



© Johann Jaritz, Wikimedia Commons
lizenziert unter CC BY-SA 4.0:
Collage: Christina Kirchmair
„Boden für alle“ Architekturzentrum Wien 2020

Flächeninanspruchnahme zwischen Notwendigkeit und Herausforderung

Das ÖREK 2030 postuliert in einer seiner Hauptaussagen, dass Flächeninanspruchnahme in Österreich zeitnah reduziert werden muss. Um diese klar formulierte Zielvorstellung nicht zu gefährden, muss ein sofortiges Umdenken im Handlungsverständnis der raumwirksamen Akteure stattfinden, damit der nötige Wandel eingeleitet werden kann.

Lessons learned

- **Konkretes Handeln** – Absichtserklärungen und vage formulierte, quantitative Ziele sind nicht ausreichend. Stattdessen muss dafür gesorgt werden, dass die vorhandenen Instrumente und Maßnahmen endlich im Sinne der Flächenschonung zum Einsatz kommen.
- **Konzentration auf relevante Schwerpunktthemen** – Die Nutzung der vorhandenen Baulandreserven sowie die Aktivierung der Leerstände sind die unmittelbaren Herausforderungen, deren Lösung oberste Priorität eingeräumt werden muss.
- **Koordination zwischen Bund, Länder und Gemeinden** – Gemeinden müssen als zentrale Ausführungsorgane der österreichischen Raumordnungspolitik eine konsequente und effektive Unterstützung von Bund und Ländern erhalten. Nur mit einem gemeinsamen, koordinierten Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden kann ein schonender Umgang mit der Ressource Boden erzielt werden.

Abstract

Die effektive Nutzung der Ressource Boden ist nicht nur für Raumplaner*innen eine bedeutende Thematik. Jeder Teil der Gesellschaft ist, unabhängig von der Zugehörigkeit zu urbanem oder ländlichem Raum, im Alltag durch die spezifische Aufteilung, Widmung sowie den Verbrauch von Fläche betroffen – von der Lage von Wohnsiedlungen und Versorgungseinrichtungen, über den Verlauf von Straßen und Schienen, bis hin zu den zunehmend drastischeren Auswirkungen der Bodenversiegelung auf das Landschaftsbild, die ökologische Vielfalt und das (v.a. Städte-) Klima. Der zur Verfügung stehende Platz ist endlich und sollte deswegen im Sinne aller möglichst schonend und zielführend genutzt werden. Um die Flächeninanspruchnahme zeitnah minimieren und somit eine Lebensgrundlage für künftige Generationen sichern zu können, sind die verantwortlichen Akteure im Hier und Jetzt verpflichtet eine Kehrtwende herbeizuführen. Der vorliegende Policy Brief weist ausdrücklich auf die Dringlichkeit des Problems hin, stellt die Kernthemen dar, welche eine kompakte Siedlungsentwicklung fördern und die Zersiedelung der Landschaft maßgebend reduzieren und soll vor allem auch aufzeigen, dass das Fehlen einer Bundesraumordnungskompetenz kein Hindernis für koordiniertes Handeln über alle drei Ebenen sein darf. Das Bewusstsein für Umgang mit der Ressource Boden ist vorhanden, effektive Maßnahmen und Instrumente existieren, nun ist es Zeit zu handeln.

Die zunehmende Flächeninanspruchnahme ist ein europaweit stark diskutiertes Thema. Wachsender Wohlstand gepaart mit wachsenden Bevölkerungszahlen beschleunigen den Bau von Wohnungen, die eine im Schnitt immer größer werdende Wohnfläche pro Person aufweisen. Dazu kommt es, aufgrund des steigenden Individual- und vor allem auch Industrieverkehrs, zu einer erheblichen Bautätigkeit im Straßennetz. Aber auch andere Infrastrukturanforderungen, wie die Anlage von Betriebsflächen, Deponien oder Kraftwerken lassen die Flächeninanspruchnahme drastisch ansteigen (vgl. Umweltbundesamt GmbH 2020). Damit einhergehend sind erhebliche negative Folgen für Umwelt (biologisch produktiver Boden) und Artenvielfalt (Lebensraum von Tieren und Pflanzen). Auch für den Menschen gehen wichtige Erholungsräume verloren.

