

1. Bürgermeisterinnen- & Bürgermeistertag
„Raumordnung & Flächenwidmung“

Umgang mit Grund & Boden, praktische Umsetzung für Gemeinden

Univ.-Prof. Dr. Arthur Kanonier

Bad Aussee, 28.8.2024

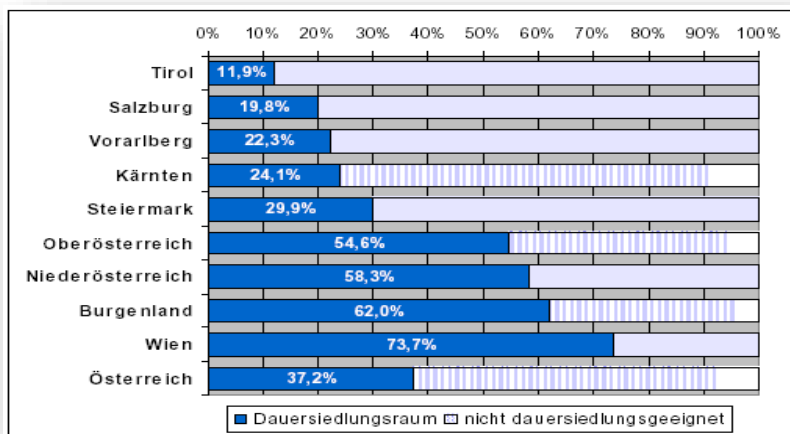


Österreichischer
Gemeindebund

**KOMMUNAL
KREDIT**

Nutzungsdruck – Flächenkonkurrenz

- **Knapper Dauersiedlungsraum** und hoher Nutzungsdruck
- **Vielfältige Nutzungswünsche:** Bauflächen, Grünflächen und Verkehrsflächen
- **Boden als Träger vielfältiger Funktionen** und Interessen
 - Nutzung für Siedlungszwecke (nur) ein Interesse – von vielen
- *„Böden sind mehr als nur Fläche“* (Bodenstrategie Schweiz, 2020)
- **Bodenschutz** als Herausforderung



- *... ist die planmäßige, vorausschauende Gestaltung eines Gebietes, um die nachhaltige und bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles zu gewährleisten. (§ 1 Abs. 2 Stmk ROG)*

- **Anspruchsvolle Aufgabe**

- Zukunftsbezug: Istzustand wird Sollzustand gegenübergestellt
- Langfristige, kontinuierliche Aufgabe
- Bestehende Strukturen als Ausgangslage
- Kompetenz- und Instrumentenvielfalt
- Abstimmung vielfältiger – gegenläufiger – Interessen



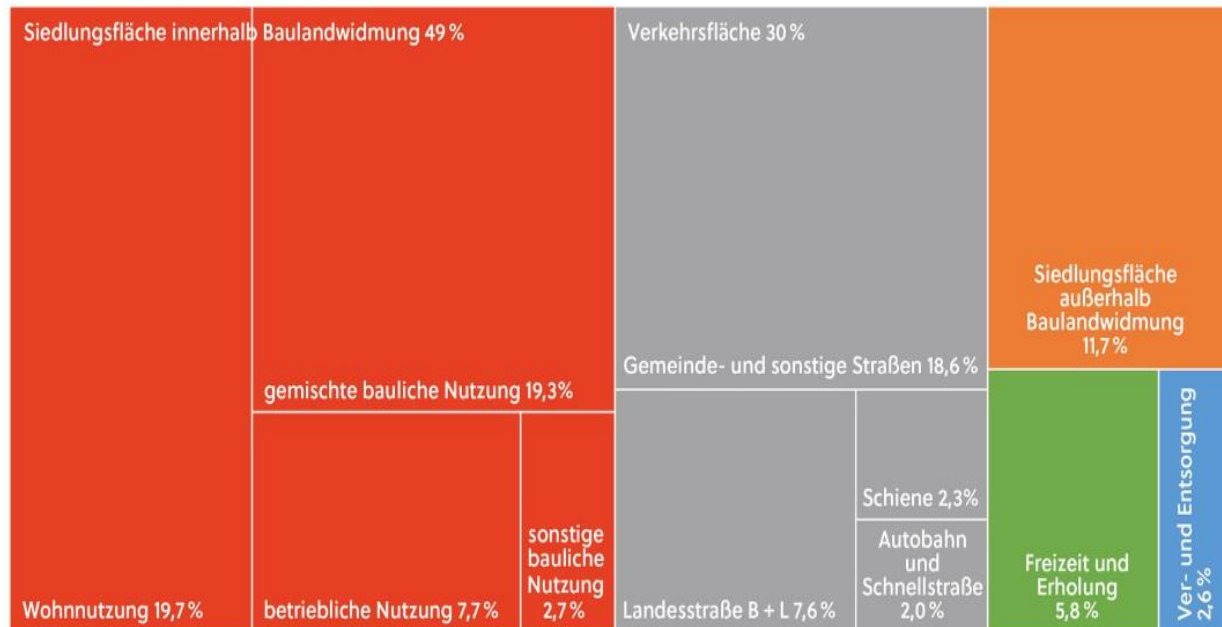
- **„Flächenverbrauch“** - Zunehmend quantitative Betrachtungsweise

