

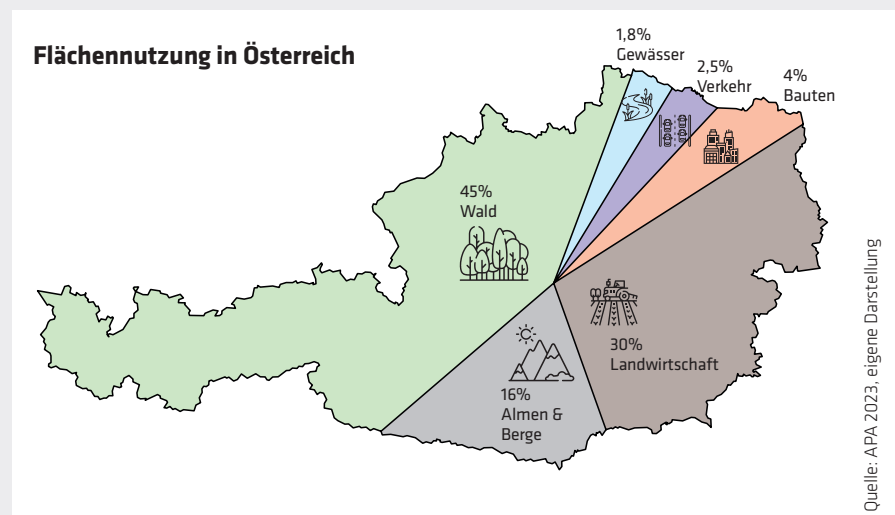
Österreichs ewiges Problem mit dem Flächenfraß – und wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung

Autorin: Barbara Hinterleitner

Verantwortungsvolle Bodennutzung ist ein zentraler Aspekt zum Schutz der Umwelt und sozialer Gerechtigkeit. Verbindliche bundesweite Nachhaltigkeitsziele werden u.a. von Oberösterreich blockiert.

Boden ist eine essenzielle natürliche Ressource, deren Verwendung unser Leben und Fortbestehen beeinflusst. Wie wir diese Ressource nutzen, hat Einfluss auf Ernährungssicherheit, Infrastruktur- und Stadtplanung, Biodiversität, Klimawandelanpassung sowie soziale Gerechtigkeit.

Die Gesamtfläche Österreichs beträgt 83.883 Quadratkilometer, 45 Prozent davon sind Wald, 30 Landwirtschaft, 16 Almen und Berge und 1,8 Prozent Gewässer. 4 Prozent sind bebaut, 2,5 Prozent dienen dem Verkehr. Nur etwa ein Drittel der Gesamtfläche gilt als Dauersiedlungsraum – also als potenzieller Raum einer möglichen Besiedelung – und ist damit für Landwirtschaft, Siedlungen und Verkehrsanlagen verfügbar.



Bodenverbrauch in Österreich – der Status Quo

Österreich verbraucht 11,3 Hektar Boden täglich, hauptsächlich für Siedlungsentwicklung, Verkehrsinfrastruktur, Landwirtschaft und Industrie. Ein Fünftel des österreichischen Dauersiedlungsraums ist bereits aufgebraucht, davon ist fast die Hälfte versiegelt.

Damit eröffnen sich mehrere Problemfelder: Bebauung bedeutet Versiegelung und damit unfruchtbares Erdreich, das seine Biodiversität einbüßt und Überhitzung und Überschwemmungen nichts entgegenzusetzen hat. Außerdem erhöht der Verlust landwirtschaftlicher Flächen den Produktivitätsdruck auf die verbliebenen Flächen, was auf längere Sicht die Ernährungssicherheit in Frage stellt. Der Trend zur Zersiedelung – also Bebauung außerhalb des Siedlungsbereichs – potenziert den Flächenverbrauch, da er die zusätzliche Errichtung geeigneter Infrastruktur wie Straßen, Kanalisation, etc. erfordert.

Bis 2030 soll der Flächenverbrauch in Österreich auf 2,5 Hektar täglich gesenkt werden. Dieser Wert gilt bereits seit 2002 als Nachhaltigkeitsziel des Bundes und ist auch Bestandteil der „Bodenstrategie für Österreich“, die von der Österreichischen Raumordnungskonferenz gemeinsam mit Politik, Wissenschaft und Verwaltung erarbeitet wurde. Ziele des Papiers sind Schutz von Frei- und Grünland, Unterbindung der Zersiedelung, effiziente Innenentwicklung von Orts- und Stadtzentren und die Intensivierung der Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit.

