2. Österreichische Transformationsforum

Herausforderungen beim Bodensparen in Österreich

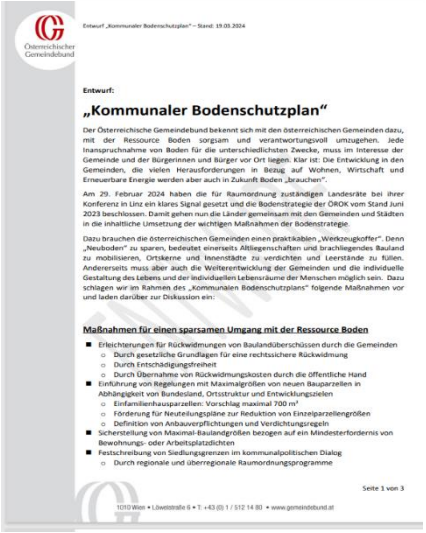
Donau-Universität Krems, 25.2.2025

Univ.-Prof. Dr. Arthur Kanonier

Universität für Weiterbildung Krems

Inhalt

- **Bodensparen als dominantes Thema**
  - Kontroverse Diskussionen
  - Konzepte, Strategien und verbindliche Vorgaben
- **Raumplanerische Herausforderungen**
  - Knapper Dauersiedlungsraum
  - Interessenvielfalt und -konflikte
  - Kompetenzen
  - Akzeptanz
- **Schutz von Freiflächen/Grünland**
  - Flächenkontingente
  - Grünzonen und Siedlungsgrenzen
- **Effiziente Innenentwicklung**
  - „Innen vor Außen“
  - Rückwidmungen
  - Bodenpolitik
- **Resümee**



Entwurf „Kommunaler Bodenschutzplan“ – Stand: 19.03.2024

Österreichischer Gemeindebund

Entwurf:

„Kommunaler Bodenschutzplan“

Der Österreichische Gemeindebund bekennt sich mit den österreichischen Gemeinden dazu, mit der Ressource Boden sorgsam und verantwortungsvoll umzugehen. Jede Inanspruchnahme von Boden für die unterschiedlichsten Zwecke, muss im Interesse der Gemeinde und der Bürgerinnen und Bürger vor Ort liegen. Klar ist: Die Entwicklung in den Gemeinden, die vielen Herausforderungen in Bezug auf Wohnen, Wirtschaft und Erneuerbare Energie werden aber auch in Zukunft Boden „brauchen“.

Am 29. Februar 2024 haben die für Raumordnung zuständigen Landesräte bei ihrer Konferenz in Linz ein klares Signal gesetzt und die Bodenstrategie der ÖROK vom Stand Juni 2023 beschlossen. Damit gehen nun die Länder gemeinsam mit den Gemeinden und Städten in die inhaltliche Umsetzung der wichtigen Maßnahmen der Bodenstrategie.

Dazu brauchen die österreichischen Gemeinden einen praktikablen „Werkzeugkoffer“. Denn „Neuboden“ zu sparen, bedeutet einerseits Altlegenschaften und brachliegendes Bauland zu mobilisieren, Ortskerne und Innenstädte zu verdichten und Leerstände zu füllen. Andererseits muss aber auch die Weiterentwicklung der Gemeinden und die individuelle Gestaltung des Lebens und der individuellen Lebensräume der Menschen möglich sein. Dazu schlagen wir im Rahmen des „Kommunalen Bodenschutzplans“ folgende Maßnahmen vor und laden darüber zur Diskussion ein:

Maßnahmen für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden

- Erleichterungen für Rückwidmungen von Baulandüberschüssen durch die Gemeinden
  - Durch gesetzliche Grundlagen für eine rechtssichere Rückwidmung
  - Durch Entschädigungsfreiheit
  - Durch Übernahme von Rückwidmungskosten durch die öffentliche Hand
- Einführung von Regelungen mit Maximalgrößen von neuen Bauparzellen in Abhängigkeit von Bundesland, Ortsstruktur und Entwicklungszielen
  - Einfamilienhausparzellen: Vorschlag maximal 700 m²
  - Förderung für Neuteilungspläne zur Reduktion von Einzelparzellengrößen
  - Definition von Anbauverpflichtungen und Verdichtungsregeln
- Sicherstellung von Maximal-Baulandgrößen bezogen auf ein Mindesterfordernis von Bewohnungs- oder Arbeitsplatzdichten
- Festschreibung von Siedlungsgrenzen im kommunalpolitischen Dialog
  - Durch regionale und überregionale Raumordnungsprogramme