Flächenmonitoring: Flächeninanspruchnahme

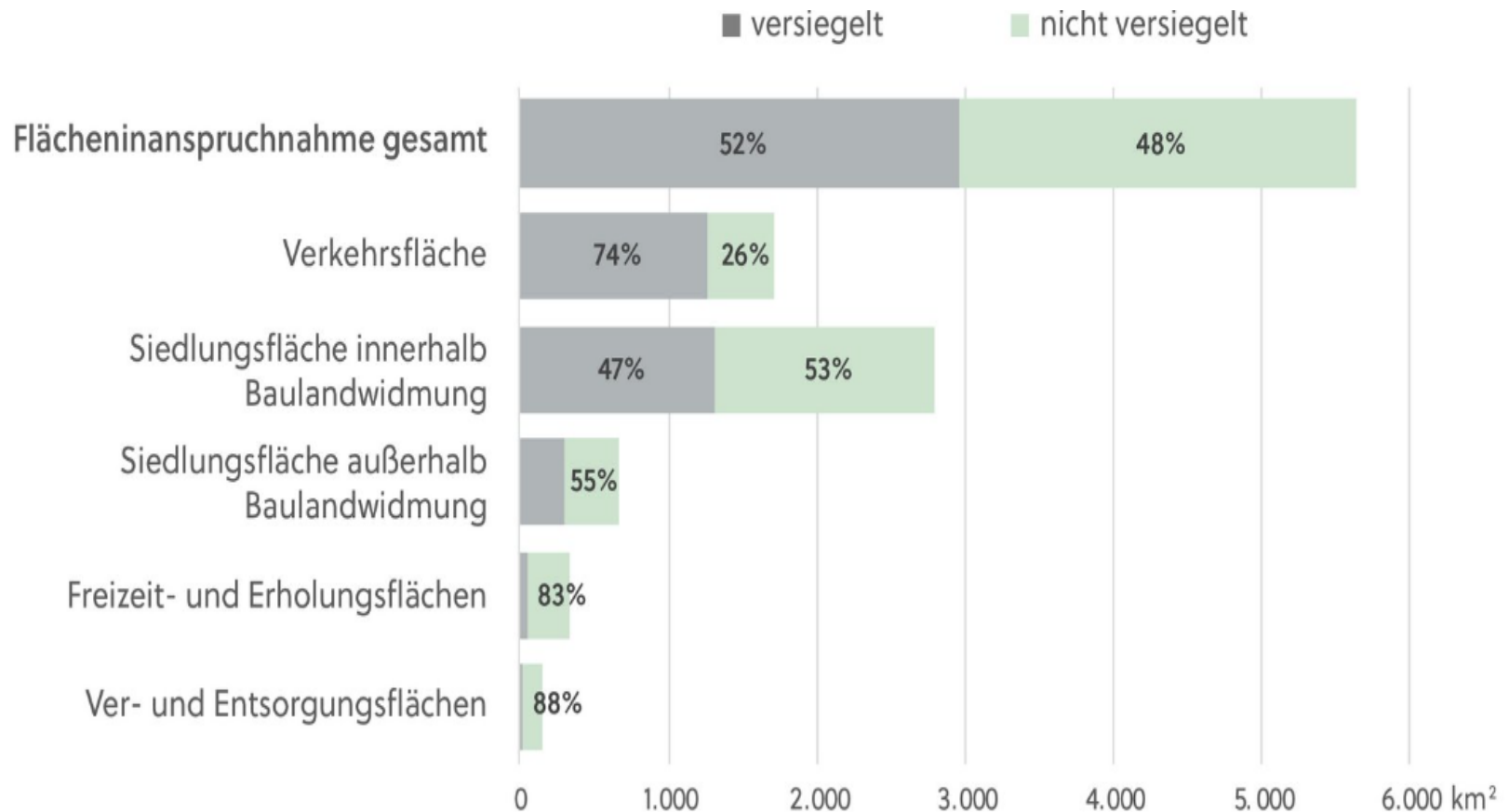
([Österreichische Raumordnungskonferenz - Ergebnisse Österreich \(2022\)](https://www.oerok.gv.at)) ([oerok.gv.at](https://www.oerok.gv.at))



- **Flächeninanspruchnahme:** Als „in Anspruch genommen“ gelten Flächen,
 - die durch menschliche Eingriffe für **Siedlungs-, Verkehrs-, Freizeit-, Erholungs-, Ver- sowie Entsorgungszwecke** verändert oder bebaut sind und
 - **Flächen für die Energieproduktion** durch Freiflächen-Photovoltaik, Windkraftanlagen und Strommasten bilden eine gesonderte Kategorie
 - **Baulandreserven** (auf I+f-Flächen) zählen zur Flächeninanspruchnahme
- **Gesamte Flächeninanspruchnahme** beträgt 2022 in **Österreich 5.648 km²**
 - 6,7 % der Landesfläche
 - 17,3 % des Dauersiedlungsraums



