

# Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –  
Universitäten und Nachhaltige  
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen  
zur Umsetzung  
der UN-Agenda 2030  
für eine lebenswerte Zukunft.



# Einschränken neuer Baulandwidmungen

## 15\_16

Target 15.1, 15.3, 15.5

Autor\_innen:

Horvath, Sophia-Marie (*Universität für Bodenkultur Wien*); Seher, Walter (*Universität für Bodenkultur Wien*);

Reviewer\_innen:

Kriwanek, Lena (*Technische Universität Wien*); Jany, Andrea (*Technische Universität Graz*)

## Inhalt

3	15_16.1	Ziele der Option
3	15_16.2	Hintergrund der Option
4	15_16.3	Optionenbeschreibung
4	15_16.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
6	15_16.3.2	Erwartete Wirkungsweise
7	15_16.3.3	Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
7	15_16.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
7	15_16.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
8		Literatur

### 15\_16.1 Ziele der Option

In Österreich ist die Flächeninanspruchnahme mit einem aktuellen Dreijahresmittel von 44 km<sup>2</sup> sehr hoch. Der Anteil der versiegelten Flächen liegt davon zwischen 32 % und 41 %. In den Jahren 2016-2018 wurden durchschnittlich weitere 11,8 ha Fläche täglich in Anspruch genommen (Umweltbundesamt, 2019). Laut Regierungsprogramm 2020-2040 soll der Bodenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf 9 km<sup>2</sup> pro Jahr gesenkt werden. Bis zum Jahr 2050 muss der Nettobodenverbrauch auf EU-Ebene bei null stehen (Umweltbundesamt, 2020).

Als eines der Hauptprobleme, die die Flächenversiegelung verursachen, wird die übermäßige Umwidmung von Grünlandflächen in Bauland und die damit verbundene Wertsteigerung der Fläche erachtet. Dies zu unterbinden und eine Nutzung von Baulandreserven und Leerständen zu fördern, ist das Ziel dieser Option. Die Option zielt somit auf Target 15.3, sowie auf die Targets 15.1 und 15.5 ab.

### 15\_16.2 Hintergrund der Option

Boden ist eine endliche und knappe Ressource. Seine limitierte Verfügbarkeit führt zur Konkurrenz von verschiedenen Nutzungen, wie land- und forstwirtschaftlicher Nutzung, Industrie, Energiegewinnung, Tourismus, Verkehr, Erholung, Naturschutz, Siedlung, etc.

Eine übermäßige Versiegelung von Flächen gefährdet die Funktionen des Bodens, wie die Speicherung von Wasser und Kohlenstoff, die Filter-, Puffer- und Transformationsfunktion und stellt eine wesentliche Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion dar. Laut einer Studie von Haslmayr et al. (2018) besteht derzeit eine Selbstversorgung in Österreich bei acht von elf Feldfrüchten. Diese wird sich durch die prognostizierten Klimaveränderungen, sowie das prognostizierte Bevölkerungswachstum auf vier von elf Feldfrüchten verringern, bei einer unveränderten landwirtschaftlichen Fläche. Flächenverluste durch Landnutzungsänderungen sind hier noch gar nicht eingerechnet. Neben der Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Klimabedingungen und einer Änderung des Ernährungsstils (siehe Option 02\_01<sup>1</sup>) sowie der Vermeidung von Lebensmittelabfällen (siehe Option 02\_03<sup>2</sup>) ist daher der Schutz der Flächen zur Lebensmittelproduktion zwingend erforderlich.

Bodenversiegelung stellt außerdem eine starke Bedrohung für Ökosysteme dar. Essl et al. (2018) untersuchen das Konfliktpotenzial von Baulandwidmungen mit dem Erhalt naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume. Bei vier Lebensraumtypen sind mehr als 5 % ihrer Fläche bereits als Bauland gewidmet: Halbtrocken- und Trockenrasen; Weidewald, Streuobstwiese und Parks; Fließgewässer; Röhrichte und Feuchtgrünland. Diese Konfliktpotenziale können sich in Zukunft durch eine Zunahme des gewidmeten Baulands auf Werte erhöhen, die zum Teil deutlich über 10 % liegen (Essl et al., 2018). Bemerkenswert ist, dass es sich bei den betroffenen Lebensraumtypen um Ökosysteme handelt, die bereits zu den stärker gefährdeten gehören. So werden 90 % der 61 in Österreich vorkommenden Grünlandbiotoptypen als gefährdet eingeschätzt. Darunter sind drei