Seite 1 von 3

1010 Wien • Löwelstraße 6 • T: +43 (0) 1 / 512 14 80 • www.gemeindebund.at

„Böden sind mehr als nur Fläche“

(Bodenstrategie Schweiz, 2020)

- **Boden als knappe Ressource**
  - Nicht vermehrbar: Boden kann nicht beliebig "erzeugt" werden
  - Immobilität: Nicht verlegbar oder verschiebbar
- **Boden als Träger vielfältiger Funktionen** und Interessen
  - Ernährungssicherheit („Gesunde Böden“)
  - Für Klimaschutz und Klimaresilienz
    - Erhaltung von naturgefährdeten Bereichen und Retentionsbereichen
    - Kaltluftschneisen
    - Speicher für Kohlenstoff
  - Erhalt der Biodiversität
  - Möglichkeitsräume für künftige Generationen
- Umfassende **Datengrundlagen**

https://www.baukulturpolitik.at/bodenverbrauch-stoppen.html

Flächeninanspruchnahme und Versiegelung (Soil Walks Dashboard)

Österreich im Überblick | Flächeninanspruchnahme | Versiegelung | Wertvolle Böden (BEAT) | Räumliche Verteilung

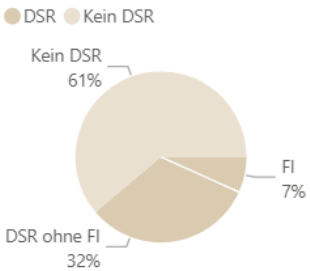
8.387.920 ha
Gesamtfläche

564.795 ha
Flächeninanspruchnahme
629 m²
Flächeninanspruchnahme / EW

296.380 ha
versiegelte Fläche
330 m²
versiegelte Fläche / EW

8.978.929
Einwohner:innen 2022

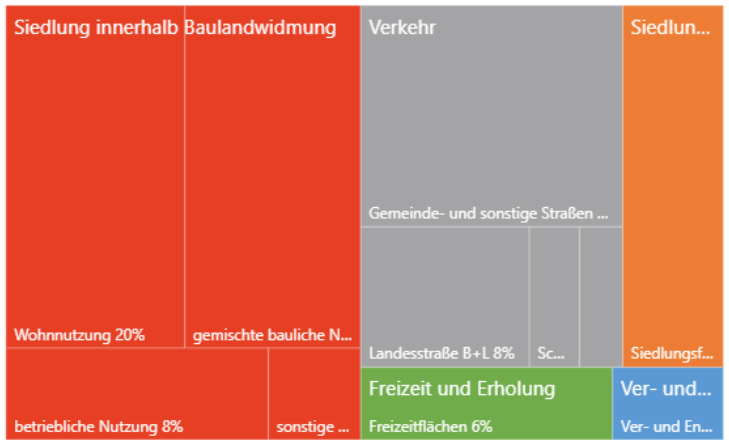
Dauersiedlungsraum (DSR)



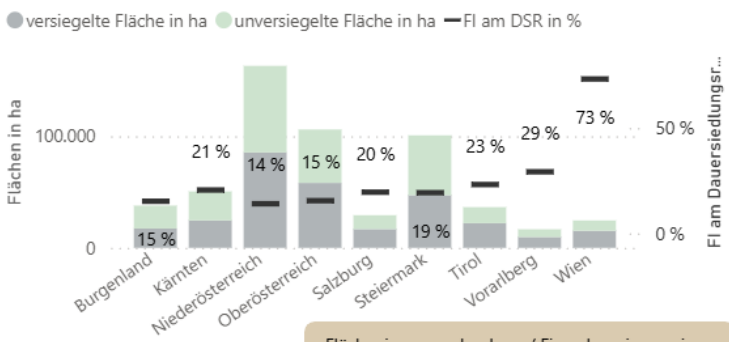
318.238 ha
gewidmetes Bauland

Baulandreserve

Flächeninanspruchnahme (FI) nach Kategorie

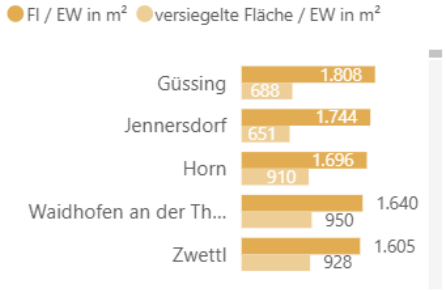


Anteil der Versiegelung an der Flächeninanspruchnahme (FI)