- **Bodenversiegelung** betrifft Flächen, die durchgehend mit einer gänzlich wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt sind
- **Anteil der Versiegelung an Flächeninanspruchnahme nach Kategorien (in %)**









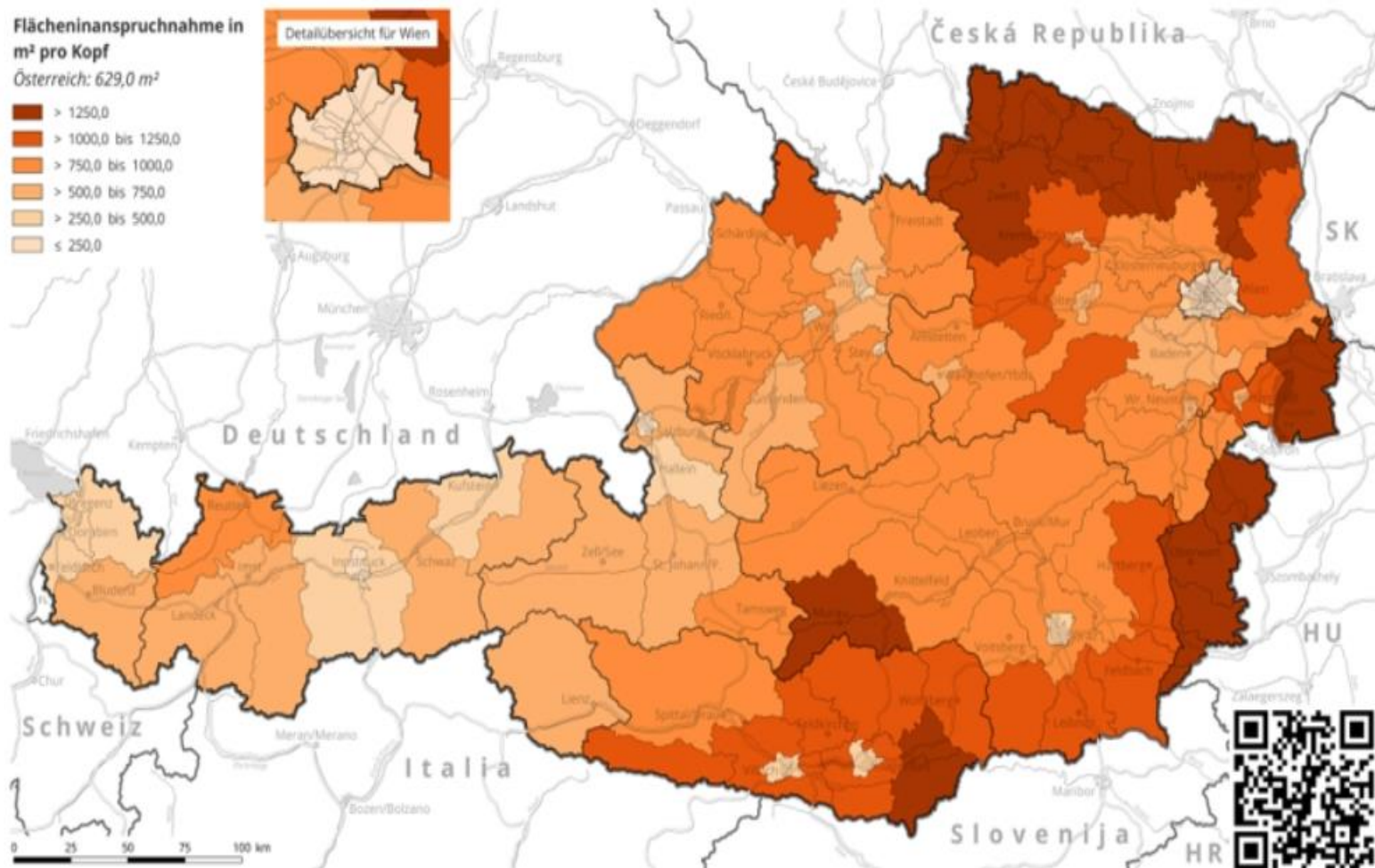
Flächenmonitoring [\(ÖROK Atlas - Flächeninanspruchnahme in Österreich \(oerok-atlas.at\)\)](https://oerok.atlas.at)