1 Option 02\_01: „Protein Transition – Reduktion des Fleischkonsums und Steigerung des Konsums alternativer Proteinquellen als Beitrag zur gesunden, nachhaltigen Ernährung“

2 Option 02\_03: „Deutliche Reduktion der vermeidbaren Lebensmittelabfälle“

Trockenrasentypen und ein Streuwiesentyp „von vollständiger Vernichtung bedroht“ (Essl, Egger, Karrer, Theiss & Aigners, 2004, S. 9) (siehe auch Beschreibung von SDG 15).

### **15\_16.3 Optionenbeschreibung**

#### **15\_15.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen**

Baulandwidmungsstopp / keine neuen Widmungen

von Bauland vor Aufbrauchen der Baulandreserven:

- a) Das Elementepapier für die Biodiversitätsstrategie Österreich 2030 (Biodiversitätsdialog 2030, 2020) schlägt einen Stopp von Neuwidmungen von Bauland bei einer Baulandreserve von über 20 % vor. Da laut dem Atlas der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK-Atlas) die Baulandreserven (also das gewidmete, aber nicht bebaute Bauland) in Österreich bei 23,5 % der Baulandwidmungen (Jahr 2017) liegt (ÖROK Atlas, 2020), schätzen die Autor\_innen der vorliegenden Option diese Beschränkung als zu großzügig und deren Wirksamkeit als fraglich ein. Es wird daher vorgeschlagen, bei über 10 % Baulandreserve in der Gemeinde die Neuwidmung von Bauland zu unterbinden. Bei einer Baulandreserve zwischen 10 und 20 % darf keine Netto-Neuwidmung von Bauland stattfinden (ebenfalls vorgeschlagen im Elementepapier für die Biodiversitätsstrategie Österreich 2030). Das bedeutet, dass keine neuen Baulandwidmungen erfolgen dürfen, es aber möglich ist, Flächen einzutauschen, also eine unbebaute Baulandfläche in Grünland umzuwidmen und stattdessen eine Fläche gleicher Größe anderswo im Ortsgebiet von Grünland in Bauland umzuwidmen. Hier ist es jedoch zentral, dass sowohl die Größe der Grünlandfläche, als auch deren Qualität (in Bezug auf Bodenbeschaffenheit, naturschutzfachliche Einschätzung, etc.) durch den Abtausch nicht vermindert werden darf. Weiters darf ein Flächentausch nur durchgeführt werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind: z. B. Verbesserung der Siedlungsstruktur (kompakter, Innenverdichtung), Verlegung von Bauland aus Gefährdungsbereichen, Verlegung hochwertiger Flächen für Naturschutz oder Landwirtschaft, etc. ins Grünland. Es darf keinesfalls eine Vermehrung des Baulandes stattfinden.
- b) Realisierungspflicht bei neuen Baulandwidmungen durch gesetzliche Festlegung von Bebauungsfristen (vgl. Salzburger Raumordnungsgesetz, Vorarlberger Raumplanungsgesetz): Wird eine plankonforme Bebauung innerhalb dieser Frist nicht realisiert, sind Sanktionen bis zur entschädigungslosen Rückwidmung von Bauland festgelegt. Das Salzburger Raumordnungsgesetz sieht beispielsweise neue Baulandwidmungen nur noch auf einen Zeitraum von zehn Jahren befristet vor. Erfolgt innerhalb dieses Zeitraums keine Bebauung, kommen als Folgewidmungen nur die Widmung von Grünland oder Verkehrsflächen in Betracht (§ 29 Abs. 2 ROG 2009). Bebauungsfristen können im Zusammenhang mit der Baulandwidmung auch vertraglich festgelegt werden (Vertragsraumordnung). Die gesetzliche Befristung von Baulandwidmungen ist im Gegensatz zur Vertragsraumordnung ein hoheitliches Instrument und wirkt als Maßnahme der Baulandmobilisierung nur präventiv, d. h. im Zuge einer Neuwidmung von Bauland. Schon länger bestehende Baulandreserven lassen sich damit nicht für eine Bebauung verfügbar machen;

