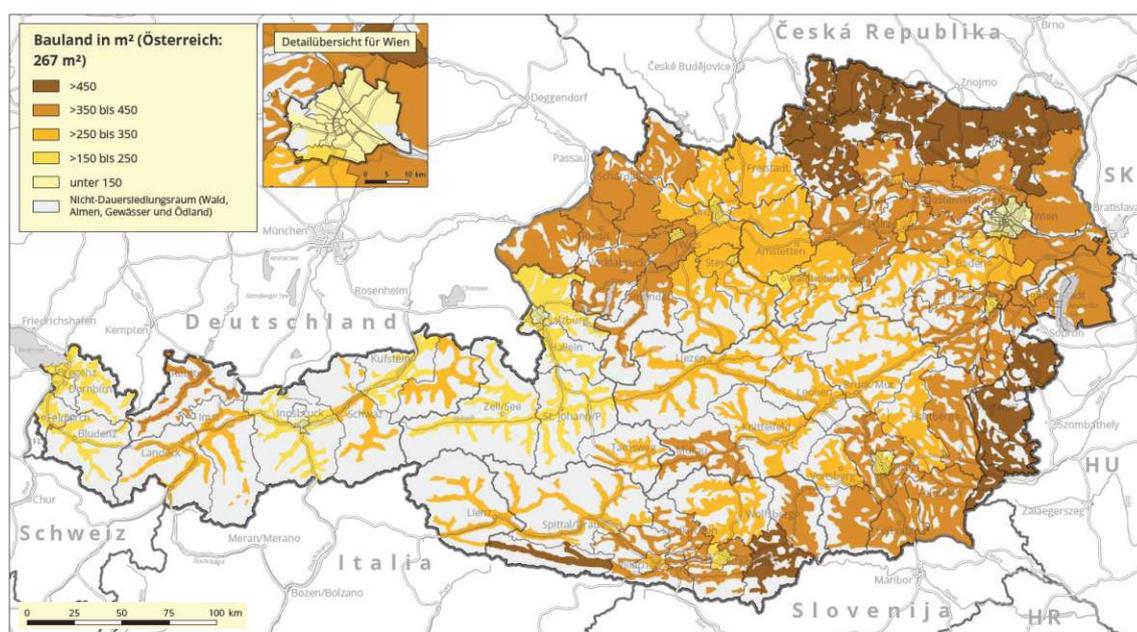


Abb. 10: Bebautes, gewidmetes Bauland [m<sup>2</sup>] je Einwohner:in nach politischen Bezirken (2017)  
(ÖROK 2020g)

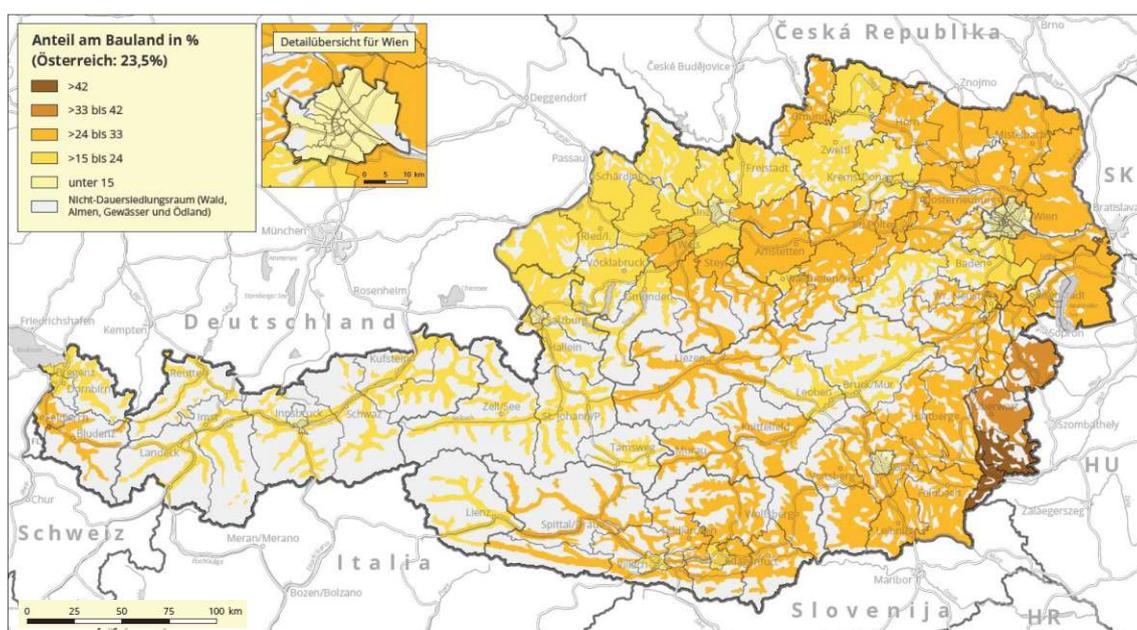


Abb. 11: Anteil des nicht bebauten, gewidmeten Baulands [%] am gesamten gewidmeten Bauland  
nach politischen Bezirken (2017)  
(ÖROK 2020g)

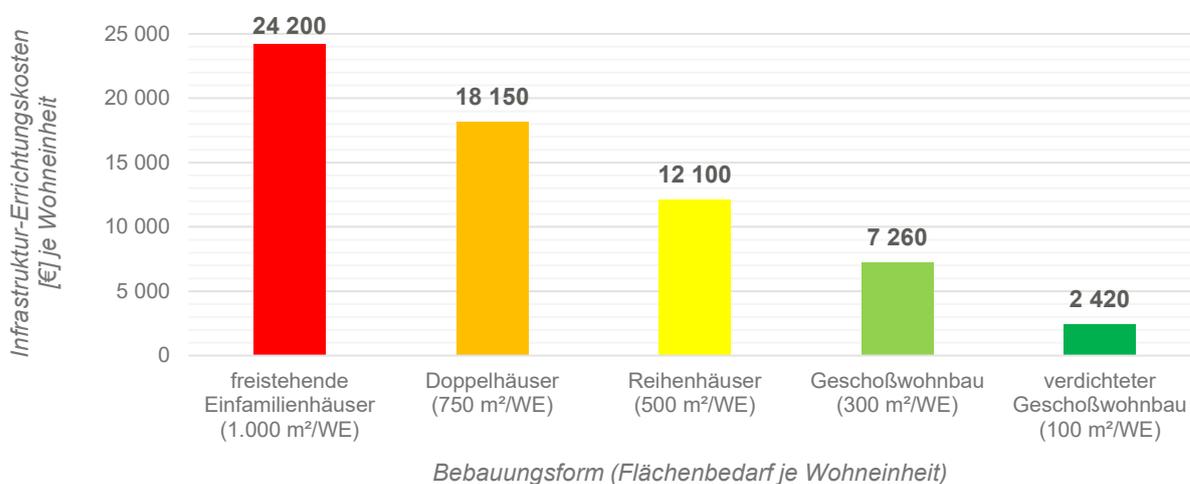
### 2.4.2 Ökologische Folgen

Die für den Menschen überlebenswichtigen Bodenfunktionen (siehe Unterkapitel 2.1) – mit Ausnahme der Trägerfunktion – gehen durch den Bodenverbrauch zum Teil und durch die Bodenversiegelung zur Gänze verloren, d.h., die vielfältigen Bodenfunktionen werden dadurch im Wesentlichen auf die monofunktionale Nutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke reduziert. Die Entsiegelung von Boden ist ein kostspieliger und zeitaufwendiger Prozess. Zudem bleiben dabei häufig Reste von Fremdstoffen – etwa Betonbrocken oder Kunststoffsplitter – im Boden zurück. Nach einer Bodenentsiegelung bildet sich erst mit der Zeit eine neue Bodenfauna und -flora, sodass die natürliche Bodenfruchtbarkeit zunächst beeinträchtigt ist. Oft lässt sich die ursprüngliche Bodenfruchtbarkeit innerhalb menschlicher Zeitmaßstäbe gar nicht mehr wiederherstellen (Umweltbundesamt 2020d). Der Bodenverbrauch, genauer gesagt die Bodenversiegelung, ist demnach ein nahezu irreversibler Prozess und zählt folglich zu den großen umweltpolitischen Herausforderungen. Im Detail haben der Bodenverbrauch und die Bodenversiegelung insbesondere nachstehende nachteilige ökologische Auswirkungen (Umweltbundesamt 2020a; Umweltbundesamt 2020d):

- **Verlust der biologischen Vielfalt:** Durch die Flächeninanspruchnahme kommt es zu einer Zerschneidung bzw. Verinselung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen. Die daraus resultierenden schlechteren Lebensbedingungen können zur Abwanderung oder sogar zum Aussterben von Tier- und Pflanzenarten führen. Die Bodenversiegelung zerstört die Bodenfauna und -flora, die für den Erhalt und die Neubildung von fruchtbaren Böden unerlässlich sind. All das trägt zu einem Verlust an biologischer Vielfalt bei.
- **Verlust des Kohlenstoff- und Wasserspeichervermögens:** Durch die Versiegelung verliert der Boden seine Fähigkeit, Kohlenstoff zu speichern. Demzufolge geht eine zunehmende Bodenversiegelung mit einer Beschleunigung der Klimaerwärmung einher. Ein versiegelter Boden kann überdies kein Niederschlagswasser aufnehmen, d.h., durch die Bodenversiegelung gehen Retentionsflächen verloren. Infolgedessen steigt bei Starkregenereignissen, die aufgrund der Klimaerwärmung in Zukunft vermehrt auftreten werden, das Hochwasserrisiko. Das Unterbinden des Versickerns von Regenwasser verhindert zudem die Filterung von Schadstoffen sowie die Grundwasserneubildung.
- **Verlust der Kühlungsfunktion:** Wenn eine Fläche versiegelt ist, kann das im Boden gespeicherte Wasser nicht über die Pflanzen verdunsten und somit nicht zur Abkühlung der Luft beitragen. Besonders in Siedlungsräumen mit einem hohen Versiegelungsgrad hat dies einen spürbaren Anstieg der lokalen Temperaturen zur Folge.
- **Verlust landwirtschaftlicher Produktionsflächen:** Die Flächeninanspruchnahme entzieht häufig der Landwirtschaft fruchtbare Böden, die zuvor der Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln sowie von nachwachsenden Rohstoffen dienten.

### 2.4.3 Ökonomische Folgen

In weiten Teilen Österreichs ist die (zu) hohe Flächeninanspruchnahme mit einer dezentralen, flächenintensiven Siedlungsentwicklung („Zersiedelung“; siehe Unterkapitel 3.1) verbunden, die für die öffentliche Hand erhebliche negative ökonomische Konsequenzen hat. Mit abnehmender Wohnungsdichte, d.h. mit einer sinkenden Anzahl an Wohneinheiten je Flächeneinheit, und mit zunehmender Entfernung zwischen den Gebäuden, d.h. mit steigenden Straßen- und Leitungslängen, steigen nämlich die Kosten für die Errichtung, den Betrieb und die Instandhaltung der erforderlichen technischen Infrastruktur (Straßenerschließung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Stromversorgung, Straßenbeleuchtung etc.) überproportional stark an. Insbesondere für die Gemeinden, die einen wesentlichen Teil dieser Kosten tragen, stellt dies oft eine große finanzielle Belastung dar. Die betroffenen Grundstückseigentümer:innen müssen hingegen in der Regel – lageunabhängig – nur für einen kleinen Teil der Gesamtkosten selbst aufkommen, weshalb ihnen häufig ein entsprechendes Kosten- und Problembewusstsein fehlt (Lexer 2004: 36). Laut einer Studie des ÖIR betragen die Kosten für die (Neu-)Errichtung der technischen Infrastruktur für ein freistehendes Einfamilienhaus auf einem 1.000-m<sup>2</sup>-Grundstück im Durchschnitt rund 24.200 €, während bei einem Doppelhaus je Wohneinheit durchschnittlich nur etwa drei Viertel und bei einem Reihenhause je Wohneinheit im Durchschnitt lediglich circa die Hälfte dieser Kosten anfallen (siehe Abb. 12). Ein verdichteter Geschosswohnbau verursacht pro Wohneinheit gar nur rund ein Zehntel der Infrastruktur-Errichtungskosten für ein freistehendes Einfamilienhaus. Die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung der technischen Infrastruktur verhalten sich analog: Disperse Siedlungsstrukturen bringen deutlich höhere Betriebs- und Erhaltungskosten pro Wohneinheit mit sich als kompakte. Darüber hinaus fallen bei der (zukünftigen) Erneuerung der technischen Infrastruktur überdurchschnittlich hohe Kosten („Reinvestitionskosten“) an (Dallhammer 2014: 24 ff.).



**Abb. 12: Errichtungskosten für die technische Infrastruktur [€] je Wohneinheit nach Bauformen**  
(Eigene Darstellung nach Dallhammer 2014: 27)

Ein qualitativ hochwertiges ÖV-Angebot ist in Gebieten mit einer geringen baulichen Dichte meist nicht finanzierbar. Die Bereitstellung mobiler sozialer Infrastruktur – z.B. Hauskrankenpflege, Essen auf Rädern, Kindergarten- und Schulbus – verursacht für die öffentliche Hand in Streusiedlungen aufgrund der längeren zurückzulegenden Wege um bis zu 20-fach höhere Kosten als in geschlossenen Siedlungen (Dallhammer & Neugebauer 2017: 8). Ein hoher Flächenverbrauch bzw. die Zersiedelung ist demnach mit einer geringen Kosteneffizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes verbunden (Lanegger & Fröhlich 2014: 12).

Negative ökonomische Effekte ergeben sich ferner durch die direkten und indirekten Umweltfolgekosten des Bodenverbrauchs, die schwer monetarisierbar sind und derzeit großteils externalisiert werden. Dazu zählen insbesondere die Kosten der Auswirkungen der höheren CO<sub>2</sub>- und sonstigen Schadstoffemissionen, die aus dem gesteigerten Energieverbrauch für Heizung, Kühlung und Beleuchtung der Gebäude sowie für den Antrieb von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor resultieren, und der höheren Lärmemissionen, die ein Ergebnis des gesteigerten Straßenverkehrsaufkommens sind. Dies kommt einer versteckten Subventionierung des Flächenverbrauchs gleich (Lexer 2004: 36).

Für das Individuum wirkt sich der Bodenverbrauch aus ökonomischer Sicht insofern nachteilig aus, als dass die Grundstückspreise mit zunehmender Knappheit der Ressource Boden ansteigen. In Österreich zeigt sich dies derzeit sowohl in den Ballungsräumen als auch in einigen sonstigen Regionen, deren Dauersiedlungsraum (sehr) begrenzt ist.

## 2.5 Zwischenfazit

Der Boden erfüllt mehrere Funktionen, die für den Menschen überlebenswichtig sind, darunter die Produktionsfunktion, die Filter- und Pufferfunktion sowie die Regelungsfunktion in Stoffkreisläufen. Demzufolge besteht ein maßgebliches öffentliches Interesse daran, Boden in ausreichender Qualität und Quantität zu erhalten. Ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden ist u.a. in allen neun Raumordnungsgesetzen sowie in diversen politischen Strategiepapieren als Zielsetzung enthalten. In Letzteren wird mehrfach eine Reduktion des Flächenverbrauchs in Österreich auf maximal 2,5 ha pro Tag bzw. 9 km<sup>2</sup> pro Jahr gefordert. Dieser Zielwert wurde bislang allerdings deutlich verfehlt. Im Gegenteil, im Jahr 2019 war in Österreich nach mehreren rückläufigen Jahren erstmals wieder ein leichter Anstieg beim Bodenverbrauch zu verzeichnen, auf durchschnittlich etwa 12 ha pro Tag bzw. rund 44 km<sup>2</sup> pro Jahr. Dies entspricht fast dem Fünffachen des definierten Zielwerts und ist somit eindeutig zu hoch. Insbesondere für Bauflächen wurde im Jahr 2019 mit durchschnittlich 7,2 ha pro Tag wesentlich mehr Fläche in Anspruch genommen als in den Jahren zuvor. Insgesamt wurden in Österreich bisher etwa 5.730 km<sup>2</sup> Fläche – dies entspricht rund 7 % des Bundesgebiets bzw.

circa 18 % des österreichischen Dauersiedlungsraums – verbraucht, und zwar zu etwa 57 % für Siedlungszwecke, zu rund 36 % für Verkehrszwecke und zu circa 7 % für sonstige Zwecke. Durch die Flächeninanspruchnahme gehen in erster Linie (hochwertige) landwirtschaftlich genutzte Böden in Gunstlagen verloren. Im Durchschnitt sind in Österreich etwa 41 % aller verbrauchten Flächen versiegelt, d.h. mit einer wasserundurchlässigen Schicht abgedeckt. Ursachen des (zu) hohen Bodenverbrauchs in Österreich in den vergangenen Jahr(zehnt)en waren u.a. ein starkes Bevölkerungswachstum, eine zunehmende Anzahl an Privathaushalten, ein anhaltender Trend zu flächenintensiven Wohnformen, eine steigende durchschnittliche Wohnungsgröße, autoaffine Siedlungsstrukturen sowie ein Versagen der örtlichen Raumplanung. Das freistehende Einfamilienhaus, das in seiner herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form erheblich zum Flächenverbrauch beiträgt, ist für viele Menschen immer noch die bevorzugte Wohnform. Dies spiegelt sich u.a. darin wider, dass etwa 73 % aller Wohngebäude in Österreich Einfamilienhäuser sind, in denen insgesamt rund 41 % der österreichischen Bevölkerung wohnen. In den Einfamilienhäusern befinden sich jedoch lediglich circa 35 % aller (Hauptwohnsitz-)Wohnungen Österreichs.

Der rasant fortschreitende Bodenverbrauch und ganz besonders die Bodenversiegelung stellen für die Menschen in Österreich mittel- bis langfristig eine existenzielle Bedrohung dar. Durch die Versiegelung verliert der Boden nämlich sämtliche Funktionen mit Ausnahme der Trägerfunktion. Gleichzeitig handelt es sich beim Boden um eine endliche und nur schwer wiederherstellbare Ressource. Auf die öffentliche Hand wirkt sich der (zu) hohe Flächenverbrauch bzw. die häufig damit verbundene Zersiedelung ebenfalls negativ aus, weil sie den Großteil der – bei dispersen Siedlungsstrukturen überdurchschnittlich hohen – Kosten für die technische und soziale Infrastruktur trägt. Die betroffenen Grundeigentümer:innen kommen dagegen in der Regel – lageunabhängig – nur für einen kleinen Teil der anfallenden Gesamtkosten selbst auf, weshalb ihnen oft ein entsprechendes Kosten- und Problembewusstsein fehlt. Damit der Boden seine vielfältigen Funktionen auch in Zukunft noch in ausreichendem Maße erfüllen kann und um kommenden Generationen Entwicklungsoptionen und Handlungsspielräume offenzuhalten, gilt es, dem negativen Trend beim Bodenverbrauch gegenzusteuern und die Flächeninanspruchnahme dauerhaft auf ein vertretbares Maß zu reduzieren. Hierfür stehen der Raumordnung in Österreich zahlreiche Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung, die mehr oder weniger erfolgreich angewendet werden. Im nächsten Kapitel wird auf diese näher eingegangen. In Anbetracht der Tatsache, dass in den nächsten Jahr(zehnt)en aufgrund der weiterhin steigenden Anzahl an Privathaushalten und einer stagnierenden oder leicht zunehmenden durchschnittlichen Wohnungsgröße – v.a. in den stark wachsenden Ballungsräumen – viel neuer Wohnraum geschaffen werden muss, zählt die Reduktion des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung sicherlich zu den größten umweltpolitischen Herausforderungen Österreichs.



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

## 3 Instrumente und Maßnahmen zum Flächensparen

Das vorliegende Kapitel setzt sich mit den bestehenden raumplanerischen Instrumenten und Maßnahmen zur Reduktion des Bodenverbrauchs und deren Wirksamkeit auseinander.

In *Unterkapitel 3.1* werden verschiedene Definitionen des Begriffs „Zersiedelung“ aus Literatur und Judikatur vorgestellt und diskutiert.

Das *Unterkapitel 3.2* gibt einen Überblick über bedeutsame Instrumente und Maßnahmen der überörtlichen und der örtlichen Raumplanung und erläutert, inwiefern diese zur Erreichung des Ziels der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens beitragen können.

In *Unterkapitel 3.3* wird die mangelnde Wirksamkeit des geltenden Planungsinstrumentariums hinsichtlich der angestrebten Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich thematisiert.

Das *Unterkapitel 3.4* fasst die wesentlichen Inhalte und Erkenntnisse zusammen.

### 3.1 Zum Begriff der Zersiedelung

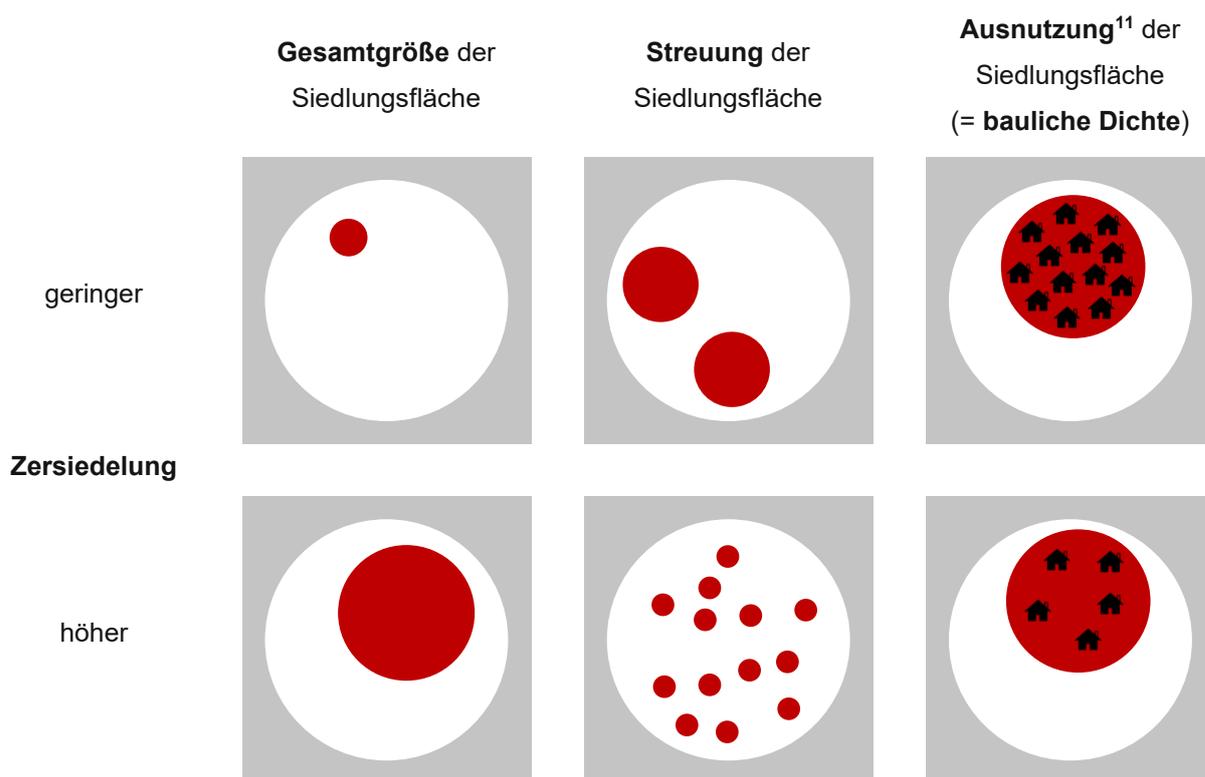
Wie bereits in Abschnitt 2.2.2 dargelegt wurde, enthält jedes der neun Raumordnungsgesetze der Bundesländer spezifische Grundsätze und Ziele, die einen haushälterischen Umgang mit Grund und Boden bzw. eine Vermeidung von Zersiedelung fordern. Das raumplanerische Handeln hat sich an diesen gesetzlich festgelegten Grundsätzen und Zielen zu orientieren. Folglich zählt die „Zersiedelungsabwehr“ – und damit das Flächensparen – zu den wichtigsten Aufgaben der Raumordnung in Österreich (Kanonier 2009: 113).

In der Literatur existiert eine Vielzahl an Definitionen für den Begriff „Zersiedelung“. Die meisten dieser Definitionen sind eher allgemein gehalten. Laut Emrich (2013) bspw. sind insbesondere folgende Auswüchse in der Siedlungsentwicklung als Zersiedelung anzusehen:

- Das Ausufern von Siedlungsgebieten in die freie Landschaft, während gleichzeitig in den Siedlungskernen erhebliche Flächen an gewidmetem Bauland unbebaut bleiben.
- Das Entstehen von Siedlungssplittern in der freien Landschaft durch Gebäude in Einzellage oder durch Kleingruppen von Gebäuden weit abseits von Siedlungskernen.
- Das Bebauen von Siedlungsgebieten mit (Wohn-)Gebäuden, die eine (sehr) geringe bauliche Dichte aufweisen, typischerweise mit freistehenden Einfamilienhäusern.

Ähnlich definieren auch Schwick und Jaeger (2018: 27) den Begriff der Zersiedelung. Ihrer Definition zufolge ist Zersiedelung ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist und im Wesentlichen von drei Komponenten bestimmt wird: erstens von der Gesamtgröße der Siedlungsfläche, zweitens von der Streuung („Dispersion“) der Siedlungsfläche – d.h. von der räumlichen Anordnung der Siedlungsfläche im Bezugsraum – und drittens von der

baulichen Ausnutzung<sup>11</sup> der Siedlungsfläche (siehe Abb. 13). Eine Landschaft ist demnach umso stärker zersiedelt, je größer und je weiter gestreut die Siedlungsfläche ist und je geringer die Siedlungsfläche baulich genutzt wird. Sowohl die Gesamtgröße und die Streuung der Siedlungsfläche als auch ihre bauliche Ausnutzung sind messbare Kriterien. Daher eignet sich diese Begriffsdefinition auch zur Quantifizierung von Zersiedelung. Schwick und Jaeger (2018: 29 ff.) entwickelten hierzu eine eigene Messmethode („Methode der gewichteten Zersiedelung“). Unberücksichtigt bleiben bei dieser Definition von Zersiedelung allerdings qualitative Aspekte, wie etwa die Ästhetik von Gebäuden, Siedlungen und der Landschaft.



**Abb. 13: Zersiedelung als Kombination von Größe, Streuung und Ausnutzung der Siedlungsfläche<sup>12</sup>**

(Eigene Darstellung nach Schwick & Jaeger 2018: 28)

Zersiedelung ist – wie sämtliche Definitionen dieses Begriffs zeigen – grundsätzlich negativ konnotiert. Auch der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) vertritt in seiner Judikatur seit dem Jahr 1974 die Auffassung, dass Zersiedelung „eine Negativform menschlicher Siedlung“ darstellt und „einer harmonischen Bauentwicklung entgegen[steht]“, er fügt jedoch einschränkend hinzu „soweit sie nicht aus funktionellen Gründen vorgegeben ist“ (VwGH 5.4.1974, 1014/73).

<sup>11</sup> Schwick und Jaeger (2018: 27) ziehen zur Bestimmung der Ausnutzung der Siedlungsfläche eigentlich die Wohndichte [EW/ha] und die Arbeitsplatzdichte [Arbeitsplätze/ha] heran. Diese beiden Formen von Dichte lassen sich allerdings raumplanerisch nicht festlegen. Es erscheint daher zweckmäßig, hierfür stattdessen die Wohnungsdichte [WE/ha] und die Geschoßflächendichte (GFD) – beides Maße der baulichen Dichte (siehe Abschnitt 4.3.1) – zu verwenden und damit auf die bauliche Ausnutzung der Siedlungsfläche abzustellen.

<sup>12</sup> Die weißen Kreise symbolisieren die Landschaft bzw. den Bezugsraum, die roten Kreise die Siedlungsfläche.

In seiner spärlichen Judikatur zum Begriff der Zersiedelung stellt der VwGH insbesondere auf zwei Aspekte ab, die seiner Ansicht nach Zersiedelung ausmachen: die Rand- bzw. isolierte Lage sowie die fehlende funktionale Notwendigkeit (von Baulichkeiten, Anm.). Der Aspekt der Rand- bzw. isolierten Lage kommt v.a. in der älteren Judikatur zum Ausdruck, in welcher der VwGH Zersiedelung als *„einerseits das Ausufern städtischer Bebauung in den vorstädtischen und agrarischen Raum hinein, andererseits das unregelmäßige Wachstum sporadischer Siedlungsansätze überhaupt, und zwar auch in Agrargebieten“* (VwGH 5.4.1974, 1014/73; 26.9.1983, 83/10/0199) definiert. In der jüngeren Judikatur, in welcher der VwGH unter Zersiedelung *„eine ohne funktionales Erfordernis oder ohne ortsplanerische Konzeption vorgenommene Bebauung außerhalb geschlossener Siedlungen“* (VwGH 16.12.2002, 99/10/0014; 2.10.2007, 2006/10/0147) versteht, liegt der Fokus dagegen auf dem Aspekt der fehlenden funktionalen Notwendigkeit. Dies bedeutet, dass laut VwGH nicht alle Baumaßnahmen, die eine Vergrößerung des bestehenden Siedlungsgebiets oder einzelne Bauten im Grünland zur Folge haben, negativ zu bewerten sind. Für die Beurteilung, ob durch ein Bauwerk, das das Merkmal der *„Bebauung außerhalb geschlossener Siedlungen“* erfüllt, eine Zersiedelung eingeleitet oder fortgesetzt wird, ist vielmehr entscheidend, *„ob das Bauwerk einem funktionalen Erfordernis dient, das heißt, ob es für die Bewirtschaftung bestimmter Flächen erforderlich ist“* (ebd.). Dabei kommt es nicht auf subjektive, in der Person des Bewirtschaftenden gelegene Umstände an, sondern darauf, ob eine Bewirtschaftung dieser Flächen ohne die Baulichkeit bei objektiver Betrachtung unmöglich wäre.

Eine weitere juristische Definition des Begriffs *„Zersiedelung“*, die aus dem Wortsinn und dem Systemzusammenhang abgeleitet und für ganz Österreich anwendbar ist, liefert Steinlechner (2008: 22): *„Zersiedelung im juristischen Sinn ist die Nutzbarmachung bzw. Wohnbarmachung eines Raumes durch eine Bebauung, die Ziele, Pläne, Konzepte und Funktionen der Raumentwicklung, die für diesen Raum Gültigkeit haben, nicht berücksichtigt.“*

### 3.2 Raumplanerische Instrumente und Maßnahmen zur Zersiedelungsabwehr

Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung – und damit auch des Flächenverbrauchs – steht der Raumordnung in Österreich auf den verschiedenen Planungsebenen (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene) ein breites Spektrum an Instrumenten und Maßnahmen zur Verfügung. Die unterschiedlichen Planungsinstrumente lassen sich hinsichtlich ihrer Rechtswirkung in formelle und informelle Instrumente einteilen. Formelle Planungsinstrumente werden meist als Verordnung erlassen. Ihre Inhalte sind somit – zumindest für die Gebietskörperschaften – rechtlich verbindlich. Sie können eine ordnungspolitische oder eine entwicklungsstrategische Ausrichtung aufweisen. Zu den formellen Planungsinstrumenten zählen insbesondere die klassischen hoheitlichen Pläne und Programme, wie etwa der Flächenwidmungsplan.

Informelle Planungsinstrumente haben dagegen lediglich einen empfehlenden Charakter, d.h., ihre Inhalte sind rechtlich unverbindlich. Sie sind flexibler einsetzbar als formelle Instrumente. Zu den informellen Planungsinstrumenten gehören u.a. Konzepte, Leitbilder, Masterpläne und Strategien (Kanonier & Schindelegger 2018a: 76). Wie die Planungspraxis zeigt, entfalten die „weichen“ informellen Instrumente häufig nur dann eine nachhaltige Wirkung, wenn sie sinnvoll kombiniert mit „harten“ formellen Instrumenten angewendet werden (Diller 2018: 1030).

In den Bundesländern (ausgenommen Wien) wird zwischen der überörtlichen Raumplanung, die das gesamte Bundesland oder Teile davon (Regionen) betrifft, und der örtlichen Raumplanung, die sich auf die einzelnen Gemeinden bezieht, differenziert (siehe Abb. 14). Erstere wird in der Regel von der Landesregierung vollzogen, Letztere vom Gemeinderat<sup>13</sup>. Die örtliche Raumplanung ist der überörtlichen Raumplanung nachgeordnet, d.h., Festlegungen der Landesplanung sind für die Gemeindeplanung grundsätzlich bindend (Lienbacher 2018: 509). Sowohl die überörtliche als auch die örtliche Raumplanung verfügt über mehrere formelle und informelle Planungsinstrumente, die großteils in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer verankert sind und je nach Bundesland z.T. unterschiedlich bezeichnet werden. Üblicherweise enthalten diese Instrumente insbesondere angestrebte raumplanerische Ziele sowie textlich oder planlich festgesetzte Maßnahmen, die zur Zielerreichung nötig sind (Kleewein 2014: 91).

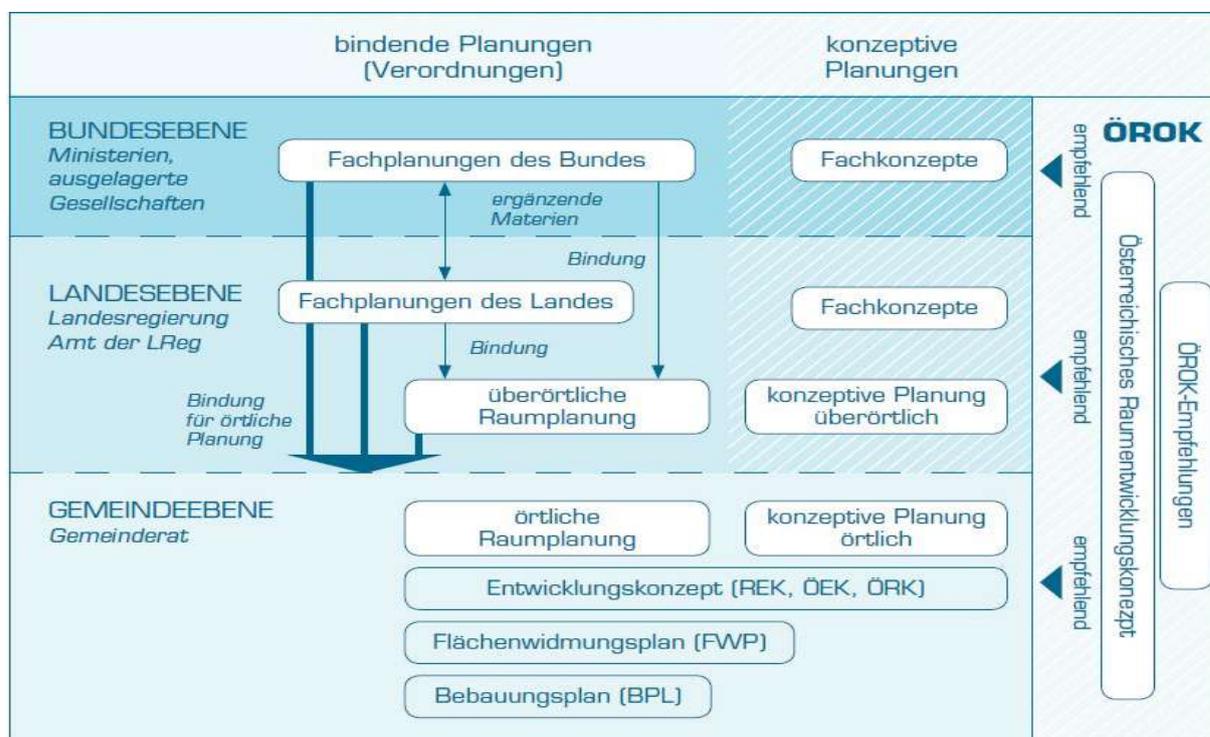


Abb. 14: Hierarchischer Aufbau der Raumordnung in Österreich

(Kanonier & Schindelegger 2018a: 77)

<sup>13</sup> In Salzburg und in Vorarlberg wird der Gemeinderat als „Gemeindevertretung“ bezeichnet.

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens sind in erster Linie folgende – nachstehend näher beleuchtete – Planungsinstrumente von Relevanz: zum einen das Regionale und das Sektorale Raumordnungsprogramm als Instrumente der überörtlichen Raumplanung (siehe Abschnitt 3.2.1) und zum anderen der Flächenwidmungs- und der Bebauungsplan sowie diverse baulandmobilisierende Instrumente als Instrumente der örtlichen Raumplanung (siehe Abschnitt 3.2.2). Dabei handelt es sich durchwegs um formelle, d.h. rechtlich verbindliche Planungsinstrumente, die zudem parzellenscharfe Festlegungen ermöglichen. Sie zählen zu den wirkmächtigsten Planungsinstrumenten und kommen in vielen oder in allen Bundesländern – z.T. seit Jahrzehnten – zum Einsatz. Die raumplanerische Aufgabe der Zersiedelungsabwehr erfordert umfangreiche Maßnahmen, wobei vielfach ein Instrument allein nicht ausreicht, sondern mehrere Planungsinstrumente mit einem Bündel an hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Maßnahmen anzuwenden sind (Kanonier 2009: 105).

Nicht näher eingegangen wird in der gegenständlichen Arbeit auf sonstige Instrumente des Bundes und der Länder, über die diese aufgrund ihrer Kompetenz in anderen raumrelevanten Rechtsmaterien – der Bund etwa im Forstrecht oder im Wasserrecht, die Länder bspw. im Baurecht, im Naturschutzrecht oder im Wohnbauförderungsrecht – verfügen und die die Siedlungsentwicklung – und damit den Bodenverbrauch – ebenfalls maßgeblich beeinflussen.

### 3.2.1 Überörtliche Raumplanung

Als hoheitlich-formelle Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung sehen die Raumordnungsgesetze der meisten Bundesländer das Landesraumordnungs- oder Landesentwicklungsprogramm, das Regionale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramm sowie das Sektorale Raumordnungsprogramm oder Sachprogramm vor, wobei sich die Bezeichnungen der Instrumente je nach Bundesland leicht unterscheiden. Darüber hinaus stehen auf der überörtlichen Ebene diverse konzeptiv-informelle Planungsinstrumente zur Verfügung, die sowohl begrifflich als auch inhaltlich und strukturell teils erheblich variieren. Sie dienen häufig der Abstimmung von Entwicklungsvorstellungen zwischen einem Bundesland, seinen Regionen und Gemeinden. Einige der informellen überörtlichen Instrumente weisen keine (raumordnungs-)gesetzliche Grundlage auf (Kanonier & Schindelegger 2018a: 91 f.).

Während die hoheitlich-formellen überörtlichen Planungsinstrumente von der Landesregierung verordnet werden und somit rechtlich verbindlich sind, werden die konzeptiv-informellen überörtlichen Planungsinstrumente von der Landesregierung – wenn überhaupt – lediglich beschlossen, d.h., ihnen kommt kein Verordnungscharakter zu und sie sind deshalb auch rechtlich nicht verbindlich. Ihre faktische Wirkung ist trotzdem nicht zu unterschätzen, da sie wesentliche öffentliche Interessen thematisieren, die für gewöhnlich bei Planungsentscheidungen in die Interessenabwägung miteinbezogen werden (ebd.: 97).

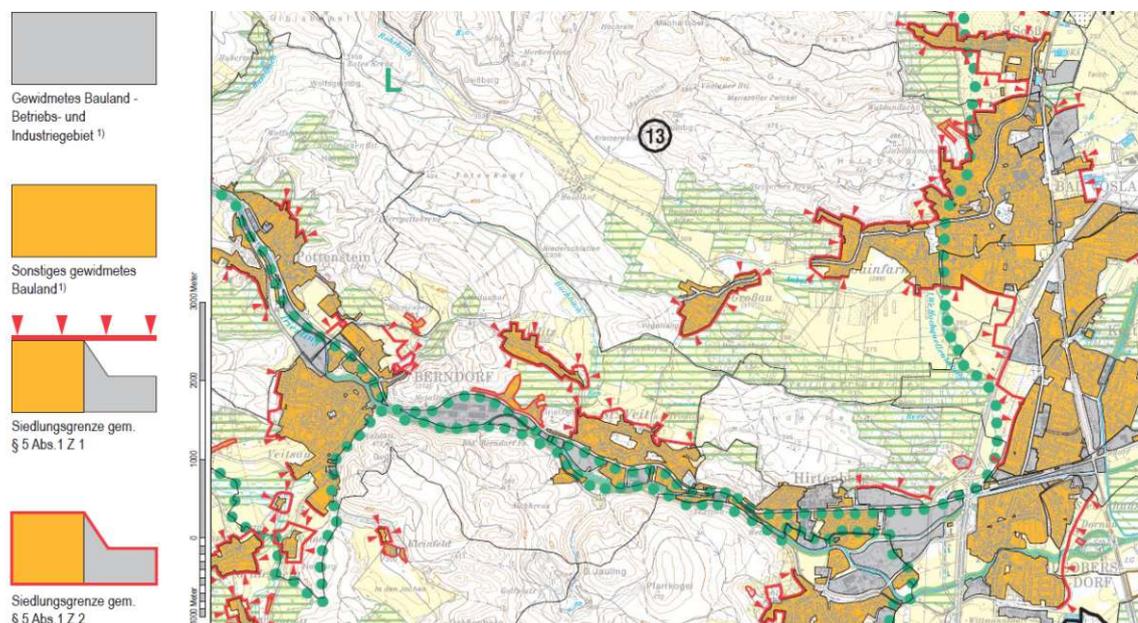
Der hierarchischen Planungssystematik (siehe Abb. 14) entsprechend binden überörtliche Planungsinstrumente zum einen das Bundesland selbst, d.h., sämtliche Verordnungen und Bescheide, aber auch privatwirtschaftlichen Maßnahmen des Landes müssen mit den Inhalten dieser Instrumente übereinstimmen. Zum anderen stellen die Festlegungen in überörtlichen Planungsinstrumenten verbindliche Vorgaben für die örtliche Raumplanung – insbesondere für den Flächenwidmungsplan – dar und beschränken damit die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden. Die Einschränkung des kommunalen Planungsspielraums durch Regelungen der überörtlichen Raumplanung ist unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich garantierten, eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden in Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung (siehe Abschnitt 3.2.2) jedoch nur soweit zulässig, als überörtliche Interessen an einer Planungsmaßnahme örtliche Interessen eindeutig überwiegen. Der Nachweis überwiegender überörtlicher Interessen gelingt der Landesplanung üblicherweise u.a. bei Einkaufszentren, Betriebsgebieten und – im Zusammenhang mit dem Ziel der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens von großer Bedeutung – bei gemeindeübergreifenden Siedlungsgrenzen und Grünzonen. Allein die Addition von Flächenwidmungsplänen würde in der Regel nämlich keine größeren zusammenhängenden Freiflächen ergeben (Kanonier & Schindelegger 2018b: 65; Lienbacher 2018: 512). Die (parzellenscharfe) Festlegung von überörtlichen Siedlungsgrenzen oder regionalen Grünzonen in rechtlich verbindlichen überörtlichen Planungsinstrumenten bewirkt grundsätzlich ein Verbot kommunaler Baulandwidmungen von Flächen, die außerhalb der definierten Grenzen bzw. innerhalb der ausgewiesenen Zonen gelegen sind, und trägt dadurch zur Freihaltung regional bedeutsamer Freiflächen von einer Bebauung bei. Diese Maßnahme der überörtlichen Raumplanung zur Begrenzung der Siedlungsgebiete – und damit des Flächenverbrauchs – hat sich bereits vielfach bewährt und kommt daher in den letzten Jahren verstärkt zur Anwendung (Kanonier 2009: 116 f.).

Die umfassende Rechts- und Bindungswirkung überörtlicher Planungen der Bundesländer gegenüber örtlichen Planungen der Gemeinden gilt in erster Linie für Maßnahmen, die in rechtlich verbindlichen überörtlichen Planungsinstrumenten verankert sind. Maßnahmen in überörtlichen Planungsinstrumenten, die keinen Verordnungscharakter aufweisen, sind dagegen lediglich als Empfehlungen, Orientierungshilfen oder unverbindliche Vorgaben für die kommunale Planungstätigkeit zu betrachten. Die einzelnen Grundstückseigentümer:innen werden durch überörtliche Planungsinstrumente nicht (unmittelbar) gebunden und können diese folglich auch nicht anfechten (Kanonier & Schindelegger 2018b: 65 f.).

Die überörtliche Raumplanung gewinnt zunehmend an Relevanz, v.a., weil sich immer öfter zeigt, dass sich viele planerische Herausforderungen – u.a. aufgrund intensiver funktionaler Verflechtungen – nicht (mehr) allein durch die einzelnen Gemeinden lösen lassen und der überörtliche Handlungsdruck entsprechend wächst (Kanonier & Schindelegger 2018a: 98).

Überörtliche Siedlungsgrenzen und regionale Grünzonen können in folgenden hoheitlich-formellen überörtlichen Planungsinstrumenten parzellenscharf festgesetzt werden:

- **Regionales Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramm:** Derartige Programme fokussieren sich räumlich auf einen bestimmten Teil eines Bundeslandes (Region). Inhaltlich umfassen sie mehrere Sachbereiche der Raumplanung (ebd.: 98 f.). In Niederösterreich bspw. können in Regionalen Raumordnungsprogrammen u.a. Ziele und Maßnahmen zur Entwicklung der regionalen Siedlungsstruktur definiert werden. Dies inkludiert die textliche und planliche Festlegung überörtlicher Siedlungsgrenzen. Überörtliche Siedlungsgrenzen finden sich z.B. im Regionalen Raumordnungsprogramm „Südliches Wiener Umland“ (siehe rote Linien in Abb. 15).



**Abb. 15: Überörtliche Siedlungsgrenzen im Regionalen Raumordnungsprogramm „Südliches Wiener Umland“ (Kartenausschnitt: Bad Vöslau und Nachbargemeinden)**  
(Land Niederösterreich 2015)

- **Sektorales Raumordnungsprogramm oder Sachprogramm:** Derartige Programme beziehen sich räumlich entweder auf ein ganzes Bundesland, auf Teile davon oder auf einzelne Grundstücke. Inhaltlich konzentrieren sie sich meist auf einen einzigen Sachbereich der Raumplanung. Dabei geht es in der Regel entweder um die Sicherung bestimmter Standorte bzw. Eignungszonen für spezifische Nutzungen oder um die Freihaltung räumlich abgegrenzter Bereiche von bestimmten Nutzungen bzw. um die Beschränkung bestimmter Nutzungen aus überörtlichen Interessen (ebd.: 101). In Vorarlberg bspw. wurden im Jahr 1977 mit der „Grünzone Rheintal“ und der „Grünzone Walgau“ von der Landesregierung zwei Landesraumpläne für bestimmte Sachbereiche verordnet, mit denen planlich ausgewiesene Gebiete in den Talsohlen des Rheintals und des Walgaus als überörtliche Freiflächen („Landesgrünzone“) festgelegt wurden.

### 3.2.2 Örtliche Raumplanung

Als hoheitlich-formelle Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung sehen die Raumordnungsgesetze der Bundesländer das – je nach Bundesland z.T. unterschiedlich bezeichnete – Örtliche Entwicklungskonzept, den Flächenwidmungsplan und den Bebauungsplan vor, die hierarchisch gegliedert sind: Dem Örtlichen Entwicklungskonzept als strategischem Planungsinstrument ist der Flächenwidmungsplan als wesentliches Ordnungsinstrument nachgestellt, dem wiederum der Bebauungsplan als konkretisierendes Planungsinstrument nachfolgt. Auf der örtlichen Planungsebene stehen ferner mehrere – teils hoheitliche, teils privatrechtliche – baulandmobilisierende Instrumente und diverse konzeptiv-informelle Planungsinstrumente zur Verfügung (Kanonier & Schindelegger 2018a: 103 f.).

Die örtliche Raumplanung ist gemäß Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen. Planerische Entscheidungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Gemeindegebiets bzw. der Nutzungs- und Bebauungsmöglichkeiten werden somit auf kommunaler Ebene getroffen. Nach Art 118 Abs 4 B-VG haben die Gemeinden die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs eigenverantwortlich und weisungsfrei, jedoch im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des jeweiligen Landes zu besorgen. Bereits in Abschnitt 3.2.1 wurde ausgeführt, dass die örtliche Raumplanung der überörtlichen Raumplanung nachgeordnet ist und von dieser bestimmt wird. Deshalb dürfen örtliche Planungen überörtlichen Planungen nicht widersprechen. Bei der Trennung zwischen örtlicher und überörtlicher Raumplanung wird auf das Vorliegen eines ausschließlichen oder überwiegenden örtlichen bzw. überörtlichen Interesses abgestellt (Lienbacher 2018: 504).

In Bezug auf die örtliche Raumplanung verfügen die Gemeinden über eine umfassende Planungsbefugnis, die überwiegend parzellenscharfe Festlegungen vorsieht. Die konkrete Anwendung der raumplanerischen Festsetzungen auf örtlicher Ebene erfolgt im nachgereihten baurechtlichen Verfahren, insbesondere im Rahmen der Bauplatzerklärung bzw. der Baubewilligung. Bauliche Maßnahmen sind nur dann zulässig, wenn sie mit den Inhalten der – von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich erlassenen – örtlichen Raumpläne übereinstimmen (Kanonier & Schindelegger 2018a: 104).

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens sind in erster Linie folgende formelle Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung von Relevanz:

- **Flächenwidmungsplan:** Als zentrales Planungsinstrument auf der örtlichen Ebene hat der Flächenwidmungsplan, der vom Gemeinderat als Verordnung zu erlassen und von der Landesregierung als Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist, das gesamte Gemeindegebiet nach räumlich-funktionalen Erfordernissen zu gliedern und für jedes einzelne Grundstück im Gemeindegebiet (parzellenscharf) die Widmung festzulegen.

Letztere bestimmt, welche Nutzungen auf einem Grundstück zulässig bzw. unzulässig sind. In Österreich ist jede Gemeinde dazu verpflichtet, flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet einen Flächenwidmungsplan zu erstellen. Dadurch soll eine geordnete Siedlungsentwicklung gewährleistet werden (Kanonier & Schindelegger 2018a: 106). Verallgemeinernd sehen die Raumordnungsgesetze der Bundesländer insbesondere folgende drei (Haupt-)Widmungskategorien vor, die von den Gemeinden – im Rahmen der rechtlichen Vorgaben – im Flächenwidmungsplan selbstständig festgesetzt werden können: Bauland, Grünland<sup>14</sup> und Verkehrsflächen. Bauland und Grünland werden weiter in verschiedene – in den Raumordnungsgesetzen definierte – Widmungsarten unterteilt, die sich sowohl begrifflich als auch inhaltlich je nach Bundesland z.T. deutlich unterscheiden und jeweils bestimmte Nutzungen ermöglichen bzw. ausschließen. Im Bauland bspw. können üblicherweise u.a. die Widmungsarten Wohngebiet, Kerngebiet, Dorfgebiet, Betriebsgebiet, Industriegebiet und Mischgebiet ausgewiesen werden (Lienbacher 2018: 517). Durch die Festlegung von Bauland und der Bauland-Widmungsart werden grundlegende planerische Aussagen über die räumliche Situierung von Baulichkeiten im Gemeindegebiet sowie über deren zulässige Nutzungsformen getroffen. Die Gemeinden dürfen nicht beliebig viel neues Bauland ausweisen, sondern haben den Baulandbedarf für einen bestimmten Planungszeitraum – in der Regel fünf oder zehn Jahre – abzuschätzen und in der Folge entsprechend festzusetzen („Baulandminimierungsgebot“). Überdies dürfen nur Flächen als Bauland gewidmet werden, die für eine Bebauung geeignet sind und die nicht einem gesetzlichen Baulandwidmungsverbot (z.B. wegen der Lage in einem Gefährdungsbereich) oder einem Baulandwidmungsverbot aufgrund von überörtlichen Planungen (z.B. überörtliche Siedlungsgrenze) unterliegen. Die Festlegung von Grünland bewirkt für gewöhnlich kein absolutes Bauverbot, die Zulässigkeit von Baulichkeiten im Grünland ist jedoch stark eingeschränkt. Wenn überhaupt, dürfen Bauten im Grünland nur dann baurechtlich bewilligt bzw. errichtet werden, wenn sie widmungskonform und für die ausgewiesene Grünlandnutzung erforderlich sind. Bei der Beurteilung des Kriteriums der Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen. So ist etwa die Errichtung eines Einfamilienhauses im Grünland nach Ansicht des VfGH ohne besondere Rechtfertigung unzulässig. Neben den Widmungsfestlegungen sind im Flächenwidmungsplan (parzellenscharf) die Fachplanungen des Bundes und der Länder – d.h. alle Flächen, für die überörtliche Planungen (z.B. Eisenbahnen) oder Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzen (z.B. Naturschutzgebiete) bestehen – kenntlich bzw. ersichtlich zu machen. Über diese Flächen haben die Gemeinden keine Planungshoheit (Kanonier & Schindelegger 2018a: 107 ff.). Die Inhalte des Flächenwidmungsplans sind

<sup>14</sup> In der Steiermark und in Tirol wird das Grünland als „Freiland“ bezeichnet, in Vorarlberg als „Freiflächen“.

für sämtliche hierarchisch nachgeordneten Rechtsakte auf der örtlichen Ebene – zum einen der Bebauungsplan (siehe unten), zum anderen baurechtliche Bewilligungen (Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen) – verbindlich und bilden somit den planungsrechtlichen Rahmen für individuelle Bauvorhaben. Für die Grundstückseigentümer:innen gehen die Festlegungen im Flächenwidmungsplan – bei einer Umwidmung von Grünland in Bauland – mit teils beträchtlichen Wertsteigerungen oder aber – bei einer Rückwidmung von Bauland in Grünland – mit teils erheblichen Wertverlusten der betroffenen Grundstücke einher (Lienbacher 2018: 518 ff.).

Der Flächenwidmungsplan kann zur Erreichung des Ziels der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens beitragen, indem – gemäß dem Baulandminimierungsgebot – Neuwidmungen von Bauland auf das Nötigste beschränkt und – in Gemeinden mit einem deutlichen Baulandüberhang – Rückwidmungen von (v.a. peripher gelegenem) Bauland in Grünland vorgenommen werden. Neues (Wohn-)Bauland sollte räumlich unmittelbar im Anschluss an das bestehende Siedlungsgebiet – und damit an die vorhandene soziale und technische Infrastruktur – ausgewiesen werden, um kompakte Siedlungsstrukturen zu schaffen. Für die Erreichung des genannten Ziels wesentlich ist außerdem, dass baurechtliche Bewilligungen für Bauten im Grünland sehr restriktiv – d.h. ausschließlich für zwingend standort- oder nutzungsgebundene Bauvorhaben – erteilt werden. Hinderlich wirkt sich aus, dass der Flächenwidmungsplan – ebenso wie der Bebauungsplan – lediglich bestimmte Nutzungen ermöglichen bzw. ausschließen („Angebotsplanung“ bzw. „Negativplanung“), nicht aber die Umsetzung der im Flächenwidmungsplan für ein Grundstück vorgesehenen Nutzung(en) veranlassen kann (dies wäre „Positivplanung“). Demzufolge sind die Widmungsvorgaben für die Grundstückseigentümer:innen zwar rechtlich bindend, beinhalten jedoch keine Verpflichtung zur widmungskonformen Verwendung eines Grundstücks innerhalb einer bestimmten Zeit, d.h., bei einem als Bauland ausgewiesenen Grundstück können die Grundstückseigentümer:innen den Zeitpunkt der Bebauung frei wählen. Diese Rechtswirkung des Flächenwidmungsplans führte in vielen Gemeinden in Österreich zu einer Baulandhortung – und damit zu großen Flächen an gewidmetem, aber unbebautem Bauland („Baulandreserven“) im Siedlungsgebiet (siehe Abschnitt 2.4.1) –, der in den letzten Jahren vermehrt mit diversen baulandmobilisierenden Instrumenten begegnet wird (siehe unten) (Kanonier & Schindelegger 2018a: 106 f.).

- **Bebauungsplan:** Als bedeutendes Planungsinstrument auf der örtlichen Ebene hat der Bebauungsplan, der vom Gemeinderat als Verordnung zu erlassen und in einigen Bundesländern aufsichtsbehördlich zu genehmigen ist, für die im Flächenwidmungsplan als Bauland – und z.T. auch für die als Grünland – ausgewiesenen Grundstücke

(parzellenscharf) Einzelheiten der Bebauung, der Freiflächengestaltung und der Verkehrserschließung festzulegen. In Bezug auf die Bebauung können die Gemeinden im Bebauungsplan u.a. die bauliche Ausnutzbarkeit von Grundstücken, die Situierung von Gebäuden auf einem Grundstück sowie die Kriterien für die bauliche Gestaltung von Gebäuden verbindlich regeln. Der Bebauungsplan konkretisiert somit die Vorgaben des Flächenwidmungsplans, indem er die Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks – und damit die Nutzungsmöglichkeiten, die gemäß der festgesetzten Widmung auf dem Grundstück zulässig sind – beschränkt. Dadurch soll eine zweckmäßige und geordnete Bebauung sichergestellt werden (Kanonier & Schindelegger 2018a: 114 f.). In Österreich besteht für die Gemeinden grundsätzlich keine Verpflichtung, flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet Bebauungspläne aufzustellen. In der Mehrzahl der Bundesländer ist allerdings bei Vorliegen bestimmter, in den Raumordnungsgesetzen genannter Voraussetzungen – im Land Salzburg etwa, wenn ein Gebiet innerhalb eines Zeitraums von längstens zehn Jahren für eine Bebauung in Betracht kommt – für die betreffenden Teile des Gemeindegebiets ein Bebauungsplan zu erstellen. Für jene Teile des Gemeindegebiets, für die kein Bebauungsplan existiert, beurteilt sich die Zulässigkeit eines Bauvorhabens nach den einschlägigen baurechtlichen Bestimmungen. In Wien gilt für das von Bebauungsplänen nicht erfasste Stadtgebiet eine Bausperre. Hinsichtlich der Inhalte eines Bebauungsplans sehen die Raumordnungsgesetze üblicherweise einen Mindestinhalt vor, der nicht unterschritten werden darf, und erlauben zahlreiche weitere Festlegungen bis zu einem Maximalinhalt, wobei die diesbezüglichen Regelungen von Bundesland zu Bundesland teils erheblich variieren. Fehlen zwingende Inhalte, ist der Bebauungsplan rechtswidrig. In manchen Bundesländern gibt es mehrere Stufen von Bebauungsplänen (Bebauungsplan der Grundstufe und der Aufbaustufe, Teilbebauungsplan etc.) (Kleewein 2014: 95 f.). Baurechtliche Bewilligungen (Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen) dürfen nur dann erteilt werden, wenn das Bauvorhaben mit den Bestimmungen des Bebauungsplans übereinstimmt. Auf den Baubestand sowie auf den Zeitpunkt der Realisierung eines Bauvorhabens hat der Bebauungsplan – ebenso wie der Flächenwidmungsplan – hingegen keinen Einfluss (Lienbacher 2018: 521).

Der Bebauungsplan kann zur Erreichung des Ziels der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens beitragen, indem für Grundstücke, die als Bauland gewidmet sind, neben einer – in vielen bestehenden Bebauungsplänen festgesetzten – Maximaldichte der Bebauung auch eine – der Lage im Siedlungsgebiet und der verkehrlichen Erschließung entsprechende – Minstdichte der Bebauung bestimmt wird. Hierzu können insbesondere die Parameter Maß der baulichen Nutzung, Gebäudehöhe bzw. Geschoßanzahl, Bauweise, Bau(flucht)linien oder Anzahl der Wohneinheiten verwendet

werden (siehe Unterkapitel 4.2 und 4.5). Als Grundregel sollte dabei gelten, dass die Bebauung umso dichter sein darf bzw. muss, je zentraler ein Grundstück gelegen und je besser ein Grundstück verkehrlich erschlossen ist. Eine höhere bauliche Ausnutzung eines Grundstücks geht in der Regel mit einer größeren Anzahl an Wohneinheiten einher, sodass insgesamt weniger Flächen überhaupt bebaut – und damit verbraucht bzw. versiegelt – werden müssen (siehe Unterkapitel 6.1).

- **Baulandmobilisierende Instrumente:** Wie bereits zuvor erläutert wurde, bietet sowohl der Flächenwidmungs- als auch der Bebauungsplan den Grundstückseigentümer:innen bestimmte Nutzungs- bzw. Bebauungsmöglichkeiten und schließt andere aus („Angebotsplanung“ bzw. „Negativplanung“). Den Zeitpunkt der plankonformen Nutzung bzw. Bebauung von Grundstücken, die als Bauland gewidmet sind, können sie jedoch nicht beeinflussen. Dieser wird allein von den Grundstückseigentümer:innen bestimmt. Infolgedessen kommt es in vielen Gemeinden zu raumplanerisch unerwünschten Baulandhortungen, d.h., gewidmetes, unbebautes Bauland wird – u.a. aus Gründen der Spekulation bzw. Wertanlage, des familieneigenen Bedarfs oder der emotionalen Bindung – auf lange Zeit weder bebaut noch an Bauwillige verkauft. Dieses Verhalten der Grundstückseigentümer:innen führt vielerorts zu einer Verknappung an verfügbaren, unbebauten Grundstücken im Bauland, sodass sich die Gemeinden bei entsprechender Baulandnachfrage – trotz teils erheblicher Baulandüberhänge (siehe Abschnitt 2.4.1) – regelmäßig dazu veranlasst sehen, zusätzliches Bauland auszuweisen („Baulandparadoxon“). Die neu gewidmeten Baulandflächen befinden sich oft in Randlage und tragen somit zum Flächenverbrauch sowie zu einer weiteren Zersiedelung bei. Überdies verursachen sie den Gemeinden hohe Kosten für die Bereitstellung der – meist schlecht ausgelasteten – Infrastruktur (Kleewein 2014: 98).

Vor dem Hintergrund der umfangreichen Baulandhortungen wurden in den letzten Jahren unter den Schlagwörtern „Baulandmobilisierung“ und „aktive Bodenpolitik“ verschiedene Instrumente und Maßnahmen entwickelt und teilweise in die Raumordnungsgesetze der Bundesländer aufgenommen, die die Verfügbarkeit von gewidmetem, unbebautem Bauland verbessern sollen. Insbesondere sollen sie – im Sinne einer „Positivplanung“ – sicherstellen, dass Grundstücke, die neu als Bauland ausgewiesen werden, zeitnah – d.h. innerhalb weniger Jahre – plankonform genutzt bzw. bebaut werden. Folglich unterstützen die baulandmobilisierenden Instrumente eine rasche Umsetzung der Vorgaben des Flächenwidmungs- und des Bebauungsplans und stellen somit eine bedeutende Ergänzung zu den traditionellen hoheitlich-formellen Planungsinstrumenten der örtlichen Raumplanung dar. Außerdem leisten sie einen Beitrag zur Erreichung des Ziels der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens, da

bei einer höheren Baulandverfügbarkeit im bestehenden Siedlungsgebiet weniger neues Bauland (in Randlage) auszuweisen ist. Die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung sind v.a. bei Neuwidmungen von Bauland beträchtlich, während sie bei bereits gewidmetem, aber nicht bebautem Bauland begrenzt sind, zumal diesfalls in bestehende Nutzungsrechte eingegriffen werden muss (Kanonier & Schindelegger 2018a: 117). Die Tab. 3 gibt einen Überblick über die wesentlichen Instrumente zur Baulandmobilisierung, die in den Raumordnungsgesetzen der einzelnen Bundesländer verankert sind.

Bundesland	Vertragsraumordnung	Baulandbefristung	Infrastrukturabgaben	Bodenfonds	Baulandumlegung
Burgenland	x	x	x		x
Kärnten	x	x		x	
Niederösterreich	x	x			x
Oberösterreich	x		x		
Salzburg	x	x	x	x	x
Steiermark	x	x	x		x
Tirol	x	x		x	x
Vorarlberg	x	x			x
Wien	x	x		x	x

**Tab. 3: Gesetzlich verankerte baulandmobilisierende Instrumente nach Bundesländern**

(Eigene Darstellung nach Kanonier & Schindelegger 2018a: 117)

Die baulandmobilisierenden Instrumente sind in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer teils identisch, teils unterschiedlich bezeichnet und ausgestaltet. Aus rechtlicher Sicht lassen sie sich in hoheitliche Instrumente (z.B. befristete Baulandwidmung, Infrastrukturabgaben, Baulandumlegung) und nicht-hoheitliche, d.h. privatrechtliche Instrumente (z.B. Vertragsraumordnung, Bodenfonds) einteilen. Die Gemeinden wenden in der Regel mehrere dieser Instrumente parallel an, um gewidmetes, unbebautes Bauland („Baulandreserven“) zu mobilisieren. Im Folgenden werden die wichtigsten Instrumente zur Baulandmobilisierung kurz beschrieben:

- **Vertragsraumordnung:** Das Instrument der Vertragsraumordnung, das in jedem der neun Raumordnungsgesetze festgeschrieben ist, ermöglicht es den Gemeinden, im Vorfeld der Neuausweisung von Bauland privatrechtliche Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümer:innen zu schließen, in denen sich Letztere zu bestimmten planungsrelevanten Handlungen verpflichten. Die zulässigen Inhalte solcher zivilrechtlicher Verträge sind gesetzlich geregelt und variieren von Bundesland zu Bundesland, wobei im Allgemeinen insbesondere folgende Vertragstypen vorgesehen sind: In Verwendungsverträgen, denen in der

Praxis die größte Bedeutung zukommt, verpflichten sich die Eigentümer:innen von Grundstücken, die neu als Bauland gewidmet werden, diese innerhalb einer vorgegebenen Frist widmungsgemäß zu nutzen bzw. zu bebauen oder sie an Bauwillige zu veräußern. In Überlassungsverträgen willigen die Eigentümer:innen von Grundstücken, die neu als Bauland ausgewiesen werden, ein, einen Teil der umgewidmeten Fläche für öffentliche Zwecke an die Gemeinde oder an einen von ihr genannten Dritten abzutreten. In Aufschließungsverträgen erklären sich die Grundstückseigentümer:innen bereit, einen Teil der für die Bereitstellung der Infrastruktur anfallenden Kosten zu übernehmen. Mit Planungskostenverträgen wird ein Teil der Kosten für die Erstellung von Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen auf die Grundstückseigentümer:innen überwält. Der Abschluss eines solchen Vertrags begründet keinen Rechtsanspruch auf eine Baulandwidmung. Vielmehr stellt die Baulandwidmung eine aufschiebende Bedingung für die Wirksamkeit des Vertrags dar. Zur Gewährleistung der Vertragserfüllung können geeignete Sicherungsmittel vereinbart werden, etwa Vertragsstrafen, der Verfall einer Kautions- oder Vorkaufsrechte zugunsten der Gemeinde. Die Vertragsraumordnung ist v.a. bei der Neuausweisung von Bauland wirkungsvoll, nicht jedoch bei Grundstücken, die bereits als Bauland gewidmet sind, da deren Eigentümer:innen keinen Anreiz zum Abschluss eines solchen Vertrags haben (Kleewein 2014: 101 ff.).

- **Befristete Baulandwidmung:** In fast allen Bundesländern ermächtigen die Raumordnungsgesetze die Gemeinden dazu, bei der Neuwidmung von Bauland eine Bebauungsfrist – üblicherweise zwischen fünf und zehn Jahre – festzulegen. In einigen Bundesländern können die Gemeinden – im Rahmen einer Revision des Flächenwidmungsplans – auch bestehendes, unbebautes Bauland mit einer Bebauungsfrist versehen. Erfolgt innerhalb der gesetzten Frist keine plankonforme Bebauung, treten vorab definierte Sanktionen ein, etwa die entschädigungslose Rückwidmung der Grundstücke oder die Einhebung von Investitionsabgaben. Rückwidmungen können – je nach Lage und Erschließung eines Grundstücks – als Sanktion allerdings kontraproduktiv sein, weil dadurch die raumplanerisch eigentlich angestrebte Nutzung bzw. Bebauung verunmöglicht wird. Das Instrument der befristeten Baulandwidmung eignet sich insbesondere für konkrete Bauprojekte, deren Realisierung noch ungewiss ist (Kanonier 2014: 51 ff.).
- **Infrastrukturabgaben:** In manchen Bundesländern gestatten es die Raumordnungsgesetze den Gemeinden, von Grundstückseigentümer:innen, deren Grundstücke als Bauland gewidmet, aber nicht bebaut sind, Abgaben für die infrastrukturelle Erschließung der Grundstücke einzuheben. Die Pflicht zur

Abgabentrichtung besteht grundsätzlich so lange, bis eine plankonforme Bebauung stattfindet. Das Instrument der Infrastrukturabgaben hat einerseits einen baulandmobilisierenden Effekt, der maßgeblich von der Höhe der Abgaben – d.h. von der finanziellen Belastung für die Grundstückseigentümer:innen – abhängt. Andererseits bekommen die Gemeinden durch das Einheben der Abgaben die aufgewendeten Infrastrukturkosten, die das Gemeindebudget stark belasten, frühzeitig zurückerstattet. Da die Grundstückseigentümer:innen die Wahlmöglichkeit zwischen einer plankonformen Bebauung und einer Abgabenleistung haben, ist die – raumplanerisch gewünschte – Bebauung der Grundstücke allerdings nicht garantiert (Kanonier & Schindelegger 2018a: 121).

- **Bodenfonds:** Die Baulandverfügbarkeit lässt sich auch erhöhen, indem die Gemeinden selbst – im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung – als Bauland gewidmete, unbebaute Grundstücke ankaufen und anschließend entweder an Bauwillige weiterverkaufen oder für eigene Zwecke verwenden („aktive Bodenpolitik“). In mehreren Bundesländern werden die Gemeinden dabei durch öffentlich-rechtliche Bodenbeschaffungsfonds (z.B. Tiroler Bodenfonds) oder privatrechtlich organisierte Baulandsicherungsgesellschaften (z.B. Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH) der Länder, zu deren Aufgaben u.a. die Förderung des Erwerbs von Baulandflächen zählt, finanziell unterstützt. Die aktive Bodenpolitik ermöglicht es den Gemeinden, die als Zwischeneigentümerinnen auftreten, eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung voranzutreiben (Lienbacher 2018: 523 f.).
- **Baulandumlegung:** Eine unzureichende Baulandverfügbarkeit kann auch daraus resultieren, dass eine Vielzahl von Grundstücken im Bauland aufgrund ihres Zuschnitts – etwa, weil sie sehr schmal oder asymmetrisch sind – nicht sinnvoll bebaut werden können. Daher wurde in den Raumordnungsgesetzen der meisten Bundesländer das Instrument der Baulandumlegung implementiert, mit dem sich die Grundstücksordnung in Gebieten, deren bauliche Nutzung durch eine ungünstige Grundstücksstruktur verhindert oder wesentlich erschwert wird, neu regeln lässt. Auf diese Weise entstehen Grundstücke, die nach Form, Größe und Lage für eine zweckmäßige Bebauung geeignet sind. Eine Baulandumlegung kann entweder – wenn alle Grundstückseigentümer:innen dem Verfahren und in der Folge dem Ergebnis zustimmen – auf freiwilliger Basis erfolgen oder – auch gegen den Willen einzelner Grundstückseigentümer:innen – von Amts wegen eingeleitet und im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens durchgeführt werden. Es gibt jedoch keine Garantie, dass die betroffenen Grundstücke nach der Umlegung tatsächlich bebaut werden (Kanonier 2014: 54 f.).

### 3.3 Mangelnde Wirksamkeit des bestehenden Planungsinstrumentariums

Wie in Unterkapitel 2.3 dargestellt, konnte der durchschnittliche tägliche Flächenverbrauch in Österreich in den letzten zehn Jahren in etwa halbiert werden, seit mehreren Jahren stagniert er allerdings bei rund 12 ha pro Tag. Damit liegt er weit über dem angestrebten nationalen Zielwert von maximal 2,5 ha pro Tag. Die existierenden raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen zur Vermeidung von Zersiedelung bzw. zur Verringerung des Flächenverbrauchs zeigen demnach – so, wie sie bisher gehandhabt werden – insgesamt eine (zu) geringe Wirkung. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das breite Spektrum an gesetzlich vorgesehenen Planungsinstrumenten und -maßnahmen oft nicht voll ausgeschöpft wird. Um den Bodenverbrauch in Österreich rasch und dauerhaft auf den genannten Zielwert zu reduzieren, bedarf es daher in erster Linie einer konsequenteren Anwendung des bereits vorhandenen Planungsinstrumentariums sowie einer stärkeren Berücksichtigung des öffentlichen Interesses am Flächensparen in allen raumrelevanten Planungsprozessen. Darüber hinaus gilt es, die einschlägigen Instrumente und Maßnahmen der überörtlichen und der örtlichen Raumplanung weiterzuentwickeln und – sofern erforderlich – durch neue, rechtlich verbindliche wie unverbindliche Instrumente und Maßnahmen zu ergänzen, die gewährleisten, dass der genannte Zielwert innerhalb weniger Jahre erreicht werden wird. Ferner sollten jegliche sonstigen Instrumente, die nicht (unmittelbar) der Raumordnung zuzuordnen sind, aber dennoch Einfluss auf den Bodenverbrauch haben – etwa die Wohnbauförderung, die Grundsteuer oder die Bodenwertabgabe – so reformiert werden, dass sie vermehrt Anreize für flächensparende Bebauungs- bzw. Siedlungsformen schaffen.

Der Definition des Begriffs „Zersiedelung“ nach Schwick und Jaeger (2018: 27) zufolge wird die Zersiedelung – und damit auch der Flächenverbrauch – im Wesentlichen von drei Komponenten bestimmt: der Gesamtgröße, der Streuung und der baulichen Ausnutzung der Siedlungsfläche (siehe Unterkapitel 3.1). Die ersten beiden Komponenten – die Gesamtgröße und die Streuung – lassen sich mit den meisten bestehenden raumplanerischen Instrumenten und Maßnahmen zur Zersiedelungsabwehr bzw. zum Flächensparen lenkend beeinflussen. Die dritte Komponente – die bauliche Ausnutzung, d.h. die bauliche Dichte – kann dagegen grundsätzlich nur mit dem Bebauungsplan gesteuert werden (siehe Unterkapitel 4.2). In der Praxis wird in den Bebauungsplänen häufig eine Obergrenze der zulässigen baulichen Dichte festgelegt, eine Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte wird hingegen eher selten vorgegeben (siehe Unterkapitel 4.5). Infolgedessen ist es fast überall in Österreich erlaubt, auf Grundstücken, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen, auch freistehende Einfamilienhäuser zu errichten, obwohl es sich dabei um die Bebauungsform mit dem weitaus größten spezifischen Flächenbedarf handelt (siehe Abschnitt 4.4.1) und die für freistehende Einfamilienhäuser in Anspruch genommenen Flächen somit sehr ineffizient genutzt werden.

Der Verfasser der vorliegenden Arbeit sieht insbesondere in einer (maßvollen) Erhöhung der baulichen Dichte („bauliche Verdichtung“) – auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – ein großes Potenzial zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich. Je effizienter die bebauten Flächen genutzt werden, desto weniger Flächen müssen nämlich überhaupt bebaut – und damit verbraucht bzw. versiegelt – werden. In den vergangenen Jahr(zehnt)en lag der Fokus der Raumordnung in Österreich in Bezug auf das Flächensparen in erster Linie darauf, die Zunahme der Gesamtgröße und der Streuung der Siedlungsfläche zu verlangsamen bzw. zu stoppen. Hierfür steht mittlerweile ein umfangreiches, differenziertes Planungsinstrumentarium zur Verfügung. Der baulichen Verdichtung als Mittel zum Flächensparen wurde bislang hingegen (zu) wenig Beachtung geschenkt. Dementsprechend ist das bestehende Planungsinstrumentarium diesbezüglich nicht sonderlich ausgeprägt. Dass es hier einen raumplanerischen Handlungsbedarf gibt, zeigt sich u.a. darin, dass rund drei Viertel der existierenden und die Mehrzahl der neu errichteten Wohngebäude in Österreich – besonders flächenintensive – freistehende Einfamilienhäuser sind (siehe Abschnitt 2.4.1).

Das Kapitel 6 beschäftigt sich deshalb eingehend mit der Frage, welche Änderungen und Ergänzungen des geltenden Planungsinstrumentariums notwendig sind, um – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte zu erzielen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei – ebenso wie in den Kapiteln 4 und 5 – auf der baulichen Dichte in Wohngebieten<sup>15</sup>, da Letztere in jeder Gemeinde vorkommen und in Summe für einen Großteil des (zu) hohen Bodenverbrauchs in Österreich verantwortlich sind.

### 3.4 Zwischenfazit

Die Zersiedelungsabwehr – und damit das Flächensparen – zählt zu den vordringlichen Aufgaben der Raumordnung in Österreich. Der Begriff der Zersiedelung ist nicht eindeutig definiert, u.a. kann darunter ein Phänomen verstanden werden, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist und im Wesentlichen von drei Komponenten – der Gesamtgröße, der Streuung und der baulichen Ausnutzung der Siedlungsfläche – bestimmt wird. Der VwGH stellt in seiner Judikatur insbesondere auf die Rand- bzw. isolierte Lage und die fehlende funktionale Notwendigkeit von Baulichkeiten ab, die seiner Ansicht nach Zersiedelung ausmachen.

Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung stehen der Raumordnung in Österreich auf den verschiedenen Planungsebenen zahlreiche Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung. Im Zusammenhang mit dem Ziel der Zersiedelungsabwehr bzw. des Flächensparens sind in

---

<sup>15</sup> Unter einem *Wohngebiet* wird in dieser Arbeit ein – zumindest teilweise – bebautes Gebiet verstanden, in dem die Gebäude ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke genutzt werden dürfen.

erster Linie folgende formelle – d.h. rechtlich verbindliche – Planungsinstrumente von Bedeutung, die in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer verankert sind: einerseits das Regionale und das Sektorale Raumordnungsprogramm als Instrumente der überörtlichen Raumplanung und andererseits der Flächenwidmungs- und der Bebauungsplan sowie diverse baulandmobilisierende Instrumente als Instrumente der örtlichen Raumplanung. Regionale und Sektorale Raumordnungsprogramme werden von der Landesregierung verordnet. Darin können überörtliche Siedlungsgrenzen und regionale Grünzonen festgelegt werden, die grundsätzlich ein Verbot kommunaler Baulandwidmungen bewirken und damit zur Freihaltung regional bedeutsamer Freiflächen von einer Bebauung beitragen. Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne werden vom Gemeinderat als Verordnung erlassen und dürfen überörtlichen Planungen nicht widersprechen. Im Flächenwidmungsplan wird – flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet – für jedes Grundstück die Widmung festgesetzt. Im Bebauungsplan werden Einzelheiten der Bebauung, der Freiflächengestaltung und der Verkehrserschließung geregelt, meist allerdings nur für Teile des Gemeindegebiets. Der Flächenwidmungsplan kann zur Vermeidung von Zersiedelung bzw. zur Verringerung des Flächenverbrauchs beitragen, indem Neuwidmungen von Bauland auf das Nötigste beschränkt werden und neues (Wohn-) Bauland räumlich unmittelbar im Anschluss an das bestehende Siedlungsgebiet ausgewiesen wird, der Bebauungsplan kann dies, indem für Grundstücke, die als Bauland gewidmet sind, neben einer Maximaldichte der Bebauung auch eine – der Lage im Siedlungsgebiet und der verkehrlichen Erschließung entsprechende – Mindestdichte der Bebauung bestimmt wird. Der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan bieten den Grundstückseigentümer:innen bestimmte Nutzungs- bzw. Bebauungsmöglichkeiten und schließen andere aus, eine Pflicht zur plankonformen Nutzung bzw. Bebauung von Grundstücken sehen sie jedoch nicht vor. Infolgedessen kommt es in vielen Gemeinden in Österreich zu umfangreichen Baulandhortungen, denen in den letzten Jahren vermehrt mit – teils hoheitlichen, teils privatrechtlichen – baulandmobilisierenden Instrumenten begegnet wird. Dazu zählen v.a. die Vertragsraumordnung, die befristete Baulandwidmung, Infrastrukturabgaben, Bodenfonds und die Baulandumlegung, wobei nicht in jedem Bundesland alle genannten Instrumente implementiert sind. Baulandmobilisierende Instrumente schaffen Anreize bzw. stellen sicher, dass (neu) als Bauland ausgewiesene Grundstücke zeitnah plankonform verwendet werden und verbessern dadurch die Verfügbarkeit von gewidmetem, unbebautem Bauland. Somit leisten sie einen Beitrag zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden, da bei einer höheren Baulandverfügbarkeit weniger neues Bauland ausgewiesen werden muss.

Das geltende Planungsinstrumentarium zeigt im Hinblick auf die angestrebte Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich auf maximal 2,5 ha pro Tag eine (zu) geringe Wirkung. Dieser nationale Zielwert wurde bislang nicht annähernd erreicht. Folglich sind die bereits vorhandenen raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen zur Zersiedelungsabwehr bzw.

zum Flächensparen konsequenter anzuwenden, weiterzuentwickeln und ggf. durch neue Instrumente und Maßnahmen zu ergänzen. Nach Ansicht des Verfassers der vorliegenden Arbeit besteht in einer (maßvollen) Erhöhung der baulichen Dichte („bauliche Verdichtung“) – auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – ein großes Potenzial zur Verringerung des Flächenverbrauchs. Je effizienter die bebauten Flächen genutzt werden, desto weniger Flächen müssen nämlich überhaupt bebaut – und damit verbraucht bzw. versiegelt – werden. In Kapitel 6 wird dargelegt, welche Änderungen und Ergänzungen des existierenden Planungsinstrumentariums notwendig sind, um eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte zu erzielen. Insbesondere das in Österreich weit verbreitete freistehende Einfamilienhaus, das in seiner herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form erheblich zum Bodenverbrauch beiträgt, sollte – wie bereits im Titel der Diplomarbeit angedeutet – zum Auslaufmodell werden. Zuvor gibt das Kapitel 4 eine Einführung in das Thema der baulichen Dichte, gefolgt von Kapitel 5, das sich mit den geschichtlichen Ursprüngen kompakter und disperser Siedlungsstrukturen in Österreich auseinandersetzt. In den nachfolgenden Kapiteln liegt das Hauptaugenmerk auf der baulichen Dichte in Wohngebieten.



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

## 4 Bauliche Dichte

Das gegenständliche Kapitel widmet sich dem Thema bauliche Dichte<sup>16</sup>, und zwar sowohl aus planungs- und baurechtlicher als auch aus städtebaulicher Sicht.

In *Unterkapitel 4.1* werden die Ursprünge des Begriffs der baulichen Dichte sowie die Veränderungen in der Bewertung von baulicher Dichte im Laufe der Zeit aufgezeigt.