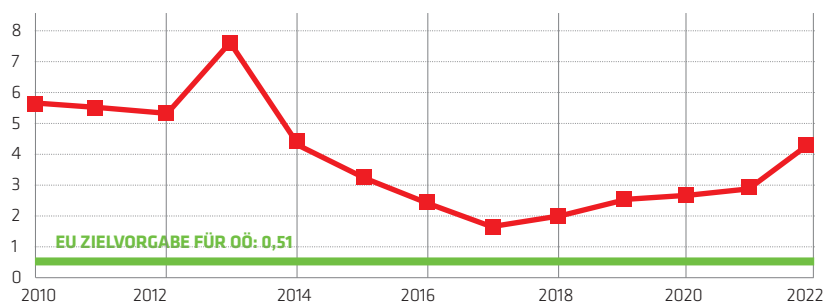
Seit 2002 – also bereits seit 21 Jahren – gilt die Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 2,5 Hektar täglich österreichweit als Nachhaltigkeitsziel des Bundes. Derzeit sind es 11,3 Hektar täglich.

Eine überregionale Strategie zur Raumplanung ist längst überfällig. Die festgelegten Maßnahmen müssen mit konsequentem Monitoring einhergehen.

Grünflächen und intakte Naturgebiete sind essenzieller Bestandteil für ein gesundes, ausgeglichenes Leben, ihre Erhaltung sowohl ökologische Notwendigkeit als auch gesellschaftliche Verpflichtung.

Allein, der politische Beschluss der Strategie mit konkreten Maßnahmen, Zielvorgaben und Zeitplan steht aus. Nur Tirol und Wien unterstützen das 2,5-Hektar-Ziel, während Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg blockieren. Auch der Gemeindebund will keinem definierten Zielwert zustimmen.

Entwicklung des Flächenverbrauchs in OÖ (in Hektar pro Tag)



Was sind die wichtigsten Schritte zu einem nachhaltigen Bodenverbrauch?

Um dem übermäßigen Flächenverbrauch erfolgreich zu begegnen, bedarf es zunächst einer bundesweiten Strategie mit konsequentem Monitoring. Statt Empfehlungen müssen verbindliche Vorgaben geschaffen werden.

Überregionale Raumplanung mit einheitlichen Vorgaben nimmt die alleinige Entscheidungslast weg von der kommunalen Ebene. Dabei ist die verpflichtende Obergrenze von maximal 2,5 Hektar Bodenverbrauch täglich österreichweit genauso wichtig wie die Einhaltung von verdichteten Siedlungsgrenzen. Bauordnungen brauchen eine klare ökologische Ausrichtung – etwa eine Reduzierung der Pflichtstellplätze oder generell keine ebenerdigen Parkplatzflächen mehr bei Gewerbe- oder Einkaufszentren.

Umwidmungen in Bauland müssen neu aufgestellt werden. Nur bei eindeutiger Notwendigkeit, einem zusätzlichen Maßnahmenkatalog und zeitlicher Begrenzung darf Grünland künftig als Bauland gewidmet werden. Allein in Oberösterreich sind derzeit 11.000 Hektar als Bauland gewidmet, ohne als solches in absehbarer Zeit genutzt zu werden. Das treibt nicht nur den Preis in die Höhe, sondern blockiert auch ausgewiesene Bauflächen und zwingt zum Ausweichen auf andere, möglicherweise siedlungsfernere Grundstücke. Auch Rückwidmungen sind ein Steuerungselement der Bodenpolitik.

Als weiterer wichtiger Punkt gilt die Nutzung von Leerständen. Rund 40.000 Hektar leerstehende Immobilien gibt es in ganz Österreich – eine Fläche so groß wie Wien. Bevor weiter gebaut wird, müssen diese genutzt werden.

Was sind erforderliche Maßnahmen auf Bundesebene?

Die derzeitige Förder- und Steuerpolitik begünstigt Verbauung. Zwischen 4 und 5,7 Milliarden Euro fließen laut einer Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts in klima- und umweltschädliche Subventionen. Ein Ansatzpunkt gegen den Flächenfraß in Österreich ist die Ökologisierung des bundesweiten Abgabensystems.

- Die Kommunalsteuer ist eine der wenigen direkten Einnahmen der Gemeinden, sie macht etwa 14 Prozent dieser aus. Allerdings bewirkt sie, dass Gemeinden Finanzen lukrieren, wenn sie bauen – Grünland hingegen bringt keine monetären Vorteile. Fließt die Kommunalsteuer an den Bund und wird über den Finanzausgleich an die Gemeinden retourniert, bietet sich die Möglichkeit einer Koppelung an ökologische Kriterien.
- Umwidmungen bringen Grundbesitzer:innen ohne eigenes Zutun mitunter hohe Gewinne. An die Allgemeinheit geht nichts davon, obwohl sie Kosten und Folgekosten für alle verursachen. Die Lösung ist eine Mehrwertabgabe auf Umwidmungen, die die Wertsteigerung zwischen öffentlicher Hand und Widmungsbegünstigter:m aufteilt.