- c) Planwertabgabe: Ein bestimmter Prozentsatz der Wertsteigerung eines Grundstücks, die durch die Baulandwidmung entsteht, geht als Abgabe an die öffentliche Hand. In der Schweiz werden derzeit mindestens 20 % des Wertzuwachses als sogenannte Mehrwertabgabe abgeführt. Die Kantone haben die Möglichkeit, diesen Satz zu erhöhen (Schweizer Eidgenossenschaft, 2020). Mit der Planwertabgabe wird ein finanzieller Anreiz gesetzt, als Bauland gewidmete Grundstücke auch einer Bebauung zuzuführen. Damit kann die Hortung von Bauland durch den/die Grundeigentümer\_in unterbunden werden. Gewidmetes, aber nicht für eine Bebauung verfügbares Bauland ist ein wesentlicher Treiber der Neuwidmung von Bauland *auf der grünen Wiese*;
- d) Alternativ zur in Punkt c) beschriebenen Planwertabgabe kann eine Erhöhung der Grundsteuer auf unbebautes Bauland und Leerstände erfolgen. Damit könnte ebenfalls durch einen finanziellen Anreiz eine Mobilisierung bestehender Baulandreserven und Leerstände erreicht werden;
- e) Verpflichtende Anwendung der Bebauungsplanung: Die Bebauungsplanung ist in den meisten Bundesländern für die Gemeinden nicht verpflichtend vorgesehen. Durch die Bebauungsplanung können flächensparende Bauweisen unterstützt werden, indem eine den örtlichen Gegebenheiten entsprechende bauliche Ausnutzung der Grundstücke über die Bauform und die Geschoßflächenzahl verbindlich festgelegt werden kann;
- f) Widmung von Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau: Vorbehaltsflächen in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer dienen der Sicherung von Flächen für bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Zwecke. Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau sehen zum Teil eine Begrenzung der Bodenpreise für einen bestimmten Anteil des betroffenen Baugrundstücks vor, um so die finanziellen Voraussetzungen für die Realisierung förderbarer Wohnbauten zu gewährleisten. So sieht eine diesbezügliche Regelung in der Wiener Bauordnung vor, dass ab einer bestimmten Grundstücksgröße zwei Drittel der so gewidmeten Fläche zu einem Preis veräußert werden müssen, der dem sozialen Wohnbau entspricht;
- g) Verpflichtende Leistung von Sicherheitsrücklagen bei Bauvorhaben für gewerbliche Nutzungen ab einer bestimmten Größe, die für den eventuellen Rückbau verwendet werden können;
- h) Verankerung von Bestimmungen zu grüner Infrastruktur in den Raumordnungsgesetzen und Bauordnungen der Bundesländer: für die Realisierung von grüner Infrastruktur bietet sich besonders die Bebauungsplanung an. In den gesetzlichen Grundlagen der Bebauungsplanung – Raumordnungsgesetze bzw. Bauordnungen – sollten Maßnahmen der grünen Infrastruktur als Inhalte der Bebauungsplanung vorgesehen werden;
- i) Verpflichtendes Monitoring von Leerständen, z. B. durch Führung eines öffentlich einsehbaren Leerstandskatasters: Ein Monitoring von Leerständen zeigt die Potenziale der Innenentwicklung in einer Gemeinde auf und kann zudem das Bewusstsein für die Nutzung von Leerständen erhöhen;
- j) Förderung von Altbausanierungskrediten, Anreize für Renovierungen von Leerständen;
- k) Verpflichtende Kenntlichmachung ökologischer Ausgleichsflächen (z. B. Buntbrachen (Brache), Magerwiesen und Hecken) im Flächenwidmungsplan. Ökologische Ausgleichsflächen sind natürliche Biotope und bieten der heimischen Flora und Fauna wichtige Lebensräume;
- l) Reform von Kommunalsteuer und Finanzausgleich: Beide Instrumente der Gemeindefinanzierung setzen über die Anzahl der Beschäftigten in einer Ge-

