Stolpersteine auf dem Weg zu mehr Bodenschutz

Gerlind Weber

UMA-online-Fachdialog „Bodenschutz“ 14.Oktober 2025

Einleitende Gedanken

- Die „Stolpersteine“ auf dem Weg zu mehr Bodenschutz sind zahlreich, aber alle können nicht der Raumplanung angelastet werden.
- Doch viele Stolpersteine haben ihre Wurzeln in einer **fehlgeleiteten Raumplanung** über alle Interventionsebenen hinweg. Das heißt:
  - ihr verfassungsrechtlicher Rahmen
  - ihre einfachgesetzliche Ausgestaltung
  - ihre Vollziehung

werden der geforderten „**Bodenwende**“ im Rahmen der „Großen Transformation“ (dem Entscheiden und Handeln innerhalb der planetarischen Grenzen) nicht mehr gerecht.

- Die Bundesregierung bekennt sich in ihrer Regierungserklärung 2025-2029 zur Erarbeitung einer „**Transformationsstrategie“**. Voraussetzung dafür ist die Identifikation der Schwachstellen im System:

Stolperstein Nr.1: Raumordnung - ein zu eng gefasster Verfassungsbegriff

- Die herkömmliche **materielle Interpretation** des Verfassungsbegriffs „Raumordnung“ ist 70 Jahre alt und stammt aus einer Zeit, in der das Schaffen von Wohnraum und Arbeitsstätten politisch im Fokus stehen musste. Wesensgemäß wurde damals Raumplanung vorderhand als das Setzen von „**vorbereitenden Überlegungen**“ zukünftiger Bebauung (samt Erschließung) interpretiert.
- Das heißt, der Verfassungsbegriff „Raumordnung“ beschränkt sich bis heute auf **das Planen** von Bauland sowie von Verkehrsflächen und **schließt Umsetzungsanordnungen aus.**
- Diese bleiben etwa dem Baurecht (Art 15 B-VG) und dem „abgespeckten“ Kompetenztatbestand Volkswohnungswesen (Art 11 B-VG, mittlerweile ohne der ausgegliederten Wohnbauförderung, Wohnhaussanierung und Leerstandsabgabe) vorbehalten oder es bleibt der Weg privatrechtliche Verträge in Richtung Planrealisierung abzuschließen.

- Konkreter Ausdruck des materiell sehr eng gefassten Verfassungsbegriffs Raumordnung ist das herrschende „**Prinzip des Bestandsschutzes**“. Das heißt, dass Baulichkeiten aller Art und ihre Nutzung in ihrem Bestand geschützt sind (Frei nach dem Motto: „Was liegt, das pickt!“). Das heißt, eine Änderung von Baulichkeiten und Nutzungen kann nicht durch einen rechtskräftigen Raumplan „hier und jetzt“ erzwungen werden. Nur wenn der Eigentümer **von sich aus** eine Änderung anstrebt, wird die Anordnung schlagend und diese angepeilte Änderung muss dann plankonform erfolgen. Naheliegender Weise drängt das Prinzip des Bestandschutzes dazu, „auf der grünen Wiese“ zusätzliches Bauland zu widmen.
- Um in den Bestand eingreifen zu können, empfiehlt es sich daher, den Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“, auf dem das Stadterneuerungsgesetz und Bodenbeschaffungsgesetz aus 1974 aufbauen, von Art 11 B-VG in den Art 15 B-VG überzuführen und diesen mit der Raumordnung zu verschmelzen. Damit kann das „Prinzip des Bestandsschutzes“ überwunden und der Bodenschutz durch mehr Innenentwicklung erleichtert werden.

Beispiele dafür können sein:

- fristgerechte Anpassungsgebote an rechtsgültige Bebauungspläne wie Baulückenschluss, Brachflächennutzung, Aufstockungen, Nachverdichtungen etc.
- plankonforme Ankaufs- und Eintrittsrechte der öffentlichen Hand von bebauten Grundstücken (analog zu unbebauten Vorbehaltsflächen)
- gesetzliches Vorkaufsrecht für Hauptwohnsitzer (Residenzpflicht!) mit behördlichen Preisregelungsbefugnissen von Ferienwohnungen
- Beseitigung städtebaulicher Missstände wie versiegelte Hitzeinseln, fehlende Beschattung, fehlende sichere Radwege etc.

Stolperstein Nr.2: Die Ausgestaltung der Raumordnungsgesetze

- **Die „Verzwergung“ des Grünlandes**

Wiewohl der verfassungsrechtliche Rahmen der Raumordnung vom Höchstgericht als die *„vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung …..einerseits und die Erhaltung unbebauter Flächen anderseits“* (VfSlg 2674/1954), also eine **Gleichwertigkeit von Baulandentwicklung und Grünraumerhaltung** statuiert hat, wird bis heute in den Raumordnungsgesetzen dem Grünland die Geltung einer bloßen „Restfläche“ zugeordnet. So heißt es etwa in § 20 NöROG: *„Alle nicht als Bauland oder Verkehrsfläche gewidmeten Flächen gehören zum Grünland“*.