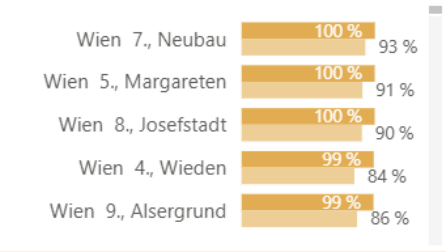


Flächeninanspruchnahme / Einwohner:in anzeigen

Flächeninanspruchnahme (FI) / Einwohner:in nach Bezirk



Flächeninanspruchnahme (FI) am Dauersiedlungsraum (DSR) nach Bezirk



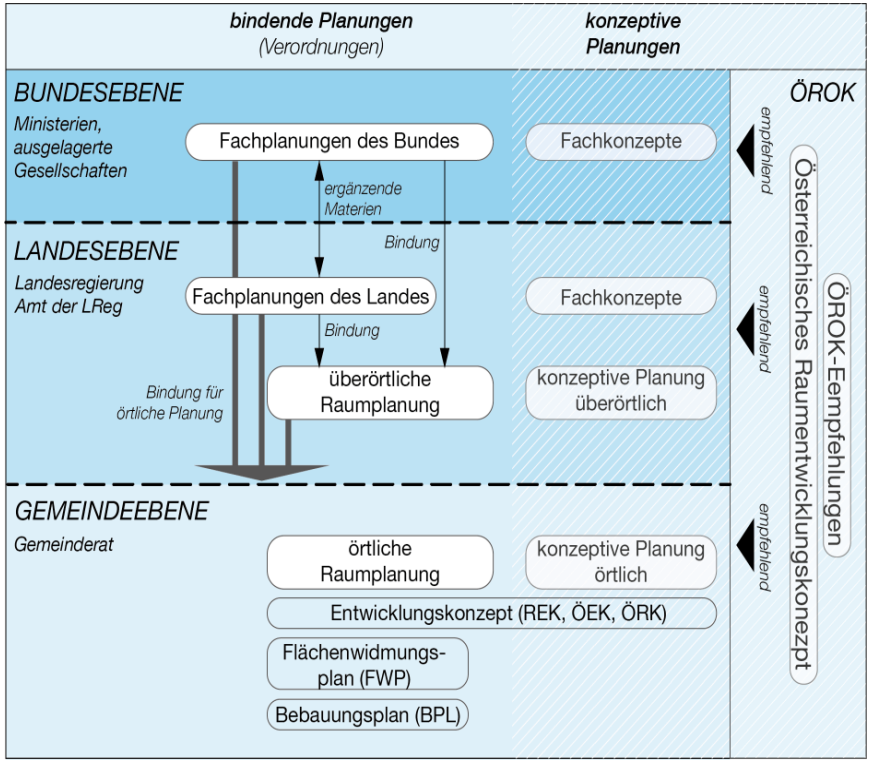
Bundesland durch Klicken auf den jeweiligen Balken im Diagramm auswählen.

Soil Walks

Datenquellen: ÖROK, Umweltbundesamt

Raumordnung (§ 1 NÖ ROG)

- *… die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme …*
  - *auf die natürlichen Gegebenheiten,*
  - *auf die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie*
  - *die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner …“*
- **Anspruchsvolle Aufgabe**
  - Abstimmung vielfältiger – gegenläufiger – Interessen
  - Zukuftsbezug: Raumplanung stellt dem Istzustand einen Sollzustand gegenüber
  - Bestehende Strukturen als Ausgangslage



Schindelleger, Kanonier in ÖROK, Raumordnung in Österreich, Nr. 202/2018, 2018, S 72

Fehlentwicklung (Zersiedelung)

Zersiedelung (Wohnen)

Zersiedelung (Betriebsgebiete)

Zersiedelung (Zweitwohnsitze)

Flächenkonkurrenz im Grünland

Raumplanerische Herausforderungen

- **Raumplanerische Kompetenzzersplitterung**
  - Gesetzgebung und Vollziehung
- **Zunehmender Nutzungsdruck und Interessenvielfalt**
  - Neue öffentliche Interessen: Klimawandel, Ernährungssicherheit, …
  - … treffen auf Leistbares Wohnen, Betriebsstandorte …
  - Heikle Abstimmung der vielfältigen Interessen
- **Verstärkt projektbezogene Festlegungen**
  - Keine langfristige Rahmen- und Angebotsplanung in der Flwp
  - Festlegungen in Absprache mit Grundeigentümer:innen/Investor:innen
- **Abnehmende Akzeptanz** von Planungsentscheidungen
  - Für (etablierte) Planungsträger:innen unvermutet und überraschend
  - Kompromisslösungen werden zunehmend schwierig