meinde (Kommunalsteuer) bzw. die Einwohner\_innenzahl (Finanzausgleich)  
Anreize zur Neuwidmung von Baulandwidmung;

m) Unterstützung von Gemeinden in der Flächenakquisition (mit Schwerpunkt auf Innenentwicklung) durch Bodenfonds der Bundesländer (aktive Bodenpolitik): Bodenfonds sind ausgelagerte Rechtsträger\_innen der Bundesländer, die u. a. geeignete Grundstücke für Wohn- und gewerbliches Bauland, aber auch für die Landwirtschaft sowie für ökologische Ausgleichsflächen erwerben, bevorraten und entgeltlich weitergeben sowie Gemeinden beim Erwerb von Grundstücken durch Förderungen unterstützen (z. B. Tiroler Bodenfonds, Land-Invest Salzburg, Kärntner Regionalfonds). Damit können Gemeinden für die Innenentwicklung geeignete Grundstücke erwerben und damit auf die Widmung neuen Baulands im Anschluss an bestehende Siedlungsbereiche verzichten.

#### **a) Potenzielle Konflikte und Systemwiderstände sowie Barrieren**

Baulandmobilisierungsmaßnahmen, die erheblich in Eigentumsrechte eingreifen, das sind besonders jene zur Mobilisierung von bestehenden Baulandreserven und Leerständen, lösen Widerstand von Seiten betroffener Grundeigentümer\_innen aus, der sich auch politisch manifestiert (vgl. Widmungskategorie geförderter Wohnbau in Wien);

#### **b) Beschreibung des Transformationspotenzials**

Die oben genannten Maßnahmen stellen teilweise mehr oder weniger große Eingriffe in das Privateigentum im Sinne des öffentlichen Interesses dar. Dies kann den Anstoß für ein Neudenken von Privateigentum im Allgemeinen und insbesondere der rechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Bezug liefern;

Darüber hinaus kann und soll eine neuerliche Abwägung öffentlicher Interessen gegeneinander, wie beispielsweise Naturschutz und Baulanderschließung, zu einer Priorisierung des Naturschutzes führen. Eine solche Priorisierung trägt zur Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft bei.

#### **c) Umsetzungsanforderungen**

In erster Linie politischer Wille zur Umsetzung von Maßnahmen, die aufgrund öffentlicher Interessen stärker in Eigentumsrechte eingreifen, wie z. B. verpflichtende Befristung von Baulandwidmungen oder die Planwertabgabe. Die Wiener Bauordnung sieht sogar eine Enteignungsmöglichkeit für Liegenschaften vor, die unbebaut oder nicht entsprechend bebaut sind, *„wenn dadurch die bauordnungsgemäße Bebauung dieser Liegenschaft erreicht wird und dies aus städtebaulichen Rücksichten ... erforderlich ist“* (§ 43 Abs. 1 BO für Wien).

#### **15\_16.3.2 Erwartete Wirkungsweise**

Mobilisierung der in Österreich teils beträchtlichen Baulandreserven und von Gebäudeleerständen und damit eine Eindämmung der Bebauung von Grünflächen (v. a. landwirtschaftlichen Nutzflächen) im Außenbereich von Siedlungen.

Die Option trägt besonders zur Erreichung der Targets 15.1, 15.3 und 15.5 bei. Darüber hinaus wird durch den Schutz des Bodens vor Versiegelung die Bereitstellung wichtiger Funktionen, wie Kohlenstoffspeicherung (SDG 13) und Wasserspeicherung und -filterung (SDG 6) bereitgestellt.

Die Vermeidung von Flächenversiegelung trägt außerdem zur Sicherung dieser Flächen für die landwirtschaftliche Produktion und damit zur Ernährungssicherung bei (SDG 2).

Ein weiterer Vorteil, der sich durch die hier beschriebene Option ergibt, ist die Förderung der Innenentwicklung in Ortschaften und eine damit einhergehende Steigerung der Lebensqualität für Bewohner\_innen (SDG 11). Diese kann durch begleitende Maßnahmen unterstützt werden.