Flächeninanspruchnahme in Österreich

Im Jahr 2019 waren in Österreich bereits 5.729 km² Boden verbraucht (Flächeninanspruchnahme). Dies entspricht in etwa **einem Fünftel des Dauersiedlungsraums** (vgl. Umweltbundesamt GmbH 2020). Obwohl die Flächeninanspruchnahme seit dem Jahr 2010 stetig rückläufig ist und dies auch grundsätzlich positiv bewertet werden kann, benötigt es jedoch weitere konkrete Maßnahmen, um die aktuellen Zielvorstellungen der Regierung zu erreichen.

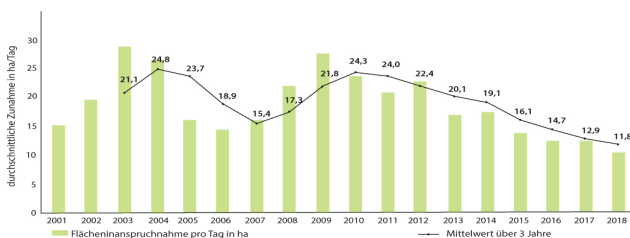


Abbildung 1: Entwicklung der täglichen Flächeninanspruchnahme in ha/Tag
 Eigene Darstellung; Datenquelle von Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 20.

Die Problematik ist der Politik sowie der Bevölkerung bekannt und man kann auch anhand der Statistiken und formulierten Strategien durchaus ein Bestreben nach Veränderung erkennen. Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass ein Rückgang der Flächeninanspruchnahme zu verzeichnen ist, die in den letzten knapp zehn Jahren von ca. 24 auf ca. 12 Hektar pro Tag halbiert werden konnte. (vgl. BMNT 2019: 5)

Dennoch ist man von der Absicht die Flächeninanspruchnahme auf 2,5 Hektar pro Tag zu reduzieren weit entfernt. Im Rahmen des Regierungsprogramms 2020 - 2024 wurde daher festgehalten, dass die Flächeninanspruchnahme weiterhin so gering wie möglich gehalten und **der jährliche Zuwachs bis 2030 auf 9 km² pro Jahr gesenkt** werden soll. Dies ist auch notwendig, um die europäischen Klima- und Naturschutzziele zu erreichen (vgl. BMNT 2019: 20).

Innerhalb der Europäischen Union gilt sogar die Vereinbarung, bis spätestens ins Jahr 2050 keine zusätzlichen Flächen in Anspruch zu nehmen (vgl. Umweltbundesamt GmbH 2020).

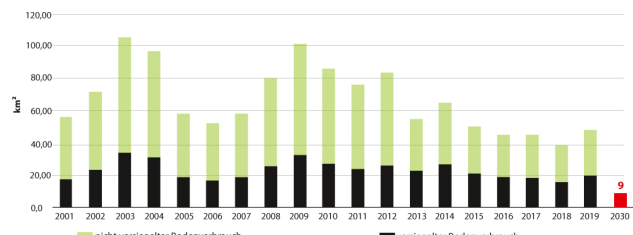


Abbildung 2: Jährlicher Zuwachs des Bodenverbrauchs in Österreich (km²)
 Eigene Darstellung; Datenquelle von Umweltbundesamt GmbH o. J.

Die nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung war bereits im ÖREK 2011 unter anderem im Aufgabenbereich "Flächensparen und Flächenmanagement" fest verankert. In diesem Zusammenhang sind auch unbedingt die Baulandreserven zu erwähnen. Bezogen auf das Jahr **2017 waren dabei fast ein Viertel (23,5%) der in Österreich gewidmeten Baulandflächen nicht bebaut**. Neben dem Problem der Zersiedelung besteht - ohne entsprechenden Eingriffen bzw. Maßnahmen - zunehmend die Gefahr, dass immer mehr Flächen verbraucht werden (vgl. Umweltbundesamt GmbH 2019: 30). Auf Basis des ÖREK 2011 sowie aufgrund der raumplanerischen Herausforderungen zum Thema Flächensparen wurde 2016 die ÖREK-Partnerschaft "Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik" eingerichtet. Dabei definiert die ÖROK insgesamt acht Empfehlungen, wie zum Beispiel "Flächenmanagement und Flächensparen als zentrales planerisches Anliegen", "Verbesserte Umsetzung und Praxisrelevanz", "Abgestimmte Maßnahmen zur Baulandmobilisierung" oder "Leerstandsmanagement, Mobilisierung gewerblicher und industrieller Branchen sowie Innenverdichtung" (vgl. ÖROK 2017: 13 ff.)