Nutzungskonkurrenz Bauland

- **Abstimmung unterschiedlicher Nutzungen** wird aufwendig
- Nutzungskonflikte nehmen zu
  - z. B. Betriebsgebiete – Erweiterungen
  - Am 10.11.2019 wurde in Ludesch eine Volksabstimmung über die "Widmung von Flächen im Neugut" durchgeführt

Widerstand gegen Planungen

- Widerstand bzw. Unzufriedenheit mit planerischen Festlegungen ist „**systemimmanent**“
  - Insb. (geplante) Bauvorhaben sind konfliktträchtig
- Widerstand ist **nicht (mehr) beschränkt**
  - im Auflageverfahren
  - auf schriftliche Stellungnahmen
  - klar abgrenzbare Personen(gruppen)
  - auf planspezifische Inhalte (z.B. Nutzungen, Gebäudehöhen)
- Für (etablierte) Planungsträger:innen **unvermutet und überraschend**
- **Kompromisslösungen** teilweise schwierig
  - Öffentliche Interessen an einer Bebauung – nicht immer leicht vermittelbar

Kronen Zeitung Fr., 16.06.2023 24°C Wien

11.02.2021 17:00 | BUNDESLÄNDER > OBERÖSTERREICH

STRITTIGE UMWIDMUNG

Protest gegen Plan für neue Wohnblöcke in Attersee

In Attersee sorgt der Plan für den Bau weiterer Wohnungsblöcke für heftige Proteste einer Bürgerinitiative. (Bild: Marion Hörmandinger)

Breiter Widerstand hat sich in Attersee gegen die Umwidmung einer Nasswiese in Bauland formiert. Die Bürgerinitiative kritisiert die Zerstörung von rund 8000 Quadratmetern wertvoller Grün- und Waldfläche für 51 neue Wohnungen. Sämtliche Gutachten seien negativ. Der Bürgermeister reagiert genervt.

https://www.krone.at/2340124

Bodensparen und Zersiedelungsvermeidung

- **„Zersiedlungsabwehr“ als wesentliches raumplanerisches Anliegen**
  - Nutzungsdruck auf Freiflächen nimmt tendenziell zu
  - Steigender planungsrechtlicher Handlungsbedarf mit differenzierten Maßnahmen
- **ÖROK-Empfehlung zur Siedlungsentwicklung, 2001**
  - **1.2 Aktuelle Probleme der Raumordnung und -entwicklung**
  - **1.2.1 Flächenverbrauch**
    - Fortgesetzte Zersiedelung sowie hoher Flächen- und Ressourcenverbrauch durch
      - Dynamische Neubautätigkeit und umfangreiche Siedlungserweiterungen
      - Flächenaufwendige Bauweisen (hoher Anteil freistehender Einfamilienhäuser) sowie zentrumsferne Siedlungsstrukturen
      - Flächenintensive Industrie- und Gewerbebauten (eingeschossige Bauweisen sowie Standorte außerhalb geschlossener Siedlungsstrukturen)
      - Trends zu großflächigen Einkaufszentren und Freizeitanlagen und flächenintensiven KFZ-Abstellplätzen außerhalb geschlossener Siedlungen

Bodensparen als planerisches Anliegen

Das Bild kann nicht angezeigt werden.

Das Bild kann nicht angezeigt werden.

Quantitative Ziele und Flächenkontingenten

- **Bodenstrategie für Österreich** führt als Ziel „Festlegung quantitativer Zielwerte und Flächenkontingente“ an
  - „quantitative überörtliche Zielwerte und Flächenkontingente, können einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion der künftigen Flächeninanspruchnahme leisten“
  - Ein quantitativer Wert wird nicht vorgegeben
- **Quantitative Ziele** bei Planungsträger:innen **unpopulär**
  - Andere Maßnahmen zum Bodensparen werden forciert
- **2,5 ha-Ziel DAS Kriterium in Diskussionen** um Siedlungsentwicklungen
  - als **kontroverses Thema** bei der Erstellung der Bodenstrategie
    - Hoher Bekanntheitswert – breites Auslegungsspektrum
    - Unabhängig von einer rechtlichen Verankerung
    - Künftige Monitoring-Ergebnisse werden darauf bezogen
  - **Komplexe Wirkungszusammenhänge** werden teilweise **verkürzt dargestellt**

Vielfältige Maßnahmen zum Bodensparen

Burgstaller (2019): Innenentwicklung in der der polyzentrischen Stadtregion Rheintal, Diplomarbeit TU Wien, S 21.