Durch die Einschränkung von Baulandwidmungen steigt die Nachfrage von schon vorhandenem Bauland, was zu einer Steigerung der Grundpreise führen kann. Dies wiederum kann nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung von SDG 1 und SDG 10 haben. Begleitende Maßnahmen zur Abschwächung dieser Effekte sind zu entwickeln und umzusetzen.

### **15\_16.3.3 Bisherige Erfahrung mit dieser oder ähnlichen Optionen**

Maßnahmen, die eine Baulandhortung schon bei der Neuausweisung von Bauland unterbinden sollen (präventive Maßnahmen wie befristete Widmungen, Vertragsraumordnung oder aktive Bodenpolitik der Gemeinden), sind wirksam. Herausfordernd ist die Mobilisierung der (teils schon lange) bestehenden Baulandreserven. Hier stellen fiskalische Maßnahmen (wie z. B. eine Besteuerung von gewidmetem aber ungenutztem Bauland) oder Maßnahmen, die weitergehende Auswirkungen auf die Eigentumsrechte am Boden haben, brauchbare Optionen dar.

### **15\_16.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit**

#### **Kurzfristig**

Die oben genannten Maßnahmen sind bei vorhandenem politischem Willen relativ schnell umsetzbar.

#### **Langfristig**

Die oben genannten Maßnahmen zeigen eine langfristige Wirkung.

### **15\_16.3.5 Vergleich mit anderen Optionen mit denen das Ziel erreicht werden soll**

Idealerweise komplementär zur Begrenzung der Außenentwicklung durch Regionalplanung (Festlegung von Siedlungsgrenzen oder freiraumbezogenen Vorrangzonen) anzuwenden (vgl. Option 15\_15).

Darüber hinaus ist eine Kombination mit den Optionen 11\_1 und 15\_10 anzustreben, die eine Veränderung der Zuständigkeiten in der Raumplanung bzw. die Einführung eines bundesweiten Bodenschutzgesetzes fordern.

## Literatur

- Biodiversitätsdialog 2030. (2020). Öffentliche Konsultation. Mögliche Elemente einer Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030 (Expert\*innenpapier basierend auf den Biodiversitätsdialogen 2030) [http://xn--biodiversitätsdialog2030-57b.at/assets/documents/konsultation/Unterlage\\_OeffentlKonsultation\\_BiodivStrategie.pdf](http://xn--biodiversitätsdialog2030-57b.at/assets/documents/konsultation/Unterlage_OeffentlKonsultation_BiodivStrategie.pdf) [21.10.2021]
- Essl, F., Egger, G., Karrer, G., Theiss, M. & Aigners, S. (2004). Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Österreichs: Grünland, Grünlandbrachen und Trockenrasen, Hochstauden- und Hochgrasfluren, Schlagfluren und Waldsäume, Gehölze des Offenlandes und Gebüsche. Wien: Umweltbundesamt.
- Essl, F., Moser, D., Mildren, A., Gattringer, I., Banko, G. & Stejskal-Tiefenbach, M. (2018). Naturschutzfachlich wertvolle Lebensräume und Baulandwidmung in Österreich. Analyse des Konfliktpotenzials. Umweltbundesamt Reports. 0671. ISBN: 978-3-99004-490-2. <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0671.pdf>
- Haslmayr, H.-P., Baumgarten, A., Schwarz, M., Huber, S., Prokop, G., Sedy, K., Krammer, C., Murer, E., Pock, H., Rodlauer, C., Nadeem, I., Formayer, H. (2018). BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich. <https://dafne.at/projekte/beat> [21.10.2021]
- ÖROK-Atlas. (2020). Baulandreserven (gewidmetes Bauland bebaut und nicht bebaut). <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/70> [21.10.2021]
- Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (S-ROG 2009) StF: LGBl Nr 30/2009
- Schweizer Eidgenossenschaft. (2020). Raumplanungsgesetz verlangt kantonale Regelungen zur Mehrwertabgabe. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/umsetzung/mehrwertabgabe.html> [20.10.2021]
- Umweltbundesamt, 2019. Flächeninanspruchnahme. <https://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp-flaecheninanspruchnahme/> [17.7.19].
- Umweltbundesamt, 2020. Flächeninanspruchnahme. <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme> [21.10.2021]
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien) StF.: LGBl. Nr. 11/1930