Flächeninanspruchnahme: Gesamte in Anspruch genommene Fläche pro Kopf 2022 in m²

Flächeninanspruchnahme in m² pro Kopf

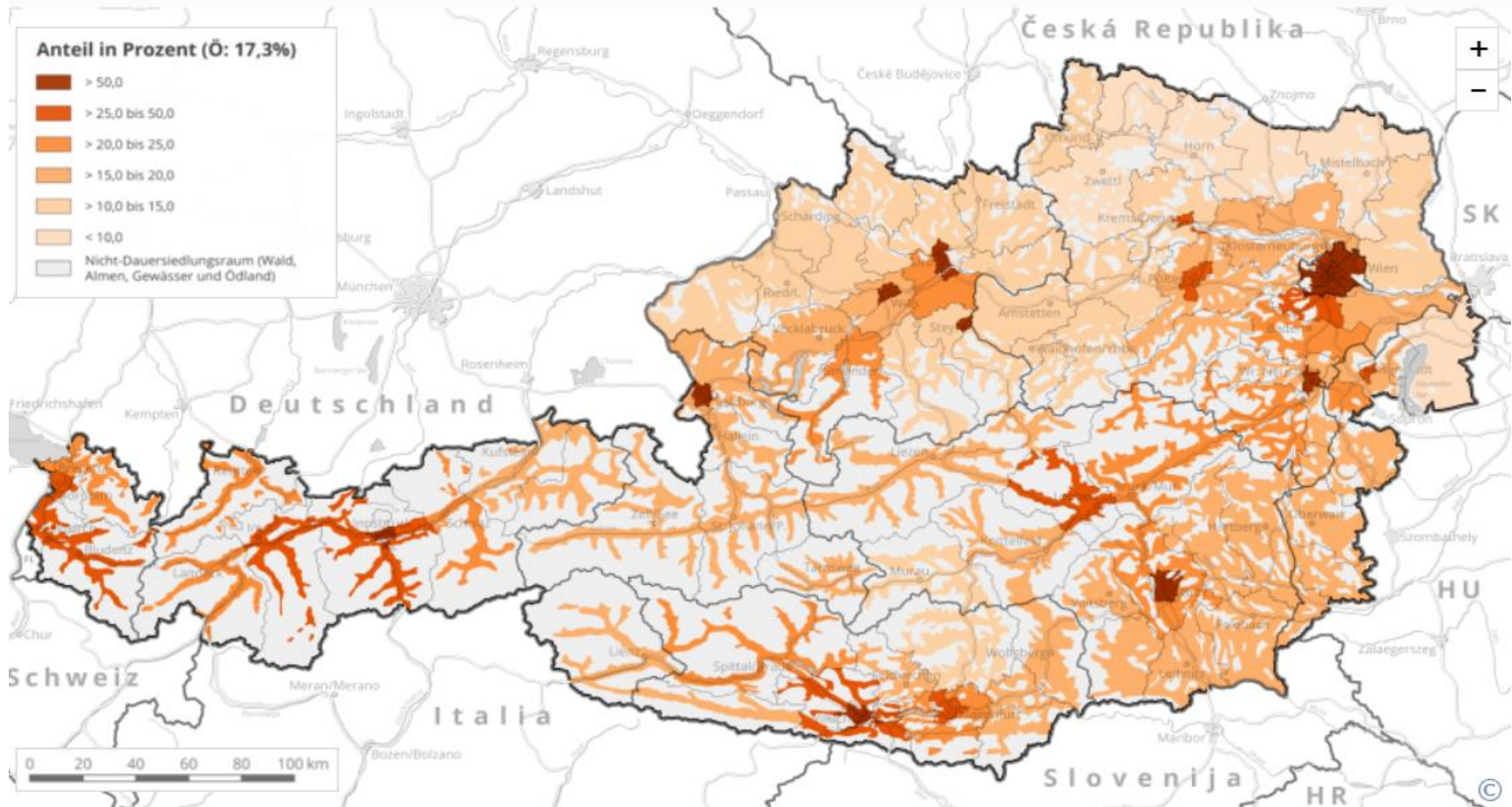
Österreich: 629,0 m²

-  > 1250,0
-  > 1000,0 bis 1250,0
-  > 750,0 bis 1000,0
-  > 500,0 bis 750,0
-  > 250,0 bis 500,0
-  ≤ 250,0

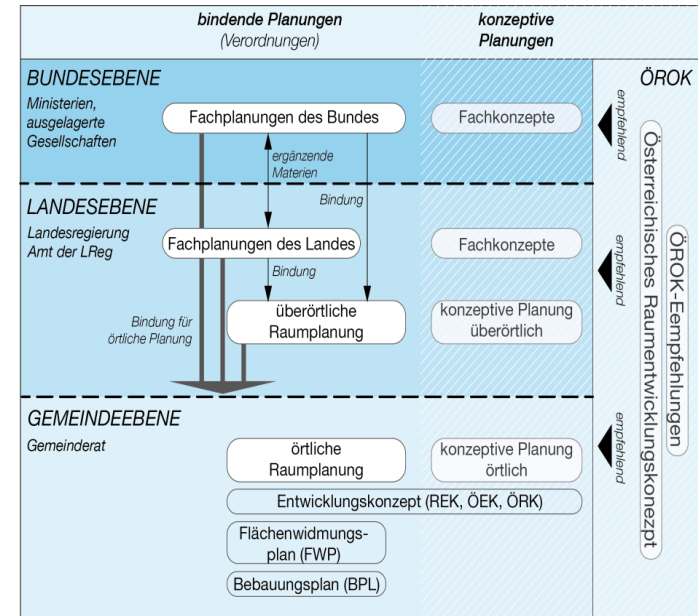


Flächenmonitoring (ÖROK Atlas - Flächeninanspruchnahme in Österreich (oerok-atlas.at))

Flächeninanspruchnahme: Anteil der gesamten in Anspruch genommenen Fläche am Dauersiedlungsraum 2022 in Prozent