Das *Unterkapitel 4.2* befasst sich mit der Regelung der baulichen Dichte im österreichischen Recht, mit einem Fokus auf die einschlägigen Gesetze in Vorarlberg und Niederösterreich.

In *Unterkapitel 4.3* wird auf unterschiedliche Maße zur Quantifizierung von baulicher Dichte eingegangen. Zudem werden die Dichtewerte verschiedener Bebauungsformen dargestellt.

Das *Unterkapitel 4.4* erläutert die Zusammenhänge zwischen der baulichen Dichte und dem Flächenbedarf der (Wohn-)Gebäude sowie der (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur.

In *Unterkapitel 4.5* wird die Anwendung von Bebauungsplänen in den Gemeinden beleuchtet und die in der Praxis getroffenen Festlegungen zur baulichen Dichte werden diskutiert.

Das *Unterkapitel 4.6* fasst die wesentlichen Inhalte und Erkenntnisse zusammen.

### 4.1 Zum Begriff der baulichen Dichte

Der Begriff „Dichte“ findet in unterschiedlichen Disziplinen Verwendung, darunter auch in der Raumplanung. Je nach Disziplin und Untersuchungsgegenstand lassen sich verschiedene Formen von Dichte differenzieren. In der Raumplanung bspw. sind u.a. die Einwohnerdichte, die Beschäftigtendichte, die Nutzungsdichte, die Ereignisdichte, die soziale Dichte und die bauliche Dichte gebräuchlich (Roskamm 2018: 408). Letztere steht im Fokus des vorliegenden Kapitels. Der Begriff „bauliche Dichte“<sup>16</sup> ist nicht eindeutig definiert. Im Allgemeinen wird darunter der Grad der baulichen Nutzung einer Fläche – üblicherweise jener eines Grundstücks oder eines Gebiets – verstanden (Häußermann 2007: 24). Dabei ist zwischen der – planungsrechtlich festgesetzten – zulässigen baulichen Dichte einerseits und der tatsächlich realisierten baulichen Dichte andererseits zu unterscheiden (Grams 2015: 20). Die bauliche Dichte lässt sich durch diverse Dichtemaße – bei denen es sich durchwegs um Verhältniszahlen handelt – quantifizieren (siehe Abschnitt 4.3.1). In der kommunalen Planung ist die bauliche Dichte sowohl als analytische als auch als normative Größe – d.h. zur Steuerung der baulichen Entwicklung in einer Gemeinde – von grundlegender Bedeutung. Rechtliche Bestimmungen zur baulichen Dichte finden sich in Österreich insbesondere in den Raumordnungsgesetzen und den Baugesetzen der Länder (siehe Unterkapitel 4.2). Die bauliche Dichte sollte stets im Zusammenspiel mit anderen Dichteformen betrachtet werden.

---

<sup>16</sup> In der gegenständlichen Arbeit werden die Begriffe „bauliche Dichte“, „Bebauungsdichte“ und „Dichte der Bebauung“ synonym verwendet.

#### 4.1.1 Historische Herleitung des Begriffs der baulichen Dichte

Die Ursprünge des Dichtebegriffs reichen bis in die griechische Antike zurück. Der Philosoph Aristoteles beschreibt in seinem Werk „Physik“ konstitutive Gegensatzpaare, die – so seine These – nicht nur am Beginn allen stofflichen Werdens stehen, sondern dieses Werden auch verursachen. Zu diesen Gegensatzpaaren zählt er u.a. „das Dichte und das Dünne“. Seit dem 17. Jh. wird der Begriff der Dichte in der klassischen Physik verwendet und dort als Zahlenwert aus dem Verhältnis zwischen der Masse eines Körpers und seinem Volumen definiert. Im 19. Jh. bildete sich in der Demografie und in der Geografie das Konzept der Bevölkerungsdichte – damals als „Dichtigkeit“ und heute vielfach als „Einwohnerdichte“ bezeichnet – heraus, welches das Verhältnis von einer Anzahl von Menschen zu einer Flächeneinheit und bezogen auf einen konkreten Ort („Volk zu Raum“) ausdrückt. Im Städtebau und in der Stadtplanung kam gegen Ende des 19. Jh. der Begriff „Baudichtigkeit“ auf, mit dem alle – z.T. seit dem Mittelalter bestehenden – baupolizeilichen Regelungen über die zulässige bauliche Ausnutzung von Grundstücken zusammengefasst wurden. Überdies etablierte sich der Begriff der Baudichtigkeit als Sammelbegriff in der Diskussion um die Ausweitung und die Normierung des städtebaulichen Regelwerks. Im 20. Jh. entwickelte sich eine Vielzahl von Dichtebegriffen, die inhaltlich auf dem Konzept der Bevölkerungsdichte aufbauen, darunter die bauliche Dichte (Roskamm 2016: 25 f.; Roskamm 2018: 408 f.).

#### 4.1.2 Bewertung von baulicher Dichte im Laufe der Zeit

Die Frage nach der „idealen“ oder „optimalen“ baulichen Dichte hat im Städtebau und in der kommunalen Planung eine lange Tradition. Aufgrund der vielfältigen Vor- und Nachteile von Verdichtung bzw. hoher baulicher Dichte einerseits und Entdichtung bzw. niedriger baulicher Dichte andererseits lässt sich diese Frage jedoch nicht pauschal beantworten. Die Vorstellungen über eine angemessene bauliche Dichte variieren u.a. je nach betrachtetem Ort und vorherrschenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und manifestieren sich insbesondere in städtebaulichen Leitbildern (Grams 2015: 25; Westphal 2008: 59). Wie bauliche Dichte wahrgenommen und beurteilt wird, hängt in hohem Maße von der individuellen kulturellen und sozialen Prägung einer Person ab. Identische Dichtewerte können von unterschiedlichen Personen als passend oder als unpassend – d.h. als zu hoch oder zu niedrig – empfunden werden. Ein objektiver Maßstab, mit dem ein Dichtewert als „hoch“, „niedrig“ oder gar als „angemessen“ bewertet werden könnte, existiert nicht (Siedentop et al. 2014: 179). Die Diskussion um die „richtige“ bauliche Dichte wird kontrovers und häufig eher emotional als rational geführt. Zudem ist sie stark ideologisch geprägt, weil die zulässige bauliche Dichte die möglichen Bebauungsformen – und damit die Möglichkeiten zur Verwirklichung der persönlich präferierten Wohn- bzw. Lebensform(en) – maßgeblich beeinflusst. Am deutlichsten zeigt sich dies in der totalen Befürwortung oder Ablehnung des Wohnhochhauses einerseits und des

freistehenden Einfamilienhauses andererseits (Westphal 2008: 59). Der deutsche Architekt und Stadtplaner Thomas Sieverts (1997: 83) merkt hierzu überspitzt an: „*Offensichtlich will sich niemand in seiner jeweils ideologisch einseitigen und damit bequemen Position zum Thema ‚Dichte‘ mit rationalen Argumenten in Frage stellen lassen.*“

Im Städtebau und in der kommunalen Planung änderte sich die Bewertung von baulicher Dichte im Laufe des vorigen Jahrhunderts mehrmals. Die Dichteziele schwankten dabei zwischen Entdichtung und Verdichtung. Bis Mitte des 20. Jh. galten hohe bauliche Dichten als hauptverantwortlich für die oft schlechten Lebensbedingungen in den rasch gewachsenen (Groß-)Städten der Gründerzeit (siehe Abschnitt 5.1.3) und waren folglich negativ konnotiert. Dementsprechend war es über Jahrzehnte hinweg – und ist es im Kern noch heute – ein zentrales Ziel der kommunalen Planung, die bauliche Dichte nach oben hin zu begrenzen (siehe Unterkapitel 4.5), um dadurch soziale Missstände – v.a. in den (Groß-)Städten – zu bekämpfen bzw. diesen vorzubeugen (Albers & Wékel 2017: 134). Die Forderung nach einer Beschränkung der baulichen Dichte schlug sich im städtebaulichen Leitbild der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“ nieder, welches die bauliche Entwicklung in der Nachkriegszeit entscheidend beeinflusste (siehe Abschnitt 5.1.4). Ab Mitte der 1960er Jahre begann sich das Dichteverständnis auszudifferenzieren. Die Argumente gegen hohe bauliche Dichten verloren zunehmend an Überzeugungskraft und es formierten sich erste Proteste gegen die damals übliche stadtplanerische Praxis, gründerzeitliche (Wohn-)Gebäude mit einer hohen baulichen Dichte abzureißen und durch Gebäude mit einer geringen baulichen Dichte zu ersetzen. Zusammen mit dem städtebaulichen Leitbild „Urbanität durch Dichte“, das in den 1970er Jahren dominierte und eine Verdichtung der Bebauung verfolgte, um das Entstehen von Urbanität zu ermöglichen (siehe Abschnitt 5.1.4), entwickelte sich eine Antithese zum Ziel der Entdichtung. Erstmals wurden hohe bauliche Dichten – aus städtebaulicher Sicht – als tendenziell erstrebenswert erachtet (Hahn 2014: 31). In den 1980er Jahren führte der Trend zur kleinteiligen, behutsamen Sanierung von (Wohn-)Gebäuden im Baubestand („Sanfte Stadterneuerung“) kurzzeitig zu einer Abkehr vom Ziel der Verdichtung (Westphal 2009: 8). Seit den 1990er Jahren werden hohe bauliche Dichten angesichts des rasant fortschreitenden Bodenverbrauchs und der häufig damit verbundenen Zersiedelung der Landschaft hingegen – zumindest in Architekt:innen- und Raumplaner:innenkreisen – wieder überwiegend positiv bewertet (Grams 2015: 20; Frank 2015: 28). Dies kommt u.a. in den städtebaulichen Leitbildern der „Kompakten und durchmischten Stadt“ bzw. der „Stadt der kurzen Wege“ zum Ausdruck, die am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet und bis heute weit verbreitet sind (Jessen 2018: 1403 ff.). In der Bevölkerung existieren die beiden gegensätzlichen Lesarten von hoher baulicher Dichte – die positive und die negative – seit jeher parallel nebeneinander. Dies erklärt, warum viele Menschen in Österreich einer Erhöhung der baulichen Dichte weiterhin kritisch bis ablehnend gegenüberstehen (Roskamm 2016: 27; Roskamm 2018: 411).

## 4.2 Regelung der baulichen Dichte im österreichischen Recht

In Österreich enthalten insbesondere die Raumordnungsgesetze<sup>17</sup> und die Baugesetze<sup>18</sup> der Bundesländer Bestimmungen zur baulichen Dichte. Die konkrete Festlegung der für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück zulässigen baulichen Dichte erfolgt durch die Gemeinden, die gemäß Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG im eigenen Wirkungsbereich zur Vollziehung der örtlichen Raumplanung – darunter fällt auch die Bebauungsplanung – zuständig sind (siehe Abschnitt 3.2.2). Die Gemeinden haben die örtliche Raumplanung eigenverantwortlich und weisungsfrei durchzuführen, sie sind dabei allerdings an die Gesetze und Verordnungen des Bundes und des jeweiligen Landes gebunden (Lienbacher 2018: 503 f.).

Die zulässige bauliche Dichte – d.h. die zulässige bauliche Ausnutzung eines Grundstücks – wird grundsätzlich im Bebauungsplan festgesetzt, der ein zentrales Instrument der örtlichen Raumplanung darstellt (siehe Abschnitt 3.2.2). Der Bebauungsplan wird von den Gemeinden als Verordnung erlassen und bedarf in manchen Bundesländern einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung. Er legt die Einzelheiten der Bebauung – etwa, ob dicht oder locker gebaut werden darf bzw. muss – für das gesamte Gemeindegebiet oder für Teile davon rechtsverbindlich fest und gewährleistet somit eine zweckmäßige und geordnete Bebauung. Da der Bebauungsplan dem Flächenwidmungsplan hierarchisch nachgeordnet ist, darf er diesem nicht widersprechen. Hinsichtlich der Inhalte des Bebauungsplans ist zwischen zwingenden („obligatorischen“) und optionalen („fakultativen“) Inhalten zu unterscheiden, wobei die diesbezüglichen Regelungen zwischen den Bundesländern teils erheblich variieren (Kanonier & Schindelegger 2018a: 114 f.). Die möglichen Inhalte eines Bebauungsplans sind in den Raumordnungsgesetzen entweder abschließend („taxativ“) oder nur beispielhaft („demonstrativ“) aufgezählt. Im Fall einer beispielhaften Aufzählung können die Gemeinden zusätzliche Bebauungsgrundlagen festlegen, etwa andere als die im Gesetz definierten Bauweisen (Kleewein 2014: 96). Die zulässige bauliche Dichte lässt sich insbesondere durch Vorgaben zum Maß der baulichen Nutzung (siehe Unterkapitel 4.3), zur Gebäudehöhe bzw. zur Geschoßanzahl, zur Bauweise, zu Bau(flucht)linien oder zur Anzahl der Wohneinheiten festsetzen. Der Bebauungsplan besteht meist aus einer – gemäß der Planzeichenverordnung des jeweiligen Bundeslandes erstellten – planlichen Darstellung und aus einem Textteil.

<sup>17</sup> In Tirol, Salzburg, Oberösterreich, Niederösterreich, Kärnten und in der Steiermark wird das einschlägige Gesetz als „Raumordnungsgesetz“ bezeichnet, in Vorarlberg und im Burgenland als „Raumplanungsgesetz“. In Wien ist die Raumordnung im ersten Abschnitt der „Bauordnung für Wien“ geregelt.

<sup>18</sup> Im Baurecht lassen sich im Wesentlichen drei Gruppen von Rechtsnormen unterscheiden: Allgemeine Bebauungsregelungen, baupolizeiliche Normen und bautechnische Normen (Jahnel 2018: 532). Im Hinblick auf die bauliche Dichte ist v.a. die erste Gruppe baurechtlicher Normen relevant. In Tirol, Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und Kärnten heißt das einschlägige (Haupt-)Gesetz „Bauordnung“, in Vorarlberg, in der Steiermark und im Burgenland „Baugesetz“ und in Salzburg „Bebauungsgrundlagengesetz“.

In mehreren Bundesländern sieht das Raumordnungsgesetz eine Pflicht zur Aufstellung von Bebauungsplänen vor, in den anderen Bundesländern werden die Gemeinden lediglich zur Aufstellung von Bebauungsplänen ermächtigt (Kanonier & Schindelegger 2018a: 115). In der Mehrzahl der Bundesländer gibt es nicht in jeder Gemeinde (zumindest) einen Bebauungsplan (siehe Unterkapitel 4.5). Selbst wenn eine Gemeinde über Bebauungspläne verfügt, decken diese für gewöhnlich nur einen Teil des Gemeindegebiets ab. Für Gebiete bzw. Grundstücke, die nicht von einem Bebauungsplan erfasst sind, regelt das jeweilige Baugesetz, wie die Bebauungsgrundlagen – und damit auch die zulässige bauliche Dichte – zu bestimmen sind.

Die Vorschriften über die Bebauungsplanung sind – sowohl was die Begrifflichkeiten als auch was die Anzahl und den Detaillierungsgrad der gesetzlichen Bestimmungen betrifft – länderspezifisch recht unterschiedlich. Die Regelungsdichte und der Determinierungsgrad sind bspw. in Vorarlberg und in Kärnten vergleichsweise niedrig, in Niederösterreich und in Wien dagegen vergleichsweise hoch (Kleewein 2013: 4). Da in Österreich die Planungsbegriffe nicht einheitlich definiert sind, werden in den Raumordnungsgesetzen und Baugesetzen der Bundesländer für identische Regelungsgegenstände oft verschiedene Begriffe verwendet. So finden sich etwa für die Bezeichnung der Grenze zwischen Bauflächen und anderen Flächen in den einschlägigen Gesetzen die Begriffe Baulinie, Baufluchtlinie, Baugrenze und Baugrenzlinie. Umgekehrt meinen dieselben Begriffe in den einzelnen Bundesländern bzw. Landesgesetzen vielfach nicht (genau) dasselbe (Lienbacher 2018: 520; Semsroth 1985: 317).

Um einen Eindruck der aktuellen Regelungen der baulichen Dichte in den Bundesländern zu vermitteln, werden im Folgenden exemplarisch die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen zur baulichen Dichte in Vorarlberg (Abschnitt 4.2.1) und in Niederösterreich (Abschnitt 4.2.2) dargestellt. Auf etwaige Abweichungen bzw. Ausnahmen wird lediglich verwiesen. Der Vergleich soll zudem veranschaulichen, dass sich die möglichen Festlegungen zur zulässigen baulichen Dichte je nach Bundesland bzw. Landesgesetz z.T. deutlich unterscheiden.

#### 4.2.1 Gesetzliche Bestimmungen zur baulichen Dichte in Vorarlberg

In Vorarlberg muss gemäß § 28 Abs 1 VlbG RPG die Gemeindevertretung durch Verordnung einen Bebauungsplan erlassen, sofern es aus Gründen einer zweckmäßigen Bebauung erforderlich ist. Dies ist u.a. der Fall, wenn ein neues Gebiet bebaut oder ein schon bebautes Gebiet neu gestaltet werden soll. Der Bebauungsplan darf nach § 28 Abs 2 VlbG RPG weder einem Landesraumplan noch dem Räumlichen Entwicklungsplan noch dem Flächenwidmungsplan widersprechen. Bei der Aufstellung des Bebauungsplans sind u.a. die lokalen Verhältnisse, das Landschafts- und Ortsbild sowie die zweckmäßige Dichte der Bebauung von Bauflächen zu berücksichtigen. Laut § 29 Abs 3 VlbG RPG bedarf der Bebauungsplan zu seiner Wirksamkeit der Genehmigung der Landesregierung.

Im Bebauungsplan können hinsichtlich der zulässigen baulichen Dichte insbesondere zu folgenden Parametern Festlegungen getroffen werden (§ 28 Abs 3 VlbG RPG):

- Maß der baulichen Nutzung (siehe Unterkapitel 4.3)
- Art der Bebauung (= Bauweise)
- Höhe der Bauwerke und allenfalls Zahl der Geschoße
- Baugrenze
- Baulinie
- Abstandsflächen und Mindestabstände, die von den Vorgaben in den §§ 5 und 6 VlbG BauG abweichen

In Tab. 4 finden sich Erläuterungen zu den genannten Parametern gemäß den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen des Landes Vorarlberg.

Parameter	Bestimmung	Erläuterung
Maß der baulichen Nutzung	§ 31 Abs 2 lit a, b, c und d VlbG RPG	(2) Das Maß der baulichen Nutzung kann insbesondere durch folgende Bemessungszahlen festgelegt werden: <sup>19</sup> a) die Zahl, die das Verhältnis der zulässigen bebauten Fläche zur Fläche des Baugrundstücks angibt [Bauflächenzahl (BFZ)], b) die Zahl, die das Verhältnis der zulässigen Geschossflächen zur Fläche des Baugrundstücks angibt [Baunutzungszahl (BNZ) <sup>20</sup> ], c) die Zahl, die das Verhältnis des zulässigen umbauten Raums zur Fläche des Baugrundstücks angibt [Baumassenzahl (BMZ)], d) die Zahl der oberirdischen Geschosse [Geschosszahl (GZ) <sup>21</sup> ].
Zahl der Geschoße		
Bauweise	§ 32 Abs 2 lit a, b und c VlbG RPG	(2) Als Arten der Bebauung können insbesondere festgelegt werden a) offene Bebauung, wenn die Gebäude allseits freistehend zu errichten sind, b) halboffene Bebauung, wenn die Gebäude einseitig an der Nachbargrenze aneinander gebaut und sonst freistehend zu errichten sind, c) geschlossene Bebauung, wenn die Gebäude in geschlossener Reihe beidseitig an der Nachbargrenze aneinander gebaut zu errichten sind.

<sup>19</sup> Die Berechnungsmethoden der Bemessungszahlen sowie weitere Begriffsbestimmungen und Erläuterungen sind in der Baubemessungsverordnung (BBV) der Vorarlberger Landesregierung enthalten.

<sup>20</sup> Weist ein Gebäude ein Geschoss mit einer Geschosshöhe von mehr als 4,50 m oder mehrere Geschosse mit Geschosshöhen über 3,60 m auf, so ist nicht die BNZ, sondern die BMZ anzuwenden. Ist die BMZ nicht festgesetzt, so gilt das 3,6-Fache der BNZ als BMZ (§ 4 Abs 2 BBV).

<sup>21</sup> Die Geschosszahl (GZ) kann laut § 6 Abs 2 BBV als Höchstgeschosszahl (HGZ), verbindliche Geschosszahl (VGZ) oder Mindestgeschosszahl (MGZ) angegeben werden.

Baugrenze	§ 2 Abs 1 lit b Vlbg BauG	<i>b) Baugrenze: die Linie, vor der die Außenwände eines Gebäudes nicht errichtet werden dürfen</i>
Baulinie	§ 2 Abs 1 lit d Vlbg BauG	<i>d) Baulinie: die Linie, an der die Außenwände eines Gebäudes errichtet werden müssen</i>
Abstandsfläche	§ 5 Abs 1 und 5 Vlbg BauG	<i>(1) Oberirdische Gebäude sind so anzuordnen, dass vor jeder Außenwand eine Abstandsfläche liegt, nicht jedoch vor den Ecken. [...]. Die Abstandsfläche muss so tief sein, wie sechs Zehntel des Abstandes zwischen der Außenwand [§ 5 Abs 2 Vlbg BauG] und dem Schattenpunkt [§ 5 Abs 3 und 4 Vlbg BauG]. Sie muss auf dem Baugrundstück selbst liegen, bis zur Mitte einer angrenzenden öffentlichen Verkehrsfläche darf sie sich jedoch erstrecken.  (5) Innerhalb der Abstandsflächen auf dem Baugrundstück dürfen andere Bauwerke [...] weder bestehen noch errichtet werden. [Ausnahmen: siehe § 5 Abs 5, 6 und 7 sowie § 7 Vlbg BauG]</i>
Mindestabstand	§ 6 Abs 1 lit a und b Vlbg BauG	<i>(1) Der Mindestabstand zur Nachbargrenze beträgt für: a) ein Gebäude 3 m; b) ein sonstiges Bauwerk 2 m. [Ausnahmen: siehe § 6 Abs 2, 3, 4 und 5 sowie § 7 Vlbg BauG]</i>

**Tab. 4: Mögliche Festlegungen im Bebauungsplan zur zulässigen baulichen Dichte (Vorarlberg)**

(Eigene Darstellung)

Gemäß §§ 31 Abs 1 und 32 Abs 1 Vlbg RPG kann die Gemeindevertretung auch ohne Erlassung eines Bebauungsplans durch Verordnung für das Gemeindegebiet oder für Teile davon das Mindest- und Höchstausmaß der baulichen Nutzung sowie die Art der Bebauung festsetzen. Auf Antrag des Grundeigentümers und unter bestimmten Voraussetzungen kann laut § 35 Abs 2 Vlbg RPG der Gemeindevorstand mit Bescheid Ausnahmen von Bebauungsplänen und vergleichbaren Verordnungen bewilligen. Die Bewilligung liegt im behördlichen Ermessen. Sofern eine Ausnahme ein gewisses Ausmaß überschreitet, ist nach § 35 Abs 3 Vlbg RPG für deren Bewilligung abweichend die Gemeindevertretung zuständig.

Wenn es in einer Gemeinde oder in Teilen davon keinen Bebauungsplan und keine vergleichbare Verordnung gibt, kann gemäß § 3 Abs 2 Vlbg BauG die Gemeindevertretung durch Verordnung festlegen, dass in den betreffenden Gebieten vor jedem Bauantrag für Bauvorhaben nach § 18 Abs 1 lit a und c Vlbg BauG ein Antrag auf Baugrundlagenbestimmung zu stellen ist. Die Baugrundlagenbestimmung umfasst laut § 3 Abs 1 Vlbg BauG u.a. die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung, der Höhe des Gebäudes, der Baugrenze, der Baulinie und der Dachform. Gemäß § 3 Abs 4 Vlbg BauG hat die Behörde die Baugrundlagen allerdings nur soweit zu bestimmen, als es unter Bedachtnahme auf die Interessen der örtlichen Raumplanung, der Gesundheit, des Verkehrs, des Schutzes des Orts- und Landschaftsbilds sowie des haushälterischen Umgangs mit Grund und Boden erforderlich ist.

#### 4.2.2 Gesetzliche Bestimmungen zur baulichen Dichte in Niederösterreich

In Niederösterreich kann gemäß § 29 Abs 1 und 2 NÖ ROG der Gemeinderat für den gesamten Gemeindebereich, einzelne Ortschaften oder abgrenzbare Teilbereiche durch Verordnung einen Bebauungsplan erlassen. Bei der Aufstellung des Bebauungsplans ist auf die Ortsbildgestaltung und die Umwelt Rücksicht zu nehmen. Der Entwurf des Bebauungsplans ist nach § 33 Abs 1 und 2 NÖ ROG mit Beginn der Auflage im Gemeindeamt (Magistrat) der Landesregierung zu übermitteln, die der Gemeinde innerhalb von zwölf Wochen allfällige Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit des Entwurfs mitzuteilen hat.

Im Bebauungsplan müssen Festlegungen zu folgenden – die zulässige bauliche Dichte (mit-)bestimmenden – Parametern getroffen werden (§ 30 Abs 1 und 3 NÖ ROG):

- Bauungsweise (= Bauweise)
- Bauungshöhe oder höchstzulässige Gebäudehöhe
- Straßenfluchtlinie

Darüber hinaus können im Bebauungsplan hinsichtlich der zulässigen baulichen Dichte u.a. zu folgenden Parametern Festlegungen getroffen werden (§ 30 Abs 2 und 3 NÖ ROG):

- Bauungsdichte oder höchstzulässige Geschoßflächenzahl (= Maß der baulichen Nutzung) (siehe Unterkapitel 4.3)
- Baufluchtlinie
- Anbaupflicht an Straßen- oder Baufluchtlinien sowie an Grundstücksgrenzen
- harmonische Gestaltung der Bauwerke in Ortsbereichen
- Grundflächen in bestimmten Teilen oder in einem bestimmten prozentuellen Ausmaß inklusive deren Oberflächenbeschaffenheit, die für die Versickerung von Niederschlagswasser vorzusehen sind

In Tab. 5 finden sich Erläuterungen zu den genannten Parametern gemäß den einschlägigen Gesetzen des Landes Niederösterreich.

Parameter	Bestimmung	Erläuterung
Maß der baulichen Nutzung	§ 4 Z 10 und 17 NÖ BO	<p>10. <i>Bauungsdichte</i>: das Verhältnis der bebauten Fläche [§ 4 Z 9 NÖ BO] der Gebäude zur Gesamtfläche des Grundstücks bzw. jenes Grundstücksteils, für den diese Bestimmung des Bebauungsplans gilt;</p> <p>17. <i>Geschoßflächenzahl</i>: das Verhältnis der Summe der Grundrissflächen [§ 4 Z 20 NÖ BO] aller oberirdischen Geschoße [§ 4 Z 16 NÖ BO] von Gebäuden zur Fläche des Bauplatzes;</p>

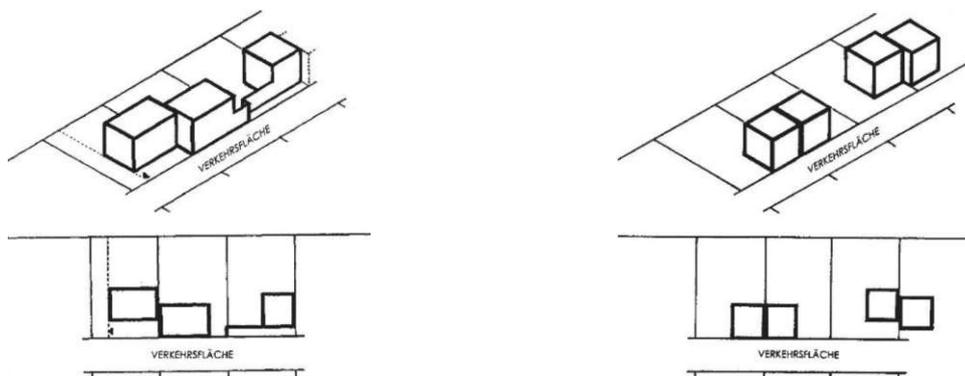
Bauweise	§ 31 Abs 1 Z 1, 2, 3 und 4 NÖ ROG	<p>(1) Die Bebauungsweise regelt die Anordnung der Hauptgebäude auf dem Grundstück. Sind auf dem Grundstück mehrere Baulandflächen abgegrenzt, dürfen dafür unterschiedliche Bebauungsweisen festgelegt werden. Die Bebauungsweise kann auf eine der folgenden Arten festgelegt werden:<sup>22</sup></p> <p>1. geschlossene Bebauungsweise Die Bebauung ist überwiegend durch Hauptgebäude straßenseitig in einer geschlossenen Flucht von seitlicher zu seitlicher Grundstücksgrenze vorzunehmen. Weiters kann die Bebauung bis zu einer Baufluchtlinie (z. B. Eckbauplätze) [...] erfolgen.</p> <p>2. gekuppelte Bebauungsweise Die Hauptgebäude auf zwei Bauplätzen sind an der gemeinsamen seitlichen Grundstücksgrenze überwiegend aneinander anzubauen und an den anderen seitlichen Grundstücksgrenzen ist ein Bauwuch einzuhalten.</p> <p>3. einseitig offene Bebauungsweise Alle Hauptgebäude sind an eine für alle Bauplätze gleich festgelegte seitliche Grundstücksgrenze überwiegend anzubauen [...]. An der anderen seitlichen Grundstücksgrenze ist ein Bauwuch einzuhalten.</p> <p>4. offene Bebauungsweise An beiden Seiten ist ein Bauwuch einzuhalten. Die Bebauungsweise darf wahlweise als offene oder gekuppelte festgelegt werden. Der Bauwerber darf ein Wahlrecht zwischen offener und gekuppelter Bebauungsweise nur unter Bedachtnahme auf die bereits bestehenden und bewilligten Gebäude ausüben, sofern das Wahlrecht nicht schon durch frühere Bauvorhaben verbraucht ist.</p>																											
Bebauungshöhe	§ 31 Abs 2 und 3 NÖ ROG	<p>(2) Die Bebauungshöhe ist die [...] in Bauklassen festgelegte Höhe der Hauptgebäude. Die Bauklassen werden unterteilt in</p> <table border="0" data-bbox="608 1518 1442 1877"> <tr> <td>Bauklasse I</td> <td></td> <td>bis 5 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse II</td> <td>über 5 m</td> <td>bis 8 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse III</td> <td>über 8 m</td> <td>bis 11 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse IV</td> <td>über 11 m</td> <td>bis 14 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse V</td> <td>über 14 m</td> <td>bis 17 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse VI</td> <td>über 17 m</td> <td>bis 20 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse VII</td> <td>über 20 m</td> <td>bis 23 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse VIII</td> <td>über 23 m</td> <td>bis 25 m</td> </tr> <tr> <td>Bauklasse IX (Hochhaus)</td> <td>über 25 m</td> <td></td> </tr> </table> <p>Die Bebauungshöhe darf mit zwei aufeinanderfolgenden Bauklassen festgelegt werden.</p>	Bauklasse I		bis 5 m	Bauklasse II	über 5 m	bis 8 m	Bauklasse III	über 8 m	bis 11 m	Bauklasse IV	über 11 m	bis 14 m	Bauklasse V	über 14 m	bis 17 m	Bauklasse VI	über 17 m	bis 20 m	Bauklasse VII	über 20 m	bis 23 m	Bauklasse VIII	über 23 m	bis 25 m	Bauklasse IX (Hochhaus)	über 25 m	
Bauklasse I		bis 5 m																											
Bauklasse II	über 5 m	bis 8 m																											
Bauklasse III	über 8 m	bis 11 m																											
Bauklasse IV	über 11 m	bis 14 m																											
Bauklasse V	über 14 m	bis 17 m																											
Bauklasse VI	über 17 m	bis 20 m																											
Bauklasse VII	über 20 m	bis 23 m																											
Bauklasse VIII	über 23 m	bis 25 m																											
Bauklasse IX (Hochhaus)	über 25 m																												

<sup>22</sup> Die Abb. 16 illustriert die vier in § 31 Abs 1 NÖ ROG genannten Bebauungsweisen.

		<i>(3) Für Hauptgebäude, die nicht an oder gegen Straßenfluchtlinien errichtet werden, darf im Bebauungsplan eine andere Bebauungshöhe und Bauungsweise als an der Straßenfront festgelegt werden. Anstelle der Bauklasse darf für jede Schauseite des Gebäudes eine höchstzulässige Gebäudehöhe festgelegt werden.</i>
Zahl der Geschoße	§ 53a Abs 5 NÖ BO	<i>(5) In den Bauklassen I bis VIII darf die Anzahl der oberirdischen Geschoße nicht größer sein als die um 1 erhöhte Zahl der jeweiligen Bauklasse. Dies gilt sinngemäß für die Festlegung von höchstzulässigen Gebäudehöhen, wobei die Anzahl der oberirdischen Geschoße von jener Bauklasse abzuleiten ist, die dieser Gebäudehöhe entspricht.</i>
Straßenfluchtlinie	§ 4 Z 29 NÖ BO	<i>29. Straßenfluchtlinie: die Grenze zwischen öffentlichen Verkehrsflächen der Gemeinde und anderen Grundflächen, die in einem Bebauungsplan [...] festgelegt ist;</i>
Baufluchtlinie	§ 4 Z 4 NÖ BO § 31 Abs 5 und 6 NÖ ROG	<i>4. Baufluchtlinie: Abgrenzung innerhalb eines Grundstücks, über die mit Hauptgebäuden grundsätzlich nicht hinausgebaut werden darf; (5) Im Bebauungsplan darf festgelegt werden, dass bestimmte Baufluchtlinien auch als Abgrenzungen innerhalb eines Planungsbereiches gelten, über die ausnahmslos nicht hinausgebaut werden darf (absolute Baufluchtlinie). (6) Die vorderen Baufluchtlinien sind an Straßenseiten, an denen bereits die Mehrzahl der Bauplätze bebaut ist, entsprechend dem Abstand dieser Bebauung von der Straßenfluchtlinie [vorderer Bauwich] festzulegen. Ist die Mehrzahl der Bauplätze noch nicht bebaut, muss die Entfernung der vorderen Baufluchtlinien voneinander soviel betragen, dass die ausreichende Belichtung [§ 4 Z 3 NÖ BO] der Hauptfenster gegenüberliegender zulässiger Gebäude [§ 4 Z 21 NÖ BO] und der Brandschutz gewährleistet ist.</i>
Bauwich (Abstandsfläche)	§ 4 Z 8 NÖ BO § 49 Abs 1 NÖ BO § 50 Abs 1 NÖ BO	<i>8. Bauwich: der vorgeschriebene Mindestabstand eines Hauptgebäudes zu den Grundstücksgrenzen (seitlicher und hinterer Bauwich) oder zur Straßenfluchtlinie (vorderer Bauwich); (1) [...] in einen Bauwich darf grundsätzlich nicht gebaut werden. [Ausnahmen: siehe §§ 51 und 52 NÖ BO] (1) Der seitliche und hintere Bauwich müssen [...] der halben Gebäudehöhe [§ 53 NÖ BO] der jeweiligen, der Grundstücksgrenze zugewandten Gebäudefronten der Hauptgebäude entsprechen. Bei einer Gebäudehöhe von mehr als 8 m dürfen der seitliche und hintere Bauwich nur für Gebäudefronten mit einer Länge von insgesamt nicht mehr als 15 m je Bauwich der halben Gebäudehöhe entsprechen. Bei allen anderen Gebäudefronten muss der Bauwich der vollen Gebäudehöhe entsprechen.</i>

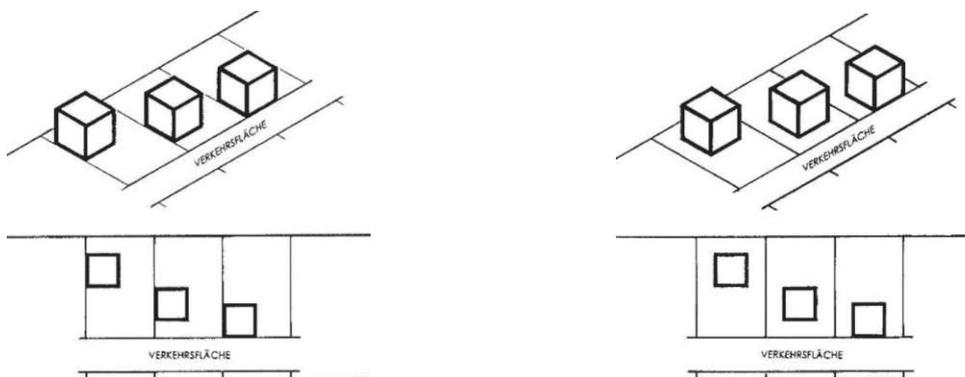
Mindest- abstand		Die seitlichen und hinteren Bauwiche müssen mindestens 3 m betragen, außer die Mindestbreite ist in einem Bebauungsplan durch Baufluchtlinien anders festgelegt. [Ausnahmen: siehe §§ 50 Abs 2 und 55 Abs 1a NÖ BO]
harmonische Gestaltung der Bauwerke	§ 56 Abs 1 und 2 NÖ BO	(1) Bauwerke oder Abänderungen an Bauwerken, die einer Bewilligung nach § 14 [NÖ BO] oder einer Anzeige nach § 15 [NÖ BO] bedürfen, sind [...] so zu gestalten, dass sie dem gegebenen Orts- und Landschaftsbild gerecht werden und hinsichtlich ihrer Bauform und Farbgebung, Ausmaß ihres Bauvolumens und Anordnung auf dem Grundstück von der bestehenden Bebauung innerhalb des Bezugsbereichs nicht offenkundig abweichen oder diese nicht wesentlich beeinträchtigen.  (2) Bezugsbereich ist der von allgemein zugänglichen Orten aus betrachtete Bereich, in dem die für die Beurteilung des geplanten Bauwerks relevanten Kriterien wahrnehmbar sind.

**Tab. 5: Zwingende und optionale Festlegungen im Bebauungsplan zur zulässigen baulichen Dichte (Niederösterreich)**  
(Eigene Darstellung)



1. geschlossene Bauungsweise

2. gekuppelte Bauungsweise



3. einseitig offene Bauungsweise

4. offene Bauungsweise

**Abb. 16: Schematische Darstellung der in § 31 Abs 1 NÖ ROG genannten Bauweisen**

(Land Niederösterreich 2021: 30 f.)

Wenn in einer Gemeinde bzw. in Teilen davon kein Bebauungsplan existiert, erfolgt die Festlegung der Bebauungsgrundlagen gemäß den Vorgaben des § 54 NÖ BO. Diese Bestimmung lässt eine deutliche Tendenz zur offenen Bauweise sowie zu den Bauklassen I und II – und damit zum freistehenden Einfamilienhaus – erkennen.

Laut § 54 Abs 1 NÖ BO ist ein Neu- oder Zubau eines Hauptgebäudes auf einem als Bauland gewidmeten Grundstück, für das kein Bebauungsplan gilt oder dieser keine Festlegung der Bauweise oder -höhe enthält, nur zulässig, wenn das Gebäude weder in seiner Anordnung auf dem Grundstück (Bauweise) noch in seiner Höhe (Bauklasse) von den in seiner Umgebung<sup>23</sup> bewilligten Hauptgebäuden abweicht. Eine solche Abweichung liegt dann nicht vor – d.h., der Neu- oder Zubau eines Hauptgebäudes ist dann erlaubt –, wenn

- das neue oder abgeänderte Hauptgebäude der auf dem Baugrundstück bereits bewilligten Bauweise und Bauklasse entspricht oder
- das neue oder abgeänderte Hauptgebäude der offenen Bauweise und den Bauklassen I und II entspricht und auf dem Baugrundstück noch keine andere Bauweise bewilligt ist oder
- das neue oder abgeänderte Hauptgebäude jener Bauweise und Bauklasse entspricht, die von der Anordnung und der Höhe der Hauptgebäude in der Umgebung abgeleitet wird und die mehrheitlich in der Umgebung vorhanden ist. Neben der abgeleiteten Bauklasse darf auch die nächst niedrigere gewählt werden. Ist eine Mehrheit für eine der abgeleiteten Bauweisen oder Bauklassen in der Umgebung nicht feststellbar, ist gemäß § 54 Abs 2 NÖ BO ein Neu- oder Zubau eines Hauptgebäudes dann zulässig, wenn das Gebäude bei gleich häufigem Auftreten von Bauweisen oder Bauklassen einer davon entspricht. Ist in der Umgebung keine Bauweise oder Bauklasse ableitbar, gelten für das neue oder abgeänderte Hauptgebäude die offene Bauweise und die Bauklassen I und II.

### 4.3 Maß der baulichen Nutzung: Dichtekennzahlen

Die zulässige bauliche Dichte lässt sich in den meisten Bundesländern u.a. durch die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung – d.h. einer oder zwei der folgenden drei Dichtekennzahlen – bestimmen: Grundflächenzahl (GRZ), Geschoßflächenzahl (GFZ) und Baumassenzahl (BMZ). In der Praxis wird insbesondere die GFZ sehr häufig verwendet (siehe Unterkapitel 4.5). Die zulässigen Dichtewerte werden im Bebauungsplan in der Regel

---

<sup>23</sup> Nach § 54 Abs 1 NÖ BO umfasst die Umgebung einschließlich des Baugrundstücks alle Grundstücke im Bauland, ausgenommen Bauland-Industriegebiet, die vom Baugrundstück aus innerhalb einer Entfernung von 100 m baubehördlich bewilligte Hauptgebäude oder -teile aufweisen.

gebietsspezifisch – d.h. jeweils für ein bestimmtes Gebiet – festgelegt, beziehen sich aber auf die einzelnen Grundstücke im betreffenden Gebiet (Heigl 2000: V/187).

#### 4.3.1 Definition und Bedeutung der Dichtekennzahlen

Die GRZ drückt das Verhältnis der bebauten Fläche zur Gesamtfläche eines Grundstücks aus. Sie ist dimensionslos, liegt immer zwischen 0 und 1 und wird mit ein oder zwei Dezimalstellen angegeben (ebd.: V/187 f.). Mit der GRZ lässt sich die zulässige bauliche Ausnutzung eines Grundstücks im Grundriss festlegen. Die GRZ ist somit ein wesentlicher Indikator für den (möglichen) Grad der Versiegelung einer Grundstücksfläche durch Gebäude.

$$GRZ = \frac{\text{bebaute Fläche (FB) [m}^2\text{]}}{\text{Grundstücksfläche (F) [m}^2\text{]}}$$

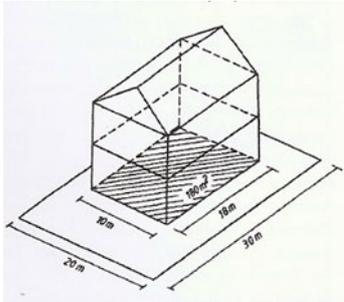
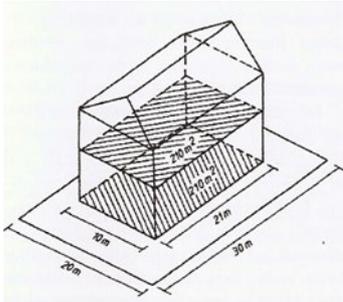
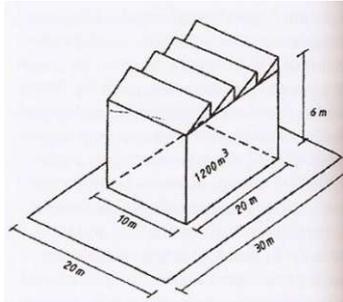
Die GFZ beschreibt das Verhältnis der Summe der Geschoßflächen der Gebäude auf einem Grundstück zur Fläche des Grundstücks, wobei üblicherweise lediglich die Flächen der oberirdischen Geschoße berücksichtigt werden. Sie ist dimensionslos und wird mit ein oder zwei Dezimalstellen angegeben (ebd.: V/189). Grundsätzlich ist die GFZ nicht nach oben begrenzt, in Österreich liegt sie aber in der Regel zwischen 0 und 3. Die GFZ ist ein maßgeblicher Indikator für die (mögliche) Effizienz der Flächennutzung. Darüber hinaus lässt sich über die GFZ indirekt die Intensität der „Nutzungsfolgen“ – wie etwa der Bedarf an sozialer und technischer Infrastruktur oder das Verkehrsaufkommen – regulieren.

$$GFZ = \frac{\text{Summe der Geschoßflächen (FG) [m}^2\text{]}}{\text{Grundstücksfläche (F) [m}^2\text{]}}$$

Die BMZ zeigt das Verhältnis der Baumasse – d.h. des oberirdisch umbauten Raums – der Gebäude auf einem Grundstück zur Fläche des Grundstücks. Ihre korrekte Einheit wäre eigentlich Meter, in der Praxis wird die Einheit allerdings weggelassen (ebd.: V/196 f.). Die BMZ kommt v.a. in Gewerbe- und Industriegebieten bzw. – allgemeiner formuliert – in Gebieten, die zur Bebauung mit hallenartigen Gebäuden – wie etwa Lager-, Sport- oder Veranstaltungshallen – vorgesehen sind, anstelle der GFZ zur Anwendung. In diesen Gebieten wäre aufgrund der überdurchschnittlichen Geschoßhöhen der Gebäude eine Steuerung der zulässigen baulichen Ausnutzung eines Grundstücks über die GFZ – d.h. über die Gesamtgeschoßfläche – unzureichend (Sperle & Teodorovici 2014: 139). Die BMZ ist – ebenso wie die GFZ – ein Indikator für die (mögliche) Effizienz der Flächennutzung.

$$BMZ = \frac{\text{Baumasse (BM) [m}^3\text{]}}{\text{Grundstücksfläche (F) [m}^2\text{]}}$$

In Tab. 6 werden die drei Dichtekennzahlen anhand von schematischen Darstellungen und praktischen Rechenbeispielen verdeutlicht.

Grundflächenzahl (GRZ)	Geschoßflächenzahl (GFZ)	Baumassenzahl (BMZ)
$\text{GRZ} = \frac{\text{FB} [\text{m}^2]}{\text{F} [\text{m}^2]}$ $0,0 < \text{GRZ} \leq 1,0$	$\text{GFZ} = \frac{\text{FG} [\text{m}^2]}{\text{F} [\text{m}^2]}$ $\text{GFZ} > 0,0$	$\text{BMZ} = \frac{\text{BM} [\text{m}^3]}{\text{F} [\text{m}^2]}$ $\text{BMZ} > 0,0$
		
<p><u>Beispiel:</u>            GRZ = 0,3 (gem. Bebauungspl.)            Grundstücksfläche (F) = 600 m<sup>2</sup></p> <p>Zulässige bebaute Fläche =            = zulässige Grundfläche des            Gebäudes (zul. FB):  <u>zul. FB</u> = F * GRZ =            = 600 m<sup>2</sup> * 0,3 = <u>180 m<sup>2</sup></u></p>	<p><u>Beispiel:</u>            GFZ = 0,7 (gem. Bebauungspl.)            Grundstücksfläche (F) = 600 m<sup>2</sup></p> <p>Zulässige Summe der            Geschoßflächen = zulässige            Gesamtgeschoßfläche des            Gebäudes (zul. FG):  <u>zul. FG</u> = F * GFZ =            = 600 m<sup>2</sup> * 0,7 = <u>420 m<sup>2</sup></u>            (im Bsp.: EG = 210 m<sup>2</sup>;            OG = 210 m<sup>2</sup>)</p>	<p><u>Beispiel:</u>            BMZ = 2,0 (gem. Bebauungspl.)            Grundstücksfläche (F) = 600 m<sup>2</sup></p> <p>Zulässige Baumasse (umbauter            Raum) des Gebäudes (zul. BM):  <u>zul. BM</u> = F * BMZ =            = 600 m<sup>2</sup> * 2,0 (m) =            = <u>1.200 m<sup>3</sup></u>            (im Bsp.: L = 20 m; B = 10 m;            H = 6 m;            20 m * 10 m * 6 m = 1.200 m<sup>3</sup>)</p>

**Tab. 6: Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ: Schematische Darstellungen und Rechenbeispiele**

(Eigene Darstellung nach Albers & Wékel 2017: 76)

Bei den drei Dichtekennzahlen handelt es sich um Verhältniszahlen<sup>24</sup>. Die zulässige bebaute Fläche bzw. die zulässige Gesamtgeschoßfläche bzw. die zulässige Baumasse ist daher – bei gleichem Dichtewert – proportional zur Grundstücksfläche.

Wie in Unterkapitel 4.2 erwähnt, kann die zulässige bauliche Dichte nicht nur durch die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung – d.h. einer oder zwei der drei Dichtekennzahlen – bestimmt werden, sondern alternativ oder zusätzlich auch durch die Festlegung der Gebäudehöhe bzw. der Geschoßanzahl, der Bauweise, der Bau(flucht)linien oder der Anzahl der Wohneinheiten. In der Praxis findet insbesondere die Gebäudehöhe bzw. die Geschoßanzahl des Öfteren Verwendung (siehe Unterkapitel 4.5).

<sup>24</sup> Eine *Verhältniszahl* ist der Quotient aus zwei Zahlen, die in einem sachlogischen Zusammenhang stehen.

### **Exkurs: Dichtemaße der baulichen Dichte und der Einwohnerdichte**

Betrachtet man die Dichte in einem Wohngebiet, so sind v.a. die bauliche Dichte und die Einwohnerdichte mit ihren jeweiligen charakteristischen Kenngrößen (siehe Tab. 7) von Relevanz. Sie geben Aufschluss über die Intensität der Nutzung einer Fläche und fungieren als Steuerungsinstrumente der kommunalen Planung: Zum einen dienen sie – als deskriptive Größen – der Analyse der bestehenden (Dichte-)Verhältnisse und zum anderen – als normative Größen – der Festlegung der (geplanten) zukünftigen (Dichte-)Verhältnisse (Sperle & Teodorovici 2014: 138).

Zur Bestimmung der vorhandenen baulichen Dichte wird neben den drei zuvor erläuterten Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ<sup>25</sup> häufig auch das Maß der Wohnungsdichte verwendet, das die Anzahl der bestehenden oder geplanten Wohneinheiten je ha Wohnbauland ausweist. Je nach Bezugsfläche – Brutto- oder Nettowohnbauland<sup>26</sup> – wird dabei zwischen der Bruttowohnungsdichte und der Nettowohnungsdichte differenziert (ebd.: 139). Die Wohnungsdichte hängt wesentlich vom Siedlungstyp bzw. von der Bebauungsform ab (siehe Abschnitt 4.4.1).

Die Einwohnerdichte setzt die Anzahl der Einwohner:innen eines Bezugsgebiets ins Verhältnis zur Fläche des Gebiets. Je nach räumlicher Ebene wird dabei zwischen den Dichtemaßen Bevölkerungsdichte, Siedlungsdichte, Wohndichte und Belegungsdichte unterschieden. Auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene wird in der Regel entweder das Maß der Bevölkerungsdichte angewendet, das die Einwohnerzahl je km<sup>2</sup> Gesamtfläche – meist einer administrativen Einheit (z.B. Bundesland oder Gemeinde) – angibt, oder das Maß der Siedlungsdichte, das die Einwohnerzahl je km<sup>2</sup> Dauersiedlungsraum ausdrückt. In Gebieten, in denen der Dauersiedlungsraum nur einen kleinen Teil der Gesamtfläche ausmacht, ist die

<sup>25</sup> Während für das – planungsrechtlich festgesetzte – zulässige Maß der baulichen Nutzung für gewöhnlich die Begriffe GRZ, GFZ und BMZ verwendet werden, werden für das tatsächlich realisierte Maß der baulichen Nutzung oft die Bezeichnungen Grundflächendichte (GRD), Geschoßflächendichte (GFD) und Baumassendichte (BMD) benutzt. Die Berechnungsmethoden sind grundsätzlich jedoch identisch (Westphal 2009: 18).

<sup>26</sup> Das *Nettowohnbauland* umfasst alle Grundstücke des Bezugsgebiets, die mit Wohngebäuden bebaut sind bzw. zur Bebauung vorgesehen sind, und zwar sowohl die überbauten Flächen als auch die nicht überbauten Flächen, d.h. die grundstückseigenen Frei- bzw. Grünflächen, Erschließungswege und (Ein-)Stellplätze (Prinz 1999: 193). Das *Bruttowohnbauland* umfasst – neben dem Nettowohnbauland – die überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner:innen des Bezugsgebiets dienenden Frei- bzw. Grünflächen, Spiel- und Sportplätze und Versorgungseinrichtungen (z.B. Kindergärten, Schulen, Geschäfte) sowie die Flächen für die innergebietliche Erschließung, d.h. für den fließenden und den ruhenden Verkehr des Bezugsgebiets (Korda 2005: 112). Es gilt allerdings zu beachten, dass sich die Flächenbilanzen in ihren Zuordnungen z.T. unterscheiden, d.h., die Begriffe des Nettowohnbaulands und des Bruttowohnbaulands werden nicht trennscharf verwendet.

Siedlungsdichte wesentlich aussagekräftiger als die Bevölkerungsdichte. Auf der Quartiersebene wird üblicherweise das Maß der Wohndichte gebraucht, das die Einwohnerzahl je ha Wohnbauland beschreibt. Die Wohndichte wird je nach Bezugsfläche – Brutto- oder Nettowohnbauland<sup>26</sup> – als Bruttowohndichte oder als Nettowohndichte bestimmt. Während erstere ein geeignetes Maß für die Einwohnerdichte eines gesamten Wohngebiets darstellt, ist letztere ein passendes Maß für die Einwohnerdichte bezogen auf die privaten Grundstücke in einem Wohngebiet. Auf der Ebene der Wohneinheit wird häufig das Maß der Belegungsdichte verwendet, das die Anzahl der Bewohner:innen pro Wohneinheit wiedergibt und damit die Nutzungsintensität der Wohneinheiten zeigt. Die Belegungsdichte wird vielfach auch als durchschnittliche Haushaltsgröße bezeichnet (Netsch 2021: 116).

Räumliche Ebene	Dichtemaß	Einheit	Definition
<b>Maße der baulichen Dichte</b>			
Wohngebiet	<i>Bruttowohndichte</i>	WE/ha	Wohneinheiten je ha Bruttowohnbauland
Grundstück	<i>Nettowohndichte</i>	WE/ha	Wohneinheiten je ha Nettowohnbauland
	<i>GRZ   GRD</i>	m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	Bebaute Fläche je m <sup>2</sup> Grundstücksfläche
	<i>GFZ   GFD</i>	m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	Gesamtgeschoßfläche je m <sup>2</sup> Grundstücksfläche
	<i>BMZ   BMD</i>	m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	Baumasse je m <sup>2</sup> Grundstücksfläche
<b>Maße der Einwohnerdichte</b>			
Staat	<i>Bevölkerungsdichte</i>	EW/km <sup>2</sup>	Einwohner:innen je km <sup>2</sup> Gesamtfläche
Region	<i>Siedlungsdichte</i>	EW/km <sup>2</sup>	Einwohner:innen je km <sup>2</sup> Dauersiedlungsraum
Gemeinde			
Wohngebiet	<i>Bruttowohndichte</i>	EW/ha	Einwohner:innen je ha Bruttowohnbauland
Grundstück	<i>Nettowohndichte</i>	EW/ha	Einwohner:innen je ha Nettowohnbauland
Wohneinheit	<i>Belegungsdichte</i>	EW/WE	Bewohner:innen je Wohneinheit

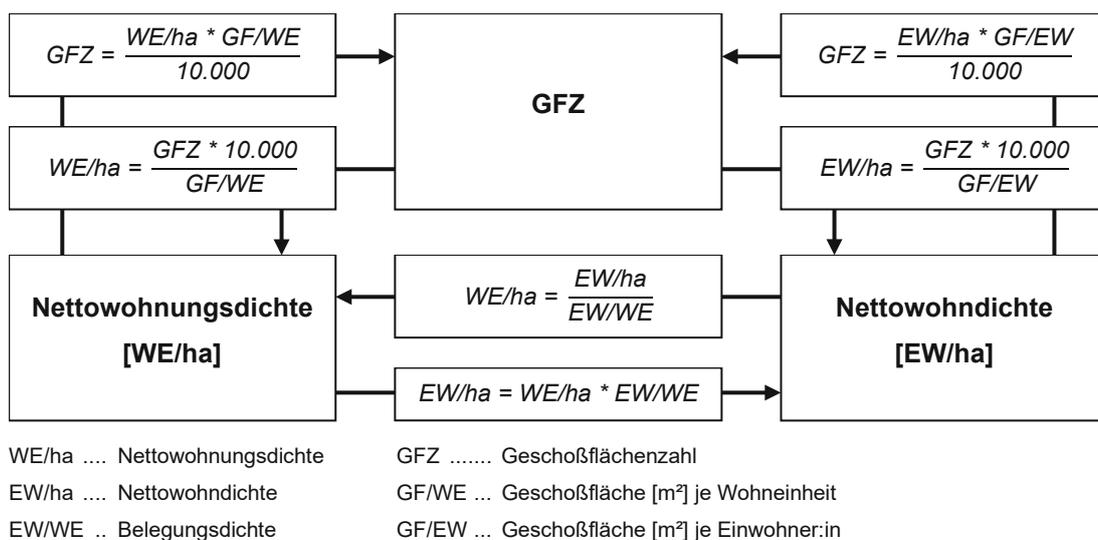
**Tab. 7: Dichtemaße der baulichen Dichte und der Einwohnerdichte nach räumlichen Ebenen**

(Eigene Darstellung nach Westphal 2008: 42 f.)

Über die genannten Maße der baulichen Dichte und der Einwohnerdichte hinaus gibt es noch weitere Dichtemaße, auf die in dieser Arbeit aber nicht eingegangen wird.

Die bauliche Dichte und die Einwohnerdichte entwickeln sich nicht immer in dieselbe Richtung. So kann bspw. selbst bei einer Erhöhung der baulichen Dichte – etwa durch Nachverdichtung im Bestand – die Einwohnerdichte stagnieren oder sogar sinken, wenn – was in Österreich in den letzten Jahr(zehnt)en der Fall war (siehe Abschnitt 2.4.1) – zugleich die durchschnittliche Haushaltsgröße (= Belegungsdichte) abnimmt oder die durchschnittliche Wohnfläche pro Person zunimmt (Westphal 2008: 47 f.).

Die für ein Wohngebiet zulässige Dichte könnte grundsätzlich mit den Maßen der Einwohnerdichte präziser festgelegt werden als mit den Maßen der baulichen Dichte, weil Erstere die (mögliche) Anzahl der Bewohner:innen mitberücksichtigen. Allerdings lassen sich – wie in Unterkapitel 4.2 aufgezeigt wurde – nur die Maße der baulichen Dichte, genauer gesagt lediglich die GRZ, die GFZ und die BMZ planungsrechtlich festsetzen (Albers & Wékel 2017: 136). In Abb. 17 sind die mathematischen Zusammenhänge zwischen der GFZ und der Nettowohnungsdichte als Maße der Bebauungsdichte und der Nettowohndichte als Maß der Einwohnerdichte dargestellt.



**Abb. 17: Zusammenhänge zwischen GFZ, Nettowohnungsdichte und Nettowohndichte**

(Eigene Darstellung nach Westphal 2008: 46; Korda 2005: 111 ff.; Reinhardt & Trudel 1979: 24 ff.)

Dabei darf die Geschoßfläche<sup>27</sup> nicht mit der Wohnfläche<sup>28</sup> (siehe Abschnitt 2.4.1) verwechselt werden. Die Geschoßfläche kann näherungsweise berechnet werden, indem die Wohnfläche mit dem Faktor 1,25<sup>29</sup> multipliziert wird (Korda 2005: 119).

Die Bruttowohnungsdichte und die Bruttowohndichte lassen sich durch Multiplikation der Nettowohnungsdichte bzw. der Nettowohndichte mit dem – angenommenen oder tatsächlichen – Anteil des Nettowohnbaulands am Bruttowohnbauland ermitteln.

<sup>27</sup> Die *Geschoßfläche* wird in Österreich je nach Bundesland z.T. unterschiedlich definiert (siehe Abschnitt 4.3.2), meint aber grundsätzlich die nach den Außenmaßen eines Gebäudes ermittelte Fläche aller Geschoße und bezieht somit Wände, Stiegenhäuser und sonstige Nicht-Wohnflächen mit ein (Albers & Wékel 2017: 136).

<sup>28</sup> Die *Wohnfläche* (= *Nutzfläche*) umfasst gemäß der – österreichweit einheitlichen – Definition der Statistik Austria die Grundfläche aller bewohnbaren Räumlichkeiten inklusive aller Nebenräume (Badezimmer, Abstellraum, Vorraum etc.) und aller Treppen und Gänge innerhalb einer Wohneinheit. Nicht zur Wohnfläche zählen Loggien/Balkone/Terrassen, Stiegenhäuser/Aufzüge/Gänge außerhalb einer Wohneinheit, Kellerräume und Dachböden, die nicht dem Wohnzweck dienen, sowie betrieblich genutzte Räume (Statistik Austria 2020d: 22).

<sup>29</sup> Nach Korda (2005: 119) ist das Verhältnis zwischen Wohnfläche und Geschoßfläche – je nach Bebauungsform und Alter der Bebauung – mit 1:1,22 bis 1:1,32 anzunehmen, im Mittel mit 1:1,25.

### 4.3.2 Dichtekennzahlen im österreichischen Recht

In Österreich werden die Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ je nach Bundesland z.T. unterschiedlich bezeichnet. Die Tab. 8 gibt einen Überblick über die Bezeichnungen und die rechtliche Verankerung der Dichtekennzahlen in den einschlägigen Rechtsnormen der Bundesländer. In Kärnten, in Niederösterreich und in der Steiermark sind nur zwei Dichtekennzahlen definiert, im Burgenland und in Wien gar keine.

Bundesland	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschoßflächenzahl (GFZ)	Baumassenzahl (BMZ)
Burgenland („ <i>bauliche Ausnutzung</i> “)	nicht definiert	nicht definiert	nicht definiert
Kärnten („ <i>bauliche Ausnutzung</i> “)	nicht definiert	„ <i>Geschoßflächenzahl</i> “ § 47 Abs 9 K-ROG	„ <i>Baumassenzahl</i> “ § 47 Abs 9 K-ROG
Niederösterreich	„ <i>Bebauungsdichte</i> “ § 30 Abs 2 Z 6 NÖ ROG iVm § 4 Z 10 NÖ BO	„ <i>Geschoßflächenzahl</i> “ § 30 Abs 2 Z 6 NÖ ROG iVm § 4 Z 17 NÖ BO	nicht definiert
Oberösterreich („ <i>Maß der baulichen Nutzung</i> “)	„ <i>Grundflächenzahl</i> “ § 32 Abs 6 OÖ ROG	„ <i>Geschoßflächenzahl</i> “ § 32 Abs 6 OÖ ROG	„ <i>Baumassenzahl</i> “ § 32 Abs 6 OÖ ROG
Salzburg („ <i>bauliche Ausnutzbarkeit</i> “)	„ <i>Grundflächenzahl</i> “ § 56 Abs 1 und 2 Slbg ROG	„ <i>Geschoßflächenzahl</i> “ § 56 Abs 1 und 4 Slbg ROG	„ <i>Baumassenzahl</i> “ § 56 Abs 1 und 3 Slbg ROG
Steiermark („ <i>bauliche Ausnutzbarkeit</i> “)	„ <i>Bebauungsgrad</i> “ § 41 Abs 1 Z 2 lit i Stmk ROG iVm § 4 Z 17 Stmk BauG	„ <i>Bebauungsdichte</i> “ §§ 30 Abs 4 und 41 Abs 1 Z 2 lit i Stmk ROG iVm § 4 Z 16 Stmk BauG	nicht definiert
Tirol („ <i>Baudichten</i> “)	„ <i>Bebauungsdichte</i> “ § 61 Abs 1 und 4 TROG	„ <i>Nutzflächendichte</i> “ § 61 Abs 1 und 5 TROG	„ <i>Baumassendichte</i> “ § 61 Abs 1 und 2 TROG
Vorarlberg („ <i>Maß der baulichen Nutzung</i> “)	„ <i>Bauflächenzahl</i> “ § 31 Abs 2 lit a Vlbg RPG iVm §§ 1 lit a und 3 BBV	„ <i>Baunutzungszahl</i> “ § 31 Abs 2 lit b Vlbg RPG iVm §§ 1 lit b und 4 BBV	„ <i>Baumassenzahl</i> “ § 31 Abs 2 lit c Vlbg RPG iVm §§ 1 lit c und 5 BBV
Wien („ <i>bauliche Ausnutzbarkeit</i> “)	nicht definiert	nicht definiert	nicht definiert

Tab. 8: Bezeichnung und rechtliche Verankerung der Dichtekennzahlen nach Bundesländern

(Eigene Darstellung)

Die Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ werden in den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen der Bundesländer nicht nur z.T. verschieden bezeichnet, sondern auch (leicht) unterschiedlich definiert. Die Legaldefinitionen unterscheiden sich v.a. hinsichtlich der Flächen(-anteile), die zur bebauten Fläche bzw. zur Geschoßfläche zählen und damit in die Berechnung der Dichtekennzahlen GRZ bzw. GFZ einzubeziehen sind. So wird etwa für die Ermittlung der GFZ in Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark die Bruttogeschoßfläche – d.h. *„die Fläche je Geschoß, die von den Außenwänden umschlossen wird, einschließlich der Außenwände“* (§ 4 Z 21 Stmk BauG) – verwendet, in Salzburg, Tirol und Vorarlberg hingegen die Nettogeschoßfläche – d.h. die Bruttogeschoßfläche abzüglich bestimmter Flächen, die von Bundesland zu Bundesland variieren. In Vorarlberg bspw. legt § 2 lit j BBV fest, dass *„Außenwände, Dachkonstruktionen einschließlich der Dachhaut, Balkone sowie ausschließlich über den Balkon zugängliche nicht konditionierte Abstellräume, Loggien, Laubengänge u. dgl., innen liegende Flächen, die der Erschließung von Wohnungen in Häusern mit mehr als drei Wohnungen dienen, sowie über dem Gelände liegende Fahrradabstellräume [...] in die Gesamtgeschossfläche nicht einzurechnen [sind].“* Auch für die Bestimmung der GRZ bzw. der bebauten Fläche werden in manchen Bundesländern Bruttoflächen herangezogen, in anderen dagegen Nettoflächen. In Oberösterreich ist weder der Begriff der Geschoßfläche noch jener der bebauten Fläche gesetzlich vorgegeben. Daher hat jede Gemeinde *„die Art der Berechnung im Bebauungsplan darzustellen“* (§ 32 Abs 6 OÖ ROG). Die in den einzelnen Bundesländern festgesetzten Dichtewerte sind folglich nur bedingt vergleichbar. Lediglich der Begriff der Baumasse ist in allen Bundesländern, in denen eine BMZ vorgesehen ist, de facto gleich definiert. Außerdem ist allen Dichtekennzahlen gemeinsam, dass sie sich auf die Fläche des Bauplatzes bzw. des Baugrundstücks beziehen. Im Burgenland und in Wien finden sich in den einschlägigen Gesetzen keine Dichtekennzahlen. Gleichwohl kann auch in diesen Bundesländern gemäß §§ 47 Abs 1 Z 7 und 50 Abs 3 Z 5 Bgld RPG bzw. § 5 Abs 4 lit d und e WBO zumindest die zulässige flächenmäßige Ausnutzung eines Bauplatzes geregelt werden, indem festgelegt wird, wie viel Prozent der Fläche bebaut werden dürfen. Im Ergebnis lässt sich damit dieselbe Wirkung erzielen wie mit der Festsetzung einer GRZ. In Wien sind ferner Vorgaben zur flächenmäßigen Ausnützbarkeit eines Bauplatzes im Sinne einer GFZ sowie zur volumenbezogenen Ausnützbarkeit im Sinne einer BMZ möglich, zumeist aber durch die Angabe absoluter Werte.

Die Gemeinden können die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück zulässigen Dichtewerte grundsätzlich frei festlegen. In einigen Bundesländern schreiben die einschlägigen Gesetze und Verordnungen allerdings untere oder obere Grenzen für die Dichtekennzahlen vor, d.h., in diesen Bundesländern dürfen die Gemeinden nur Dichtewerte festsetzen, die innerhalb der vom Land vorgegebenen Grenzen liegen. In der Regel sehen die einschlägigen Rechtsnormen nach Widmungen differenzierte untere und obere Grenzen vor.

In Niederösterreich enthält § 16 Abs 1 Z 1, 2, 8 und 9 NÖ ROG für bestimmte Widmungsarten des (Wohn-)Baulands Vorgaben zur höchstzulässigen Geschosßflächenzahl:

- In „Wohngebieten“ und in „Kerngebieten“ darf die höchstzulässige Geschosßflächenzahl nicht über 1 betragen.
- In „Wohngebieten für nachhaltige Bebauung“ und in „Kerngebieten für nachhaltige Bebauung“ muss die höchstzulässige Geschosßflächenzahl größer als 1 sein.

In der Steiermark legt die Bebauungsdichteverordnung (BDV) der Steiermärkischen Landesregierung für jede Baugebietskategorie (§ 30 Abs 1 Stmk ROG) einen Mindest- und einen Höchstwert für die zulässige Bebauungsdichte<sup>30</sup> fest (§ 2 BDV):

reine Wohngebiete	0,2 bis 0,8	Dorfgebiete	0,2 bis 1,5
allgemeine Wohngebiete	0,2 bis 1,4	Kurgebiete	0,2 bis 0,8
Kerngebiete	0,5 bis 2,5	Erholungsgebiete	0,2 bis 0,8
Gewerbegebiete	0,2 bis 2,5	Gebiete für Einkaufszentren 1	0,5 bis 2,5
Industrie- und Gewerbegebiete 1	0,2 bis 2,5	Gebiete für Einkaufszentren 2	0,5 bis 2,5
Industrie- und Gewerbegebiete 2	0,2 bis 2,5	Ferienwohngebiete	0,2 bis 0,8

Unter den in den §§ 3 und 4 BDV genannten Voraussetzungen dürfen allerdings – durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan – sowohl die angegebenen Höchstwerte überschritten als auch die Mindestwerte unterschritten werden.

In Vorarlberg sind gemäß § 14 Abs 9 VlbG RPG jene Flächen, die als „Bauflächen“ gewidmet sind und sich aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit sowie der sonstigen für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse besonders für eine verdichtete Bebauung eignen, als „Verdichtungszone“ auszuweisen. Für diese Verdichtungszone ist *„ein ihrem Zweck entsprechendes Mindestmaß der baulichen Nutzung“* festzulegen (siehe Abschnitt 6.5.1).

In Wien bestimmt § 76 Abs 10 WBO, dass in „Wohngebieten“ und in „gemischten Baugebieten“ bei offener, bei offener oder gekuppelter, bei gekuppelter und bei der Gruppenbauweise das Ausmaß der bebauten Fläche grundsätzlich nicht mehr als ein Drittel der Bauplatzfläche<sup>31</sup> betragen darf. Außerdem darf die bebaute Fläche von Gebäuden in der Bauklasse I nicht mehr als 470 m<sup>2</sup> und in der Bauklasse II nicht mehr als 700 m<sup>2</sup> ausmachen. Darüber hinaus schreibt § 76 Abs 10a WBO vor, dass grundsätzlich mindestens 10 % der Fläche des Bauplatzes, die 500 m<sup>2</sup> übersteigt, von jeder ober- und unterirdischen Bebauung frei zu halten sind und auch nicht versiegelt werden dürfen. In „Gartensiedlungsgebieten“ darf laut § 76 Abs 11 WBO das Ausmaß der bebauten Fläche je Baulos grundsätzlich nicht mehr als 50 m<sup>2</sup> betragen.

<sup>30</sup> *Bebauungsdichte* ist die in der Steiermark verwendete Bezeichnung für Geschosßflächenzahl (GFZ).

<sup>31</sup> Dies entspricht einer Grundflächenzahl (GRZ) von 0,33.

In Kärnten, in Oberösterreich und in Salzburg treffen die einschlägigen Gesetze lediglich allgemeine Aussagen zu den – von den Gemeinden zu bestimmenden – zulässigen Dichtewerten: In Kärnten ist gemäß § 47 Abs 9 K-ROG die bauliche Ausnutzung der Baugrundstücke so festzulegen, dass für die Aufenthaltsräume in Gebäuden ein ausreichendes Maß von Licht, Luft und Sonne gewährleistet ist. In Oberösterreich ist laut § 31 Abs 2 OÖ ROG das Maß der baulichen Nutzung möglichst so festzulegen, dass eine gegenseitige Beeinträchtigung vermieden wird. In Salzburg sind nach § 56 Abs 6 Slbg ROG die Grundflächenzahl, die Geschoßflächenzahl und die Baumassenzahl so festzulegen, dass bei sparsamer Verwendung von Grund und Boden genügend Raum für eine den Gesundheitserfordernissen entsprechende Bebauung sichergestellt ist. Im Burgenland und in Tirol finden sich in den einschlägigen Rechtsnormen keine diesbezüglichen Angaben.

Der Vergleich der Vorgaben der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Mindest- und Höchstwerte der Dichtekennzahlen zeigt, dass diese in erster Linie darauf abzielen, die zulässige bauliche Dichte nach oben hin zu begrenzen. In Niederösterreich und in Wien enthalten die einschlägigen Rechtsnormen ausschließlich Grenzen für die höchstzulässigen Dichtewerte. In der Steiermark und in Vorarlberg sind in den einschlägigen Rechtsnormen zwar Grenzen für die mindestzulässigen Dichtewerte verankert, diese dürfen jedoch z.T. unterschritten werden (Steiermark) bzw. sind nicht quantifiziert (Vorarlberg). In den restlichen Bundesländern beinhalten die einschlägigen Rechtsnormen keine (konkreten) Grenzen für die zulässigen Dichtewerte. Folglich wird der Spielraum der Gemeinden bei der Festsetzung der mindest- und höchstzulässigen Dichtewerte de facto kaum oder gar nicht eingeschränkt.

### ***Exkurs: Dichtekennzahlen im deutschen Recht***

In Deutschland werden die Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ – im Gegensatz zu Österreich – bundesweit einheitlich bezeichnet und definiert. Rechtlich verankert sind sie in der Baunutzungsverordnung des Bundes.

- Die „*Grundflächenzahl*“ gibt an, „*wieviele Quadratmeter Grundfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche [...] zulässig sind*“ (§ 19 Abs 1 BauNVO). Die zulässige Grundfläche ist die Fläche des Baugrundstücks, die von baulichen Anlagen überdeckt werden darf. In die Ermittlung der Grundfläche sind u.a. auch die Grundflächen von Garagen und Stellplätzen inklusive ihrer Zufahrten sowie von baulichen Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche einzubeziehen.
- Die „*Geschossflächenzahl*“ gibt an, „*wieviele Quadratmeter Geschossfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche [...] zulässig sind*“ (§ 20 Abs 2 BauNVO). Die Geschossfläche ist nach den Außenmaßen der Gebäude in allen Vollgeschossen zu berechnen, wobei u.a. Balkone, Loggien und Terrassen

unberücksichtigt bleiben. Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, ob die Flächen von Aufenthaltsräumen in Nicht-Vollgeschossen mitzurechnen sind.

- Die „*Baumassenzahl*“ gibt an, „*wieviele Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstücksfläche [...] zulässig sind*“ (§ 21 Abs 1 BauNVO). Die Baumasse ist nach den Außenmaßen der Gebäude vom Fußboden des untersten Vollgeschosses bis zur Decke des obersten Vollgeschosses zu ermitteln, wobei u.a. Balkone, Loggien und Terrassen unberücksichtigt bleiben.

In Deutschland gibt § 17 Abs 1 BauNVO bundesweit einheitliche obere Grenzen für die Dichtekennzahlen vor, die nach Baugebietstypen differenziert sind (siehe Tab. 9). Die Gemeinden dürfen diese Obergrenzen bei der Bestimmung der zulässigen Dichtewerte im Bebauungsplan jedoch sowohl unterschreiten als auch – sofern die in § 17 Abs 2 BauNVO aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind – überschreiten. Nach § 16 Abs 4 BauNVO können die Gemeinden im Bebauungsplan (nur) für die Geschossflächenzahl neben einem Höchstmaß auch ein Mindestmaß festlegen.

Art der baulichen Nutzung		Maß der baulichen Nutzung		
Baufläche (§ 1 Abs 1 BauNVO)	Baugebiet (§ 1 Abs 2 BauNVO iVm §§ 2 bis 11 BauNVO)	Obergrenzen (§ 17 Abs 1 BauNVO)		
		Grund- flächenzahl (GRZ)	Geschoss- flächenzahl (GFZ)	Baumassen- zahl (BMZ)
Wohnbau- fläche (W)	Kleinsiedlungsgebiete (WS)	0,2	0,4	-
	reine Wohngebiete (WR)	0,4	1,2	-
	allgemeine Wohngebiete (WA)			
	besondere Wohngebiete (WB)			
gemischte Baufläche (M)	Dorfgebiete (MD)	0,6	1,2	-
	Mischgebiete (MI)			
	urbane Gebiete (MU)	0,8	3,0	-
	Kerngebiete (MK)	1,0	3,0	-
gewerbliche Baufläche (G)	Gewerbegebiete (GE)	0,8	2,4	10,0
	Industriegebiete (GI)			
	sonstige Sondergebiete			
Sonderbau- fläche (S)	Sondergebiete z. Erholung:	0,4	1,2	-
	- Ferienhausgebiete			
	- Wochenendhausgebiete			

Tab. 9: Obergrenzen für die Dichtekennzahlen nach Baugebietstypen (Deutschland)

(Eigene Darstellung)

Die Baunutzungsverordnung wurde unter maßgeblicher Beteiligung des Architekten und Stadtplaners Johannes Göderitz<sup>32</sup> erarbeitet und trat im Jahr 1962 in Kraft. Durch die Einführung der Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ und die Festlegung von Obergrenzen der zulässigen Dichtewerte wurde mit der Baunutzungsverordnung in (West-)Deutschland ein wesentliches Ziel des in der Nachkriegszeit vorherrschenden städtebaulichen Leitbilds der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“ (siehe Abschnitt 5.1.4) – nämlich die Auflockerung bzw. Entdichtung – institutionalisiert. Die planungsrechtliche Beschränkung der (höchst-)zulässigen baulichen Dichte sollte zum einen eine ausreichende Belichtung und Belüftung der Gebäude – und damit das gesundheitliche Wohl der Allgemeinheit – gewährleisten und zum anderen einer Wiederaufgabe der hochverdichteten „Gründerzeitlichen Stadt“ (siehe Abschnitt 5.1.3) – mit ihren oft schlechten Wohnverhältnissen – vorbeugen (Roskamm 2011: 80). Die Bestimmung der Obergrenzen für die GFZ erfolgte ausgehend von einem „vertretbaren Höchstmaß“ der Nettowohndichte, das Anfang der 1960er Jahre mit 500 Einwohner:innen je ha Nettowohnbauland<sup>33</sup> angenommen wurde. Multipliziert mit der damaligen durchschnittlichen Geschoßfläche von rund 20 m<sup>2</sup> je Einwohner:in ergab sich ein (Dichte-)Wert von 1,0. Dieser wurde in der Stammfassung der Baunutzungsverordnung als Obergrenze für die GFZ in „allgemeinen Wohngebieten“ festgesetzt und seitdem nur geringfügig – auf 1,2 – angehoben (Grams 2015: 21).

Seit dem Inkrafttreten der Baunutzungsverordnung im Jahr 1962 schwankten in (West-)Deutschland die städtebaulichen Zielvorstellungen in Bezug auf eine angemessene bauliche Dichte kontinuierlich zwischen Entdichtung und Verdichtung (siehe Abschnitt 4.1.2) (Westphal 2009: 8). Die in der Verordnung verankerten Obergrenzen für die Dichtekennzahlen – insbesondere jene für die GRZ und die BMZ – blieben dagegen über die Jahrzehnte weitgehend unverändert. Lediglich die Obergrenzen für die GFZ wurden – für manche Baugebietstypen – im Zuge von Novellierungen der Verordnung merklich erhöht und die Möglichkeiten, diese zu überschreiten, vereinfacht.

Bis heute gibt die Baunutzungsverordnung ausschließlich Obergrenzen für die Dichtekennzahlen vor. Zudem dürfen die Gemeinden im Bebauungsplan für die Dichtekennzahlen – mit Ausnahme der GFZ – nur ein Höchstmaß festlegen, jedoch kein Mindestmaß. Damit transportiert die Baunutzungsverordnung im Kern nach wie vor den Geist des Leitbilds der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“, der durch eine kritische Sicht auf hohe bauliche Dichten geprägt ist (Roskamm 2016: 27).

<sup>32</sup> Johannes Göderitz war ein führender Vertreter des Leitbilds der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“.

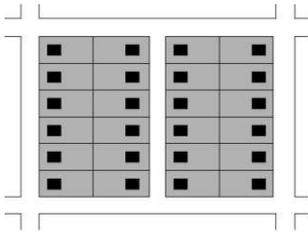
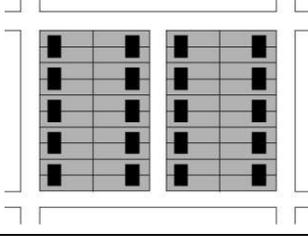
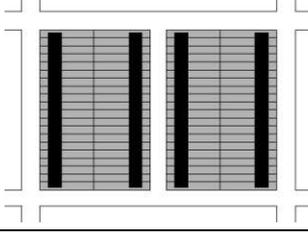
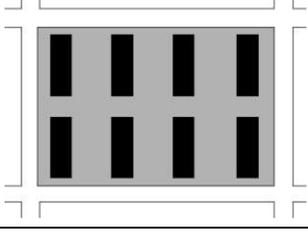
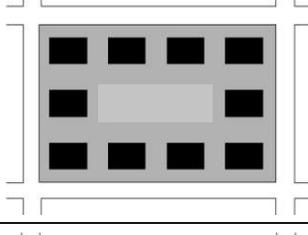
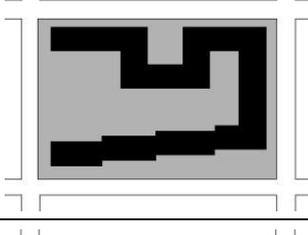
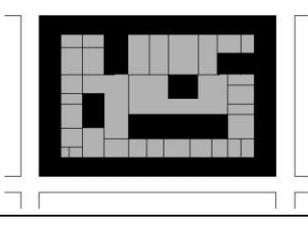
<sup>33</sup> In Quadratmeter umgerechnet entspricht dies 0,05 Einwohner:innen je m<sup>2</sup> Nettowohnbauland.