Schutz von Freiflächen/Grünland

- Festlegung **landwirtschaftlicher Vorrangzonen**
- Sicherung **multifunktionaler Grünzonen**
- Schutz der Waldflächen und ihrer Wirkungen
- **Reduktion von Bauland** in Außenbereichen
- Einschränkung von **Bauten im Frei-/Grünland**

https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/Documents/kuchl-fwp.pdf

Flächenwidmungspläne – Südliches Burgenland (https://gis.bgld.gv.at/WebGIS/synserver)

Überörtlicher Freiflächenschutz

Klassisch-traditionelle Planungsmaßnahme

- **Festlegung überörtlicher Grünzonen und Siedlungsgrenzen**
- **„Österreichweit sollen in regionalen Raumplänen Baulandgrenzen** für Gebiete mit hohem Baulanddruck **festgelegt werden“**
- **Langfristige überörtliche Abgrenzung** zwischen Bauland und Grünland
- **Einschränkung** des kommunalen **Planungsermessens**
- **Überörtliches Interesse für**
  - Naturgefahren (Retentionsbereiche)
  - Ernährungssicherheit, Landwirtschaft
  - Biodiversität
  - Klimawandel (Kaltluftschneisen)
- **Überörtliche Festlegungen fehlen** teilweise

Ausschnitt Regionales Raumordnungsprogramm Raum Krems (2025)

Einschränkungen für flächenintensive Nutzungen

- **Instrumente und Maßnahmen**
  - **Substantiellen Flächenreduktion bzw. Verdichtung bei Großprojekten**
  - **Regionale Abstimmungen bei Standortfragen**
  - **Ausgleichsmechanismen** bei Inanspruchnahme
  - Verstärkte Gewichtung von Boden bei **Prüfinstrumenten**
- **Beispiele**
  - Beachtliche Vorgaben für Einkaufszentren
  - Weniger Vorgaben für Betriebsgebiete

Autolagerflächen in Straßwalchen

Factory Outlet Parndorf

Baulandhortung als Herausforderung

- **Beträchtliche Baulandreserven** (gewidmetes, aber unbebautes Bauland)
- **Netto-Bauland** (= ohne Straßenflächen) 2022: **318.238 ha** (= 3.182 km²)
- Beachtliche **67.142 ha** – ein Anteil von 21,1 % – sind **unbebaut**
  - 33,2 % im Burgenland bis 15,0 % in Salzburg und 7,7 % in Wien

Umgang mit Baulandüberhang

- **Baulandüberhang ist**
  - zu mobilisieren (beträchtliche Regelungsdichte in den letzten Jahren)
  - rückzuwidmen
- **Rückwidmung von Bauland** aus **planungsrechtlicher Sicht heikel**
  - Eingriff ins Grundrecht auf Eigentum
  - Beträchtlicher Widerstand

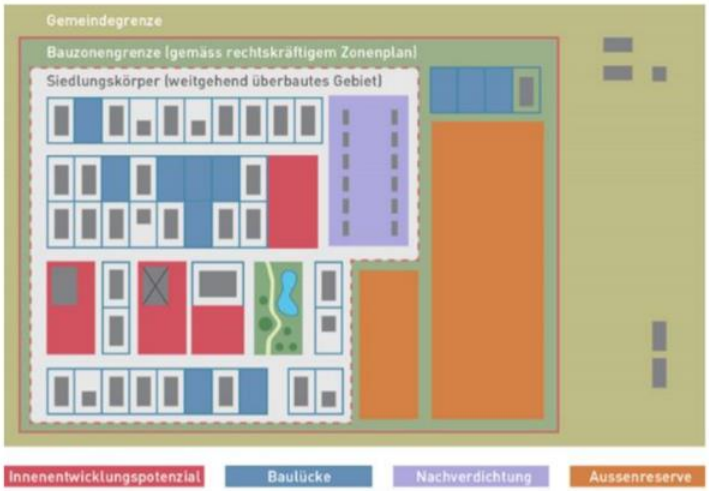
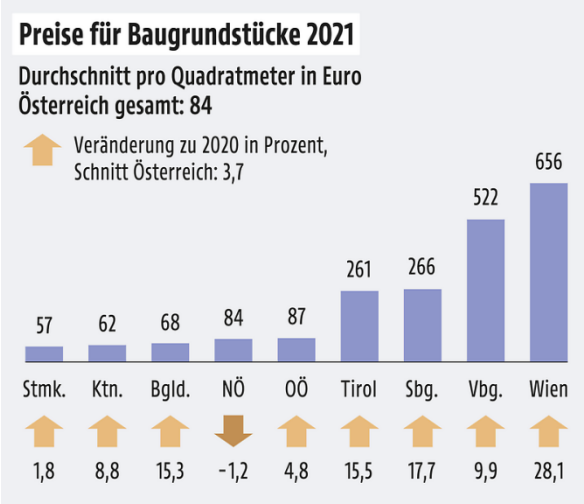