- **Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben**
 - Insb. Kompetenzverteilung
- **Hierarchisches Planungssystem**
 - Etabliertes und beständiges Instrumentarium
- **Bestimmungen im Raumplanungsgesetz**
 - Raumordnungsziele
 - Widmungskriterien
- **Maßnahmen der überörtlichen Raumplanung**
- **Maßnahmen der örtlichen Raumplanung**
 - Eigener Wirkungsbereich der Gemeinde
 - Räumlicher Entwicklungsplan (Verordnung)
 - Grundlagenforschung
 - Örtliches Entwicklungskonzept
 - Flächenwidmungsplan
 - Bebauungsplan
- **Umsetzung im Bauverfahren**



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

Planungsermessen der Gemeinden

- Planungen zwischen **politischer Gestaltung** und **rechtlicher Bindung**
- Umfang des kommunalen Planungsermessens ist **unterschiedlich**
- Hoheitliche Planungsfestlegungen sind **fachlich zu begründen**
 - Unterliegen nicht allein der politischen Willensbildung des Gemeinderates
- Aus **rechtlicher Sicht (Rechtsstaatsprinzip)** beim Flwp zu prüfen, ob
 - das gesetzlich, inhaltlich eingeräumte **Ermessen nicht überschritten** wird
 - **verfahrensrechtliche (formale) Bindungen eingehalten** werden
- Festlegungen müssen **sachlich begründet** sein, insb. bei
 - Änderungen geltender Widmungen
 - Differenzierungen für einzelne Liegenschaften
- **Begründungsbedarf steigt**, je
 - eingriffsintensiver Festlegungen sind
 - Je stärker Änderungen vom Bestand abweichen
- **Aufsichtsbehörde** prüft die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben



- **Nutzungskonkurrenz und Nutzungsdruck**
 - „Österreich ist fertiggebaut – und trotzdem wird noch zu viel Boden verbraucht“ (Der Standard, Baukultur, 9.3.2024)
- **Auch künftig Baulandwidmungen** als Ergebnis komplexer Interessenabwägungen und Ausverhandlungen
- **Klassische Widmungsaufgaben** verändern sich und nehmen tendenziell ab
- **(Sonder-)Widmungen** mit spezifischen Rechtswirkungen
 - Einkaufszentren, Ferienwohnungen
 - Verdichtungszone, Leistbares Wohnen, Grünlandsondernutzungen
 - Befristung von Bauflächen
- **Ver mehrt komplexe Aufgabenstellungen** in der Umsetzung
 - Vertragsraumordnung: Bereitschaft zum Abschluss, aber auch Sanktionierung
 - Sicherung von Verfügungsrechten, An- und Verkauf von Immobilien
 - Management von Liegenschaften, Leerstandmanagement
 - Interkommunale und regionale Abstimmungen
- (Neue) Ziel- und Aufgabenvielfalt **mit unvollständigen Instrumenten**

Widerstand gegen Baulandwidmungen

- Widerstand und Unzufriedenheit mit raumplanerischen Festlegungen ist „**systemimmanent**“
 - Insb. (geplante) Bebauungen sind konfliktrichtig
- 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** schwierig
 - Öffentliche Interessen an einer Bebauung – schwer vermittelbar
- **Öffentliche und politische Wahrnehmung** steigt

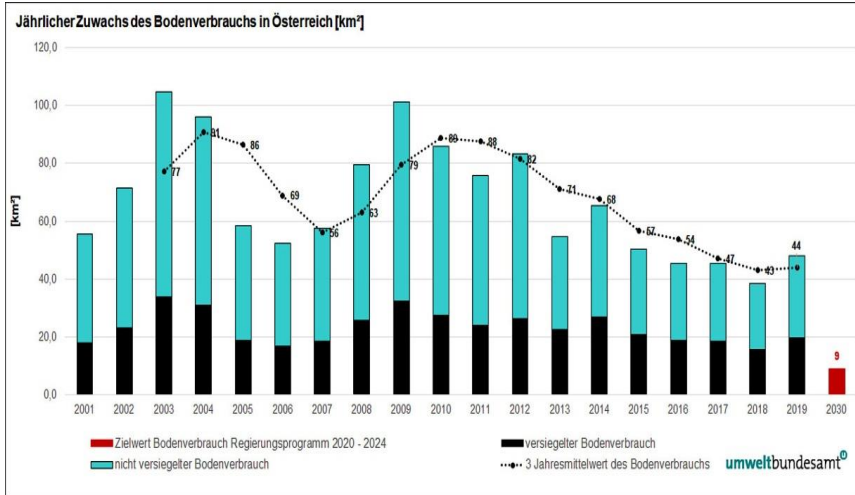


<https://www.krone.at/2340124>

///MOMENT.