- Das heißt, es wird dem Grünland jede strategische Eigenbedeutung für den Bodenschutz, die Ernährungssicherung, die Agrarstruktur, den Natur- und Landschaftsschutz, die Erholungsbedürfnisse aller Altersgruppen, den Wasserkreislauf, der Gefahrenvorsorge etc. abgesprochen!
- Diese dem Bodenschutz entgegenstehende Bedeutungszuordnung äußert sich im dominierenden Narrativ der Landesraumordnungsgesetze **“Wie wird aus Grünland Bauland?“** So umfasst etwa das NöROG 55 Paragraphen, davon handeln 25 von der Steuerung zukünftiger Bebauung und nur ein einziger (!) geht auf das Grünland ein (2 behandeln die Planung von Verkehrsflächen, 25 sind allgemeine Verfahrensbestimmungen).
- Unhinterfragt beginnen entsprechend auch in der Regel die Planungsprozesse nicht bei der Grünlandsicherung, sondern mit den Baulandausweisungen.

Die Baulandwidmung – eine Nutzungschance

- Bis heute wirkt stark gegen den Bodenschutz die über Jahrzehnte geltende Entscheidung der Landesgesetzgebung, die Baulandwidmung nur als Nutzungschance und nicht als Nutzungsverpflichtung zu interpretieren. So betragen gegenwärtig die ungenutzten Baulandreserven noch immer österreichweit – laut Umweltbundesamt – 26% des gewidmeten Baulandes. Aufgrund dieser nicht mobilisierbaren „Widmungsleichen“ sahen und sehen sich die EntscheidungsträgerInnen veranlasst, die Siedlungsräume immer weiter ins Grünland voranzutreiben. So hat sich der Siedlungsraum österreichweit in nur 45 Jahren (1975 - 2020) verfünffacht. Österreich ist entsprechend stark zersiedelt, was mit einem extrem weitläufigen Straßennetz Hand in Hand geht. Entsprechend sind heute einer der höchsten Kostenfaktoren für die Gemeinden die Erhaltung und Sanierung der Gemeindestraßen.

Weitere Gründe für den hohen Bodenverbrauch sind:

- **Keine adäquaten Lösungen für die österreichweite verbreitete Streusiedlungstradition;**
- **Das Schweigen des Raumordnungsrechts auf Vermögenswertverschiebungen durch Baulandwidmungen;**
- **Die Handlungsunfähigkeit gegenüber rückläufigen Entwicklungen in den Kommunen;**
- **Mangel an regionalen Ausgleichsmaßnahmen** (Die Einen bauen, um Abwanderung vorzubeugen, die Anderen bauen, um der zuziehenden Bevölkerung ein „Dach über den Kopf“ bieten zu können!)

Stolperstein Nr.3: Die Vollziehung (beschränkt auf die Gemeindeebene):

- Die eingebundenen Akteursgruppen versuchen jeweils die Schwachstellen des Systems auf ihre Weise sich zu Nutze zu machen und handeln so tendenziell auch gegen den Bodenschutz:
  - die Grundeigentümer drängen aufgrund der damit verbundenen Wertsteigerungen ins Bauland;
  - die „Geldbringer“ wie zusätzliche Ansiedler, Immobilienentwickler, Wohnbaugesellschaften, Gewerbetreibende pofitieren von einem reichhaltigen Baulandangebot
  - die Gemeindevertreter wollen zusätzliche Einkommensquellen;
  - die Ortsplaner erwarten Aufträge;
  - die Bürgerschaft zeigt sich meist unbeeindruckt und nimmt Umwidmungen als „naturgesetzliche“ Notwendigkeit hin;
  - die Medien interessieren sich nur für „unzumutbare“ Großprojekte;
  - die Aufsichtsbehörde winkt die Umwidmungen von Grünland zu Bauland meist großzügig durch.

Zum guten Schluss!

Drei bislang tabuisierte Trittsteine im Dienst des Bodenschutzes:

1. Trittstein: Einführung einer Gemeindeumlage auf Baulandwidmungen

- Die Immobilienertragssteuer (ImmoEst von 30%) trägt zur Austrocknung des Immobilienmarktes bei und provoziert weitere Umwidmungen von Grünland.
- Eine Gemeindeumlage („Umwidmungssteuer“) auf Baulandwidmungen würde aber restriktive Baulandausweisungen nach sich ziehen.

2. Trittstein: Verpflichtende Schulungen der Mitglieder des Gemeinderates und der Verwaltungsbediensteten

- Einführung eines „Bildungsschecks“, der innerhalb angemessener Fristen einzulösen ist.

3. Trittstein: Verschiebung der Ressortzuständigkeit des Aufsichtsorgans

- In der überwiegenden Mehrzahl der Bundesländer ist der Wirtschaftslandesrat auch für die Raumplanung zuständig, was dem Bodenschutz abträglich ist. (Wachstumsgetriebenheit!)
- Der Bodenschutz ist besser in Zeiten der Großen Transformation etwa bei den Ressorts für Klimaschutz, Umweltschutz oder Naturschutz aufgehoben.

„Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!“