### 4.3.3 Dichtewerte unterschiedlicher Bebauungsformen

In den letzten Jahr(zehnt)en befassten sich zahlreiche empirische Studien zur baulichen Dichte mit den Dichtewerten verschiedener Bebauungsformen bzw. Siedlungstypen (u.a. Stadt Wien 2011; Frank 2015; Tröger 2015). Die Vorgehensweise war dabei in der Regel wie folgt: Zuerst wurde – in einer oder in mehreren Städten im deutschsprachigen Raum – eine Vielzahl an (Wohn-)Gebieten ausgewählt, in denen jeweils eine Bebauungsform eindeutig dominiert. Anschließend wurden für jedes dieser (Wohn-)Gebiete die – in der jeweiligen Studie untersuchten – Dichtewerte und sonstigen städtebaulichen Kennwerte erhoben.

In den einschlägigen Studien ist meist nicht das – üblicherweise im Bebauungsplan festgesetzte – (rechtlich) zulässige Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks, d.h. die GRZ, die GFZ und die BMZ von Interesse, sondern das tatsächlich realisierte Maß der baulichen Nutzung, d.h. die GRD, die GFD und die BMD.<sup>25</sup> Wie bereits in Abschnitt 4.3.1 ausgeführt wurde, beziehen sich die Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ immer (nur) auf die (Flächen der) privaten Grundstücke, d.h. auf das Nettowohnbauland<sup>26</sup>. Auch die Dichtekennzahlen GRD, GFD und BMD werden in vielen Untersuchungen in Bezug auf das Nettowohnbauland berechnet. Dabei bleiben jedoch die (Flächen der) öffentlichen (Außen-) Räume unberücksichtigt, obwohl diese – insbesondere in Siedlungstypen mit hoher baulicher Dichte – für die Bewohner:innen von großer Bedeutung sind. Um Aussagen zur (tatsächlichen) baulichen Dichte in einem gesamten (Wohn-)Gebiet – einschließlich der öffentlichen (Außen-)Räume – treffen zu können, werden die Dichtekennzahlen GRD, GFD und BMD daher in vielen Studien zusätzlich oder ausschließlich in Bezug auf das Bruttowohnbauland<sup>26</sup> – d.h. die Gesamtfläche des jeweiligen (Wohn-)Gebiets – ermittelt. Einige Untersuchungen beschränken sich auf die Analyse der GFD als *dem* Gradmesser für die (tatsächliche) Effizienz der Flächennutzung. Analog zur GFZ errechnet sich die GFD aus der Summe der Geschoßflächen aller Gebäude innerhalb eines definierten (Wohn-)Gebiets im Verhältnis zur Summe der Flächen aller privaten Grundstücke in diesem (Wohn-)Gebiet ( $GFD_{\text{netto}}$ ) bzw. zur Gesamtfläche dieses (Wohn-)Gebiets ( $GFD_{\text{brutto}}$ ). Welche Flächen(-anteile) im Detail zur Geschoßfläche und zum Netto- bzw. Bruttowohnbauland zählen und damit in die Berechnung der Dichtekennzahl GFD einzubeziehen sind, variiert allerdings je nach Untersuchung. In manchen Studien wird für die GFD eine andere Bezeichnung verwendet, etwa „Staddichte“ (Frank 2015), „Dichtefaktor“ (Tröger 2015) oder „Innere Dichte“ (Geisendorf et al. 1983).

Die Tab. 10 bietet einen Überblick über die GRD-Werte und die GFD-Werte verschiedener (idealtypischer) Bebauungsformen. Wie zahlreiche empirische Forschungsarbeiten zeigen, handelt es sich bei den angegebenen – in Bezug auf das Nettowohnbauland ermittelten – Grenzwerten nicht um Extremwerte, sondern durchwegs um Dichtewerte, die für die jeweilige Bebauungsform typisch sind. Sie dienen als Orientierungswerte für die kommunale Planung.

Bebauungsform	Schematische Darstellung	Grundflächendichte (GRD)	Geschoßflächendichte (GFD)
freistehende Einfamilienhäuser		0,1 bis 0,3	0,1 bis 0,4
Doppelhäuser		0,2 bis 0,4	0,2 bis 0,6
Reihenhäuser		0,2 bis 0,5	0,4 bis 0,8
Zeilenbebauung		0,1 bis 0,3	0,5 bis 1,3
offene Blockbebauung		0,2 bis 0,4	0,5 bis 1,6
offene Hofbebauung		0,1 bis 0,3	0,5 bis 2,0
Blockrandbebauung		0,5 bis 0,8	1,0 bis 4,0

Tab. 10: Spannweite der GRD- und GFD-Werte nach Bebauungsformen

(Eigene Darstellung nach Buchert et al. 2004: 26; Kleindienst 1985: 11; Reinhardt &amp; Trudel 1979: 69 ff.)

Die teils erheblichen Spannbreiten der Dichtewerte lassen sich u.a. dadurch erklären, dass sowohl die GRD- als auch die GFD-Werte der einzelnen Bebauungsformen in städtischen Gebieten im Durchschnitt merklich höher sind als in ländlichen Gebieten. Dies wiederum ist v.a. darauf zurückzuführen, dass in städtischen Gegenden – insbesondere wegen der höheren Grundstückspreise – im Durchschnitt die Grundstücke kleiner und die Mehrfamilienhäuser größer sind als in ländlichen Gegenden. Folglich unterscheiden sich städtische und ländliche Regionen nicht nur in Bezug auf die dominierenden Bebauungsformen bzw. Siedlungstypen (siehe Kapitel 5), sondern auch hinsichtlich der Dichtewerte derselben (Westphal 2008: 56).

Die Zusammenschau in Tab. 10 zeigt, welche baulichen Dichten sich mit den einzelnen Bebauungsformen realisieren lassen. Dabei fällt auf, dass sich die typischen GRD- und GFD-Werte jeweils mehrerer Bebauungstypen – zumindest teilweise – überlappen. Demnach können in (Wohn-)Gebieten, die ein und dieselben Dichtewerte aufweisen, ganz verschiedene Bebauungsformen vorkommen (Frank 2015: 123 ff.). Die in Tab. 10 dargestellten GRD-Werte verdeutlichen überdies, dass die Anteile an bebauter bzw. unbebauter Grundstücksfläche bei den einzelnen Bebauungstypen stark variieren können. Tendenziell zeichnen sich jene Bebauungsformen, die vergleichsweise höhere GFD-Werte erzielen, durch einen größeren Anteil an bebauter Fläche – d.h. durch einen höheren Versiegelungsgrad – aus, es besteht jedoch kein linearer Zusammenhang zwischen der GRD und der GFD (ebd.: 100 ff.).

Für die Bebauungsplanung folgt daraus, dass sich (allein) durch die Vorgabe von mindest- und höchstzulässigen Dichtewerten zwar das Spektrum an möglichen Bebauungsformen eingrenzen lässt, aber dennoch – selbst bei gleichen Mindest- und Höchstwerten der GRZ bzw. der GFZ – sehr unterschiedliche Bebauungstypen zur Anwendung kommen können. Möchte eine Gemeinde die Bebauungsform(en) und damit das Erscheinungsbild eines (Wohn-)Gebiets lenkend beeinflussen, bedarf es daher weiterer Festlegungen, und zwar insbesondere zu einem oder mehreren der folgenden Parameter: Gebäudehöhe bzw. Geschoßanzahl, Bauweise und Bau(flucht)linien. Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Dichtekennzahlen GRZ und GFZ – isoliert betrachtet – v.a. in Bezug auf die Regulierung der zulässigen baulichen Ausnutzung eines Grundstücks von Relevanz sind, nur eingeschränkt hingegen im Hinblick auf das Erscheinungsbild eines (Wohn-)Gebiets.

#### 4.4 Flächenverbrauch in Abhängigkeit von der baulichen Dichte

Sowohl der Flächenbedarf der (Wohn-)Gebäude bzw. der Grundstücke als auch jener der (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur wird maßgeblich durch die Bebauungsform und die Siedlungsstruktur beeinflusst, d.h., es besteht ein Zusammenhang zwischen der baulichen Dichte und dem Flächenverbrauch in einem (Wohn-)Gebiet.

#### 4.4.1 Flächenbedarf unterschiedlicher Bebauungsformen

In Tab. 11 und in Abb. 18 sind die – für Österreich charakteristischen – Spannbreiten des spezifischen Flächenbedarfs<sup>34</sup> verschiedener (idealtypischer) Bebauungsformen dargestellt. Demzufolge benötigen freistehende Einfamilienhäuser – insbesondere aufgrund der allseitig einzuhaltenden (Mindest-)Abstände zu den Nachbargrundstücken – je Wohneinheit im Durchschnitt circa ein Drittel mehr Fläche als Doppelhäuser und rund doppelt so viel Fläche wie Reihenhäuser. Durch einen Übergang vom freistehenden Einfamilienhaus zum verdichteten Flachbau ließe sich somit der Bodenverbrauch je Wohneinheit durchschnittlich um etwa ein Viertel (Doppelhaus) bzw. um circa die Hälfte (Reihenhaus) reduzieren. Im Vergleich zu verdichteten Geschoßwohnbauten weisen freistehende Einfamilienhäuser im Durchschnitt einen rund sieben Mal so hohen spezifischen Flächenbedarf auf, wobei dieser bei Geschoßwohnbauten stark mit der Geschoßanzahl schwankt. Die Bandbreiten der Nettowohnungsdichte und der Nettowohndichte der einzelnen Bebauungsformen verhalten sich invers zum spezifischen Flächenbedarf (siehe Tab. 11). So lässt sich bspw. mit freistehenden Einfamilienhäusern eine fünf bis zehn Mal geringere Nettowohnungsdichte und Nettowohndichte erzielen als mit verdichteten Geschoßwohnbauten. Wie in Abschnitt 2.4.1 erwähnt, nahm die durchschnittliche Haushaltsgröße in Österreich in den letzten Jahr(zehnt)en ab. Die Nettowohndichten verringerten sich aber nicht im selben Ausmaß, da die Grundstücke – v.a. bei flächenintensiven Bebauungsformen – im Durchschnitt ebenso kleiner wurden.

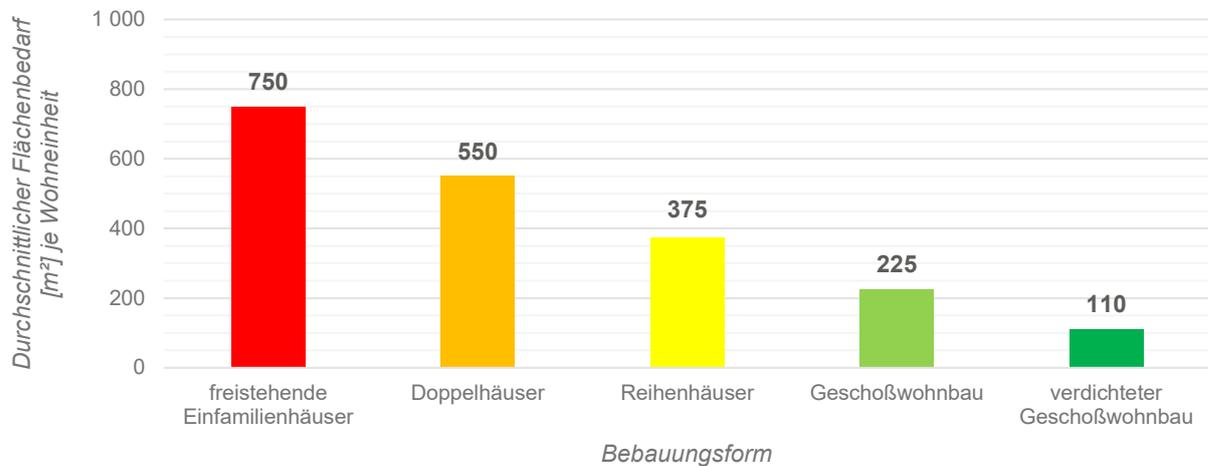
Bebauungsform	Spezifischer Flächenbedarf <sup>34</sup>	Nettowohnungsdichte	Nettowohndichte <sup>35</sup>
freistehende Einfamilienhäuser	500 – 1.000 m <sup>2</sup> /WE	10 – 20 WE/ha	22 – 44 EW/ha
Doppelhäuser	375 – 750 m <sup>2</sup> /WE	13 – 27 WE/ha	29 – 59 EW/ha
Reihenhäuser	250 – 500 m <sup>2</sup> /WE	20 – 40 WE/ha	44 – 88 EW/ha
Geschoßwohnbau	150 – 300 m <sup>2</sup> /WE	33 – 67 WE/ha	73 – 147 EW/ha
verdichteter Geschoßwohnbau	75 – 150 m <sup>2</sup> /WE	67 – 133 WE/ha	147 – 295 EW/ha

**Tab. 11: Spezifischer Flächenbedarf, Nettowohnungsdichte und Nettowohndichte nach Bebauungsformen**  
(Eigene Darstellung nach Dallhammer & Neugebauer 2017: 9; Flemming 2019)

<sup>34</sup> Mit *Flächenbedarf* ist hier die Summe aus überbauten und nicht überbauten (Grundstücks-)Flächen – d.h. grundstückseigenen Frei- bzw. Grünflächen, Erschließungswegen und (Ein-)Stellplätzen – gemeint.

<sup>35</sup> Die Nettowohndichte der einzelnen Bebauungsformen wurde hier – mangels genauerer Daten – vereinfacht durch Multiplikation der Nettowohnungsdichte mit der durchschnittlichen Haushaltsgröße in Österreich von 2,21 Personen je Wohneinheit (Statistik Austria 2020b) berechnet. In der Realität ist die durchschnittliche Haushaltsgröße – und damit auch die Nettowohndichte – bei flächenintensiven Bebauungsformen höher, bei flächensparenden Bebauungsformen dagegen niedriger als der verwendete österreichische Durchschnittswert.

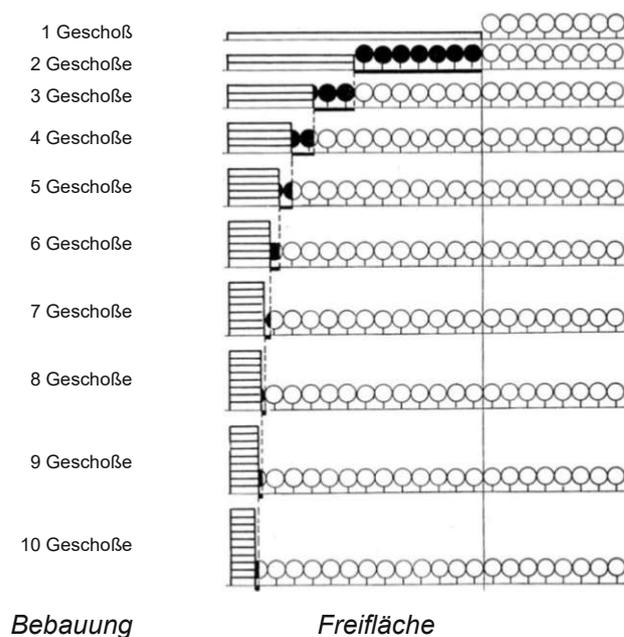
Je höher die Nettowohnungsdichte ist, die mit einer Bebauungsform erreicht werden kann, desto flächensparender ist eine Bebauungsform, d.h., desto weniger Bedarf besteht für die Inanspruchnahme weiterer Flächen für den Wohnungsbau (Stadt Wien 2011: 19).



**Abb. 18: Durchschnittlicher Flächenbedarf<sup>34</sup> [m<sup>2</sup>] je Wohneinheit nach Bebauungsformen**

(Eigene Darstellung nach Dallhammer & Neugebauer 2017: 9; Flemming 2019)

Mit der Flächenversiegelung bzw. mit dem Grad der Versiegelung einer Grundstücksfläche durch (Wohn-)Gebäude beschäftigte sich u.a. der österreichische Architekt und Stadtplaner Roland Rainer, der sich in mehreren Forschungsarbeiten mit dem Zusammenhang zwischen der Geschossanzahl eines (Wohn-)Gebäudes und dem Anteil an bebauter bzw. unbebauter Grundstücksfläche auseinandersetzte. In einer seiner Studien stellt er dar, dass der Freiflächenanteil mit steigender Geschossanzahl zunimmt, allerdings nicht linear, sondern degressiv. Der Anstieg des Freiflächenanteils ist in erster Linie auf die baurechtlich vorgegebenen (Mindest-)Abstände zwischen den Gebäuden zurückzuführen, die aus wohnhygienischen Gründen mit zunehmender Geschossanzahl bzw. Höhe der Gebäude immer größer sein müssen. Rainer geht bei seinen Überlegungen (implizit) von einer GFZ von 1,0 aus. Wie aus Abb. 19 ersichtlich ist, wird bei der Erhöhung eines Gebäudes von einem auf zwei Geschosse die Hälfte der bebauten Grundstücksfläche als Freifläche gewonnen, bei der Erhöhung von zwei auf drei Geschosse dagegen nur noch ein Drittel, bei der Erhöhung von drei auf vier Geschosse nur noch ein Viertel usw., d.h., der durch Geschosshäufung erzielbare Zugewinn an Freifläche vermindert sich mit jedem weiteren Geschoss (siehe schwarz gefärbte Bäume in Abb. 19). Rainer (1948: 152) schlussfolgert: „Die Ersparnisse an bebauter Fläche bzw. der durch sie erzielte Gewinn an Freifläche ist nur zwischen den unteren Geschossen groß, hat schon oberhalb des 4. und 5. Geschosses kaum mehr praktische Bedeutung und wird bei weiterer Erhöhung verschwindend klein.“ Prinz (1999: 201) ergänzt, dass die geringen Zuwächse an Freifläche oberhalb des vierten Geschosses kaum noch im Verhältnis zu den diversen Nachteilen des verdichteten Geschosswohnbaus stünden und spricht sich daher gegen eine über diesen Schwellenwert hinausgehende Geschosshäufung aus.



**Abb. 19: Zusammenhang zwischen Geschosanzahl und Freiflächenanteil (bei einer GFZ von 1,0)**  
(Eigene Darstellung nach Rainer 1948: 152)

Bei der Interpretation der schematischen Darstellung in Abb. 19 gilt es jedoch zu beachten, dass Rainer ein Protagonist des in der Nachkriegszeit dominierenden städtebaulichen Leitbilds der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“ (siehe Abschnitt 5.1.4) war, das durch eine kritische Sicht auf hohe bauliche Dichten gekennzeichnet ist. Folglich verwendete er den dargestellten Sachverhalt als Argument für eine Auflockerung bzw. Entdichtung der Siedlungsstrukturen. Neben der lockeren Zeilenbebauung sollte insbesondere der verdichtete Flachbau – und hier v.a. eingeschossige Reihenhäuser und Gartenhofhäuser –, der als flächensparend, kostengünstig und „den menschlichen Bedürfnissen am ehesten entsprechend“ erachtet wurde, zur Wohnform für breite Bevölkerungsschichten werden. Rainer orientierte sich dabei an holländischen und englischen Städten, in denen in den 1950er Jahren der verdichtete Flachbau eine gängige Bauform war und die Nettowohndichte<sup>36</sup> bei 200 bis 250 Einwohner:innen je ha Nettowohnbauland lag (Simon 2001: 127 ff.).

Schalhorn und Schmalscheidt (1997: 168 f.) weisen darauf hin, dass die Feststellung, oberhalb des vierten Geschosses sei kein nennenswerter Zugewinn an Freifläche mehr zu erzielen, lediglich bei einer GFZ von 1,0 zutrifft, nicht aber bei einer höheren GFZ, d.h. bei einer höheren zulässigen baulichen Ausnutzung eines Grundstücks (siehe Abb. 20). So wird bspw. ein Freiflächenanteil von 75 % bei einer GFZ von 2,0 erst bei acht Geschossen und bei einer GFZ von 3,0 gar erst bei zwölf Geschossen erreicht. Gleichzeitig wird deutlich, dass der Flächeneinsparung beim verdichteten Geschosswohnungsbau durch Steigerung der Geschosanzahl Grenzen gesetzt sind, wobei die Grenzen je nach festgesetzter GFZ variieren.

<sup>36</sup> Die durchschnittliche Haushaltsgröße war damals allerdings etwa doppelt so hoch wie heute.

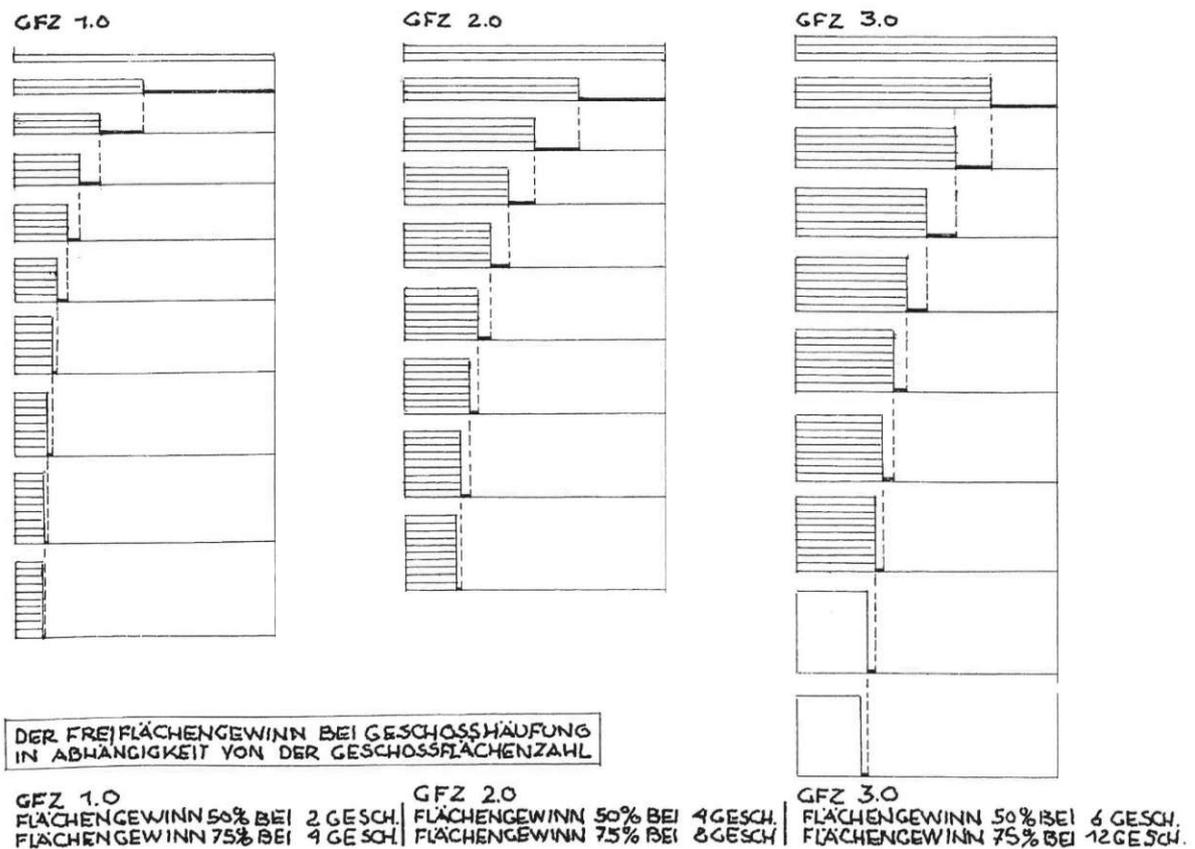


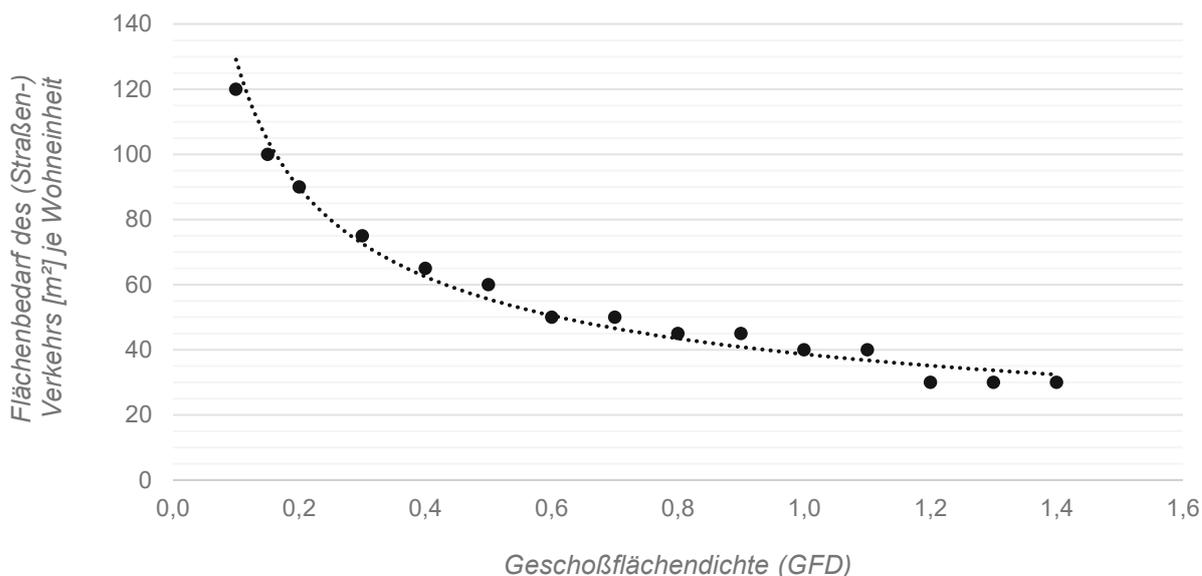
Abb. 20: Durch Geschosshäufung erzielbare Zugewinne an Freifläche in Abhängigkeit von der GFZ

(Schalhorn & Schmalscheidt 1997: 169)

#### 4.4.2 Flächenbedarf der (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur

Der spezifische Bedarf an (Straßen-)Verkehrsfläche hängt maßgeblich von der Siedlungsstruktur bzw. von der Bebauungsform – und damit von der baulichen Dichte – ab. Wie Abb. 21 zeigt, verringert sich der Bedarf an (Straßen-)Verkehrsfläche<sup>37</sup> je Wohneinheit regressiv mit steigender Geschosßflächendichte (GFD). Bis zu einer GFD von circa 0,3 nimmt der spezifische (Straßen-)Verkehrsflächenbedarf stark ab, ab einer GFD von ungefähr 0,6 hingegen nur noch leicht, d.h., ab einer GFD von etwa 0,6 lassen sich durch eine weitere Erhöhung der baulichen Dichte nur noch geringe Einsparungen an (Straßen-)Verkehrsfläche realisieren (Buchert et al. 2004: 22). Dass insbesondere freistehende Einfamilienhäuser je Wohneinheit deutlich mehr (Straßen-)Verkehrsfläche benötigen als alle anderen (idealtypischen) Bebauungsformen, spiegelt sich auch in den Kosten für die Errichtung, den Betrieb und die Instandhaltung der technischen Infrastruktur wider. Diese sind bei freistehenden Einfamilienhäusern bspw. im Durchschnitt rund zehn Mal so hoch wie bei verdichteten Geschosßwohnbauten (siehe Abschnitt 2.4.3).

<sup>37</sup> Der in Abb. 21 illustrierte spezifische Bedarf an (Straßen-)Verkehrsfläche umfasst nur jene Verkehrsflächen, die der inneren Erschließung von Wohngebieten dienen, gleichgültig, ob diese in privatem oder in öffentlichem Eigentum stehen. Der Flächenbedarf für Stellplätze und überörtliche Straßen bleibt dagegen unberücksichtigt.



**Abb. 21: Bedarf an (Straßen-)Verkehrsfläche<sup>37</sup> [m<sup>2</sup>] je Wohneinheit in Abhängigkeit von der GFD**  
(Eigene Darstellung nach Gassner, Heckenbücker & Thünker 1986: 49; Buchert et al. 2004: 24)

Für den ruhenden Verkehr gilt im Wesentlichen dasselbe wie für den fließenden: Der spezifische Flächenbedarf sinkt regressiv mit zunehmender baulicher Dichte. Je kompakter eine Siedlungsstruktur ist, desto kürzer sind nämlich die zurückzulegenden Distanzen und desto geringer ist folglich die Abhängigkeit vom Auto und damit auch der Motorisierungsgrad (siehe Abschnitte 2.4.1 und 5.2.2). Während die Stellplätze in Wohngebieten mit niedriger baulicher Dichte großteils ebenerdig angeordnet sind, sind sie in Wohngebieten mit hoher baulicher Dichte häufig zu einem erheblichen Teil unterirdisch – d.h. in Tiefgaragen – untergebracht. In verdichteten Wohngebieten ist die durch den ruhenden Verkehr verursachte Flächenversiegelung daher im Allgemeinen geringer (Westphal 2008: 126).

#### 4.5 Bauliche Dichte in der kommunalen Planungspraxis

Die Ausführungen in diesem Unterkapitel basieren auf den Erkenntnissen aus den leitfadengestützten Interviews, die der Verfasser der vorliegenden Arbeit Anfang des Jahres 2022 mit Mitarbeiter:innen der Raumplanungsabteilungen aller neun Bundesländer<sup>38</sup> geführt hat. Zunächst wird erläutert, wie oft und aus welchen Gründen Bebauungspläne in den einzelnen Bundesländern zur Anwendung kommen. Anschließend wird aufgezeigt, welche Festlegungen zur zulässigen baulichen Dichte in der Praxis üblicherweise getroffen werden.

<sup>38</sup> Es wurde auch mit einem Mitarbeiter der Abteilung Stadtteilplanung und Flächenwidmung (MA 21) der Stadt Wien ein Interview geführt. Da sich Wien jedoch sowohl hinsichtlich der Siedlungsstruktur als auch der Bebauungsplanung deutlich von den anderen acht Bundesländern unterscheidet – so gibt es in Wien etwa nur wenige vorstädtische und ländliche Gebiete und für das von Bebauungsplänen nicht erfasste Stadtgebiet gilt eine Bausperre –, wird Wien in diesem Unterkapitel ausgeklammert.

In Tirol, in Salzburg und in der Steiermark gibt es in allen Gemeinden zumindest einen Bebauungsplan, in Oberösterreich und in Kärnten in fast allen und in Vorarlberg, in Niederösterreich sowie im Burgenland in der Mehrzahl der Gemeinden. Diese Angaben beruhen allerdings überwiegend auf Schätzungen der interviewten Personen, da es für die Raumplanungsabteilungen in manchen Bundesländern (z.B. in Niederösterreich und im Burgenland) nur mit erheblichem Aufwand und in einigen Bundesländern (z.B. in Vorarlberg und in Kärnten) mangels Datenverfügbarkeit gar nicht möglich ist, diesbezüglich exakte Angaben zu machen. Nicht abgefragt wurde, wie viele Bebauungspläne in den einzelnen Bundesländern bzw. Gemeinden insgesamt existieren. Den Aussagen der Interviewpartner:innen zufolge lässt sich generell feststellen, dass es in einer Gemeinde tendenziell umso mehr Bebauungspläne gibt, je größer sie ist, je zentraler sie liegt und je dynamischer sie sich entwickelt. In Oberösterreich bspw. sind in den Städten und Gemeinden im Zentralraum Linz – Wels – Steyr sowie in den sonstigen Bezirkshauptstädten überdurchschnittlich viele Bebauungspläne vorhanden. Die Bedeutung von Bebauungsplänen nimmt in den letzten Jahren in den meisten Bundesländern eindeutig zu, d.h., die Gemeinden erstellen immer häufiger Bebauungspläne. Lediglich in der Steiermark – und dort v.a. in ländlichen Gebieten – ist nach Einschätzung des Interviewpartners ein gegenteiliger Trend zu beobachten. Die betreffenden steirischen Gemeinden erlassen nur noch vereinzelt neue Bebauungspläne, weil diese zunehmend weniger Akzeptanz in der Bevölkerung finden.

Die Gemeinden in Österreich erstellen Bebauungspläne aus verschiedenen Gründen und mit unterschiedlichen Zielen. Wie in Abschnitt 3.2.2 ausgeführt, müssen die Gemeinden in der Mehrzahl der Bundesländer bei Vorliegen bestimmter, im jeweiligen Raumordnungsgesetz genannter Voraussetzungen für die betreffenden Teile des Gemeindegebiets jedenfalls einen Bebauungsplan aufstellen. In den Interviews wurden v.a. folgende Gründe für die Erlassung von Bebauungsplänen angeführt: Häufig werden Bebauungspläne – der ursprünglichen Intention der Gesetzgeber entsprechend – erstellt, um eine zweckmäßige und geordnete Erschließung und Bebauung eines (neu aufzuschließenden) Gebiets zu gewährleisten. Noch häufiger werden sie jedoch – anlassbezogen – als Reaktion auf ein tatsächliches oder vermeintliches Problem aufgestellt. Insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten dienen Bebauungspläne oft in erster Linie dazu, den (dörflichen) Charakter eines (Wohn-) Gebiets bzw. einer Gemeinde zu erhalten, was in der Regel mit sich bringt, dass die Errichtung von Geschosswohnbauten verhindert wird. Die Bebauungspläne einer Gemeinde decken für gewöhnlich nicht deren gesamtes Siedlungsgebiet ab, sondern erfassen nur Teile davon. Neu erlassene Bebauungspläne bestehen in den meisten Bundesländern (fast) immer aus einem Textteil und einer Plandarstellung. Als Beispiel für einen Bebauungsplan mit Text- und Planteil findet sich in Anhang A der Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“.

In Vorarlberg und im Burgenland bedarf sowohl die Erlassung als auch die Änderung eines Bebauungsplans stets der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung. In Kärnten sind Bebauungspläne hingegen nur dann von der Landesregierung aufsichtsbehördlich zu genehmigen, wenn es sich nicht um eine Stadt mit eigenem Statut handelt und die Landesregierung der betreffenden Gemeinde mitgeteilt hat, dass dem Entwurf des Bebauungsplans Versagungsgründe entgegenstehen. In Oberösterreich wiederum sind Bebauungspläne nur dann der Landesregierung als Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen, wenn überörtliche Interessen im besonderen Maß berührt werden. In der Praxis ist dies aber nicht oft der Fall. In Tirol, in Salzburg, in Niederösterreich und in der Steiermark sehen die Raumordnungsgesetze keine aufsichtsbehördliche Genehmigung der Bebauungspläne vor. In diesen Bundesländern ist allerdings in den Gemeindeordnungen geregelt, dass die Landesregierung gesetzwidrige Verordnungen der Gemeinden – darunter fallen auch Bebauungspläne – nach Anhörung der betreffenden Gemeinden aufzuheben hat. In der Praxis kommt es jedoch sehr selten vor, dass ein von einer Gemeinde beschlossener Bebauungsplan nachträglich von der Landesregierung als rechtswidrig aufgehoben wird.

Zur Festsetzung der zulässigen baulichen Dichte in Wohngebieten ziehen die Gemeinden in Österreich – den Einschätzungen der interviewten Personen zufolge – am häufigsten die Parameter GFZ<sup>39</sup> und Gebäudehöhe bzw. Geschößanzahl heran. Weitere Parameter, welche die Gemeinden hierzu des Öfteren verwenden, sind die GRZ<sup>39</sup>, Bau(flucht)linien, die Bauweise sowie die Anzahl der Wohneinheiten. Je nach Bundesland bzw. Raumordnungsgesetz sind die genannten Parameter im Bebauungsplan zwingend oder nur optional festzulegen. In einzelnen Bundesländern können bestimmte Parameter nicht verwendet werden, weil sie im jeweiligen Raumordnungsgesetz nicht als Inhalt von Bebauungsplänen vorgesehen sind, wie etwa die GFZ im Burgenland oder die Anzahl der Wohneinheiten in Tirol. Bei den Werten, die die Gemeinden im Bebauungsplan für die oben angeführten Parameter festsetzen, handelt es sich in allen Bundesländern in der Regel um Maximalwerte, d.h. um Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bzw. um Maximaldichten der Bebauung, z.B. die maximal zulässige Gebäudehöhe. Mindestwerte, d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bzw. Mindestdichten der Bebauung werden von den Gemeinden hingegen eher selten vorgegeben. Die kommunale Planung beschränkt sich bisher also hauptsächlich darauf, die zulässige Dichte der Bebauung nach oben hin zu begrenzen. Das weitgehende Nichtvorhandensein von Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bedeutet, dass fast überall in Österreich auf Grundstücken, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen, auch die Errichtung von herkömmlichen freistehenden Einfamilienhäusern erlaubt ist.

---

<sup>39</sup> Die Dichtekennzahlen GFZ und GRZ werden je nach Bundesland bzw. Raumordnungsgesetz z.T. verschieden bezeichnet und auch (leicht) unterschiedlich definiert (siehe Abschnitt 4.3.2).

Rein rechtlich betrachtet dürfen Maximalwerte – d.h. Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – in allen Bundesländern für sämtliche im jeweiligen Raumordnungsgesetz vorgesehenen Parameter festgelegt werden, Mindestwerte – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – in allen Bundesländern mit Ausnahme von Niederösterreich und dem Burgenland. In Niederösterreich darf lediglich für die Gebäudehöhe – die in Form von Bauklassen angegeben wird – ein Mindestwert festgesetzt werden, im Burgenland nur für die Anzahl der Wohneinheiten. Im Gegensatz dazu ist in Tirol und in der Steiermark für je einen dichtebestimmenden Parameter sogar zwingend ein Mindestwert festzulegen. In Tirol zählen Mindestbaudichten zum Mindestinhalt von Bebauungsplänen. Für Wohngebiete werden diese in der Praxis entweder als Mindestbaumassendichten oder als Mindestnutzflächendichten festgesetzt. In der Steiermark ist für alle Baugebiete die mindest- und die höchstzulässige Bebauungsdichte zu bestimmen (siehe Abschnitt 4.3.2). Nach Aussage der interviewten Personen legen die Gemeinden in beiden Bundesländern für die betreffenden Parameter aber oft derart niedrige Mindestwerte fest, dass diese de facto ohne Wirkung bleiben. In allen Bundesländern ist es im Prinzip möglich, für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück sowohl einen Mindestwert als auch einen Maximalwert eines dichterelevanten Parameters vorzuschreiben. Im Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“ in Anhang A sind bspw. für das gesamte Gebiet maximal zulässige Baunutzungszahlen (BNZ max.) sowie Höchstgeschosshöhen (HGZ) vorgegeben und für einen kleinen Teil des Gebiets darüber hinaus auch Mindestgeschosshöhen (MGZ).

In drei Bundesländern erfolgen einzelne dichtebezogene Festlegungen für Wohngebiete nicht im Bebauungsplan, sondern – abweichend von dessen allgemein üblichen Inhalten – im Flächenwidmungsplan. Dies bietet den Vorteil, dass die Gemeinden auch für Flächen, für die kein Bebauungsplan existiert, ein Mindestmaß an Vorgaben zur zulässigen baulichen Dichte machen können. In Niederösterreich muss für Flächen, die als „Wohngebiet“, „Kerngebiet“, „Wohngebiet für nachhaltige Bebauung“ oder „Kerngebiet für nachhaltige Bebauung“ gewidmet sind, die höchstzulässige GFZ festgesetzt werden (siehe Abschnitt 4.3.2), in der Steiermark für alle Baugebiete die mindest- und die höchstzulässige Bebauungsdichte. Die entsprechenden Festlegungen treffen die Gemeinden im Flächenwidmungsplan. In Niederösterreich kann überdies für Flächen, die als „Wohngebiet“ oder „Kerngebiet“ ausgewiesen sind, im Flächenwidmungsplan die maximal zulässige Anzahl der Wohneinheiten pro Grundstück festgesetzt werden. In Oberösterreich können Flächen, die für den geförderten mehrgeschoßigen (mindestens drei Geschoße über dem Erdboden) Wohnbau oder für Gebäude in verdichteter Flachbauweise vorgesehen sind, im Flächenwidmungsplan als „Gebiet für den sozialen Wohnbau“ ausgewiesen werden. Ferner können die Gemeinden in Oberösterreich im Flächenwidmungsplan für Baulandflächen die zulässige Dichte der Bebauung festlegen.

## 4.6 Zwischenfazit

Unter dem Begriff „bauliche Dichte“ wird gemeinhin der Grad der baulichen Nutzung eines Grundstücks oder eines Gebiets verstanden, wobei zwischen der rechtlich zulässigen baulichen Dichte einerseits und der tatsächlich realisierten baulichen Dichte andererseits zu unterscheiden ist. Die bauliche Dichte lässt sich durch diverse Dichtemaße – bei denen es sich durchwegs um Verhältniszahlen handelt – quantifizieren. Wie bauliche Dichte wahrgenommen und beurteilt wird, hängt u.a. vom betrachteten Ort, den vorherrschenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der individuellen kulturellen und sozialen Prägung einer Person ab. Ein objektiver Maßstab, mit dem ein Dichtewert als „hoch“, „niedrig“ oder gar als „angemessen“ bewertet werden könnte, existiert nicht. Im Städtebau und in der kommunalen Planung änderte sich die Einstellung zu baulicher Dichte im Laufe des vorigen Jahrhunderts mehrmals. Die Dichteziele schwankten dabei zwischen Entdichtung bzw. niedriger baulicher Dichte und Verdichtung bzw. hoher baulicher Dichte.

Zwischen der baulichen Dichte und dem Flächenverbrauch besteht ein signifikanter negativer Zusammenhang, d.h., mit zunehmender baulicher Dichte sinkt der spezifische Flächenbedarf, und zwar sowohl jener der (Wohn-)Gebäude bzw. der Grundstücke als auch jener der erforderlichen (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur. Freistehende Einfamilienhäuser weisen – als (idealtypische) Bebauungsform mit der geringsten baulichen Dichte – den mit Abstand höchsten spezifischen Flächenbedarf aller Wohnformen auf. Je Wohneinheit benötigen sie im Durchschnitt rund ein Drittel mehr Fläche als Doppelhäuser, etwa doppelt so viel Fläche wie Reihenhäuser und circa sieben Mal so viel Fläche wie verdichtete Geschoßwohnbauten. Auch der spezifische Flächenbedarf für den fließenden und den ruhenden (Straßen-)Verkehr ist bei freistehenden Einfamilienhäusern am größten. Zwischen der Geschoßanzahl eines (Wohn-)Gebäudes und dem Freiflächenanteil auf dem Grundstück besteht ein positiver Zusammenhang, d.h., mit steigender Geschoßanzahl nimmt (bei gleichbleibender GFZ, Anm.) der Anteil an unbebauter Grundstücksfläche zu. Der durch Geschoßhäufung erzielbare Zugewinn an Freifläche verringert sich allerdings mit jedem weiteren Geschoß.

In Österreich enthalten insbesondere die Raumordnungsgesetze und die Baugesetze der Bundesländer Bestimmungen zur baulichen Dichte, wobei die Dichte der Bebauung in den verschiedenen Bundesländern bzw. Landesgesetzen teils sehr ähnlich, teils stark unterschiedlich geregelt ist. Die konkrete Festlegung der für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück (rechtlich) zulässigen baulichen Dichte erfolgt – im Rahmen der örtlichen Raumplanung bzw. der Bebauungsplanung – durch die Gemeinden. Das zentrale Planungsinstrument für die Festsetzung der zulässigen baulichen Dichte ist der Bebauungsplan, in drei Bundesländern sind aber auch im Flächenwidmungsplan einzelne Vorgaben zur zulässigen baulichen Dichte möglich. Bebauungspläne werden vom Gemeinderat als Verordnung erlassen und sind somit

rechtsverbindlich. In manchen Bundesländern bedürfen sie der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung. In mehreren Bundesländern sind die Gemeinden – bei Vorliegen bestimmter, im jeweiligen Raumordnungsgesetz genannter Voraussetzungen – zur Aufstellung von Bebauungsplänen verpflichtet, in den anderen Bundesländern sind sie lediglich dazu ermächtigt. Generell gibt es in einer Gemeinde tendenziell umso mehr Bebauungspläne, je größer sie ist, je zentraler sie liegt und je dynamischer sie sich entwickelt. In vorstädtischen und ländlichen Gebieten dienen Bebauungspläne oft in erster Linie dazu, den (dörflichen) Charakter eines (Wohn-)Gebiets bzw. einer Gemeinde zu erhalten, was in der Regel mit sich bringt, dass die Errichtung von Geschoßwohnbauten verhindert wird. In der Mehrzahl der Bundesländer ist nicht in jeder Gemeinde (zumindest) ein Bebauungsplan vorhanden. Selbst wenn eine Gemeinde über Bebauungspläne verfügt, decken diese für gewöhnlich nur einen Teil des Gemeindegebiets ab. Für Gebiete bzw. für Grundstücke, die nicht von einem Bebauungsplan erfasst sind, beurteilt sich die Zulässigkeit eines Bauvorhabens nach den einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Baugesetzes.

Je nach Bundesland bzw. Raumordnungsgesetz sind im Bebauungsplan bestimmte Parameter zwingend und andere nur optional zu verwenden. Hinsichtlich der zulässigen baulichen Dichte müssen bzw. können die Gemeinden im Bebauungsplan u.a. Festlegungen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Gebäudehöhe bzw. zur Geschoßanzahl, zur Bauweise, zu Bau(flucht)linien oder zur Anzahl der Wohneinheiten treffen, d.h., die Gemeinden haben die Möglichkeit, die zulässige Dichte der Bebauung differenziert zu regeln. Das zulässige Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks kann durch eine oder zwei der drei Dichtekennzahlen GRZ, GFZ und BMZ bestimmt werden. Diese werden je nach Bundesland bzw. Raumordnungsgesetz z.T. verschieden bezeichnet und auch (leicht) unterschiedlich definiert. Während die GRZ ein wesentlicher Indikator für den (möglichen) Grad der Versiegelung einer Grundstücksfläche durch Gebäude ist, ist die GFZ – ebenso wie die BMZ – ein maßgeblicher Indikator für die (mögliche) Effizienz der Flächennutzung. Durch die (alleinige) Festsetzung der zulässigen GRZ, GFZ oder BMZ lässt sich zwar das Spektrum an möglichen Bebauungsformen eingrenzen, selbst bei gleichen Dichtewerten können aber recht unterschiedliche Bebauungstypen zur Anwendung kommen. Möchte eine Gemeinde die Bebauungsform(en) und damit das Erscheinungsbild eines (Wohn-)Gebiets lenkend beeinflussen, bedarf es daher der Festlegung weiterer dichtebestimmender Parameter. In der Praxis ziehen die Gemeinden in Österreich zur Festsetzung der zulässigen baulichen Dichte in Wohngebieten am häufigsten die GFZ und die Gebäudehöhe bzw. Geschoßanzahl heran.

Die Gemeinden können die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück zulässige bauliche Dichte im Bebauungsplan grundsätzlich frei festlegen. Maximalwerte – d.h. Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bzw. Maximaldichten der Bebauung – dürfen in allen

Bundesländern für sämtliche im jeweiligen Raumordnungsgesetz vorgesehenen Parameter festgesetzt werden, Mindestwerte – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bzw. Mindestdichten der Bebauung – in allen Bundesländern mit Ausnahme von Niederösterreich und dem Burgenland, wo jeweils nur für einen Parameter ein Mindestwert festgelegt werden darf. Im Gegensatz dazu muss in Tirol und in der Steiermark für je einen Parameter sogar zwingend ein Mindestwert bestimmt werden. In allen Bundesländern ist es im Prinzip möglich, für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück sowohl einen Mindestwert als auch einen Maximalwert eines dichterelevanten Parameters festzusetzen. In einigen Bundesländern schreiben die einschlägigen Gesetze und Verordnungen für einzelne Parameter untere oder obere Grenzen vor, d.h., dort dürfen die Gemeinden für die betreffenden Parameter grundsätzlich nur Dichtewerte festlegen, die innerhalb der vom Land vorgegebenen Grenzen liegen. In der Praxis setzen die Gemeinden in Österreich für die oben angeführten, dichtebestimmenden Parameter überwiegend Maximalwerte fest. Mindestwerte geben die Gemeinden hingegen eher selten vor. Die kommunale Planung beschränkt sich bisher also hauptsächlich darauf, die zulässige Dichte der Bebauung nach oben hin zu begrenzen. Infolgedessen ist fast überall in Österreich auf Grundstücken, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen, auch die Errichtung von – besonders flächenintensiven – freistehenden Einfamilienhäusern erlaubt.

Das nächste Kapitel wirft einen Blick in die Vergangenheit. Es setzt sich mit den historischen Wurzeln der im heutigen Österreich am häufigsten vorkommenden Siedlungstypen auseinander, wobei zuerst Siedlungstypen mit einer hohen baulichen Dichte näher beleuchtet werden und anschließend solche mit einer niedrigen baulichen Dichte. Im übernächsten Kapitel wird schließlich dargelegt, wie insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte erreicht werden kann.



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

## 5 Historische Wurzeln kompakter und disperser Siedlungsstrukturen in Österreich

Das gegenständliche Kapitel befasst sich mit den geschichtlichen Ursprüngen unterschiedlicher Siedlungstypen, die entweder eine kompakte (*Unterkapitel 5.1*) oder eine disperse (*Unterkapitel 5.2*) Siedlungsstruktur aufweisen und das Erscheinungsbild der heutigen Städte und Dörfer in Österreich maßgeblich prägen. Im Fokus der Betrachtungen stehen dabei die vielfältigen Rahmenbedingungen, unter denen sich die verschiedenen Siedlungstypen herausbildeten, sowie die zur Zeit ihrer Entstehung geltenden Regelungen zur baulichen Dichte. Auch die früheren und die heutigen Lebensbedingungen werden beleuchtet. Jeder Siedlungstyp wird anhand eines praktischen Beispiels aus Österreich veranschaulicht. Nicht näher eingegangen wird auf Siedlungstypen, die nur für bestimmte Regionen Österreichs charakteristisch sind, wie etwa Südtirolersiedlungen in Vorarlberg, Arbeitersiedlungen in der Obersteiermark oder die großen Höfe des „Roten Wien“. Zur Klarstellung sei überdies erwähnt, dass im vorliegenden Kapitel lediglich die historischen Wurzeln der – kompakten oder dispersen – Siedlungsstrukturen von Interesse sind, nicht jedoch jene der einzelnen Gebäude. Während die Gebäude in der Regel im Laufe der Jahr(hundert)e erweitert, um- oder neugebaut wurden, blieben die ursprünglichen Siedlungsmuster oft bis heute weitgehend erhalten, u.a. wegen der zunehmend verfestigten Grundbesitzverhältnisse und der langlebigen technischen Infrastruktur im Untergrund der Straßen (Leitungen, Kanäle etc.) (Bosshard et al. 2014: 120).

### 5.1 Siedlungstypen mit hoher baulicher Dichte

Im Folgenden werden die geschichtlichen Ursprünge von mittelalterlichen Stadtkernen, mittelalterlichen Ortskernen, Gründerzeitvierteln und (Groß-)Wohnsiedlungen in Österreich betrachtet, die allesamt durch eine kompakte Siedlungsstruktur gekennzeichnet sind.

#### 5.1.1 Mittelalterliche Stadtkerne

Mehrere Städte in Österreich verfügen über einen Stadtkern, dessen baulich-räumliche Struktur – zumindest zu einem erheblichen Teil – aus dem Hochmittelalter (11. bis 13. Jh.) stammt. In dieser Epoche – besonders im 13. Jh. – wurden viele der heute noch bestehenden österreichischen Städte gegründet. Allgemeingültige Aussagen zur Entstehung und Entwicklung von Städten in dieser Periode zu treffen ist schwierig, weil es zu deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Städten gab und zum anderen nur wenige schriftliche Aufzeichnungen erhalten sind. Die folgenden Beschreibungen dürften dennoch auf zahlreiche im Hochmittelalter im Gebiet des heutigen Österreich neu gegründete Städte zutreffen.

Im Hochmittelalter gab es eine klare Trennung zwischen Stadt und Land: Städte waren mit gewissen Privilegien („Stadtrechten“) ausgestattet, aufgrund derer sie u.a. Märkte abhalten, Abgaben einheben, Siegel führen, Verträge schließen und die Stadt mit einer Mauer umgeben durften (Heigl 2008: 240). Neu gegründeten Städten wurden diese Privilegien oft von Anfang an zuerkannt – hauptsächlich, um damit Siedler:innen anzuwerben. Städte, die über einen längeren Zeitraum hinweg entstanden, mussten diese hingegen vielfach erst durch Kampf oder Kauf vom Landesherrn erringen (Isenmann 2014: 28). Die Stadtmauer als wesentliches Merkmal der mittelalterlichen Stadt umschloss die gesamte Stadt und bot den in der Stadt lebenden Menschen Schutz vor feindlichen Angriffen und Plünderungen. Gleichzeitig bildete die Mauer die rechtliche und manifeste Grenze zwischen der Stadt als einem Ort mit besonderen Rechten und dem sie umgebenden Land. Die Errichtung der Stadtmauer stellte für die Städte sowohl finanziell als auch organisatorisch eine große Herausforderung dar und musste wegen der Gefahrenlage zügig umgesetzt werden (Schröteler-von Brandt 2014: 41 f.). Die Stadtbevölkerung genoss im Hochmittelalter – gemäß dem Schlagwort „Stadtluft macht frei“ – deutlich größere persönliche Freiheiten als die Landbevölkerung, die großteils in Leibeigenschaft lebte. Bürger einer Stadt wurde man entweder durch Geburt oder durch Zuzug, wenn man sich – so die verbreitete Regel – mehr als ein Jahr und einen Tag ungestört in der Stadt aufgehalten hatte und über Grundbesitz innerhalb der Stadtmauer verfügte. Nach Jahr und Tag waren Zuziehende also von der Leibeigenschaft befreit (Fuhrmann 2014: 169).

Vom 11. bis zum frühen 14. Jh. stieg die Bevölkerungszahl in Mitteleuropa stark an. Die Hauptursache hierfür waren Verbesserungen in der Landwirtschaft – v.a. die Einführung der Dreifelderwirtschaft –, durch die eine enorme Steigerung der Produktivität erzielt wurde. Die Ertragszuwächse in der Landwirtschaft führten zu einer besseren Ernährung und infolgedessen zu einem Anstieg der Geburtenzahlen, einem Rückgang der Säuglingssterblichkeit und insgesamt zu einem immer größeren Bevölkerungsüberschuss auf dem Land. Da es für die jüngeren Kinder der Bauern und Knechte zu Hause keine Arbeit gab, setzte im Hochmittelalter eine Landflucht der bäuerlichen Bevölkerung in die Städte ein. Vor diesem Hintergrund kam es einerseits zur Gründung einer Vielzahl neuer sowie zur Erweiterung mehrerer bestehender Städte und andererseits zu einem starken Bevölkerungswachstum in allen Städten. Weitere Gründe für diese Entwicklungen waren eine Zunahme des Handels zwischen den Städten sowie ein Aufschwung im Handwerk in den Städten (Kiesow 1999: 38 ff.). Zwischen dem Jahr 1100 und dem Jahr 1350 entstanden in Mitteleuropa rund 80 % der heutigen Städte. Dabei handelte es sich ursprünglich fast ausschließlich um Kleinstädte, die weniger als 2.000 Einwohner:innen zählten (Schröteler-von Brandt 2014: 37 ff.). Im Gebiet des heutigen Österreich setzte erst im frühen 13. Jh. eine Welle von Stadtgründungen ein. Damals wurde u.a. Bludenz, Kitzbühel, Salzburg, Enns, Leoben, Klagenfurt, Zwettl und Wien das Stadtrecht verliehen (Krawarik 2006: 258).

Städte wurden im Hochmittelalter entweder in einem einmaligen Akt neu gegründet und planmäßig angelegt („Gründungsstädte“) oder erhielten im Laufe ihrer Entwicklung das Stadtrecht. Auch Gründungsstädte wurden allerdings nur selten auf neuem, zuvor noch nicht besiedeltem Gebiet errichtet, sondern knüpften meist an eine bereits existierende präurbane Siedlung mit Burg, Kirche oder Kloster an (Isenmann 2014: 90). Im Grundriss zeigen mittelalterliche Städte eine üppige Formenvielfalt: Die Grundrisse langsam und stufenweise gewachsener Städte sind oft durch eine unregelmäßige Struktur gekennzeichnet. Die Expansion dieser Städte erfolgte Stück für Stück entsprechend den jeweiligen Anforderungen. Die Grundrisse von Gründungsstädten zeichnen sich dagegen häufig durch eine regelmäßige Struktur – im Sinne eines rasterförmigen Straßennetzes oder einer gleichmäßigen Parzellierung – aus. Die Realisierung einer regelmäßigen Stadtstruktur in Gründungsstädten wurde dadurch begünstigt, dass die Landesherren die neuen Städte auf „ihrem“ Boden gründeten und daher u.a. keine festgelegten Eigentumsgrenzen berücksichtigen mussten (Schröteler-von Brandt 2014: 42 ff.). Mit der Anlage neuer Städte wurden sogenannte „Lokatoren“ beauftragt, die das betreffende Gebiet roden ließen, den Umriss und das Straßenraster der künftigen Stadt absteckten, die durch das Straßennetz gebildeten Baublöcke in Parzellen aufteilten und diese den Ansiedelnden zuwies (Bernoulli 1991: 22). Trotz aller Verschiedenheit der Stadtgrundrisse herrschte in den Städten des Hochmittelalters in der Regel eine kleinteilige Parzellenstruktur mit Parzellen vor, deren Zuschnitt an der Seite zur Straße hin schmal war und die tief in das Grundstück hineinführten. Vorteile solcher schmalen, langen Parzellen waren, dass zum einen für die Städte geringe Kosten für die Herstellung und die Erhaltung der Straßen anfielen und zum anderen viele Kaufleute einen Anteil an der begehrten Straßenfront erhielten. Die einzelnen Grundstücke wurden an die Ansiedelnden gegen Zinszahlung „verliehen“ (Schröteler-von Brandt 2014: 45).

Das Bevölkerungswachstum in den mittelalterlichen Städten wurde u.a. durch die beschränkten Möglichkeiten zur Versorgung mit Nahrungsmitteln und Wasser sowie durch die Größe der von der Stadtmauer umgebenen, besiedelbaren Fläche begrenzt. Der Durchmesser einer Stadt im Hochmittelalter betrug – selbst bei ihrer maximalen Ausdehnung – kaum mehr als einen Kilometer (Mumford 1980: 364). Der Effekt einer Stadtmauer zur damaligen Zeit ist vergleichbar mit jenem einer festen Siedlungsgrenze in der heutigen Zeit. Durch die Mauer blieb die Außengrenze der Stadt – z.T. jahrhundertlang – unverändert, d.h., die Stadt konnte sich nicht in das (Um-)Land ausbreiten. Aufgrund der immensen Kosten wurde eine Erweiterung bzw. ein Neubau der Stadtmauer – und damit eine Vergrößerung der städtischen Siedlungsfläche – möglichst lange hinausgezögert. Dementsprechend waren mit der Festlegung des Verlaufs der Mauer grundlegende „raumplanerische“ Überlegungen verbunden: Einerseits durften die Dimensionen der Stadtmauer aus finanziellen Gründen nicht zu groß sein, andererseits mussten innerhalb der Mauer ausreichend Baureserveflächen für

das erwartete Bevölkerungswachstum vorgehalten werden (Schröteler-von Brandt 2014: 41). Erste Stadtbefestigungen in Form von Gräben, Wällen, Palisaden und Zäunen wurden ab dem 4. Jh. errichtet, massive Stadtmauern aus Stein hingegen erst ab dem 12. Jh. (Mehlhorn 2012: 80). In Wien wurde im Jahr 1192 mit dem Bau einer Ringmauer begonnen, die bis zur Stadterweiterung in den 1850er Jahren Bestand hatte (Isenmann 2014: 91).

Neben der Gründung neuer Städte und der Vergrößerung der städtischen Siedlungsfläche durch eine Erweiterung der Stadtmauer gab es im Hochmittelalter noch eine dritte Möglichkeit, den starken Bevölkerungszuwachs zu bewältigen: Die bauliche Verdichtung im Inneren der Stadt durch das Bebauen von Freiflächen und das Aufstocken von Gebäuden. Die schmalen, langen Parzellen waren zunächst nur zur Straße hin geschlossen bebaut, während die Innenhöfe der Baublöcke relativ offen und durchgrünt waren. Um Wohnraum für die wachsende Stadtbevölkerung zu schaffen, wurden die Freiflächen in den Innenhöfen schrittweise bebaut. Dadurch verschwanden Grünflächen und Bäume allmählich aus der Stadt, die zu einem steinernen Gebilde wurde. Eine weitere bauliche Verdichtung in den Städten erfolgte schließlich durch die Höherzonung der Bebauung (Kiesow 1999: 41). Die geschlossenen Blockstrukturen und die hohe bauliche Dichte, die heute als zentrale Elemente mittelalterlicher Stadtkerne gelten, entstanden also erst im hohen und späten Mittelalter und sind das Ergebnis eines langen Prozesses, der in allen Städten unterschiedlich verlief (Mehlhorn 2012: 55).

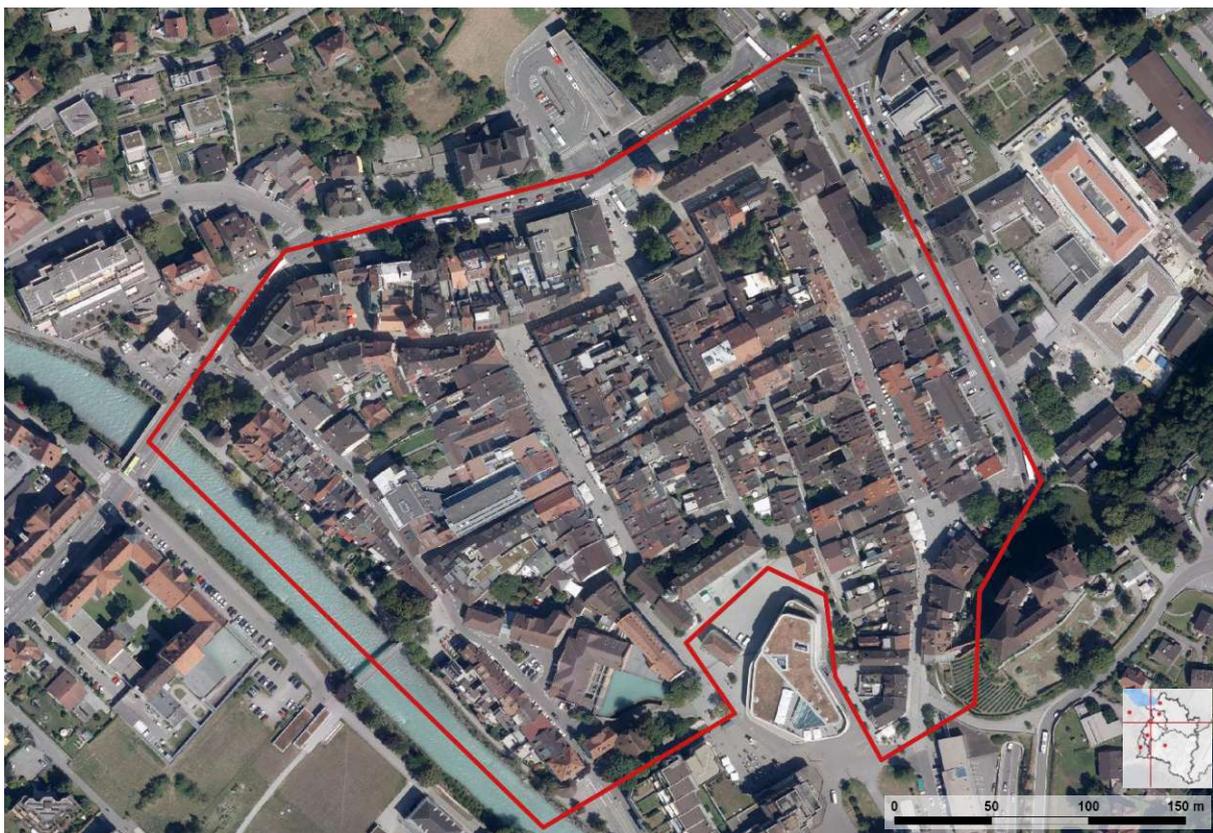
Die Zeit der Stadtgründungen und des Städtewachstums endete in der Mitte des 14. Jh., als die Bevölkerung Mitteleuropas u.a. durch Pestepidemien – im Gebiet des heutigen Österreich insbesondere im Jahr 1348 – und schwere Hungersnöte infolge massiver, klimabedingter Ernteauffälle (beginnende Kälteperiode) periodisch dezimiert wurde und die Bevölkerungszahl in den Städten daher stagnierte oder sogar zurückging. Um die Bevölkerungsverluste auszugleichen, waren die Städte fortan für längere Zeit auf Zuwanderung vom Land angewiesen (Isenmann 2014: 75 ff.).

Aus dem Hochmittelalter (11. bis 13. Jh.) sind keine schriftlichen Bebauungsvorschriften überliefert. Vermutlich gab es damals lokale bzw. regionale Bautraditionen, die mündlich von Generation zu Generation weitergegeben wurden (ebd.: 98). Ob diese auch Regelungen zur Mindest- oder Maximaldichte der Bebauung umfassten, ist nicht bekannt. In manchen Städten auf dem Gebiet des heutigen Österreich kam aber bereits das Instrument der „Baufluchtanweisung“ zur Anwendung. Die Gebäude mussten unmittelbar an der Bauflucht (-linie) errichtet werden, die die Grenze zur öffentlichen Straße bildete. Die Bebauung erfolgte grundsätzlich in der Verantwortung eines Baumeisters nach anerkannten handwerklichen Regeln unter Verwendung ortsüblicher Materialien (Schröteler-von Brandt 2014: 50). Die ersten schriftlichen Bebauungsvorschriften dürften im 14. Jh. erlassen worden sein. Sie waren

maßgeblich von den Lehren beeinflusst, die aus den wiederholt auftretenden Stadtbränden gezogen wurden (Isenmann 2014: 98). Brände waren in den dicht bebauten mittelalterlichen Städten eine stets drohende Gefahr, wenngleich nur selten ganze Städte den Flammen zum Opfer fielen. Der Wiederaufbau der Städte nach Bränden sollte nach einheitlichen, schriftlich formulierten Vorschriften erfolgen, die ein besonderes Augenmerk auf den Brandschutz legten und laufend weiterentwickelt wurden (Fuhrmann 2014: 266; Semsroth 1985: 188). Demgemäß handelt es sich bei den ältesten auffindbaren bautechnischen Vorschriften der Stadt Wien um Feuerlöschordnungen. Die „Fewrordnung der Stadt Wienn“ aus dem Jahr 1534 enthält bspw. Bestimmungen über die Errichtung von Rauchfängen (Hagen 2015: 7).

Die Lebensbedingungen in den Städten des Hochmittelalters waren – zumindest für die große Mehrheit der Bevölkerung – nach heutigen Maßstäben katastrophal. Das Zusammenleben spielte sich auf engstem Raum in Einraumgeschoßen oder in Wohnungen mit nur wenigen Zimmern ab, die starken Temperaturschwankungen ausgesetzt waren. Es fehlte an Licht und Luft. Die Fensteröffnungen waren klein, vielfach unverglast und unzureichend abgedichtet und blieben wegen des Gestanks in den Straßen geschlossen (Isenmann 2014: 66). Im Gegensatz dazu gelten die mittelalterlichen Stadtkerne österreichischer Städte heutzutage gemeinhin als attraktive Standorte in zentraler Lage, die viel Ursprüngliches bewahrt haben und vielfältige Nutzungsmöglichkeiten – vom Wohnen über das Arbeiten und das Einkaufen bis hin zur Freizeitgestaltung – bieten. Aufgrund ihres besonderen Flairs sind sie häufig auch beliebte touristische Ziele. Seit den 1980er Jahren, als sich die Haltung gegenüber dem historischen Baubestand grundlegend änderte und dessen Wertschätzung erheblich zunahm, wurden in den mittelalterlichen Stadtzentren österreichischer Städte zahlreiche Gebäude renoviert und – unter weitgehender Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz – an die Bedürfnisse der heutigen Zeit angepasst. Die mittelalterlichen Stadtkerne einiger – v.a. großer – Städte in Österreich laufen derzeit Gefahr, zu einem nostalgischen Freiluftmuseum zu verkommen. Mehrere – v.a. kleine – österreichische Städte haben in ihrem mittelalterlichen Stadtzentrum hingegen mit Leerständen zu kämpfen und wirken daher bisweilen wie ausgestorben.

Die Altstadt von Feldkirch, am Fuße der Schattenburg gelegen, ist ein Paradebeispiel für einen mittelalterlichen Stadtkern, der sehr dicht bebaut ist (siehe Abb. 22 und Abb. 23). Feldkirch wurde um das Jahr 1200 am Kreuzungspunkt zweier mittelalterlicher Fernhandelsstraßen planmäßig angelegt. Die historischen Gebäude stammen allerdings fast ausschließlich aus der Zeit nach dem großen Stadtbrand im Jahr 1697, der rund 150 Objekte vernichtete. Von der Stadtmauer, die mehrmals erweitert wurde, sind nur noch wenige Reste vorhanden. Der Grundriss des mittelalterlichen Stadtkerns von Feldkirch ist durch eine gewisse Regelmäßigkeit geprägt: Die Altstadt hat eine annähernd quadratische Form, die Straßen sind überwiegend rasterförmig angeordnet und die Baublöcke sind großteils geschlossen (Heigl 2008: 266 ff.).



**Abb. 22: Orthofoto des mittelalterlichen Stadtkerns der Stadt Feldkirch**  
(Land Vorarlberg 2018; eigene Bearbeitung)



**Abb. 23: Straßenraum im mittelalterlichen Stadtkern der Stadt Feldkirch (Marktplatz)**  
(Eigene Aufnahme)

### 5.1.2 Mittelalterliche Ortskerne

Die historischen Wurzeln der Ortskerne vieler österreichischer Gemeinden reichen – zumindest was die baulich-räumliche Struktur betrifft – zurück bis ins Hochmittelalter (11. bis 13. Jh.), als ein Gutteil der heute noch bestehenden Dörfer in Österreich entstand. Auf wesentliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen im hohen Mittelalter wurde bereits in Abschnitt 5.1.1 eingegangen. Nachstehend werden diese um einige Aspekte ergänzt, die insbesondere das Land bzw. das (bäuerliche) Dorf – als Gegenstück zur (bürgerlichen) Stadt – zur damaligen Zeit betreffen.

Nach dem Niedergang des römischen Städtewesens war das Gebiet des heutigen Österreich im Frühmittelalter (6. bis 11. Jh.) fast ausschließlich bäuerlich besiedelt (Stenzel 1985: 35). Die dörflichen Siedlungen jener Zeit waren selbstverwaltete Zweckgemeinschaften, die meist nur aus ein paar wenigen Gehöften bestanden. Alles, was die Bauernfamilien zum Leben benötigten, erzeugten sie selbst auf ihren Höfen. Dabei waren sie gegenseitig auf die Hilfe der Nah-Bauern, der „Nach-barn“ angewiesen, wobei jede:r im Dorf als Nachbar:in galt. Einen kleinen Anteil an Naturalien mussten die Bauern dem Grundherrschaft überlassen, der im Gegenzug den Schutz der dörflichen Siedlungen übernahm (ebd.: 50). Die Situation änderte sich grundlegend, als die Dörfer im beginnenden Hochmittelalter ihre Autonomie verloren und zu Untertanendörfern wurden. Fortan waren die nun unfreien Bauern vom Willen und der Willkür ihres nun feudalen Grundherrn abhängig und dazu verpflichtet, Frondienste („Robot“) zu verrichten sowie unter verschiedensten Titeln verordnete Abgaben („Zehent“, „Zins“ etc.) zu leisten (ebd.: 6 f.). Hinsichtlich der persönlichen Unfreiheit der Landbevölkerung gab es im hochmittelalterlichen Österreich allerdings erhebliche regionale Unterschiede. So existierte etwa in den gebirgigen Gegenden – v.a. in Vorarlberg und in Tirol – de facto keine Leibeigenschaft, d.h., ein Großteil der alpenländischen Bauernschaft blieb, wenn auch untertänig, frei von jeglicher Unterdrückung durch die Grundherren. In der Steiermark und in Kärnten, wo der Transithandel, das Eisen- und Salzwesen zusätzliche Verdienstmöglichkeiten boten, lebte die Bevölkerung am Land ebenfalls verhältnismäßig unabhängig (ebd.: 85).

Zwischen dem 11. und 13. Jh., in der hochmittelalterlichen Kolonisationszeit, wurden auf dem Gebiet des heutigen Österreich – u.a. aufgrund des starken Bevölkerungswachstums und zur (Ab-)Sicherung der herrschaftlichen Territorien – nicht nur zahlreiche Städte, sondern auch eine Vielzahl an Dörfern gegründet. Damals lebte der weitaus überwiegende Anteil der Gesamtbevölkerung auf dem Land (Isenmann 2014: 77). Die damaligen Dörfer setzten sich in der Regel lediglich aus ein paar (Dutzend) Häusern zusammen, die entlang einer Straße, eines Bachs, in einem Talboden, auf einer Terrasse oder um einen Weideplatz herum angelegt wurden, d.h., es handelte sich zunächst um kleine Dorfanlagen. Einige davon entwickelten sich ab der Mitte des 12. Jh. zu Marktorten oder Städten weiter (Stenzel 1985: 68 f.).

Die im Hochmittelalter im Gebiet des heutigen Österreich entstandenen Dörfer wiesen oft regionsspezifische Siedlungsmuster auf, die in vielen Fällen immer noch erkennbar sind. Anhand ihrer ursprünglichen Siedlungsstruktur lassen sich die Dörfer in verschiedene (Ideal-)Typen einteilen. Im Folgenden werden einige Dorftypen, die im hochmittelalterlichen Österreich häufig zur Ausführung kamen und sich durch eine – für ländliche Verhältnisse – kompakte Siedlungsstruktur auszeichnen, kurz vorgestellt (siehe Abb. 24): Zuerst vier Typen von Dörfern, die über einen längeren Zeitraum hinweg entstanden (Haufen-, Bachufer-, Graben- und Gassengruppendörfer), anschließend drei Typen von Dörfern, die planmäßig angelegt wurden (Kirchenorte, Straßen- und Angerdörfer) (Stenzel 1985: 161 ff.):

- **Haufendorf:** In Dörfern dieses Typs stehen einige Häuser bzw. Gehöfte, die durch Freiflächen voneinander getrennt sind, ohne Ordnung und ohne Regelmäßigkeit beieinander. Die Parzellen sind unterschiedlich groß. Ein regelloses Wegenetz verbindet die Parzellen untereinander. Haufendörfer zählen nachweislich zu den ältesten Dörfern Österreichs, Frühformen entwickelten sich ab dem 7. Jh. aus Klein- und Großweilern. Eine Sonderform des Haufendorfs, die nur in bestimmten Gegenden Westösterreichs anzutreffen ist und eine besonders hohe bauliche Dichte aufweist, ist das **Massendorf**.
- **Bachufendorf:** Dörfer dieses Typs wurden in alpinen Gebieten auf den höher gelegenen Schwemmkegeln von Wildbächen errichtet, wo sie keiner Hochwassergefahr durch den in der Talsohle fließenden (Haupt-)Fluss ausgesetzt waren. Bachuferdörfer stellen ebenfalls eine Sonderform des Haufendorfs dar.
- **Grabendorf:** In Dörfern dieses Typs, die hauptsächlich im Wald- und Weinviertel sowie im Alpenvorland verwirklicht wurden, säumen zwei Randstraßen einen Grabenbach, der durch die Ortschaft fließt und sie in zwei Hälften teilt. Die Häuser bzw. Gehöfte sind vorwiegend entlang der beiden Straßen situiert. Die Wasserkraft des Bachs wurde früher u.a. dazu genutzt, um Mühlen, Sägen und Schmieden anzutreiben. Die Ortsnamen der Grabendörfer enden vielfach auf -bach, -grub oder -graben.
- **Gassengruppendorf:** Dörfer dieses Typs sind durch meist rechteckige Parzellen gekennzeichnet, die in einer gewissen Regelmäßigkeit zur Dorfgasse hin orientiert sind. Die Dorfgasse verläuft gewunden und mehrfach verzweigt durch den Ort. Ein haufenähnlicher Weiler bildet für gewöhnlich die Dorfmitte. Die Ortsnamen der Gassengruppendörfer enden häufig auf -ing, -arn oder -stetten.
- **Kirchenort:** In Dörfern dieses Typs sind die Häuser bzw. Gehöfte – mehr oder weniger regelmäßig – um eine (Wehr-)Kirche herum angeordnet, die die Ortschaft dominiert. Wehrkirchen mit Wehrtürmen sind kennzeichnend für derartige Dörfer. Viele der heutigen Kirchtürme gingen aus Wehrtürmen hervor oder stehen jetzt an deren Stelle. Kirchenorte wurden planmäßig angelegt. Ihre Ortsnamen enden oft auf -kirchen.

- **Straßendorf:** Dörfer dieses Typs sind durch eine geradlinig oder leicht geschwungen verlaufende, zentrale Dorfstraße charakterisiert, die zweizeilig bebaut ist und beiderseitig eine nahezu durchgängig geschlossene Häuserfront aufweist. Die Parzellen sind regelmäßig gegliedert und stets rechteckig. Sie grenzen mit ihrer schmalen Seite an die Straße an. Die Lage der Parzellen wird durch den Straßenverlauf bestimmt. Bei Straßendörfern handelt es sich um geplante Dorfanlagen.
- **Angerdorf:** In Dörfern dieses Typs befindet sich in der Ortsmitte eine große Grünfläche („Anger“) – zumeist mit Bach, Brunnen oder Teich –, die früher in Gemeindeeigentum („Allmende“) stand und als Versammlungs- und Festort diente. Den Anger umschließt eine Randgasse, der entlang sich auf streng regelmäßigen, rechteckigen Parzellen in geschlossener Folge die Häuser bzw. Gehöfte (meist Haken- oder Streckhöfe) reihen. Ursprünglich gab es auf dem Anger keine Gebäude, im Laufe der Zeit wurden dort aber oft gemeinschaftlich genutzte Einrichtungen angesiedelt, wie etwa eine Kirche, eine Schule oder eine Schmiede. Je nach Form des Angers wird zwischen Längs- und Breitangerdörfern, Linsenangerdörfern, Dreiecksangerdörfern, Rundangerdörfern und Rundlingen unterschieden. Angerdörfer sind geplante Dorfanlagen, die insbesondere im Wald- und Weinviertel, im Wiener Becken, im Burgenland sowie in der Ost- und West-Steiermark zur Ausführung kamen.

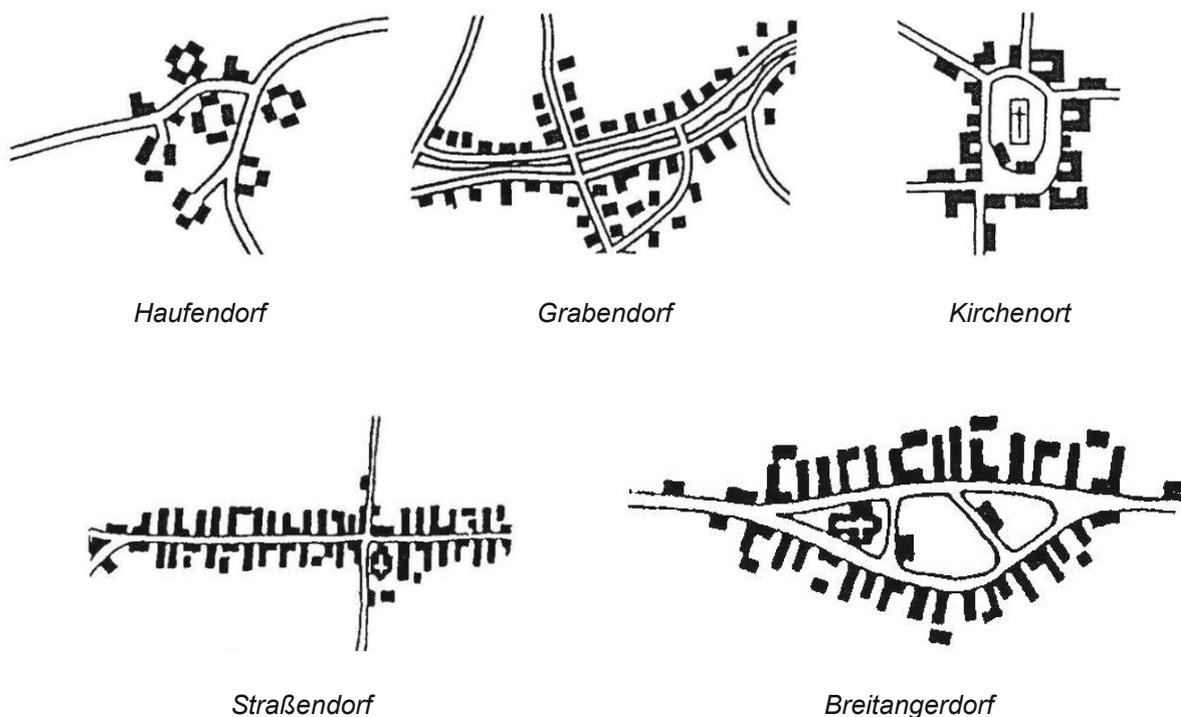


Abb. 24: Für das hochmittelalterliche Österreich typische Dorfanlagen mit kompakter Siedlungsstruktur (schematische Darstellung)

(Milan 2003: 310; eigene Bearbeitung)

Für die Kompaktheit der Siedlungsstrukturen der beschriebenen Dorftypen bzw. für die hohe bauliche Dichte – insbesondere in den Straßen- und Angerdörfern – gibt es mehrere Erklärungsansätze: Im Hochmittelalter waren alle Dörfer umzäunt und ein Großteil zudem durch Gräben, Wälle und Palisaden gesichert. Kompakte Siedlungsstrukturen ermöglichten eine raschere und kostengünstigere Errichtung dieser Befestigungsanlagen als disperse Siedlungsstrukturen und waren außerdem einfacher zu verteidigen. Ferner gewährleisteten kompakte Siedlungsstrukturen eine gute fußläufige Erreichbarkeit aller Gebäude im Dorf. In den Straßen- und Angerdörfern hatte die hohe Dichte der Bebauung den Vorteil, dass die Gebäude weniger der Witterung ausgesetzt und leichter zu beheizen waren. Oftmals waren kompakte Siedlungsstrukturen auch den naturräumlichen Gegebenheiten geschuldet: In alpinen Gebieten begrenzte z.B. die Gefährdung durch Naturgefahren den Siedlungsraum.

Die Häuser bzw. Gehöfte in den Dörfern wurden im Hochmittelalter nach mündlich überlieferten Bautraditionen, die je nach Region z.T. deutliche Unterschiede aufwiesen, zweckentsprechend errichtet (Stenzel 1985: 145). Schriftliche Bebauungsvorschriften sind nicht bekannt. Folglich war (auch) die Mindest- und Maximaldichte der Bebauung nicht explizit geregelt. In den planmäßig angelegten Dörfern glich zunächst ein Gebäude dem anderen. Das individuelle Erscheinungsbild der Dörfer entwickelte sich erst ab dem Spätmittelalter (ebd.: 68).