Abb. 12: Kategorisierung von Baulandreserven nach Raum+ (ETH Zürich 2010: 13

- Rückwidmungen in **Judikatur des VfGH**
  - **Baulandüberhang** ist notwendig, aber nicht ausreichend
  - **Wichtige fachliche Gründe** müssen vorliegen
  - **Interessen der Grundeigentümer** sind zu beachten
- **Rückwidmungen**: Neue öffentliche Interessen für Grünlandnutzungen
  - Naturgefahren
  - Ernährungssicherheit, Landwirtschaft
  - Biodiversität
  - Klimawandel (Kaltluftschneisen)

Bodenpolitische Aspekte

- *„Planer:innen und Eigentümer:innen – verfreundet in der Bodenpolitik“*
  (Davy, juridikum 1/2023)
- **Wechselbeziehungen** zw. Raumplanung, Bodeneigentum u. -politik nehmen zu
- **Verknappung des Baulandes hat vermögensverändernde Wirkungen**
  - Wertsteigerung des Baulands
  - Ausgleichsmechanismen („Umgang mit Widmungsgewinnen“, „Planwertausgleich“) fehlen
- **Sicherung der Bodenverfügbarkeit** („Bodenbe-schaffung“) als wichtige Rahmenbedingung
  - Grundrecht auf Eigentum als Grundlage
  - Aktive/re Rolle der öffentlichen Hand
- **Bodenpolit. Diskussionen** bislang wenig erfolgreich
  - Eingriffsintensität in Eigentumsrechte differenziert, insgesamt aber gering



https://oesterreich.orf.at/stories/3158519/

WOHNPOLITIK

Enteignungen: Das Innsbrucker Experiment

Die Tiroler Landeshauptstadt hat kürzlich den Wohnungsnotstand erklärt und plant die erstmalige Anwendung des Bodenbeschaffungsgesetzes aus dem Jahr 1974

Martin Putschögl

18. August 2022, 12:00. 660 Postings

Es könnte eine Sensation werden, die sich da in Innsbruck anbahnt: Die Stadt hat kürzlich per Beschluss im Gemeinderat den Wohnungsnotstand ausgerufen – als Vorstufe für das eigentlich geplante Vorhaben: die Anwendung des Bodenbeschaffungsgesetzes. Dieses stammt von 1974 – und wurde noch niemals zuvor angewandt. Per Antrag an das Land Tirol fordert die Stadt nun eine Verordnung, anhand der das Gesetz auf Innsbruck angewandt werden könnte.

Innsbruck würde in der Bodenpolitik gerne neue Wege beschreiten.

Foto: Getty Images/iStockphoto

Enteignungen möglich

Das Gesetz würde der Stadt ermöglichen, Bauland für sozialen Wohnbau zu mobilisieren und unter Umständen sogar Enteignungen (gegen Entschädigung) durchzuführen. Möglich wäre das laut Gesetz bei Grundstücken, die als Bauland gewidmet und größer als 2.000 Quadratmeter sind. Voraussetzung wäre zunächst aber eben die formale Feststellung eines 'quantitativen Wohnungsbedarfs' oder eines 'qualitativen Wohnungsfehlbestands'.

Individualinteressen

„Zwar soll, meinen viele, allgemein Boden gespart werden, den Traum vom Einfamilienhaus im Grünen will man aber dennoch nicht aufgeben. Und wer es sich leisten kann, möchte den Traum früher oder später auch realisieren.“
(Farago/Peters, 1990)

Volksentscheid über die Revision des Raumplanungsgesetzes in der Schweiz *(2013)*

Quelle: https://www.migrosbank.ch/de/hypothek.html, 17.5.2018

Einstellungen zum Bodensparen

Salzburger Architekturpreis 2008: Sieg für ein Einfamilienhaus

Das Sieger-Projekt. - ©APA

Online gestellt:
03.12.2008 13:39 Uhr
Aktualisiert:
03.12.2008 13:41 Uhr

Es gibt 0 Beiträge

Digg
Delicious
Facebook
Mr. Wong
Twitter
Google
Buzz

Salzburg-Stadt, Adnet -Der seit 1976 alle fünf Jahre und seit dem Jahr 2000 alle zwei Jahre vergebene Architekturpreis des Landes Salzburg ist heuer an die Planer eines Einfamilienhauses gegangen.