Empfehlungen

Bereits im Jahr 2002 wurde in der **österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie** erstmals auf die Notwendigkeit einer starken **Reduzierung** des täglich in Anspruch genommenen Bodens auf **2,5 Hektar pro Tag** hingewiesen (vgl. Ökosoziales Forum 2014). Knapp zwanzig Jahre später ist diese Zielformulierung in den aktuellen Regierungsprogrammen und künftigen Raumentwicklungsstrategien nach wie vor zu finden, ohne sich diesem Ziel signifikant angenähert zu haben.

Damals wie heute wurden eine Vielzahl an Strategien sowie Maßnahmen von politischen Institutionen und Organisationen, wie zum Beispiel der ÖROK, der Österreichischen Agentur für Ernährungssicherheit und des Umweltbundesamtes präsentiert.

Wie lässt sich erklären, dass trotz der von allen Seiten bestätigten Dringlichkeit der Thematik kaum zählbare Fortschritte erreicht werden konnten? Im Laufe der Projektarbeit wurde der Frage nachgegangen, in dem die unverbindlichen sowie verbindlichen Planungsdokumente und Instrumentarien Österreichs in Hinblick auf Flächeninanspruchnahme und Bodenpolitik untersucht wurden. Um die österreichische Situation in einem breiteren Kontext einordnen zu können, wurde ein Vergleich mit der Schweiz angestrebt, die mit ihrer strikten Auslegung von Flächenmanagement als Vorreiter in der europäischen Raumordnungspolitik bezeichnet wurde. Um die untersuchten theoretischen Inhalte sinnvoll mit Erfahrungen aus der Praxis zu ergänzen, wurden leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen beider Länder durchgeführt. Die Erkenntnisse aus dem Bearbeitungsprozess machen deutlich, dass die **gegenwärtige**, lediglich auf Probleme hinweisende **Strategie** der Verantwortlichen zu **keinen nennenswerten Verbesserungen** führt. Um eine schnellstmögliche Kehrtwende erreichen zu können, müssen folgende Forderungen realisiert werden: Langfristige quantitative Zielausschreibungen („X Hektar in Y Jahren“) auf politischer Ebene sowie alle umfassenden Strategiepapiere mit mehreren hundert Seiten bieten bis auf ihren symbolischen Charakter kaum konkrete, lösungsorientierte Handlungsansätze. Vernünftiger ist es, die Herausforderung einer sinnvollen Flächeninanspruchnahme auf **Kernthemen**, wie die Aktivierung der Leerstände und die Nutzung der großen vorhandenen Baulandreserven (knapp ein Viertel der gewidmeten Baulandfläche in Österreich), **zu konzentrieren** (vgl. Umweltbundesamt GmbH 2019: 30). Unsere Interviewpartner sehen die **Reduzierung der Empfehlungen** sowie eine **Fokussierung der Maßnahmen** als alternativlose zukünftige Vorgehensweise.

Um die Innenentwicklung der Siedlungsgebiete zu fördern und somit die Zersiedelung und die damit verbundene Neuwidmung von Baulandflächen zu minimieren, müssen primär die vorhandenen Baulandreserven mobilisiert werden. Grundeigentümer müssen rechtlich bindend verpflichtet werden, ihre als Bauland gewidmeten Flächen tatsächlich zu bebauen und nicht als Spekulationsobjekt zu verwenden. Mittels **konsequenter Durchsetzung der bereits vorhandenen Instrumente** der Baulandbefristung sowie der Vertragsraumordnung kann mit politischer Unterstützung einer Baulandhortung effektiv entgegengewirkt werden. Was Leerstand in Österreich betrifft, ist es nach wie vor nicht gelungen eine einheitliche Leerstandserhebung durchzuführen, die in weiterer Folge wichtig für eine Aktivierung dieser Reserven wäre.

Da es sich hier allerdings primär um eine Eigentumsfrage handelt, kann sie nicht mit den klassischen Instrumentarien der Raumordnung behandelt werden. Hier ist **Engagement**

des Bundes nötig, der, wie so oft betont und kritisiert wurde, keine eigentliche Kompetenz in Raumordnungsfragen hat, sehr wohl allerdings mit vorhandenen **fiskalischen Mitteln** gestalterisch in die Aktivierung der Baulandreserven sowie der Leerstände und somit in die Steuerung der räumlichen Entwicklung eingreifen kann. Die Erhöhung der Grundsteuer auf seit Jahren ungenützten bebauten Flächen ist mit Sicherheit kein politisch populäres Thema, wäre aber in Anbetracht der Menge an potentieller Nutzfläche ein wichtiger Schritt. Auch hier sind sich unsere Interviewpartner einig, dass eine Bonus-Malus Regelung, also finanzielle Anreize für die Nutzung von Leerständen bzw. progressiv zu erhöhende Steuersätze auf Spekulationsobjekte, für die notwendige Bewegung in der Thematik sorgen würde.