Generelle Aussagen zum aktuellen Zustand bzw. zur Attraktivität mittelalterlicher Ortskerne mit einer kompakten Siedlungsstruktur in Österreich zu treffen ist schwierig, weil sich die Situation je nach Gemeinde bzw. Region unterschiedlich darstellt. Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich aber wohl festhalten, dass in den letzten Jahr(zehnt)en zahlreiche historische Gebäude – oft gefördert mit Mitteln aus der Dorferneuerung – saniert und einer neuen Nutzung zugeführt wurden, mit dem Ziel, die Dorfkerne zu revitalisieren, was in einigen Fällen auch gelang. Dennoch sind viele Ortskerne – in unterschiedlichem Ausmaß – weiterhin durch Leerstände und sanierungsbedürftige Gebäude geprägt. Dies liegt u.a. daran, dass dem historischen Baubestand – v.a. den Haken- und Streckhöfen in den Straßen- und Angerdörfern Ostösterreichs – oftmals ein negatives Image anhaftet. Sie werden vielfach als ein Zeichen der Armut bzw. der „schlechten Zeit“ betrachtet. Überdies ist ein Neubau auf der grünen Wiese – besonders in Gebieten mit niedrigen Grundstückspreisen – häufig billiger und weniger kompliziert als die Renovierung eines – u.U. denkmalgeschützten – Altbaus im Ortskern.

Das Zentrum von Stammersdorf (Wien) ist ein Beispiel für einen mittelalterlichen Ortskern mit kompakter Siedlungsstruktur (siehe Abb. 25 und Abb. 26). Stammersdorf wurde um das Jahr 1150 um einen linsenförmigen Anger herum planmäßig angelegt (Linsenangerdorf). In den darauffolgenden Jahrhunderten wurde Stammersdorf, das seit 1938 ein Teil des 21. Wiener Gemeindebezirks ist, mehrfach durch Brände und feindliche Angriffe zerstört. Der Anger wurde im Laufe der Zeit zu einer Straße umfunktioniert und teilweise bebaut (Stadt Wien 2020a).



**Abb. 25: Orthofoto des mittelalterlichen Ortskerns von Wien Stammersdorf (Linsenangerdorf)**  
(Stadt Wien 2020b; eigene Bearbeitung)



**Abb. 26: Straßenraum im mittelalterlichen Ortskern von Wien Stammersdorf (Stammersdorfer Straße)**  
(Eigene Aufnahme)

### 5.1.3 Gründerzeitliche Stadtviertel

In Wien, in den größeren Landeshauptstädten und in einzelnen anderen Städten in Österreich gibt es Stadtviertel mit einer hohen Dichte der Bebauung, deren baulich-räumliche Struktur im Wesentlichen in der Gründerzeit<sup>40</sup> (1848 bis 1914) entstand. Diese sogenannten „Gründerzeitviertel“ sind meist zwischen dem ebenfalls dicht bebauten (mittelalterlichen) Stadtkern und den locker bebauten Stadtrandgebieten gelegen. Die Mehrzahl der Gebäude in den Gründerzeitvierteln stammt größtenteils noch aus der Entstehungszeit dieser Stadtteile.

In der Mitte des 19. Jh. setzte auch im Gebiet des heutigen Österreich die Industrialisierung und damit eine Phase weitreichender gesellschaftlicher, ökonomischer und technologischer Veränderungen ein, die mit einem umfassenden wirtschaftlichen Aufschwung einherging. Voraussetzung und Treiber dieser Entwicklungen war die damals neu etablierte kapitalistische Wirtschaftsordnung, die v.a. durch den Grundsatz der Unantastbarkeit des Privateigentums, die Steuerung von Angebot und Nachfrage über den freien Markt und das Prinzip der Profitmaximierung gekennzeichnet ist und auf dem Grundgedanken basiert, dass egoistisches wirtschaftliches Verhalten unbeabsichtigt auch dem Gemeinwohl dient (Pirstinger 2014: 24).

Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft und Verbesserungen in der medizinischen Versorgung führten im 19. Jh. in Mitteleuropa zu einem deutlichen Sinken der Sterblichkeitsrate und infolgedessen sowohl in den Städten als auch in den Dörfern zu einem rasanten Bevölkerungswachstum (Benevolo 2000: 781). Im Revolutionsjahr 1848 wurde im Kaisertum Österreich die z.T. bis dahin bestehende Untertänigkeit der Bauern und Dörfer gegenüber der Grundherrschaft endgültig aufgehoben („Grundentlastung“). Um uneingeschränktes Eigentum an ihren Gehöften bzw. an ihrem Grund und Boden zu erwerben, mussten die nunmehr freien Bauern ihrem ehemaligen Grundherrn als Ablöse einen Betrag in Höhe von rund einem Siebtel ihrer bislang jährlich geleisteten Abgaben zahlen. Insbesondere viele der Kleinbauern, die oft schon zuvor schwer verschuldet gewesen waren, konnten die geforderten Summen nicht aufbringen und waren daher zur Aufgabe ihrer Höfe gezwungen. Im Endeffekt löste die Grundentlastung ein großes Bauernsterben aus (Stenzel 1985: 132).

In der Gründerzeit wurden in den Städten – begünstigt durch die neu eingeführte, nahezu vollständige Gewerbefreiheit – zahlreiche Gewerbe- und Industriebetriebe gegründet und damit eine Vielzahl an Arbeitsplätzen geschaffen, die der ländliche Raum seiner wachsenden Bevölkerung nicht mehr zu bieten vermochte. Getrieben von der Hoffnung auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen sowie auf einen sozialen Aufstieg kam es folglich zu einer

---

<sup>40</sup> Der Begriff *Gründerzeit* wird je nach Kontext verschieden verwendet und bezieht sich auf unterschiedliche Zeiträume. Im Folgenden ist damit die städtebauliche Epoche zwischen der bürgerlichen Revolution im Jahr 1848 und dem Beginn des Ersten Weltkriegs im Jahr 1914 gemeint.

anhaltenden, enormen Landflucht meist erwerbs- und mittelloser ehemaliger Kleinbauern und sonstiger Dorfbewohner:innen in die Städte, wo sie in den Fabriken als Industriearbeiter:innen beschäftigt wurden (Albers & Wékel 2017: 19 f.). Das allgemein hohe Bevölkerungswachstum einerseits und der stetige Zuzug vom Land andererseits ließen die Bevölkerungszahlen in den Städten stark ansteigen. Die Bevölkerung von Wien verfünffachte sich bspw. zwischen 1848 und 1914 von etwa 430.000 auf rund 2,24 Mio. Personen (+ 420 %), wobei sich das Stadtgebiet in diesem Zeitraum durch die Eingemeindung mehrerer Vorstädte und Vororte deutlich vergrößerte. Im Jahr 1880 waren circa 60 % der Wiener Bevölkerung Zugezogene, ein Großteil davon aus Böhmen und Mähren (Stenzel 1985: 130).

Um Wohnraum für die rasch wachsende städtische Bevölkerung zu schaffen, dehnten sich die Städte in der Gründerzeit in das Umland aus. An den Stadträndern bzw. in Vorstädten und Vororten, die später eingemeindet wurden, entstanden auf großen, unbebauten oder locker bebauten Flächen neue Stadtteile mit einer hohen baulichen Dichte, die schon damals als Gründerzeitviertel bezeichnet wurden. Neue Städte wurden in der Gründerzeit dagegen fast keine angelegt. Die ab Mitte des 19. Jh. errichteten Straßenbahnen trugen als leistungsfähige Massenverkehrsmittel erheblich zur Flächenexpansion der Städte bei (Kiesow 1999: 190 f.).

Die innerstädtischen Gründerzeitviertel in österreichischen Städten unterscheiden sich hinsichtlich ihres Erscheinungsbilds nur geringfügig voneinander. Als gemeinsames Merkmal weisen sie eine Blockrandbebauung mit mehrgeschoßigen Gebäuden – ursprünglich handelte es sich dabei fast ausschließlich um Zinshäuser<sup>41</sup> – auf. Die Baublöcke sind allseitig von Straßen umgeben. Charakteristisch für die Blockrandbebauung ist u.a. eine klare Trennung zwischen öffentlichem und privatem Bereich. Die – öffentlichen – Vorderseiten der Gebäude sind der Straße zugewandt, wohingegen die – privaten – Hinterseiten von der Straße abgewandt sind (Reicher 2017: 56). Die Innenhöfe der Baublöcke können – wie dies etwa in Graz überwiegend der Fall ist – unbebaut sein oder – wie es z.B. in Wien oft vorkommt – teilweise mit Hinterhäusern oder anderen Objekten verbaut sein (Pirstinger 2014: 42). Bei Zinshäusern aus der Gründerzeit handelt es sich in der Regel um Massenprodukte, die nach standardisierten Methoden erbaut wurden. Sämtliche gestalterischen Elemente – etwa für Fassaden oder Treppen – konnten aus Katalogen ausgewählt werden. Aufgrund eines ausgeprägten Repräsentationsbedürfnisses des Bürgertums, in dessen Eigentum die meisten Zinshäuser standen, sowie aus Vermarktungsgründen wurde stets großer Wert auf eine opulente Ausgestaltung (nur) der straßenseitigen Fassade gelegt (ebd.: 41). Während die Fassadengestaltung weitgehend unabhängig vom Standard des jeweiligen Zinshauses erfolgte, waren im Inneren der Gebäude – abhängig vom sozialen Status der Bewohner:innen

---

<sup>41</sup> Ein *Zinshaus* (= *Mietshaus*) ist ein Wohngebäude mit mehreren Wohneinheiten, das ohne staatliche Unterstützung errichtet wurde. Die Wohneinheiten werden gegen ein Entgelt („Mietzins“) längerfristig vermietet.

– beträchtliche Unterschiede zu verzeichnen. Besonders die Größe der Wohnungen, ihre Belichtung sowie die sanitäre Ausstattung differierten stark (Otto Immobilien Gruppe 2019: 7).

Gründerzeitliche Stadtviertel, die auf der grünen Wiese entstanden, zeichnen sich durch ein Straßennetz in Form eines orthogonalen Rasters – d.h. durch eine regelmäßige Struktur – aus. Gründerzeitquartiere, die in einem Gebiet errichtet wurden, das bereits zuvor z.T. bebaut gewesen war, behielten dagegen meist das bestehende, verwinkelte Straßennetz bei, d.h., sie sind durch eine unregelmäßige Struktur geprägt (Kiesow 1999: 189). In der Gründerzeit wurde grundsätzlich der Rastergrundriss präferiert, weil rechteckige bzw. quadratische Baublöcke verschiedene Gebäudeformen ermöglichen und sich bei der Teilung und Zusammenlegung rechteckiger bzw. quadratischer Baublöcke – ganz im Sinne der kapitalistischen Verwertungslogik – immer gut bebaubare Parzellen ergeben. Der Rastergrundriss kann außerdem ohne gestalterische Brüche – letztlich beliebig – in neu zu erschließende Gebiete erweitert werden (Lindemann 1999: 28 ff.).

Die teils sehr hohe bauliche Dichte in den Gründerzeitvierteln, die aus der mehrgeschoßigen Bauweise der Zinshäuser und der oftmals engen Bebauung im Inneren der Baublöcke resultiert, lässt sich mit der dem Kapitalismus inhärenten Profitlogik erklären: Je dichter ein Grundstück bebaut wurde, desto größer war die vermietbare Fläche und desto höher waren in der Gründerzeit die erzielbaren Mietzinserträge (Lammerhuber et al. 2013: 12). Da damals in den Städten durchwegs zu wenig (günstiger) Wohnraum vorhanden war, gab es selbst für enge, schlecht belichtete und belüftete Wohnungen in den Zinshäusern meist genügend Nachfrage. Dementsprechend hatten die Grundstückseigentümer:innen ein ureigenes wirtschaftliches Interesse daran, ihren Grund und Boden – im Rahmen der zur jeweiligen Zeit geltenden Bebauungsvorschriften – optimal zu verwerten. Sie nutzten daher die maximal erlaubte Höhe, Breite und Tiefe der Bebauung – d.h. die höchstzulässige bauliche Dichte – bestmöglich aus. Nicht selten setzten sie sich aus Profitgründen sogar über die bestehenden Regelungen zur Bebauungsdichte hinweg (Benevolo 2000: 834).

In der Gründerzeit wurden im Gebiet des heutigen Österreich zur Regulierung der regen privaten Bautätigkeit die ersten Bauordnungen erlassen.<sup>42</sup> Sie basierten auf diversen älteren Bauvorschriften – u.a. auf Feuerlöschordnungen – und führten diese in einem Gesetzeswerk zusammen. Im 19. Jh. – und z.T. bis in die 1970er Jahre – gab es in mehreren Bundesländern zum einen eine eigene Bauordnung für die Landeshauptstadt und zum anderen eine eigene Bauordnung für den Rest des Bundeslandes. So erhielt bspw. das Land Kärnten im Jahr 1866 eine eigene Bauordnung und die Landeshauptstadt Klagenfurt im Jahr 1872 (Kovac 2011: 48).

<sup>42</sup> Als erstes Bundesland erhielt Oberösterreich eine eigene Bauordnung (1820), gefolgt von der Steiermark (1857), Kärnten und Niederösterreich (1866), Salzburg (1879), Vorarlberg (1886), Tirol (1900) und Burgenland (1926).

Hinsichtlich der baulichen Dichte enthielten die Bauordnungen im 19. und frühen 20. Jh. häufig Bestimmungen über die maximal zulässige Höhe und Geschoßanzahl von Gebäuden, die Mindestgröße von Innenhöfen und die Mindestbreite von Straßen. Mit den Bauordnungen wurde die absolute Baufreiheit auf privaten Grundstücken, die sich aus dem Grundsatz der Unantastbarkeit des Privateigentums ergab, aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses – v.a. in den Bereichen des Brandschutzes und der Hygiene – beschränkt. Gemäß der wirtschaftsliberalen Grundhaltung in der Gründerzeit hatten sich die Eingriffe der öffentlichen Hand in der Stadtplanung und im Bauwesen allerdings auf die Abwendung von Gefahren wie Feuer oder Seuchen zu begrenzen (Mehlhorn 2012: 280). Deshalb wurde das Recht der Grundeigentümer:innen, frei über ihren Grund und Boden zu verfügen, seitens der Bauordnungen letztendlich nur geringfügig eingeschränkt, d.h., in der Entstehungszeit der Gründerzeitviertel herrschte eine weitgehende Baufreiheit auf privaten Grundstücken. Innerhalb der gesteckten Grenzen ermöglichten die Bauordnungen eine großzügige bauliche Ausnutzung von Grund und Boden. Somit entsprachen die Bauordnungen zur damaligen Zeit hauptsächlich den Interessen der Grundstückseigentümer:innen (Heigl 2008: 472). Das wichtigste Instrument der Stadtplanung waren bis Ende des 19. Jh. die Fluchtlinienpläne, in denen die Linienführung der Straßen und die damit verbundenen (Bau-)Fluchtlinien der Gebäude festgesetzt wurden (Mehlhorn 2012: 280).

Die Stadt Wien, die bis zum Jahr 1920 Teil des Bundeslandes Niederösterreich war, erhielt im Jahr 1829 erstmals eine eigene Bauordnung. Im Folgenden werden die in den Wiener Bauordnungen von 1829, 1868 und 1883<sup>43</sup> verankerten Regelungen zur baulichen Dichte, die das Aussehen der gründerzeitlichen Zinshäuser in Wien wesentlich beeinflusst(en), im Überblick dargestellt. In den für andere österreichische Städte mit einem Gründerzeitviertel gültigen Bauordnungen fanden sich damals ähnliche Bestimmungen (Semsroth 1985: 129 ff.).

- *Höhe und Geschoßanzahl von Wohngebäuden:* Sowohl in der WBO 1829 (§ 17) als auch in der WBO 1868 (§ 44) wurde festgelegt, dass Wohnhäuser – einschließlich Mezzanin – höchstens vier Geschoße hoch gebaut werden durften. Darüber hinaus wurde in der WBO 1868 (§ 44) für Wohngebäude eine maximal zulässige Höhe – gemessen bis zur obersten Gesimskante – von 13 Klaftern [= 24,7 m] festgesetzt. In der WBO 1883 (§ 42) wurde diese geringfügig auf 25 m angehoben, wobei der Fußboden des obersten Geschoßes nicht mehr als 20 m über dem Straßenniveau liegen durfte. Die maximal zulässige Geschoßanzahl für Wohnhäuser – inklusive Erdgeschoß und Mezzanin – wurde in der WBO 1883 (§ 42) auf fünf Geschoße erhöht. Die lichte Höhe aller Wohnräume musste gemäß § 42 WBO 1883 zumindest 3 m betragen.

<sup>43</sup> Die Wiener Bauordnung von 1883 blieb – mehrfach novelliert – bis zum Inkrafttreten der heutigen Bauordnung für Wien im Jahr 1930 in Geltung.

- *Größe von Innenhöfen bzw. Bebauungsgrad von Grundstücken:* In der WBO 1829 (§ 23) wurde nur sehr vage bestimmt, dass die Haushöfe „zur Vermeidung nachtheiliger Einwirkungen auf die Gesundheit [...] zureichend geräumig angetragen werden“ mussten. In der WBO 1868 (§ 36) wurde hingegen festgeschrieben, dass ein Haushof mindestens 20 Quadratklafter [= 72,0 m<sup>2</sup>] groß sein musste. In der WBO 1883 (§ 43) wurde schließlich verfügt, dass – um „[...] den sanitären Anforderungen bezüglich Luft und Licht vollkommen Genüge [zu leisten]“ – grundsätzlich wenigstens 15 % der Gesamtfläche eines Grundstücks unverbaut bleiben mussten und der Großteil davon auf den Haushof zu entfallen hatte. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass es zulässig war, nahezu das gesamte Grundstück zu bebauen. Ferner wurde in der WBO 1883 (§ 43) die Mindestgröße von Lichthöfen, die der Belichtung von Wohnräumen oder Küchen dienen, mit 12 m<sup>2</sup> festgelegt, während Lichthöfe, durch die Gänge, Sanitäreanlagen oder sonstige unbewohnte Räume beleuchtet werden, lediglich zumindest 6 m<sup>2</sup> umfassen mussten.
- *Breite von Straßen:* In der WBO 1829 (§ 9) wurde für neue Straßen eine Mindestbreite von 5 Klaftern [= 9,5 m] vorgeschrieben. In der WBO 1868 (§ 24) wurde diese auf 8 Klafter [= 15,2 m] erhöht. Überdies wurde in der WBO 1868 (§ 24) angeordnet, dass neue Straßen möglichst geradlinig verlaufen sollten. Diese Bestimmung bildete die rechtliche Grundlage für die Entwicklung des rasterförmigen Straßennetzes, das für viele Gründerzeitviertel charakteristisch ist. In der WBO 1883 (§§ 2 und 5) wurde außerdem geregelt, dass neue Straßen im Normalfall mindestens 16 m breit sein mussten, in Sonderfällen aber auf eine Breite von zumindest 12 m herabgegangen werden durfte.

Ein Vergleich der dichtebezogenen Regelungen in den Wiener Bauordnungen von 1829, 1868 und 1883 zeigt, dass die Bestimmungen von Bauordnung zu Bauordnung konkreter und die Dimensionierungsvorgaben damit immer akkurater wurden. Inhaltlich spiegelt sich in diesen Bebauungsvorschriften die Intention der wirtschaftsliberalen Wiener Stadtregierungen des 19. Jh. wider, eine intensive bauliche Ausnutzung der Grundstücke zu ermöglichen – etwa, indem bis zu 85 % eines Grundstücks bebaut werden durften –, um dadurch die private Bautätigkeit zu fördern und infolgedessen die Gewinne der Grundstücks- bzw. Zinshauseigentümer:innen zu maximieren. Das Ergebnis waren dicht bebaute Gründerzeitviertel (Hagen 2015: 39 f.).

Anzumerken ist, dass sich der örtliche Geltungsbereich der Wiener Bauordnungen von 1829 und 1868 sowie – bis zum Jahr 1891 – auch jener der Wiener Bauordnung von 1883 nur auf das Gebiet innerhalb des Linienwalls erstreckte, was in etwa den heutigen Bezirken 1 bis 9 und 20 entspricht. Erst mit der Eingemeindung zahlreicher Vororte in das Verwaltungsgebiet von Wien im Jahr 1892 weitete sich der örtliche Geltungsbereich der Wiener Bauordnung von 1883 auf große Teile der heutigen Bezirke 10 bis 19 aus, in denen bis dahin die damalige Niederösterreichische Bauordnung gegolten hatte (ebd.: 63).

Im Jahr 1893 wurde für Wien erstmals ein Bauzonenplan – der Vorläufer des heutigen Bebauungsplans – erstellt. Dieser sah u.a. eine Differenzierung des Stadtgebiets nach der zulässigen Gebäudehöhe bzw. Geschosßanzahl vor: In den Innenbezirken sollten die Gebäude grundsätzlich mit maximal vier bzw. fünf Geschosßen errichtet werden, in den dicht bebauten Teilen der Außenbezirke hingegen mit höchstens drei Geschosßen. Wohngebäude in den Stadtrandgebieten im Westen Wiens sollten freistehend oder gekuppelt mit maximal zwei Geschosßen ausgeführt werden (ebd.: 49).

Der städtische Wohnungsmarkt war in der Gründerzeit privatwirtschaftlich organisiert. Die Wohnbautätigkeit wurde v.a. vom Bürgertum getragen, das im 19. Jh. zur ökonomisch führenden Klasse aufstieg. Die Angehörigen der sich herausbildenden und rapide anwachsenden Arbeiterklasse lebten – da sie meist ohne Vermögen waren und lediglich über ein geringes Einkommen verfügten – fast ausschließlich in Miete, d.h., in den Städten war damals die Mietwohnung die dominierende Wohnform (Pirstinger 2014: 32). Im Sinne einer wirtschaftsliberalen Wohnungspolitik beschränkten sich die Eingriffe der öffentlichen Hand in den städtischen Wohnungsmarkt auf ein Minimum. So gab es in der Gründerzeit bspw. de facto keinen staatlichen Wohnungsbau, keine nennenswerten Mieterschutzbestimmungen und nur sehr rudimentäre Vorgaben zu Mindestbau- und Mindestwohnstandards. Die in den gründerzeitlichen Stadterweiterungsgebieten neu geschaffenen Zinshäuser, deren Bau durch die Gewährung von günstigen Krediten und Steuererleichterungen gefördert wurde, dienten dem Bürgertum als Kapitalanlage (Investition) und vielfach auch der Spekulation. Das Zinshaus – und damit das Wohnen – wurde zur frei handelbaren Ware und die erwarteten Mietzinserträge wurden zur entscheidenden Größe am städtischen Wohnungsmarkt. Gemäß der kapitalistischen Profitlogik war es das primäre Ziel der Eigentümer:innen der Zinshäuser, mit der Vermietung der Wohnungen eine möglichst hohe Rendite zu erwirtschaften (Lammerhuber et al. 2013: 12 f.). Da keine Mietobergrenzen existierten und insbesondere die sozial schwachen Bevölkerungsgruppen auf die auf dem freien Markt angebotenen Wohnungen angewiesen waren, wurden selbst für die vielen kleinen, schlecht ausgestatteten Wohnungen entsprechend hohe Mieten verlangt (und auch bezahlt). Somit wurden die Angehörigen der Arbeiterklasse in der Gründerzeit nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch auf dem Wohnungsmarkt ausgebeutet (Reinborn 1996: 24). Die Linderung der Wohnungsnot des Proletariats, die durch die massive Zuwanderung vom Land und den erheblichen Geburtenüberschuss verursacht wurde, sowie die Deckung des eigenen Wohnbedarfs waren für die Eigentümer:innen der Zinshäuser dagegen von untergeordneter Bedeutung gegenüber den Renditeerwartungen (Priebes 2019: 16). Trotz einer Bauleistung von rund 500.000 Wohnungen im Zeitraum von 1848 bis 1914 allein in Wien war der kapitalistische Wohnungsmarkt der Gründerzeit letztlich nicht in der Lage, in den Städten eine ausreichende Versorgung mit (günstigem) Wohnraum zu gewährleisten (Krawarik 2006: 365).

Die Lebensbedingungen in den dicht bebauten Gründerzeitvierteln des 19. und frühen 20. Jh. unterschieden sich je nach Stadt und Stadtviertel zum Teil erheblich. Insbesondere in den Gebieten, in denen überwiegend Angehörige der Arbeiterklasse wohnten, herrschten – selbst nach damaligen Maßstäben – schlechte, oft menschenunwürdige Wohnverhältnisse. Die Wohnungen bestanden in der Regel nur aus einem Zimmer und einer Küche und waren im Durchschnitt etwa 25 m<sup>2</sup> groß. Die sanitäre Ausstattung war sehr dürftig. Um die hohen Mieten bezahlen zu können, wurden häufig Bettgeher:innen und Untermieter:innen in die – ohnedies meist überbelegten – Klein(st)wohnungen aufgenommen. Die Folge waren katastrophale hygienische und sittliche Zustände (Reinborn 1996: 26). Überdies führte in vielen Fällen eine (zu) dichte Bebauung im Inneren der Baublöcke zu einer unzureichenden Belichtung und Belüftung der Wohnungen (Pribs 2019: 16). Im Zweiten Weltkrieg wurden zahlreiche Zinshäuser aus der Gründerzeit teilweise oder völlig zerstört und danach – wenn überhaupt – nur notdürftig wiederaufgebaut. Erst in den 1970er Jahren wurde, basierend auf dem Stadterneuerungsgesetz von 1974, im Rahmen der sogenannten „Sanften Stadterneuerung“ damit begonnen, die historische Bausubstanz in den sanierungsbedürftigen – und damals unpopulären – Gründerzeitquartieren behutsam zu erneuern. Seitdem wurden allein in Wien rund 350.000 Wohnungen in gründerzeitlichen Zinshäusern revitalisiert und auf einen zeitgemäßen Standard gebracht (Stadt Wien 2017). Heute zählen die innerstädtischen Gründerzeitviertel in österreichischen Städten – bei einer deutlich geringeren Einwohnerdichte als zur Zeit ihrer Entstehung – zu den attraktivsten Wohngenden. Aufgrund ihrer Vielfalt und Lebendigkeit gelten sie gemeinhin als Inbegriff für Urbanität. Besonders geschätzt werden ihre zentrale Lage bzw. ihre gute verkehrliche Erschließung, ihre gemischt genutzten Erdgeschoßzonen sowie ihr differenziertes Wohnungsangebot (Pirstinger 2014: 46). Nichtsdestotrotz weisen diese Stadtteile weiterhin auch Defizite auf, etwa einen Mangel an Frei- und Grünräumen sowie teils immer noch beengte Verhältnisse in den Innenhöfen. Wie die stetig steigenden Immobilienpreise für Altbauwohnungen zeigen, scheint dies der Beliebtheit der Gründerzeitviertel jedoch keinen Abbruch zu tun (ebd.: 30).

Das Gebiet nördlich der Schmelz zwischen Gablenzgasse und Thaliastraße in Ottakring (Wien) ist ein Paradebeispiel für ein dicht bebautes Gründerzeitviertel (siehe Abb. 27 und Abb. 28). Das zuvor militärisch genutzte, unbebaute Areal wurde ab den 1870er Jahren, als sich viele Arbeiter:innen wegen der weit niedrigeren Lebenshaltungskosten außerhalb des Linienwalls (heute: Gürtel) in den damaligen Vororten von Wien niederließen, planmäßig mit mehrgeschoßigen Zinshäusern in Blockrandbebauung bebaut. Bis heute ist das Gebiet durch eine idealtypische Rasterverbauung mit vollkommen geraden, parallel verlaufenden Straßen und einheitlichen, rechteckigen Baublöcken gekennzeichnet. Zahlreiche Zinshäuser stammen größtenteils noch aus der Gründerzeit. Ihre Geschoßanzahl entspricht meist der zum Zeitpunkt ihrer Errichtung laut Bauordnung maximal erlaubten Geschoßanzahl (Maderthaler 2006: 184).



**Abb. 27: Orthofoto des gründerzeitlichen Stadtviertels nördlich der Schmelz in Wien Ottakring**  
(Stadt Wien 2020b; eigene Bearbeitung)



**Abb. 28: Straßenraum im Gründerzeitviertel nördlich der Schmelz in Wien Ottakring (Hasnerstraße)**  
(Eigene Aufnahme)

#### 5.1.4 (Groß-)Wohnsiedlungen und Wohnhochhäuser der 1960er und 1970er Jahre

In mehreren Städten und in einigen Marktgemeinden in Österreich gibt es (Groß-)Wohnsiedlungen oder Wohnhochhäuser, die in den 1960er und 1970er Jahren erbaut wurden. Erstere befinden sich überwiegend in Randlagen, letztere sind teils an der Peripherie, teils im Zentrum der Städte und Marktgemeinden anzutreffen. (Groß-)Wohnsiedlungen und Wohnhochhäuser weisen zwar eine deutlich niedrigere bauliche Dichte auf als mittelalterliche Stadtkerne und gründerzeitliche Stadtviertel, sie sind jedoch ebenso durch eine hohe Einwohnerdichte und einen verhältnismäßig geringen Bodenverbrauch gekennzeichnet und werden daher in der vorliegenden Arbeit zu den kompakten Siedlungsstrukturen gezählt.

Ab Anfang der 1950er Jahre erlebte Österreich einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung („Wirtschaftswunder“), der bis Mitte der 1970er Jahre anhielt. Der damit einhergehende zunehmende materielle Wohlstand der breiten Masse der Bevölkerung führte zu steigenden Ansprüchen an das Wohnen, v.a. was die Ausstattung und die Größe der Wohnungen betraf. Bis Ende der 1950er Jahre war der Wiederaufbau der im Zweiten Weltkrieg beschädigten oder zerstörten Wohngebäude großteils abgeschlossen und die Wohnungsnot somit weitgehend beseitigt, insbesondere in den größeren Städten gab es allerdings einen hohen Anteil an Substandardwohnungen. In Wien verfügten bspw. im Jahr 1961 weniger als 50 % der Wohnungen über ein eigenes Bad und WC. Parallel mit dem wirtschaftlichen Aufschwung stieg in Österreich ab Mitte der 1950er Jahre die Geburtenrate rapide an und bewirkte ein starkes Bevölkerungswachstum („Babyboom“). Der allmähliche Geburtenrückgang ab Mitte der 1960er Jahre wurde z.T. durch den einsetzenden Zuzug ausländischer Arbeitskräfte kompensiert. Aufgrund der skizzierten Entwicklungen bestand in den 1960er und 1970er Jahren ein erheblicher Bedarf an (zeitgemäßen) Wohnungen (Krawarik 2006: 377).

Um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, wurden in den 1960er und 1970er Jahren in einigen Städten und in einzelnen Marktgemeinden in Österreich v.a. am Stadt- bzw. Ortsrand auf der grünen Wiese mehrgeschoßige Wohnanlagen – mit in Summe zigtausenden neuen, modernen Wohnungen – errichtet. Die räumliche Konzentration dieser (Groß-)Wohnsiedlungen an der Peripherie lässt sich mit den niedrigen Grundstückspreisen sowie dem Vorhandensein von großen, unbebauten Flächen erklären. Mitte der 1950er Jahre wurde in Österreich zudem mit dem Bau der ersten Wohnhochhäuser begonnen. Für diese lässt sich keine typische Lage im Stadt- bzw. Ortsgebiet ausmachen, oftmals befinden sie sich aber an weniger attraktiven Standorten, etwa an vielbefahrenen Straßen (Bihl, Meißl & Musner 2006: 590).

In der Nachkriegszeit wurde die bauliche Entwicklung – besonders in den größeren Städten und Marktgemeinden Österreichs – zunächst maßgeblich durch die städtebaulichen Leitbilder der „Funktionellen Stadt“ und der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“ bestimmt.

Das Leitbild der „Funktionellen Stadt“<sup>44</sup> sah eine strikte räumliche Trennung der städtischen (Grund-)Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr vor. Den ersten drei genannten Funktionen sollte jeweils ein eigener Bereich in der Stadt zugewiesen werden. Die vierte genannte Funktion, der (Straßen-)Verkehr, sollte die verschiedenen Funktionsbereiche der Stadt miteinander verbinden (Siebel 2004: 19). Der Ausgangspunkt für die Entstehung dieses städtebaulichen Leitbilds waren insbesondere die Belästigungen durch Abgase, Gerüche und Lärm von Gewerbe- und Industriebetrieben in der Gründerzeit, die erheblich zu den schlechten Lebensbedingungen in den Städten des 19. und frühen 20. Jh. beigetragen hatten. Durch die räumliche Funktionstrennung sollten gegenseitige Störungen möglichst vermieden werden. Dem Leitbild der „Funktionellen Stadt“ entsprechend zeigen viele Neubaugebiete, die seit den 1950er Jahren errichtet wurden, eine konsequente Trennung der Bereiche für unterschiedliche Nutzungen. Als Folge der Entflechtung der städtischen Funktionen sind in diesen Gebieten im Alltag oft große Distanzen zurückzulegen (Reinborn 1996: 213).

Das Leitbild der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“<sup>45</sup> verfolgte die Idee einer in einzelne Siedlungs- und Nutzungsbereiche gegliederten (= Funktionstrennung), baulich und durch Grünzüge aufgelockerten (= Entdichtung) und mit der umgebenden Naherholungslandschaft eng verbundenen Stadt. Die hohen Bebauungsdichten im Stadtzentrum und die niedrigen Bebauungsdichten am Stadtrand sollten einer eher gleichmäßigen, mittleren Bebauungsdichte weichen (ebd.: 183). Dieses städtebauliche Leitbild entstand als Gegenkonzept zur – damals weitgehend negativ bewerteten – „Gründerzeitlichen Stadt“: Die schlechten Wohnverhältnisse – u.a. verursacht durch ein Nebeneinander unverträglicher Nutzungen sowie durch einen Mangel an Licht und Luft – hatten schon im späten 19. Jh. zu einer überwiegend ablehnenden Haltung gegenüber den dicht bebauten Gründerzeitvierteln geführt. Besonders deutlich zeigte sich der Bruch mit der „Gründerzeitlichen Stadt“ in der Abkehr von der Blockrandbebauung, die in den 1920er Jahren vollzogen worden war. An ihre Stelle trat die Zeilenbebauung, die speziell in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg häufig zur Anwendung kam (Lammerhuber et al. 2013: 23 f.). Die Zeilenbauweise ist durch lange, schmale, optimal zur Sonne ausgerichtete, meist parallel zueinander angeordnete, mehrgeschoßige Wohngebäude („Zeilen“) gekennzeichnet. Zwischen den Gebäuden befinden sich weitläufige, zur Straße hin geöffnete, halbprivate (Abstands-)Grünflächen. Diese Bauweise sollte eine gleichmäßig gute Belichtung und Belüftung aller Wohnungen gewährleisten (Reicher 2017: 70).

<sup>44</sup> Dieses städtebauliche Leitbild hat seinen Ursprung in der sogenannten „Charta von Athen“, einem städtebaulichen Manifest, das von der CIAM, einer internationalen Architektenvereinigung, im Jahr 1933 in Athen verfasst, aber erst im Jahr 1943 durch den französischen Architekten Le Corbusier veröffentlicht wurde. Es gilt gemeinhin als das zentrale Leitbild des Städtebaus der Moderne (Reinborn 1996: 137 f.).

<sup>45</sup> Dieses städtebauliche Leitbild basiert auf dem gleichnamigen Fachbuch von Johannes Göderitz, Roland Rainer und Hubert Hoffmann aus dem Jahr 1957, das wiederum auf Vorarbeiten aus den 1940er Jahren fußt.

Das Leitbild der „Funktionellen Stadt“ wirkte bis Ende der 1970er Jahre weiter. Das Leitbild der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“ geriet hingegen bereits Anfang der 1960er Jahre in die Kritik. Die monofunktionalen Wohnsiedlungen, die gemäß diesem Leitbild in Zeilenbauweise errichtet worden waren, wiesen nämlich erhebliche städtebauliche Defizite auf: Die „Gliederung“ schuf zwar Ordnung, ließ aber Monotonie und Langeweile aufkommen. Die „Auflockerung“ brachte viel Grün, dafür ging die Urbanität verloren (Reinborn 1996: 238).

In den 1960er Jahren setzte sich daher – als Gegenentwurf zum Leitbild der „Gegliederten und aufgelockerten Stadt“ – zunehmend das Leitbild „Urbanität durch Dichte“<sup>46</sup> durch, das bis Mitte der 1980er Jahre die bauliche Entwicklung in den größeren Städten und Marktgemeinden Österreichs prägte. Der Grundgedanke dieses städtebaulichen Leitbilds war es, mittels einer starken horizontalen und vertikalen Verdichtung der Bebauung (mehr) Urbanität zu erzeugen. Urbanität wurde demzufolge nicht als spezifisch (groß-)städtische Lebensweise aufgefasst, sondern schlicht mit einer hohen baulichen Dichte – und der damit einhergehenden hohen Einwohnerdichte – gleichgesetzt (Schröteler-von Brandt 2014: 247).

Die (Groß-)Wohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, die auf der Grundlage des Leitbilds „Urbanität durch Dichte“ erbaut wurden, bieten ein heterogenes Erscheinungsbild. Die Höhe bzw. die Geschoßanzahl der Gebäude(-teile) variiert z.T. stark, auch innerhalb der Siedlungen. Niedrige Gebäude(-teile) verfügen in der Regel über drei bis fünf Geschoße, höhere in manchen Fällen über zehn Geschoße oder mehr. Die Abstände bzw. Freiflächen zwischen den Gebäuden sind umso größer, je höher die Gebäude sind. Die Bebauung weist häufig Elemente mehrerer idealtypischer Bebauungsformen auf, wobei vielfach keine dominante Bebauungsform auszumachen ist. Allen (Groß-)Wohnsiedlungen gemein ist eine mittlere bis hohe Dichte der Bebauung. Funktional entsprechen sie meist dem Prinzip der räumlichen Funktionstrennung (Reinborn 1996: 241). Bei den Wohnhochhäusern der 1960er und 1970er Jahre handelt es sich überwiegend um Punkthochhäuser mit zumindest zehn Geschoßen. Zur Zeit ihrer Entstehung galten sie als Sinnbild der Modernität und Urbanität (Strehle 2018).

Als Bauherr:innen der (Groß-)Wohnsiedlungen und Wohnhochhäuser fungierten primär Kommunen und gemeinnützige Bauträger, sekundär aber auch gewerbliche Bauträger und größere Unternehmen. Im sozialen Wohnbau entstanden viele Neubauten im Montagebau, d.h. unter Verwendung vorgefertigter, industriell hergestellter Bauteile. Davon erhoffte man sich kürzere Bauzeiten und niedrigere Baukosten (Bihl, Meißl & Musner 2006: 590).

---

<sup>46</sup> Dieses städtebauliche Leitbild geht auf einen Vortrag des deutschen Wirtschaftswissenschaftlers Edgar Salin beim 11. Deutschen Städtetag in Augsburg im Jahr 1960 zurück, in welchem dieser die Forderung nach einer „neuen, echten Urbanität“ im Städtebau aufstellte. Salin ging dabei von einem umfassenden Urbanitätsbegriff aus, der sich nicht nur auf baulich-räumliche Aspekte beschränkte (Krämer 2007: 106).

Im Vorfeld der Planungen für eine neue (Groß-)Wohnsiedlung oder ein neues Wohnhochhaus wurde in den 1960er und 1970er Jahren üblicherweise ein Bebauungsplan für das betreffende Gebiet aufgestellt, der u.a. – mehr oder weniger detaillierte – Vorgaben zur zulässigen Dichte der Bebauung enthielt. In den damaligen Bebauungsplänen mussten und konnten hinsichtlich der zulässigen Bebauungsdichte im Wesentlichen dieselben Festlegungen getroffen werden wie in den heutigen Bebauungsplänen (siehe Unterkapitel 4.2). In Wien bspw. waren (und sind) in den Bebauungsplänen in Bezug auf die zulässige bauliche Dichte die Bauklassen (§ 75 WBO) – d.h. die Gebäudehöhen – sowie die Bauweisen (§ 76 WBO) zwingend und weitere dichterrelevante Parameter optional festzusetzen.

Die (Groß-)Wohnsiedlungen und Wohnhochhäuser der 1960er und 1970er Jahre waren bei den Erstbezieher:innen – in den größeren Städten mehrheitlich Jungfamilien, in den kleineren Städten und Marktgemeinden v.a. Personen, die sich kein Einfamilienhaus leisten konnten – aufgrund der relativ großen, gut ausgestatteten Wohnungen im Allgemeinen ziemlich beliebt. Bereits Mitte der 1970er Jahre gerieten sie jedoch zunehmend in die Kritik, u.a. weil es an infrastrukturellen Einrichtungen mangelte, die ÖV-Anbindung ungenügend war, die Freiflächen zwischen den Gebäuden hauptsächlich zum Parken genutzt wurden und die monofunktionalen Wohnanlagen absolut kein Gefühl von Urbanität aufkommen ließen. Häufige negative soziale Folgeerscheinungen waren Alkoholismus, Kriminalität und Vandalismus. Angesichts dieser Fehlentwicklungen wurde die Idee, Urbanität (allein) durch bauliche Dichte zu schaffen, bald als gescheitert angesehen und das Leitbild „Urbanität durch Dichte“ verworfen (Reicher 2017: 26). Mit der Zeit setzte in vielen Wohnanlagen eine soziale Entmischung ein. Sozial besser gestellte Bevölkerungsgruppen zogen weg, während sozial schwache Bevölkerungsgruppen zurückblieben bzw. zuzogen. Letztere machen mittlerweile meist den Großteil der Bewohner:innen aus. Heute gelten die (Groß-)Wohnsiedlungen und Wohnhochhäuser der 1960er und 1970er Jahre vielfach als soziale Brennpunkte. Ihr Ruf ist allerdings oft schlechter als die tatsächlichen Lebensbedingungen vor Ort (Lammerhuber et al. 2013: 4).

Die Großfeldsiedlung, eine kommunale Wohnhausanlage („Gemeindebau“) am nördlichen Stadtrand von Wien mit insgesamt rund 5.500 Wohnungen, ist ein Paradebeispiel für eine (Groß-)Wohnsiedlung der 1960er und 1970er Jahre (siehe Abb. 29 und Abb. 30). Die zwischen 1966 und 1973 auf einem weitläufigen, unbebauten Areal in Montagebauweise entstandene Siedlung besteht aus einer Vielzahl an Gebäuden. Unterschiedliche Bebauungsformen und Gebäudehöhen sorgen für ein abwechslungsreiches Erscheinungsbild. Anfangs wurden fast ausschließlich Zeilenbauten errichtet, die – aus baurechtlichen Gründen – zumeist über vier oder neun Geschoße verfügen. Später wurden dagegen vorwiegend Gebäude mit einer mäanderförmigen, vielfach abgewinkelten Struktur und einer Höhe von bis zu 17 Geschoßen gebaut. Die Siedlung umfasst außerdem zahlreiche Einfamilienhäuser (Wiener Wohnen 2020).



**Abb. 29: Orthofoto der Großfeldsiedlung in Wien Leopoldau**  
(Stadt Wien 2020b; eigene Bearbeitung)



**Abb. 30: Straßenraum in der Großfeldsiedlung in Wien Leopoldau (Doderergasse)**  
(Eigene Aufnahme)

## 5.2 Siedlungstypen mit niedriger baulicher Dichte

Der weitaus größte Teil der besiedelten Fläche Österreichs weist eine disperse Siedlungsstruktur auf. Im Wesentlichen kann dabei zwischen Streusiedlungen und Einfamilienhaussiedlungen unterschieden werden, deren historische Wurzeln im Folgenden näher beleuchtet werden. In der Realität gehen diese beiden Siedlungstypen oft fließend ineinander über und lassen sich daher nicht eindeutig abgrenzen.

### 5.2.1 Streusiedlungen

In Österreich gibt es insbesondere in den Alpen- und Voralpengebieten, im Mühl- und im Waldviertel sowie in der Oststeiermark zahlreiche Streusiedlungen. Von einer Streusiedlung wird gesprochen, wenn Einzelhöfe<sup>47</sup> und Weiler<sup>48</sup> in lokaler Mischung nebeneinander auftreten (Henkel 2020: 214). Streusiedlungen sind – im Gegensatz zu den in Abschnitt 5.1.2 behandelten Sammelsiedlungen – durch eine sehr geringe bauliche Dichte gekennzeichnet.

Die geschichtlichen Ursprünge einiger Streusiedlungen reichen bis ins Hochmittelalter zurück. Wie bereits in den Abschnitten 5.1.1 und 5.1.2 dargelegt wurde, war im Gebiet des heutigen Österreich zwischen dem 11. und dem frühen 14. Jh. ein starkes Wachstum der Bevölkerung zu verzeichnen, das mit einem steigenden Bedarf an Siedlungsflächen einherging. Infolgedessen wurden damals in den gebirgigen Gegenden die Hänge der Haupttäler sowie die Seiten- und Hochtäler und in den hügeligen Gegenden die Hochflächen und Kuppen sukzessive besiedelt – häufig in Form von Streusiedlungen. In Tirol und in Salzburg entstand dabei eine große Anzahl an alpinen Schwaighöfen<sup>49</sup> (Stenzel 1985: 70 f.). Im Spätmittelalter entwickelten sich in Teilen des Mühl- und des Waldviertels sogenannte „Reihendörfer“. Bei Dörfern dieses Typs handelt es sich um Streusiedlungen, in denen die Häuser bzw. Gehöfte ein- oder beidseitig entlang eines Weges oder eines Gewässers angeordnet sind und jeweils mindestens 100 m voneinander entfernt liegen (ebd.: 163).

---

<sup>47</sup> Ein *Einzelhof* (= *Einzelhaus* = *Einzelsiedlung* = *Einöde* = *Einschicht*) besteht gemäß der Topographischen Siedlungskennzeichnung der Statistik Austria aus einem oder zwei benachbarten Gebäude(n). Für den vorliegenden Kontext scheint jedoch folgende Definition besser geeignet: Ein *Einzelhof* besteht aus einem einzigen Haus oder Gehöft, das eine unterschiedliche Anzahl von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden aufweisen kann. Ausschlaggebend für das Vorliegen eines Einzelhofs ist die isolierte Lage des Hauses oder Gehöfts, mit einem Mindestabstand von 100 m zum nächsten Haus oder Gehöft (Henkel 2020: 213 f.).

<sup>48</sup> Ein *Weiler* umfasst gemäß der Topographischen Siedlungskennzeichnung der Statistik Austria drei bis neun Gebäude in engerer Lage. Für den vorliegenden Kontext scheint allerdings folgende Definition besser geeignet: Ein *Weiler* umfasst zwischen drei und circa 20 regellos beieinanderliegende Gebäude (ebd.: 214).

<sup>49</sup> Ein *Schwaighof* (= *Schwaige*) ist ein vornehmlich auf Vieh- bzw. Milchwirtschaft (für die Käseerzeugung) ausgerichteter, meist auf über 1.000 m Seehöhe gelegener, ursprünglich ganzjährig bewirtschafteter Einzelhof. Ab dem 15. Jh. wurden viele Schwaighöfe wieder aufgegeben oder anderweitig genutzt (Stenzel 1985: 71).

Streusiedlungen entstanden entweder durch spontane, individuelle oder durch geplante, kollektive Besiedlung. Aufgrund besonderer klimatischer, naturräumlicher oder topografischer Gegebenheiten waren Streusiedlungen in jenen Gebieten, in denen sie zur Ausführung gelangten, oft die geeignetste Siedlungsform. Überdies wurde die Entwicklung von Streusiedlungen maßgeblich durch die gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst: Insbesondere für das (Fort-)Bestehen von Einzelhöfen waren ein stark familienorientiertes Denken und Handeln – mit dem primären Ziel der Erhaltung des Gehöfts – sowie das Anerbenrecht<sup>50</sup> von großer Bedeutung (Egli 2005).

Bis ins 19. Jh. gab es für Streusiedlungen de facto keine schriftlichen Bebauungsvorschriften und damit auch keine Vorgaben zur baulichen Dichte. Die Gehöfte wurden bis dahin gemäß regionaler Bautraditionen errichtet. In den unterschiedlichen Regionen Österreichs treten daher jeweils bestimmte Hofformen gehäuft auf. Das Gros der ab dem 20. Jh. erbauten Gehöfte weist jedoch davon abweichende, weniger ortsgebundene Formen auf (AEIOU 2016).

Über Jahrhunderte hinweg bestanden Streusiedlungen fast nur aus Gehöften. Meist lebten mehrere Generationen unter einem Dach und bewirtschafteten gemeinsam den Hof. Seit den 1950er Jahren wurden im Zuge des Strukturwandels in der Landwirtschaft zahlreiche Betriebe aufgegeben oder von Haupt- auf Nebenerwerb umgestellt. Mittlerweile sind deshalb viele Gebäude in Streusiedlungen reine Wohngebäude, stehen leer oder werden touristisch genutzt. Manche Streusiedlungen sind von Abwanderung betroffen, andere erleben dagegen einen Zuzug. In einigen Streusiedlungen ist eine Zunahme an Zweitwohnsitzen zu beobachten.

Die Gemeinde St. Gerold, im Großen Walsertal (Vorarlberg) gelegen, ist ein Paradebeispiel für eine Streusiedlung im alpinen Raum (siehe Abb. 31 und Abb. 32). Nahezu das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde befindet sich in Hanglage. Während in den höher gelegenen Ortsteilen Einzelhöfe bzw. -häuser dominieren, sind die tiefer liegenden Ortsteile durch Weiler geprägt, die sich entlang der durch das Tal verlaufenden Faschinastraße erstrecken. Die Erstbesiedlung des Gebiets des heutigen St. Gerold erfolgte im 11. Jh. durch Rätoromanen. Im 14. Jh. wurden sie allmählich von Walsern verdrängt, die aus dem Gebiet des heutigen Kanton Wallis einwanderten. Die Walser errichteten ihre Gehöfte – vorwiegend Paarhöfe – inmitten der von ihnen bewirtschafteten (Wiesen-)Flächen und minimierten dadurch die Wege zwischen Hof und Weide. Dementsprechend lagen bzw. liegen die einzelnen Gehöfte weit über die (steilen) Hänge von St. Gerold verstreut. Die Gebäude in den Weilern entstanden zum überwiegenden Teil erst in der Nachkriegszeit (Vorarlberger Walservereinigung 2015).

---

<sup>50</sup> Unter *Anerbenrecht* wird die Vererbung eines Gehöfts an einen einzigen von mehreren Erben – den „Anerben“ – verstanden. Es dient dazu, das Gehöft in seiner Gesamtheit zu erhalten und damit die wirtschaftliche Existenzfähigkeit des Betriebs langfristig zu sichern. Der Gegensatz zum Anerbenrecht ist die *Realteilung*.



**Abb. 31: Orthofoto der Streusiedlung der Gemeinde St. Gerold**  
(Land Vorarlberg 2018; eigene Bearbeitung)



**Abb. 32: Straßenraum in der Streusiedlung der Gemeinde St. Gerold (Plankenberg)**  
(Eigene Aufnahme)

### 5.2.2 Einfamilienhaussiedlungen

Einfamilienhaussiedlungen kommen in Österreich in den meisten Städten und in sehr vielen Gemeinden vor. Somit ist die Einfamilienhaussiedlung die mit Abstand am häufigsten auftretende Siedlungsform. In den größeren Städten finden sich Einfamilienhaussiedlungen in erster Linie in den Randgebieten, in den kleineren Städten und in den Gemeinden machen sie dagegen üblicherweise nahezu das gesamte Siedlungsgebiet aus. Einfamilienhaussiedlungen sind vielfach klar von der sie umgebenden Landschaft abgegrenzt, oft fransen sie jedoch an ihren Rändern in die offene Landschaft aus. In ländlichen Gegenden bestehen Einfamilienhaussiedlungen fast ausschließlich aus Einfamilienhäusern<sup>51</sup>, in (vor-)städtischen Gebieten sind vermehrt auch Mehrfamilienhäuser vorzufinden. Der Großteil der Gebäude in Einfamilienhaussiedlungen wurde in der Nachkriegszeit errichtet. Einfamilienhaussiedlungen weisen zwar eine deutlich weniger disperse Siedlungsstruktur auf als die in Abschnitt 5.2.1 behandelten Streusiedlungen, wegen ihrer lockeren Bebauung sind sie aber ebenso durch eine geringe bauliche Dichte und einen hohen Bodenverbrauch gekennzeichnet.

Die Entstehung der Einfamilienhaussiedlungen hängt eng mit Entwicklungen im Verkehrsbereich zusammen. Als Vorläufer der Einfamilienhaussiedlungen gelten insbesondere die Villenviertel, die in der Gründerzeit in den Randbereichen und Vororten größerer Städte angelegt wurden, wie etwa das Cottageviertel im 18. und 19. Wiener Gemeindebezirk. Sie erlaubten es dem wohlhabenden Bürgertum, im Grünen zu wohnen und sich damit den beengten Verhältnissen in den Innenstädten zu entziehen. Da es in den österreichischen Städten bis Ende des 19. Jh. kaum leistungsfähige Massenverkehrsmittel gab, entstanden allerdings nur wenige solcher peripherer Villenviertel (Krawarik 2006: 364).

Vom ausgehenden 19. Jh. bis Mitte des 20. Jh. waren in Österreich im Stadt-Umland-Verkehr die Eisenbahn und die Straßenbahn die dominierenden Verkehrsmittel, während das Auto praktisch keine Rolle spielte. Aufgrund der Spurgebundenheit der Schienenfahrzeuge erschlossen die Eisen- und die Straßenbahn lediglich einen kleinen Teil des Raums. In den (vor-)städtischen Gebieten bildeten sich die ersten Einfamilienhaussiedlungen daher entlang der radialen Eisen- und Straßenbahnlinien, die das tägliche Pendeln in die (Innen-)Städte ermöglichten. In den ländlichen Gebieten wurden die ersten Einfamilienhaussiedlungen in der Zwischenkriegszeit erbaut. Meist entstanden sie in der Nähe der historischen Ortskerne, weil die Bewohner:innen ihre alltäglichen Wege damals – mangels leistbarer Alternativen – überwiegend zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurücklegen mussten (Prieps 2019: 20).

<sup>51</sup> Der Begriff *Einfamilienhaus* wird hier sehr breit aufgefasst. Er umfasst sowohl das freistehende Einfamilienhaus als auch das Doppelhaus, das Reihenhaus, das Winkelhaus und das Atriumhaus sowie Mischformen dieser Idealtypen (siehe Unterkapitel 6.3). In Österreich ist das freistehende Einfamilienhaus der mit Abstand am häufigsten vorkommende Einfamilienhaustyp.

Ab Anfang der 1950er Jahre kam es in Österreich – wie bereits in Abschnitt 5.1.4 geschildert wurde – zu einem enormen Wirtschaftsaufschwung, der für einen wachsenden Wohlstand großer Teile der Bevölkerung sorgte. Infolgedessen konnten sich immer mehr Menschen ein eigenes Auto leisten, das damals als Symbol für Freiheit, Individualität und unbegrenzte Mobilität galt. Eindrücklich zeigt dies die Entwicklung des Motorisierungsgrads in Österreich, der von 8 Pkw pro 1.000 EW im Jahr 1950 auf 158 Pkw pro 1.000 EW im Jahr 1970 anstieg. Im Jahr 2019 lag er schon bei 566 Pkw pro 1.000 EW, Tendenz immer noch leicht steigend. Der Motorisierungsgrad war zunächst in den städtischen Regionen deutlich höher als in den ländlichen, spätestens seit den 1990er Jahren ist es jedoch umgekehrt. Der Pkw-Bestand in Österreich ver Hundertfachte sich in den letzten 70 Jahren, von circa 51.000 Pkw im Jahr 1950 auf rund 5,1 Mio. Pkw im Jahr 2019 (Statistik Austria 2021a). Im selben Zeitraum wurde die Straßenverkehrsinfrastruktur im großen Stil ausgebaut. Die Massenmotorisierung ermöglichte die flächendeckende Erschließung des Raums, d.h., auch abgelegene Standorte waren nun leicht erreichbar. Die höheren Geschwindigkeiten erlaubten es zudem, in der gleichen Zeit größere Distanzen zurückzulegen. Damit erweiterte sich der räumliche Aktionsradius vieler Menschen beträchtlich (Holz-Rau & Scheiner 2005: 67).

Mit dem wachsenden Wohlstand konnten überdies immer mehr Menschen ihren Traum vom eigenen Haus verwirklichen. Die steigende Nachfrage nach Einfamilienhäusern führte dazu, dass ab den frühen 1960er Jahren sowohl in den (vor-)städtischen als auch in den ländlichen Gebieten Österreichs die Anzahl und die Größe der Einfamilienhaussiedlungen stark zunahm. Das (Einfamilien-)Haus im Grünen wurde zum Massenphänomen. Begünstigt durch die Massenmotorisierung und die niedrigen Grundstückspreise entstanden die neuen Einfamilienhaussiedlungen vielfach weitab der bestehenden Stadt- bzw. Ortskerne. Gleichzeitig verstärkten die damit einhergehenden größeren Entfernungen die Abhängigkeit vom Auto (Moser et al. 2002: 99). In den größeren Städten setzte eine Abwanderung der mittelständischen Bevölkerung aus den dicht bebauten Innenbezirken in die locker bebauten Außenbezirke bzw. ins Umland der Städte ein. Somit war in Teilen von Österreich – zum ersten Mal seit über einem Jahrtausend – eine Stadtflucht zu beobachten (Reinborn 1996: 13). Die flächige Ausbreitung der Einfamilienhaussiedlungen bewirkte eine Zersiedelung der Landschaft sowie eine Erhöhung des Straßenverkehrsaufkommens (siehe Unterkapitel 2.4).

Der Bau von (freistehenden) Einfamilienhäusern – und damit die Entstehung von Einfamilienhaussiedlungen – war in Österreich jahrzehntelang ein explizites politisches Ziel und wurde dementsprechend staatlich gefördert. Bereits in der Zeit des Austrofaschismus und des Nationalsozialismus, die von Agrarromantik und Großstadtfeindlichkeit geprägt waren, wurde das freistehende Einfamilienhaus mit Garten als ideale Wohnform propagiert. Es sollte die Menschen mit Heimat und Boden verbinden und zur Selbstversorgung beitragen

(ebd.: 143). In der Nachkriegszeit wurden das Eigenheim<sup>52</sup> und der damit verbundene Grundbesitz als politisches Mittel gegen den Kommunismus bzw. zur Stärkung der „Abwehrbereitschaft“ der Bevölkerung gegenüber sozialistischem Gedankengut betrachtet. Besitzlose Massen – so die damals vorherrschende Überzeugung – würden nämlich die Demokratie gefährden. Darüber hinaus wurde angenommen, dass das Eigenheim die Familie krisenfest machen und die Massen in heimatverbundene Bürger:innen verwandeln würde (ebd.: 230 f.). Das wichtigste staatliche Förderinstrument in diesem Zusammenhang war – und ist teilweise immer noch – die Wohnbauförderung, die in Österreich in ihren Grundzügen seit Mitte der 1950er Jahre existiert und je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet ist.

Die über Jahr(zehnt)en hinweg weitgehend wirkungslose Raumordnung trug ebenfalls zur rasanten Ausbreitung der Einfamilienhaussiedlungen in Österreich bei. Als erstes Bundesland erließ Salzburg im Jahr 1956 ein Raumordnungsgesetz, als letztes Vorarlberg im Jahr 1973. Nach dem Inkrafttreten der Raumordnungsgesetze wurde in vielen Gemeinden – in Einklang mit den damaligen Zielsetzungen der örtlichen Raumplanung – zunächst großzügig Grünland in Bauland umgewidmet (siehe Abschnitt 2.4.1). So sah etwa § 14 Abs 3 SlbG ROG 1959 vor, dass *„bei der Festlegung von Bauland [...] darauf Bedacht zu nehmen [ist], daß genügend Raum für eine aufgelockerte Bebauung und möglichst geringe Wohndichte gesichert wird.“* Die großflächige Ausweisung von Bauland war eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung einer Vielzahl an Einfamilienhaussiedlungen. Erst in den letzten Jahren ist im Allgemeinen eine zunehmend restriktive Widmungspolitik zu verzeichnen. Eine weitere Voraussetzung hierfür war, dass in den Bebauungsplänen für Einfamilienhaussiedlungen in Bezug auf die zulässige bauliche Dichte üblicherweise lediglich die höchstzulässige GFZ, die maximal zulässige Gebäudehöhe bzw. Geschosanzahl sowie die Bauweise – in der Regel „offen“ – festgesetzt wurden, jedoch keine Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte, die die Errichtung von Einfamilienhäusern u.U. verunmöglicht hätten (siehe Unterkapitel 4.5).

Die Bebauung in den Einfamilienhaussiedlungen in Österreich wird für gewöhnlich von ein- bis zweigeschoßigen, freistehenden Einfamilienhäusern dominiert, die in ihrem Erscheinungsbild grundsätzlich kaum Gemeinsamkeiten aufweisen. Gleichwohl zeigen Einfamilienhäuser, die im selben Zeitraum erbaut wurden oder in derselben Region stehen, z.T. einen ähnlichen Baustil. Insbesondere in den Ballungsräumen, in denen sich ein erheblicher Teil der Bevölkerung wegen der hohen Grundstückspreise kein eigenes Haus (mehr) leisten kann, sind in den Einfamilienhaussiedlungen vermehrt auch drei- bis viergeschoßige Mehrfamilienhäuser anzutreffen, die in den meisten Fällen ebenso freistehend sind. Darüber hinaus befinden sich in den Einfamilienhaussiedlungen häufig einzelne Gebäude, die nicht dem Wohnen dienen.

---

<sup>52</sup> Ein *Eigenheim* ist ein Einfamilienhaus, das von den Eigentümer:innen selbst bewohnt wird.

In Architekt:innen- und Raumplaner:innenkreisen gerieten Einfamilienhaussiedlungen – v.a. aufgrund ihres hohen Flächen- und Energieverbrauchs sowie ihrer mangelnden Ästhetik – im Laufe der Zeit zunehmend in Verruf. Unter den Bewohner:innen erfreuen sich Einfamilienhaussiedlungen hingegen – wie aus zahlreichen Untersuchungen hervorgeht – seit jeher großer Beliebtheit (siehe Abschnitt 2.4.1). Die von Fachleuten regelmäßig vorgebrachten Kritikpunkte – etwa die eher geringe Angebotsvielfalt, die langen Alltagswege oder die oft schlechte ÖV-Erschließung – werden von den Bewohner:innen der Einfamilienhaussiedlungen mehrheitlich nicht geteilt. Für sie scheinen die Vorteile des Wohnens im Einfamilienhaus potenzielle Nachteile klar zu überwiegen (Frick 2011: 152). Die Popularität von freistehenden Einfamilienhäusern lässt sich u.a. mit folgenden – tatsächlichen oder vermeintlichen – Vorzügen dieser Wohnform erklären:

- Das freistehende Einfamilienhaus bietet – sowohl was das Gebäude als auch den Garten betrifft – große individuelle Gestaltungsfreiheiten und somit vielfältige Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung und Selbstdarstellung. Freistehende Einfamilienhäuser verkörpern überdies die Sehnsucht nach Freiheit und Unabhängigkeit (Pfeifer & Brauneck 2010: 6).
- Das freistehende Einfamilienhaus symbolisiert in bestimmten sozialen Milieus einen gewissen Status. Einfamilienhaussiedlungen erlauben es Angehörigen dieser sozialen Milieus, unter ihresgleichen zu leben (Moser et al. 2002: 63).
- Das freistehende Einfamilienhaus gewährleistet ein hohes Maß an Privatsphäre und Ungestörtheit. Da Einfamilienhäuser zudem eine große Wohnfläche aufweisen, eignen sie sich besonders für das Wohnen mit Kindern (Weeber et al. 2010: 10).
- Das freistehende Einfamilienhaus ist in der Regel von einem Garten umgeben, über den die Bewohner:innen des Hauses exklusiv verfügen können und der es ihnen ermöglicht, ihr Bedürfnis nach Natur und Freiraum zu stillen (Frick 2011: 148).
- Mit einem Eigenheim lässt sich der Wunsch nach „etwas Eigenem“ erfüllen, der häufig aus dem Gedanken heraus entsteht, lieber in Eigentum zu investieren als Miete zu zahlen. Außerdem wird das Eigenheim gemeinhin als wertbeständige Kapitalanlage sowie als Altersvorsorge angesehen (Pfeifer & Brauneck 2010: 9).
- Das freistehende Einfamilienhaus ist eine moderne Interpretation der Urform des Hauses, die Symbol des Behausens schlechthin ist. Nicht zuletzt deshalb zeichnen Kinder, wenn sie ein „Haus“ malen, fast immer ein freistehendes Einfamilienhaus mit Satteldach, Kamin und einer Haustüre in der Mitte.

In Österreich wurde die Nachfrage nach (freistehenden) Einfamilienhäusern ab den 1960er Jahren durch aktive Werbekampagnen der Bausparkassen und Kreditinstitute, ab den 1980er Jahren auch der Baumärkte und Fertighaus-Anbieter stark beeinflusst (Moser et al. 2002: 102).

### **Exkurs: Zwischenstadt**

Der deutsche Architekt und Stadtplaner Thomas Sieverts verwendet für die locker bebauten Gebiete in Ballungsräumen, die v.a. aus Einfamilienhaussiedlungen bestehen und z.T. – wie etwa im Vorarlberger Rheintal oder im südlichen Wiener Umland – zu einem durchgehenden Siedlungsband zusammengewachsen sind, in seinem gleichnamigen, erstmals im Jahr 1997 erschienenen Buch den Begriff „Zwischenstadt“. Die auch als „verlandschaftete Stadt“ oder „verstädterte Landschaft“ bezeichnete Zwischenstadt, eine weltweit sich ausbreitende neue Stadtform, ist weder Stadt noch Land(-schaft), besitzt jedoch Eigenschaften von beidem. Sie ist charakterisiert durch *„eine auf den ersten Blick diffuse, ungeordnete Struktur ganz unterschiedlicher Stadtfelder mit einzelnen Inseln geometrisch-gestalthafter Muster, eine Struktur ohne eindeutige Mitte, dafür aber mit vielen mehr oder weniger stark funktional spezialisierten Bereichen, Netzen und Knoten“* (Sieverts 2008: 15). In der Zwischenstadt sind verschiedenste Nutzungen, Siedlungs- und Bebauungsformen vorzufinden, die ein Sammelsurium aus Wohngebäuden, Einkaufszentren, Betriebsgebäuden, Verkehrsinfrastrukturen etc. ergeben. Obwohl die Zwischenstadt insgesamt „planlos“ wirkt, ist sie das Resultat unzähliger – jeweils für sich genommen – rationaler Einzelentscheidungen (ebd.: 14 f.). Der einstige Gegensatz zwischen Stadt und Land(-schaft) hat sich in der Zwischenstadt weitgehend in Richtung eines Stadt-Land-Kontinuums aufgelöst (ebd.: 161). Das Verhältnis von offener Landschaft und besiedelter Fläche hat sich dabei häufig umgekehrt: Während früher eindeutig die Landschaft die Siedlungsflächen einfasste, ist für die Zwischenstadt – angesichts der Größe der besiedelten Fläche – zu konstatieren, dass mittlerweile eher die Siedlungsflächen die Landschaft einfassen (ebd.: 52). Im Vergleich zur Zwischenstadt machen die kompakten, historischen Stadt- und Ortskerne heutzutage nur noch einen kleinen Bruchteil der gesamten besiedelten Fläche in Ballungsräumen aus (ebd.: 30).

Das Wohngebiet im Norden der Marktgemeinde Götzis, mitten im Vorarlberger Rheintal gelegen, ist ein Paradebeispiel für eine Einfamilienhaussiedlung (siehe Abb. 33 und Abb. 34). Das Gebiet, für das kein Bebauungsplan existiert, wird seit den 1950er Jahren sukzessive bebaut. Gemäß dem Vorarlberger Motto „Schaffa, schaffa, Hüsle baua“ entstanden zunächst lange Zeit fast ausschließlich ein- bis zweigeschoßige, freistehende Einfamilienhäuser, die bis heute das Erscheinungsbild des Gebiets prägen. In den letzten Jahren werden zunehmend freistehende Einfamilienhäuser zu Doppel- oder Mehrfamilienhäusern um- bzw. ausgebaut. Darüber hinaus werden im Gebiet seit längerem vermehrt dreigeschoßige, freistehende Wohnhäuser errichtet. Am östlichen Rand des Gebiets – entlang der Landesstraße – befinden sich zwei Fachmarktzentren, zwei Tankstellen und einige sonstige Nicht-Wohngebäude.



**Abb. 33: Orthofoto der Einfamilienhaussiedlung im Norden der Marktgemeinde Götzis**  
(Land Vorarlberg 2018; eigene Bearbeitung)



**Abb. 34: Straßenraum in der Einfamilienhaussiedlung im Norden von Götzis (Vibrütteweg)**  
(Eigene Aufnahme)

### 5.3 Zwischenfazit

In Österreich weist nur ein kleiner Teil der besiedelten Fläche eine kompakte Siedlungsstruktur auf, der weitaus größte Teil ist hingegen durch eine disperse Siedlungsstruktur geprägt. Erstere ist insbesondere bei mittelalterlichen Stadt- und Ortskernen, Gründerzeitvierteln und (Groß-)Wohnsiedlungen gegeben, letztere liegt v.a. bei Streu- und Einfamilienhaussiedlungen vor. Die Entstehung dieser Siedlungstypen wurde von einer Vielzahl an Rahmenbedingungen beeinflusst. Im Unterschied zu den Gebäuden blieben die ursprünglichen Siedlungsmuster – z.T. über Jahrhunderte hinweg – großteils bis heute erhalten.

Für die Entwicklung kompakter Siedlungsstrukturen in Österreich waren u.a. folgende Faktoren entscheidend: Im Hochmittelalter, als die baulich-räumlichen Strukturen der heutigen mittelalterlichen Stadt- und Ortskerne entstanden, kam es infolge eines starken Wachstums der Bevölkerung zu einer Landflucht in die Städte, die damals mit besonderen Rechten ausgestattet waren. Jede Stadt war von einer Mauer umgeben, welche die Siedlungsfläche begrenzte und nur selten erweitert wurde. Um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, erfolgte in erster Linie eine bauliche Verdichtung im Inneren der Städte, indem Freiflächen bebaut und Gebäude aufgestockt wurden. In den Dörfern, die zu jener Zeit häufig ebenfalls durch Befestigungsanlagen gesichert waren, wurde im Wesentlichen gleich vorgegangen. In der Gründerzeit, als sich die baulich-räumlichen Strukturen der heutigen Gründerzeitviertel herausbildeten, stieg die Bevölkerungszahl abermals deutlich an und es setzte eine massive Zuwanderung vom Land in die Städte ein, wo die Industrialisierung viele neue Arbeitsplätze schuf. Das Bürgertum errichtete in den Städten Zinshäuser, in denen die Angehörigen der Arbeiterklasse zur Miete lebten. Gemäß der kapitalistischen Profitlogik war das Bürgertum vorrangig daran interessiert, den eigenen Grund und Boden optimal zu verwerten, um in weiterer Folge möglichst hohe Mietzinserträge zu erwirtschaften. Dementsprechend wurde beim Bau der Zinshäuser die höchstzulässige bauliche Dichte meist voll ausgenutzt. In den 1960er und 1970er Jahren, als die heute noch bestehenden (Groß-)Wohnsiedlungen erbaut wurden, nahm der Lebensstandard der Bevölkerung aufgrund eines Wirtschaftsaufschwungs rapide zu. Die (Groß-)Wohnsiedlungen wurden als Reaktion auf den damit einhergehenden steigenden Bedarf an zeitgemäßen Wohnungen errichtet. Ihre hohe bauliche Dichte ist auf das damals dominierende städtebauliche Leitbild „Urbanität durch Dichte“ zurückzuführen.

Für das Aufkommen disperser Siedlungsstrukturen in Österreich waren u.a. folgende Faktoren ausschlaggebend: Streusiedlungen entstanden aus den unterschiedlichsten Gründen, etwa wegen besonderer klimatischer, naturräumlicher oder topografischer Gegebenheiten. Sie lassen sich keiner bestimmten Epoche zuordnen. In der Nachkriegszeit, als die Einfamilienhaussiedlungen zu boomen begannen, erlebte Österreich einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung. Mit wachsendem Wohlstand konnten sich immer mehr

Menschen ein eigenes Auto und ein Eigenheim leisten. Die einsetzende Massenmotorisierung ermöglichte die flächendeckende Erschließung des Raums. Der Bau von Einfamilienhäusern war lange Zeit ein explizites politisches Ziel und wurde daher vom Staat finanziell unterstützt.

Die Entwicklung der unterschiedlichen Siedlungsstrukturen bzw. Siedlungstypen wurde überdies maßgeblich durch die zu verschiedenen Zeiten geltenden Vorschriften über die zulässige bauliche Dichte beeinflusst. Im Hochmittelalter wurden die Gebäude in den Städten und Dörfern nach lokalen bzw. regionalen Bautraditionen errichtet. Die ersten schriftlichen Bebauungsvorschriften sind aus dem Spätmittelalter überliefert. Die ersten Bauordnungen wurden in Österreich im 19. Jh. erlassen. Sie dienten primär der Abwendung von Gefahren wie Feuer oder Seuchen. In Bezug auf die zulässige bauliche Dichte enthielten sie häufig Bestimmungen über die maximal erlaubte Höhe und Geschoßanzahl von Gebäuden, die Mindestgröße von Innenhöfen und die Mindestbreite von Straßen. In der zweiten Hälfte des 20. Jh. entsprachen die Möglichkeiten zur Regelung der baulichen Dichte bereits weitgehend jenen von heute. In den 1960er und 1970er Jahren wurde für Gebiete, in denen eine (Groß-)Wohnsiedlung entstehen sollte, üblicherweise vorab ein Bebauungsplan aufgestellt, der u.a. die höchstzulässige bauliche Dichte festlegte. Für Einfamilienhaussiedlungen existiert bis heute oft kein Bebauungsplan. Selbst wenn ein solcher vorhanden ist, setzt dieser meist lediglich Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte fest, jedoch keine Untergrenzen.

Sowohl in den mittelalterlichen Stadt- und Ortskernen als auch in den innerstädtischen Gründerzeitvierteln herrschten zur Zeit ihrer Entstehung – nach heutigen Maßstäben – katastrophale Lebensbedingungen. Nachdem zahlreiche Gebäude umfassend saniert wurden, zählen sie mittlerweile – bei einer wesentlich geringeren Einwohnerdichte – allerdings zu den attraktivsten Wohnstandorten. Die (Groß-)Wohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre gerieten schon bald nach ihrer Errichtung zunehmend in die Kritik. Vielfach haftet ihnen immer noch ein negatives Image an. Die Einfamilienhaussiedlungen sind der einzige Siedlungstyp in Österreich, der sich unter den Bewohner:innen seit jeher meist großer Beliebtheit erfreut.

Der Vergleich der historischen Wurzeln der in Österreich am häufigsten vorkommenden Siedlungstypen zeigt, dass bis Anfang des 20. Jh. überwiegend kompakte Siedlungsstrukturen entstanden, während seit Mitte des 20. Jh. disperse Siedlungsstrukturen auf dem Vormarsch sind. Insbesondere das in Österreich weit verbreitete freistehende Einfamilienhaus ist jedoch weder ökologisch noch ökonomisch nachhaltig und daher nicht zukunftstauglich. Im folgenden Kapitel wird dargelegt, welche Änderungen und Ergänzungen des Planungsinstrumentariums notwendig sind, um ein Mindestmaß an baulicher Dichte sicherzustellen. Dadurch soll nach Jahr(zehnt)en des (zu) hohen Flächenverbrauchs eine „Rückkehr zur Dichte“ eingeleitet werden, sodass kompakte – und damit flächensparende – Bebauungsformen und Siedlungsstrukturen in Zukunft (wieder) zur Norm werden.



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

## 6 Verpflichtende Mindestbebauungsdichten

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich zum einen mit der baulichen Verdichtung als Mittel zum Flächensparen bzw. als raumplanerischem Ziel und zum anderen mit verpflichtenden Mindestbebauungsdichten als mit Abstand wichtigster Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels. Das *Unterkapitel 6.1* zeigt auf, wie ganz grundsätzlich eine effizient(er)e Nutzung bebauter Flächen und damit ein gering(er)er Bodenverbrauch erreicht werden kann.

In *Unterkapitel 6.2* sind wesentliche raumplanerische Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung aufgeführt. In einem Exkurs werden überdies die Unterschiede und Zusammenhänge zwischen baulicher Verdichtung und Innenentwicklung erörtert.

Das *Unterkapitel 6.3* befasst sich mit unterschiedlichen Formen der baulichen Verdichtung.

In *Unterkapitel 6.4* wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung von verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung erläutert, um auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eine spürbare bauliche Verdichtung zu erzielen.

Das *Unterkapitel 6.5* setzt sich exemplarisch mit drei bereits bestehenden Regelungen zu verpflichtenden Mindestbebauungsdichten aus drei verschiedenen Staaten auseinander.

In *Unterkapitel 6.6* wird ein mögliches Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich vorgestellt, das vom Verfasser der Arbeit entwickelt wurde. In einem Exkurs wird die Bestimmung standortangemessener zulässiger baulicher Dichten näher beleuchtet.

Das *Unterkapitel 6.7* geht auf mögliche Hemmnisse ein, welche bauliche Verdichtung im Allgemeinen und die Umsetzung des Modells im Besonderen erschweren könnten.

In *Unterkapitel 6.8* werden die wesentlichen Inhalte und Erkenntnisse zusammengefasst.

### 6.1 Flächensparen durch effiziente Flächennutzung

Wie bereits in *Unterkapitel 3.3* erwähnt wurde, trägt eine effizient(er)e Nutzung bebauter Flächen maßgeblich zu einem gering(er)en Flächenverbrauch – und damit zu einem sparsam(er)en Umgang mit der endlichen, im Wesentlichen nicht vermehrbaren und nicht erneuerbaren Ressource Boden – bei. Je effizienter die bebauten Flächen genutzt werden – d.h. je mehr Menschen auf diesen Flächen wohnen bzw. arbeiten –, desto weniger Flächen müssen nämlich überhaupt bebaut – und damit verbraucht bzw. versiegelt – werden. Der Effizienzsteigerung sind allerdings – v.a. aus Gründen der Wohn- und Lebensqualität – Grenzen gesetzt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in der gegenständlichen Arbeit die Effizienz der Flächennutzung stets in Bezug auf die einzelnen Grundstücke betrachtet wird und nicht hinsichtlich ganzer Gebiete. Überdies sei daran erinnert, dass sich der Fokus in der vorliegenden Arbeit auf Grundstücke richtet, die ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke genutzt werden dürfen. Eine effizient(er)e Nutzung bebauter Flächen lässt sich hauptsächlich auf folgenden zwei Wegen erzielen:

- **Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen:** Nachnutzung von Leerständen bedeutet, dass bereits vorhandene, leerstehende Gebäude – häufig verbunden mit einer Sanierung, aber ohne (gravierende) bauliche Veränderungen – wieder einer Nutzung zugeführt werden. Dabei kann es sich um die gleiche Nutzung wie vor dem Leerstand handeln oder um eine andere – standortverträgliche – Nutzung. Eine Sonderform der Nachnutzung ist die bessere Nutzung untergenutzter Gebäude, etwa von großen Einfamilienhäusern, die nur von ein oder zwei Personen bewohnt werden. Nachnutzung von Brachflächen meint, dass nicht mehr genutzte Flächen – etwa ehemalige Industrie- und Gewerbeareale oder Verkehrsanlagen – revitalisiert werden („Flächenrecycling“). Vielfach kommt es dabei zum Abriss bestehender Gebäude und zur Errichtung neuer Gebäude („Ersatzneubau“). Die Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen verursacht keinen zusätzlichen Flächenverbrauch, da lediglich bereits in Anspruch genommene Flächen bzw. darauf befindliche Gebäude wieder genutzt bzw. umgenutzt werden. Neubauten auf vormals brachliegenden Flächen können jedoch eine Zu- oder Abnahme des Versiegelungsgrads bewirken. Zur Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen gibt es schon eine umfassende Literatur (u.a. Wasserburger 2018). Auf dieses Thema wird in der vorliegenden Arbeit daher nicht näher eingegangen.
- **Bauliche Verdichtung:** Unter dem Begriff „bauliche Verdichtung“ wird in der gegenständlichen Arbeit eine Erhöhung der baulichen Dichte durch die Realisierung verdichteter Bebauungsformen im Neubau oder die Nachverdichtung von Gebäuden im Bestand verstanden. Bauliche Verdichtung ist nicht nur in städtischen Gebieten von Bedeutung, sondern genauso in vorstädtischen und ländlichen Gegenden. Insbesondere Einfamilienhaussiedlungen bergen für gewöhnlich ein großes Potenzial zur baulichen Verdichtung. Je nach Standort sind ein unterschiedliches Maß und verschiedene Formen der baulichen Verdichtung (siehe Unterkapitel 6.3) als angemessen anzusehen. Während der Bau von Gebäuden auf zuvor unbebauten Grundstücken eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme sowie eine weitere Flächenversiegelung mit sich bringt, werden bei der Nachverdichtung von Bestandsbauten keine neuen Flächen verbraucht. Handelt es sich um eine horizontale Nachverdichtung (An-, Zu- oder Neubau), so vergrößert sich jedoch der Versiegelungsgrad. Bauliche Verdichtung – d.h. eine bessere bauliche Ausnutzung der Grundstücke – ist kein Selbstzweck. Vielmehr soll mit einer (maßvollen) Erhöhung der baulichen Dichte – genauer gesagt mit der Schaffung neuer Wohneinheiten – eine Erhöhung der Einwohnerdichte erzielt werden. Letztere kann in Österreich planungsrechtlich nicht festgesetzt werden<sup>53</sup>, weshalb die

<sup>53</sup> Eine raumplanerische Festsetzung der minimal oder maximal zulässigen Einwohnerdichte wäre nach herrschender Ansicht – die auch der Verfasser der vorliegenden Arbeit teilt – zu eingriffsintensiv und darüber hinaus mit erheblichen Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung verbunden (Roskamm 2018: 410).