Die Architekten Maria Flöckner und Hermann Schnöll haben in Adnet im Salzburger Tennengau einen Flachbau auf der grünen Wiese mit 230 Quadratmetern Nutzfläche für zwei Bewohner entworfen. Diesen bezeichnete die fünfköpfige Jury einstimmig als "beispielgebend, eigenständig, intelligent und damit zukunftsweisend. Von diesen Architekten ist in Zukunft ein städtebaulicher Maßstab zu erwarten."

Einstellungen zum Bodensparen

- *„Österreich ist fertiggebaut – und trotzdem wird noch zu viel Boden verbraucht“* (Der Standard, Baukultur, 9.3.2024)

Klima, Boden & Gesellschaft

Kipppunkte für eine nachhaltige Zukunft – Positionen zum verantwortungsvollen Planen und Gestalten

zt: Bundeskammer der Ziviltechniker:innen
Positionspapier Klima, Boden & Gesellschaft

4

1 — Boden & Raum

„Österreich ist fertig bebaut!“

Insgesamt werden laut dem Umweltbundesamt jährlich 41 Quadratkilometer an Bodenfläche in Anspruch genommen.[2] Das entspricht in etwa der Fläche von Eisenstadt – jedes Jahr. Ein erheblicher Anteil dieser Flächen wird versiegelt, indem der Boden mit einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt wird. Das Bodenleben stirbt dadurch ab, und biologisch produktive Böden gehen dauerhaft verloren.

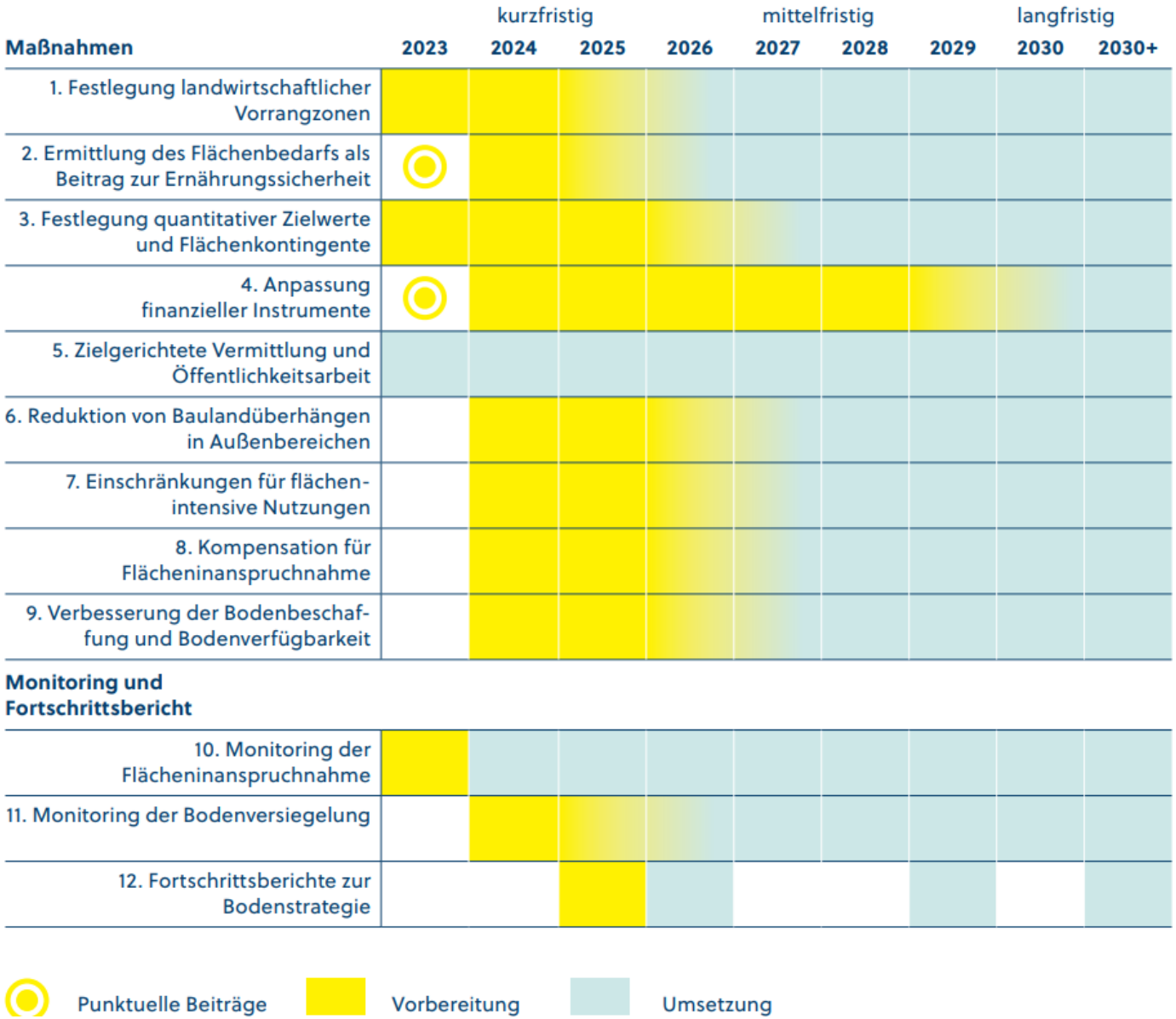
Die fortschreitende **Bodeninanspruchnahme** und die damit einhergehende **Bodenversiegelung** gefährden die biologische Vielfalt und Lebensmittelversorgung, erhöhen das Hochwasserrisiko, verschärfen die Entstehung von Hitzeinseln und verhindern die Speicherung von Treibhausgasen – um nur einige Auswirkungen zu nennen. Boden ist ein endliches Gut und wird übermäßig in Anspruch genommen. Österreich ist fertig bebaut, und es ist absolut notwendig, dass bereits bebaute Flächen sinnvoll genutzt werden und jegliche weitere Bodeninanspruchnahme nun eingeschränkt wird.