Bodeninanspruchnahme und Medien



FLÄCHENWIDMUNG Kompetenzfrage lässt Wogen hochgehen

In einem Interview hat Sozialminister Johannes Rauch (Grüne) kritisiert, dass die Flächenwidmung bei den Gemeinden liegt. Das brachte dem Minister erzielte Antworten vonseiten der Kommunen ein. Durchaus Verbesserungspotenzial bei der Flächenwidmung sieht Raumordnungsexperte Arthur Kanonier von der TU Wien. Vieles ließe sich aber durch eine bessere Ausnutzung der bestehenden Rechtslage lösen, sagt er im Gespräch mit ORF.at.

22. September 2022, 20:34 Uhr

Teile

Es war nur ein kleiner Exkurs in einem langen Interview mit Sozialminister Rauch. Angesprochen auf die Teuerung und Maßnahmen dagegen, kam Sozialminister Rauch gegenüber dem „Standard“ auf den Immobilienmarkt zu sprechen - und den Bau von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen. Der habe außerhalb von Wien „nicht wirklich stattgefunden“, sagte Rauch - und fügte hinzu: „Ich halte es für einen Irrtum der Geschichte, dass die Gemeinden über die

Flächeninanspruchnahme in Österreich in ha/Tag (2001–2019)

(<https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>)



Die Deutschen wohnen auf immer mehr Quadratmetern pro Kopf. Das schadet Umwelt und Klima. Wie lässt sich Platz sparen und gleichzeitig die Wohnqualität steigern?



Was können wir tun, um die Fläche zu sparen? Auch die Flächenverbraucher sind gefragt. Von der Ökologin Dr. Ingrid Isenhardt.



Bodenstrategie für Österreich

Vision/Zielbild

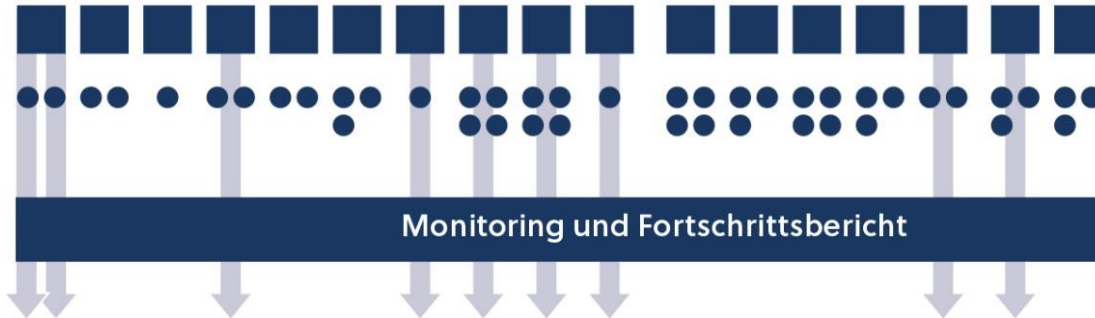
EU-Bodenstrategie für 2030 („Netto-Null-Flächenverbrauch“ bis 2050)
Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2030
Vision 2050 der Bodenstrategie für Österreich

Generelle Ziele

Schutz von Frei- und Grünland	Unterbindung der Zersiedelung	Effiziente Innen- entwicklung	Intensivierung der Bewusstseins- bildung und Öffentlichkeits- arbeit
-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	--

17 Einzelne Ziele

44 Maßnahmen

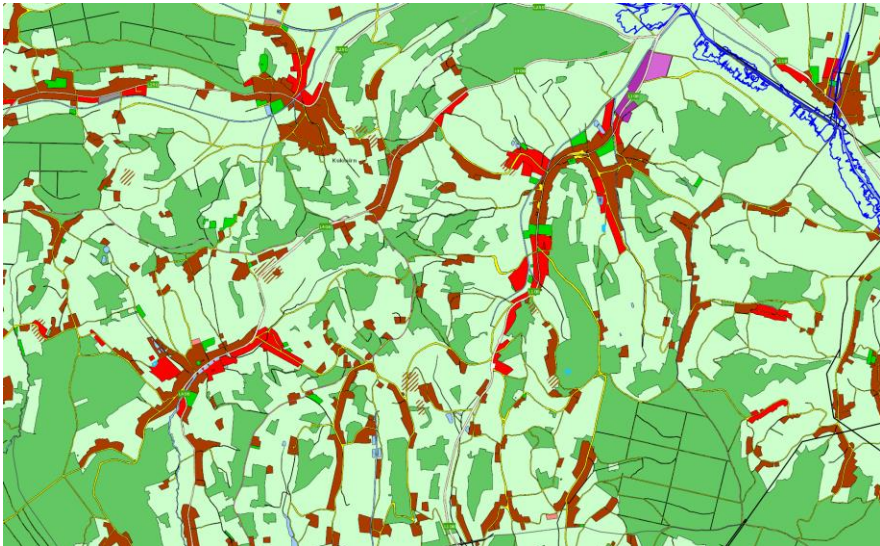


12 Maßnahmen

Aktionsplan zur Umsetzung bis 2030



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



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

Effiziente Innenentwicklung

- Schaffung kompakter, qualitativvoller und klimafitter Siedlungsstrukturen
- Mobilisierung geeigneter Baulandreserven
- Recycling von Brachflächen und Mobilisierung von Leerständen
- Förderung von Entsiegelungen
- Verbesserung der Bodenbeschaffung und Bodenverfügbarkeit



2 FACHEMPFEHLUNGEN ZUR STÄRKUNG VON ORTS- UND STADTKERNEN IN ÖSTERREICH

2.1 Hintergrund und Präambel

Die Fachempfehlungen zur „Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Österreich“ wurden im Rahmen der gleichnamigen ÖREK-Partnerschaft im Jahr 2018 inhaltlich erarbeitet, im Ständigen Unterausschuss der ÖROK abgestimmt und bestätigt und von der ÖROK-Stellvertreterkommission mit Rundlaufbeschluss vom 11. Juli 2019 angenommen.