– planungsrechtlich sehr wohl festsetzbare – bauliche Dichte zur (indirekten) Steuerung der Einwohnerdichte herangezogen wird. Wie in Abschnitt 4.3.1 erläutert, besteht in der Regel ein positiver Zusammenhang zwischen baulicher Dichte und Einwohnerdichte. Es gibt jedoch Fälle, in denen eine bauliche Verdichtung nicht zu einer höheren Einwohnerdichte führt, etwa wenn eine neu errichtete Wohnung nach ihrer Fertigstellung als Zweitwohnsitz genutzt wird oder gar leer steht oder wenn durch die Nachverdichtung eines Bestandsgebäudes lediglich die Größe der bestehenden Wohneinheit(en) zunimmt. Bauliche Verdichtung ist in mehreren politischen Strategiepapieren und Rechtsnormen des Bundes und der Länder als Zielsetzung enthalten, es existiert bislang aber vergleichsweise wenig Literatur mit konkreten Vorschlägen zur praktischen (und wirksamen) Umsetzung dieser Zielsetzung. Das Kapitel 6 befasst sich deshalb einerseits mit der baulichen Verdichtung als raumplanerischem Ziel und andererseits mit verpflichtenden Mindestbebauungsdichten als – nach Ansicht des Verfassers dieser Arbeit – wichtigster und zur Erreichung dieses Ziels absolut notwendiger Maßnahme.

## 6.2 Raumplanerische Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung

Der Verfasser der gegenständlichen Arbeit sieht – wie bereits in Unterkapitel 3.3 dargelegt wurde – insbesondere in einer (maßvollen) Erhöhung der baulichen Dichte – auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – ein erhebliches Potenzial zur Reduktion des rasant fortschreitenden Bodenverbrauchs in Österreich. Bauliche Verdichtung wird ebenso in mehreren politischen Strategiepapieren des Bundes und der Länder sowie in einigen Landesentwicklungsprogrammen und Raumordnungsgesetzen der Bundesländer als Ziel genannt, wie der folgende Überblick zeigt.

### 6.2.1 Politische Zielsetzungen

In Tab. 12 sind zentrale raumplanerische Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung aufgeführt, die in politischen Strategiepapieren des Bundes und der Länder enthalten sind.

Strategiepapier	Ebene	Zielsetzung
ÖREK 2030	Bund Länder Gem.	„[...] <i>kompakte Siedlungsstrukturen und eine qualitätsvolle Innenverdichtung haben höchste Priorität auch angesichts [...] des Schutzes [...] des unversiegelten Bodens [...]</i> “ (ÖROK 2021: 19). „ <i>Die Gewährleistung von verdichteten und emissionsparenden Wohn- und Siedlungsformen ist ein maßgeblicher Beitrag der Raumordnung zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme</i> “ (ebd.: 60).

		„Neben der Nachnutzung von Bestandsbauten stellt die konsequente Entwicklung nach innen und die Nachverdichtung eine weitere maßgebliche Aufgabe der Raumordnung dar. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den Orts- und Stadtzentren. Aber auch Siedlungstypologien außerhalb der Zentren mit Potenzial zu Nachverdichtung – z.B. Einfamilienhausgebiete – sind zu betrachten“ (ebd.: 67).
Dritter Österreichischer Baukulturreport	Bund	„Außerdem sollen Maßnahmen für qualitätsvolle bauliche Dichten – bei Berücksichtigung von ausreichenden öffentlichen Grün- und Freiräumen sowie anderen Folgeeinrichtungen – festgelegt werden. [...]. So kommt es zu einer möglichst guten Auslastung der bestehenden Infrastruktur, [...]“ (BKA 2017: 213).
Landesentwicklungsleitbild Steiermark	Land	„Die wichtigsten Prinzipien einer nachhaltigen Siedlungsstruktur sind [...], eine Verdichtung der Siedlungsstrukturen [...]“ (Land Steiermark 2013: 38).
LebensRaum Tirol – Agenda 2030	Land	„Kompakte Orte schaffen: [...]. Dieses Ziel ist [...] anzustreben: - Der Fokus muss auf einer qualitätsvollen Innenentwicklung der bestehenden Siedlungen liegen, [...]. - In zweiter Linie sind [...] Nachverdichtungen (z.B. von Einfamilienhaussiedlungen), [...] zu bevorzugen“ (Land Tirol 2019: 19). „Die raumplanerische Zukunft führt hin zu qualitativ verdichteten Bauweisen mit hochwertigen [...] Freiräumen“ (ebd.: 24).
Raubild Vorarlberg 2030	Land	„Siedlungsränder halten und die Siedlungen nach innen entwickeln: [...]. Bereits verbaute Flächen werden gut genutzt und bei Potenzial maßvoll nachverdichtet“ (Marlin et al. 2019: 24). „Siedlungsschwerpunkte schaffen und aufwerten: Siedlungsschwerpunkte, beispielsweise bei Bus- und Bahnknoten, sind verdichtet und zu multifunktionalen Zentren aufgewertet“ (ebd.: 40).
Stadtentwicklungsplan Wien STEP 2025	Land Gem.	„Urbane Nutzungsmischung [...], qualitätsvolle Dichte und Ressourcenschonung werden zum zentralen Kriterium für Bauvorhaben und Projekte. Stadterweiterungsvorhaben sollen sich daher [...] vorwiegend entlang hochrangiger öffentlicher Verkehrsmittel an Dichten von mindestens Nettogeschosßflächenzahl (NGFZ) 1,5 orientieren, im Bereich hochrangiger öffentlicher Verkehrsmittel an mindestens NGFZ 2,5. Abhängig von einer besonderen Lagegunst können in einigen Bereichen im Zuge von Hochhausentwicklungen punktuell auch höhere Dichten erzielt werden“ (Stadt Wien 2014: 54).

Tab. 12: Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung in politischen Strategiepapieren

(Eigene Darstellung)

## 6.2.2 Rechtliche Zielsetzungen

In Tab. 13 sind wesentliche Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung aufgelistet, die sich in den Landesentwicklungsprogrammen und Raumordnungsgesetzen der Bundesländer finden.

Bundesland	Bestimmung	Zielformulierung
Burgenland	4.1.2.2. LEP 2011 (Anlage A)	4.1.2.2. [Widmungskategorie] Wohngebiete: [...]. Bei der Ausnutzung des Baulandes und der Bauplätze ist einer verdichteten Bauweise grundsätzlich der Vorzug zu geben, [...].
Kärnten	§ 2 Abs 1 Z 6 K-ROG	(1) Ziele der Raumordnung sind: 6. [...]. Dabei sind [...] eine Begrenzung und räumliche Verdichtung der Bebauung anzustreben [...].
Nieder- österreich	§ 1 Abs 2 Z 3 lit b NÖ ROG  § 14 Abs 2 Z 1 NÖ ROG	3. Besondere Leitziele für die örtliche Raumordnung: b) Anstreben einer möglichst flächensparenden verdichteten Siedlungsstruktur [...]. 1. [...]. Die Bereitstellung ausreichender und gut versorgter Bereiche für nachhaltige und verdichtete Bebauung ist zu berücksichtigen.
Ober- österreich	§ 2 Z 2 lit e LAROP 2017  § 7 Abs 1 Z 2 und Abs 5 Z 5 LAROP 2017	e) [...], insbesondere ist im Einzugsbereich von Haltestellen der Hauptachsen des öffentlichen Verkehrs eine maßvolle Verdichtung anzustreben; (1) Für den [...] Kernraum der Stadtregion Linz – Wels sind künftig insbesondere folgende spezifischen Ziele zu verfolgen: 2. Die qualitätsvolle Verdichtung der Zentren des Kernraumes [...] bei Wohnnutzungen [...] forcieren; (5) Für die Achsenräume sind [...] Ziele zu verfolgen: 5. Flächensparende Siedlungsentwicklung durch maßvolle Verdichtung der Ortszentren [...];
Salzburg	B.2. (1) LEP 2003 (Anlage)	B.2. Bebauung und Historische Zentren – Ziele: (1) Sicherstellung einer geordneten Siedlungsentwicklung unter Bedachtnahme auf [...] gezielte Verdichtung in den Ortszentren [...].
Tirol	§ 1 Abs 2 lit g TROG § 27 Abs 2 lit e TROG	(2) Ziele der überörtlichen Raumordnung sind insbesondere: g) [...], die Verwirklichung verdichteter Bauformen [...] anzustreben, (2) Ziele der örtlichen Raumordnung sind insbesondere: e) die Vorsorge für eine zweckmäßige und Boden sparende [...] Bebauung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten verdichteter Bauformen einschließlich der nachträglichen Verdichtung bestehender Bauformen,
Vorarlberg	§ 2 Abs 3 lit a Vlbg RPG	(3) Bei der Planung sind insbesondere folgende Ziele zu beachten: a) [...], insbesondere sind Bauflächen bodensparend zu nutzen.

Tab. 13: (Ziel-)Bestimmungen zur baulichen Verdichtung in Raumordnungsgesetzen und -programmen  
(Eigene Darstellung)

Sowohl in den Landesentwicklungsleitbildern, den Landesentwicklungsprogrammen und den Raumordnungsgesetzen mehrerer Bundesländer als auch im Dritten Baukulturreport und im ÖREK 2030 wird – in unterschiedlicher Deutlichkeit – eine bauliche Verdichtung gefordert. Diese Forderung bezieht sich zum einen auf den Planungsgrundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung, dem gemäß die Siedlungsentwicklung – unabhängig von der Dichte der Bebauung – möglichst innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets erfolgen soll, um kompakte Siedlungsstrukturen zu schaffen, zum anderen auf eine (maßvolle) Erhöhung der baulichen Dichte – insbesondere in zentralen Lagen –, um die Effizienz der Flächennutzung zu steigern (siehe Exkurs unten). In manchen Bundesländern finden sich Zielsetzungen zur baulichen Verdichtung in – rechtlich verbindlichen – Gesetzen und Verordnungen, in anderen dagegen lediglich in – rechtlich unverbindlichen – Strategiedokumenten. Insgesamt enthalten die einschlägigen Rechtsnormen und politischen Strategiepapiere aber relativ wenige Zielbestimmungen zur baulichen Verdichtung. Allen Zielbestimmungen – mit Ausnahme jener im STEP 2025 – ist gemeinsam, dass sie keine quantitativen Zielgrößen vorgeben. Bislang spielte das Ziel der baulichen Verdichtung in der Raumordnung eher eine untergeordnete Rolle, in jüngster Zeit scheint es allerdings an Relevanz zu gewinnen. Dies zeigt sich u.a. darin, dass bauliche Verdichtung im ÖREK 2011 noch kein Thema war, während im ÖREK 2030 mehrmals deren große Bedeutung für das Flächensparen hervorgehoben wird.

### ***Exkurs: Bauliche Verdichtung als wesentliches Element der Innenentwicklung***

Die Begriffe „bauliche Verdichtung“ und „Innenentwicklung“ sind nicht eindeutig definiert. Oft werden sie – zu Unrecht – synonym verwendet. Bauliche Verdichtung ist (häufig) eine zentrale Komponente von Innenentwicklung, aber nicht damit gleichzusetzen. Im Folgenden wird das Verständnis der beiden Begriffe in dieser Arbeit dargelegt und Zusammenhänge zwischen den Begriffen werden aufgezeigt.

**Innenentwicklung** – vielfach auch als „Siedlungsentwicklung nach innen“ bezeichnet – ist eine raumplanerische Strategie für eine flächensparende Siedlungsentwicklung: *„Anstelle einer Erweiterung des Siedlungskörpers durch erstmalige Inanspruchnahme von zumeist landwirtschaftlich genutzten Flächen an seinen Rändern (Außenentwicklung) zielt die Innenentwicklung auf die bauliche (Wieder-) Nutzung von un- oder untergenutzten Flächen innerhalb von erschlossenen und zusammenhängend bebauten Siedlungsbereichen“* (Reiß-Schmidt 2018: 996). Auf diese Weise sollen möglichst kompakte, ressourcenschonende Siedlungsstrukturen geschaffen und eine weitere Zersiedelung verhindert werden. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Innenentwicklung sind rechtlich verbindliche Siedlungsgrenzen, über die hinaus Baulandwidmungen dauerhaft nicht zulässig sind. Fehlen derartige

Grenzen, so gibt es keinen hinreichenden Anreiz, die Siedlungsentwicklung auf das bestehende Siedlungsgebiet zu konzentrieren, und es ist daher mit einer weiteren Ausdehnung der Siedlungen an ihren Rändern zu rechnen (Bauer & Wolf 2011: 32). Für eine funktionierende Innenentwicklung bedarf es außerdem einerseits der Mobilisierung von bereits als Bauland gewidmeten und infrastrukturell erschlossenen, aber noch nicht bebauten Grundstücken (siehe Abschnitt 3.2.2), um diese zeitnah einer Bebauung zuführen zu können und damit Baulücken im bestehenden Siedlungsgebiet zu schließen, und andererseits der Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen sowie der baulichen Verdichtung (siehe Unterkapitel 6.1), um die Effizienz der Flächennutzung im bestehenden Siedlungsgebiet zu steigern.

Innenentwicklung führt in der Regel zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs für Verkehrsflächen, da kompakte Siedlungsstrukturen ein kürzeres Straßennetz und – aufgrund der geringeren Abhängigkeit vom Auto – weniger Stellplätze benötigen als disperse Siedlungsstrukturen. Eine Verringerung des Flächenverbrauchs für Siedlungsflächen bewirkt Innenentwicklung hingegen nur dann, wenn sie (auch) eine Steigerung der Effizienz der Flächennutzung im bestehenden Siedlungsgebiet – sei es durch Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen oder durch bauliche Verdichtung – beinhaltet, was v.a. in kleinen Gemeinden häufig nicht der Fall ist.

Für eine konsequente Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen sprechen insbesondere ökologische und ökonomische Gründe: Aus ökologischer Sicht leistet Innenentwicklung einen Beitrag zur Reduktion des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung und damit zum Erhalt der vielfältigen – für den Menschen zum Teil überlebenswichtigen – Funktionen der begrenzten Ressource Boden, darunter die Produktionsfunktion, die Kohlenstoff- und Wasserspeicherfunktion sowie die Filter- und Pufferfunktion (siehe Unterkapitel 2.1). Überdies sorgt Innenentwicklung dafür, dass der Landwirtschaft weiterhin ausreichend große, zusammenhängende Flächen zur Bewirtschaftung zur Verfügung stehen. Diese sind für einen effizienten landwirtschaftlichen Betrieb unerlässlich und dienen gleichzeitig als Erholungsräume. Ein weiterer ökologischer Vorteil der Innenentwicklung ist die verkehrsmindernde Wirkung kompakter Siedlungsstrukturen. Die kürzeren zurückzulegenden Distanzen machen das Zufußgehen und das Radfahren attraktiver. Infolgedessen nimmt das Straßenverkehrsaufkommen ab und die durch den MIV hervorgerufenen Lärm- und Schadstoffemissionen gehen zurück. Innenentwicklung zeitigt ferner positive ökologische Effekte hinsichtlich des Energiebedarfs für Heizung, Kühlung, Beleuchtung und Mobilität, der in kompakten Siedlungen mit vorwiegend flächensparenden Bebauungsformen geringer ist als in locker bebauten Siedlungen.

Aus ökonomischer Sicht wirkt sich Innenentwicklung vorteilhaft auf die Kosten für die Errichtung, den Betrieb, die Instandhaltung und die Erneuerung der technischen Infrastruktur (Straßenerschließung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Stromversorgung, Straßenbeleuchtung etc.) aus, weil kompakte Siedlungsstrukturen ein kürzeres Straßen- und Leitungsnetz erfordern als disperse. Wegen der höheren Wohnungsdichte wird die technische Infrastruktur zudem effizienter genutzt (siehe Abschnitt 2.4.3). Die Kosteneinsparungen entlasten die – oftmals angespannten – öffentlichen Haushalte. Die Gemeinden, die in Österreich einen erheblichen Teil der anfallenden Infrastrukturkosten tragen, sollten deshalb allein schon aus finanziellen Gründen eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung forcieren. Auch die mobile soziale Infrastruktur (Hauskrankenpflege, Essen auf Rädern, Schulbus etc.) lässt sich in kompakten Siedlungsstrukturen – aufgrund der kürzeren zurückzulegenden Wege – kostengünstiger betreiben als in dispersen. Innenentwicklung bzw. kompakte Siedlungsstrukturen können darüber hinaus zu einer besseren Auslastung – und damit zu einem höheren Kostendeckungsgrad – des ÖV sowie zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung bzw. zu einer Belebung der Stadt- und Ortskerne beitragen.

**Bauliche Verdichtung** meint in der gegenständlichen Arbeit – wie bereits in Unterkapitel 6.1 ausgeführt wurde – eine Erhöhung der baulichen Dichte durch die Realisierung verdichteter Bauungsformen im Neubau oder die Nachverdichtung von Gebäuden im Bestand. Auf diese Weise soll eine bessere bauliche Ausnutzung der Grundstücke erzielt und damit die Effizienz der Flächennutzung gesteigert werden. Bauliche Verdichtung lässt sich mit unterschiedlichen Mitteln erreichen, etwa durch Informations- und Beratungsangebote, Verdichtungsstrategien, finanzielle Anreize oder (verpflichtende) Mindestdichten der Bebauung (siehe Abschnitt 6.4.1).

Bauliche Verdichtung bringt vielfach eine Verringerung des Flächenverbrauchs für Verkehrsflächen – genauer gesagt für Flächen des ruhenden Verkehrs – mit sich, da bei verdichteten Bauungsformen die Stellplätze oft zur Gänze oder zumindest teilweise unterirdisch, d.h. in Tiefgaragen angeordnet sind (siehe Abschnitt 4.4.2). Wesentlich bedeutsamer ist allerdings die durch bauliche Verdichtung herbeigeführte Verringerung des Flächenverbrauchs für Siedlungsflächen. Wie in Abschnitt 4.4.1 erläutert, nimmt der spezifische Flächenbedarf mit zunehmender baulicher Dichte ab. Im Vergleich zu einem freistehenden Einfamilienhaus benötigt bspw. ein Doppelhaus je Wohneinheit um circa ein Viertel weniger Fläche, ein Reihenhaus je Wohneinheit um etwa die Hälfte weniger Fläche und ein verdichteter Geschosswohnbau je Wohneinheit um mehr als drei Viertel weniger Fläche. Das große Potenzial zum Flächensparen stellt ein Hauptargument für bauliche Verdichtung dar.

Bauliche Verdichtung ist überdies unumgänglich, wenn weiterhin zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden soll und gleichzeitig – dem Planungsgrundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung entsprechend – die derzeitigen äußeren Siedlungsränder gehalten werden sollen. Ohne bauliche Verdichtung kommt es spätestens dann, wenn alle (verfügbaren) Baulandflächen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets bebaut und sämtliche Leerstände und Brachflächen nachgenutzt sind, zwangsläufig zu einer Ausweitung der Siedlungsgrenzen und infolgedessen zu einer Bebauung von Flächen außerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets. Im Sinne einer vorausschauenden Planung gilt es daher, existierende Gebäude nach Möglichkeit nachzuverdichten und neue Gebäude von Anfang an verdichtet zu bauen. Bauliche Verdichtung ist weiters notwendig, weil sowohl ein attraktives, effizientes ÖV-Angebot als auch eine wirtschaftlich tragfähige Nahversorgung ein ausreichendes Fahrgast- bzw. Kund:innenpotenzial im (fußläufigen) Einzugsbereich der Haltestellen bzw. Nahversorgungseinrichtungen voraussetzt. Dieses ist erst ab einer gewissen Einwohnerdichte vorhanden, die wiederum eine gewisse bauliche Dichte erfordert. Besonders (Wohn-)Gebiete, in denen das freistehende Einfamilienhaus dominiert, weisen diesbezüglich meist eine zu geringe Dichte auf, selbst wenn es (fast) keine Baulücken gibt. Folglich reicht es nicht aus, eine kompakte Siedlungsstruktur anzustreben, sondern es ist auch ein Mindestmaß an baulicher Dichte anzuvisieren.

Bauliche Verdichtung sollte nicht nur – wie es bisher überwiegend der Fall ist – in Städten und großen Gemeinden, in denen häufig ein hoher Siedlungsdruck herrscht, stattfinden, sondern ebenso in kleinen Gemeinden. Die Erhöhung der baulichen Dichte hat je nach Standort maßvoll und unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien zu geschehen. Grundsätzlich sollten die baulichen Dichten in peripheren, verkehrlich schlecht erschlossenen Lagen am niedrigsten und in zentralen, verkehrlich sehr gut erschlossenen Lagen am höchsten sein, wobei die Zunahme nicht stetig, sondern stufenweise – jeweils beim Übergang von einem Quartier zum anderen – erfolgen sollte (siehe Abschnitt 6.6.4 Exkurs). Auch an peripheren Standorten sollte jedoch eine gewisse Mindestdichte der Bebauung nicht unterschritten werden (dürfen).

Die obigen Ausführungen verdeutlichen, dass alle Gemeinden in Österreich gut beraten sind, in Übereinstimmung mit den einschlägigen Zielsetzungen des Bundes und der Länder aktiv Innenentwicklung sowie – als Teil davon – bauliche Verdichtung zu betreiben. Beides sind kontinuierliche Transformationsprozesse, die es sorgfältig zu planen und über einen längeren Zeitraum – in der Regel über mehrere Jahrzehnte – umzusetzen gilt. Im restlichen Kapitel 6 richtet sich der Fokus nicht auf die Innenentwicklung als Ganzes, sondern lediglich auf den Teilaspekt der baulichen Verdichtung.

### 6.3 Formen der baulichen Verdichtung

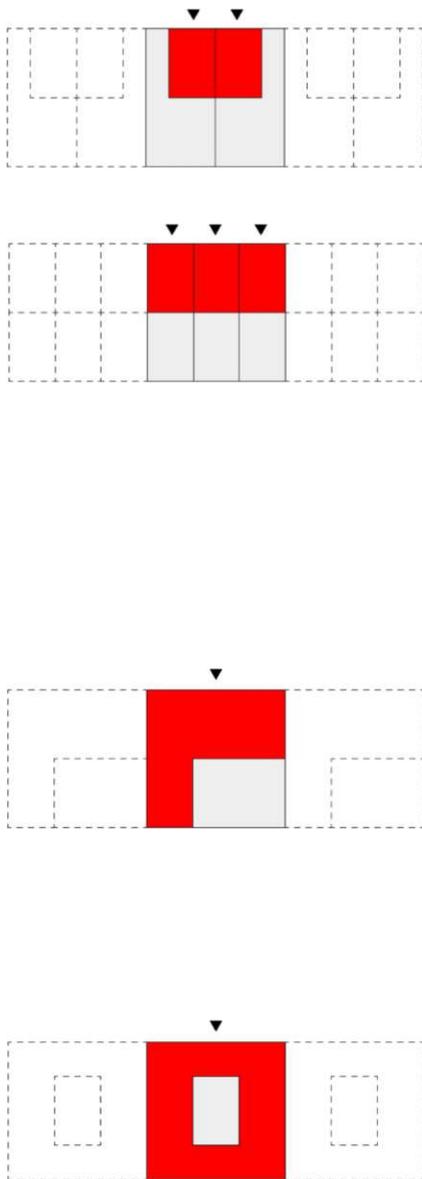
Bauliche Verdichtung sollte – wie bereits mehrfach erwähnt – je nach Standort maßvoll erfolgen, d.h. ortsverträglich in Bezug auf die Veränderung des Ortsbilds und des öffentlichen Raums (Kubatur, Höhe und Erscheinungsbild der Gebäude etc.), die Anzahl der zusätzlichen Wohneinheiten, das erwartete zusätzliche Straßenverkehrsaufkommen und die zusätzlich erforderliche technische und soziale Infrastruktur. Hierfür stehen unterschiedliche verdichtete Bauungsformen bzw. Formen der Nachverdichtung zur Verfügung. Bauliche Verdichtung lässt sich grundsätzlich sowohl horizontal (linear oder flächig) als auch vertikal realisieren.

Wenn von baulicher Verdichtung bzw. von verdichteten Bauungsformen im Neubau die Rede ist, denken die meisten Menschen in Österreich vermutlich als Erstes an (verdichtete) Geschoßwohnbauten, die v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – in denen für gewöhnlich das freistehende Einfamilienhaus die vorherrschende Bauungsform ist – bei der ansässigen Bevölkerung aufgrund befürchteter Begleiterscheinungen häufig auf wenig Akzeptanz stoßen (siehe Unterkapitel 6.7). Dabei gibt es ein breites Spektrum an verdichteten Bauungsformen, das vom Doppelhaus bis zum Hochhaus reicht (Kuëss & Walser 2018: 12). Darauf weist auch der österreichische Architekt Roland Gnaiger hin: *„Die Bauwirtschaft kennt, analog zu unserer [der Architekt:innen, Anm.] Vorstellung, nur zwei Siedlungsmodelle: Das private, freistehende Einfamilienhaus – als der Idealtypus ‚für die, die ihn sich leisten können‘ – und den Wohnblock mit Geschoßwohnungen ‚für die weniger Privilegierten‘. Dazwischen gibt es in der allgemeinen Vorstellungs- und Angebotswelt nichts. [...] Eigentlich tut sich jedoch genau zwischen Wohnblock und getrennt stehendem Familienhaus ein riesiges Feld auf, das zu beackern alle Mühe wert wäre“* (Gnaiger 2014: 6).

Je nach Standort sind bestimmte Formen verdichteter Bebauung als passend und andere als unpassend zu betrachten. Für vorstädtische und ländliche Gegenden bieten insbesondere horizontal verdichtete Bauungsformen – dazu zählen das Doppelhaus, das Reihenhaus, das Winkelhaus und das Atriumhaus (siehe Abb. 35) – eine geeignete Alternative zum freistehenden Einfamilienhaus. Bei diesen (Wohn-)Haustypen handelt es sich ebenfalls um Einfamilienhäuser<sup>54</sup>, die vielfach unter dem – nicht eindeutig definierten – Begriff „verdichteter Flachbau“ zusammengefasst werden. Sie stellen Idealtypen dar, in der Realität finden sich auch zahlreiche Mischformen. Doppel-, Reihen-, Winkel- und Atriumhäuser verfügen nahezu über die gleichen Qualitäten wie freistehende Einfamilienhäuser (siehe Abschnitt 5.2.2),

<sup>54</sup> Wohngebäude lassen sich nach der Art ihrer Erschließung in Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser einteilen. Bei *Einfamilienhäusern* wird jede Wohneinheit als „eigenes“ Haus direkt von der Straße erschlossen. Zudem besitzt jede Wohneinheit einen – unmittelbar von der Wohneinheit aus zugänglichen – privaten Außenbereich. Bei *Mehrfamilienhäusern* werden alle Wohneinheiten über ein gemeinsames Erschließungselement (Aufzug, Stiegenhaus, Gang) erschlossen, d.h., Haus- und Wohnungseingang sind nicht identisch (Schönfeld 1992: 53).

weisen allerdings im Durchschnitt einen um bis zu 50 % geringeren Flächenbedarf je Wohneinheit auf (siehe Abschnitt 4.4.1). Dies betont auch der deutsche Architekt und Stadtplaner Thomas Sieverts in seinem Buch „Zwischenstadt“, in dem er für eine durchaus moderate bauliche Verdichtung plädiert: *„Eine maßvolle Verdichtung der Bebauung gerade in der Zwischenstadt etwa von einer Ausnutzungsziffer (Bruttogeschoßfläche zu Grundstück) [= Geschoßflächenzahl (GFZ), Anm.] von derzeit durchschnittlich 0,2 bis 0,3 bei den üblichen freistehenden Einfamilienhäusern auf 0,4 bis 0,6 für Reihen- und Doppelhäuser würde [...] zu einer sehr wirkungsvollen Halbierung des Baulandbedarfs führen, ohne die typischen besonders häufig nachgefragten Wohnungsqualitäten zu schmälern“* (Sieverts 2008: 41 f.).



Ein **Doppelhaus** setzt sich aus zwei an der gemeinsamen Grundstücksgrenze aneinander gebauten, eigenständigen Häusern („Doppelhaushälften“) zusammen. Wohngebäude dieses Typs verfügen üblicherweise über zwei Geschoße.

Ein **Reihenhaus** besteht aus mindestens drei aneinander gebauten, eigenständigen Häusern. Diese können (leicht) versetzt zueinander oder in exakter Reihe angeordnet sein. Während Reihemittelhäuser jeweils bis an die beiden seitlichen Grundstücksgrenzen zu bauen sind, müssen Reihenendhäuser auf der freistehenden Hausseite den vorgeschriebenen Mindestabstand zur Grundstücksgrenze einhalten. Wohngebäude dieses Typs sind überwiegend zweigeschoßig, manchmal auch dreigeschoßig.

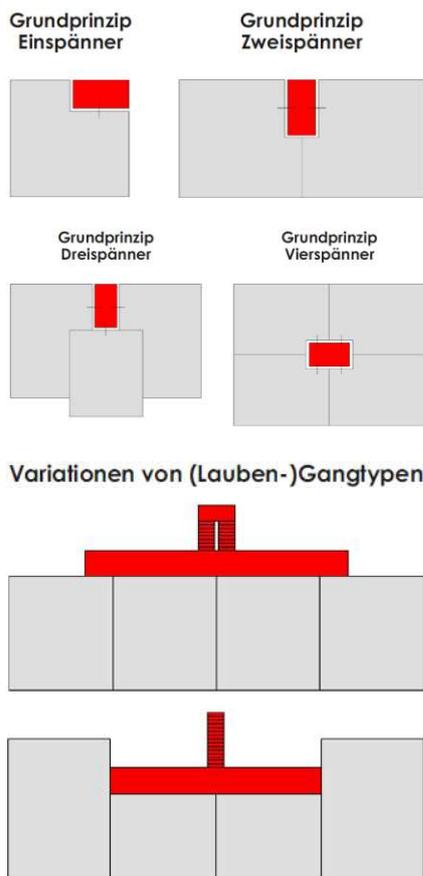
Ein **Winkelhaus (= Gartenhofhaus)** ist ein L-förmiges Haus mit einem Gartenhof, der nach außen durch eine Mauer, einen Zaun, eine Hecke oder eine (fensterlose) Wand des Nachbarhauses abgegrenzt ist. Die meisten bewohnten Räume erhalten ihre Belichtung über den Gartenhof. Wohngebäude dieses Typs weisen für gewöhnlich ein oder zwei Geschoße auf.

Ein **Atriumhaus** ist ein meist eingeschösiges Haus mit einem Innenhof („Atrium“), der durch die allseitige Umbauung gebildet wird. Der Innenhof dient u.a. zur Belichtung der angrenzenden Räume. Wohngebäude dieses Typs werden in der Regel nicht freistehend errichtet, sondern als zusammenhängende Reihen oder Cluster.

**Abb. 35: Horizontal verdichtete Bauungsformen (Einfamilienhaustypen)**

(Eigene Darstellung nach Netsch 2021: 97 ff.; Reicher 2017: 112 f.; Schönfeld 1992: 58 ff.)

Zur baulichen Verdichtung in städtischen Gebieten sowie an zentralen Standorten in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eignen sich insbesondere vertikal verdichtete Bauungsformen, d.h. (verdichtete) Geschößwohnbauten. Dabei handelt es sich um Mehrfamilienhäuser<sup>54</sup>, die über mindestens zwei Geschöße verfügen. Hinsichtlich ihrer Kubatur, ihrer Höhe und ihres Erscheinungsbilds weisen Mehrfamilienhäuser eine große Vielfalt auf. Sie können sowohl freistehend als auch als Teil einer Blockrand-, Hof- oder Zeilenbebauung (siehe Abschnitt 4.3.3) bzw. einer sonstigen (überwiegend) zusammenhängenden Bebauung errichtet werden. Nach der Art der inneren Erschließung können Mehrfamilienhäuser in Spannertypen und Gangtypen untergliedert werden (siehe Abb. 36). In der Realität existieren auch vielfältige Kombinationen dieser beiden Grundtypen. Ab einer gewissen Gebäudehöhe – in Wien etwa ab einer Höhe von mehr als 35 m (§ 7f Abs 1 WBO) – werden Mehrfamilienhäuser als Hochhäuser bezeichnet. Punkt- und Scheibenhochhäuser sind die gängigsten Hochhaustypen. Im Vergleich zu einem freistehenden Einfamilienhaus benötigt ein Mehrfamilienhaus je Wohneinheit fünf bis zehn Mal weniger Fläche, wobei der spezifische Flächenbedarf u.a. von der Geschößanzahl abhängt (siehe Abschnitt 4.4.1).



Als **Spannertyp** wird ein Mehrfamilienhaus bezeichnet, bei dem die Wohnungen in allen Geschößen direkt von einem (einzigem) gemeinsamen, vertikalen Erschließungselement (Stiegenhaus, Aufzug) aus erschlossen werden. Je nach Anzahl der Wohnungen, die in jedem Geschöß an dieses Erschließungselement angeschlossen sind, wird zwischen Ein-, Zwei-, Drei-, Vier- und Mehrspännern unterschieden.

Als **Gangtyp** wird ein Mehrfamilienhaus bezeichnet, bei dem die Wohnungen in jedem Geschöß entlang eines Gangs gereiht sind, über den sie erschlossen werden. Je nach Lage der Gänge – innen oder außen – wird zwischen Innengang- und Außengangtypen („Laubengangtyp“) differenziert. Die Erschließung der Gänge erfolgt über ein oder mehrere vertikale Erschließungselemente (Stiegenhaus, Aufzug), die entweder in das Gebäude integriert oder außen am Gebäude angebaut sind.

**Abb. 36: Vertikal verdichtete Bauungsformen (Mehrfamilienhaustypen)**

(Eigene Darstellung nach Netsch 2021: 105 ff.; Reicher 2017: 115 f.; Schönfeld 1992: 70 ff.)

Eine weitere Möglichkeit, im Neubau – zumindest rechnerisch – eine bauliche Verdichtung zu erreichen, besteht darin, neue (Wohn-)Gebäude auf klein(er)en Grundstücken zu errichten.

Die Nachverdichtung von Gebäuden im Bestand – d.h. eine nachträgliche Erhöhung der baulichen Dichte – kann auf verschiedene Art und Weise erfolgen (siehe Abb. 37). Im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Bodenversiegelung ist eine Unterscheidung zwischen Formen der horizontalen und Formen der vertikalen Nachverdichtung sinnvoll. Horizontale Nachverdichtung meint die bauliche Erweiterung bestehender Gebäude durch Vergrößerung der bebauten Grundstücksfläche und umfasst zum einen den An- und den Zubau an Bestandsbauten und zum anderen den Neubau von (ergänzenden) Gebäuden auf teilweise bereits bebauten Grundstücken. Unter vertikaler Nachverdichtung versteht man die bauliche Erweiterung bestehender Gebäude in die Höhe. Dazu zählen einerseits die Aufstockung von Bestandsgebäuden („Aufbau“) und andererseits der Ausbau des Dachgeschoßes von Bestandsbauten („Umbau“). Während horizontale Nachverdichtung eine zusätzliche Bodenversiegelung mit sich bringt, beeinflusst vertikale Nachverdichtung die Bodenversiegelung nicht. Neue Flächen werden durch die Nachverdichtung bestehender Gebäude generell nicht in Anspruch genommen. Die verschiedenen Formen der Nachverdichtung lassen sich grundsätzlich sowohl bei Einfamilienhäusern als auch bei Mehrfamilienhäusern anwenden, im Einzelfall können sich bestimmte Nachverdichtungsformen jedoch als ungeeignet erweisen. Gelegentlich kommen Formen der horizontalen und Formen der vertikalen Nachverdichtung parallel zur Anwendung. Insbesondere die zahllosen Einfamilienhaussiedlungen in Österreich, in denen hauptsächlich freistehende Einfamilienhäuser vorzufinden sind, bieten eine Vielzahl an Möglichkeiten zur (ortsverträglichen) Nachverdichtung.<sup>91</sup> Allgemein sollten Gebäude bei ihrer Errichtung so auf dem Grundstück angeordnet werden, dass eine nachträgliche bauliche Verdichtung möglichst unkompliziert realisiert werden kann (Gruber et al. 2003: 97 ff.; Kuëss & Walser 2018: 14 f.).

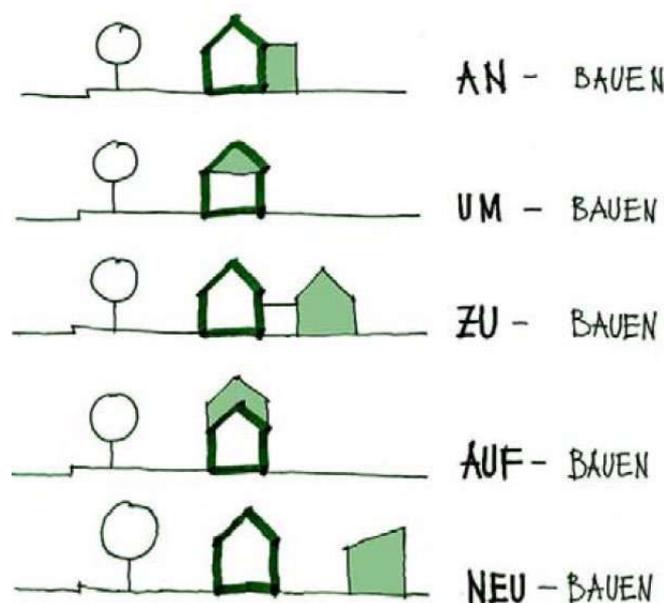


Abb. 37: Formen der horizontalen und vertikalen Nachverdichtung

(Gruber et al. 2003: 26)

## 6.4 Notwendigkeit von verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung

Im Folgenden wird dargelegt, warum verpflichtende Mindestbebauungsdichten nach Ansicht des Verfassers der vorliegenden Arbeit eine unbedingt notwendige Maßnahme sind, um auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, die in der Regel einen überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Flächenverbrauch aufweisen, eine (maßvolle) bauliche Verdichtung – und damit eine Steigerung der Effizienz der Flächennutzung – zu erzielen.

### 6.4.1 Staatliche Eingriffe vs. Steuerung durch Markt

Zunächst wird erläutert, warum der Immobilienmarkt<sup>55</sup> in Österreich allein nicht in der Lage ist, in absehbarer Zeit eine spürbare bauliche Verdichtung herbeizuführen, sodass zur Erreichung dieses Ziels weitere staatliche Eingriffe in den Immobilienmarkt<sup>56</sup> erforderlich sind.

Um eine bauliche Verdichtung in einem Ausmaß zu erzielen, das zu einer deutlichen Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich führt, bedarf es – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – einer massiven Verlagerung der Nachfrage am Immobilienmarkt von flächenintensiven Wohnformen hin zu flächensparenden Wohnformen. Eine solche Nachfrageverlagerung ist – österreichweit gesehen – bislang allerdings nicht zu verzeichnen. Sowohl im Jahr 2018 als auch im Jahr 2020 waren in Österreich rund 85 % der neu errichteten und etwa 87 % der neu bewilligten Wohngebäude Ein- und Zweifamilienhäuser. In den neu errichteten Ein- und Zweifamilienhäusern entstanden jedoch nur circa 25 % aller neu geschaffenen Wohneinheiten. Weitere rund 59 % entstanden in den neu errichteten Mehrfamilienhäusern mit drei oder mehr Wohneinheiten und die restlichen etwa 16 % durch An-, Zu-, Auf- und Umbauten an bestehenden Gebäuden (Statistik Austria 2021b: 73 ff.).

Ohne weitere staatliche Eingriffe – d.h. rein durch die Mechanismen des (Immobilien-)Marktes – könnte die erforderliche Verlagerung der Nachfrage hin zu flächensparenden Wohnformen auf zwei verschiedenen Wegen erfolgen: Entweder freiwillig durch eine grundlegende Änderung der Wohnpräferenzen der Nachfrager:innen – im Sinne einer Abkehr vom Wohnideal des freistehenden Einfamilienhauses – oder zwangsweise durch einen enormen Anstieg der Grundstückspreise in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, wodurch flächenintensive Wohnformen – insbesondere freistehende Einfamilienhäuser – wesentlich teurer würden und infolgedessen für große Teile der Bevölkerung nicht mehr leistbar wären. Ersteres ist in naher Zukunft nicht zu erwarten, da das freistehende Einfamilienhaus – wie aus

<sup>55</sup> Der Begriff *Immobilienmarkt* wird hier breit aufgefasst. Er umfasst sowohl den Markt für Baugrundstücke als auch den Markt für Wohngebäude und Wohnungen.

<sup>56</sup> Der Immobilienmarkt in Österreich ist bereits jetzt durch vielfältige staatliche Eingriffe gekennzeichnet. Dazu zählen etwa diverse Steuern, Abgaben und Förderungen sowie die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung.

zahlreichen Untersuchungen hervorgeht – für viele Menschen in Österreich weiterhin die bevorzugte Wohnform darstellt. Letzteres war in den vergangenen Jahren z.T. in Ballungsräumen – etwa im Vorarlberger Rheintal – sowie in beliebten Tourismusregionen zu beobachten, wo stark steigende Preise für Baugrundstücke – u.a. aufgrund eines hohen Baulandbedarfs bei begrenztem Dauersiedlungsraum – die Nachfrage nach flächensparenden Wohnformen merklich erhöhten. Die betreffenden Gebiete machen allerdings nur einen Bruchteil der besiedelten Fläche Österreichs aus. Im weitaus größeren – vorstädtisch oder ländlich geprägten – Teil des Landes sind die Preise für bebaubare Grundstücke hingegen – u.a. wegen eines geringen Baulandbedarfs und regelmäßiger Neuwidmungen von Bauland – immer noch auf einem Niveau, das keine nennenswerte Nachfrageverlagerung hin zu flächensparenden Wohnformen bewirkt. In diesen Gebieten dominiert deshalb sowohl im Bestand als auch im Neubau nach wie vor das freistehende Einfamilienhaus. Ohne weitere staatliche Eingriffe ist daher insgesamt im Großteil Österreichs in absehbarer Zeit nicht mit einer ausreichenden Nachfrageverlagerung – und somit auch nicht mit einer signifikanten baulichen Verdichtung – zu rechnen.

In der öffentlichen Diskussion wird häufig argumentiert, dass es – auch ohne einen weiteren staatlichen Eingriff – mit zunehmender Knappheit an verfügbarem, unbebautem Bauland von selbst zu einer allmählichen baulichen Verdichtung komme. Dies würde aber voraussetzen, dass die derzeitigen äußeren Siedlungsränder gehalten bzw. (fast) keine Umwidmungen von Grünland in Bauland mehr vorgenommen werden. Da ohnehin früher oder später eine bauliche Verdichtung erfolge, könnten die verfügbaren, unbebauten Grundstücke im Bauland – so die weitere Argumentation – weiterhin der Nachfrage am Immobilienmarkt entsprechend bebaut werden, d.h. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten vornehmlich mit freistehenden Einfamilienhäusern. Aus raumplanerischer Sicht ist diese Vorgehensweise jedoch abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: In vielen Gegenden des Landes käme es erst in ferner Zukunft zu einer spürbaren baulichen Verdichtung und damit zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs. Außerdem würde der große Druck auf die politisch Verantwortlichen, der aus der zunehmenden Knappheit an verfügbarem, unbebautem Bauland resultiert, wohl unweigerlich dazu führen, dass vielerorts Siedlungsgrenzen ausgeweitet bzw. weitere Grundstücke als Bauland ausgewiesen werden. Überdies bleiben – wie bereits in Kapitel 5 gezeigt wurde – die ursprünglichen Siedlungsmuster u.a. aufgrund der sich verfestigenden Grundbesitzverhältnisse sowie der langlebigen technischen Infrastruktur im Untergrund der Straßen (Kanäle etc.) oft über lange Zeiträume hinweg weitgehend erhalten. Es wäre daher unsinnig, die Grundstücksstruktur und die technische Infrastruktur in einem (Wohn-)Gebiet zunächst auf Bebauungsformen mit (sehr) geringer baulicher Dichte auszulegen, da dies eine spätere bauliche Verdichtung sehr kostspielig machen und insbesondere eine Änderung der Bauweise von der offenen zur geschlossenen Bebauung erheblich erschweren würde.

Nachdem zuvor aufgezeigt wurde, warum überhaupt weitere staatliche Eingriffe in den Immobilienmarkt nötig sind, um in Österreich – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – in absehbarer Zeit eine deutlich wahrnehmbare bauliche Verdichtung zu erzielen, wird nun auf mögliche staatliche Eingriffe eingegangen, die zu einer Erhöhung der baulichen Dichte beitragen können. Dabei handelt es sich vorwiegend um raumplanerische Instrumente und Maßnahmen. Zur Klarstellung sei angemerkt, dass diese nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zu den bereits vorhandenen raumplanerischen Instrumenten und Maßnahmen zum Flächensparen (siehe Unterkapitel 3.2) zu verstehen sind. Sinnvoll miteinander kombiniert und konsequent angewendet können sie eine beträchtliche Reduktion des Bodenverbrauchs bewirken. Zur Erhöhung der baulichen Dichte stehen der öffentlichen Hand insbesondere folgende Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung:

- **Information und Beratung:** Die Bevölkerung sollte zum einen über die – für den Menschen z.T. überlebenswichtigen – Funktionen des Bodens sowie über das Ausmaß, die Ursachen und die Folgen des Bodenverbrauchs aufgeklärt und zum anderen über die verschiedenen Formen baulicher Verdichtung sowie über mögliche Vorteile flächensparender Wohnformen informiert werden. Für Bauwillige sollten Best-Practice-Beispiele und Beratungsangebote zu verdichtetem Bauen bereitgestellt werden.
- **Verdichtungsstrategien:** Gemeinsam mit den Grundstückseigentümer:innen bzw. mit der ansässigen Bevölkerung sollten Strategien zur baulichen Verdichtung – insbesondere in Einfamilienhaussiedlungen – erarbeitet werden. In vorbildlicher Weise wurde eine solche Strategie z.B. für die Einfamilienhaussiedlung „Unter der Bahn“ in der Marktgemeinde Götzis entwickelt (Rodlsberger & Vilanek 2018). Örtliche Entwicklungskonzepte sollten ebenfalls unter Einbindung der Bevölkerung erstellt werden und grundlegende Aussagen zu den angestrebten Bebauungsdichten enthalten.
- **Wohnbauförderung:** Die Höhe der Wohnbauförderung sollte an die bauliche Dichte gekoppelt werden, d.h., im Neubau sollte die finanzielle Unterstützung umso größer sein, je dichter – und damit flächensparender – gebaut wird. Dabei wäre eine räumliche Differenzierung der Fördersätze sinnvoll, sodass bspw. Reihenhäuser in vorstädtischen und ländlichen Gebieten je Wohneinheit in ähnlichem Ausmaß gefördert würden wie (verdichtete) Geschoßwohnbauten in städtischen Gebieten. Für die Errichtung von freistehenden Einfamilienhäusern sollte – wegen deren enormen Flächenbedarfs – grundsätzlich keine Wohnbauförderung mehr gewährt werden. Die Nachverdichtung und die Sanierung von bestehenden Gebäuden sollten dagegen – da sie keinen zusätzlichen Flächenverbrauch verursachen – vergleichsweise stark gefördert werden.
- **Grundsteuer:** Die Grundsteuer sollte so reformiert werden, dass jene Grundstücke im Bauland, die nicht oder lediglich mit (sehr) geringer baulicher Dichte – also insbesondere

mit freistehenden Einfamilienhäusern – bebaut sind, am höchsten besteuert werden. Mit zunehmender Dichte der Bebauung sollten niedrigere Steuersätze zur Anwendung kommen. Um einen spürbaren Lenkungseffekt der Grundsteuer in Richtung baulicher Verdichtung zu erzielen, müssten die höheren Steuersätze deutlich angehoben werden.

- **Öffentlicher Wohnbau:** Die öffentliche Hand bzw. gemeinnützige Bauvereinigungen, die im überwiegenden Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sollten selbst Wohngebäude errichten, die eine der Lage im Siedlungsgebiet und der verkehrlichen Erschließung angemessene bauliche Dichte aufweisen.
- **Mindestbebauungsdichten (Vertragsraumordnung):** Im Vorfeld der Neuausweisung von Bauland sollten mit den Grundstückseigentümer:innen privatrechtliche Verträge abgeschlossen werden, in denen sie sich dazu verpflichten, bei der Bebauung ihres Grundstücks eine vertraglich festgelegte Mindestdichte der Bebauung einzuhalten.
- **Mindestbebauungsdichten (örtlicher Raumplan oder Gesetz):** In Bebauungsplänen oder im Flächenwidmungsplan sollte für jedes als Bauland gewidmete und für Wohnzwecke nutzbare Grundstück eine Mindestdichte der Bebauung – d.h. eine Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte – festgesetzt werden. Alternativ könnten Mindestbebauungsdichten direkt gesetzlich vorgeschrieben werden.

Alle dargestellten Instrumente und Maßnahmen sind grundsätzlich als sinnvoll zu erachten und sollten daher – möglichst flächendeckend und konsequent – angewendet werden. Mit den ersten vier aufgeführten staatlichen Eingriffsmöglichkeiten lässt sich die bauliche Verdichtung nur indirekt beeinflussen, d.h., die Entscheidung, ob – und wenn ja, wann und wie – auf einem Grundstück baulich verdichtet wird, liegt weiterhin allein bei den Grundeigentümer:innen. Aus folgenden Gründen reichen diese vier Instrumente und Maßnahmen – sowohl einzeln als auch in Summe betrachtet – nicht aus, um in Österreich – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – in naher Zukunft eine spürbare bauliche Verdichtung zu erzielen: Information und Beratung tragen zwar zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Themen Flächensparen und Verdichtung bei, der Faktor Bodenverbrauch bleibt bei der Wahl der Wohnform dennoch in der Regel unberücksichtigt. In weiten – hauptsächlich vorstädtisch oder ländlich geprägten – Teilen Österreichs sieht die Mehrheit der Bevölkerung zudem nach wie vor keine Notwendigkeit zu einer Erhöhung der baulichen Dichte und steht dementsprechend Verdichtungsbestrebungen oftmals ablehnend gegenüber. Kooperativ-partizipativ erarbeitete Strategien bzw. Konzepte zur baulichen Verdichtung in Wohngebieten sind bereits zahlreich vorhanden, ihre Realisierung scheitert jedoch – insbesondere in Einfamilienhaussiedlungen, die für gewöhnlich durch eine kleinteilige und heterogene Eigentümer:innenstruktur mit unterschiedlichen Interessen und Zeithorizonten der Eigentümer:innen gekennzeichnet sind – häufig am mangelnden Umsetzungswillen der Grundstückseigentümer:innen.

Die Wohnbauförderung und die Grundsteuer würden – in der oben vorgeschlagenen Form – flächensparende Wohnformen verbilligen sowie flächenintensive Wohnformen verteuern und damit finanzielle Anreize zur baulichen Verdichtung schaffen. Für sozial besser gestellte Bevölkerungsgruppen, die bislang zu einem hohen Anteil in freistehenden Einfamilienhäusern wohnen, wären die finanziellen Anreize meist aber wohl zu gering, als dass sie bei der Wahl der Wohnform eine entscheidende Rolle spielen würden. Sehr wohl entscheidungsrelevant wären sie jedoch vermutlich oft für sozial schwache Bevölkerungsgruppen. Diese haben allerdings vielfach – da sie sich selbst mit finanzieller Unterstützung durch die öffentliche Hand häufig keine flächenintensiven Wohnformen leisten können – ohnedies keine Wahl und müssen mit flächensparenden Wohnformen – üblicherweise Mietwohnungen – vorliebnehmen. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung entfalten weder die Wohnbauförderung noch die Grundsteuer eine nennenswerte Lenkungswirkung hin zu verdichtetem Bauen und Wohnen. Die Grundsteuer ist wegen der sehr niedrigen Steuersätze seit jeher weitgehend bedeutungslos und auch die Wohnbauförderung verlor in den letzten Jahren im Neubau – u.a. aufgrund des tiefen Zinsniveaus – stark an Bedeutung, insbesondere hinsichtlich flächenintensiver Wohnformen. So wurde bspw. im Jahr 2020 in Österreich nur noch für rund 20 % aller neu errichteten Einfamilienhäuser, aber immerhin noch für etwa 50 % aller neu fertiggestellten Wohnungen Wohnbauförderung in Anspruch genommen (Putschögl 2021).

Mit den drei weiteren aufgeführten staatlichen Eingriffsmöglichkeiten lässt sich die bauliche Verdichtung mehr oder weniger direkt steuern. Zwei der drei Instrumente und Maßnahmen greifen aber ebenfalls zu kurz, um in Österreich in naher Zukunft eine deutlich wahrnehmbare bauliche Verdichtung zu erzielen: Der öffentliche Wohnbau kann zwar in städtischen und z.T. auch in vorstädtischen Gebieten einen erheblichen Beitrag zu einer Erhöhung der baulichen Dichte leisten, kaum jedoch in ländlichen Gebieten. Einerseits besteht dort nämlich eine wesentlich geringere Nachfrage nach Wohnungen als nach Häusern und andererseits ziehen die Menschen in diesen Gebieten – sofern es ihre finanzielle Lage erlaubt – in der Regel Eigentum der Miete vor. Die Vertragsraumordnung ermöglicht es, für jedes Grundstück eine maßgeschneiderte Mindestdichte der Bebauung festzusetzen, die Anwendbarkeit dieses Instruments beschränkt sich allerdings auf jene (wenigen) Grundstücke, die neu von Grünland in Bauland umgewidmet werden (siehe Abschnitt 3.2.2). Diese befinden sich oft an den Siedlungsrändern, wo die geringste Notwendigkeit zu einer Erhöhung der baulichen Dichte besteht. Da für jedes Grundstück eine separate privatrechtliche Vereinbarung geschlossen werden muss, ist die Vertragsraumordnung außerdem sehr aufwendig. Mit der Festlegung von Mindestbebauungsdichten im Bebauungsplan oder im Flächenwidmungsplan kann für jedes Grundstück im Bauland – egal ob unbebaut oder bebaut – eine Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte verbindlich vorgegeben werden. Diese hoheitliche Maßnahme zwingt die Grundstückseigentümer:innen nicht zu einer sofortigen baulichen Verdichtung, sobald jedoch

ein neues Gebäude errichtet oder ein bestehendes Gebäude baulich verändert wird, muss grundsätzlich die vorgeschriebene Mindestdichte der Bebauung erreicht werden. Die festgesetzten Mindestbebauungsdichten sind somit für alle Grundstückseigentümer:innen – unabhängig von deren individuellen Interessen und deren finanziellen Situation – gleichermaßen bindend. Wie bereits in Unterkapitel 4.5 aufgezeigt wurde, hätten die Gemeinden in den meisten Bundesländern gemäß den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen schon jetzt die Möglichkeit, in ihren Bebauungsplänen Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte festzulegen. In der Praxis wird davon – insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – allerdings eher selten Gebrauch gemacht. Damit diese Maßnahme flächendeckend Anwendung findet, sollten alle Gemeinden in Österreich durch entsprechende Vorgaben in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer zur Festsetzung von Mindestdichten der Bebauung verpflichtet werden (siehe Abschnitt 6.4.3). Diese Verpflichtung würde auch für jene Gemeinden gelten, in denen sich die Bevölkerung mehrheitlich keine bauliche Verdichtung wünscht. Um eine hohe Wirksamkeit der Maßnahme sicherzustellen, sollte darüber hinaus u.a. gesetzlich verankert werden, welche Parameter die Gemeinden zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten verwenden müssen und welche unteren Grenzen für die Mindestwerte dieser Parameter sie dabei einhalten müssen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle sieben vorstehend aufgeführten staatlichen Eingriffsmöglichkeiten zu einer Erhöhung der baulichen Dichte beitragen können. Verpflichtende Mindestbebauungsdichten der Bebauung – in der in der vorliegenden Arbeit empfohlenen Form (siehe Abschnitte 6.6.1 bis 6.6.5) – sind aber die mit Abstand zielführendste Maßnahme und unbedingt notwendig, um in Österreich in absehbarer Zeit eine bauliche Verdichtung in einem Ausmaß zu erzielen, das zu einer deutlichen Verringerung des Flächenverbrauchs führt. Dabei handelt es sich nämlich um die einzige staatliche Eingriffsmöglichkeit, die gewährleistet, dass auch in vorstädtischen und ländlichen Gegenden, in denen bauliche Verdichtung oft nicht gewollt ist, auf allen Baulandflächen, für die entsprechende Festlegungen getroffen werden, ein vorgeschriebenes Mindestmaß an baulicher Dichte eingehalten wird, und das unabhängig von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer:innen. Letztere sollten lediglich den Zeitpunkt einer allenfalls erforderlichen baulichen Verdichtung weiterhin selbst bestimmen können. Auch im ÖREK 2030 wird „*die überörtliche Festlegung von Mindestdichten und Mindestanteilen an flächensparenden Bauformen*“ (ÖROK 2021: 67) als eine zentrale Maßnahme zur Reduktion des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung vorgeschlagen. In Unterkapitel 6.6 wird ein mögliches Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich vorgestellt. Auf die anderen sechs vorstehend dargestellten staatlichen Eingriffsmöglichkeiten wird im Folgenden dagegen nicht näher eingegangen. Diese sollten jedoch – als flankierende Instrumente und Maßnahmen zu den verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung – ebenso zielstrebig umgesetzt werden.

### 6.4.2 *Minstdichten vs. Maximaldichten der Bebauung*

Bei Bauvorhaben für Wohnzwecke lassen sich – grob gesprochen – zwei Gruppen von Bauherr:innen unterscheiden, die in Bezug auf die angestrebten Bebauungsdichten stark divergierende Interessen verfolgen: Zum einen Häuslbauer:innen, d.h. private Bauherr:innen, die Einfamilienhäuser für den Eigenbedarf bauen bzw. bauen lassen, und zum anderen Immobilieninvestor:innen, d.h. gewerbliche Bauherr:innen, die Ein- und Mehrfamilienhäuser errichten bzw. errichten lassen und die neu geschaffenen Wohneinheiten an Dritte verkaufen oder vermieten. Bei Häuslbauer:innen steht für gewöhnlich die Verwirklichung der eigenen Wohnräume im Vordergrund. Gemeinhin bevorzugen sie freistehende Einfamilienhäuser, d.h. Bebauungsformen mit (sehr) geringer baulicher Dichte, die in Summe erheblich zum Flächenverbrauch beitragen (siehe Abb. 38). Eine Nachverdichtung kommt für sie meist erst infrage, wenn eine persönliche Notwendigkeit dazu besteht, etwa aufgrund einer familiären Änderung. Immobilieninvestor:innen hingegen sind vornehmlich daran interessiert, mit dem Verkauf bzw. der Vermietung der neu geschaffenen Wohneinheiten eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Da diese in der Regel mit zunehmender Bebauungsdichte ansteigt, bevorzugen sie üblicherweise – sofern eine entsprechende Nachfrage am Immobilienmarkt gegeben ist – (verdichtete) Geschößwohnbauten, d.h. Bebauungsformen mit hoher baulicher Dichte, die insgesamt nur in geringem Maße zum Flächenverbrauch beitragen.<sup>57</sup> Sowohl Häuslbauer:innen als auch Immobilieninvestor:innen verhalten sich primär eigennutzorientiert. Gemeinwohlinteressen – darunter das Flächensparen – spielen daher bei der Entscheidung, wie dicht gebaut werden soll, bei beiden Gruppen von Bauherr:innen kaum eine Rolle.



**Abb. 38: Bevorzugte Bebauungsformen der Immobilieninvestor:innen (Geschößwohnbauten) und der Häuslbauer:innen (freistehende Einfamilienhäuser)**  
(Eigene Aufnahme)

<sup>57</sup> Gewerbliche und gemeinnützige Bauträger:innen streben in der Regel ebenfalls (eher) hohe Bebauungsdichten an und werden hier deshalb zur Gruppe der Immobilieninvestor:innen gezählt.

Wie in Unterkapitel 4.5 ausgeführt, wird die zulässige Dichte der Bebauung in der Praxis bislang meist nur nach oben hin beschränkt, und zwar entweder direkt durch die Festlegung von Maximaldichten der Bebauung im Bebauungsplan oder indirekt durch baurechtliche Bestimmungen, etwa betreffend (Mindest-)Abstände zu den Grundstücksgrenzen oder den Schutz des Orts- und Landschaftsbilds. Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte sind in erster Linie für Immobilieninvestor:innen von Bedeutung, da diese bei der Bebauung oder Nachverdichtung ihrer Grundstücke das vorgeschriebene Höchstmaß an baulicher Dichte einhalten müssen und aufgrund dessen u.U. eine geringere Rendite erzielen (können). Das maßgebliche öffentliche Interesse an der Verhinderung unangemessen hoher Bebauungsdichten bzw. an der Vorgabe von Maximalbebauungsdichten lässt sich wie folgt begründen: In städtischen Gebieten wurden Obergrenzen der zulässigen baulichen Ausnutzung der Grundstücke insbesondere ab Mitte des 19. Jh. als Reaktion auf die oft schlechten Lebensbedingungen in den z.T. äußerst dicht bebauten Städten der Gründerzeit festgesetzt (siehe Abschnitt 5.1.3). Sie sollten eine ausreichende Belichtung und Belüftung der Wohnungen sicherstellen, was nach wie vor von Belang ist. In vorstädtischen und ländlichen Gebieten dienen Maximaldichten der Bebauung hingegen hauptsächlich dem Erhalt der zumeist kleinteiligen Bebauungsstruktur. Dadurch soll der dörfliche Charakter bewahrt werden.

Nach unten hin wird die zulässige Dichte der Bebauung – durch die Festlegung von Mindestdichten der Bebauung im Bebauungsplan – in der Praxis bisher nur selten beschränkt. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte sind vor allen Dingen für Häuslbauer:innen relevant, weil diese bei der Bebauung oder Nachverdichtung ihrer Grundstücke das vorgeschriebene Mindestmaß an baulicher Dichte nicht unterschreiten dürfen und folglich freistehende Einfamilienhäuser in der herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form nicht mehr bauen (lassen) können. Rein rechtlich wäre es in den meisten Bundesländern zwar möglich, Mindestbebauungsdichten im Bebauungsplan festzusetzen, in weiten – v.a. vorstädtisch oder ländlich geprägten – Teilen Österreichs werden die vorherrschenden geringen Bebauungsdichten und der damit verbundene hohe Flächenverbrauch von der Mehrheit der Bevölkerung aber weiterhin nicht als Problem wahrgenommen und Vorgaben zur mindestzulässigen baulichen Dichte dementsprechend als unnötig erachtet. In jüngerer Vergangenheit scheint diesbezüglich in Teilen der Bevölkerung – insbesondere in Ballungsräumen – jedoch allmählich ein Gesinnungswandel stattzufinden. Immer mehr Menschen erkennen die Notwendigkeit eines haushälterischen Umgangs mit Grund und Boden, der ein Mindestmaß an baulicher Dichte erfordert.<sup>58</sup> Demnach entwickelt sich in Österreich – allerdings vielmehr aus ökonomischen Gründen (Stichwort leistbares Wohnen) als aus ökologischen – zunehmend auch ein öffentliches Interesse an der Verhinderung

---

<sup>58</sup> Das bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass diese Menschen auch ihr Verhalten entsprechend ändern.

unangemessen niedriger Bauungsdichten bzw. an der Vorgabe von Mindestbebauungsdichten. Dies spiegelt sich u.a. im ÖREK 2030 wider, das als erstes ÖREK die Forderung nach einer „*überörtlichen Festlegung von Mindestdichten und Mindestanteilen an flächensparenden Bauformen*“ (ÖROK 2021: 67) enthält. Sollte dieses öffentliche Interesse dereinst so groß sein, dass zusätzlich zu den Maximaldichten der Bebauung – so wie in der gegenständlichen Arbeit bereits jetzt gefordert – verpflichtend überall auch Mindestdichten der Bebauung festzusetzen sind, wäre dies durchaus als wesentlicher Paradigmenwechsel in der kommunalen Planung anzusehen. Alle Bauherr:innen müssten dann nämlich nicht mehr nur das vorgegebene Höchstmaß an baulicher Dichte einhalten, sondern darüber hinaus auch das vorgegebene Mindestmaß an baulicher Dichte erreichen. Dies würde v.a. Häuslbauer:innen treffen, die vielfach dazu gezwungen wären, mehr zu bauen, als sie eigentlich möchten.

Das Eigentum an einem (Bau-)Grundstück kann jederzeit zwischen Häuslbauer:innen und Immobilieninvestor:innen – mit ihren jeweiligen, oben beschriebenen Interessen in Bezug auf die Bauungsdichte – wechseln. Wenn in einem Gebiet sowohl unangemessen hohe als auch unangemessen niedrige bauliche Dichten unterbunden werden sollen, ist es daher unerlässlich, für jedes als Bauland gewidmete und für Wohnzwecke nutzbare Grundstück nicht nur eine Maximalbauungsdichte, sondern auch eine Mindestbauungsdichte festzulegen. Je nachdem, ob schlussendlich Häuslbauer:innen oder Immobilieninvestor:innen ein Bauvorhaben umsetzen, ist entweder die vorgeschriebene Maximaldichte der Bebauung oder die vorgeschriebene Mindestdichte faktisch obsolet. In städtischen Gebieten, wo die Bauherr:innen meist verdichtet bauen wollen, sind in der Regel Maximalbauungsdichten – d.h. Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – deutlich relevanter, in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, wo die Bauherr:innen meist nicht verdichtet bauen wollen, dagegen Mindestbauungsdichten – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte. Nachfolgend liegt der Fokus auf Mindestdichten der Bebauung, während auf Maximaldichten, die bereits in der bestehenden Literatur intensiv behandelt werden, nicht näher eingegangen wird.

#### 6.4.3 Verpflichtende vs. freiwillige Festlegung der Mindestbauungsdichten

Wie schon mehrfach erwähnt, ermächtigen die Raumordnungsgesetze in den meisten Bundesländern die Gemeinden bereits jetzt dazu, Mindestdichten der Bebauung vorzugeben. Die Gemeinden machen von dieser Möglichkeit bislang aber nur vereinzelt Gebrauch. Wenn eine Gemeinde Mindestbauungsdichten festlegt, tut sie dies meist lediglich für kleine Teile des Siedlungsgebiets, etwa für Stadt- bzw. Ortskerne. Aus raumplanerischer Sicht liegt hier – wie es des Öfteren vorkommt – ein Vollzugsdefizit vor. Die Gründe für die zögerliche Anwendung dieser Maßnahme sind mannigfaltig. Beispielsweise erachten viele Gemeinden Mindestdichten der Bebauung als einen zu starken staatlichen Eingriff in die Baufreiheit,

andere sehen keine Notwendigkeit für eine bauliche Verdichtung und wieder andere wollen Mindestbebauungsdichten – selbst wenn sie diese grundsätzlich für sinnvoll halten – nicht festsetzen, weil sie davon ausgehen, dass diese von der lokalen Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt werden. Da die Grundstückseigentümer:innen über den Zeitpunkt der Realisierung des vorgegebenen Mindestmaßes an baulicher Dichte weiterhin selbst entscheiden können, bieten Mindestdichten der Bebauung keine Garantie dafür, dass es in einem Gebiet in absehbarer Zeit tatsächlich zu einer (maßvollen) baulichen Verdichtung kommt. Nichtsdestotrotz ist diese Maßnahme – wie in Abschnitt 6.4.1 aufgezeigt wurde – mit Abstand am besten geeignet, um auch in vorstädtischen und ländlichen Gegenden eine spürbare Erhöhung der baulichen Dichte zu erzielen, da Mindestbebauungsdichten für alle Grundstückseigentümer:innen – unabhängig von deren individuellen Interessen und deren finanziellen Situation – gleichermaßen bindend sind. Damit Mindestdichten der Bebauung die raumplanerisch gebotene Wirkung entfalten können, müssen sie flächendeckend angewendet werden. Mit den bestehenden (freiwilligen) Regelungen lässt sich dies – wie die Erfahrungen in der Praxis zeigen – anscheinend nicht erreichen. Daher ist es unbedingt notwendig, das geltende Planungsinstrumentarium zu verschärfen und die Gemeinden durch entsprechende Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer dazu zu verpflichten, standortangemessene Mindestbebauungsdichten rechtsverbindlich festzulegen. Mit „verpflichtend“ ist in der vorliegenden Arbeit also die – vom Verfasser geforderte – gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Festsetzung von Mindestdichten der Bebauung gemeint.

Diese Verpflichtung sollte für alle Gemeinden in Österreich gelten, unabhängig von ihrer Größe und der Einstellung der politisch Verantwortlichen bzw. der ansässigen Bevölkerung zu baulicher Verdichtung. Wie bereits in Abschnitt 6.4.2 erläutert wurde, sind Mindestdichten der Bebauung insbesondere für Gemeinden in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, in denen für gewöhnlich das freistehende Einfamilienhaus die vorherrschende Bebauungsform ist und die folglich einen überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Flächenverbrauch aufweisen, notwendig. Würden diese Gemeinden von der Verpflichtung ausgenommen, bestünde die Gefahr, dass viele Häuslbauer:innen in diese Gemeinden ausweichen, um dort ihren Traum vom herkömmlichen freistehenden Einfamilienhaus zu verwirklichen. Womöglich würden diese Gemeinden sogar aktiv um Häuslbauer:innen werben, da neue Einwohner:innen zusätzliche Steuereinnahmen bedeuten. Dadurch würde sich der Beitrag, den Mindestbebauungsdichten – österreichweit gesehen – zur Reduktion des Bodenverbrauchs leisten können, erheblich verringern oder gar auf null sinken. Gerade in kleinen Gemeinden, in denen sich Bürger:innen und Politiker:innen oft persönlich kennen und bauliche Verdichtung häufig unerwünscht ist, können die politisch Verantwortlichen von der Verpflichtung auch profitieren, da die grundsätzliche Entscheidung, Mindestdichten der Bebauung festzulegen, nicht mehr in ihrem Ermessen liegt und sie deshalb diesbezüglich keinem politischen Druck mehr ausgesetzt sind.

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Festlegung von Mindestbebauungsdichten allein reicht allerdings noch nicht aus, um die Wirksamkeit dieser Maßnahme sicherzustellen. Vielmehr sollte in den Raumordnungsgesetzen insbesondere auch geregelt werden, für welche Flächen Mindestdichten der Bebauung festzusetzen sind, welche Parameter zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten heranzuziehen sind, welche unteren Grenzen für die Mindestwerte dieser Parameter dabei einzuhalten sind und welche Konsequenzen es hat, wenn eine Gemeinde – trotz der gesetzlichen Verpflichtung – keine Mindestdichten der Bebauung festlegt (siehe Unterkapitel 6.6). Ohne diese präzisierenden Vorgaben könnten jene Gemeinden, die eigentlich keine Mindestbebauungsdichten vorschreiben wollen, diese nämlich so festsetzen, dass sie faktisch unwirksam sind, etwa indem eine Gemeinde nur für einen Bruchteil des Siedlungsgebiets Mindestdichten der Bebauung bestimmt, indem sie irrelevante Parameter verwendet, indem sie derart niedrige Mindestdichtewerte festlegt, dass im Endeffekt auch Bauungsformen mit (sehr) geringer baulicher Dichte weiterhin zulässig sind, oder indem sie Mindestdichten der Bebauung erst in ferner Zukunft oder u.U. gar nicht festsetzt.

### **6.5 Bestehende Regelungen zu verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung**

In Österreich sehen das Vorarlberger Raumplanungsgesetz seit dem Jahr 2019 und das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz seit dem Jahr 2021 eine Verpflichtung der Gemeinden zur Festlegung von Mindestbebauungsdichten vor, allerdings nur für jene Flächen, die als „Besondere Fläche für Einkaufszentren“ oder als „Besondere Fläche für sonstige Handelsbetriebe“ bzw. als „Gebiet für Geschäftsbauten“ gewidmet sind: In Vorarlberg hat gemäß §§ 15 Abs 7 und 15a Abs 1 VlbG RPG die Gemeinde für eine besondere Fläche für ein Einkaufszentrum oder einen sonstigen Handelsbetrieb ein Mindestmaß der baulichen Nutzung festzulegen. Für den Fall einer Verkaufsfläche von mehr als 900 m<sup>2</sup> hat die Gemeinde als Mindestmaß der baulichen Nutzung jedenfalls die Zahl der oberirdischen Geschosse festzulegen, welche mindestens zwei zu betragen hat, wobei ein Geschoss mindestens 80 % der Geschossfläche des Erdgeschosses aufweisen muss, um als ganzes Geschoss gezählt zu werden. In Oberösterreich sind nach § 23 Abs 3a OÖ ROG in einem Gebiet für Geschäftsbauten mit einer im Flächenwidmungsteil festgelegten Gesamtverkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup> nur Gebäude mit mindestens drei oberirdischen Geschossen zulässig, wobei das zweite und dritte oberirdische Geschoss jeweils mindestens 75 % der Bruttogrundfläche des Erdgeschosses aufzuweisen hat, um als Geschoss im Sinn dieser Bestimmung zu gelten. Im Flächenwidmungsteil kann jedoch eine geringere Geschossanzahl allenfalls in Verbindung mit einer Bauungsdichte festgelegt werden, wenn sonst siedlungsstrukturelle Nachteile bzw. Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbildes zu erwarten sind. Die angeführten – noch recht jungen – gesetzlichen Bestimmungen, die eine Mindestanzahl an oberirdischen

Geschoßen verbindlich vorgeben, wurden eingeführt, um dem sehr hohen Flächenverbrauch entgegenzuwirken, den Einkaufszentren und sonstige Handelsbetriebe bzw. Geschäftsbauten mit ihrer – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – meist eingeschößigen, flächenintensiven Bauweise in Summe verursachen.<sup>59</sup>

Wie die Ausführungen zeigen, zwingen also bereits jetzt einzelne Bundesländer die Gemeinden per Gesetz dazu, für Flächen mit einer bestimmten Baulandwidmung Mindestdichten der Bebauung festzusetzen (siehe auch unten). Demnach stellen verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich kein absolutes Novum dar. Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen schreiben den Gemeinden, die vorher – im Rahmen der örtlichen Raumplanung – die Bebauungsdichten nach freiem Ermessen festlegen konnten, z.T. auch untere Grenzen für die Mindestwerte einzelner Parameter vor, die von den Gemeinden bei der Festsetzung der Mindestdichten der Bebauung einzuhalten sind.

Die zentrale Empfehlung der gegenständlichen Arbeit lautet – wie in Unterkapitel 6.6 näher erläutert wird –, in den Raumordnungsgesetzen aller Bundesländer verpflichtende Mindestbebauungsdichten analog auch für Flächen vorzusehen, die ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke genutzt werden dürfen. Insbesondere die in weiten Teilen Österreichs dominierenden freistehenden Einfamilienhäuser bewirken nämlich insgesamt ebenso einen enormen Flächenverbrauch. Mit Ausnahme der „Verdichtungszone“ in Vorarlberg (siehe Abschnitt 6.5.1), den zwingend im Bebauungsplan festzulegenden Mindestbaudichten in Tirol (§ 56 Abs 1 iVm § 61 TROG) sowie den mindest- (und höchst-) zulässigen Bebauungsdichten in der Steiermark (§§ 30 Abs 4 und 41 Abs 1 Z 2 lit i Stmk ROG), die für alle Baugebiete verpflichtend zu bestimmen sind, gibt es in Österreich bislang keine derartigen Regelungen. In der Steiermark legt überdies die Bebauungsdichteverordnung für jede Baugebietskategorie u.a. einen Mindestwert für die zulässige Bebauungsdichte fest, den die Gemeinden bei der Festsetzung der mindestzulässigen Bebauungsdichten grundsätzlich nicht unterschreiten dürfen (siehe Abschnitt 4.3.2). Die meisten vorgegebenen Mindestwerte sind aber so niedrig, dass sie de facto bedeutungslos sind. Zudem sind diese Werte lediglich in einer Verordnung festgeschrieben und nicht im (Raumordnungs-)Gesetz.

<sup>59</sup> Die ebenerdigen, nicht überbauten Pkw-Stellplätze, die zu den Handelsbetrieben gehören, nehmen häufig (noch) mehr Fläche in Anspruch als die Gebäude selbst. Um den diesbezüglichen Flächenverbrauch einzudämmen, wurden in jüngerer Vergangenheit in einigen Bundesländern neue Bestimmungen in die Raumordnungsgesetze aufgenommen, welche die zulässige Anzahl an Pkw-Stellplätzen auf ebenerdigen Freiflächen beschränken. In Vorarlberg bspw. ist gemäß §§ 15 Abs 8 lit d und 15a Abs 4 VlbG RPG die Errichtung eines Einkaufszentrums oder eines sonstigen Handelsbetriebs nur zulässig, wenn die Stellplätze, abgesehen von höchstens einem Drittel der verpflichtend zu errichtenden Stellplätze, in Garagen oder auf Gebäuden errichtet werden, sofern die Verkaufsfläche 900 m<sup>2</sup> übersteigt. In Oberösterreich und in Niederösterreich enthalten die Raumordnungsgesetze ähnliche Regelungen.

Im Folgenden werden exemplarisch drei bestehende rechtliche Regelungen aus drei verschiedenen Staaten – aus Österreich (Land Vorarlberg), aus Italien (Autonome Provinz Bozen – Südtirol) und aus der Schweiz (Kanton Bern) – vorgestellt, welche die Gemeinden zur Festsetzung von Mindestdichten der Bebauung zwingen, und zwar (auch) für Flächen, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen. Sie sollen zum einen aufzeigen, dass verpflichtende Mindestbebauungsdichten für Flächen, die ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke genutzt werden dürfen, keine Utopie sind, sondern vereinzelt bereits existieren, und zum anderen veranschaulichen, wie unterschiedlich solche Vorschriften ausgestaltet sein können.

### 6.5.1 Verdichtungszonen (Land Vorarlberg)

Mit der Novelle des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes im Jahr 2019 (LGBl. Nr. 4/2019) wurden sogenannte „Verdichtungszonen“ eingeführt: Gemäß § 14 Abs 9 VlbG RPG sind in Bauflächen jene Flächen als Verdichtungszonen auszuweisen, die sich aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit und der sonstigen für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse unter Berücksichtigung der Raumplanungsziele nach § 2, insbesondere der bodensparenden Nutzung von Bauflächen und der Siedlungsentwicklung nach innen, besonders für eine verdichtete Bebauung eignen. Für diese Verdichtungszonen ist ein ihrem Zweck entsprechendes Mindestmaß der baulichen Nutzung festzulegen. Verdichtungszonen sollen insbesondere zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden beitragen und ein Mindestmaß an baulicher Dichte sicherstellen, das für eine wirtschaftlich tragfähige Nahversorgung und ein attraktives, effizientes ÖV-Angebot erforderlich ist (Schmidt 2021).

Verdichtungszonen werden ebenso wie das Mindestmaß der baulichen Nutzung durch die Gemeinde – genauer gesagt durch die Gemeindevertretung – festgelegt. Während Verdichtungszonen im Flächenwidmungsplan ausgewiesen werden, wird das Mindestmaß der baulichen Nutzung in einem Bebauungsplan oder in einer Verordnung über das Mindestmaß der baulichen Nutzung (§ 31 Abs 1 VlbG RPG) festgesetzt. Bei Verdichtungszonen handelt es sich nicht um eine eigene Widmung, d.h., die jeweilige Baulandwidmung bleibt aufrecht. Das Mindestmaß der baulichen Nutzung ist spätestens gleichzeitig mit der Ausweisung der Verdichtungszone zu bestimmen (ErläutRV 77/2018 BldgLT XXX. GP). Sämtliche Festlegungen erfolgen nach den im Gesetz vorgesehenen Verfahren. Sowohl die Änderung eines Flächenwidmungsplans – zur Ausweisung von Verdichtungszonen – als auch die Erlassung oder Änderung eines Bebauungsplans bzw. einer Verordnung nach § 31 – zur Festsetzung des Mindestmaßes der baulichen Nutzung – bedarf laut §§ 21 Abs 6 und 29 Abs 3 VlbG RPG zu ihrer Wirksamkeit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung.

Als Verdichtungszonen sind gemäß § 14 Abs 9 VlbG RPG all jene Flächen auszuweisen, die als Bauland („Bauflächen“) gewidmet sind und sich aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit

und der sonstigen für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse besonders für eine verdichtete Bebauung eignen. Die Anzahl, Lage und Größe der Verdichtungszone, die eine Gemeinde festzulegen hat, bestimmen sich allein nach den in dieser gesetzlichen Bestimmung genannten Voraussetzungen. Umgekehrt bedeutet dies, dass eine Gemeinde dann keine Verdichtungszone ausweisen muss, wenn kein Grundstück im Bauland diese Voraussetzungen erfüllt. Jede Gemeinde muss sich allerdings im Zuge der Erstellung des Räumlichen Entwicklungsplans nach § 11, der bis spätestens Ende des Jahres 2022 zu erlassen war, mit der angestrebten Siedlungsentwicklung – und damit auch mit baulicher Verdichtung bzw. mit Verdichtungszone – befassen (Land Vorarlberg 2019: 10). Für eine Ausweisung als Verdichtungszone kommen v.a. Kerngebiete sowie sonstige Gebiete mit sehr guter ÖV-Erschließung – etwa das Umfeld von Bahnhöfen – infrage. Detaillierte Kriterien zur räumlichen Abgrenzung von Verdichtungszone werden vom Land Vorarlberg bislang nicht definiert, sollen aber gemeinsam mit den Gemeinden noch erarbeitet werden (Schmidt 2021).

Im Gesetz wird nicht vorgegeben, welche Parameter zur Festsetzung des Mindestmaßes der baulichen Nutzung heranzuziehen sind. Gemäß § 31 Abs 2 VlbG RPG kann das Maß der baulichen Nutzung insbesondere durch die Bauflächenzahl (BFZ), die Baunutzungszahl (BNZ), die Baumassenzahl (BMZ) oder die Geschosszahl (GZ) festgelegt werden (siehe Abschnitt 4.2.1). Es liegt daher nahe, einen oder mehrere dieser Parameter zu benutzen. Das Gesetz schreibt auch keine unteren Grenzen für die Mindestwerte möglicher Parameter vor. In § 14 Abs 9 VlbG RPG heißt es diesbezüglich lediglich, dass für Verdichtungszone „*ein ihrem Zweck entsprechendes*“ Mindestmaß der baulichen Nutzung festzulegen ist, d.h., die Gemeinde kann nach eigenem Ermessen geeignete Werte für die verwendeten Parameter bestimmen. Für verschiedene Flächen innerhalb einer Verdichtungszone können unterschiedliche Mindestmaße der baulichen Nutzung festgesetzt werden.