Da die **Aktivierung der unbebauten** sowie die **Wiederbelebung der bebauten Reserven** in vielerlei Hinsicht einen Kraftakt technischer, ökonomischer sowie rechtlicher Natur darstellt, müssen die Gemeinden, als Umsetzungsorgane der örtlichen Raumplanung, eine konsequente und effektive Unterstützung von Bund und Ländern erhalten. Nur mit einem gemeinsamen, **koordinierten Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden** kann ein schonender Umgang mit der Ressource Boden erzielt werden.

Fazit

Die Schweiz ist nicht nur aufgrund ihrer topographischen Eigenschaften mit Österreich vergleichbar, auch die raumplanerische Situation in Hinblick auf Flächeninanspruchnahme und Bodenpolitik wies einige Parallelen zur österreichischen Sachlage auf. Mit der Revision und des Inkrafttretens des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014, wurde ein Paradigmenwechsel in der schweizerischen Raumordnung ausgelöst. Im Zuge dieser Kehrtwende wurden über alle Ebenen hinweg Lösungsansätze und Maßnahmen entworfen, verschärft und tatsächlich auch umgesetzt, welche die Bekämpfung der Bodenspekulationen und die Aktivierung der Baulandreserven zum Ziel haben und somit eine kompakte Siedlungsentwicklung fördern und die Zersiedelung der Landschaft maßgebend reduzieren. Führende Persönlichkeiten der Schweizer Raumplanung bestätigten, dass damit der Wendepunkt im schonenden Umgang mit der Ressource Boden herbeigeführt werden konnte.

Es wird, wie von uns gefordert, konzentriert auf die Bearbeitung der relevantesten Kernthemen abgezielt, die mit konkreten, lösungsorientierten Handlungsansätzen, Maßnahmen und Instrumenten koordiniert über alle Ebenen behandelt und umgesetzt werden. Ein interviewter Raumplaner fasst den Wunsch der Expert*innen wie folgt zusammen und fordert für Österreich - „**Weg vom Reagieren, hin zum Agieren**“.

Referenzen

BMNT - Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Hrsg.) (2019): Bodenverbrauch in Österreich. Status quo Bericht zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich. – Wien.

Bühlmann L., Jurist und Raumplaner, Bellaria Raumentwicklung, (2020): mündliche Information vom 04.12.2020.

Jerjen D., Direktor des Schweizer Verbands für Raumplanung und Umweltfragen - Espace Suisse (2020): mündliche Information vom 14.12.2020.

Lezzi M., Direktorin des Schweizer Bundesamts für Raumentwicklung ARE (2020): mündliche Information vom 11.12.2020.

Öggel H., Mitarbeiter in der Abteilung Raumordnung und Statistik - Land Tirol (2020): mündliche Information vom 18.11.2020.

Ökosoziales Forum (2014): Bodencharta 2014; auch online unter: http://www.unserboden.at/files/bodencharta_2014.pdf (02.02.2020).

ÖROK - Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.) (2017): ÖROK Empfehlung Nr.56: Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele; auch online unter: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flaechensparen/OeROK_Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf (21.01.2021).

Prokop G., Mitarbeiterin der Abteilung Boden & Flächenmanagement in der Umweltbundesamt GmbH (2020): mündliche Information vom 27.11.2020.

Umweltbundesamt GmbH (Hrsg.) (2020): Flächeninanspruchnahme. Entwicklung des jährlichen Bodenverbrauchs in Österreich; auch online unter: <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme> (21.01.2021).

Umweltbundesamt GmbH (Hrsg.) (2019): Update gewidmetes, nicht bebautes Bauland. Auswertung von Baulandreserven 2014 und 2017. Technischer Bericht; auch online unter: https://www.oerok-atlas.at/documents/Report_Baulandreserven_2014-2017.pdf (02.02.2020).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der täglichen Flächeninanspruchnahme in ha/Tag; BMNT - Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2019, S.20 (Eigene Darstellung).

Abbildung 2: Jährlicher Zuwachs des Bodenverbrauchs in Österreichs (km²); Umweltbundesamt GmbH, 2020, (Eigene Darstellung).