Präambel

„Mitten im Ort ist mitten im Leben“. Jahrhundertlang traf das für unsere Städte und Orte zu. In der Mitte des Dorfes oder der Stadt waren auf engem Raum alle Voraussetzungen für das tägliche Leben gegeben: die traditionsreichen Häuser nahe der Kirche, die Gasthöfe, Geschäfte und vielerlei Hand-

werksbetriebe, die Schule, der Arzi, die Apotheke, die Post und das Gemeindeamt. Auf dem Dorf- und Stadtplatz wurde Markt gehalten. Das Zusammenreffen mit anderen Menschen in diesen Häusern und im öffentlichen Raum war selbstverständlich.

Heute sind Orts- und Stadtkerne in Österreich oft vom Funktionsverlust betroffen, und auch Zentrenfunktionen in mittleren und großen Städten verlieren zunehmend ihre Bedeutung. Das typische Bild leerer Erdgeschoße und zurückgehender Wohnnutzung steht der Lebensqualität für die dort lebenden und arbeitenden Menschen klar entgegen. Ohne vitale und multifunktionale Zentren drohen viele Städte und Orte nachhaltig und dauerhaft Schaden zu nehmen. Es braucht die Verschränkung von Wohnen, Nahversorgung und Wirtschaft, sozialer Infrastruktur bzw. sozialen Einrichtungen sowie

Abb. 1: Belebung eines Ortskerns am Beispiel Bischofshofen



Eine Umgestaltung des öffentlichen Raums wie hier in Bischofshofen ist oftmals der Anstoß für private Investorinnen, Geschäftsinhaberinnen und Wohnbauträger, verstärkt in den Ortskern zu investieren. Eine Aufwärtsspirale kommt in Gang.

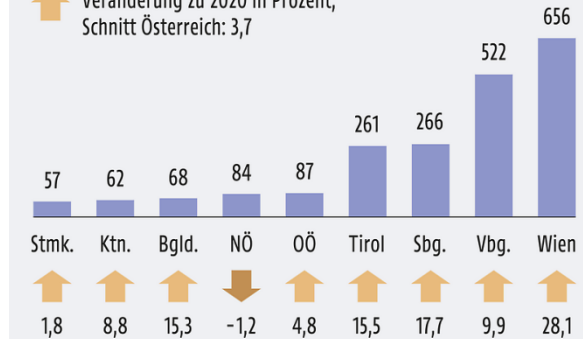
Bodenpolitische Aspekte

- **Verknappung des Baulandes hat vermögensverändernde Wirkungen**
 - Wertsteigerung bestehenden und künftigen Baulands
 - Wertreduktion von Grünland
 - Ausgleichsmechanismen („Umgang mit Widmungsgewinnen“, „Planwertausgleich“) fehlen
- **Sicherung der Bodenverfügbarkeit** („Bodenbeschaffung“) als wichtige Rahmenbedingung
 - Grundrecht auf Eigentum als Grundlage
 - Aktive/re Rolle der öffentlichen Hand ist anzudenken
- Bislang waren **bodenpolitische Diskussionen wenig erfolgreich**
 - Eingriffsintensität der Instrumente in Eigentumsrechte differenziert, insgesamt aber gering
 - Planungsfachliche und insb. politische Diskussion(-sbereitschaft) überschaubar

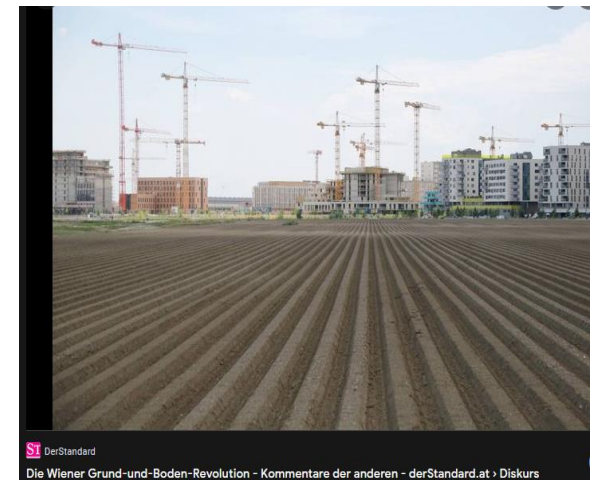
Preise für Baugrundstücke 2021

Durchschnitt pro Quadratmeter in Euro
Österreich gesamt: 84

↑ Veränderung zu 2020 in Prozent,
Schnitt Österreich: 3,7



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



<https://www.derstandard.at/story/2000092253213/die-wiener-grund-und-boden-revolution>