Die Ausweisung einer Verdichtungszone hat zur Folge, dass für die betreffenden Grundstücke Baubewilligungen grundsätzlich nur noch dann erteilt werden, wenn ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben das im Bebauungsplan bzw. in der Verordnung nach § 31 festgelegte Mindestmaß der baulichen Nutzung einhält. Davon ausgenommen sind lediglich Änderungen an rechtmäßig bestehenden Gebäuden, die sich nicht auf das bestehende Maß der baulichen Nutzung auswirken – also z.B. Verwendungsänderungen oder das Versetzen bzw. Entfernen von tragenden Innenwänden –, auch wenn ein Änderungsvorhaben das vorgeschriebene Mindestmaß der baulichen Nutzung nicht erfüllt. Überdies sind nach § 35 Abs 2 VlbG RPG in begrenztem Umfang Ausnahmegewilligungen möglich (Land Vorarlberg 2019: 11). Die Ausweisung einer Verdichtungszone bewirkt außerdem, dass die Gemeinde gemäß § 23 Abs 2 lit a iVm § 27 Abs 2 lit d VlbG RPG nach einer Frist von zehn Jahren die Möglichkeit hat, jene in der Verdichtungszone gelegenen Grundstücke, auf denen bis dahin keine der

Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung erfolgt ist und eine solche Bebauung auch nicht begonnen wurde, entschädigungslos von „Bauflächen“ in „Bauerwartungsflächen“ oder „Freiflächen“ umzuwidmen. Die betroffenen Grundstückseigentümer:innen können laut § 23 Abs 3 VlbG RPG jedoch bei der Gemeinde beantragen, dass diese ihre Grundstücke einlöst, und dadurch die beabsichtigte Umwidmung abwenden. Nimmt die Gemeinde den Einlösungsantrag an, erhalten die Grundstückseigentümer:innen als Gegenleistung einen angemessenen Preis oder andere Grundstücke als Naturalersatz. Nimmt die Gemeinde den Einlösungsantrag dagegen nicht an, so hat sie für einen Zeitraum von weiteren zehn Jahren von der geplanten Umwidmung abzusehen (ErläutRV 77/2018 BgLT XXX. GP). Folglich können Verdichtungszone auch eine baulandmobilisierende Wirkung entfalten.

Für den Fall, dass eine Gemeinde keine Verdichtungszone ausweist, obwohl die in § 14 Abs 9 VlbG RPG genannten Voraussetzungen vorliegen, sind im Gesetz keine Sanktionen vorgesehen. Sofern ein überörtliches Interesse besteht, kann allerdings die Landesregierung einen Landesraumplan nach § 6 erlassen, mit dem sie bspw. die Gemeinde zur Ausweisung einer Verdichtungszone einschließlich eines entsprechenden Mindestmaßes der baulichen Nutzung verpflichten kann. Darüber hinaus hat die Landesregierung laut § 31 Abs 4 VlbG RPG die Möglichkeit, für Gebiete, in denen das Maß der baulichen Nutzung durch die Gemeinde nicht festgelegt ist oder das festgelegte Maß der baulichen Nutzung nicht den Raumplanungszielen des § 2 entspricht, das Maß der baulichen Nutzung durch Verordnung selber festzusetzen, wenn dies aus städtebaulichen, siedlungs- oder verkehrstechnischen Gründen erforderlich ist und zudem ein überörtliches Interesse besteht. Dabei ist es unerheblich, ob die betreffenden Gebiete bzw. Grundstücke innerhalb oder außerhalb einer Verdichtungszone gelegen sind (ebd.). Diese beiden gesetzlichen Regelungen sind als Notlösungen zu verstehen, die zur Anwendung kommen können, falls eine Gemeinde – trotz raumplanerischem Handlungsbedarf – über Jahre hinweg untätig bleiben sollte. Sie wurden bisher aber noch nie angewendet (Schmidt 2021).

Obwohl die gesetzlichen Bestimmungen zu den Verdichtungszone seit dem Jahr 2019 in Kraft sind, hat bislang nur die Marktgemeinde Wolfurt eine Verdichtungszone ausgewiesen.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass die gesetzliche Regelung für Verdichtungszone insbesondere durch das Verwenden von unbestimmten Gesetzesbegriffen, die der Auslegung durch die Gemeinden bedürfen, sowie durch das Fehlen von quantitativen Vorgaben gekennzeichnet ist. Dementsprechend groß ist der Spielraum der Gemeinden bei der Ausweisung der Verdichtungszone und bei der Festlegung des Mindestmaßes der baulichen Nutzung. Dies ist in erster Linie als eine Schwäche dieser Regelung anzusehen, da jene Gemeinden, die einer baulichen Verdichtung ablehnend gegenüberstehen, dadurch die

Möglichkeit haben, derart kleine Verdichtungszone auszuweisen bzw. derart niedrige Mindestmaße der baulichen Nutzung festzusetzen, dass die Maßnahme de facto wirkungslos bleibt. Diesfalls müsste allerdings die aufsichtsbehördliche Genehmigung versagt werden. Andererseits bietet diese Regelung aber den Vorteil, dass jene Gemeinden, die ernsthaft an einer baulichen Verdichtung interessiert sind, dadurch Festlegungen treffen können, die für die jeweilige örtliche Situation maßgeschneidert sind. Verdichtungszone sind hauptsächlich für größere Gemeinden – und dort v.a. für zentrale oder durch den ÖV sehr gut erschlossene Lagen, wo eine höhere Dichte der Bebauung raumplanerisch erwünscht ist – vorgesehen. Sie sind jedoch weder dazu gedacht noch dazu geeignet, in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eine Erhöhung der baulichen Dichte herbeizuführen, weshalb von dieser Maßnahme insgesamt kein signifikanter Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs zu erwarten ist. Die mögliche Umwidmung nach einer Frist von zehn Jahren hat wohl nur einen geringen baulandmobilisierenden Effekt, weil die betroffenen Grundstückseigentümer:innen damit rechnen können, dass ihre Grundstücke aufgrund der zentralen Lage bzw. der sehr guten ÖV-Erschließung früher oder später wieder in Bauland umgewidmet werden. Die Wirksamkeit von Verdichtungszone – und der damit verbundenen Mindestbebauungsdichten – kann noch nicht beurteilt werden, da vier Jahre nach Inkrafttreten der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen landesweit erst eine einzige Verdichtungszone ausgewiesen wurde.

### 6.5.2 Baudichte (Autonome Provinz Bozen – Südtirol)

Mit dem neuen Südtiroler Landesgesetz „Raum und Landschaft“ (LGRL), das am 1. Juli 2020 in Kraft trat, wurden die beiden bestehenden Widmungsarten für Wohnnutzungen – „Wohnbauauffüllzone“ und „Wohnbauerweiterungszone“ – abgeschafft und dafür die Widmungskategorie „Wohngebiet mit Mischnutzung (Mischgebiet)“ eingeführt. Gemäß Art 24 Abs 4 LGRL muss der Gemeindeplan für das Mischgebiet eine Baudichte von mindestens  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  vorsehen, es sei denn, die Erreichung dieser Dichte ist aus Gründen des Denkmal-, Landschafts- oder Ensembleschutzes nicht möglich. Bei der Baudichte handelt es sich um die Obergrenze der zulässigen baulichen Dichte.<sup>60</sup>

Die Gemeinden müssen laut Art 24 Abs 4 LGRL im Gemeindeplan<sup>61</sup> für jedes ausgewiesene Mischgebiet eine Baudichte bestimmen. Dabei dürfen sie die gesetzlich vorgegebene untere Grenze von  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  nicht unterschreiten, außer Gründe des Denkmal-, Landschafts- oder Ensembleschutzes erfordern dies. Vielfach setzen die Gemeinden Baudichten fest, die deutlich über diesem Wert liegen. Die untere Grenze von  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  wurde deshalb gewählt, weil bei dieser Baudichte einerseits der überwiegend ländliche Charakter der Gemeinden in

<sup>60</sup> Die Baudichte entspricht der höchstzulässigen Baumassenzahl (BMZ) (siehe Abschnitt 4.3.1).

<sup>61</sup> Der *Gemeindeplan* (Art 52 LGRL) ist mit dem Flächenwidmungsplan in Österreich vergleichbar.

Südtirol bewahrt werden kann, andererseits aber auch Geschosßwohnbau möglich ist (Ganthaler 2022). Eine obere Grenze für die Baudichte sieht das Gesetz nicht vor<sup>62</sup>, nach Art 22 Abs 2 LGRL sind die urbanistischen Parameter – d.h. auch die Baudichte – allerdings so festzulegen, dass die Einfügung in die umliegende Siedlungsstruktur und Landschaft sichergestellt ist. Gemäß Art 57 Abs 1 LGRL müssen die Gemeinden für neu auszuweisende Mischgebiete sowie für jene Flächen, für die das Gesetz oder der Gemeindeplan dies vorsieht, Durchführungspläne<sup>63</sup> erstellen. Wenn für ein Mischgebiet keine Durchführungsplanung vorgeschrieben ist, versteht sich nach Art 24 Abs 4 LGRL die im Gemeindeplan für das Gebiet festgesetzte Baudichte als Nettobaudichte des vom Eingriff betroffenen Bauloses<sup>64</sup> („höchstzulässiger Grundstücksbauindex“<sup>65</sup>). Wenn hingegen für ein Mischgebiet oder Teile davon eine Durchführungsplanung vorgeschrieben ist, versteht sich die im Gemeindeplan festgelegte Baudichte als Bruttobaudichte des gesamten von der Durchführungsplanung erfassten Gebiets („höchstzulässiger Gebietsbauindex“<sup>66</sup>). Im Durchführungsplan können die Gemeinden die Baumasse, die für das betreffende Gebiet insgesamt maximal zulässig ist<sup>67</sup>, nach eigenem Ermessen auf die einzelnen Baulose im Gebiet aufteilen. In Art 57 Abs 5 LGRL heißt es diesbezüglich lediglich, dass der Durchführungsplan die im Gemeindeplan festgeschriebene Baudichte (in Summe, Anm.) einhalten muss. Im Durchführungsplan treffen die Gemeinden für die einzelnen Baulose noch weitere Festlegungen, mit denen die zulässige Bebauungsdichte nach oben hin beschränkt wird, z.B. die maximal zulässige Geschossanzahl. Die Genehmigung der Gemeindepläne und Durchführungspläne erfolgt nach den im Gesetz vorgesehenen Verfahren. Die Erlassung eines Gemeindeplans bedarf laut Art 53 Abs 8 LGRL jedenfalls der Genehmigung durch die Landesregierung, die Änderung eines Gemeindeplans gemäß Art 54 Abs 2 LGRL dagegen grundsätzlich nur dann, wenn sie Flächen außerhalb des Siedlungsgebiets betrifft. Durchführungspläne müssen hingegen generell nicht von der

<sup>62</sup> Der derzeit noch gültige Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan Südtirol – Leitbild 2000 schreibt allerdings obere Grenzen für die Baudichte vor: „Die Nettosiedlungsdichte hat in neuen Wohnbauzonen der Städte 3,5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> nicht zu überschreiten; in den übrigen Gemeinden hat diese Dichte 2,5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> nicht zu überschreiten“ (Land Südtirol 2002: 161). Dieser Plan soll jedoch bald durch einen Landesstrategieplan (Art 43 LGRL) ersetzt werden, der gerade ausgearbeitet wird und keine oberen Grenzen für die Baudichte vorsieht (Ganthaler 2022).

<sup>63</sup> Der *Durchführungsplan* (Art 57 LGRL) ist mit dem Bebauungsplan in Österreich vergleichbar.

<sup>64</sup> Unter einem *Baulos* wird eine zusammenhängende Fläche verstanden, auf die sich die Eingriffsgenehmigung bezieht. Ein Baulos kann auch aus mehreren Katasterparzellen zusammengesetzt sein (Art 24 Abs 2 LGRL).

<sup>65</sup> Der *Grundstücksbauindex* gibt das Verhältnis [m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>] zwischen der oberirdischen Baumasse und der entsprechenden Grundstücksfläche an (Art 2 Abs 1 lit d D.LH. Nr. 24/2020).

<sup>66</sup> Der *Gebietsbauindex* gibt das Verhältnis [m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>] zwischen der oberirdischen Baumasse und der entsprechenden Gebietsfläche an (Art 2 Abs 1 lit b D.LH. Nr. 24/2020).

<sup>67</sup> Die für ein Gebiet maximal zulässige Baumasse (= *Baukapazität*) ergibt sich durch Multiplikation der Fläche des Gebiets mit der Baudichte, die der Gemeindeplan für das Gebiet vorsieht. Die in den Rechtsvorschriften und Planungsinstrumenten angeführte Baumasse ist grundsätzlich als oberirdische Baumasse anzusehen.

Landesregierung genehmigt werden. Bei Vorliegen einer Rechtswidrigkeit können nach Art 93 Abs 1 LGRL allerdings sowohl Gemeindepläne als auch Durchführungspläne nachträglich vom Land aufgehoben werden, sofern ein überörtliches Interesse an der Aufhebung besteht.

Eine Baudichte von mindestens  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  ist gemäß Art 24 Abs 4 LGRL für alle Flächen festzulegen, die im Gemeindeplan als Mischgebiet ausgewiesen sind. Nach Art 24 Abs 1 LGRL ist das Mischgebiet vorwiegend zum Wohnen und für andere mit dem Wohnen vereinbare Nutzungen bestimmt. Als Mischgebiet gelten sowohl jene Flächen, die seit dem Inkrafttreten des LGRL als solches neu ausgewiesen wurden, als auch jene Flächen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LGRL als Wohnbauauffüllzonen oder als Wohnbauerweiterungszonen gewidmet waren. Das Vorgängergesetz verpflichtete die Gemeinden dazu, für Wohnbauzonen eine Baudichte von mindestens  $1,30 \text{ m}^3/\text{m}^2$  festzusetzen. Laut Art 103 Abs 14 LGRL bleiben die vor dem Inkrafttreten des LGRL in den Planungsinstrumenten für die einzelnen Wohnbauzonen festgelegten Bauvorschriften aufrecht, d.h., für manche Mischgebiete kann – bis die Gemeinde eine entsprechende Änderung des Bauleitplans<sup>68</sup> bzw. Gemeindeplans vornimmt – weiterhin eine Baudichte von unter  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  gelten. Seit dem Inkrafttreten des LGRL sind die Gemeinden in erster Linie mit der Ausarbeitung des – mit dem LGRL neu eingeführten – Gemeindeentwicklungsprogramms<sup>69</sup> beschäftigt, weshalb in den meisten Gemeinden der Bauleitplan bzw. Gemeindeplan noch nicht überarbeitet wurde. Da zudem bisher nur wenige neue Mischgebiete ausgewiesen wurden, sind in den Bauleitplänen bzw. Gemeindeplänen fast keine Mischgebiete eingetragen (Ganthaler 2022).

Gemäß Art 24 Abs 2 LGRL muss im Mischgebiet bei jeder Neubaumaßnahme auf unverbauten Liegenschaften die auf dem Baulos vorhandene Baukapazität<sup>67</sup> zu mindestens 80 % ausgeschöpft werden. Dies bedeutet, dass das Gesetz für Mischgebiete nicht nur explizit eine untere Grenze für die Baudichte – d.h. für die maximal zulässige bauliche Dichte – vorgibt ( $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$ ), sondern implizit auch eine untere Grenze für die minimal zulässige bauliche Dichte ( $1,20 \text{ m}^3/\text{m}^2$ ). Nach Art 24 Abs 4 LGRL kann im Durchführungsplan festgelegt werden, dass die vorgeschriebene Baumasse zum Zwecke des Mehrgenerationenwohnens in mehreren Etappen realisiert werden kann. Bei einer Bebauungsdichte von  $1,20 \text{ m}^3/\text{m}^2$  ist es immer noch möglich, freistehende Einfamilienhäuser zu errichten. Nichtsdestotrotz sollen die Baudichten zu einem haushälterischen Umgang mit Grund und Boden beitragen (ebd.). Dem Ziel des Flächensparens kommt in Südtirol – v.a. aufgrund des stark begrenzten Dauersiedlungsraums – ein hoher Stellenwert zu. So heißt es in Art 1 Abs 1 LGRL: „Dieses Gesetz regelt [...] die Einschränkung des Bodenverbrauchs.“ Überdies ist die Einschränkung des Bodenverbrauchs in Art 17 LGRL als planerischer Grundsatz verankert.

<sup>68</sup> Bis zum Inkrafttreten des LGRL wurde der Gemeindeplan als *Bauleitplan* bezeichnet.

<sup>69</sup> Das *Gemeindeentwicklungsprogramm* (Art 51 LGRL) ist mit dem Örtlichen Entwicklungskonzept vergleichbar.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass es sich bei der explizit im Gesetz geregelten Baudichte zwar um die Obergrenze der zulässigen baulichen Dichte – d.h. um die zulässige Maximaldichte der Bebauung – handelt, dass diese jedoch mit einer Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte – d.h. mit einer Mindestdichte der Bebauung – im Ausmaß von 80 % der maximal zulässigen Baumasse gekoppelt ist. Während die Baudichte – d.h. die Obergrenze – bei allen Bauvorhaben im Mischgebiet einzuhalten ist, gilt die Untergrenze nur für Neubauten auf zuvor unbebauten Grundstücken. Für Neubauten auf vorher bereits bebauten Flächen sowie für Änderungen an bestehenden Gebäuden sieht das Gesetz hingegen keine Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte vor. Darin liegt eine Schwäche der Regelung für die Baudichte, weil somit insbesondere bei der Nachnutzung von Brachflächen im Mischgebiet auch Bebauungsformen mit (sehr) geringer baulicher Dichte realisiert werden können. Als eine weitere Schwäche dieser Regelung ist die für alle Gemeinden einheitliche untere Grenze für die Baudichte von  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  bzw. die damit gekoppelte untere Grenze für die minimal zulässige bauliche Dichte von lediglich  $1,20 \text{ m}^3/\text{m}^2$  anzusehen, die im Mischgebiet weiterhin auch die Errichtung von herkömmlichen freistehenden Einfamilienhäusern zulässt. Dieser niedrige Wert mag für periphere, verkehrlich schlecht erschlossene Lagen noch vertretbar sein, nicht jedoch für zentrale, verkehrlich gut erschlossene Lagen. Da das Gesetz auch keine qualitative Vorgabe für die Gemeinden enthält, für zentrale Standorte höhere Baudichten festzulegen, können jene Gemeinden, die einer baulichen Verdichtung ablehnend gegenüberstehen, für sämtliche Mischgebiete eine Baudichte von nur  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  festsetzen. Eine Stärke dieser Regelung ist hingegen, dass ausnahmslos für jedes Mischgebiet eine Baudichte zu bestimmen ist. In Verbindung mit der Verpflichtung, die maximal zulässige Baumasse zu mindestens 80 % auszuschöpfen, lässt sich damit sicherstellen, dass in allen Mischgebieten – zumindest bei Neubauten auf zuvor unbebauten Grundstücken – eine gewisse Mindestdichte der Bebauung nicht unterschritten wird. Als eine weitere Stärke dieser Regelung ist anzuführen, dass sowohl der Parameter, der zur Festlegung der zulässigen baulichen Dichte heranzuziehen ist – die Baudichte –, als auch die untere Grenze für diesen Parameter –  $1,50 \text{ m}^3/\text{m}^2$  – gesetzlich vorgegeben ist. Damit kann verhindert werden, dass jene Gemeinden, in denen keine bauliche Verdichtung erwünscht ist, Bebauungsdichten festsetzen, die faktisch unwirksam sind. Da das Gesetz keine obere Grenze für die Baudichte vorsieht und zusätzlich auch noch andere Parameter verwendet werden können, verfügen die Gemeinden bei der Festlegung der zulässigen baulichen Dichte dennoch über einen großen Spielraum. Die Wirksamkeit der Regelung für die Baudichte lässt sich noch nicht beurteilen, da die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen erst seit dem Jahr 2020 in Kraft sind und bisher nur wenige Mischgebiete neu ausgewiesen wurden. Das Ausmaß, in dem Baudichten zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs beitragen, hängt sicherlich maßgeblich davon ab, welche Werte die Gemeinden für sie festsetzen.

### 6.5.3 Minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (Kanton Bern)

Im Kanton Bern sind die Gemeinden seit einer Änderung des Kantonalen Richtplans im Jahr 2016 und einer Revision der Bauverordnung (BauV) im Jahr 2017 dazu verpflichtet, bei Ein- und Umzonungen Mindestdichten der Bebauung festzulegen. Gemäß Art 11c Abs 1 BauV ist bei der Einzonung von Kulturland für Wohn-, Misch- und Kernzonen je nach Raumtyp und Zentralitätsstruktur folgende minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (GFZo) einzuhalten:

Raumtyp	Zentralitätsstruktur	minimale GFZo
Urbane Kerngebiete der Agglomerationen	Zentren 1. und 2. Stufe (Bern, Biel, Thun)	mind. 1,20
Urbane Kerngebiete der Agglomerationen	Übrige Gemeinden der urbanen Kerngebiete	mind. 0,90
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen	Zentren 3. und 4. Stufe	mind. 0,70
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen	Übrige Gemeinden der Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen sowie touristische Zentren 4. Stufe	mind. 0,60
Zentrumsnahe ländliche Gebiete	Gemeinden der zentrumsnahen ländlichen Gebiete	mind. 0,50
Hügel- und Berggebiete	Gemeinden der Hügel- und Berggebiete	mind. 0,40

**Tab. 14: Untere Grenzen für die minimale GFZo nach Raumtyp und Zentralitätsstruktur**

(Eigene Darstellung nach Art 11c Abs 1 BauV)

In der Schweiz wurden mit der Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 die Anforderungen an einen haushälterischen Umgang mit Grund und Boden markant verschärft, um den Verlust an landwirtschaftlicher Nutzfläche einzudämmen und die Kosten für die Erschließung mit technischer Infrastruktur zu verringern. Vorrangiges Ziel der kommunalen Planung ist seither die Siedlungsentwicklung nach innen (siehe Abschnitt 6.2.2) und – als Teil davon – die bauliche Verdichtung. Die minimale GFZo soll in den neu ein- oder umgezonten Gebieten eine „*besonders hohe Nutzungsdichte*“ (Art 11c BauV) sicherstellen und damit einen Beitrag zur haushälterischen Bodennutzung leisten (Flückiger 2022).

Die Gemeinden müssen laut Art 11c Abs 1 BauV bei Einzonungen von Kulturland für Wohn-, Misch- und Kernzonen in der baurechtlichen Grundordnung<sup>70</sup> eine minimale GFZo<sup>71</sup> – d.h.

<sup>70</sup> Die *baurechtliche Grundordnung* besteht aus dem Baureglement und dem Zonenplan. Sie ist für das ganze Gemeindegebiet festzulegen (Art 64 Abs 1 lit b BauG). Das *Baureglement* (Art 69 BauG) ist mit einem generellen Bebauungsplan in Österreich vergleichbar. Neben allgemeinen Bauvorschriften enthält es aber auch Vorschriften zum Zonenplan. Der *Zonenplan* (Art 71 BauG) ist mit dem Flächenwidmungsplan in Österreich vergleichbar.

<sup>71</sup> Die minimale GFZo entspricht der mindestzulässigen Geschosßflächenzahl (GFZ) (siehe Abschnitt 4.3.1).

eine Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte – bestimmen. Dabei dürfen sie nach Art 11c Abs 2 BauV die für sie relevante<sup>72</sup> untere Grenze für die minimale GFZo (siehe Tab. 14) nicht unterschreiten, es sei denn, dies ist zur Wahrung der bestehenden Qualität von Baudenkmälern oder von Ortsbildschutzgebieten nötig. Die in Art 11c Abs 1 BauV verankerten unteren Grenzen wurden basierend auf Erfahrungswerten aus der kommunalen Planungspraxis gewählt. Sie sind etwas höher angesetzt als die in den jeweiligen Gemeinden durchschnittlich vorhandene bauliche Dichte und gewährleisten damit eine effizient(er)e Flächennutzung. Gleichwohl ermöglichen sie eine ortsbildverträgliche Bebauung und stoßen bei der lokalen Bevölkerung mehrheitlich auf Akzeptanz (ebd.). Obere Grenzen für die minimale GFZo sieht die BauV nicht vor. Die Festlegung der minimalen GFZo hat gleichzeitig mit der Einzonung zu erfolgen. Die Gemeinden können entweder für das gesamte neu eingezonte Gebiet eine einheitliche minimale GFZo festsetzen – diese gilt dann für jedes einzelne Grundstück im betreffenden Gebiet – oder für verschiedene neu eingezonte Grundstücke unterschiedliche minimale GFZo vorschreiben. Die Form der Festlegung der minimalen GFZo in der baurechtlichen Grundordnung – d.h. im Baureglement und im Zonenplan – bleibt den Gemeinden überlassen, sofern die für die einzelnen Grundstücke geltende minimale GFZo eindeutig bestimmbar ist (ebd.). In Anhang B werden am Beispiel der Gemeinden Aefligen, Lauterbrunnen und Utzenstorf drei mögliche Formen der Festsetzung der minimalen GFZo in der baurechtlichen Grundordnung dargestellt. Die Genehmigung des Baureglements und des Zonenplans erfolgt nach dem im Baugesetz vorgesehenen Verfahren. Sowohl die Revision eines Baureglements als auch die Änderung eines Zonenplans – zur Festlegung der minimalen GFZo – bedarf laut Art 61 Abs 1 BauG der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.

Eine minimale GFZo ist nach Art 11c Abs 1 BauV nur bei Einzonungen<sup>73</sup> von Kulturland<sup>74</sup> für Wohn-, Misch- und Kernzonen<sup>75</sup> zu bestimmen. Darüber hinaus sieht der Richtplan des Kantons Bern<sup>76</sup> (2021: 116) vor, dass auch bei Einzonungen von Nichtkulturland<sup>77</sup> sowie bei

---

<sup>72</sup> Im Richtplan des Kantons Bern – Richtplan 2030 ist jede Gemeinde des Kantons einem von vier Raumtypen zugeordnet (Kanton Bern 2021: 175 ff.). Die Gemeinden, die den ersten beiden Raumtypen zugewiesen sind, sind überdies in Zentren unterschiedlicher Stufen eingeteilt (ebd.: 68).

<sup>73</sup> Unter *Einzonung* wird die dauerhafte Zuweisung von Land zu einer Bauzone verstanden (Art 142a Abs 1 BauG). Eine Einzonung ist mit einer Umwidmung von Grünland in Bauland in Österreich vergleichbar.

<sup>74</sup> Als *Kulturland* gelten die landwirtschaftlichen Nutzflächen. Diese umfassen die für den Pflanzenbau nutzbaren Flächen außerhalb der Bauzone ohne die Sömmerungsflächen und ohne den Wald (Art 11a Abs 1 und 2 BauV).

<sup>75</sup> Welche Nutzungen in den einzelnen Zonen zulässig sind, ist im Baureglement der jeweiligen Gemeinde geregelt.

<sup>76</sup> Der *Kantonale Richtplan* ist das zentrale planerische Steuerungsinstrument eines jeden Kantons. Er ist mit einem Landesraumordnungsprogramm in Österreich vergleichbar, ist aber wesentlich umfangreicher und detaillierter.

<sup>77</sup> Als *Nichtkulturland* gelten jene Flächen außerhalb der Bauzone, die sich nicht für landwirtschaftliche Nutzung eignen, z.B. Flächen in sehr steiler Hanglage (Flückiger 2022).

Umzonungen<sup>78</sup> eine minimale GFZo festzusetzen ist. Hierbei sind allerdings – historisch bedingt – nicht die in der BauV verankerten unteren Grenzen für die minimale GFZo einzuhalten, sondern geringfügig niedrigere, die im Kantonalen Richtplan festgeschrieben sind. Ferner ist gemäß Art 11c Abs 5 BauV bei Einzonungen von Kulturland für Arbeitszonen und übrige Bauzonen die „besonders hohe Nutzungsdichte“ qualitativ sicherzustellen, bspw. durch eine mehrgeschossige Bauweise, eine flächensparende Erschliessung, die Erstellung von gebäudeintegrierten Parkplätzen oder die kompakte Anordnung von Bauten und Anlagen. Für bereits bestehende Bauzonen sieht dagegen weder die BauV noch der Kantonale Richtplan eine Verpflichtung zur Festlegung einer minimalen GFZo oder einer sonstigen Mindestdichte der Bebauung vor. Die Gemeinden können jedoch auch für diese Flächen eine minimale GFZo vorschreiben, ohne dabei eine untere Grenze berücksichtigen zu müssen.

Die minimale GFZo gilt lediglich für Neubauten auf zuvor unbebauten Grundstücken. Diese erhalten nur dann eine Baubewilligung, wenn sie die in der baurechtlichen Grundordnung vorgegebene minimale GFZo einhalten. Für Neubauten auf zuvor bereits bebauten Grundstücken ist hingegen nicht die vorgeschriebene minimale GFZo maßgeblich, sondern die vorher auf dem Grundstück vorhandene bauliche Dichte, die durch das Neubauvorhaben zumindest wieder erreicht werden muss. Änderungen an rechtmäßig bestehenden Gebäuden sind grundsätzlich auch dann zulässig, wenn die festgesetzte minimale GFZo durch das Änderungsvorhaben nicht erreicht wird (Flückiger 2022). Laut Art 3 Abs 1 und 2 BauG dürfen nämlich aufgrund bisherigen Rechts bewilligte oder bewilligungsfreie Bauten und Anlagen unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden („Besitzstandsgarantie“).

Seit dem Inkrafttreten der einschlägigen Bestimmungen in den Jahren 2016 und 2017 legen die Gemeinden konsequent bei jeder Ein- oder Umzonung eine Mindestbebauungsdichte fest.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass es sich bei der minimalen GFZo um die Untergrenze der zulässigen baulichen Dichte – d.h. um die zulässige Mindestdichte der Bebauung – handelt, die bei Ein- und Umzonungen für Wohn-, Misch- und Kernzonen verpflichtend festzusetzen ist. Sie gilt allerdings nur für Neubauten auf zuvor unbebauten Grundstücken. Im Unterschied zu den Verdichtungszone in Vorarlberg (siehe Abschnitt 6.5.1) und zur Baudichte in Südtirol (siehe Abschnitt 6.5.2) ist die minimale GFZo nicht in einem – von der Legislative erlassenen – Gesetz geregelt, sondern lediglich in einer – von der Exekutive erlassenen – Verordnung. Eine Stärke der Regelung für die minimale GFZo besteht darin,

---

<sup>78</sup> Unter *Umzonung* wird die Zuweisung von Land in einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart – z.B. von einer Arbeitszone zu einer Wohnzone – verstanden (Art 142a Abs 2 BauG). Eine Umzonung ist mit einer wesentlichen Änderung der Bauland-Widmungsart in Österreich vergleichbar.

dass die BauV und der Kantonale Richtplan nicht nur vorschreiben, dass eine minimale GFZo zu bestimmen ist, sondern dass sie überdies untere Grenzen für die minimale GFZo vorgeben, die von den Gemeinden bei der Festlegung in der baurechtlichen Grundordnung nicht unterschritten werden dürfen. Dadurch kann unterbunden werden, dass jene Gemeinden, die eigentlich nicht an einer baulichen Verdichtung interessiert sind, eine derart niedrige minimale GFZo festsetzen, dass diese de facto ohne Wirkung bleibt. Positiv zu bewerten ist außerdem, dass die BauV und der Kantonale Richtplan nicht eine für alle Gemeinden einheitliche untere Grenze für die minimale GFZo vorgeben, sondern unterschiedliche, nach Raumtyp und Zentralitätsstruktur differenzierte untere Grenzen vorsehen. Dies ermöglicht zum einen – sofern eine Gemeinde nicht eine minimale GFZo festlegt, die deutlich über der für sie relevanten unteren Grenze liegt – auch auf Flächen, für die eine minimale GFZo festgesetzt ist, eine ortsbildverträgliche Bebauung und stellt zum anderen in allen Gemeinden ein angemessenes Mindestmaß an baulicher Dichte sicher. Als eine weitere Stärke dieser Regelung ist anzusehen, dass die unteren Grenzen für die minimale GFZo so hoch sind, dass in den neu ein- oder umgezonten Gebieten – zumindest in Gemeinden, die einem der ersten drei Raumtypen zugeordnet sind und für die somit eine untere Grenze zwischen 0,50 und 1,20 gilt – die Errichtung von freistehenden Einfamilienhäusern grundsätzlich nicht mehr möglich ist. Es ist allerdings fraglich, ob die festgeschriebenen unteren Grenzen hoch genug sind, um die in Art 11c BauV geforderte „besonders hohe Nutzungsdichte“ zu erzielen. Eine eindeutige Schwäche der Regelung für die minimale GFZo liegt hingegen darin, dass nur für neu eingezonte oder umgezonte Gebiete eine minimale GFZo festzulegen ist, nicht jedoch für bereits bestehende Bauzonen. Da die Gemeinden spätestens seit der Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung anstreben (müssen) und in vielen Gemeinden zahlreiche Grundstücke in der Bauzone noch unbebaut sind, werden nämlich – wenn überhaupt – nur noch wenige Flächen neu eingezont. Auch Umzonungen finden lediglich in einem geringen Ausmaß statt. Folglich machen die Flächen, für die zwingend eine minimale GFZo zu bestimmen ist, nur einen kleinen Teil des gesamten Siedlungsgebiets aus. Die betreffenden Grundstücke befinden sich in der Regel an den Siedlungsrändern, wo häufig eine schlechte ÖV-Anbindung sowie eine unzureichende fußläufige Nahversorgung besteht und die Abhängigkeit vom Auto infolgedessen entsprechend groß ist. Dass gerade dort – und nicht vorrangig oder zumindest gleichzeitig in zentrale(re)n oder durch den ÖV gut erschlossenen Lagen – verpflichtend höhere bauliche Dichten zu realisieren sind, ist daher aus raumplanerischer Sicht kritisch zu sehen. Die noch recht junge Regelung für die minimale GFZo zeigt auf den betreffenden Flächen bereits die erwünschte Wirkung. Da sie – wie schon erwähnt – lediglich bei einem Bruchteil aller Grundstücke in der Bauzone zur Anwendung kommt, ist von dieser Regelung insgesamt aber nur ein geringer Beitrag zur Reduktion des Bodenverbrauchs zu erwarten.

## 6.6 Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich

Im Folgenden wird ein mögliches Modell für verpflichtende Mindestdichten der Bebauung in Österreich vorgestellt, das vom Verfasser der gegenständlichen Arbeit basierend auf eigenen Überlegungen, Anregungen und Rückmeldungen aus den leitfadengestützten Expert:inneninterviews sowie auf Erkenntnissen aus den in Unterkapitel 6.5 beschriebenen bestehenden Regelungen zu verpflichtenden Mindestbebauungsdichten im Land Vorarlberg, in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und im Kanton Bern entwickelt wurde. Wie die Ausführungen in Unterkapitel 6.5 zeigen, können rechtliche Regelungen zu verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Nach Einschätzung der meisten Interviewpartner:innen hat ein Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten – wenn überhaupt – nur bei geringer Komplexität und leichter Verständlichkeit für die Bevölkerung und die politisch Verantwortlichen eine Chance auf praktische Umsetzung. Das hier vorgeschlagene Modell ist daher bewusst einfach gehalten, aber dennoch ausreichend detailliert, um die raumplanerisch erwünschte Wirkung zu entfalten.

Bei der Ausarbeitung eines Modells für verpflichtende Mindestdichten der Bebauung in Österreich gilt es, insbesondere die nachstehenden Fragen zu beantworten:

- Für welche Flächen sollten Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen?
- Welche Parameter sollten zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten verwendet werden müssen?
- Welche Grenzen sollten bei der Festlegung der Mindestbebauungsdichten eingehalten werden müssen?
- Von wem und wie sollten die Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen?
- Welche Rechtswirkung sollten die vorgeschriebenen Mindestbebauungsdichten haben?

In den Abschnitten 6.6.1 bis 6.6.5 werden diese Fragen nacheinander behandelt, wobei jeweils eine begründete Empfehlung abgegeben wird. In ihrer Gesamtheit ergeben die ausgesprochenen Empfehlungen das vom Verfasser dieser Arbeit entwickelte Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich. Am Beginn jedes Abschnitts wird die zur jeweiligen Frage gehörende Empfehlung in Kurzform wiedergegeben. In Kapitel 7 werden die Zusammenfassungen aller Empfehlungen – und damit die Kerninhalte des hier vorgeschlagenen Modells – gesammelt dargestellt.

Der Grundgedanke des vom Verfasser der vorliegenden Arbeit entwickelten Modells ist es, sämtliche Gemeinden in Österreich durch entsprechende Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer dazu zu verpflichten, für alle Baulandflächen, auf

denen ausschließlich oder teilweise Wohnnutzungen zulässig sind, – unabhängig davon, ob diese schon bebaut oder noch unbebaut sind – standortangemessene, faktisch wirksame Mindestdichten der Bebauung – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – rechtsverbindlich festzulegen, die grundsätzlich sowohl beim Neubau von Gebäuden als auch bei baulichen Veränderungen an Bestandsbauten zu erreichen sind. Auf die Notwendigkeit der gesetzlichen Verankerung von verpflichtenden Mindestbebauungsdichten wurde bereits in Unterkapitel 6.4 ausführlich eingegangen. Kurz gesagt handelt es sich dabei – nach Ansicht des Verfassers der gegenständlichen Arbeit – um die mit Abstand wichtigste Maßnahme, um in Österreich in absehbarer Zeit eine bauliche Verdichtung in einem Ausmaß zu erzielen, das zu einer deutlichen Reduktion des Bodenverbrauchs führt. Denn im Unterschied zu den meisten anderen Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der baulichen Dichte abzielen, stellen verpflichtende Mindestdichten der Bebauung sicher, dass auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, in denen für gewöhnlich das freistehende Einfamilienhaus die vorherrschende Bebauungsform ist und in denen die Bevölkerung oftmals einer baulichen Verdichtung mehrheitlich kritisch gegenübersteht, bei der Realisierung bewilligungspflichtiger Bauvorhaben im Wohnbauland ein Mindestmaß an baulicher Dichte eingehalten wird. Das hier vorgeschlagene Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten dürfte also weniger für städtische Gebiete, als vielmehr für vorstädtische und ländliche Gebiete von Relevanz sein.

Das vom Verfasser dieser Arbeit ausgearbeitete Modell lässt sich in der nachstehend präsentierten Form in allen Bundesländern Österreichs umsetzen. Hierzu muss in jedem der neun Bundesländer eine rechtliche Grundlage für verpflichtende Mindestdichten der Bebauung geschaffen werden. Sämtliche Bestimmungen zu verpflichtenden Mindestbebauungsdichten sollten im jeweiligen Raumordnungsgesetz verankert werden. Wenn im Folgenden vom „Gesetz“ oder von „gesetzlich“ die Rede ist, sind dementsprechend stets die Raumordnungsgesetze der Bundesländer gemeint. Wie in Unterkapitel 4.2 aufgezeigt wurde, unterscheiden sich die bestehenden Regelungen zur baulichen Dichte von Bundesland zu Bundesland z.T. deutlich, und zwar sowohl was die verwendeten Begriffe und deren Legaldefinition als auch was die Anzahl und den Detaillierungsgrad der einschlägigen Bestimmungen betrifft. Die gesetzliche Implementierung des hier vorgeschlagenen Modells für verpflichtende Mindestdichten der Bebauung bedarf daher je nach Bundesland einer unterschiedlich umfangreichen Novellierung der betreffenden Rechtsnormen. Ob – und wenn ja, in welcher Ausgestaltung – verpflichtende Mindestbebauungsdichten in der Praxis umgesetzt werden, ist eine in jedem Bundesland individuell zu treffende politische Entscheidung. Das hier vorgeschlagene Modell soll hierfür eine Diskussionsgrundlage bieten. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit empfiehlt jedoch, verpflichtende Mindestdichten der Bebauung (möglichst) in der nachstehend präsentierten Form zu realisieren, da diese seiner Einschätzung nach als besonders zielführend zu erachten ist.

### 6.6.1 Für welche Flächen sollten Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen?

**Empfehlung:** Mindestdichten der Bebauung sollten für alle Baulandflächen, auf denen ausschließlich oder teilweise Wohnnutzungen zulässig sind, zwingend festzulegen sein. Diese Verpflichtung sollte für alle Gemeinden in Österreich gelten.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Festlegung von Mindestbebauungsdichten sollte für alle Grundstücke im Bauland gelten, die ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke genutzt werden dürfen („Wohnbauland“)<sup>79</sup>. Wie die nachstehenden Ausführungen zeigen, ist eine flächendeckende Anwendung von Mindestdichten der Bebauung erforderlich, um eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte zu erreichen, die einen maßgeblichen Beitrag zu einer signifikanten Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich leistet. In der gegenständlichen Arbeit liegt der Fokus auf Baulandflächen, die zum Wohnen bestimmt sind. Da auch andere Baulandflächen effizient genutzt werden sollten, wäre es grundsätzlich sinnvoll, für diese im Gesetz ebenfalls eine Verpflichtung zur Festsetzung von Mindestbebauungsdichten vorzusehen. Für Flächen, die eine Widmung für Einkaufszentren oder sonstige Handelsbetriebe bzw. für Geschäftsbauten aufweisen, existieren in einzelnen Bundesländern bereits entsprechende Regelungen (siehe Unterkapitel 6.5). Insbesondere für Flächen, die eine Widmung für betriebliche oder industrielle Nutzungen aufweisen, stellt die Festlegung zweckmäßiger Mindestdichten der Bebauung aber eine Herausforderung dar, weil die Anforderungen an die Baulichkeiten je nach Branche bzw. Betrieb z.T. stark variieren. Dennoch wäre es empfehlenswert, für diese Flächen im Gesetz vorzuschreiben, dass die Möglichkeiten zur Stapelung der Nutzungen eines Betriebs zumindest zu prüfen sind.

Alternativ könnte die Verpflichtung zur Festsetzung von Mindestbebauungsdichten – wie es bspw. im Land Vorarlberg der Fall ist (siehe Abschnitt 6.5.1) – auf jene Grundstücke im Wohnbauland beschränkt werden, die sich besonders für eine verdichtete Bebauung eignen. Dies würde jedoch bedeuten, dass in großen Teilen des Siedlungsgebiets weiterhin auch Bebauungsformen mit (sehr) geringer baulicher Dichte zulässig wären. Die Häuslbauer:innen würden folglich zur Verwirklichung ihres Traums vom herkömmlichen – besonders flächenintensiven – freistehenden Einfamilienhaus in (Rand-)Lagen ausweichen, für die keine Mindestdichten der Bebauung vorgeschrieben sind. In Summe wäre daher – wenn überhaupt – nur ein kleiner Beitrag zur Reduktion des Bodenverbrauchs zu erwarten. Zudem sind die Bauherr:innen in Gebieten, die für eine hohe bauliche Dichte prädestiniert sind, häufig ohnedies von sich aus daran interessiert, verdichtet zu bauen bzw. nachzuverdichten, sodass es dort vielfach gar keiner Mindestbebauungsdichten bedürfte.

<sup>79</sup> Je nach Bundesland bzw. Raumordnungsgesetz fallen darunter unterschiedliche Bauland-Widmungsarten.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Verpflichtung zur Festlegung von Mindestbebauungsdichten – wie es bspw. im Kanton Bern der Fall ist (siehe Abschnitt 6.5.3) – auf jene Grundstücke zu beschränken, die neu als Wohnbauland ausgewiesen werden. Die betreffenden Grundstücke befinden sich allerdings häufig an den Siedlungsrändern, wo wegen der oft unzureichenden Nahversorgung und schlechten ÖV-Anbindung die geringste Notwendigkeit für eine bauliche Verdichtung besteht (siehe Abschnitt 6.6.4 Exkurs). Aus raumplanerischer Sicht macht es demnach wenig Sinn, lediglich für neu gewidmetes Wohnbauland eine Verpflichtung zur Festsetzung von Mindestdichten der Bebauung vorzusehen. Überdies gibt es in vielen Gemeinden Österreichs teils beträchtliche Baulandüberhänge (siehe Abschnitt 2.4.1), weshalb eigentlich keine bzw. nur noch wenige Flächen von Grünland in Bauland umgewidmet werden sollten. Der Gesamtbeitrag zur Reduktion des Bodenverbrauchs wäre dementsprechend (sehr) gering.

Eine weitere Alternative bestünde darin, die Festlegung von Mindestbebauungsdichten lediglich für unbebaute Grundstücke im Wohnbauland vorzuschreiben, unabhängig davon, ob diese neu als Wohnbauland ausgewiesen werden oder schon als solches gewidmet sind. Eine Differenzierung zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken ließe sich sachlich rechtfertigen, weil nur bei Bauvorhaben auf zuvor unbebauten Grundstücken neue Flächen in Anspruch genommen werden und diese Flächen von Anfang an effizient genutzt werden sollten. Da jedoch auf lange Sicht auch auf allen bereits bebauten Grundstücken ein Mindestmaß an baulicher Dichte erreicht werden sollte – nur so kann insgesamt ein maßgeblicher Beitrag zur notwendigen Reduktion des Bodenverbrauchs geleistet werden –, sollten sowohl für unbebaute als auch für bebaute Grundstücke im Wohnbauland zwingend Mindestdichten der Bebauung festzusetzen sein.

Die gesetzliche Verpflichtung, für jedes als Bauland gewidmete und für Wohnzwecke nutzbare Grundstück eine Mindestdichte der Bebauung festzulegen, sollte für jede der rund 2.100 Gemeinden Österreichs gelten, d.h. auch für die vielen Kleingemeinden. Gerade in diesen Gemeinden ist aufgrund der dort weit verbreiteten freistehenden Einfamilienhausbebauung und der damit verbundenen umfangreichen (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur in der Regel ein besonders hoher Pro-Kopf-Flächenverbrauch zu verzeichnen (siehe Abschnitt 2.4.1). Der Immobilienmarkt allein ist dort – v.a. wegen zu niedriger Grundstückspreise – für gewöhnlich nicht in der Lage, ein Mindestmaß an baulicher Dichte zu gewährleisten (siehe Abschnitt 6.4.1). Daher ist auch in diesen Gemeinden ein staatlicher Eingriff in Form von Mindestbebauungsdichten erforderlich. Diese Ansicht teilt auch der ehemalige Leiter des Schweizer Raumplanungsverbands („EspaceSuisse“), Rudolf Muggli (2016: 43 f.): *„Weil die zulässige [sic!] Baudichten in Städten in der Regel besser ausgeschöpft sind als in periurbanen und ländlichen Gebieten, dürften Mindestbaudichtevorschriften vor allem bei der Verdichtung*

ausserhalb der grösseren Städte eine Rolle spielen.“ Wären die vielen Kleingemeinden von der Verpflichtung zur Festsetzung von Mindestdichten der Bebauung ausgenommen, würden sie – wie bereits in Abschnitt 6.4.3 ausgeführt wurde – vermutlich meist keine Mindestbebauungsdichten vorschreiben, um bestehenden und neuen Einwohner:innen weiterhin auch die Errichtung von freistehenden Einfamilienhäusern in ihrer herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form zu ermöglichen. Infolgedessen wäre der Beitrag zur Reduktion des Bodenverbrauchs – österreichweit gesehen – in Summe wohl (sehr) gering.

### 6.6.2 Welche Parameter sollten zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten verwendet werden müssen?

**Empfehlung:** Zur Festlegung der Mindestdichten der Bebauung sollten jedenfalls die Geschoßflächenzahl (GFZ) und die Anzahl der Wohneinheiten (WE) heranzuziehen sein. Optional sollten hierzu weitere Parameter verwendet werden können.

Im Gesetz sollte vorgesehen werden, dass zur Festsetzung der Mindestbebauungsdichten folgende zwei Parameter verwendet werden müssen:

- **Geschoßflächenzahl (GFZ):** Die GFZ<sup>80</sup> gilt gemeinhin als *der* Gradmesser für die (mögliche) Effizienz der Flächennutzung (siehe Abschnitt 4.3.1). Die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück geltende Mindestdichte der Bebauung wird bestimmt, indem die mindestzulässige GFZ (GFZ<sub>min</sub>) festgelegt wird. In der Mehrzahl der Bundesländer wird die GFZ schon jetzt häufig zur Festsetzung der zulässigen baulichen Dichte in Wohn- und Mischgebieten herangezogen, d.h., in weiten Teilen Österreichs sind die Raumplaner:innen und die Architekt:innen den Umgang mit der GFZ gewohnt und auch die politisch Verantwortlichen sind mit der GFZ vertraut. In der Regel wird allerdings nur die höchstzulässige GFZ vorgegeben, während eine mindestzulässige GFZ (GFZ<sub>min</sub>) eher selten vorgeschrieben wird (siehe Unterkapitel 4.5). Im Burgenland und in Wien ist die GFZ im Raumordnungsgesetz bislang nicht vorgesehen, in Niederösterreich kann lediglich die höchstzulässige GFZ festgelegt werden. Wie in Abschnitt 4.3.2 aufgezeigt wurde, wird die GFZ je nach Bundesland bzw. Raumordnungsgesetz z.T. verschieden bezeichnet und auch (leicht) unterschiedlich definiert. Zur besseren Verständlichkeit und leichteren Handhabung der GFZ sowie zur bundesweiten Vergleichbarkeit der festgelegten GFZ-Werte wird empfohlen, die GFZ in allen neun Raumordnungsgesetzen zu verankern, als „Geschoßflächenzahl“ zu bezeichnen und einheitlich zu definieren.
- **Anzahl der Wohneinheiten (WE):** Würde ausschließlich die mindestzulässige GFZ (GFZ<sub>min</sub>) festgesetzt werden, könnte dies dazu führen, dass insbesondere in Einfamilienhaussiedlungen – um die vorgeschriebene GFZ<sub>min</sub> einzuhalten – vielfach lediglich größere Wohngebäude bzw. Wohneinheiten errichtet werden, ohne dass eine

dem Standort und der Grundstücksgröße angemessene Anzahl an Wohneinheiten geschaffen wird. Damit wäre zwar eine Erhöhung der baulichen Dichte erreicht, das eigentliche Ziel – eine Erhöhung der Einwohnerdichte (siehe Unterkapitel 6.1) – würde jedoch verfehlt. Um zu gewährleisten, dass die Festlegung von Mindestbebauungsdichten nicht nur eine Erhöhung der Bebauungsdichte bewirkt, sondern auch eine Erhöhung der Wohnungsdichte – was in der Regel mit einer Erhöhung der Einwohnerdichte verbunden ist –, sollte daher zur Bestimmung der für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück geltenden Mindestdichte der Bebauung neben der mindestzulässigen GFZ ( $GFZ_{\min}$ ) auch die Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{\min}$ ) festgesetzt werden müssen. In einigen Bundesländern wird die Anzahl der Wohneinheiten schon jetzt gelegentlich zur Festlegung der zulässigen baulichen Dichte in Wohn- und Mischgebieten herangezogen, wobei teils die mindestzulässige Anzahl der Wohneinheiten ( $WE_{\min}$ ) vorgeschrieben wird, teils die höchstzulässige und manchmal auch beides. In Vorarlberg, Tirol, Wien und Kärnten ist der Parameter „Anzahl der Wohneinheiten“ im Raumordnungsgesetz bisher nicht vorgesehen, in Oberösterreich und in Niederösterreich kann nur die höchstzulässige Anzahl der Wohneinheiten festgesetzt werden. Ein Vorteil des Parameters „Anzahl der Wohneinheiten“ ist, dass er – im Unterschied zur GFZ – für alle unmittelbar verständlich ist. Was aber genau unter einer „Wohneinheit“ zu verstehen ist, variiert je nach Bundesland – und sogar innerhalb der Bundesländer je nach Gesetz – z.T. erheblich. In allen Bundesländern mit Ausnahme von Niederösterreich ist der Begriff im Wohnbauförderungsgesetz definiert, in vier Bundesländern darüber hinaus auch im Baugesetz. Um klare Rahmenbedingungen zu schaffen, wird empfohlen, in allen neun Baugesetzen eine einheitliche Definition des Begriffs „Wohneinheit“ zu verankern, wobei insbesondere die Mindestausstattung und die Mindestgröße einer Wohneinheit ausreichend genau vorgegeben werden sollte.

Damit die Gemeinden die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück geltende Mindestdichte der Bebauung bei Bedarf präziser regeln und somit das Spektrum an Bebauungsmöglichkeiten weiter eingrenzen können, sollte ihnen im Gesetz die Möglichkeit eingeräumt werden, zusätzlich zur GFZ und zur Anzahl der Wohneinheiten auch andere dichtebestimmende Parameter – v.a. die GRZ, Bau(flucht)linien, die Geschoßanzahl bzw. die Gebäudehöhe sowie die Bauweise – zu verwenden. Mit diesen Parametern lässt sich die (mögliche) Effizienz der Flächennutzung direkt oder indirekt beeinflussen, in erster Linie dienen sie jedoch dazu, einen bestimmten (An-)Teil einer Grundstücksfläche von jeglicher Bebauung freizuhalten, das Ortsbild zu bewahren bzw. weiterzuentwickeln oder auf eine bestimmte Ausgestaltung eines Gebiets hinzuwirken (siehe Abschnitt 4.3.3). Daher sollten diese Parameter nicht zwingend, sondern nur optional zu verwenden sein. Ob eine Gemeinde zusätzliche Parameter heranzieht – und wenn ja, welche –, sollte allein die Entscheidung der jeweiligen Gemeinde sein.

Um das Modell – wie von den interviewten Personen mehrfach angeraten – einfach zu halten, sollten zur Festsetzung der Mindestbebauungsdichten bewusst nur zwei Parameter verwendet werden müssen, die sich überdies in Teilen Österreichs bereits in der Praxis bewährt haben. Bei Festlegungen zur GFZ und zur Anzahl der Wohneinheiten handelt es sich um weitgehend „gestaltneutrale“ Vorgaben (Albers & Wékel 2017: 75 f.). Sofern die Gemeinden keine zusätzlichen Parameter heranziehen, verfügen die Bauherr:innen demnach – trotz vorgeschriebener  $GFZ_{min}$  und  $WE_{min}$  – über einen relativ großen Gestaltungsspielraum, etwa was die Länge, Breite und Höhe bzw. Geschoßanzahl der Wohngebäude sowie deren Anordnung auf dem Grundstück bzw. die Bauweise betrifft.

### 6.6.3 Welche Grenzen sollten bei der Festlegung der Mindestbebauungsdichten eingehalten werden müssen?

**Empfehlung:** Bei der Festlegung der mindestzulässigen GFZ ( $GFZ_{min}$ ) und der Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{min}$ ) sollten grundsätzlich folgende untere Grenzen einzuhalten sein:

- Die  $GFZ_{min}$  sollte einheitlich mindestens 0,5 betragen müssen ( $GFZ_{min} \geq 0,5$ ).
- Die  $WE_{min}$  sollte – abhängig von der Grundstücksgröße und vom Umwidmungszeitpunkt – mindestens eine bis mindestens vier Wohneinheiten pro Grundstück betragen müssen.

Für jene Flächen im Wohnbualand, die sich aufgrund ihrer Lage oder ihrer verkehrlichen Erschließung besonders für eine verdichtete Bebauung eignen, sollte eine  $GFZ_{min}$  und eine  $WE_{min}$  festzusetzen sein, die über diesen unteren Grenzen liegt und standortangemessen ist.

Obere Grenzen sollten bei der Festlegung der  $GFZ_{min}$  und der  $WE_{min}$  keine einzuhalten sein. Für weitere (optionale) Parameter sollten keine einschränkenden Vorgaben gemacht werden.

Im Gesetz sollten für die Mindestwerte der zwei Parameter, die jedenfalls zur Festsetzung der Mindestbebauungsdichten heranzuziehen sein sollten – die Geschoßflächenzahl (GFZ) und die Anzahl der Wohneinheiten (WE) –, untere Grenzen festgeschrieben werden, die von den Gemeinden bei der Festlegung der mindestzulässigen GFZ ( $GFZ_{min}$ ) und der Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{min}$ ) grundsätzlich einzuhalten sein sollten.

Die mindestzulässige GFZ sollte einheitlich mindestens 0,5 betragen müssen ( $GFZ_{min} \geq 0,5$ ).<sup>80</sup> Eine  $GFZ_{min}$  von 0,5 kann für große Teile vorstädtischer und ländlicher Gebiete als

<sup>80</sup> Die GFZ soll hier – ebenso wie in Niederösterreich, Kärnten und in der Steiermark – als das Verhältnis der Summe der Bruttogeschoßflächen der Gebäude auf einem Grundstück zur Fläche des Grundstücks definiert sein, wobei unter Bruttogeschoßfläche „die Fläche je Geschoß, die von den Außenwänden umschlossen wird, einschließlich der Außenwände“ (§ 4 Z 21 Stmk BauG) verstanden werden soll und nur oberirdische Geschoße – d.h. „jene Geschoße, bei denen mehr als die Hälfte der Gesamtfläche der Außenwände über das angrenzende Gelände ragt“ (§ 62 Abs 4 TROG) – berücksichtigt werden sollen (siehe Unterkapitel 4.3).

angemessen angesehen werden. Für städtische Gebiete sowie für zentrale oder durch den ÖV gut erschlossene Lagen in vorstädtischen und ländlichen Gebieten sollten die Gemeinden hingegen Mindestwerte der GFZ festsetzen (müssen), die über der im Gesetz zu verankernden unteren Grenze für die  $GFZ_{\min}$  von 0,5 liegen. Die Gemeinden sollten den Mindestwert der GFZ umso höher festlegen, je zentraler gelegen oder je besser erschlossen ein Standort ist.

Wie bereits in Abschnitt 6.4.2 erläutert wurde, sind Minstdichten der Bebauung v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten notwendig, um ein Mindestmaß an baulicher Dichte sicherzustellen. In diesen Gebieten dominiert für gewöhnlich die freistehende Einfamilienhausbebauung mit einer GFD zwischen 0,1 und 0,4 (siehe Abschnitt 4.3.3), d.h. mit einer (sehr) geringen baulichen Dichte. Die untere Grenze für die  $GFZ_{\min}$  sollte deshalb bei 0,5 angesetzt werden, weil dieser Minstdichtewert merklich höher ist als die in vorstädtischen und ländlichen Gebieten durchschnittlich vorhandene GFD und somit in diesen Gebieten eine deutliche Erhöhung der baulichen Dichte herbeiführen würde, die wiederum einen maßgeblichen Beitrag zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich leisten würde. Gleichwohl würde dieser Minstdichtewert weiterhin eine ortsbildverträgliche Bebauung ermöglichen und daher wahrscheinlich bei der Bevölkerung mehrheitlich auf Akzeptanz stoßen. Sogar freistehende Einfamilienhäuser könnten bei einer  $GFZ_{\min}$  von 0,5 grundsätzlich immer noch errichtet werden. Auf einer Grundstücksfläche zwischen 500 m<sup>2</sup> und 1.000 m<sup>2</sup> – in vorstädtischen und ländlichen Gebieten sind Baugrundstücke dieser Größenordnung weit verbreitet – müsste bei einer  $GFZ_{\min}$  von 0,5 eine Wohnfläche<sup>81</sup> von zumindest 200 m<sup>2</sup> (auf einem 500 m<sup>2</sup> großen Grundstück) bzw. von zumindest 400 m<sup>2</sup> (auf einem 1.000 m<sup>2</sup> großen Grundstück) realisiert werden. Die durchschnittliche Wohnfläche in einem Einfamilienhaus in Österreich wird in der Literatur häufig mit rund 150 m<sup>2</sup> je Wohneinheit angegeben, wobei die spezifische Wohnfläche bei Doppel- und Reihenhäusern teils merklich niedriger ist, bei freistehenden Einfamilienhäusern dagegen teils deutlich höher. Ab einer Grundstücksfläche von etwa 500 m<sup>2</sup> wäre die bei einer  $GFZ_{\min}$  von 0,5 zwingend zu realisierende Wohnfläche so groß bzw. deren Errichtung so kostspielig, dass wohl auch Häuslbauer:innen – für die gemeinhin das freistehende Einfamilienhaus die bevorzugte Wohnform darstellt (siehe Abschnitt 6.4.2) – selbst ohne weitere Vorgaben zur Mindestbebauungsdichte vermehrt dazu übergehen würden, auf ihrem Grundstück mehr als nur eine Wohneinheit zu errichten.

Um das Modell einfach zu halten, sollte das Gesetz bewusst nur eine einheitliche untere Grenze für die  $GFZ_{\min}$  vorsehen, die für alle Gemeinden gleichermaßen gelten sollte. Alternativ könnten im Gesetz – wie es bspw. im Kanton Bern der Fall ist (siehe Abschnitt 6.5.3)

---

<sup>81</sup> Wohnfläche = Grundstücksfläche \* GFZ / 1,25. Die Wohnfläche ist von der Geschoßfläche – nur diese fließt in die Berechnung der GFZ ein – zu unterscheiden (siehe Abschnitt 4.3.1). Nach Korda (2005: 119) kann die Wohnfläche näherungsweise ermittelt werden, indem die Geschoßfläche durch den Faktor 1,25 dividiert wird.

– für verschiedene Typen von Gemeinden unterschiedliche untere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  vorgeschrieben werden. Dies würde allerdings bedeuten, dass insbesondere in großen Gemeinden, für die hohe untere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  gelten würden, auch in Randlagen verpflichtend hohe bauliche Dichten zu realisieren wären, was wegen der dort oft unzureichenden Nahversorgung und schlechten ÖV-Anbindung aus raumplanerischer Sicht kritisch zu bewerten wäre. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, im Gesetz je nach Wohnbauland-Widmungsart oder je nach Distanz zu Nahversorgungseinrichtungen, ÖV-Haltestellen etc. (z.B. 100 m, 300 m und 500 m) unterschiedliche untere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  vorzugeben. Gegen eine derartige Vorgabe allgemeingültiger, nach bestimmten Kriterien räumlich differenzierter unterer Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  im Gesetz spricht jedoch, dass sich sowohl die örtlichen Gegebenheiten – etwa hinsichtlich Siedlungsstruktur, Bauungsformen, Topografie oder technischer und sozialer Infrastruktur – als auch die Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung je nach Gemeinde z.T. erheblich unterscheiden und die gesetzlich vorgeschriebenen unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  u.U. für spezielle lokale Verhältnisse unangemessen hoch wären.

Die Mindestanzahl der Wohneinheiten<sup>82</sup> ( $WE_{\min}$ ) pro Grundstück sollte – in Abhängigkeit von der Grundstücksgröße – mindestens wie folgt betragen müssen (siehe Tab. 15), wobei für Grundstücke, die neu als Wohnbauland ausgewiesen werden, niedrigere Schwellenwerte gelten sollten als für Grundstücke, die bereits als solches gewidmet sind.

Neu als Wohnbauland gewidmetes Grundstück mit Grundstücksfläche G	Bereits als Wohnbauland gewidmetes Grundstück mit Grundstücksfläche G	Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{\min}$ ) pro Grundstück
$400 \text{ m}^2 < G \leq 800 \text{ m}^2$	$500 \text{ m}^2 < G \leq 1.000 \text{ m}^2$	$WE_{\min} \geq 2$
$800 \text{ m}^2 < G \leq 1.200 \text{ m}^2$	$1.000 \text{ m}^2 < G \leq 1.500 \text{ m}^2$	$WE_{\min} \geq 3$
$1.200 \text{ m}^2 < G$	$1.500 \text{ m}^2 < G$	$WE_{\min} \geq 4$

**Tab. 15: Untere Grenzen für die Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{\min}$ ) pro Grundstück in Abhängigkeit von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt**

(Eigene Darstellung)

<sup>82</sup> Unter einer *Wohneinheit* soll hier – in Anlehnung an die Definitionen des Begriffs „Wohnung“ in den Wohnbauförderungsgesetzen der Bundesländer – eine zur ganzjährigen Benützung durch Menschen geeignete, baulich in sich abgeschlossene Einheit verstanden werden, die zumindest aus einem Zimmer, einer Küche oder einer Kochnische, einer Toilette und einem Bad oder einer Dusche besteht, deren Ausstattung den zeitgemäßen Wohnbedürfnissen entspricht und die objektiv die Führung eines selbstständigen Haushalts ermöglicht. Die Wohnfläche einer Wohneinheit soll grundsätzlich mindestens  $30 \text{ m}^2$  betragen müssen, wobei hier mit *Wohnfläche* (= *Nutzfläche*) die gesamte Bodenfläche einer Wohneinheit abzüglich der Wandstärken und der im Verlauf der Wände befindlichen Durchbrechungen (Ausnehmungen) gemeint sein soll. Nicht in die Berechnung der Wohnfläche einfließen sollen Keller- und Dachbodenräume – soweit sie ihrer Ausstattung nach nicht für Wohnzwecke geeignet sind – sowie Terrassen, Loggien und Balkone.

Eine  $WE_{\min}$  von – abhängig von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt – einer bis vier Wohneinheiten pro Grundstück kann für große Teile vorstädtischer und ländlicher Gebiete als passend erachtet werden. Für städtische Gebiete sowie für zentrale oder durch den ÖV gut erschlossene Lagen in vorstädtischen und ländlichen Gebieten sollten die Gemeinden hingegen eine höhere – dem jeweiligen Standort entsprechende –  $WE_{\min}$  festsetzen (müssen).

Die in Tab. 15 ersichtlichen Schwellenwerte für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  wurden aufgrund folgender Überlegungen gewählt: Prinzipiell sollten weiterhin auch alle Einfamilienhaustypen errichtet werden können (siehe Exkurs unten), allerdings bei einem deutlich geringeren Flächenverbrauch je Wohneinheit als derzeit üblich (siehe Abschnitt 4.4.1). In der Literatur wird die Mindestgröße eines Grundstücks, die erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wohnform üblicherweise assoziierten Qualitäten bieten zu können, für ein freistehendes Einfamilienhaus sowie für ein Winkel- oder ein Atriumhaus in offener Bauweise häufig mit rund 400 m<sup>2</sup> angegeben, jene für ein Doppelhaus sowie für ein Winkel- oder ein Atriumhaus in geschlossener Bauweise je Wohneinheit mit etwa 300 m<sup>2</sup> und jene für ein Reihenhaus je Wohneinheit mit circa 200 m<sup>2</sup>. Selbst für die Errichtung eines freistehenden Einfamilienhauses – dem flächenintensivsten Einfamilienhaustyp – einschließlich eines zwar eher kleinen, aber dennoch gut nutzbaren privaten Gartens ist also eine Grundstücksfläche von 400 m<sup>2</sup> ausreichend. Dies ist erheblich weniger als die in vorstädtischen und ländlichen Gebieten weit verbreiteten Grundstücke für freistehende Einfamilienhäuser mit einer Fläche von 500 m<sup>2</sup> bis 1.000 m<sup>2</sup> aufweisen. Als untersten Schwellenwert für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  sollte das Gesetz deshalb für neu als Wohnbauland gewidmete Grundstücke eine Grundstücksfläche von 400 m<sup>2</sup> vorsehen, d.h., auf Grundstücken bis zu dieser Größe wäre es – sofern die Gemeinde nichts stärker Einschränkendes festlegt – zulässig, nur eine Wohneinheit zu realisieren, auf Grundstücken, die größer als 400 m<sup>2</sup> sind, wären dagegen jedenfalls mindestens zwei Wohneinheiten zu realisieren. Die weiteren Schwellenwerte sollten jeweils ein ganzzahliges Vielfaches des untersten Schwellenwerts sein (siehe Tab. 15). Dies bedeutet, dass je Wohneinheit im Mittel maximal 400 m<sup>2</sup> Fläche in Anspruch genommen werden dürften, unabhängig davon, ob es sich dabei um ein freistehendes Einfamilienhaus, eine Doppelhaushälfte, ein Reihenmittel- oder Reihenendhaus, ein Winkelhaus, ein Atriumhaus oder um eine Wohnung in einem Mehrfamilienhaus handelt.

Bei Grundstücken, die neu als Wohnbauland gewidmet werden, wird davon ausgegangen, dass im Zuge der Umwidmung eine Neuparzellierung der Grundstücke erfolgt und dabei sowohl die Größe als auch der Zuschnitt der Grundstücke hinsichtlich der von der Gemeinde angestrebten Bauform(en) optimiert wird. Unter Berücksichtigung der in der Literatur genannten Mindest-Grundstücksgrößen für Einfamilienhäuser und der im Gesetz festzuschreibenden Schwellenwerte für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  würden die

Gemeinden bspw. für Grundstücke, die für freistehende Einfamilienhäuser vorgesehen sind, vermutlich eine Größe von 400 m<sup>2</sup> wählen, für Grundstücke, die für Doppelhäuser vorgesehen sind, eine Größe zwischen 300 m<sup>2</sup> und 400 m<sup>2</sup> sowie die gekuppelte Bauweise und für Grundstücke, auf denen Reihenhäuser entstehen sollen, eine Größe im Bereich von 200 m<sup>2</sup> bis 300 m<sup>2</sup> sowie die geschlossene Bauweise. Auf allen neu als Wohnbauland gewidmeten – und im Zuge dessen neu parzellierten – Grundstücken müsste die empfohlene, im Gesetz zu verankernde Mindestanzahl der Wohneinheiten problemlos realisierbar sein.

Bei Grundstücken, die bereits als Wohnbauland ausgewiesen sind – und v.a. bei jenen, die schon bebaut sind –, ist sowohl die Größe als auch der Zuschnitt der Grundstücke in der Regel als feststehend anzusehen. Häufig sind sie nicht auf eine bestimmte Bebauungsform hin optimiert. Damit auch auf ungünstig geschnittenen Grundstücken die empfohlene, im Gesetz zu verankernde Mindestanzahl der Wohneinheiten in den allermeisten Fällen realisiert werden kann, sollten für Grundstücke, die bereits als Wohnbauland gewidmet sind, etwas höhere Schwellenwerte für die entsprechenden unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  gelten als für Grundstücke, die neu als Wohnbauland ausgewiesen werden. Der unterste Schwellenwert sollte bei einer Grundstücksfläche von 500 m<sup>2</sup> angesetzt werden, die weiteren Schwellenwerte sollten wiederum ganzzahlige Vielfache davon sein (siehe Tab. 15). Für Häuslbauer:innen könnte der höhere unterste Schwellenwert ein Anreiz sein, ihren Traum vom freistehenden Einfamilienhaus vorzugsweise im bestehenden Wohnbauland zu verwirklichen, da dort – sofern die Gemeinde nichts stärker Einschränkendes festlegt – für ein (freistehendes) Einfamilienhaus eine um 100 m<sup>2</sup> größere Grundstücksfläche zulässig und dementsprechend wesentlich mehr Gartenfläche möglich wäre als im neu gewidmeten Wohnbauland. Dadurch dürfte der Widmungsdruck in den Gemeinden etwas zurückgehen.

Um das Modell einfach zu halten, sollte im Gesetz keine räumliche bzw. regionale Differenzierung der Schwellenwerte für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  vorgenommen werden, d.h., grundsätzlich sollten für alle Gemeinden dieselben Schwellenwerte gelten.

Wenn auf einem Grundstück mehr als eine Wohneinheit zu errichten ist, sollte es – sofern die Gemeinde nichts Anderslautendes festlegt – den Bauherr:innen überlassen bleiben, ob sie die Wohneinheiten in einem einzigen Gebäude oder in mehreren Gebäuden verwirklichen. Wenn also bspw. für ein Grundstück eine  $WE_{\min}$  von zwei vorgeschrieben ist, kann dieser Vorgabe entsprochen werden, indem entweder zwei freistehende Einfamilienhäuser oder zwei Winkel- oder zwei Atriumhäuser in offener oder geschlossener Bauweise oder ein Doppelhaus – in diesem sind die beiden Wohneinheiten nebeneinander angeordnet – oder ein Zweifamilienhaus – in diesem sind die beiden Wohneinheiten übereinander angeordnet – errichtet werden bzw. wird. Bauwillige sollten jedoch frühzeitig – d.h. möglichst noch bevor sie mit der eigentlichen Planung des Hauses beginnen – durch entsprechende Informations- und

Beratungsangebote über flächensparende Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus – dazu zählen Doppel-, Reihen-, Winkel- und Atriumhäuser (siehe Unterkapitel 6.3) sowie Mischformen dieser Idealtypen – und deren mögliche Vor- und Nachteile aufgeklärt werden (siehe Unterkapitel 6.7). Insbesondere sollten sie darauf hingewiesen werden, dass weniger flächenintensive Einfamilienhaustypen – bei gleicher Grundstücksfläche – einen deutlich größeren und besser nutzbaren privaten Garten ermöglichen als (mehrere) freistehende Einfamilienhäuser. Bei freistehenden Einfamilienhäusern auf (sehr) kleinen Grundstücken ist der private Garten vielfach kaum sinnvoll nutzbar, weil ein großer Teil der Gartenfläche auf die allseitig einzuhaltenden Abstandsflächen zu den Nachbargrundstücken entfällt. Damit flächensparende Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus überall errichtet werden können, sollte – sofern die Gemeinde keine Bauweise vorgibt und die Eigentümer:innen der angrenzenden Grundstücke dem zustimmen – auf allen Grundstücken im Wohnbauland neben der offenen zumindest auch die gekuppelte Bauweise zulässig sein.

Allgemein sollte es erlaubt sein, dass ein Haushalt (temporär) zwei Wohneinheiten in einem Gebäude nutzt. Dadurch soll die Möglichkeit geschaffen werden, auf eine Änderung der Haushaltsgröße – etwa aufgrund einer Veränderung der familiären Situation – und damit auf eine Änderung des Wohnflächenbedarfs flexibel reagieren zu können, ohne dass hierzu (größere) bauliche Veränderungen erforderlich sind.<sup>83</sup> Beide Wohneinheiten sollten – obwohl sie vom selben Haushalt genutzt werden – baulich getrennt und grundsätzlich voll ausgestattet werden müssen, es sollte jedoch genügen, wenn nur in einer Wohneinheit eine Küche bzw. Kochnische eingebaut wird, sofern in der zweiten Wohneinheit zumindest für alle für die Küche benötigten Anschlüsse vorgesorgt ist. Bei Einfamilienhäusern sollte ein separater Zugang von außen zur zweiten Wohneinheit zumindest in der Planung berücksichtigt werden müssen.

Im Baugesetz sollte festgeschrieben werden, dass in Gebäuden mit bis zu drei Wohneinheiten jede Wohneinheit eine Wohnfläche von mindestens 75 m<sup>2</sup> aufweisen muss. Bei solchen Wohngebäuden handelt es sich durchwegs um Einfamilienhäuser, die – selbst bei flächensparender Ausführung – je Wohneinheit im Durchschnitt deutlich mehr Fläche in Anspruch nehmen als Mehrfamilienhäuser (siehe Abschnitt 4.4.1). Um eine (halbwegs) effiziente Flächennutzung zu erreichen, sollte jede Wohneinheit in einem Einfamilienhaus von zumindest zwei Personen bewohnt werden. Mit einer Wohnfläche je Wohneinheit von mindestens 75 m<sup>2</sup> sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Eine Mindest-Wohnfläche je Wohneinheit von 75 m<sup>2</sup> macht auch deshalb Sinn, weil Einfamilienhäuser insbesondere von Familien mit (Klein-)Kindern nachgefragt werden und diese auf ausreichend

---

<sup>83</sup> In Anbetracht des demografischen und gesellschaftlichen Wandels und der damit einhergehenden zunehmend unsteten und dynamischen Lebensverhältnisse sollte generell vermehrt darauf geachtet werden, dass Wohneinheiten mit geringem baulichem Aufwand an wechselnde Wohnbedürfnisse angepasst werden können.

große Wohneinheiten angewiesen sind. Für Gebäude mit mehr als drei Wohneinheiten sollte das Baugesetz hingegen – so wie die Wohnbauförderungsgesetze mehrerer Bundesländer – eine Wohnfläche je Wohneinheit von mindestens 30 m<sup>2</sup> vorsehen. Eine Mindest-Wohnfläche je Wohneinheit von 30 m<sup>2</sup> sollte auch für Wohneinheiten gelten, die in Gebäuden mit bis zu drei Wohneinheiten innerhalb der vorhandenen Gebäudehülle neu geschaffen werden, wenn also z.B. das Obergeschoß in einem bestehenden freistehenden Einfamilienhaus zu einer eigenen Wohneinheit umgebaut wird. Nicht gelten sollten die (bau)gesetzlichen Vorgaben zur Mindestgröße von Wohneinheiten für Zimmer in Wohnheimen (Studierenden-, Alten-, Pflegeheime etc.) und Beherbergungsstätten (Hotels, Pensionen etc.) sowie für „Tiny Houses“ – also Kleinsthäuser – wenn diese auf einer Grundstücksfläche von maximal 200 m<sup>2</sup> errichtet werden. In Mischgebieten sollten eine oder mehrere Wohneinheiten alternativ auch als Geschäftsräumlichkeiten genutzt und zweckentsprechend ausgestattet werden können.

Wie bereits mehrfach erwähnt wurde, sind die im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$ , d.h. eine  $GFZ_{\min}$  von 0,5 sowie eine  $WE_{\min}$  von – abhängig von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt – einer bis vier Wohneinheiten pro Grundstück, lediglich für große Teile vorstädtischer und ländlicher Gebiete als angemessen anzusehen, nicht jedoch für städtische Gebiete sowie für zentrale oder durch den ÖV gut erschlossene Lagen in vorstädtischen und ländlichen Gebieten. Das Gesetz sollte daher neben den quantitativen Vorgaben zur  $GFZ_{\min}$  und zur  $WE_{\min}$  auch – in Anlehnung an die gesetzliche Regelung für Verdichtungszone im Land Vorarlberg (siehe Abschnitt 6.5.1) – die qualitative Vorgabe enthalten, dass für jene Flächen im Wohnbauland, die sich aufgrund ihrer Lage oder ihrer verkehrlichen Erschließung besonders für eine verdichtete Bebauung eignen, eine  $GFZ_{\min}$  und eine  $WE_{\min}$  festzulegen ist, die über den im Gesetz festzuschreibenden unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  liegt und als standortangemessen zu erachten ist. Da sich die örtlichen Gegebenheiten je nach Gemeinde z.T. erheblich unterscheiden, sollten die Gemeinden grundsätzlich eigenständig entscheiden können, welche Grundstücke bzw. Gebiete sich hierfür eignen und welche  $GFZ_{\min}$  und  $WE_{\min}$  sie als dem jeweiligen Standort entsprechend betrachten. In kleinen Gemeinden kann dies u.U. nur einzelne Grundstücke im Ortskern betreffen, in Städten dagegen ganze Stadtviertel. Es liegt also in der Verantwortung der Gemeinden, auch in städtischen Gebieten sowie in zentralen oder durch den ÖV gut erschlossenen Lagen in vorstädtischen und ländlichen Gebieten durch die Festsetzung standortangemessener  $GFZ_{\min}$  und  $WE_{\min}$  für wirksame Mindestbebauungsdichten zu sorgen.

Die im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  sollten von den Gemeinden bei der Festlegung der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  grundsätzlich überall einzuhalten sein. In begründeten Ausnahmefällen sollten sie von den Gemeinden aber unterschritten werden dürfen. Dies sollte insbesondere dann zulässig sein, wenn auf einem Grundstück

eine  $GFZ_{\min}$  von 0,5 bzw. eine  $WE_{\min}$  von zwei bis vier Wohneinheiten pro Grundstück aufgrund eines ungünstigen Grundstückszuschnitts (z.B. Fahngrundstück) oder schwieriger topografischer Verhältnisse (z.B. Hanglage) nicht eingehalten werden kann oder aus Gründen des Ortsbild- bzw. Denkmal- oder Ensembleschutzes (z.B. historischer Ortskern) oder des Landschaftsbildschutzes (z.B. Sichtachse) nicht eingehalten werden sollte. Die Ausnahmen sollten allerdings restriktiv gehandhabt werden und einer entsprechenden Rechtfertigung seitens der Gemeinde bedürfen. Dadurch soll verhindert werden, dass jene Gemeinden, die nicht an einer baulichen Verdichtung interessiert sind, die verpflichtenden Mindestbebauungsdichten durch ein systematisches Unterschreiten der unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  umgehen.

Obere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  sollte das Gesetz nicht vorsehen. Für jene Parameter, die nur optional zur Festsetzung der Minstdichten der Bebauung zu verwenden sein sollten (siehe Abschnitt 6.6.2), sollte das Gesetz weder untere noch obere Grenzen vorschreiben und auch keine sonstigen Vorgaben machen, die den Spielraum der Gemeinden bei der Festlegung (der Mindestwerte) dieser Parameter einschränken würden.

Die Wahl der im Gesetz festzuschreibenden unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  ist wohl der politisch heikelste Punkt, den es bei der Ausarbeitung des Modells zu klären gilt, da die Vorstellungen über eine angemessene (Mindest-)Dichte der Bebauung – wie bereits in Abschnitt 4.1.2 dargelegt wurde – je nach Person z.T. sehr unterschiedlich sind. Generell dürften die unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  politisch umso mehr umstritten sein bzw. in der Bevölkerung auf umso heftigeren Widerstand stoßen, je höher sie angesetzt werden. Die unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  bestimmen nämlich zum einen, wie groß der Spielraum der Gemeinden bei der Festlegung der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  ist, und zum anderen, wie dicht mindestens gebaut – und damit auch gewohnt – werden muss bzw. – andersherum betrachtet – welche Bebauungsformen mit (sehr) geringer baulicher Dichte nicht (mehr) zulässig sind. Aus raumplanerischer Sicht stellt die Wahl der im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  ebenso eine Herausforderung dar. Eine wissenschaftliche Herleitung optimaler unterer Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  scheint kaum möglich. Es können lediglich Aussagen darüber getroffen werden, welche Minstdichtewerte im Spannungsfeld zwischen fachlicher Notwendigkeit und politischer Durchsetzbarkeit als untere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  eher sinnvoll und welche eher weniger sinnvoll erscheinen. In der vorliegenden Arbeit wird empfohlen, im Gesetz eine  $GFZ_{\min}$  von 0,5 als untere Grenze für die  $GFZ_{\min}$  und eine  $WE_{\min}$  von – abhängig von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt – einer bis vier Wohneinheiten pro Grundstück als untere Grenzen für die  $WE_{\min}$  vorzusehen. Die Gründe hierfür lassen sich den obigen Ausführungen entnehmen. Auch mit einer niedrigeren unteren Grenze für die  $GFZ_{\min}$  bzw.

einer größeren Grundstücksfläche als unterstem Schwellenwert für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  ließe sich noch eine gewisse bauliche Verdichtung erzielen. Bei einer  $GFZ_{\min}$  von unter 0,4 als unterer Grenze für die  $GFZ_{\min}$  bzw. einem untersten Schwellenwert für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  von über 700 m<sup>2</sup> Grundstücksfläche würden die unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  allerdings weitgehend der in vorstädtischen und ländlichen Gebieten durchschnittlich vorhandenen baulichen Dichte entsprechen und wären demnach praktisch nutzlos. Mit einer höheren unteren Grenze für die  $GFZ_{\min}$  bzw. einer kleineren Grundstücksfläche als unterstem Schwellenwert für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  ließe sich dagegen auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eine noch stärkere bauliche Verdichtung erzielen. Bei einer  $GFZ_{\min}$  von über 0,6 als unterer Grenze für die  $GFZ_{\min}$  bzw. einem untersten Schwellenwert für die unteren Grenzen für die  $WE_{\min}$  von unter 300 m<sup>2</sup> Grundstücksfläche würden die unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  jedoch die Errichtung freistehender Einfamilienhäuser de facto nicht mehr bzw. nur noch mit einer erheblichen Beeinträchtigung der typischen Qualitäten dieses Einfamilienhaustyps ermöglichen, während die Errichtung von Geschosswohnbauten selbst in kleinen Gemeinden überall im Wohnbauland zulässig wäre. Derart hohe untere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  würden daher insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten vermutlich von der Bevölkerung – u.a. mit Verweis auf eine mangelnde Ortsbildverträglichkeit – mehrheitlich abgelehnt werden. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob die in der gegenständlichen Arbeit als untere Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  vorgeschlagenen Mindestdichtewerte als angemessen und durchsetzbar erachtet und somit im Gesetz verankert werden.