- Bei der Kompensation der negativen Auswirkungen der Bodenversiegelung auf die Umwelt hilft eine Versiegelungsabgabe. Die Einnahmen daraus werden in Maßnahmen zur Förderung des Bodenschutzes und der nachhaltigen Stadtplanung investiert. Gleichzeitig wird sparsame Flächennutzung und der Erhalt biologisch produktiver Böden belohnt.
- Die Grunderwerbssteuer beträgt maximal 3,5 Prozent des Kaufpreises einer Immobilie, und sie ist eine der letzten vermögensbezogenen Steuern, die nennenswerte Einnahmen für den Staat generiert. Mittels Staffelung wird sowohl Wohnanspruch als auch Bodenschutz positiv beeinflusst: Für den Privatkauf einer Erstwohnung bleibt es bei 3,5 Prozent, bei weiteren Immobilien wird auf 5, für Unternehmen auf 10 Prozent erhöht. Damit wäre gewährleistet, dass Immobilien, die nicht für eigene Wohnzwecke erworben werden, dementsprechend mehr kosten – was zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes führt.
- Eine Leerstandsabgabe dient als wirksames Instrument, vorhandene Bebauung dem Neubau vorzuziehen und Anleger:innen und Investor:innen davon abzuhalten, dringend benötigten Wohnraum leer stehen zu lassen. Durch die Erhebung einer Abgabe auf leerstehende Immobilien wird ein Anreiz geschaffen, brachliegende Ressourcen produktiv zu nutzen und gleichzeitig das Angebot an Wohnraum zu erhöhen.
- Ein weiteres mögliches Mittel auf Bundesebene ist der Zertifikatshandel. Es wird ein bundesweiter Verbrauch von Bauland festgelegt, in Zertifikate übersetzt, und nach einem Aufteilungsschlüssel an die Gemeinden ausgegeben. Für jede neu zu bebauende Fläche werden Zertifikate benötigt, nicht aber für Verdichtung und Baulückenschließung. Werden mehr Zertifikate benötigt als zugeteilt, können sie von sparsameren Gemeinden zugekauft werden. Für interkommunale Projekte wird zusammengelegt.

Welche Maßnahmen braucht es auf kommunaler Ebene?

Mittels Gründung eines Bodenfonds erhalten Gemeinden die Hoheit über Grundstückskäufe und -verkäufe, deren Entwicklung und ihre Weitergabe. Bebauungsstudien, vorausschauende Mobilitätskonzepte, verdichtete Bauweise, klimafitte Gestaltung sowie interkommunale Projekte lassen sich so konzertiert umsetzen. Dafür muss die Gemeinde eigene Grundstücke besitzen, die sie im Bedarfsfall bebaut oder tauscht, um gemeinschaftlich wertvolle Projekte in den richtigen Lagen umzusetzen. Wichtig ist ein Vorverkaufsrecht der (Standort-)Gemeinden.

Eine überregionale und einheitliche Strategie in der Raumplanung ist von entscheidender Bedeutung für nachhaltige Entwicklung. Auf dem Weg zu einer modernen, nachhaltigen Gesellschaft müssen sowohl Bauordnung als auch bundesweites Abgabensystem ökologisiert werden, um Nachhaltigkeit und langfristiges Wachstum zu gewährleisten. Die Gemeinden unterstützen dies durch eine aktive Bodenpolitik.

Zubetonieren wird vom Staat belohnt. Dieses System muss dringend ökologisiert werden. Das bedeutet nicht einfach neue Steuern, sondern die Modernisierung des Abgabensystems.

Aktive Bodenpolitik der Gemeinden greift in den Immobilienmarkt und regelt diesen zugunsten der Gemeinschaft.

i ZUM WEITERLESEN

- Österreichischen Raumordnungskonferenz (2023): Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030. (Entwurf). Online unter: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/6_OEREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/OEROK_Bodenstrategie_fuer_Oesterreich_ENTWURF.pdf
- WWF Österreich (2023): Bodenreport 2023. Online unter: https://www.wwf.at/wp-content/uploads/2023/05/WWF_Bodenreport_2023_web.pdf
- Scientists for Future, Fachgruppe Bodenverbrauch (2023): Offener Brief zum Verbleib der Bodenstrategie Österreich. Online unter: https://at.scientists4future.org/wp-content/uploads/sites/21/2023/05/Offener-Brief_Bodenstrategie.pdf
- Felbermayr, G. / Schratzenstaller, M. / Weinberger, K. (2023): Erreichung des 2,5-Hektar-Bodenverbrauchsziels der Bundesregierung erfordert auch steuerliche Anreize, hrsg. von Hagelversicherung/WIFO. Online unter: <https://www.hagel.at/presseaussendungen/bodenverbrauch-steuerliche-anreize/>
- Umweltbundesamt Deutschland (2018): Modellprojekt Handel mit Flächenzertifikaten. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten>
- Laura Sidonie Mayr (2020): Die Abschöpfung von Umwidmungsgewinnen als raumplanerisches Instrument für Österreich – die Mehrwertabgabe. Momentum Institut. Online unter: https://www.momentum-institut.at/system/files/2020-07/pb_13.2020_0702_umwidmungsgewinne.pdf

POLICY BRIEF 02/2023
Marie Jahoda - Otto Bauer Institut

PERSPEKTIVEN

www.jbi.or.at



fb jahodabauerinstitut
tw jahodabauer
t 05/772611-31, **m** office@jbi.or.at
Landstraße 36/2, 4020 Linz