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)



Jetzt mit bis zu 0,4% Zinsreduktion

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

- **Herausforderungen in der Raumplanung nehmen zu**

- Steigender Siedlungs- und Nutzungsdruck
- Vielfältige Interessen(-skonflikte)

- **Langfristige Ziele und Leitlinien** sind wesentlich

- Strategische Vorgaben für Gemeindeentwicklung

- **Abstimmungsprozesse** sind aufwendig, aber unumgänglich

- Transparenz und Partizipation

- **Maßnahmenbündel** sind zu schnüren

- Problemspezifisch und maßgeschneidert
- Langfristig verbindlich
- Interdisziplinär und fachübergreifend

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.

Täglich werden in Österreich 24 Hektar Boden für Siedlungsgebiete in Anspruch genommen, zumeist mehr, als es das von der Bundesregierung formulierte Nachhaltigkeitsziel erlaubt. Die Einzelhandelsfläche beträgt beispielsweise pro Kopf 1,9 m², das ist der dreifache Wert in Europa. Spar und Rewe sind die größten Arbeitgeber Österreichs. Die EinkäuferInnen der Bevölkerung. Niedereinnahmen, ungesunden jährlich anstieig Einkommenslöhnen. In ganz Österreich gibt es 2,8 Millionen PKW-Subjektive, zu bei EinkäuferInnen. Zwei Drittel der CO₂-Emissionen werden durch Bauen und Verkehr verursacht.

Es sind keine neuen und auch keine geheim gehaltenen Zahlen und Fakten, die der Raumplaner und Autor Reinhard Neill zum Einstieg in das von ihm kuratierte Symposium „Verantwortung für den Raum – Verantwortung für die Zukunft“ des nordwestösterreichischen Architekturforums ORTE servierte.

Im Alltag machen sie sich an der fortschreitenden Zersiedelung, des wachsenden Ökostroms und wachsenden EinkäuferInnen entlang der Bundesstraßen und Autobahnen bemerkbar. Während Dieter ohne Lebermittelmaß zu seinen Teilern Niederösterreich über die Regeln des Ausbaus sind, umschreibt derzeit in Grazhof ein Mega-Shoppingcenter mit 70.000 m² Verkaufsfläche und über 6000 PKW-Platzungen. Das Unternehmen wirft mit der „ökologischen Nachhaltigkeit“, die man sich verschreiben habe – „Ingenieur Parkplätze, begrünte Deck- und Schattensystemen als Lebensraum für Vogel und Schmetterlinge – und hebt zugleich hervor, dass das vorhandene Straßennetz die



ren wische, entwirft Maxime denkt, dass die Raumplanung Politik ist und von jenen verantwortet wird, die das Volk gewählt hat. Es sei zu kurz gegriffen, die Politik die Schuld zurechnen. Sie sei ein Spiegel der Gesellschaft. Unser der Mentalität einer Konzerngesellschaft, die

Der Raum – Opfer der Konzerngesellschaft.

von Klimawandel, von dem man sich wenig leisten will, der aber ein zum öffentlichen Thema wurde, nachdem der Ökonom Nicholas Stern dessen wirtschaftliche Folgen dargestellt hatte. Aus der Perspektive der politischen Ökonomie, nach der Politiker primär von ihren WählerInnen getrieben sind, besteht die Raumplanung besonders hohes Potential für eine Instrumentalisierung. Mit Ausnahme des Regionalwissenschaftlers Dieter Böckmann, der in seiner „Theorie der Raumplanung“ darauf hinweist, sei dies aber ein Tabuthema in der deutschsprachigen Raumplanungsliteratur, so Wickham. Wenn es keine ausschließlich für die Region zuständigen Politiker gäbe, lässt sich die so bedeutsame Theorie der Regionalplanung kaum wirksam implementieren.

Unter den aktuellen österreichischen Rahmenbedingungen gebe es wenig Hoffnung auf eine wirksame Therapie, so Wickham. Um den Status quo zu verändern, bedürfe es radikaler Veränderungen wie zum Beispiel der Übertragung der Raumordnungskompetenzen auf den Bund, einer durchgängigen Verwaltungsreform und einer neuen Planungskultur.

Geld als Anreiz

In der Steiermark hat man – nachdem der Leitgedanke ausreichend groß geworden war – mit dem Schließen einiger dieser heiligen Käbe bereits begonnen, wie Harald Gruber, Leiter des Referats für Regionalentwicklung, Regionalplanung und Raumordnungsverfahren, berichtet. Bei einer Kostenerstattung von 1,2 Millionen hat die Steiermark 542 Gemeinden, damit die kleinsten Gemeindestrukturen Österreichs und – eine Folge daraus – auch die meisten ländlichen Gemeinden, Ökonomiegründe begründeten den Bedeutungswert der Raumordnung, die eschenden Ansatz beabsichtige Gruber in diesem Zusammenhang das Projekt Regionalnet, das die Gemeinden dazu anreizt, sich zu Klümpchen zu

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