### ***Exkurs: (K)ein Verbot freistehender Einfamilienhäuser***

In der öffentlichen Diskussion über eine Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich wird gelegentlich ein Verbot freistehender Einfamilienhäuser (im Neubau) gefordert, weil diese – in ihrer gängigen Ausführung – gemeinhin als besonders flächen-, kosten-, energie- und ressourcenintensive Wohnform gelten. Ein generelles gesetzliches Verbot dieser Wohnform wäre allerdings nicht nur politisch höchstwahrscheinlich nicht durchsetzbar, da das freistehende Einfamilienhaus – wie zahlreiche Untersuchungen belegen – insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gegenden für viele Menschen nach wie vor die bevorzugte Wohnform darstellt, sondern wäre auch rein aus Sicht einer effizienten Flächennutzung nicht zu rechtfertigen, weil ein freistehendes Einfamilienhaus auf einem kleinen Grundstück je Wohneinheit u.U. weniger Fläche in Anspruch nimmt als bspw. manches Doppel- oder Reihenhaus. Entscheidend für die Zulässigkeit der Errichtung eines freistehenden Einfamilienhauses sollte daher – wie bei jedem anderen Wohngebäude auch – die Einhaltung der vorgeschriebenen Mindestdichte der Bebauung sein.

Das eigentliche Problem ist also weniger das freistehende Einfamilienhaus an sich, sondern vielmehr der besonders hohe spezifische Flächenbedarf freistehender Einfamilienhäuser, der in erster Linie auf die großen Grundstücke zurückzuführen ist, auf denen diese bisher üblicherweise errichtet werden. Dieser ließe sich deutlich reduzieren, indem die maximal zulässige Grundstücksgröße (auch) für freistehende Einfamilienhäuser direkt oder – wie im Modell vorgeschlagen – indirekt begrenzt wird. Dem Modell gemäß dürften für eine Wohneinheit, d.h. auch für ein (neues) freistehendes Einfamilienhaus, im Mittel (bezogen auf die Grundstücksfläche) – sofern die Gemeinde nichts stärker Einschränkendes festlegt – höchstens 400 m<sup>2</sup> (Neuwidmung) bzw. 500 m<sup>2</sup> (Bestandswidmung) Fläche beansprucht werden.

Dies soll jedoch kein Plädoyer für freistehende Einfamilienhäuser sein. Wie bereits in Abschnitt 4.4.1 erläutert wurde, weisen nämlich weniger flächenintensive Einfamilienhaustypen sowie Mehrfamilienhäuser je Wohneinheit im Durchschnitt einen wesentlich geringeren Flächenbedarf auf als freistehende Einfamilienhäuser, selbst wenn diese flächensparend ausgeführt werden. Eine erhebliche Reduktion des Flächenverbrauchs je Wohneinheit ließe sich außerdem durch einen Wechsel von der offenen Bauweise zur geschlossenen Bauweise erzielen. Diese zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass infolge des Wegfalls der beiden seitlichen Abstandsflächen zu den Grundstücksgrenzen je Wohneinheit – bei gleicher sinnvoll nutzbarer Gartenfläche – deutlich weniger Grundstücksfläche benötigt wird als bei offener Bauweise. Überdies kann die geschlossene Straßenfront die privaten Gärten gegen (Straßen-)Lärm, Abgase und unerwünschte Einblicke abschirmen.

Aufgrund dieser Vorzüge sollten die Gemeinden, die für die Festlegung der Bauweise zuständig sind, dazu ermutigt werden, auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten vermehrt die geschlossene Bauweise vorzugeben. Nicht sinnvoll wäre es hingegen, im Gesetz für alle Flächen im Wohnbauland die geschlossene Bauweise vorzuschreiben, weil dadurch vielerorts keine ortsbildverträgliche Bebauung mehr möglich wäre und der Spielraum der Gemeinden bei der Festsetzung der Mindestbebauungsdichten zu stark eingeschränkt würde. Auch die Vorgabe von allgemeingültigen Kriterien im Gesetz, bei deren Vorliegen für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück die geschlossene Bauweise gelten würde, wäre nur in einem sehr komplexen Modell möglich und ist daher nicht sinnvoll. Ebenfalls nicht zielführend wäre es, im Gesetz für alle Flächen im Wohnbauland eine  $WE_{\min}$  von (mindestens) zwei Wohneinheiten pro Grundstück festzuschreiben. Dies würde – genauso wie eine flächendeckende Vorgabe der geschlossenen (oder der gekuppelten) Bauweise – einem generellen gesetzlichen Verbot freistehender Einfamilienhäuser (im Neubau)

gleichkommen. Gesetzlich verboten werden sollte – wie bereits zuvor erwähnt – lediglich, für die Errichtung eines freistehenden Einfamilienhauses im Mittel (bezogen auf die Grundstücksfläche) mehr als 400 m<sup>2</sup> (Neuwidmung) bzw. 500 m<sup>2</sup> (Bestandswidmung) Fläche in Anspruch zu nehmen. Sehr wohl können aber die Gemeinden bei Bedarf auch für Grundstücke mit einer Größe von unter 400 m<sup>2</sup> bzw. 500 m<sup>2</sup> eine WE<sub>min</sub> von zwei oder mehr Wohneinheiten pro Grundstück festlegen und damit den Bau von freistehenden Einfamilienhäusern verunmöglichen.

Die im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die GFZ<sub>min</sub> und die WE<sub>min</sub>, d.h. eine GFZ<sub>min</sub> von 0,5 sowie eine WE<sub>min</sub> von – abhängig von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt – einer bis vier Wohneinheiten pro Grundstück, dürften – in Verbindung mit einer frühzeitigen Aufklärung über flächensparende Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus und deren Qualitäten – auch ohne ein generelles gesetzliches Verbot freistehender Einfamilienhäuser (im Neubau) dazu führen, dass in Österreich immer weniger neue freistehende Einfamilienhäuser errichtet werden. Die große Anzahl an bereits bestehenden freistehenden Einfamilienhäusern, die zudem häufig nur von ein bis zwei Personen bewohnt werden oder sogar leer stehen, sowie der demografische und gesellschaftliche Wandel, der geänderte Haushaltsformen und insbesondere einen stark steigenden Anteil an Einpersonenhaushalten mit sich bringt, die nicht zu den typischen Nachfragern von freistehenden Einfamilienhäusern zählen, dürften ebenfalls zu dieser Entwicklung beitragen. Das herkömmliche freistehende Einfamilienhaus, das in weiten Teilen Österreichs bislang die klar dominierende Bebauungsform ist, würde somit – wie schon im Titel der Diplomarbeit angedeutet – zum Auslaufmodell werden.

#### 6.6.4 Von wem und wie sollten die Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen?

**Empfehlung:** Die Gemeinden sollten die Mindestdichten der Bebauung festsetzen müssen.

Im Örtlichen Entwicklungskonzept, im Siedlungs- und Freiraumkonzept sowie in den Quartiersentwicklungskonzepten, die inhaltlich aufeinander aufbauen und allesamt nur für die Gemeinde selbst bindend sein sollten, sollten – jeweils mit adäquatem Detaillierungsgrad – Festlegungen zu den Mindestbebauungsdichten zu treffen sein.

Die grundeigentümergehörige Festsetzung der GFZ<sub>min</sub> und der WE<sub>min</sub> sollte im Flächenwidmungsplan erfolgen müssen, jene der (Mindestwerte aller) weiteren (optionalen) Parameter im Bebauungsplan. Solange eine Gemeinde keine GFZ<sub>min</sub> oder keine WE<sub>min</sub> bestimmt, sollten für die betreffenden Grundstücke automatisch die im Gesetz verankerte untere Grenze für die GFZ<sub>min</sub> als GFZ<sub>min</sub> bzw. die jeweils relevante untere Grenze für die WE<sub>min</sub> als WE<sub>min</sub> gelten.

Die Festlegung der für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück geltenden Mindestdichte der Bebauung sollte durch die Gemeinden erfolgen (müssen), in deren eigenen Wirkungsbereich die Vollziehung der örtlichen Raumplanung fällt, zu der auch die Bebauungsplanung gehört. Die festgesetzte Mindestbebauungsdichte<sup>84</sup> sollte dem jeweiligen Standort angemessen sein (siehe Exkurs unten). Bei der Festlegung der  $GFZ_{min}$  und der  $WE_{min}$  sollten die Gemeinden – sofern kein Ausnahmefall vorliegt (siehe Abschnitt 6.6.3) – überall die im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die  $GFZ_{min}$  und die  $WE_{min}$  einhalten müssen. Solange eine Gemeinde für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück keine  $GFZ_{min}$  oder keine  $WE_{min}$  bestimmt, sollten für das betreffende Gebiet bzw. Grundstück automatisch kraft Gesetz („ex lege“) die im Gesetz festzuschreibende untere Grenze für die  $GFZ_{min}$  als  $GFZ_{min}$  bzw. die relevante untere Grenze für die  $WE_{min}$  als  $WE_{min}$  gelten.<sup>85</sup> Es ist anzunehmen, dass die Gemeinden insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gebieten häufig weder eine  $GFZ_{min}$  noch eine  $WE_{min}$  festsetzen würden, weil für große Teile dieser Gebiete die empfohlenen, im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die  $GFZ_{min}$  und die  $WE_{min}$ , d.h. eine  $GFZ_{min}$  von 0,5 sowie eine  $WE_{min}$  von – abhängig von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt – einer bis vier Wohneinheiten pro Grundstück, als standortangemessen erachtet werden können. Wenn eine Gemeinde für Flächen im Wohnbauland, die sich aufgrund ihrer Lage oder ihrer verkehrlichen Erschließung besonders für eine verdichtete Bebauung eignen, keine  $GFZ_{min}$  oder keine  $WE_{min}$  festlegt, oder eine  $GFZ_{min}$  oder eine  $WE_{min}$  festsetzt, die als nicht standortangemessen zu beurteilen ist, sollte die Landesregierung – da ein überwiegendes überörtliches Interesse an der Festlegung von (wirksamen) Mindestdichten der Bebauung besteht – die Möglichkeit haben, für die betreffenden Gebiete bzw. Grundstücke – nach Anhörung der Gemeinde – durch Verordnung eine dem Standort entsprechende  $GFZ_{min}$  bzw.  $WE_{min}$  festzusetzen.<sup>86</sup> Eine

<sup>84</sup> Die von den Gemeinden festgelegten Mindestdichten der Bebauung sollten sich immer auf die einzelnen Grundstücke beziehen. Nicht zur Grundstücksfläche (als Bezugsfläche) zählen sollten Verkehrsflächen, die über das Grundstück verlaufen und der Erschließung eines oder mehrerer anderer Grundstücke dienen.

<sup>85</sup> Diese Regelung ist § 23 Abs 3a OÖ ROG nachgebildet. Diese gesetzliche Bestimmung sieht vor, dass „im Gebiet für Geschäftsbauten mit einer im Flächenwidmungsteil festgelegten Gesamtverkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup> [...] nur Gebäude mit mindestens drei oberirdischen Geschoßen zulässig [sind]“, wobei „im Flächenwidmungsteil [...] eine geringere Geschoßanzahl [...] festgelegt werden [kann], wenn sonst siedlungsstrukturelle Nachteile bzw. Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbildes zu erwarten sind.“ Demzufolge müssen zum einen die Gemeinden bei der Festsetzung der für ein solches Gebiet zulässigen Mindestanzahl der Geschoße grundsätzlich die im Gesetz verankerte untere Grenze von drei oberirdischen Geschoßen einhalten und zum anderen gilt für ein solches Gebiet – solange eine Gemeinde die zulässige Mindestanzahl der Geschoße nicht festlegt – automatisch kraft Gesetz eine Mindestgeschoßanzahl von drei oberirdischen Geschoßen.

<sup>86</sup> Diese Regelung ist § 31 Abs 4 VlbG RPG nachgebildet, wonach die Landesregierung „insoweit als das Maß der baulichen Nutzung [...] durch die Gemeinde nicht festgelegt ist oder das festgelegte Maß der baulichen Nutzung nicht den Raumplanungszielen [...] entspricht, [...] für solche Gebiete das Maß der baulichen Nutzung durch Verordnung festzulegen [hat], wenn dies aus städtebaulichen, siedlungs- oder verkehrstechnischen Interessen, insbesondere auch zur Erreichung des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen, [...] erforderlich ist [...].“

solche Verordnung sollte nur solange in Kraft bleiben, bis die Gemeinde selbst eine  $GFZ_{\min}$  bzw. eine  $WE_{\min}$  bestimmt, welche die Festlegungen der Landesregierung nicht unterschreitet und als dem Standort angemessen zu betrachten ist.

Durch die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, für alle Grundstücke im Wohnbualand die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  festzusetzen und dabei die im Gesetz zu verankernden unteren Grenzen für die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  einzuhalten, wird der kommunale Planungsspielraum deutlich eingeschränkt. Die Gemeinden verfügen bei der Festlegung der Mindestbebauungsdichten aber dennoch über einen erheblichen Ermessensspielraum. Insbesondere in kleinen Gemeinden, in denen sich Bürger:innen und Politiker:innen oft persönlich kennen und Mindestdichten der Bebauung bei der Bevölkerung vielfach auf Ablehnung stoßen, können diese gesetzlichen Vorgaben für die politisch Verantwortlichen u.U. auch eine Erleichterung darstellen, da wesentliche Entscheidungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Mindestbebauungsdichten nicht (mehr) von ihnen getroffen werden müssen und sie daher diesbezüglich merklich weniger politischem Druck ausgesetzt sind.

Die Gemeinden sollten im Örtlichen Entwicklungskonzept grundsätzliche Aussagen zur angestrebten Siedlungsentwicklung – und damit auch zu den für die verschiedenen Teile des Siedlungsgebiets anvisierten Bauungsdichten – machen müssen. Im Zuge dessen sollten sie auch allgemeine Festlegungen zu den Mindestdichten der Bebauung treffen müssen. Für Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner:innen<sup>87</sup> sollte die Erstellung eines Siedlungs- und Freiraumkonzepts verpflichtend sein, in welchem sich die Gemeinden vertieft mit der gewünschten Siedlungs- und Freiraumentwicklung auseinandersetzen sollten.<sup>88</sup> Das

<sup>87</sup> Dies betrifft etwa 12 % der rund 2.100 Gemeinden Österreichs. Es ist anzunehmen, dass v.a. in Gemeinden ab dieser Größe ein erheblicher – zukünftig wohl weiter steigender – Teil der Bevölkerung in Mehrfamilienhäusern wohnt. Da Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern großteils nicht über einen privaten Garten verfügen, sind deren Bewohner:innen besonders auf (attraktive) öffentliche Frei- und Grünräume für die Naherholung angewiesen.

<sup>88</sup> Je dichter gebaut – und damit auch gewohnt – wird und v.a. je größer der Anteil der Menschen ist, die in Mehrfamilienhäusern wohnen, desto wichtiger sind (qualitätsvolle) öffentliche Frei- und Grünräume (z.B. öffentliche Plätze, Grünflächen, Parks, Spielplätze, Sportplätze) für die Naherholung. Diese sollten zum einen in ausreichender Anzahl vorhanden und für die meisten Bewohner:innen von Mehrfamilienhäusern fußläufig – d.h. in höchstens fünf Gehminuten – erreichbar sein und zum anderen groß genug und so gestaltet sein, dass sie für unterschiedliche Alters- bzw. Nutzer:innengruppen attraktiv sind. Es liegt in der Verantwortung der Gemeinden, unbebaute Flächen innerhalb und außerhalb des Siedlungsgebiets, die sich als öffentliche Frei- bzw. Grünräume eignen, vorausschauend ausfindig zu machen, sie von jeglicher Bebauung freizuhalten und – sofern sie sich in Privatbesitz befinden – wenn möglich in öffentliches Eigentum zu übernehmen. Obwohl das Angebot an (hochwertigen) öffentlichen Frei- und Grünräumen sowohl die Wohnzufriedenheit v.a. der Bewohner:innen von Mehrfamilienhäusern als auch die Akzeptanz verdichteter Bauungsformen in der Bevölkerung maßgeblich beeinflusst, wird einer quantitativ und qualitativ angemessenen Versorgung mit öffentlichen Frei- und Grünräumen in der kommunalen Planungspraxis häufig (zu) wenig Beachtung geschenkt, insbesondere, weil der Erwerb, aber auch die Erhaltung solcher Flächen für die Gemeinden in der Regel mit

Siedlungs- und Freiraumkonzept sollte auf den Inhalten des Örtlichen Entwicklungskonzepts aufbauen und diese konkretisieren bzw. ergänzen. Die Gemeinden sollten darin u.a. für die verschiedenen Teile des Siedlungsgebiets jeweils konkrete Festlegungen zur Mindestdichte der Bebauung treffen müssen. Als (Vorzeige-)Beispiel für ein solches Siedlungs- und Freiraumkonzept kann der „Masterplan Siedlungsentwicklung“ der Marktgemeinde Lustenau dienen (Marktgemeinde Lustenau 2017a). Ein Auszug daraus ist in Anhang C abgedruckt. Für Gebiete, die sich aufgrund ihrer Lage oder ihrer verkehrlichen Erschließung besonders für eine verdichtete Bebauung eignen (z.B. Orts(teil)zentren, Umfeld von ÖV-Knotenpunkten), sollten die Gemeinden jeweils ein Quartiersentwicklungskonzept erstellen müssen, für andere Gebiete sollten sie dies freiwillig tun können. Ein Quartiersentwicklungskonzept bezieht sich – im Unterschied zum Örtlichen Entwicklungskonzept und zum Siedlungs- und Freiraumkonzept – nicht auf das gesamte Gemeindegebiet, sondern nur auf einen bestimmten Teil des Siedlungsgebiets („Quartier“), der ein besonderes raumplanerisches Augenmerk erfordert, etwa, um bei einer baulichen Verdichtung eine hohe Qualität sicherzustellen. Die Gemeinden sollten im Örtlichen Entwicklungskonzept festlegen müssen, ob – und wenn ja, für welche(s) Quartier(e) – ein solches Konzept zu erstellen ist. Ein Quartiersentwicklungskonzept sollte ein ganzheitliches städtebauliches Leitbild – einschließlich Zielen und daraus abgeleiteten Maßnahmen – für das betreffende Quartier beinhalten, d.h., es sollten möglichst alle für die beabsichtigte Entwicklung des Quartiers relevanten raumplanerischen Aspekte (z.B. Bauungsformen und -dichten, Frei- und Grünräume, Mobilität und Verkehr, Nutzungen) berücksichtigt werden. In Quartiersentwicklungskonzepten sollten die Gemeinden u.a. auch die Mindestdichte der Bebauung – soweit möglich und sinnvoll – parzellenscharf festsetzen.

Die wesentlichen Verfahrensschritte bei der Erstellung der drei genannten Konzepte sollten im Gesetz vorgegeben werden. Zudem sollte die Landesregierung die Vorgehensweise in einer Verordnung oder in einem Leitfaden spezifizieren. Jedenfalls sollte die Erarbeitung aller drei Konzepte unter angemessener Beteiligung der Bevölkerung erfolgen. Dabei sollte einerseits auf eine aktive und frühzeitige Einbindung der Bürger:innen in den Planungsprozess sowie auf eine adressatengerechte und transparente Kommunikation geachtet werden, andererseits sollte von Anfang an auf die Grenzen der Beteiligungsmöglichkeiten hingewiesen werden. Die

---

erheblichen Kosten verbunden ist und sich die politisch Verantwortlichen – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – oft nicht der zunehmenden Bedeutung öffentlicher Frei- und Grünräume bei einer Erhöhung der baulichen Dichte bewusst sind. Die Straßenräume, die im weiteren Sinne ebenfalls als öffentliche Freiräume anzusehen sind, sollten generell so ausgestaltet sein, dass sie das Zufußgehen und das Radfahren attraktiv machen und zudem eine hohe Aufenthaltsqualität bieten. Das Siedlungs- und Freiraumkonzept, in dem die angestrebte Siedlungs- und Freiraumentwicklung für das gesamte Gemeindegebiet integriert betrachtet werden sollte, hat zu gewährleisten, dass eine bauliche Verdichtung in einem Wohn- oder Mischgebiet mit einem entsprechenden quantitativen und qualitativen Ausbau der öffentlichen Frei- und Grünräume einhergeht.

Einbeziehung der Bevölkerung in den Planungsprozess bietet die Möglichkeit, eine öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit und die Rahmenbedingungen einer (maßvollen) baulichen Verdichtung in der Gemeinde zu führen, mögliche Vorbehalte der Bürger:innen gegenüber höheren baulichen Dichten abzubauen und dadurch das Verständnis und die Akzeptanz der Bevölkerung für bauliche Verdichtung – und damit auch für Mindestbebauungsdichten – zu erhöhen. Im ÖREK 2030 heißt es diesbezüglich, dass *„durch die Beteiligung [...] zwar meist der Koordinationsaufwand [steigt], dafür sind die Ergebnisse meist tragfähiger und stellen eine wesentliche Erleichterung bei der späteren Umsetzung dar“* (ÖROK 2021: 123). Es gibt allerdings kein Patentrezept für einen (erfolgreichen) Beteiligungsprozess. Generell sollte dieser maßgeschneidert für die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten gestaltet werden. Da die politisch Verantwortlichen in den Gemeinden vielfach nicht über das nötige Fachwissen im Bereich der örtlichen Raumplanung verfügen, fachlich fundierte Planungsgrundlagen aber eine wichtige Voraussetzung für einen gezielten Einsatz des Flächenwidmungs- und des Bebauungsplans darstellen, sollten Gemeinden, in denen keine Raumplanungsabteilung vorhanden ist, dazu verpflichtet werden, für die Erstellung der drei Konzepte externe Fachleute heranzuziehen. Diese sollten zum einen ihre planerische Expertise in den Planungsprozess einbringen und zum anderen den Planungsprozess professionell begleiten. Das Beiziehen externer Fachpersonen bedeutet für viele – v.a. kleine – Gemeinden eine erhebliche finanzielle Belastung und sollte daher von der Landesregierung entsprechend gefördert werden. Ferner sollte die Raumplanungsabteilung im Amt der Landesregierung die Gemeinden – auf deren Ersuchen – bei der Erstellung der drei Konzepte fachlich unterstützen, indem sie etwa Arbeitshilfen (Leitfäden für die Ausarbeitung der Konzepte, Sammlung modellhafter Planungen und guter Beispiele etc.) bereitstellt, den Gemeinden in Fragen der örtlichen Raumplanung beratend zur Seite steht oder raumplanungsspezifische Fortbildungen und Fachimpulse für Bürgermeister:innen und Gemeindeverwaltungsmitarbeiter:innen anbietet.

Das Örtliche Entwicklungskonzept sollte von den Gemeinden als Verordnung zu erlassen sein, während das Siedlungs- und Freiraumkonzept sowie Quartiersentwicklungskonzepte von den Gemeinden lediglich zu beschließen sein sollten. Bei den drei Konzepten handelt es sich um strategische Planungsinstrumente auf Gemeinde- bzw. Quartiersebene, die Transparenz über die Entwicklungsabsichten der Gemeinde schaffen sollen. Die darin enthaltenen Festlegungen – d.h. auch jene zu den Mindestdichten der Bebauung – sollten nur für die Gemeinde selbst bindend sein, nicht jedoch für die Grundstückseigentümer:innen. Für Letztere sollten lediglich Festsetzungen in den hierarchisch nachgeordneten örtlichen Raumplänen – d.h. im Flächenwidmungs- und im Bebauungsplan – rechtlich verbindlich sein. Demzufolge sollten jene Inhalte der drei Konzepte, die grundeigentümerverbindlich vorgeschrieben werden sollen, – dazu zählen u.a. die Mindestbebauungsdichten – in den Flächenwidmungsplan bzw. in die Bebauungspläne aufgenommen werden.

Die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$ , die für alle Grundstücke im Wohnbauland zwingend festzulegen sein sollten, sollten die Gemeinden im Flächenwidmungsplan festsetzen müssen.<sup>89</sup> Damit würde zwar von der bestehenden Planungssystematik abgewichen, wonach Vorgaben zur zulässigen baulichen Dichte grundsätzlich im Bebauungsplan erfolgen (siehe Abschnitt 3.2.2), nachstehende Gründe sprechen allerdings für die Festlegung der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  im Flächenwidmungsplan bzw. gegen eine Festlegung der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  im Bebauungsplan: Während jede Gemeinde in Österreich über einen Flächenwidmungsplan verfügt, der das gesamte Gemeindegebiet abdeckt, gibt es in vielen Gemeinden Österreichs gar keinen Bebauungsplan. Selbst wenn in einer Gemeinde Bebauungspläne vorhanden sind, beziehen sich diese meist nur auf einen Teil des Siedlungsgebiets (siehe Unterkapitel 4.5). Wären die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  im Bebauungsplan festzusetzen, müssten die Gemeinden daher für alle Grundstücke, die als Wohnbauland ausgewiesen, aber noch nicht von einem Bebauungsplan erfasst sind, einen solchen aufstellen und außerdem für die betreffenden Grundstücke neben der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  auch alle im jeweiligen Raumordnungsgesetz vorgesehenen Mindestinhalte eines Bebauungsplans festlegen. Die Erstellung von Bebauungsplänen für das gesamte Wohnbauland wäre zudem v.a. für die kleinen Gemeinden mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden, weshalb viele dieser Gemeinden wohl von der Aufstellung von Bebauungsplänen Abstand nehmen und damit auf die eigenständige Festsetzung der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  für die betreffenden Grundstücke verzichten würden. Ein weiterer Vorteil der Festlegung der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  im Flächenwidmungsplan ist, dass jede Änderung eines Flächenwidmungsplans in allen Bundesländern zwingend der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung bedarf. Dadurch lässt sich sicherstellen, dass die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$ , die von den Gemeinden im Flächenwidmungsplan festgesetzt werden, nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen verstoßen und mit den übergeordneten Planungen vereinbar sind. Wie in Unterkapitel 4.5 aufgezeigt wurde, werden überdies in einigen Bundesländern auch jetzt schon einzelne Festlegungen zur zulässigen baulichen Dichte im Flächenwidmungsplan getroffen.

Die (Mindestwerte der) Parameter, die nur optional zur Festsetzung der Minstdichten der Bebauung zu verwenden sein sollten – also insbesondere die GRZ, Bau(flucht)linien, die Geschoßanzahl bzw. die Gebäudehöhe sowie die Bauweise –, sollten die Gemeinden – wie dies bereits jetzt überwiegend der Fall ist – im Bebauungsplan festlegen müssen. Die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  sollten aus dem Flächenwidmungsplan übernommen und im Bebauungsplan ersichtlich gemacht werden, sodass dann in den Bebauungsplänen sämtliche grundeigentümergebundenen Vorgaben zu den Mindestbebauungsdichten enthalten sind.

<sup>89</sup> Diese Regelung ist § 30 Abs 4 Stmk ROG nachgebildet, wonach im Flächenwidmungsplan „für alle Baugebiete [...] die mindest- und höchstzulässige Bauungsdichte [= Geschoßflächenzahl (GFZ), Anm.] festzusetzen [ist].“

### **Exkurs: Standortangemessene zulässige bauliche Dichten**

Die (rechtlich) zulässige bauliche Dichte entspricht dem Bereich zwischen der höchstzulässigen und der mindestzulässigen baulichen Dichte. Gemäß dem hier vorgeschlagenen Modell sollten die Gemeinden gesetzlich dazu verpflichtet sein, für jedes Grundstück im Wohnbauland die Mindestbebauungsdichte – genauer gesagt (nur) die  $GFZ_{\min}$  und die  $WE_{\min}$  – festzusetzen, während es ihnen freigestellt sein sollte, ob sie auch die Maximalbebauungsdichte (explizit) festlegen. Wenn eine Gemeinde Letzteres nicht tut, ergibt sich die höchstzulässige bauliche Dichte indirekt aus den einschlägigen baurechtlichen Vorschriften, insbesondere betreffend die (Mindest-)Abstände zu den Grundstücksgrenzen und den Schutz des Orts- und Landschaftsbilds. Da die Bestimmungen zum Schutz des Orts- und Landschaftsbilds einen erheblichen Auslegungsspielraum hinsichtlich der höchstzulässigen baulichen Dichten bieten, wird den Gemeinden angeraten, (möglichst) für jedes Grundstück im Wohnbauland zusätzlich zur Mindestbebauungsdichte (freiwillig) auch die Maximalbebauungsdichte – also etwa die höchstzulässige GFZ ( $GFZ_{\max}$ ), die höchstzulässige Anzahl der Wohneinheiten ( $WE_{\max}$ ) oder die maximal zulässige Geschoßanzahl bzw. Gebäudehöhe – sowie die Bauweise festzusetzen.

Die Gemeinden sollten die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück zulässige bauliche Dichte innerhalb des im Gesetz zu verankernden Rahmens (siehe Abschnitte 6.6.2 und 6.6.3) nach eigenem Ermessen festlegen dürfen, die festgesetzten zulässigen baulichen Dichten sollten jedoch dem jeweiligen Standort angemessen sein. Das Gebot der Standortangemessenheit erfordert eine räumlich differenzierte Festlegung der zulässigen baulichen Dichten durch die Gemeinden, um den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, denn „*bauliche Dichte bedeutet an jedem Ort etwas anderes*“ (Grams 2015: 123). Aus raumplanerischer Sicht grundsätzlich kritisch zu sehen wäre es demnach, für das gesamte Wohnbauland in einer Gemeinde eine einheitliche zulässige bauliche Dichte festzusetzen oder die für die Grundstücke im Wohnbauland aktuell zulässigen baulichen Dichten pauschal zu erhöhen.

Da sich die lokalen Verhältnisse – etwa betreffend Siedlungsstruktur, Bebauungsformen, Topografie, öffentliche Frei- und Grünräume sowie technische und soziale Infrastruktur – und die Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung je nach Gemeinde z.T. deutlich unterscheiden, wäre es nicht zweckmäßig, im Gesetz allgemeingültige Kriterien zur Bestimmung standortangemessener zulässiger baulicher Dichten vorzugeben. Vielmehr sind die Gemeinden gefordert, eigenverantwortlich für jedes Gebiet bzw. Grundstück eine der jeweiligen örtlichen Situation entsprechende zulässige bauliche Dichte festzulegen. Den Gemeinden wird

allerdings empfohlen, bei der Festsetzung der zulässigen baulichen Dichten nachstehende Grundsätze hinsichtlich deren Standortangemessenheit zu beachten:

- Die zulässige bauliche Dichte – d.h. sowohl die Mindestbebauungsdichte als auch die Maximalbebauungsdichte – sollte grundsätzlich umso höher sein, je zentraler ein Standort gelegen und je besser ein Standort verkehrlich – v.a. mit dem ÖV – erschlossen ist. In Einzelfällen kann es jedoch aufgrund spezifischer örtlicher Gegebenheiten sinnvoll bzw. notwendig sein, von dieser Grundregel abzuweichen. Den Gemeinden wird angeraten, die zulässigen baulichen Dichten von peripheren, verkehrlich schlecht erschlossenen Lagen hin zu zentralen, verkehrlich gut erschlossenen Lagen nicht stetig ansteigen zu lassen, sondern sie jeweils beim Übergang von einem Quartier zum anderen stufenweise zu erhöhen, sodass die zulässigen baulichen Dichten innerhalb eines Quartiers für alle Grundstücke immer annähernd gleich sind. Wenn innerhalb der einzelnen Quartiere einer Gemeinde zum einen sowohl die mindestzulässigen als auch die höchstzulässigen baulichen Dichten jeweils für alle Grundstücke in etwa gleich sind und zum anderen die Differenz zwischen der höchstzulässigen und der mindestzulässigen baulichen Dichte bei allen Grundstücken klein ist, entstehen mittel- bis langfristig Quartiere, in denen jeweils nur bestimmte Bauformen vorkommen.<sup>90</sup> Einerseits erscheint es generell reizvoller, wenn die verschiedenen Quartiere einer Gemeinde hinsichtlich der Bauform(en) bzw. der Siedlungsstruktur und damit des Erscheinungsbilds bzw. des Charakters klar voneinander abgrenzbar und unterscheidbar sind, als wenn dies nicht der Fall ist. Andererseits weisen Quartiere, die bezüglich der Bauform(en) bzw. der Siedlungsstruktur weitgehend homogen sind, im Allgemeinen eine höhere Wohn- und Lebensqualität auf als solche, die diesbezüglich heterogen sind. Insbesondere ein Nebeneinander von Einfamilienhäusern und (größeren) Mehrfamilienhäusern in einem Quartier ist aus raumplanerischer Sicht grundsätzlich kritisch zu sehen, da diesfalls – wie zahlreiche Beispiele v.a. in vorstädtischen Gebieten Österreichs zeigen – in der Regel weder die typischen Qualitäten von Einfamilienhaussiedlungen – z.B. die privaten Gärten, die individuellen Gestaltungsfreiheiten und das hohe Maß an Privatsphäre und Ungestörtheit – noch jene von dicht bebauten Quartieren – z.B. die vielfältige, fußläufige Nahversorgung, die belebten öffentlichen Frei- und

<sup>90</sup> Um das Spektrum an Bauformen, die in einem Quartier realisiert werden können, einzugrenzen, bedarf es allerdings – wie in Abschnitt 4.3.3 aufgezeigt wurde – neben der Festlegung der mindest- und der höchstzulässigen GFZ auch der Festsetzung (der Mindest- und der Maximalwerte) weiterer dichtebestimmender Parameter – etwa der Geschosanzahl bzw. der Gebäudehöhe, der Anzahl der Wohneinheiten, der Bau(flucht)linien oder der Bauweise – durch die Gemeinden.

Grünräume und das attraktive ÖV-Angebot – zur Geltung kommen und sich solche Quartiere üblicherweise auch nicht durch sonstige spezifische Qualitäten auszeichnen (Eberle 2017). Für bestehende Einfamilienhaussiedlungen sollten die zulässigen baulichen Dichten daher – um den Charakter dieser Quartiere und die damit verbundenen Qualitäten im Wesentlichen zu erhalten – grundsätzlich so festgelegt werden, dass in erster Linie die Nachverdichtung bereits vorhandener (freistehender) Einfamilienhäuser durch An-, Zu-, Auf- oder Umbau sowie die Errichtung weniger flächenintensiver Einfamilienhaustypen – dazu zählen Doppel-, Reihen-, Winkel- und Atriumhäuser sowie Mischformen dieser Idealtypen – möglich ist, nicht jedoch die Errichtung von (größeren) Mehrfamilienhäusern, denn – zugespitzt formuliert – „*der Block [= (Klein-)Wohnanlage, Anm.] zerstört das Dorf*“ (Nadler-Kopf 2022).<sup>91</sup> Anders verhält es sich, wenn eine Gemeinde eine bestehende Einfamilienhaussiedlung in ein Quartier mit verdichteter Bebauung transformieren und somit den Charakter des Quartiers bewusst grundlegend verändern möchte. Diesfalls sollten im betreffenden Quartier entsprechende öffentliche Frei- und Grünräume geschaffen und die zulässigen baulichen Dichten so festgesetzt werden, dass (fast) nur (verdichtete) Geschosswohnbauten – bevorzugt in geschlossener Bauweise – realisiert werden können. Dasselbe gilt für Quartiere, die schon dicht bebaut sind. Sofern es ortsverträglich ist, sollte für dicht bebaute Quartiere eine weitere Erhöhung der zulässigen baulichen Dichten erwogen werden, da Quartiere mit einer (sehr) hohen Bebauungsdichte – ebenso wie Quartiere mit einer geringen Bebauungsdichte – unter den Bewohner:innen regelmäßig die höchsten Zufriedenheitswerte erreichen (Eberle 2017).

- Wie bereits zuvor ausgeführt wurde, sollte die zulässige bauliche Dichte grundsätzlich umso niedriger sein, je peripherer gelegen und je schlechter verkehrlich erschlossen ein Standort ist, wobei auch in peripheren, verkehrlich schlecht erschlossenen Lagen bei der Festlegung der zulässigen baulichen Dichten gewisse untere Grenzen für die Mindestbebauungsdichten (gemäß dem hier vorgeschlagenen Modell eine  $GFZ_{\min}$  von 0,5 sowie eine  $WE_{\min}$  von – abhängig von Grundstücksgröße und Umwidmungszeitpunkt – einer bis vier Wohneinheiten pro Grundstück) einzuhalten sein sollten. Aus raumplanerischer Sicht abzulehnen

---

<sup>91</sup> In der Publikation „Unter der Bahn. Strategien zur Innenentwicklung einer Einfamilienhaussiedlung“ (Rodlsberger & Vilanek 2018) werden anhand der Einfamilienhaussiedlung „Unter der Bahn“ in der Marktgemeinde Götzis, die ausschließlich aus freistehenden Einfamilienhäusern besteht, exemplarisch verschiedene Möglichkeiten dargestellt, wie eine klassische Einfamilienhaussiedlung (ortsverträglich) nachverdichtet werden kann und wie dabei ein schrittweiser Übergang von der offenen zu einer (weitgehend) geschlossenen Bebauung erfolgen kann, ohne dass sich der Charakter des Quartiers dadurch wesentlich ändert.

ist es – wie es insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren vielfach der Fall war und z.T. heute noch vorkommt –, für Grundstücke an den Siedlungsrändern weitab von Nahversorgungseinrichtungen und (hochrangigen) ÖV-Haltestellen die zulässigen baulichen Dichten so festzusetzen, dass auch die Errichtung von (größeren) Mehrfamilienhäusern möglich ist, da Letzteres eine große Abhängigkeit vom Auto mit allen damit verbundenen Nachteilen zur Folge hat.

- In Stadt- bzw. Orts(teil)zentren sowie im Umfeld von ÖV-Knotenpunkten – d.h. an zentral gelegenen oder verkehrlich sehr gut erschlossenen Standorten – sollten die zulässigen baulichen Dichten grundsätzlich am höchsten sein. Auch in diesen Lagen sollten die festgesetzten zulässigen baulichen Dichten jedoch stets ortsverträglich sein, d.h., es sollte nie das Ziel sein, möglichst hohe bauliche Dichten zuzulassen. In städtischen Gebieten sollten für zentral gelegene oder verkehrlich – v.a. mit dem ÖV – sehr gut erschlossene Quartiere die zulässigen baulichen Dichten im Allgemeinen so festgelegt werden, dass (fast) ausschließlich die Errichtung von (verdichteten) Geschosswohnbauten – bevorzugt in geschlossener Bauweise – möglich ist. Überdies sollten für die betreffenden Grundstücke durch entsprechende Vorgaben in den Bebauungsplänen – speziell zu den Mindest-Raumhöhen im Erdgeschoß – die Voraussetzungen für eine multifunktionale Nutzung der Erdgeschoßzonen – z.B. mit Geschäften, Lokalen oder Büros – und damit für belebte Straßenräume geschaffen werden. In vorstädtischen und ländlichen Gebieten sollten grundsätzlich ebenso in jeder Gemeinde zumindest für bestimmte Grundstücke in zentraler Lage bzw. im Orts(teil)zentrum die zulässigen baulichen Dichten so festgesetzt werden, dass nur (größere) Mehrfamilienhäuser – (möglichst) mit gemischt genutzter Erdgeschoßzone – realisierbar sind, die zu einer Belebung des Ortskerns beitragen können.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die zulässigen baulichen Dichten die in einem Quartier realisierbare(n) Bebauungsform(en) und damit das Erscheinungsbild bzw. den Charakter des Quartiers wesentlich bestimmen (können). Der (angestrebte) Charakter eines Quartiers, der den Ausgangspunkt aller Überlegungen zu standortangemessenen zulässigen baulichen Dichten bilden sollte, beeinflusst wiederum maßgeblich die Wohn- und Lebensqualität im Quartier. *„Ein sorgsamer Umgang mit den Dichten im Wohnbau ist somit ein zentrales raumplanerisches Gebot“* (Kanonier 2014: 42). Zugleich verdeutlichen die obigen Ausführungen, dass verpflichtende Mindestbebauungsdichten – in der in dieser Arbeit präsentierten Form – allein nicht dazu geeignet (und auch nicht dazu gedacht) sind, eine hohe Wohn- und Lebensqualität in einem Quartier sicherzustellen.

### 6.6.5 Welche Rechtswirkung sollten die vorgeschriebenen Mindestbebauungsdichten haben?

**Empfehlung:** Die vorgeschriebenen Mindestdichten der Bebauung sollten grundsätzlich bei sämtlichen bewilligungspflichtigen Bauvorhaben im Wohnbauland erreicht werden müssen.

Ausnahmen sollten in allen Gemeinden für Verwendungsänderungen sowie – bis zu einem gewissen Ausmaß – für bauliche Veränderungen an Bestandsbauten gelten und in Gemeinden ohne Bevölkerungswachstum überdies für Neubauten auf zuvor bereits bebauten Flächen.

Zunächst sei festgehalten, dass die (neu) vorgeschriebenen Mindestdichten der Bebauung auf rechtmäßig bestehende Gebäude, d.h. auf Gebäude, die zu einem früheren Zeitpunkt den damals gültigen Bebauungsvorschriften gemäß errichtet wurden, keine Auswirkungen haben sollten, jedenfalls nicht, solange an diesen Gebäuden keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden. Rechtmäßig bestehende Gebäude sollten also rechtmäßig bleiben, auch wenn sie die (neu) vorgeschriebenen Mindestbebauungsdichten nicht einhalten und somit den aktuellen rechtlichen Vorgaben nicht entsprechen. Beim Neubau<sup>92</sup> von Gebäuden sowie bei baulichen Veränderungen<sup>93</sup> an Bestandsbauten – d.h. bei allen Bauvorhaben im Wohnbauland – sollte hingegen die für das jeweilige Grundstück geltende Mindestdichte der Bebauung grundsätzlich erreicht werden müssen, um für ein Bauvorhaben eine Baubewilligung zu erhalten.<sup>94</sup> Das Gesetz sollte allerdings folgende Ausnahmen vorsehen:

- Bei Änderungen des Verwendungszwecks von rechtmäßig bestehenden Gebäuden sowie bei baulichen Veränderungen im Inneren oder am Äußeren von rechtmäßig bestehenden Gebäuden, die sich nicht oder nur geringfügig auf die auf dem jeweiligen Grundstück vorhandene bauliche Dichte auswirken („Umbau“), sollte – sofern die bestehende Bausubstanz weitgehend erhalten bleibt<sup>95</sup> – die vorgeschriebene Mindestbebauungsdichte nicht eingehalten werden müssen.

<sup>92</sup> Unter *Neubau* soll hier die Errichtung eines neuen Gebäudes verstanden werden, wobei es sich auch dann um einen Neubau handeln soll, „wenn nach Abtragung bestehender Bauwerke die Fundamente oder Kellermauern ganz oder teilweise wieder benützt werden“ (§ 60 Abs 1 lit a WBO).

<sup>93</sup> Bauliche Veränderungen an Bestandsbauten können in Form eines Umbaus oder eines Zubaus erfolgen. Unter *Umbau* soll hier die Umgestaltung des Inneren oder Äußeren eines bestehenden Gebäudes verstanden werden, bei der sich die äußeren Abmessungen des Gebäudes nicht oder nur unwesentlich verändern. Mit *Zubau* soll hier die Vergrößerung eines bestehenden Gebäudes in waagrechter oder senkrechter Richtung durch die Herstellung neuer oder die Erweiterung vorhandener Räume gemeint sein.

<sup>94</sup> Die vorgeschriebenen Mindestbebauungsdichten sollten nur für bewilligungspflichtige Bauvorhaben gelten.

<sup>95</sup> Mit dieser Bedingung soll verhindert werden, dass bestehende Gebäude nahezu vollständig abgerissen und anschließend – bei ähnlicher baulicher Dichte wie zuvor – de facto neu errichtet werden, da diesfalls weder eine Erhöhung der Bebauungsdichte erfolgen würde noch ein schonender Umgang mit Ressourcen gegeben wäre.

- Bei rechtmäßig bestehenden Gebäuden sollte die Wohnfläche – sofern die vorhandene Bausubstanz weitgehend erhalten bleibt<sup>95</sup> – je Wohneinheit um bis zu 30 m<sup>2</sup> vergrößert werden dürfen („Zubau“), auch wenn die vorgeschriebene Mindestdichte der Bebauung durch das Änderungsvorhaben nicht erreicht wird.<sup>96</sup>
- Wenn sich auf einem Grundstück mit einer Größe zwischen 1.000 m<sup>2</sup> und 1.500 m<sup>2</sup> ein rechtmäßig bestehendes Gebäude mit ein oder zwei Wohneinheiten befindet, sollte es bei einer Vergrößerung der Wohnfläche des Gebäudes um mehr als 30 m<sup>2</sup> je Wohneinheit zulässig sein, auf dem betreffenden Grundstück anstatt den in dieser Arbeit für ein bebautes Grundstück dieser Größe empfohlenen mindestens drei Wohneinheiten (siehe Abschnitt 6.6.3) lediglich zwei Wohneinheiten zu realisieren. Alle anderen Vorgaben zur Mindestbebauungsdichte sollten diesfalls nicht erfüllt werden müssen.

Die drei genannten Ausnahmen sollen es ermöglichen, rechtmäßig bestehende Gebäude bis zu einem gewissen Grad flexibel an veränderte Wohnbedürfnisse anzupassen und nachzuverdichten, ohne dass die vorgeschriebene Mindestdichte der Bebauung erreicht werden muss. Insbesondere für Häuslbauer:innen soll dadurch ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werden, rechtmäßig bestehende Gebäude – ggf. verbunden mit einer (thermischen) Sanierung, einer Verwendungsänderung, einem Umbau oder einem Zubau – weiter bzw. wieder zu nutzen anstatt neue Gebäude zu errichten. Durch die Nachnutzung bestehender Gebäude können Ressourcen (Baustoffe, Energie etc.) eingespart und Leerstände verringert werden. Überdies müssen weniger neue Flächen in Anspruch genommen werden. Bei Neubauten weist v.a. der Rohbau einen hohen Bedarf an grauer Energie auf, der bei der Nachnutzung von Bestandsbauten praktisch nicht anfällt. Ohne diese drei Ausnahmen würden wohl viele bestehende Gebäude deutlich früher abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden. Ferner würde die Nachverdichtung von freistehenden Einfamilienhäusern, die sich auf Grundstücken mit einer Größe zwischen 1.000 m<sup>2</sup> und 1.500 m<sup>2</sup> befinden, vermutlich häufig unterbleiben, weil zwar die Erweiterung eines bestehenden freistehenden Einfamilienhauses um eine Wohneinheit durch An-, Zu-, Auf- oder Umbau (siehe Unterkapitel 6.3) meist unkompliziert möglich ist, für eine Erweiterung um zwei Wohneinheiten hingegen aufgrund der Anordnung des Gebäudes auf dem Grundstück oder der Konstruktion des Gebäudes oft gravierende bauliche Veränderungen nötig wären.

Zusätzlich zu den drei zuvor genannten Ausnahmen, die in allen Gemeinden Österreichs gelten sollten, sollte das Gesetz nachstehende Ausnahmen vorsehen, die nur in jenen Gemeinden gelten sollten, in denen im Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre kein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen war:

---

<sup>96</sup> Diese Ausnahme erlaubt es, jede Wohneinheit um ein größeres oder um zwei kleinere Zimmer zu erweitern.

- Beim Neubau von Gebäuden auf Grundstücken, die zuvor schon bebaut waren, sollten die vorgeschriebene  $GFZ_{\min}$  und  $WE_{\min}$  nicht eingehalten werden müssen.
- Bei baulichen Veränderungen an rechtmäßig bestehenden Gebäuden sollten gar keine Vorgaben zur Mindestbebauungsdichte erfüllt werden müssen.

Folglich wäre es in diesen Gemeinden zulässig, auch freistehende Einfamilienhäuser auf beliebig großen Grundstücken neu zu errichten bzw. baulich zu verändern, sofern es sich dabei um Grundstücke handelt, die bereits (teilweise) bebaut sind bzw. waren. Dadurch soll die Attraktivität dieser Gemeinden als Wohnort – v.a. für Häuslbauer:innen – gesteigert werden. Dies könnte einen gewissen Zuzug in die von Bevölkerungsschwund betroffenen Gemeinden bewirken. Außerdem soll mit diesen Ausnahmen ein Anreiz geschaffen werden, Neubauten vorzugsweise auf brachliegenden – infrastrukturell meist schon erschlossenen – Grundstücken zu realisieren, anstatt hierfür neue Flächen in Anspruch zu nehmen. Diese Ausnahmen stünden wohl nicht im Widerspruch zum Ziel des Flächensparens, weil in den betreffenden Gemeinden – zumindest solange diese kein Bevölkerungswachstum aufweisen – selbst bei leicht abnehmender durchschnittlicher Haushaltsgröße (fast) kein zusätzlicher Wohnraum benötigt wird und daher auch ohne bauliche Verdichtung nicht mit einem nennenswerten zusätzlichen Flächenverbrauch zu rechnen ist. Die Landesregierung sollte alle fünf Jahre durch Verordnung festlegen, welche Gemeinden unter diese Ausnahmen fallen. Falls eine Gemeinde neben der  $GFZ_{\min}$  und der  $WE_{\min}$  weitere Vorgaben zur Mindestdichte der Bebauung macht – etwa betreffend die Mindestgeschoßanzahl –, sollten diese hingegen bei Neubauvorhaben auch auf zuvor bereits bebauten Grundstücken eingehalten werden müssen.

#### 6.6.6 Stärken und Schwächen bzw. Grenzen des Modells

Das vom Verfasser der vorliegenden Arbeit entwickelte, vorstehend präsentierte Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich weist im Vergleich mit anderen derartigen Modellen neben den bereits in den Abschnitten 6.6.1 bis 6.6.5 genannten Vorteilen insbesondere folgende Stärken auf:

Durch die gesetzliche Vorgabe der Flächen, für die Mindestdichten der Bebauung festzusetzen sind, der Parameter, die zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten heranzuziehen sind, der unteren Grenzen für die Mindestwerte dieser Parameter, die dabei einzuhalten sind, sowie der Konsequenzen, die eintreten, wenn eine Gemeinde keine (standortangemessenen) Mindestdichten der Bebauung festsetzt, ist gewährleistet, dass Mindestbebauungsdichten – auch wenn diese von einer Gemeinde (noch) nicht oder nicht gesetzeskonform festgelegt wurden – grundsätzlich im Wohnbauland flächendeckend zur Anwendung kommen und faktisch wirksam sind. Eine systematische Umgehung der hier vorgeschlagenen Regelung zu verpflichtenden Mindestbebauungsdichten durch die Gemeinden ist somit ausgeschlossen.

Die festgesetzten Mindestdichten der Bebauung sind für alle Grundstückseigentümer:innen bzw. Bauherr:innen – unabhängig von deren individuellen Interessen und deren finanziellen Situation – gleichermaßen bindend. Das vom Verfasser dieser Arbeit ausgearbeitete Modell sieht zwar keine Verpflichtung vor, die vorgeschriebene Mindestbebauungsdichte sofort bzw. innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu realisieren, sobald jedoch ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben umgesetzt wird, muss diese grundsätzlich eingehalten werden. Mindestdichten der Bebauung – in der vorstehend präsentierten Form – stellen somit sicher, dass langfristig (fast) überall im Wohnbauland ein dem jeweiligen Standort entsprechendes Mindestmaß an baulicher Dichte erreicht wird, auch bei im Laufe der Zeit wechselnden (Interessen der) Grundstückseigentümer:innen bzw. Bauherr:innen. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist allerdings zum einen, dass die betreffenden Grundstücke überhaupt bebaut werden und zum anderen, dass sowohl die Bestimmungen zu verpflichtenden Mindestbebauungsdichten in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer als auch die konkreten Festlegungen zu den Mindestdichten der Bebauung in den Flächenwidmungsplänen bzw. Bebauungsplänen der Gemeinden über Jahr(zehnt)e hinweg weitgehend unverändert bestehen bleiben.

Das hier vorgeschlagene Modell lässt sich im Wesentlichen mit dem bereits vorhandenen Planungsinstrumentarium umsetzen. Dies ist insofern vorteilhaft, als die Raumplaner:innen und die Architekt:innen im Umgang mit den einschlägigen Instrumenten – v.a. mit dem Flächenwidmungsplan und dem Bebauungsplan – geübt sind und auch die politisch Verantwortlichen sowie die Bevölkerung diese Instrumente schon kennen. Zur Umsetzung des Modells ist es in den meisten Bundesländern allerdings erforderlich, das geltende Planungsinstrumentarium um zwei neue (informelle) Instrumente – das Siedlungs- und Freiraumkonzept sowie das Quartiersentwicklungskonzept – zu erweitern. Überdies müssen hierzu in den Raumordnungsgesetzen aller Bundesländer die vorgesehenen obligatorischen und optionalen Inhalte des Flächenwidmungs- und des Bebauungsplans adaptiert werden.

Das vom Verfasser der gegenständlichen Arbeit entwickelte, vorstehend vorgestellte Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich weist im Vergleich mit anderen derartigen Modellen jedoch auch Nachteile auf. Den genannten Stärken des Modells stehen insbesondere folgende Schwächen bzw. Grenzen gegenüber:

Da die vorgeschriebene Mindestdichte der Bebauung erst dann realisiert werden muss, wenn ein neues Gebäude errichtet oder ein bestehendes Gebäude baulich verändert wird, dürfte es speziell in Gebieten mit einer kleinteiligen und heterogenen Eigentümer:innenstruktur – wie sie etwa in Einfamilienhaussiedlungen für gewöhnlich gegeben ist – und mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Zeithorizonten der Grundstückseigentümer:innen in vielen Fällen mehrere Jahr(zehnt)e dauern, bis (nahezu) überall im Wohnbauland die geforderte Mindestbebauungsdichte verwirklicht ist. Mindestdichten der Bebauung – in der vorstehend

präsentierten Form – tragen zwar unmittelbar ab ihrer Festlegung bzw. ab dem Inkrafttreten der hier vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung zu einer gewissen Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich bei, starke Wirkung entfaltet die Maßnahme vielerorts aber wohl erst innerhalb längerer Zeiträume. Wirkungslos ist die Maßnahme dann, wenn unbebaute Grundstücke im Wohnbauland nicht bebaut werden oder wenn bestehende Gebäude, die die vorgeschriebene Mindestbebauungsdichte unterschreiten, baulich nicht verändert werden.

Mit dem vom Verfasser dieser Arbeit ausgearbeiteten Modell kann nicht verhindert werden, dass die Grundstückseigentümer:innen bzw. Bauherr:innen zwar bei bewilligungspflichtigen Bauvorhaben das geforderte Mindestmaß an baulicher Dichte einhalten, aber dennoch das eigentliche Ziel, das mit der Festlegung von Mindestdichten der Bebauung verfolgt wird – eine standortangemessene Einwohnerdichte –, durch bestimmte (legale) Verhaltensweisen konterkarieren. Dies ist etwa der Fall, wenn zwei oder mehrere aneinandergrenzende, als Wohnbauland ausgewiesene Grundstücke erworben werden oder wenn ein größeres Grundstück in zwei oder mehrere kleinere Grundstücke aufgeteilt wird, jedoch nur eines (bzw. einzelne) dieser Grundstücke – mit der gebotenen Mindestbebauungsdichte – bebaut wird (werden), während das andere (die anderen) unbebaut bleibt (bleiben) und als privater Garten genutzt wird (werden). Diesbezüglich Abhilfe schaffen könnte der Einsatz von baulandmobilisierenden Instrumenten (siehe Abschnitt 3.2.2). Der Zweck der hier vorgeschlagenen Regelung zu verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung wird ebenso unterlaufen, wenn auf einem Grundstück zwar die vorgeschriebene Mindestbebauungsdichte – d.h. auch die geforderte Mindestanzahl der Wohneinheiten – realisiert wird, neu errichtete Wohneinheiten nach ihrer Fertigstellung aber über einen längeren Zeitraum bewusst leer stehen gelassen oder lediglich als Zweitwohnsitz genutzt werden oder mehrere Wohneinheiten vom selben Haushalt bewohnt werden. Um solchen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, bedarf es ebenfalls des Einsatzes zusätzlicher (geeigneter) Instrumente und Maßnahmen.

Das hier vorgeschlagene Modell wurde mit der Zielsetzung entwickelt, durch eine grundsätzlich flächendeckende Anwendung von Mindestdichten der Bebauung im Wohnbauland v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte zu erreichen, die einen maßgeblichen Beitrag zu einer signifikanten Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich leistet. Bei der Ausarbeitung des Modells nicht im Fokus stand hingegen die Reduktion der Bodenversiegelung in Österreich.<sup>97</sup> Meist geht mit einer Reduktion des Bodenverbrauchs zwar auch eine Reduktion der Bodenversiegelung einher – d.h., österreichweit gesehen ist von einem positiven Effekt der verpflichtenden Mindestbebauungsdichten hinsichtlich der Bodenversiegelung auszugehen –,

<sup>97</sup> Die Begriffe „Bodenverbrauch“ und „Bodenversiegelung“ wurden in Unterkapitel 2.3 erläutert.

für eine erhebliche Reduktion der Bodenversiegelung in Österreich sind jedoch weitere raumplanerische Maßnahmen erforderlich, wie etwa die Festlegung einer Grünflächenzahl, die vorgibt, welcher Anteil der Grundstücksfläche nicht versiegelt werden darf.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass das hier vorgeschlagene Modell zwar sicherstellt, dass schrittweise (fast) überall im Wohnbaugebiet ein dem jeweiligen Standort entsprechendes Mindestmaß an baulicher Dichte erreicht und damit die Effizienz der Flächennutzung gesteigert wird, dass das Modell aber weder dazu gedacht noch (allein) dazu geeignet ist, eine hohe Wohn- und Lebensqualität zu gewährleisten. Das Modell beschränkt sich also auf quantitative (gesetzliche) Vorgaben zu Mindestdichten der Bebauung, während es in der Verantwortung der Gemeinden liegt, durch maßgeschneiderte Festlegungen – insbesondere zu den mindestzulässigen und den höchstzulässigen baulichen Dichten – die Voraussetzungen für eine hohe Wohn- und Lebensqualität in einem Quartier zu schaffen.

## 6.7 Umsetzungshemmnisse und Lösungsansätze

Insbesondere in vorstädtischen und ländlichen Gegenden, in denen das freistehende Einfamilienhaus für viele Menschen weiterhin die bevorzugte Wohnform darstellt, dürfte bauliche Verdichtung häufig auf Widerstand stoßen. Um in der Bevölkerung diesbezüglich Akzeptanz zu schaffen, bedarf es qualitativ hochwertiger Gebäude, sowohl was deren äußere Gestaltung als auch deren bauliche Qualität betrifft. In der Lehre ebenso wie in der Praxis ist die Architektur v.a. gefordert, überzeugende Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus zu entwickeln, die (fast) dieselben Qualitäten wie diese bieten. Bauwillige sollten frühzeitig über unterschiedliche Formen verdichteter Bebauung und deren jeweilige Vor- und Nachteile aufgeklärt werden. Hierzu eignen sich etwa Beratungsangebote, Broschüren zu Best-Practice-Beispielen oder Exkursionen zu bereits vorhandenen flächensparenden (Wohn-)Gebäuden, sodass sich die Bauwilligen mit deren Bewohner:innen austauschen können. All dies soll dazu beitragen, positive Bilder über flächensparende Wohnformen zu vermitteln. Mit zunehmender baulicher Dichte steigt überdies die Bedeutung ausreichender und qualitätsvoller öffentlicher Frei- und Grünräume, für welche die jeweilige Gemeinde sorgen sollte.

Die erfolgreiche Umsetzung des in dieser Arbeit entwickelten Modells bzw. von faktisch wirksamen Mindestbebauungsdichten erfordert auf Landesebene vorausschauende, mutige Gesetzgeber, die das Modell auch gegen den Widerstand aus Teilen der Bevölkerung gesetzlich verankern. Auf Gemeindeebene bedarf es einer proaktiven, partizipativen Bebauungsplanung durch die Kommunen, die auf einer ganzheitlichen Strategie zur Siedlungsentwicklung basieren sollte. Insbesondere die kleineren Gemeinden sollten dabei von externen Fachleuten beraten und begleitet werden.

## 6.8 Zwischenfazit

Je effizienter die bebauten Flächen genutzt werden – d.h. je mehr Menschen auf diesen Flächen wohnen bzw. arbeiten –, desto weniger Flächen müssen überhaupt bebaut – und damit verbraucht bzw. versiegelt – werden. Eine effizient(er)e Nutzung bebauter Flächen lässt sich in erster Linie durch die Nachnutzung von Leerständen und Brachflächen sowie durch bauliche Verdichtung erzielen. Letzteres meint in der vorliegenden Arbeit eine Erhöhung der baulichen Dichte durch die Realisierung verdichteter Bauungsformen im Neubau oder die Nachverdichtung von Gebäuden im Bestand. Der Verfasser der gegenständlichen Arbeit sieht in einer (maßvollen) baulichen Verdichtung – auch in vorstädtischen und ländlichen Gegenden – ein erhebliches Potenzial zur Reduktion des seit Jahr(zehnt)en (zu) hohen Bodenverbrauchs in Österreich. Das eigentliche Ziel ist dabei allerdings nicht die Erhöhung der Bauungsdichte, sondern der Einwohnerdichte. Lange Zeit spielte das Thema der baulichen Verdichtung in der Raumordnung eher eine untergeordnete Rolle, in jüngster Zeit gewinnt es jedoch – als wesentliches Element einer nach innen gerichteten Siedlungsentwicklung – merklich an Bedeutung: Bauliche Verdichtung ist mittlerweile in mehreren politischen Strategiepapieren und Rechtsnormen des Bundes und der Länder als raumplanerische Zielsetzung enthalten. Literatur mit konkreten Vorschlägen zur praktischen (und wirksamen) Umsetzung dieser Zielsetzung gibt es hingegen weiterhin vergleichsweise wenig.

Bauliche Verdichtung sollte je nach Standort maßvoll und unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien geschehen. Die baulichen Dichten sollten grundsätzlich in peripheren, verkehrlich schlecht erschlossenen Lagen am niedrigsten und in zentralen, verkehrlich gut erschlossenen Lagen am höchsten sein, wobei der Anstieg nicht stetig, sondern stufenweise – jeweils beim Übergang von einem Quartier zum anderen – erfolgen sollte und auch an peripheren Standorten ein gewisses Mindestmaß an baulicher Dichte erreicht werden sollte. Zur baulichen Verdichtung in vorstädtischen und ländlichen Gebieten eignen sich insbesondere horizontal verdichtete Bauungsformen (weniger flächenintensive Einfamilienhaustypen) – dazu zählen Doppel-, Reihen-, Winkel- und Atriumhäuser sowie Mischformen dieser Idealtypen –, in städtischen Gebieten sowie in zentralen Standorten vorstädtischer und ländlicher Gebiete v.a. vertikal verdichtete Bauungsformen (Mehrfamilienhaustypen), d.h. Geschoßwohnbauten. Bestehende Gebäude lassen sich mittels An-, Zu-, Auf- oder Umbau nachverdichten.

Aus raumplanerischer Sicht ist es nicht zielführend, bauliche Verdichtung allein den Kräften des freien (Immobilien-)Marktes zu überlassen, u.a. weil es dadurch in weiten Teilen Österreichs auf viele Jahre hinaus zu keiner spürbaren Erhöhung der baulichen Dichte mit entsprechender Verringerung des Flächenverbrauchs käme. Zur Steuerung der baulichen Verdichtung stehen der öffentlichen Hand verschiedene Mittel zur Verfügung, etwa Informations- und Beratungsangebote, Verdichtungsstrategien, finanzielle Anreize,

öffentlicher Wohnbau oder (verpflichtende) Mindestdichten der Bebauung. All diese staatlichen Eingriffsmöglichkeiten sind grundsätzlich als sinnvoll zu erachten und sollten daher – möglichst flächendeckend und konsequent – angewendet werden. Verpflichtende Mindestbebauungsdichten – in der in dieser Arbeit präsentierten Form – sind nach Ansicht des Verfassers der vorliegenden Arbeit aber die mit Abstand wirksamste Maßnahme und unbedingt notwendig, um in Österreich in absehbarer Zeit eine bauliche Verdichtung in einem Ausmaß zu erzielen, das eine signifikante Reduktion des Bodenverbrauchs mit sich bringt. Dabei handelt es sich nämlich um die einzige staatliche Eingriffsmöglichkeit, die gewährleistet, dass auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, in denen die lokale Bevölkerung oftmals einer baulichen Verdichtung mehrheitlich kritisch gegenübersteht, auf allen Baulandflächen, für die entsprechende Festlegungen getroffen werden (müssen), bei der Realisierung von bewilligungspflichtigen Bauvorhaben grundsätzlich ein vorgeschriebenes Mindestmaß an baulicher Dichte eingehalten wird, und das unabhängig von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer:innen bzw. Bauherr:innen. Diese sollten lediglich den Zeitpunkt einer allenfalls erforderlichen baulichen Verdichtung weiterhin selbst bestimmen können.

Die Gemeinden hätten in den meisten Bundesländern gemäß den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen schon jetzt die Möglichkeit, (freiwillig) Mindestdichten der Bebauung festzusetzen, in der Praxis machen sie davon bislang jedoch nur selten Gebrauch. Die zentrale Empfehlung der gegenständlichen Arbeit lautet daher, die Gemeinden per Gesetz zur Festlegung von Mindestbebauungsdichten für Flächen mit einer bestimmten Baulandwidmung – in dieser Arbeit liegt der Fokus auf Flächen, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen – zu zwingen. In mehreren Bundesländern – etwa in Vorarlberg oder in der Steiermark – sowie z.T. im Ausland – etwa in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol oder im Kanton Bern – gibt es bereits derartige rechtliche Regelungen. Diese sind allerdings so ausgestaltet, dass von ihnen kein nennenswerter Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs zu erwarten ist.

In der vorliegenden Arbeit wurde ein Modell für verpflichtende Mindestdichten der Bebauung entwickelt, das sich in allen Bundesländern Österreichs umsetzen lässt. Das Modell wird in Unterkapitel 6.6 im Detail – einschließlich seiner Stärken und Schwächen bzw. Grenzen – dargestellt und in Kapitel 7 komprimiert wiedergegeben. Der Grundgedanke des Modells ist es, sämtliche Gemeinden in Österreich – unabhängig von ihrer Größe – durch entsprechende Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer dazu zu verpflichten, für alle Baulandflächen, auf denen ausschließlich oder teilweise Wohnnutzungen zulässig sind, – unabhängig davon, ob diese schon bebaut oder noch unbebaut sind – standortangemessene Mindestbebauungsdichten – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – rechtsverbindlich festzusetzen, die – abgesehen von einigen Ausnahmen – sowohl beim Neubau von Gebäuden als auch bei baulichen Veränderungen an Bestandsbauten erreicht

werden müssen. Um sicherzustellen, dass verpflichtende Mindestdichten der Bebauung die raumplanerisch erwünschte Wirkung entfalten, sieht das Modell vor, dass gesetzlich u.a. zu verankern ist, für welche Flächen die Gemeinden Mindestbebauungsdichten festlegen müssen, welche Parameter sie zur Festsetzung der Mindestdichten der Bebauung verwenden müssen, welche unteren Grenzen für die Mindestwerte dieser Parameter sie dabei einhalten müssen und welche Konsequenzen es hat, wenn eine Gemeinde keine bzw. keine standortangemessenen Mindestbebauungsdichten bestimmt. Innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens sollten die Gemeinden die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück geltende Mindestdichte der Bebauung nach eigenem Ermessen – maßgeschneidert für die spezifische lokale Situation – festlegen dürfen. Das in der gegenständlichen Arbeit entwickelte Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten dürfte weniger für städtische Gebiete von Relevanz sein, als vielmehr für vorstädtische und ländliche Gebiete, in denen bisher für gewöhnlich das freistehende Einfamilienhaus die vorherrschende Bauform ist. Freistehende Einfamilienhäuser in ihrer herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form sollten durch verpflichtende Mindestdichten der Bebauung – wie bereits im Titel der Diplomarbeit angedeutet – österreichweit zum Auslaufmodell werden.

Um in der Bevölkerung Akzeptanz für bauliche Verdichtung zu schaffen bzw. um diese zu erhöhen, bedarf es insbesondere qualitativ hochwertiger Architektur sowie qualitätsvoller öffentlicher Frei- und Grünräume. Überdies sollten Bauwillige frühzeitig über unterschiedliche Formen verdichteter Bebauung und deren jeweilige Vor- und Nachteile aufgeklärt werden, etwa durch Beratungsangebote oder Exkursionen und Broschüren zu Best-Practice-Beispielen. Die erfolgreiche Umsetzung des in dieser Arbeit entwickelten Modells bzw. von faktisch wirksamen Mindestbebauungsdichten erfordert zum einen vorausschauende, mutige Gesetzgeber auf Landesebene und zum anderen eine proaktive Bebauungsplanung auf Gemeindeebene, in kleineren Gemeinden begleitet durch externe Fachleute.



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

## 7 Handlungsempfehlungen

In der vorliegenden Arbeit wurde ein Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten in Österreich entwickelt. In Unterkapitel 6.6 wurde dieses Modell detailliert dargestellt und die gewählte Ausgestaltung des Modells ausführlich begründet.

Die zentrale Empfehlung der gegenständlichen Arbeit lautet, verpflichtende Mindestdichten der Bebauung – (möglichst) in der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Form – in allen Bundesländern Österreichs umzusetzen. Die diesbezüglichen rechtlichen Bestimmungen sollten im jeweiligen Raumordnungsgesetz verankert werden. Mit verpflichtenden Mindestbebauungsdichten soll – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – eine maßvolle, aber deutliche Erhöhung der baulichen Dichte erreicht und damit ein maßgeblicher Beitrag zu einer signifikanten Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich geleistet werden.

Im Folgenden wird das in der vorliegenden Arbeit entwickelte und zur Umsetzung empfohlene Modell komprimiert wiedergegeben. Genauer gesagt handelt es sich dabei um die Zusammenfassungen mehrerer Empfehlungen, die in ihrer Gesamtheit das Modell ergeben.

*Für welche Flächen sollten Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen?*

Mindestdichten der Bebauung sollten für alle Baulandflächen, auf denen ausschließlich oder teilweise Wohnnutzungen zulässig sind („Wohnbauland“), zwingend festzusetzen sein. Diese Verpflichtung sollte für alle Gemeinden in Österreich gelten.

*Welche Parameter sollten zur Festlegung der Mindestbebauungsdichten verwendet werden müssen?*

Zur Festsetzung der Mindestdichten der Bebauung sollten jedenfalls die zwei Parameter Geschoßflächenzahl (GFZ) und Anzahl der Wohneinheiten (WE) heranzuziehen sein.

Optional sollten hierzu weitere Parameter verwendet werden können.

*Welche Grenzen sollten bei der Festlegung der Mindestbebauungsdichten eingehalten werden müssen?*

Bei der Festsetzung der mindestzulässigen GFZ ( $GFZ_{\min}$ ) und der Mindestanzahl der Wohneinheiten ( $WE_{\min}$ ) sollten grundsätzlich folgende untere Grenzen einzuhalten sein:

- Die  $GFZ_{\min}$  sollte einheitlich mindestens 0,5 betragen müssen ( $GFZ_{\min} \geq 0,5$ ).
- Die  $WE_{\min}$  pro Grundstück sollte – in Abhängigkeit von der Grundstücksgröße und vom Umwidmungszeitpunkt – mindestens wie folgt betragen müssen:

<b>Neu als Wohnbauland gewidmetes Grundstück mit Grundstücksfläche G</b>	<b>Bereits als Wohnbauland gewidmetes Grundstück mit Grundstücksfläche G</b>	<b>Mindestanzahl der Wohneinheiten (<math>WE_{min}</math>) pro Grundstück</b>
$400 \text{ m}^2 < G \leq 800 \text{ m}^2$	$500 \text{ m}^2 < G \leq 1.000 \text{ m}^2$	$WE_{min} \geq 2$
$800 \text{ m}^2 < G \leq 1.200 \text{ m}^2$	$1.000 \text{ m}^2 < G \leq 1.500 \text{ m}^2$	$WE_{min} \geq 3$
$1.200 \text{ m}^2 < G$	$1.500 \text{ m}^2 < G$	$WE_{min} \geq 4$

Diese unteren Grenzen sollten nur in begründeten Einzelfällen unterschritten werden dürfen.

Für jene Flächen im Wohnbauland, die sich aufgrund ihrer Lage oder ihrer verkehrlichen Erschließung besonders für eine verdichtete Bebauung eignen, sollte eine  $GFZ_{min}$  und eine  $WE_{min}$  festzulegen sein, die über diesen unteren Grenzen liegt und standortangemessen ist.

Obere Grenzen sollten bei der Festsetzung der  $GFZ_{min}$  und der  $WE_{min}$  keine einzuhalten sein.

Für weitere (optionale) Parameter sollten keine einschränkenden Vorgaben gemacht werden.

#### *Von wem und wie sollten die Mindestbebauungsdichten festgelegt werden müssen?*

Die Gemeinden sollten die Mindestdichten der Bebauung festsetzen müssen.

Im Örtlichen Entwicklungskonzept, im Siedlungs- und Freiraumkonzept sowie in den Quartiersentwicklungskonzepten, die inhaltlich aufeinander aufbauen und allesamt nur für die Gemeinde selbst bindend sein sollten, sollten – jeweils mit adäquatem Detaillierungsgrad – Festlegungen zu den Mindestbebauungsdichten zu treffen sein.

Die grundeigentümerverbindliche Festsetzung der  $GFZ_{min}$  und der  $WE_{min}$  sollte im Flächenwidmungsplan erfolgen müssen, jene der (Mindestwerte aller) weiteren (optionalen) Parameter im Bebauungsplan. Solange eine Gemeinde keine  $GFZ_{min}$  oder keine  $WE_{min}$  bestimmt, sollten für die betreffenden Grundstücke automatisch die im Gesetz zu verankernde untere Grenze für die  $GFZ_{min}$  als  $GFZ_{min}$  bzw. die relevante untere Grenze für die  $WE_{min}$  als  $WE_{min}$  gelten.

Wenn eine Gemeinde für Flächen im Wohnbauland, die sich aufgrund ihrer Lage oder ihrer verkehrlichen Erschließung besonders für eine verdichtete Bebauung eignen, keine  $GFZ_{min}$  oder keine  $WE_{min}$  festlegt, oder eine  $GFZ_{min}$  oder eine  $WE_{min}$  festsetzt, die als nicht standortangemessen zu beurteilen ist, sollte die Landesregierung die Möglichkeit haben, durch Verordnung eine dem Standort entsprechende  $GFZ_{min}$  bzw.  $WE_{min}$  festzulegen.

#### *Welche Rechtswirkung sollten die vorgeschriebenen Mindestbebauungsdichten haben?*

Die vorgeschriebenen Mindestdichten der Bebauung sollten grundsätzlich bei sämtlichen bewilligungspflichtigen Bauvorhaben im Wohnbauland erreicht werden müssen.

Ausnahmen sollten in allen Gemeinden für Verwendungsänderungen sowie – bis zu einem gewissen Ausmaß – für bauliche Veränderungen an Bestandsbauten gelten und in Gemeinden ohne Bevölkerungswachstum überdies für Neubauten auf zuvor bereits bebauten Flächen. In Abschnitt 6.6.5 sind alle vorgeschlagenen Ausnahmen einzeln aufgeführt und erläutert.

Mindestdichten der Bebauung – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – sind ein wichtiges Mittel zur Reduktion des Bodenverbrauchs, diese Maßnahme allein wird allerdings nicht ausreichen, um den Bodenverbrauch in Österreich rasch und dauerhaft auf den anvisierten nationalen Zielwert von maximal 2,5 ha pro Tag (siehe Unterkapitel 2.2) zu senken. Es wird daher empfohlen, auch alle bereits vorhandenen raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen zum Flächensparen – etwa überörtliche Siedlungsgrenzen oder restriktive Neuwidmungen von Bauland (siehe Unterkapitel 3.2) – flächendeckend und konsequent anzuwenden. Außerdem sollten jegliche sonstigen Instrumente, die nicht (unmittelbar) der Raumordnung zuzuordnen sind, aber dennoch Einfluss auf den Bodenverbrauch haben – etwa die Grundsteuer oder die Wohnbauförderung (siehe Abschnitt 6.4.1) – so reformiert werden, dass sie vermehrt Anreize für flächensparende Bauungs- bzw. Siedlungsformen schaffen.



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

## 8 Zusammenfassung

Beim Boden handelt es sich um eine endliche, im Wesentlichen nicht vermehrbare und nicht erneuerbare Ressource, die vielfältige – teils für den Menschen überlebenswichtige – Funktionen erfüllt. Mit fortschreitendem Bodenverbrauch nimmt die (potenziell) verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche ab, d.h., das landwirtschaftliche Produktionspotenzial geht zurück. Dadurch sinkt der (mögliche) Selbstversorgungsgrad mit Lebens- und Futtermitteln und die Abhängigkeit von Importen steigt. Werden die in Anspruch genommenen Flächen versiegelt – also etwa bebaut oder asphaltiert –, kann der Boden nur noch eine einzige Funktion – die Trägerfunktion – erfüllen, während alle weiteren Funktionen des Bodens verloren gehen. Versiegelter Boden kann bspw. weder Kohlenstoff noch Wasser speichern und trägt somit u.a. zu einer Verstärkung des Treibhauseffekts und damit der Klimaerwärmung bei. Im Jahr 2019 betrug der Bodenverbrauch in Österreich durchschnittlich rund 12 ha pro Tag und war damit fast fünf Mal so hoch wie der von der (Bundes-)Politik selbst festgelegte nationale Zielwert von maximal 2,5 ha pro Tag. Wenn es nicht gelingt, den Bodenverbrauch in Österreich rasch und dauerhaft auf ein vertretbares Maß zu senken, kommt es zu einer irreversiblen Verknappung der begrenzten Ressource Boden. Dies stellt für die Menschen mittel- bis langfristig eine existenzielle Bedrohung dar.

Zur Reduktion des Bodenverbrauchs stehen der Raumordnung in Österreich auf den unterschiedlichen Planungsebenen verschiedene Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung. Als relevante Instrumente der überörtlichen Raumplanung sind hier insbesondere das Regionale und das Sektorale Raumordnungsprogramm zu nennen, als Instrumente der örtlichen Raumplanung in erster Linie der Flächenwidmungs- und der Bebauungsplan sowie diverse baulandmobilisierende Instrumente. Geeignete Maßnahmen sind bspw. überörtliche Siedlungsgrenzen oder restriktive Neuwidmungen von Bauland. Wie das deutliche Verfehlen des angestrebten nationalen Zielwerts von maximal 2,5 ha pro Tag zeigt, ist die Wirkung dieser Instrumente und Maßnahmen bisher in Summe jedoch unzureichend. Es gilt daher, das bestehende Planungsinstrumentarium konsequenter anzuwenden, weiterzuentwickeln und ggf. durch neue Instrumente und Maßnahmen zu ergänzen, die sicherstellen, dass der genannte Zielwert in absehbarer Zeit erreicht werden wird. Auch jegliche sonstigen Instrumente, die nicht (unmittelbar) der Raumordnung zuzuordnen sind, aber dennoch Einfluss auf den Bodenverbrauch haben – etwa die Grundsteuer oder die Wohnbauförderung – sollten so reformiert werden, dass sie vermehrt Anreize für flächensparende Bebauungs- bzw. Siedlungsformen schaffen. Ein Mittel zum Flächensparen, dem bislang – v.a. in vorstädtischen und ländlichen Gebieten – (zu) wenig Beachtung geschenkt wird, das jedoch ein erhebliches Potenzial zur Reduktion des seit Jahr(zehnt)en (zu) hohen Bodenverbrauchs in Österreich hat, ist eine (maßvolle) Erhöhung der baulichen Dichte („bauliche Verdichtung“).

Unter dem Begriff „bauliche Dichte“ wird gemeinhin der Grad der baulichen Nutzung eines Grundstücks oder eines Gebiets verstanden, wobei zwischen der rechtlich zulässigen baulichen Dichte einerseits und der tatsächlich realisierten baulichen Dichte andererseits zu unterscheiden ist. In Österreich enthalten insbesondere die Raumordnungsgesetze und die Baugesetze der Bundesländer Bestimmungen zur baulichen Dichte, wobei die Dichte der Bebauung in den verschiedenen Bundesländern bzw. Landesgesetzen teils sehr ähnlich, teils stark unterschiedlich geregelt ist. Im Bebauungsplan können die Gemeinden hinsichtlich der zulässigen baulichen Dichte u.a. Festlegungen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Gebäudehöhe bzw. zur Geschoßanzahl, zur Bauweise, zu Bau(flucht)linien oder zur Anzahl der Wohneinheiten treffen, d.h., die Gemeinden haben die Möglichkeit, die zulässige Dichte der Bebauung differenziert zu regeln. Zur Festsetzung der zulässigen baulichen Dichte in Wohngebieten ziehen die Gemeinden in Österreich in der Praxis am häufigsten die GFZ und die Gebäudehöhe bzw. die Geschoßanzahl heran. Allgemein legen sie für dichtebestimmende Parameter überwiegend Maximalwerte – d.h. Obergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bzw. Maximaldichten der Bebauung – fest. Mindestwerte – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte bzw. Mindestdichten der Bebauung – geben die Gemeinden hingegen selten vor. Die kommunale Planung beschränkt sich bisher also hauptsächlich darauf, die zulässige Dichte der Bebauung nach oben hin zu begrenzen. Infolgedessen ist fast überall in Österreich auf Grundstücken, die eine Widmung für Wohnzwecke aufweisen, auch die Errichtung von – besonders flächenintensiven – freistehenden Einfamilienhäusern erlaubt.

Zwischen der baulichen Dichte und dem Bodenverbrauch besteht ein signifikanter negativer Zusammenhang, d.h., mit zunehmender baulicher Dichte sinkt der spezifische Flächenbedarf, und zwar sowohl jener der (Wohn-)Gebäude bzw. der Grundstücke als auch jener der erforderlichen (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur. Freistehende Einfamilienhäuser, die rund drei Viertel der bestehenden und die Mehrzahl der neu errichteten Wohngebäude in Österreich ausmachen, weisen – als (idealtypische) Bebauungsform mit der geringsten baulichen Dichte – den mit Abstand höchsten spezifischen Flächenbedarf aller Wohnformen auf. Je Wohneinheit benötigen sie im Durchschnitt rund ein Drittel mehr Fläche als Doppelhäuser, etwa doppelt so viel Fläche wie Reihenhäuser und circa sieben Mal so viel Fläche wie verdichtete Geschoßwohnbauten.