Ziviltechniker:innen forcieren daher die Aktivierung und Attraktivierung des Gebäudebestandes. Dies senkt die Neubautätigkeiten und beugt der weiteren Ausbreitung der Siedlungsflächen sowie der damit verbundenen Bodenversiegelung vor.

Bodenschutz und Interessenvielfalt

- **Auch künftig – eingeschränkte – Baulandwidmungen**
  - Als Ergebnis komplexer Interessenabwägungen und Ausverhandlungen
- *Beispiel Rothneusiedl* – Stadtentwicklungsprojekt
  - 9.000 Wohnungen für 21.000 Menschen

Bodenstrategie: Aktionsplan zur Umsetzung bis 2030 (OEREK_Bodenstrategie2024.pdf)



Resümee

- **Zunehmende Herausforderungen in der Raumplanung**
  - Wachsender Siedlungs- und Nutzungsdruck
  - Vielfältige Interessen (-skonflikte)
  - Bedeutung in Politik und Bevölkerung steigt
- Bodensparen aktuell als **zentrales Thema**
- **Abstimmungsprozesse** sind aufwendig, aber unumgänglich
  - Abstimmungsbereitschaft ist aktuell überschaubar
- **Gemeinsame Ziele und Vorgaben** sind wesentlich
  - Konsequente Umsetzung vielfältiger Empfehlungen
  - Langfristig verbindliche Vorgaben
  - Bodenpolitische Maßnahmen
  - Transparenz und Partizipation

Neue Zürcher Zeitung

Das Hauptproblem der Raumplanung ist der Vollzug

Die Ursachen für die Zersiedelung und Verbauung der Schweiz sind vielschichtig. Hauptverantwortlich dafür ist aber weder die Bevölkerungszunahme noch der gesteigerte Raumbedarf, sondern die mangelhafte Anwendung des Raumplanungsgesetzes.

Hans Weiss
21.04.2010

Merken Drucken Teilen

Raumplanung

***Immer zu spät* und nie am Ende**

Die gebaute Realität hat oft wenig mit den geplanten Zielen zu tun hat. ORTE fragte nach der Verantwortung.

Der Raum – Opfer der Konsumgesellschaft.

Geld als Anreiz

https://orte-noe.at/en/bulletins/bulletins-archive/rueckschau-auf-das-orte-symposium-zur-raumplanung/beitrag-franziska-leeb

Danke für die Aufmerksamkeit!