In Österreich ist nur ein kleiner Teil der besiedelten Fläche durch Siedlungstypen mit einer hohen baulichen Dichte gekennzeichnet, der weitaus größte Teil ist hingegen durch Siedlungstypen mit einer niedrigen baulichen Dichte geprägt. Zu Ersteren zählen insbesondere mittelalterliche Stadt- und Ortskerne, Gründerzeitviertel und (Groß-)Wohnsiedlungen, zu Letzteren v.a. Streu- und Einfamilienhaussiedlungen. Die Entstehung der im heutigen Österreich am häufigsten vorkommenden Siedlungstypen wurde von einer

Vielzahl an Rahmenbedingungen beeinflusst. Im Unterschied zu den Gebäuden blieben die ursprünglichen Siedlungsmuster großteils bis heute erhalten.

Bauliche Verdichtung als Mittel zum Flächensparen spielte in der Raumordnung in Österreich lange Zeit eine untergeordnete Rolle. Erst in jüngster Zeit gewinnt bauliche Verdichtung – als wesentliches Element einer nach innen gerichteten Siedlungsentwicklung – merklich an Bedeutung. Das eigentliche Ziel ist dabei allerdings nicht die Erhöhung der Bebauungsdichte, sondern der Einwohnerdichte. Bauliche Verdichtung sollte je nach Standort maßvoll und unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien geschehen. Während in städtischen Gebieten in der Regel der Immobilienmarkt dafür sorgt, dass verdichtet gebaut bzw. nachverdichtet wird, ist dies in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, die den weitaus größten Teil der besiedelten Fläche Österreichs ausmachen, – v.a. wegen (zu) niedriger Grundstückspreise – oft nicht der Fall. Dort errichten die Bauherr:innen – sofern sie es sich leisten können – für gewöhnlich bevorzugt freistehende Einfamilienhäuser. Demzufolge besteht hinsichtlich der baulichen Verdichtung speziell in vorstädtischen und ländlichen Gebieten ein raumplanerischer Handlungsbedarf. Die Ausführungen und Handlungsempfehlungen in der gegenständlichen Arbeit sind daher insbesondere für diese Gebiete von Relevanz.

Zur Steuerung der baulichen Verdichtung stehen der öffentlichen Hand verschiedene Mittel zur Verfügung, etwa Informations- und Beratungsangebote, Verdichtungsstrategien, finanzielle Anreize, öffentlicher Wohnbau oder (verpflichtende) Mindestdichten der Bebauung. In dieser Arbeit liegt der Fokus auf verpflichtenden Mindestbebauungsdichten als – nach Ansicht des Verfassers der vorliegenden Arbeit – mit Abstand zielführendster und unbedingt notwendiger Maßnahme, um in Österreich in absehbarer Zeit eine bauliche Verdichtung in einem Ausmaß zu erzielen, das einen maßgeblichen Beitrag zu einer signifikanten Reduktion des Bodenverbrauchs leistet. Dabei handelt es sich nämlich um die einzige staatliche Eingriffsmöglichkeit, die gewährleistet, dass auch in vorstädtischen und ländlichen Gebieten, in denen die lokale Bevölkerung oftmals einer baulichen Verdichtung mehrheitlich kritisch gegenübersteht, auf allen Baulandflächen, für die entsprechende Festlegungen getroffen werden (müssen), bei der Realisierung bewilligungspflichtiger Bauvorhaben grundsätzlich ein vorgeschriebenes Mindestmaß an baulicher Dichte eingehalten wird, und das unabhängig von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer:innen bzw. Bauherr:innen. In mehreren Bundesländern – etwa in Vorarlberg oder in der Steiermark – sowie z.T. im Ausland – etwa in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol oder im Kanton Bern – gibt es bereits rechtliche Regelungen zu verpflichtenden Mindestdichten der Bebauung. Diese sind allerdings so ausgestaltet, dass von ihnen kein nennenswerter Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs zu erwarten ist.

Das Kernstück der vorliegenden Arbeit bildet ein vom Verfasser entwickeltes Modell für verpflichtende Mindestbebauungsdichten, das sich in allen Bundesländern Österreichs umsetzen lässt. Das Modell wird in Unterkapitel 6.6 im Detail – einschließlich seiner Stärken und Schwächen bzw. Grenzen – dargestellt und in Kapitel 7 komprimiert wiedergegeben. Der Grundgedanke des Modells ist es, sämtliche Gemeinden in Österreich – unabhängig von ihrer Größe – durch entsprechende Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer dazu zu verpflichten, für alle Baulandflächen, auf denen ausschließlich oder teilweise Wohnnutzungen zulässig sind, – unabhängig davon, ob diese schon bebaut oder noch unbebaut sind – standortangemessene Mindestdichten der Bebauung – d.h. Untergrenzen der zulässigen baulichen Dichte – rechtsverbindlich festzusetzen, die – abgesehen von einigen Ausnahmen – sowohl beim Neubau von Gebäuden als auch bei baulichen Veränderungen an Bestandsbauten erreicht werden müssen. Um sicherzustellen, dass verpflichtende Mindestdichten der Bebauung die raumplanerisch erwünschte Wirkung entfalten, sieht das Modell vor, dass gesetzlich u.a. zu verankern ist, für welche Flächen die Gemeinden Mindestbebauungsdichten festlegen müssen, welche Parameter sie zur Festsetzung der Mindestdichten der Bebauung verwenden müssen, welche unteren Grenzen für die Mindestwerte dieser Parameter sie dabei einhalten müssen und welche Konsequenzen es hat, wenn eine Gemeinde keine bzw. keine standortangemessenen Mindestdichten der Bebauung vorschreibt. Innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens sollten die Gemeinden die für ein Gebiet bzw. für ein Grundstück geltende Mindestbebauungsdichte nach eigenem Ermessen – maßgeschneidert für die spezifische lokale Situation – festlegen dürfen.

Die zentrale Empfehlung der gegenständlichen Arbeit lautet, verpflichtende Mindestdichten der Bebauung flächendeckend umzusetzen, und zwar (möglichst) in der in dieser Arbeit präsentierten Form, da diese als besonders zielführend erachtet wird. Dadurch sollen v.a. die in Österreich weit verbreiteten freistehenden Einfamilienhäuser in ihrer herkömmlichen – besonders flächenintensiven – Form zum Auslaufmodell werden.

Um in der Bevölkerung Akzeptanz für bauliche Verdichtung zu schaffen, bedarf es insbesondere qualitativ hochwertiger Architektur sowie qualitätsvoller öffentlicher Frei- und Grünräume. Überdies sollten Bauwillige frühzeitig über unterschiedliche Formen verdichteter Bebauung und deren jeweilige Vor- und Nachteile aufgeklärt werden, etwa durch Beratungsangebote oder Exkursionen und Broschüren zu Best-Practice-Beispielen. Die erfolgreiche Umsetzung des in dieser Arbeit entwickelten Modells bzw. von faktisch wirksamen Mindestbebauungsdichten erfordert zum einen vorausschauende, mutige Gesetzgeber auf Landesebene und zum anderen eine proaktive Bebauungsplanung auf Gemeindeebene.

## 9 Literaturverzeichnis

- AEIOU (2016):** Hofformen, bezogen unter: <https://austria-forum.org/af/AEIOU/Hofformen> (21.02.2021)
- Albers, Gerd / Wékel, Julian (2017):** *Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung*, 3. Aufl., Darmstadt: wbg Verlag
- Bauer, Cornelia / Wolf, Peter (2011):** Dichtezwinge, in: Metron AG (Hrsg.): *7 Tools zur Innenentwicklung: die Metron Dichtebox (Metron Themenheft Nr. 27)*, Brugg: Metron AG, 32-33
- Baumgarten, Andreas / Formayer, Herbert / Haslmayr, Hans-Peter / Huber, Sigbert / Krammer, Carmen / Murer, Erwin / Nadeem, Imran / Pock, Hannes / Prokop, Gundula / Rodlauer, Christian / Schaumberger, Andreas / Schwarz, Michael / Sedy, Katrin (2018):** BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich. Endbericht, bezogen unter: [https://www.dafne.at/dafne\\_plus\\_homepage/download.php?t=ProjectReportAttachment&k=4349](https://www.dafne.at/dafne_plus_homepage/download.php?t=ProjectReportAttachment&k=4349) (26.10.2020)
- Benevolo, Leonardo (2000):** *Die Geschichte der Stadt*, 8. Aufl., Frankfurt: Campus Verlag
- Bernoulli, Hans (1991):** *Die Stadt und ihr Boden*, 2. Aufl., Basel / Berlin / Boston: Birkhäuser Verlag
- Bihl, Gustav / Meißl, Gerhard / Musner, Lutz (2006):** Vom Kriegsende 1945 bis zur Gegenwart, in: Csendes, Peter / Opll, Ferdinand (Hrsg.): *Wien. Geschichte einer Stadt. Von 1790 bis zur Gegenwart*, Bd. 3, Wien / Köln / Weimar: Böhlau Verlag, 545-819
- BKA (2017):** Dritter Österreichischer Baukulturreport. Szenarien und Strategien 2050, bezogen unter: [https://www.bmkoes.gv.at/dam/jcr:78456d1c-2d4a-4d61-a15e-2a56d0511081/dritter\\_baukulturreport\\_2017.pdf](https://www.bmkoes.gv.at/dam/jcr:78456d1c-2d4a-4d61-a15e-2a56d0511081/dritter_baukulturreport_2017.pdf) (28.02.2022)
- BKA (2020):** Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, bezogen unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf> (26.10.2020)
- BMLFUW (2002):** Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten. Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, bezogen unter: [https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:af91392a-9de9-4ea7-9a28-df6a4bf1ffd9/NSTRAT\\_2002.pdf](https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:af91392a-9de9-4ea7-9a28-df6a4bf1ffd9/NSTRAT_2002.pdf) (26.10.2020)
- BMLFUW (2011):** Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung. Arbeitsprogramm 2011ff des Bundes und der Länder, bezogen unter: [https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:bd3c35a6-29e1-46e6-ab0b-99aa2f39ab1e/OeSTRAT\\_Arbeitsprogramm\\_2011.pdf](https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:bd3c35a6-29e1-46e6-ab0b-99aa2f39ab1e/OeSTRAT_Arbeitsprogramm_2011.pdf) (26.10.2020)
- BMLFUW (2015):** Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Böden. Maßnahmenvorschläge, bezogen unter: <https://www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:0a496ed8-b473-4ad6-b086-b257126d8ccd/Reduzierung%20des%20Verbrauchs%20landwirtschaftlicher%20B%C3%B6den%20-%20Ma%C3%9Fnahmenvorsch%20A4ge.pdf> (26.10.2020)
- BMLFUW (2017):** Masterplan für den ländlichen Raum, bezogen unter: <https://www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:a981bda1-1689-4d1f-87cf-9fc5418522cb/MASTERPLAN%20f%C3%BCr%20den%20l%C3%A4ndlichen%20Raum.pdf> (26.10.2020)

- BMNT (2019):** Bodenverbrauch in Österreich. Status quo Bericht zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich, bezogen unter: <https://www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:0d5df73f-114b-447d-8186-cbf0d68f8e3e/Studie%20UBA%20Bodenverbrauch.pdf> (26.10.2020)
- BOKU Wien (2020):** Neueste Studie: Österreicher\*innen sehen heimische Lebensmittel als krisenfester und umweltfreundlicher, bezogen unter: <https://boku.ac.at/universitaetsleitung/rektorat/stabsstellen/oeffentlichkeitsarbeit/themen/presseaussendungen/presseaussendungen-2020/24072020-neueste-studie-oesterreicherinnen-sehen-heimische-lebensmittel-als-krisenfester-und-umweltfreundlicher> (26.10.2020)
- Bosshard, Max / Kurath, Stefan / Luchsinger, Christoph / Primas, Urs / Weiss, Tom (2014):** *Zukunft Einfamilienhaus? Detached Houses – the Future?*, Sulgen: Niggli Verlag
- Buchert, Matthias / Deilmann, Clemens / Fritsche, Uwe / Jenseit, Wolfgang / Lipkow, Adrian / Rausch, Lothar / Schiller, Georg / Siedentop, Stefan (2004):** Nachhaltiges Bauen und Wohnen in Deutschland. Stoffflussbezogene Bausteine für ein nationales Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Verknüpfung des Bereiches Bauen und Wohnen mit dem komplementären Bereich „Öffentliche Infrastruktur“, bezogen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2600.pdf> (15.05.2021)
- Burghardt, Peter (2021):** Der Mann, der nicht mit Einfamilienhäusern plant, bezogen unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/gruene-hamburg-wohnen-einfamilienhaus-1.5218244> (28.02.2022)
- Dallhammer, Erich (2014):** Die Kosten der Zersiedelung, in: Internationales Städteforum Graz (Hrsg.): *Warum es ums Ganze geht. Baukultur an den Siedlungsändern*, Graz: ISG, 24-33
- Dallhammer, Erich / Neugebauer, Wolfgang (2017):** Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage & Rahmen, in: ÖROK (Hrsg.): *Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele (ÖROK-Empfehlung Nr. 56)*, Wien: ÖROK, 7-12
- Der Spiegel (2021):** Hamburgs Grüne verbieten Einfamilienhäuser. Traumhaus ade, bezogen unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/hamburg-gruene-verbieten-einfamilienhaeuser-traumhaus-ade-kolumne-a-00000000-0002-0001-0000-000175196783> (28.02.2022)
- Der Standard (2021):** Dürfen wir bald nicht mehr in Einfamilienhäusern wohnen?, bezogen unter: <https://www.derstandard.at/story/2000124116612/duerfen-wir-bald-nicht-mehr-in-einfamilienhaeusern-wohnen> (28.02.2022)
- Die Presse (2019):** Österreich (trauriger) Europameister beim Bodenverbrauch, bezogen unter: <https://www.diepresse.com/5733299/osterreich-trauriger-europameister-beim-bodenverbrauch> (28.02.2022)
- Die Welt (2021):** In Hamburg ist ein Traum linker Ideologen wahr geworden, bezogen unter: <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article225612769/Verbot-von-Einfamilienhaeusern-In-Hamburg-ist-ein-Traum-linker-Ideologen-wahr-geworden.html> (28.02.2022)

- Diller, Christian (2018):** Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 5. Aufl., Hannover: ARL, 1023-1035
- Eberle, Dietmar (2017):** Dichte & Atmosphäre. Lebendige Quartiere. Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe „Stadtimpulse“ am 19. April 2017 in Bregenz, bezogen unter: <https://www.youtube.com/watch?v=3ZTR-I-ATUs&t=415s> (28.02.2022)
- Egli, Hans-Rudolf (2005):** Einzelhofsiedlung, bezogen unter: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007948/2005-10-17> (21.02.2021)
- Emrich, Hans (2013):** Flächenverbrauch im ländlichen Raum, bezogen unter: <https://www.ak-umwelt.at/schwerpunkt/?article=189&issue=2013-03> (01.07.2021)
- Europäische Kommission (2011):** Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, bezogen unter: <https://ec.europa.eu/transparency/documents-register> (26.10.2020)
- Flemming, Clara (2019):** Wie viel Grundstück braucht man für ein Haus?, bezogen unter: <https://www.fertighaus.at/ratgeber/grundstueck/wie-viel-grundstueck-braucht-man-fuer-ein-haus> (15.05.2021)
- Flückiger, Manuel (2022):** Interview (Video-Telefonat) mit Manuel Flückiger, Mitarbeiter des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Kantonsplanung, der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern, 10.03.2022
- Frank, Susanne (2015):** *Stadtdichte und Stadtraum. Determiniert die Dichtefestlegung den Stadtraum? Eine Untersuchung über die Gestalt der Stadt in Abhängigkeit von der Bebauungsdichte am Beispiel ausgewählter Stadträume in Zürich, München, Wien und Berlin*, Dissertation ETH Zürich
- Frick, Dieter (2011):** *Theorie des Städtebaus. Zur baulich-räumlichen Organisation von Stadt*, 3. Aufl., Tübingen / Berlin: Wasmuth Verlag
- Fuhrmann, Bernd (2014):** *Hinter festen Mauern. Europas Städte im Mittelalter*, Darmstadt: wbG Theiss Verlag
- Ganthaler, Sylvia (2022):** Interview (Video-Telefonat) mit Sylvia Ganthaler, Mitarbeiterin des Amtes für Gemeindeplanung der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, 28.02.2022
- Gassner, Edmund / Heckenbücker, Bernard / Thünker, Heinrich (1986):** *Entwicklung des Erschließungsaufwandes nach Flächeninanspruchnahme, Bau- und Bodenkosten. Eine Untersuchung für Verhältnisse im Verdichtungsraum und im ländlichen Siedlungsraum*, Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag
- Geisendorf, Edouard / Schüepp, Jürg / Stanescu, Adrian / Tönshoff, Heiko (1983):** *Dichte individuelle Wohnbauformen. Eine systematische Beispielsammlung*, Niederteufen: Niggli Verlag

- Gemeinde Aefligen (2020a):** Baureglement – Genehmigung, bezogen unter:  
[https://www.aefligen.ch/inhalte/dateien/05\\_Verwaltung/Schalter/2020\\_Baureglement\\_ab\\_31.07.2020.pdf](https://www.aefligen.ch/inhalte/dateien/05_Verwaltung/Schalter/2020_Baureglement_ab_31.07.2020.pdf) (28.02.2022)
- Gemeinde Aefligen (2020b):** Zonenplan Siedlung – Genehmigung, bezogen unter:  
[https://www.aefligen.ch/inhalte/dateien/05\\_Verwaltung/Schalter/2020\\_Zonenplan\\_Siedlung.pdf](https://www.aefligen.ch/inhalte/dateien/05_Verwaltung/Schalter/2020_Zonenplan_Siedlung.pdf) (28.02.2022)
- Gemeinde Lauterbrunnen (2019a):** Baureglement – Genehmigung, bezogen unter:  
<https://www.lauterbrunnen.ch/doc/2224580> (28.02.2022)
- Gemeinde Lauterbrunnen (2019b):** Teilzonenplan Lauterbrunnen – Genehmigung, bezogen unter:  
<https://www.lauterbrunnen.ch/doc/2224604> (28.02.2022)
- Gemeinde Utzenstorf (2021a):** Baureglement – Genehmigung, bezogen unter:  
[https://www.utzenstorf.ch/inhalte/wir\\_fuer\\_sie/reglemente/2021\\_baureglement.pdf](https://www.utzenstorf.ch/inhalte/wir_fuer_sie/reglemente/2021_baureglement.pdf) (28.02.2022)
- Gemeinde Utzenstorf (2021b):** Zonenplan – Genehmigung, bezogen unter:  
[https://www.utzenstorf.ch/inhalte/wir\\_fuer\\_sie/reglemente/2021\\_zonenplan.pdf](https://www.utzenstorf.ch/inhalte/wir_fuer_sie/reglemente/2021_zonenplan.pdf) (28.02.2022)
- Gnaiger, Roland (2014):** Siedlungsbau – mehr als die Summe aller Teile, in: *vorum – Zeitschrift für Raumplanung und Regionalentwicklung in Vorarlberg*, 18. Jg., Nr. 2, 6
- Grams, Anita (2015):** *Spielräume für Dichte. Problemorientierter Verfahrensansatz für Verdichtung als Element der Innenentwicklung dargestellt am Beispiel kleiner und mittlerer Gemeinden im Schweizer Mittelland*, Dissertation ETH Zürich
- Gruber, Sabine / Gutmann, Raimund / Pletzer, Thomas / Raspotnig, Paul / Schweizer, Paul / Wallner, Gerhard (2003):** BAU-LAND-GEWINN ohne Erweiterung. Weiterentwicklung von Einfamilienhaus-Siedlungen. Endbericht, bezogen unter:  
<https://nachhaltigwirtschaften.at/de/hdz/projekte/bau-land-gewinn-ohne-erweiterung-weiterentwicklung-von-einfamilienhaus-siedlungen.php> (28.02.2022)
- Hagelversicherung (2020):** Fakten zum Bodenverbrauch, bezogen unter:  
<https://www.hagel.at/initiativen/bodenverbrauch> (26.10.2020)
- Hagen, Anna (2015):** Wiener Bauordnungen und Planungsinstrumente im 19. Jahrhundert, bezogen unter:  
[https://boku.ac.at/fileadmin/data/themen/Zentrum\\_fuer\\_Umweltgeschichte/ZUG\\_Materialien/MUOe\\_06\\_Hagen.pdf](https://boku.ac.at/fileadmin/data/themen/Zentrum_fuer_Umweltgeschichte/ZUG_Materialien/MUOe_06_Hagen.pdf) (21.02.2021)
- Hahn, Thomas (2014):** *Neue Wiener Dichte. Städtebau im Zeitalter der Stadt*, Wien: Sonderzahl Verlag
- Häußermann, Hartmut (2007):** Phänomenologie und Struktur städtischer Dichte, in: Lampugnani, Vittorio M. / Keller, Thomas K. / Buser, Benjamin (Hrsg.): *Städtische Dichte*, Zürich: Neue Zürcher Zeitung Verlag, 19-30
- Heigl, Franz (2000):** *Bebauungsplanung. Das Praxishandbuch*, 3. Aufl., Wien: Linde Verlag
- Heigl, Franz (2008):** *Die Geschichte der Stadt. Von der Antike bis ins 20. Jahrhundert*, Graz: Akademische Druck- und Verlagsanstalt

- Henkel, Gerhard (2020):** *Das Dorf. Landleben in Deutschland gestern und heute*, 4. Aufl., Darmstadt: wbg Theiss Verlag
- Holz-Rau, Christian / Scheiner, Joachim (2005):** Siedlungsstrukturen und Verkehr: Was ist Ursache, was ist Wirkung, in: *RaumPlanung*, 119. Jg., 67-72
- Isenmann, Eberhard (2014):** *Die deutsche Stadt im Mittelalter. 1150-1550. Stadtgestalt, Recht, Verfassung, Stadtrecht, Kirche, Gesellschaft, Wirtschaft*, 2. Aufl., Wien / Köln / Weimar: Böhlau Verlag
- Jahnel, Dietmar (2018):** Baurecht, in: Bachmann, Susanne / Baumgartner, Gerhard / Feik, Rudolf / Fuchs, Claudia / Giese, Karim / Jahnel, Dietmar / Lienbacher, Georg (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl., Wien: Österreich Verlag, 529-561
- Jessen, Johann (2018):** Leitbilder der Stadtentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 5. Aufl., Hannover: ARL, 1399-1410
- Kanonier, Arthur (2009):** Quantitativer Bodenschutz, in: Institut für Umweltrecht der JKU Linz und Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (Hrsg.): *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2009. Umweltmedium Boden. Schutz und nachhaltige Nutzung*, Wien: Manz Verlag, 105-126
- Kanonier, Arthur (2014):** Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht, in: ÖROK (Hrsg.): *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“ (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191)*, Wien: ÖROK, 21-76
- Kanonier, Arthur / Schindelegger, Arthur (2018a):** Planungsinstrumente, in: ÖROK (Hrsg.): *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202)*, Wien: ÖROK, 74-123
- Kanonier, Arthur / Schindelegger, Arthur (2018b):** Kompetenzverteilung und Planungsebenen, in: ÖROK (Hrsg.): *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202)*, Wien: ÖROK, 60-67
- Kanton Bern (2021):** Richtplan Kanton Bern – Richtplan 2030, bezogen unter: [https://www.raumplanung.dij.be.ch/content/dam/raumplanung\\_dij/dokumente/de/Kantonaler-Richtplan/richtplan%202030-de.pdf](https://www.raumplanung.dij.be.ch/content/dam/raumplanung_dij/dokumente/de/Kantonaler-Richtplan/richtplan%202030-de.pdf) (28.02.2022)
- Kiesow, Gottfried (1999):** *Gesamtkunstwerk – Die Stadt. Zur Geschichte der Stadt vom Mittelalter bis in die Gegenwart*, Bonn: Deutsche Stiftung Denkmalschutz
- Kleewein, Wolfgang (2013):** Rechtliche Grenzen des Gestaltungsspielraums in der Bebauungsplanung. Vortrag beim PlanerInnenTag 2013 am 06. Juni 2013 in Graz, bezogen unter: [https://static.uni-graz.at/fileadmin/projekte/umwelt-\\_und\\_energierecht\\_\\_\\_estoe/Dokumente/planerinnentag2013\\_kleewein\\_web.pdf](https://static.uni-graz.at/fileadmin/projekte/umwelt-_und_energierecht___estoe/Dokumente/planerinnentag2013_kleewein_web.pdf) (15.05.2021)
- Kleewein, Wolfgang (2014):** Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick, in: *Baurechtliche Blätter*, 17. Jg., Heft 3, 89-106

- Kleindienst, Gerhard (1985):** Bebauungsformen und ihre städtebaulichen Kennwerte anhand von Wiener Beispielen, bezogen unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b002122.pdf> (15.05.2021)
- Korda, Martin (2005):** Bevölkerungsstruktur und Siedlungswesen, in: Korda, Martin (Hrsg.): *Städtebau. Technische Grundlagen*, 5. Aufl., Wiesbaden: Teubner Verlag, 69-132
- Kovac, Alexander (2011):** *Die Entwicklung des steiermärkischen Baurechts von 1848 bis heute*, Graz: Leykam Verlag
- Krämer, Steffen (2007):** "Urbanität durch Dichte" – Die neue Maxime im deutschen Städte- und Siedlungsbau der 1960er Jahre, in: Buttler, Adrian / Heuter, Christoph (Hrsg.): *denkmal/moderne. Architektur der 60er Jahre. Die Wiederentdeckung einer Epoche*, Berlin: JOVIS Verlag, 106-115
- Krawarik, Hans (2006):** *Siedlungsgeschichte Österreichs. Siedlungsanfänge, Siedlungstypen, Siedlungsgenese*, Wien / Berlin: LIT Verlag
- Kuëss, Helmut / Walser, Manfred (2018):** *Innenentwicklung und bauliche Verdichtung. Beiträge zu Planungsstrategien*, in: Land Vorarlberg (Hrsg.): Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bd. 32, Bregenz: Land Vorarlberg
- Lammerhuber, Christoph / Luchsinger, Christoph / Rajek, Isolde / Schenekl, Manfred (2013):** Urbanität durch Wohnen. Eine neue Stadterneuerung. Erarbeitung von Kriterien zur Verbesserung der Wohnraumversorgung bestehender Wohnanlagen unter besonderer Berücksichtigung des Dichtebegriffs, bezogen unter: <https://www.wohnbauforschung.at/index.php?id=438> (21.02.2021)
- Land Niederösterreich (2015):** Regionales Raumordnungsprogramm Südliches Wiener Umland. Anlage 15 – Blatt 76 Wiener Neustadt NORD, bezogen unter: [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Landesnormen/LNO40015840/Anlage\\_15\\_.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Landesnormen/LNO40015840/Anlage_15_.pdf) (21.06.2021)
- Land Niederösterreich (2021):** Baurecht. Was Sie unbedingt wissen sollten!, bezogen unter: [https://www.noe-gestalten.at/epaper/broschur\\_baurecht/epaper/ausgabe.pdf](https://www.noe-gestalten.at/epaper/broschur_baurecht/epaper/ausgabe.pdf) (15.05.2021)
- Land Steiermark (2013):** Landesentwicklungsleitbild Steiermark. Räumliche Strategie zur Landesentwicklung, bezogen unter: [https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12636501\\_141975683/af2ce810/Landesentwicklungsleitbild\\_27062013.pdf](https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12636501_141975683/af2ce810/Landesentwicklungsleitbild_27062013.pdf) (28.02.2022)
- Land Südtirol (2002):** Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan Südtirol – Leitbild 2000, bezogen unter: [https://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/downloads/lerop95\\_Ausgabe2002.pdf](https://www.provinz.bz.it/natur-umwelt/natur-raum/downloads/lerop95_Ausgabe2002.pdf) (28.02.2022)
- Land Tirol (2019):** Raumordnungsplan LebensRaum Tirol – Agenda 2030, bezogen unter: [https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/zukunftsraum/20190618LebensraumTirol\\_web.pdf](https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/zukunftsraum/20190618LebensraumTirol_web.pdf) (28.02.2022)
- Land Vorarlberg (2018):** Vorarlberg Atlas, bezogen unter: [http://vogis.cnv.at/atlas/init.aspx?karte=basiskarten\\_und\\_bilder&ks=digitaler\\_atlas\\_vorarlberg&layout=vogis\\_atlas](http://vogis.cnv.at/atlas/init.aspx?karte=basiskarten_und_bilder&ks=digitaler_atlas_vorarlberg&layout=vogis_atlas) (21.02.2021)

- Land Vorarlberg (2019):** Häufig gestellte Fragen zur Raumplanungsgesetz-Novelle (LGBl. Nr. 4/2019), bezogen unter: [https://vorarlberg.at/documents/302033/472927/FAQ\\_RPG\\_Teil1.pdf/450653ba-7ca2-7d61-57a9-8a1c0f70b6eb](https://vorarlberg.at/documents/302033/472927/FAQ_RPG_Teil1.pdf/450653ba-7ca2-7d61-57a9-8a1c0f70b6eb) (28.02.2022)
- Lanegger, Jürgen / Fröhlich, Gerald (2014):** Bodenlos? Flächeninanspruchnahme in Österreich: Ursachen – Folgen – Lösungsansätze, bezogen unter: <https://aknoe-ftp.arbeiterkammer.at/broschueren/bodenlos> (26.10.2020)
- Lexer, Wolfgang (2004):** Zerschnitten, versiegelt, verbaut? – Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung, in: BMLFUW (Hrsg.): *Tagungsband GrünStadtGrau. Fachtagung zur Stadtökologie. 21.-22. Oktober 2004*, Wien: BMLFUW, 35-45
- Lienbacher, Georg (2018):** Raumordnungsrecht, in: Bachmann, Susanne / Baumgartner, Gerhard / Feik, Rudolf / Fuchs, Claudia / Giese, Karim / Jahnel, Dietmar / Lienbacher, Georg (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl., Wien: Österreich Verlag, 493-527
- Lindemann, Hans-Eckhard (1999):** *Stadt im Quadrat. Geschichte und Gegenwart einer einprägsamen Stadtgestalt*, Braunschweig / Wiesbaden: Vieweg Verlag
- Maderthaler, Wolfgang (2006):** Von der Zeit um 1860 bis zum Jahr 1945, in: Csendes, Peter / Opl, Ferdinand (Hrsg.): *Wien. Geschichte einer Stadt. Von 1790 bis zur Gegenwart*, Bd. 3, Wien / Köln / Weimar: Böhlau Verlag, 175-544
- Marktgemeinde Götzis (2007):** Teilbebauungsplan Glattensteinmoos – Verordnung und Lageplan, bezogen unter: [https://amkumma.at/app/uploads/sites/4/2022/02/Teilbebauungsplan\\_Glattensteinmoos\\_Verordnung-Lageplan\\_05072007.pdf](https://amkumma.at/app/uploads/sites/4/2022/02/Teilbebauungsplan_Glattensteinmoos_Verordnung-Lageplan_05072007.pdf) (28.02.2022)
- Marktgemeinde Lustenau (2017a):** Masterplan Siedlungskonzept, bezogen unter: <https://www.lustenau.at/de/buergerservice/service/bauen-und-wohnen/bauen/planungsgrundlagen/masterplan-siedlungskonzept> (28.02.2022)
- Marktgemeinde Lustenau (2017b):** Masterplan Siedlungsentwicklung Lustenau. Bericht, bezogen unter: <https://www.lustenau.at/media/18474/download/Bericht%20Masterplan%20Siedlungsentwicklung%202017.pdf?v=1> (28.02.2022)
- Marlin, Andreas / Obkircher, Stefan / Pfefferkorn, Wolfgang / Weninger, Andrea (2019):** *Raumbild Vorarlberg 2030. Zukunft Raum geben*, in: Land Vorarlberg (Hrsg.): *Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht*, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bd. 33, Bregenz: Land Vorarlberg
- Mehlhorn, Dieter-Jürgen (2012):** *Stadtbaugeschichte Deutschlands*, Berlin: Reimer Verlag
- Milan, Wolfgang (2003):** *Die schönsten Dörfer Österreichs*, Graz / Stuttgart: Stocker Verlag
- Moser, Winfried / Reicher, Dieter / Rosegger, Rainer / de Frantz, Monika / Havel, Margarethe (2002):** Was ist so schön am Eigenheim? Ein Lebensstilkonzept des Wohnens, bezogen unter: <https://nachhaltigwirtschaften.at/de/hdz/projekte/was-ist-so-schoen-am-eigenheim-ein-lebensstilkonzept-des-wohnens.php> (21.02.2021)

- Muggli, Rudolf (2013):** Verdichtetes Bauen – Postulat und Rechtswirklichkeiten, in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht der Universität Freiburg (Hrsg.): *Schweizerische Baurechtstagung 2013*, Freiburg: Institut für Baurecht, 153-169
- Muggli, Rudolf (2016):** *Mindestausnützungsziffer. Evaluation der Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen eines Einsatzes als Instrument zur Förderung der baulichen Verdichtung des Siedlungsgebiets*, Rechtsgutachten für das Bundesamt für Raumentwicklung ARE
- Mumford, Lewis (1980):** *Die Stadt. Geschichte und Ausblick*, Bd. 1, 2. Aufl., München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- Nadler-Kopf, Beate (2022):** Interview mit Beate Nadler-Kopf, Inhaberin des Architekturbüros Nadler-Kopf, Hohenems, 17.08.2022
- Netsch, Stefan (2021):** *Stadtplanung. Handbuch und Entwurfshilfe*, 2. Aufl., Berlin: DOM publishers Verlag
- ÖROK (2019):** Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2018 bis 2040 mit einer Projektion bis 2060 und Modellfortschreibung bis 2075, bezogen unter: [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/2.Daten und Grundlagen/Bevoelkerungsprognosen/Prognose\\_2018/Bericht\\_BevPrognose\\_2018.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/2.Daten_und_Grundlagen/Bevoelkerungsprognosen/Prognose_2018/Bericht_BevPrognose_2018.pdf) (26.10.2020)
- ÖROK (2020a):** ÖROK-Atlas. Bodenversiegelung in Österreich, bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/61> (26.10.2020)
- ÖROK (2020b):** ÖROK-Atlas. Bevölkerungsstand und Bevölkerungsentwicklung in Österreich, bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/15> (26.10.2020)
- ÖROK (2020c):** ÖROK-Atlas. ÖROK-Regionalprognosen 2018-2040: Bevölkerung, bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/65> (26.10.2020)
- ÖROK (2020d):** ÖROK-Atlas. ÖROK-Regionalprognosen 2014-2030: Haushalte, bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/79> (26.10.2020)
- ÖROK (2020e):** ÖROK-Atlas. Wohngebäude mit 1 oder 2 Wohnungen – Anteile, bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/22> (26.10.2020)
- ÖROK (2020f):** ÖROK-Atlas. Flächenwidmung in Österreich, bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/72> (26.10.2020)
- ÖROK (2020g):** ÖROK-Atlas. Baulandreserven (gewidmetes Bauland bebaut und nicht bebaut), bezogen unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/70> (26.10.2020)
- ÖROK (2021):** Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 – Raum für Wandel, bezogen unter: [https://www.oerek2030.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente\\_Cover/OEREK-2030.pdf](https://www.oerek2030.at/fileadmin/user_upload/Dokumente_Cover/OEREK-2030.pdf) (28.02.2022)
- Otto Immobilien Gruppe (2019):** Geschichte des Zinshauses, in: *Erster Wiener Zinshaus-Marktbericht. Eine flächendeckende Studie über das Wiener Gründerzeithaus*, 11. Jg., Nr. 1, 2-7

- Pfeifer, Günter / Brauneck, Per (2010):** *Freistehende Häuser. Eine Wohnbautypologie*, Basel / Boston / London: Birkhäuser Verlag
- Pirstinger, Ida (2014):** *Gründerzeitstadt 2.1. Die Nachverdichtung von Gründerzeitquartieren. Ein Modell zur inneren Stadterweiterung*, Graz: Verlag der TU Graz
- Priebs, Axel (2019):** *Die Stadtregion. Planung – Politik – Management*, Stuttgart: Ulmer Verlag
- Prinz, Dieter (1999):** *Städtebau. Bd. 1: Städtebauliches Entwerfen*, 7. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Putschögl, Martin (2021):** Neubauboom geht weiter, Wohnbauförderung stagniert, bezogen unter: <https://www.derstandard.at/story/2000130234633/neubauboom-geht-weiter-wohnbauforderung-stagniert> (28.02.2022)
- Rainer, Roland (1948):** *Städtebauliche Prosa. Praktische Grundlagen für den Aufbau der Städte*, Tübingen: Wasmuth Verlag
- Reicher, Christa (2017):** *Städtebauliches Entwerfen*, 5. Aufl., Wiesbaden: Springer Vieweg Verlag
- Reinborn, Dietmar (1996):** *Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Reinhardt, Walter / Trudel, Helmut (1979):** *Wohndichte und Bebauungsformen. Praktische Entscheidungshilfen für die kommunale Planung*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt
- Reiß-Schmidt, Stephan (2018):** Innenentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 5. Aufl., Hannover: ARL, 995-1000
- Rodlsberger, Nicole / Vilanek, Johannes (2018):** *Unter der Bahn. Strategien zur Innenentwicklung einer Einfamilienhaussiedlung*, Masterarbeit Kunstuniversität Linz
- Roskamm, Nikolai (2011):** Das Konstrukt Dichte und die „europäische Stadt“, in: Frey, Oliver / Koch, Florian (Hrsg.): *Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 71-85
- Roskamm, Nikolai (2016):** Bauliche Dichte. Eine Begriffsbestimmung, in: *Bauwelt*, 107. Jg., Heft 12, 25-27
- Roskamm, Nikolai (2018):** Dichte, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 5. Aufl., Hannover: ARL, 407-412
- Schalhorn, Konrad / Schmalscheidt, Hans (1997):** *Raum – Haus – Stadt. Grundsätze stadträumlichen Entwerfens*, Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Schmidt, Lorenz (2021):** Interview mit Lorenz Schmidt, Leiter der Abteilung Raumplanung und Baurecht des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz, 28.09.2021
- Schönfeld, Jürgen (1992):** *Gebäudelehre*, 2. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Schröteler-von Brandt, Hildegard (2014):** *Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte. Eine Einführung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer Vieweg Verlag

- Schwick, Christian / Jaeger, Jochen (2018):** Zersiedelung messen und begrenzen, in: Schwick, Christian / Jaeger, Jochen / Hersperger, Anna / Cathomas, Gierina / Muggli, Rudolf (Hrsg.): *Zersiedelung messen und begrenzen. Massnahmen und Zielvorgaben für die Schweiz, ihre Kantone und Gemeinden*, Bern: Haupt Verlag, 27-104
- Semsroth, Klaus (1985):** *Vom Regulierungsplan zum räumlichen Entwicklungskonzept. Städtebauliche Entwicklungslinien in Österreich im Spiegel der Rechtsgrundlagen*, Habilitation TU Wien
- Siebel, Walter (2004):** *Die europäische Stadt*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag
- Siedentop, Stefan / Krehl, Angelika / Taubenböck, Hannes / Wurm, Michael (2014):** Die bauliche Dichte der Stadtregion – Erzeugung kleinräumiger Dichtedaten mit fernerkundlichen Mitteln, in: Meinel, Gotthard / Schumacher, Ulrich / Behnisch, Martin (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring VI. Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz*, Berlin: Rhombos Verlag, 179-188
- Sieverts, Thomas (1997):** Einige Anmerkungen zum Thema „Dichte“, in: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): *Planung und Entwicklung neuer Stadtteile. Internationaler Frankfurter Städtebau-Diskurs. 22.-23. Mai 1997*, Frankfurt: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, 83-86
- Sieverts, Thomas (2008):** *Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, 3. Aufl., Gütersloh / Berlin: Bauverlag
- Simon, Christina (2001):** *Suburbane Wohngebiete. Konzepte zur städtebaulichen Qualifizierung des Ein- und Zweifamilienhauses in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999*, Stuttgart: Städtebau-Institut der Universität Stuttgart
- Sperle, Tilman / Teodorovici, Dan (2014):** Nutzung und Dichte, in: Bott, Helmut / Jessen, Johann / Pesch, Franz (Hrsg.): *Lehrbausteine Städtebau. Basiswissen für Entwurf und Planung*, 7. Aufl., Stuttgart: Städtebau-Institut der Universität Stuttgart, 133-148
- Stadt Wien (2011):** Siedlungsformen für die Stadterweiterung, bezogen unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008197a.pdf> (15.05.2021)
- Stadt Wien (2014):** Stadtentwicklungsplan Wien. STEP 2025, bezogen unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf> (28.02.2022)
- Stadt Wien (2017):** Erfolgsmodell für Wien. Sanfte Stadterneuerung, bezogen unter: <https://www.gbsterne.at/themen-projekte/sanfte-stadterneuerung/sanfte-stadterneuerung> (21.02.2021)
- Stadt Wien (2020a):** Stammersdorf (Ort), bezogen unter: [https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Stammersdorf\\_\(Ort\)](https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Stammersdorf_(Ort)) (21.02.2021)
- Stadt Wien (2020b):** Geodatenviewer der Stadtvermessung Wien, bezogen unter: <https://www.wien.gv.at/ma41datenviewer/public/start.aspx> (21.02.2021)
- Statistik Austria (2019a):** Wie geht's Österreich? 2019. Indikatoren und Analysen, bezogen unter: [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=122051](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=122051) (26.10.2020)

- Statistik Austria (2019b):** Wohnen 2018. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik, bezogen unter: [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=120883](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=120883) (26.10.2020)
- Statistik Austria (2020a):** Versorgungsbilanzen, bezogen unter: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wirtschaft/land\\_und\\_forstwirtschaft/preise\\_bilanzen/versorgungsbilanzen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/land_und_forstwirtschaft/preise_bilanzen/versorgungsbilanzen/index.html) (26.10.2020)
- Statistik Austria (2020b):** Haushalte, bezogen unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/haushalte\\_familien\\_lebensformen/haushalte/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/haushalte_familien_lebensformen/haushalte/index.html) (26.10.2020)
- Statistik Austria (2020c):** Wohnsituation, bezogen unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/wohnen/wohnsituation/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnsituation/index.html) (26.10.2020)
- Statistik Austria (2020d):** Wohnen 2019. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC, bezogen unter: [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=123361](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=123361) (26.10.2020)
- Statistik Austria (2020e):** Anzahl der Gebäude und Wohnungen nach Bundesländern, bezogen unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/wohnen/gebaeude\\_und\\_wohnungsregister/bestandsdaten/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/gebaeude_und_wohnungsregister/bestandsdaten/index.html) (26.10.2020)
- Statistik Austria (2021a):** STATcube. Fahrzeugbestand ab 1937, bezogen unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/energie\\_umwelt\\_innovation\\_mobilitaet/verkehr/strasse/kraefffahrzeuge\\_-\\_bestand/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/verkehr/strasse/kraefffahrzeuge_-_bestand/index.html) (21.02.2021)
- Statistik Austria (2021b):** Wohnen 2020. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik, bezogen unter: [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=126115](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=126115) (28.02.2022)
- Steinlechner, Reinhard (2008):** *Die schlanke Stadt. Kostenwahrheit als mögliches Steuerungsinstrument für Raumplanung*, Dissertation Universität Innsbruck
- Stenzel, Gerhard (1985):** *Das Dorf in Österreich*, Wien: Kremayr & Scheriau Verlag
- Strehle, Gerold (2018):** Vertikales Wohnen in Vorarlberg – Über die nahende Rückkehr der Hochhäuser, bezogen unter: <https://themavorarlberg.at/gesellschaft/vertikales-wohnen-vorarlberg-ueber-die-nahende-rueckkehr-der-hochhaeuser> (21.02.2021)
- Tiroler Landesregierung (2018):** Entschlossen regieren. Tirols Zukunft sichern. Regierungsprogramm für Tirol 2018-2023, bezogen unter: [https://www.tirol.gv.at/fileadmin/buergerservice/Bilder\\_Div/Landesregierung\\_NEU\\_2018-2023/Regierungsprogramm\\_2018-2023.pdf](https://www.tirol.gv.at/fileadmin/buergerservice/Bilder_Div/Landesregierung_NEU_2018-2023/Regierungsprogramm_2018-2023.pdf) (26.10.2020)
- Tröger, Eberhard (2015):** Dichteanalysen, in: Eberle, Dietmar (Hrsg.): *Dichte Atmosphäre. Über die bauliche Dichte und ihre Bedingungen in der mitteleuropäischen Stadt*, Basel: Birkhäuser Verlag, 25-208

- Umweltbundesamt (2013):** Bodenfunktionen, bezogen unter:  
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/kleine-bodenkunde/bodenfunktionen#boden-sichern-unsere-ernahrung> (26.10.2020)
- Umweltbundesamt (2019):** Zwölfter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich, bezogen unter: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0684.pdf> (26.10.2020)
- Umweltbundesamt (2020a):** Flächeninanspruchnahme, bezogen unter:  
<https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme> (26.10.2020)
- Umweltbundesamt (2020b):** Flächeninanspruchnahme in Österreich 2019, bezogen unter:  
[https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/boden/flaechenverbrauch\\_2019.pdf](https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/boden/flaechenverbrauch_2019.pdf)  
 (26.10.2020)
- Umweltbundesamt (2020c):** Siedlungs- und Verkehrsfläche, bezogen unter:  
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#-das-tempo-des-flachen-neuverbrauchs-geht-zurueck> (26.10.2020)
- Umweltbundesamt (2020d):** Bodenversiegelung, bezogen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung> (26.10.2020)
- Vorarlberger Walservereinigung (2015):** Walser – Besiedlung, bezogen unter:  
<https://www.vorarlberger-walservereinigung.at/vwvwp/die-walser/siedlungen> (21.02.2021)
- Wasserburger, Maria (2018):** *(Re)Aktivierung von Wohnungsleerstand. Ein Beitrag zur Deckung des Wohnraumbedarfs in österreichischen Städten*, Diplomarbeit TU Wien
- Weeber, Rotraut / Küchel, Lisa / Baumann, Dorothee / Weeber, Hannes (2010):** *Ein- und Zweifamilienhäuser im Lebens- und Nutzungszyklus. Anpassung im Bestand, anpassungsfähiger Neubau, Konzepte, Verfahren, Produkte*, Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag
- Westphal, Christiane (2008):** *Dichte und Schrumpfung. Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur*, Dissertation TU Dortmund
- Westphal, Christiane (2009):** Dichte als Planungsgröße im Stadtumbau? Angemessene Dichten zur Gewährleistung der stadttechnischen Daseinsvorsorge in schrumpfenden Städten, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 67. Jg., Nr. 1, 7-20
- Wiener Wohnen (2020):** Gemeindebaubeschreibungen – Großfeldsiedlung, bezogen unter:  
<https://www.wienerwohnen.at/hof/4/Grossfeldsiedlung.html> (21.02.2021)

## 10 Rechtsquellenverzeichnis

### Österreich

- BBV Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über die Bemessungszahlen für das Maß der baulichen Nutzung und deren Anwendung (Baubemessungsverordnung), LGBl. Nr. 29/2010 idF LGBl. Nr. 51/2016
- BDV Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. März 1993, mit der Mindest- und Höchstwerte der Bebauungsdichte für Bauten festgelegt werden (Bebauungsdichteverordnung), LGBl. Nr. 38/1993 idF LGBl. Nr. 58/2011
- BglD RPG Gesetz vom 4. Juli 2019 über die Raumplanung im Burgenland 2019 (Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019), LGBl. Nr. 49/2019 idF LGBl. Nr. 90/2022
- B-VG Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 222/2022
- BVG Nachhaltigkeit Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013 idF BGBl. I Nr. 82/2019
- ErläutRV 77/2018 BglLT XXX. GP Regierungsvorlage zum Gesetz über eine Änderung des Raumplanungsgesetzes – Erläuterungen, Beilage 77/2018 des XXX. Vorarlberger Landtages
- K-ROG Gesetz über die überörtliche und örtliche Raumordnung (Kärntner Raumordnungsgesetz 2021), LGBl. Nr. 59/2021
- LAROP 2017 Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung betreffend das Oberösterreichische Landesraumordnungsprogramm 2017, LGBl. Nr. 21/2017
- LEP 2003 Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 30. September 2003 zur Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms, LGBl. Nr. 94/2003
- LEP 2011 Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 29. November 2011, mit der das Landesentwicklungsprogramm 2011 erlassen wird, LGBl. Nr. 71/2011
- LWG Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992), BGBl. Nr. 375/1992 idF BGBl. I Nr. 77/2022
- NÖ BO Niederösterreichische Bauordnung 2014, LGBl. Nr. 1/2015 idF LGBl. Nr. 20/2022

- NÖ ROG      Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 99/2022
- OÖ ROG      Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich (Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994), LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 111/2022
- Slbg ROG      Gesetz vom 17. Dezember 2008 über die Raumordnung im Land Salzburg (Salzburger Raumordnungsgesetz 2009), LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 103/2022
- Slbg ROG  
1959      Salzburger Raumordnungsgesetz 1959, LGBl. Nr. 110/1959
- Stmk BauG      Gesetz vom 4. April 1995, mit dem Bauvorschriften für das Land Steiermark erlassen werden (Steiermärkisches Baugesetz 1995), LGBl. Nr. 59/1995 idF LGBl. Nr. 108/2022
- Stmk ROG      Gesetz vom 23. März 2010 über die Raumordnung in der Steiermark (Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010), LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 84/2022
- TROG      Kundmachung der Landesregierung vom 20. September 2016 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2011 als Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (Tiroler Raumordnungsgesetz 2016), LGBl. Nr. 101/2016 idF LGBl. Nr. 167/2021
- VLbg BauG      Baugesetz (Vorarlberger Baugesetz 2001), LGBl. Nr. 52/2001 idF LGBl. Nr. 85/2022
- VLbg RPG      Gesetz über die Raumplanung (Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996), LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBl. Nr. 4/2022
- WBO      Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien 1930), LGBl. Nr. 11/1930 idF LGBl. Nr. 70/2021
- WBO 1829      Landesgesetz vom 13. December 1829, womit eine Bauordnung für die kaiserl. königl. Haupt- und Residenzstadt Wien und seine Vorstädte erlassen wird, Regierungs-Circulare vom 13. December 1829, Zahl 67.863
- WBO 1868      Landesgesetz vom 2. December 1868, womit eine Bauordnung für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien erlassen wird, Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für das Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns Nr. 24 vom 29. December 1868
- WBO 1883      Landesgesetz vom 17. Jänner 1883, womit eine Bauordnung für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien erlassen wird, Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für das Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns Nr. 35 vom 13. Februar 1883

**Deutschland**

BauNVO Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I 3786)

**Italien (Autonome Provinz Bozen – Südtirol)**

D.LH. Nr. 24/2020 Dekret des Landeshauptmanns vom 26. Juni 2020, Nr. 24, „Verordnung zum Bauwesen“, kundgemacht im Amtsblatt vom 2. Juli 2020, Nr. 27, in der Fassung vom 1. März 2022

LGRL Landesgesetz vom 10. Juli 2018, Nr. 9, „Raum und Landschaft“, kundgemacht im Beiblatt 3 zum Amtsblatt vom 12. Juli 2018, Nr. 28, in der Fassung vom 1. März 2022

**Schweiz (Kanton Bern)**

BauG Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0), in der Version vom 1. März 2022

BauV Bauverordnung vom 6. März 1985 (BSG 721.1), in der Version vom 1. März 2022

## Anhang

### Anhang A: Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“



Götzis, am 05.07.2007

#### Verordnung

Im Rahmen des Bebauungsplanes Glattensteinmoos werden gemäß RPG § 28 die anschließenden Bauungsbestimmungen festgelegt. Diese sind für alle Wohn- und Mischgebiete gemäß RPG § 14, Abs. 3 und Abs. 4 sowie für Bauerwartungsflächen gemäß § 17 gültig.

Folgende Bauungsbestimmungen werden festgelegt:

Art der baulichen Nutzung gemäß RPG § 14, Abs. 3 und Abs. 4 - Wohngebiete und Mischgebiete, entsprechend dem rechtskräftigen Flächenwidmungsplan;

Maß der baulichen Nutzung (Baunutzungszahl BNZ) und Geschoßanzahl (Höchstgeschoßzahl HGZ, Mindestgeschoßzahl MGZ) gemäß RPG § 31:

Gebietsklasse I:	BNZ max. = 50	HGZ = 2 OG
Gebietsklasse II:	BNZ max. = 55	HGZ = 2 OG + 1DG,
wobei der ausbaubare Teil des Dachgeschosses maximal 60 % des darunter liegenden Geschoßes einnehmen darf;		
Gebietsklasse III:	BNZ max. = 60	HGZ = 3 OG
Gebietsklasse IVa:	BNZ max. = 75	MGZ = 3 OG, HGZ = 4 OG
Gebietsklasse IVb:	BNZ max. = 65	MGZ = 2 OG, HGZ = 3 OG

Die Eingrenzung der Gebietsklassen erfolgt über öffentliche Erschließungsflächen und allenfalls durch im Bebauungsplan dargestellten Trennlinien.

Bonusbestimmungen gültig für alle Gebietsklassen:

BNZ +5 bei ausschließlich unterirdischen Einstellplätzen (Tiefgaragen);

**Bestandsregelung für Gebietsklasse I, II und III (Zubauten, Umbauten, Aufbauten):**

Eine Erhöhung der BNZ um 5 ist zulässig. Dies gilt für Grundstücke, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Teilbebauungsplanes schon bebaut sind und deren um 5 erhöhte BNZ über dem zulässigen Wert gemäß Gebietsklasse liegt.

**Art der Bebauung gemäß RPG § 32:**

Offene, halboffene oder geschlossene Bebauung im gesamten Planungsperimeter (Geltungsbereich);

**Höhenlage der Baukörper:**

Fußboden Erdgeschoß maximal 50 cm über der öffentlichen Erschließungsfläche im Bereich der Zufahrt zum Haus;

**Baugrenzen gemäß BauG § 2, Abs.1 lit. b;**

**Erforderliche PKW – Stellflächen:**

1 Einstellplatz pro Wohneinheit  
1 Abstellplatz pro Wohneinheit

**Geländeveränderungen:**

Das natürliche Gelände darf durch Aufschüttungen und Abgrabungen im Interesse des Orts- und Landschaftsbildes nicht wesentlich verändert werden.

**Ausnahmeregelung:**

Vor Erteilung von Ausnahmewilligungen gemäß RPG § 35 hat der Gemeindevorstand den Raumplanungsausschuss und/oder einen Sachverständigen für Fragen der Baugestaltung bzw. Raumplanung anzuhören. Insbesondere gilt dies bei Standortaufwertungen von betrieblich genutzten Grundflächen (Betriebsweiterung o.Ä.).“



Werner Huber, Bürgermeister



**TEILBEBAUUNGSPLAN GLATTENSTEINMOOS - MARKTGEMEINDE GÖTZIS**

**A. Planungsperimeter:** - - - - - Geltungsbereich

**B. Bebauungsbestimmungen:**  
gültig für alle Wohn- und Mischgebiete gemäß RPG § 14, Abs.3 und Abs.4 sowie für Bauerwartungsflächen gemäß § 17.

B.1. Art der baulichen Nutzung; gemäß RPG § 14, Abs.3 und Abs.4 (Wohngebiete und Mischgebiete)

B.2. Maß der baulichen Nutzung und Geschosshöhe; gemäß RPG § 31

B.2.1. Gebietsklasse I : BNZ max. = 50, HGZ = 2 OG  
Gebietsklasse II : BNZ max. = 55, HGZ = 2 OG + 1 DG, wobei der ausbaubare Teil des Dachgeschosses max. 60% des darunter liegenden Geschosses einnehmen darf.  
Gebietsklasse III : BNZ max. = 60, HGZ = 3 OG  
Gebietsklasse IVa : BNZ max. = 75, MGZ = 3 OG, HGZ = 4 OG  
Gebietsklasse IVb : BNZ max. = 65, MGZ = 2 OG, HGZ = 3 OG  
Die Eingrenzung der Gebietsklassen erfolgt über öffentliche Erschließungsflächen und allenfalls durch Trennlinien

B.2.2. Bonusbestimmungen gültig für Gebietsklasse I + II + III + IV:  
BNZ = + 5 bei ausschließlich unterirdischen Einstellplätzen (Tiefgaragen)

B.2.3. Bestandsregelung für Gebietsklasse I + II + III (Zubauten, Umbauten, Aufbauten):  
Eine Erhöhung der BNZ um 5 ist zulässig. Dies gilt für Grundstücke, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Teilbebauungsplanes schon bebaut sind und deren um 5 erhöhte BNZ über dem zulässigen Wert gemäß Gebietsklasse liegt.

B.3. Art der Bebauung; gemäß RPG § 32  
offene Bebauung oder halboffene Bebauung oder geschlossene Bebauung im gesamten Planungsperimeter möglich.

B.4. Höhenlage der Baukörper  
Fußboden Erdgeschoss generell max. 50 cm über der öffentlichen Erschließungsfläche im Bereich der Zufahrt zum Haus.

B.5. Baugrenzen; gemäß § 2, lit b, Baugesetz

B.6. Erforderliche PKW - Stellflächen  
1 Einstellplatz pro Wohneinheit  
1 Abstellplatz pro Wohneinheit

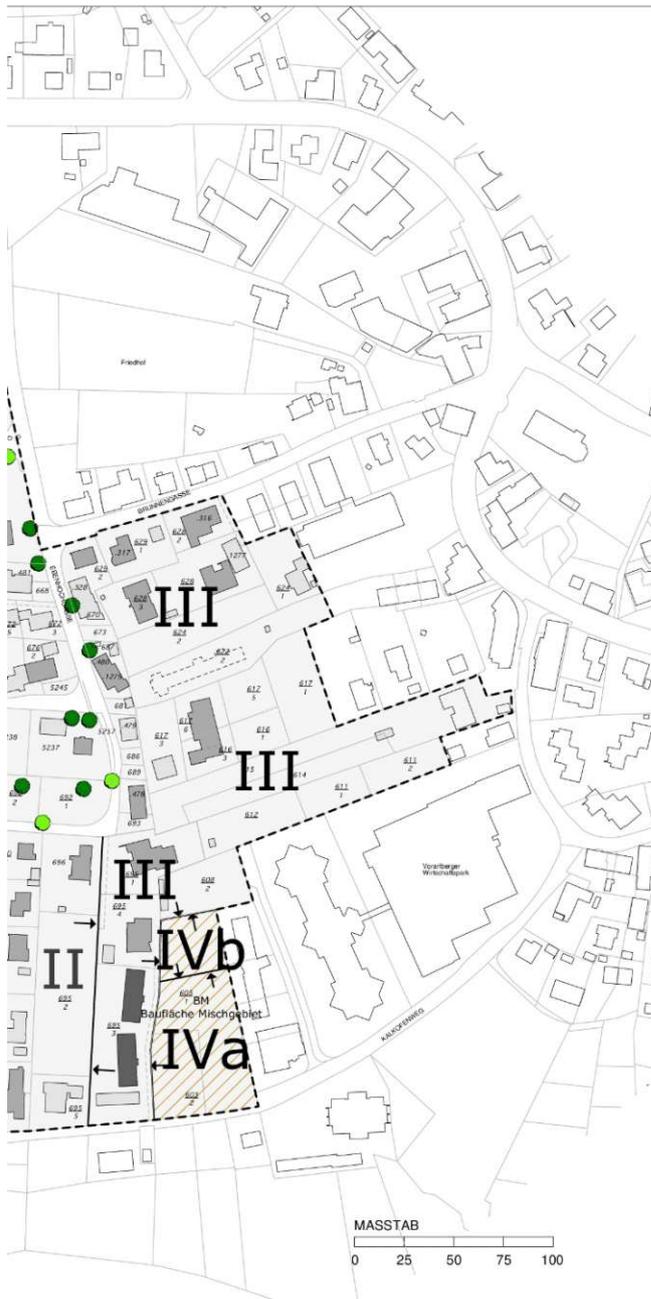
B.7. Geländeveränderungen  
Das natürliche Gelände darf durch Aufschüttungen und Abgrabungen im Interesse des Orts- und Landschaftsbildes nicht wesentlich verändert werden.

**C. Ersichtlichmachungen:**

- C.1. Bebauung**
- C.1.1. Gebäude Bestand 1-2 geschödig
  - C.1.2. Gebäude Bestand 2-3 geschödig
  - C.1.3. Gebäude Bestand mehr als 3 Geschosse
- C.2. Verkehrsflächen**
- C.2.1. Mischfläche Bestand (Motorisierter Individualverkehr, Fuß- und Radweg)
  - C.2.1. Mischfläche Planung (Motorisierter Individualverkehr, Fuß- und Radweg)
  - C.2.3. Fuß- und Radwege Bestand gemäß Flächenwidmungsplan
  - C.2.4. Fuß- und Radwege Planung gemäß Flächenwidmungsplan
  - C.2.5. Fuß- und Radwege Planung gemäß Flächenwidmungsplan entfällt (= Änderung Flächenwidmungsplan)
  - C.2.4. Fuß- und Radwege Planung gemäß Teilbebauungsplan Entwurf

**Abb. 40: Teilbebauungsplan der Marktgemeinde Götzis für das Wohngebiet „Glattensteinmoos“ (Planteil)**  
(Marktgemeinde Götzis 2007)

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



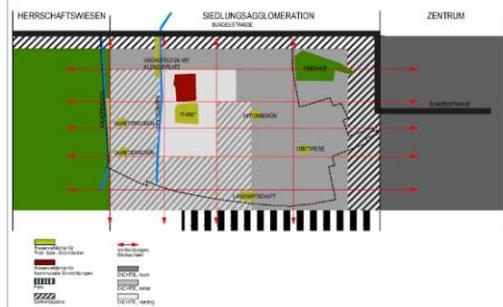
**ZIELE DES BEBAUUNGSPLANES GLATTENSTEINMOOS**

1. Erhaltung und Stärkung der bestehenden Qualität des Lebensraumes. Langfristig soll eine unverwechselbare Raumqualität erzielt werden (privater Raum, halböffentlicher Raum, öffentlicher Raum).
2. Erzielung einer ablesbaren Siedlungsstruktur durch Festlegung von differenzierten Bebauungsdichten und Bebauungshöhen.
3. Qualitätsvolle Gestaltung der Erschließungsflächen als öffentlich genutzte Räume.
4. Erhaltung bzw. Schaffung von öffentlich nutzbaren Grünräumen mit entsprechender Aufenthaltsqualität (grüne Trittsteine).
5. Minimierung von Nutzungskonflikten.
6. Förderung der unterirdischen Parkierungsflächen durch Gewährung eines BNZ-Bonus.
7. Förderung von maßvollen Verdichtungen.
8. Erlangung von Rechtssicherheit hinsichtlich möglicher Bebauungen bei beabsichtigten Grundkäufen.

**BESCHREIBUNG GLATTENSTEINMOOS**

- Größtenteils zentrumsnahes Siedlungsgebiet, geprägt durch Einfamilienhausstrukturen und einzelne Geschöfwohnbauten.
- Gerasterte Form der Aufschließungsachsen als größtenteils öffentliche Verkehrsflächen.
- Lineare Durchdringung des Siedlungsraumes mit Baumreihen als Begleitgrünraum zu Erschließungsflächen.
- 2 Flurgräben als ebenfalls lineare Grünraumelemente ohne besondere Nutzung.
- Größerer zusammenhängender öffentlicher und kirchlicher Grundbesitz in Gebietsmitte.

**KONZEPT - Systemskizze**



**AMTLICHE VERMERKE**

**Korrekturen bezüglich Stand 02.07.2007 (GV-Beschluß):**

- Umrlegungsgebiet aus Planungsperimeter ausgeklammert
  - Gat.Nr. 695 auf 696 geändert
  - Gat. Nr. 843/3 eingefügt
- durchgeführt am 13.08.2007

**C.3. Grünraum**

- C.3.1. Öffentlicher Grünraum Bestand
- C.3.2. Öffentlicher Grünraum Planung - zeitlich befristet   
Widmung gemäß Flächenwidmungsplan bleibt
- C.3.3. Privater Grünraum öffentlich nutzbar - zeitlich befristet (Basis: Privatvereinbarung)   
Widmung gemäß Flächenwidmungsplan bleibt
- C.3.4. Hochstamm Bestand   
Empfehlung zur Erhaltung
- C.3.5. Hochstamm Planung   
Empfehlung zur Neuanpflanzung (Lage nur ca. Angabe)
- C.3.6. Flurgräben Bestand
- C.3.7. Flurgräben Bestand - Ausweitung, Renaturierung

**D Ausnahmeregelung**

Vor Erteilung von Ausnahmebewilligungen gemäß RPG § 35 hat der Gemeindevorstand den Raumplanungsausschuss und/oder einen Sachverständigen für Fragen der Baugestaltung bzw. Raumplanung anzuhören.

Insbesondere gilt dies bei Standortaufwertungen von betrieblich genutzten Grundflächen (Betriebsverweiterung o. Ä.)

**E Bemessungsgrundlagen**

Bemessungsgrundlage insbesondere für die Baunutzungszahl, Geschöfzahl und Gesamtgeschöffläche ist die Baubemessungsverordnung (BBV)

Vbg. Lglb. Nr. 32/1976, 67/1998, 66/2004

**Abkürzungen, Erklärungen:**

- BNZ** Die Baumutzungszahl gibt das Verhältnis der zulässigen Gesamtgeschöffläche zur Nettogrundfläche nach folgender Formel an:  
 $BNZ = \text{Gesamtgeschöffläche (GGF)} / \text{Nettogrundfläche (NGF)}$  (BBV § 4 i 100)
- HGZ** Höchstgeschöfzahl, das ist die Zahl der höchstens zulässigen Geschöfe: (BBV § 6 Abs 2 II a)  
Berechnung der HKZ gemäß § 6 Abs 4
- MGZ** Mindestgeschöfzahl, das ist die Zahl der Geschöfe, die mindestens errichtet werden müssen (BBV § 6 Abs 2 III c)
- NGF** Nettogrundfläche: der Teil des Baugrundstückes, der hinter der bestehenden oder geplanten Straßennorm liegt. Grundflächen, die im Flächenwidmungsplan nicht als Bauflächen ausgewiesen sind, wobei solche Privatstraßen, die auch der Erschließung anderer Grundstücke dienen, zählen nicht als Nettogrundfläche (BBV § 2 II i)
- GGF** Gesamtgeschöffläche: die Summe aller Geschöfflächen - gemessen in 1,5m über dem Fußboden, wobei Wände aller Art, Dachkonstruktionen einschließlich Dachhaut und ähnliche Bauteile einzurechnen sind; solche in einem Bebauungsplan oder in einer Verordnung nach § 31 des Raumplanungsgesetzes nicht anders bestimmt sind, sind Balkone, Loggien, Laubengänge sind die; sowie innen liegende Flächen, die der Erschließung von Wohnungen in Häusern mit mehr als drei Wohnungen dienen, in die Gesamtgeschöffläche nicht einzurechnen; bei Hang- und Untergeschossen sind nur die über dem Gelände liegenden Geschöfflächen - gemessen 1,5m unter dem darüber liegenden Fußboden - einzurechnen (BBV § 2 III a)
- OG** Obergeschöf: ein Geschöf, dessen Fußboden ganzflächig über dem Gelände liegt, das aber kein Dachgeschöf ist (BBV § 2 III i)
- DG** Dachgeschöf: das oberste ausbaubare Geschöf über einem Ober- oder Hanggeschöf (BBV § 6 II g)

MARKTGEMEINSCHAFT  
**GOTZIS**

MARKTGEMEINSCHAFT  
**GOTZIS**

Teilbebauungsplan  
**Glattensteinmoos**

**ArGe Raumplanung**  
Kußels - Hörburger, Bregenz

Kontakt:  
**Architekt DI Helmut Kußels**  
Ehregüßelpl. 8 0900 Bregenz  
T 05274 42643 F 42845-4  
buero @ architektur.kuessels.at

Mitrb.: Karl Kuba, Oliver Mayr  
Datum: 13.05.2007  
Fsk: G 01.201

M 1:1500 **G 01**



## Beispiel 2: Gemeinde Lauterbrunnen

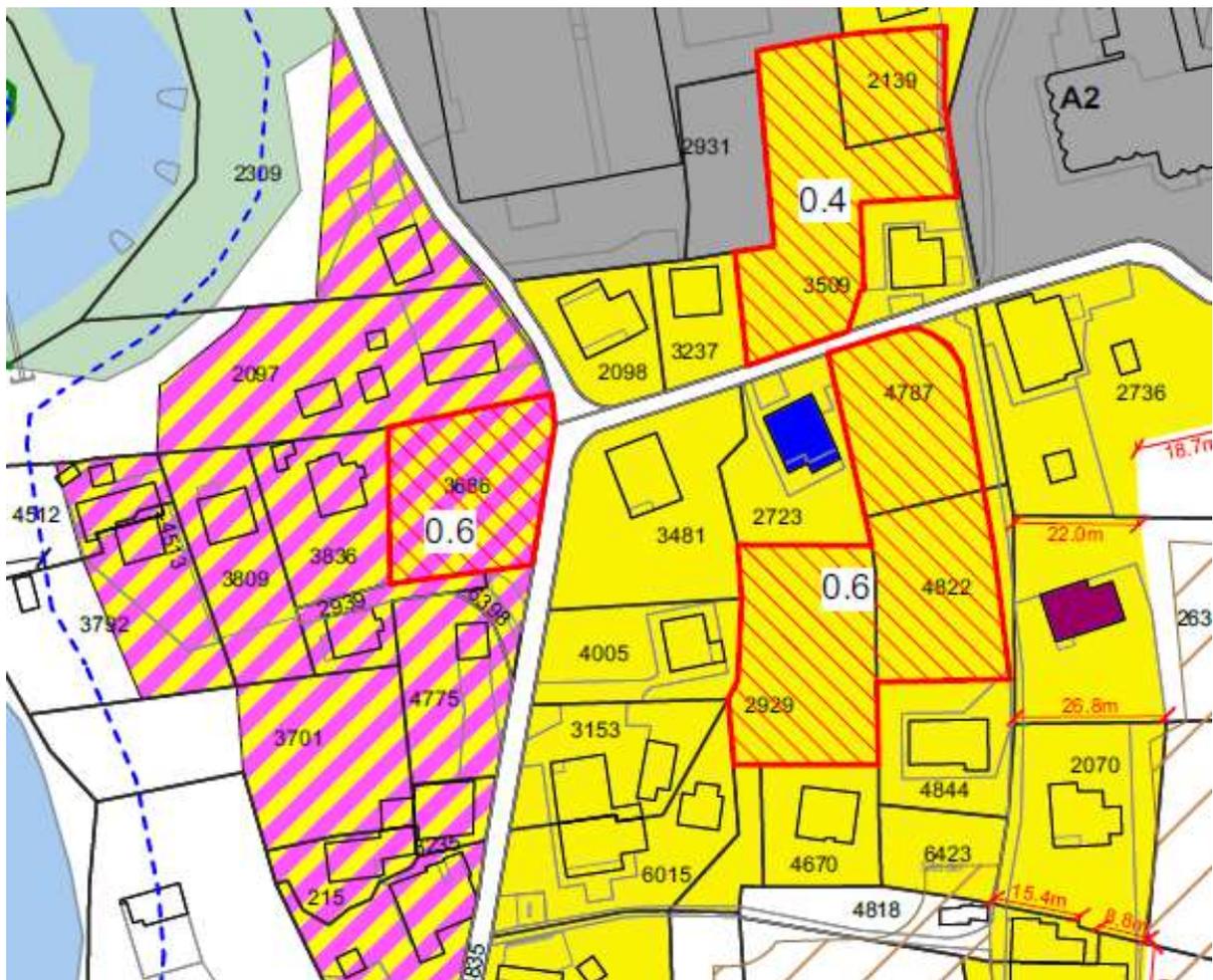
### *Baureglement (Auszug):*

Gemäß Art 3 Abs 3, Art 4 Abs 2 und Art 5 Abs 6 BauR ist in Wohnzonen (W), in Wohn- und Gewerbezone (WG) sowie in Kernzonen (K) mit der zusätzlichen Bezeichnung „besonders hohe Nutzungsdichte“ gemäss den Bauzonenplänen eine minimale Geschossflächenziffer GFZo gemäss Eintrag Bauzonenpläne einzuhalten (Gemeinde Lauterbrunnen 2019a: 6 f.).

### *Zonenplan (Ausschnitt):*

#### Legende

Inhalte:	Bauzonen
	W Wohnzone
	WG Wohn- und Gewerbezone
	besonders hohe Nutzungsdichte (Art. 11c BauV)
0.3	Festlegung minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (GFZo)



**Abb. 42: Zonenplan der Gemeinde Lauterbrunnen (Ausschnitt)**

(Gemeinde Lauterbrunnen 2019b)

### Beispiel 3: Gemeinde Utzenstorf

#### Baureglement (Auszug):

Gemäß Art 4 Abs 3 BauR ist auf den im Zonenplan entsprechend bezeichneten Gebieten eine Geschossflächenziffer oberirdisch GFZo als Mindestdichte einzuhalten. Für die Messweise der GFZo gilt auf allen Flächen Art 11c Abs 3 BauV. Es gelten die folgenden Mindestdichten (Gemeinde Utzenstorf 2021a: 4):

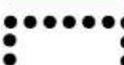
Mindestdichte GFZo	Parz. Nrn.
0.7	2666, 2644
0.6	219 (westlicher, schraffierter Teil), 746
0.5	1872, 1968, 2168, 1971, 1025, 1867, 1931, 2533, 1606, 123, 2528, 2529, 835, 46, 2608, 1280.01, 1280.02, 2607, 1648
0.4	2399, 2400

#### Zonenplan (Ausschnitt):

### Legende

#### Festlegungen

-  W2 Wohnzone zweigeschossig
-  W3 Wohnzone dreigeschossig

-  Gebiet mit Mindestdichte gemäss Art. 4 Abs. 3 BauR
-  Lärmempfindlichkeitsstufe ES III aufgestuft
-  Ortsbilschutzgebiet

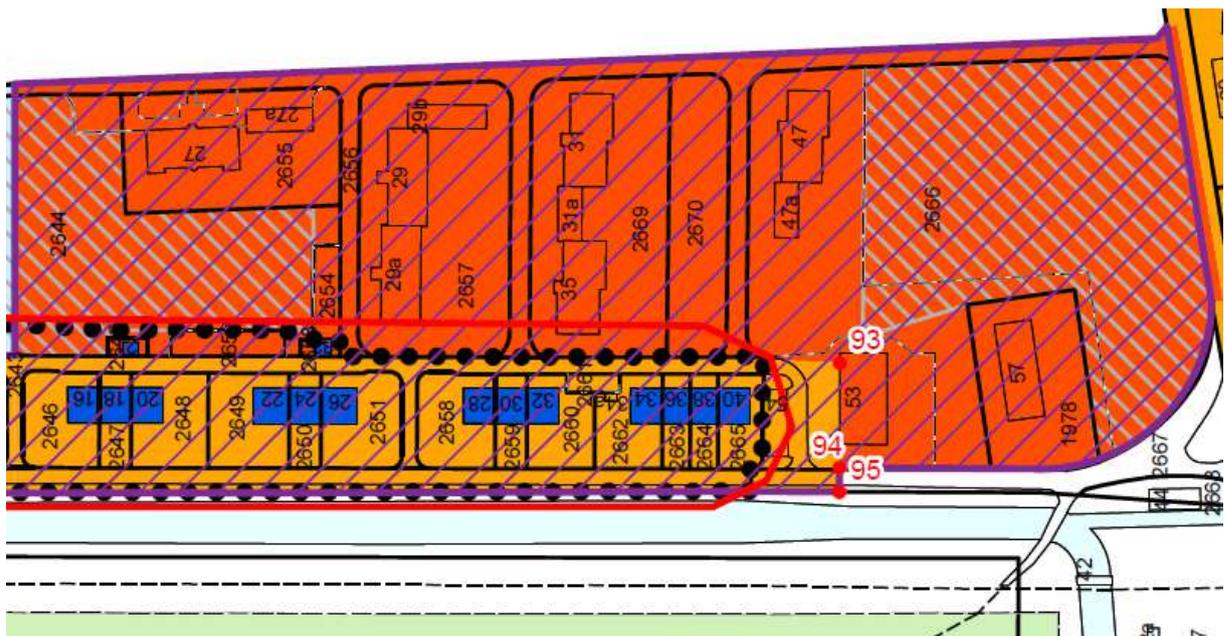


Abb. 43: Zonenplan der Gemeinde Utzenstorf (Ausschnitt)

(Gemeinde Utzenstorf 2021b)

## Anhang C: Masterplan Siedlungsentwicklung der Marktgemeinde Lustenau (Auszug)

Der „Masterplan Siedlungsentwicklung“ der Marktgemeinde Lustenau beinhaltet Vorgaben zur baulichen Entwicklung – insbesondere hinsichtlich Bebauungsdichten und Gebäudehöhen – für fünf definierte Gebietstypen sowie Aussagen zu qualitativen Aspekten, wie etwa zur Gestaltung von Gebäuden und von Freiräumen (Marktgemeinde Lustenau 2017b: 22).

Der Masterplan sieht nur für zwei der fünf Gebietstypen eine Minstdichte der Bebauung vor. Zu deren Festlegung wird (lediglich) die Geschosßanzahl verwendet. Für „Dichte Wohngebiete“ ist bspw. eine Mindestgeschosßanzahl von zwei Geschosßen festgesetzt (siehe Abb. 44).

### Angestrebte Nutzung

In den dichten Wohngebieten sind Mehrfamilienhäuser anzustreben. Die Hauptnutzung ist Wohnen. Wenig störende gewerbliche Nutzungen sind möglich.

### Allgemeine Richtwerte

Es ist eine quartierverträgliche Dichte unter Berücksichtigung der unmittelbaren Umgebung anzustreben:

- Baunutzungszahl (BNZ): max. 60  
In dieser Kategorie kann ein Nutzungsbonus gewährt werden (siehe Kapitel 5.4 zum Bonussystem).
- Bauflächenzahl (BFZ): max. 60
- Geschosßzahl (GZ): mind. 2; max. 4;  
punktuell mehr möglich, siehe Hauptstrassenräume

### Generelle Anforderungen

Gute Wohnqualität und ausreichendes Angebot an attraktiven Aussenräumen. Emissionennachweis (geringe Lärm-/Verkehrsbelastung) bei gewerblichen Nutzungen.



Abb. 44: Vorgaben zur baulichen Entwicklung in „Dichten Wohngebieten“  
im Masterplan Siedlungsentwicklung der Marktgemeinde Lustenau  
(Marktgemeinde Lustenau 2017b: 25)

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

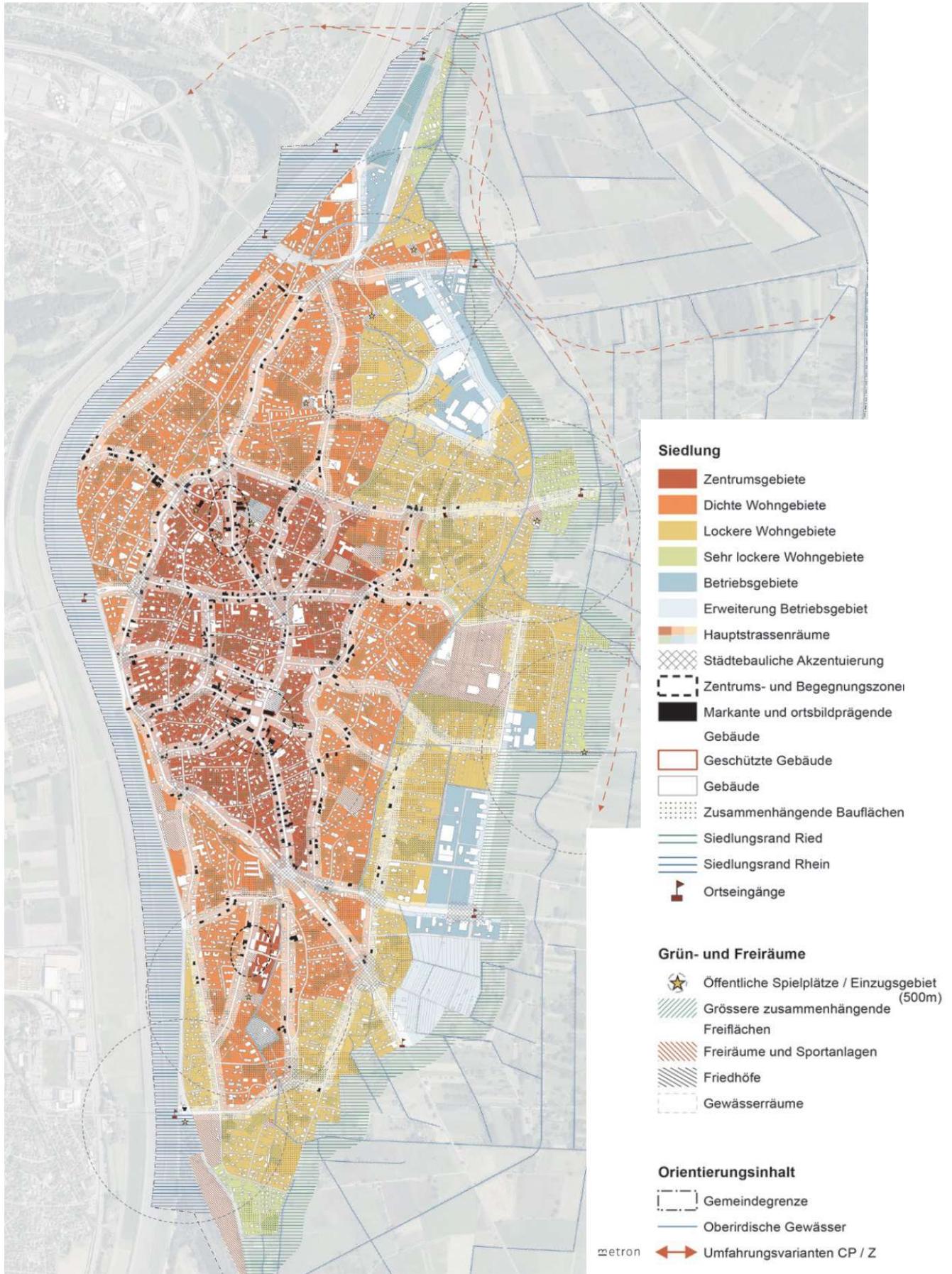


Abb. 45: Masterplan Siedlungsentwicklung der Marktgemeinde Lustenau (Planteil)

(Marktgemeinde Lustenau 2017b: 49)