

# **Studie zu den möglichen legislativen Instrumenten des Bodenschutzes in Österreich**

Univ.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M.

Univ.-Prof. Dr. Konrad Lachmayer

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gernot Stöglehner

Im Auftrag des

 **Bundesministerium**  
Klimaschutz, Umwelt,  
Energie, Mobilität,  
Innovation und Technologie

Wien, Oktober 2024

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Teil: Raumordnungsfachliches Argumentarium bezüglich eines Bundesgesetzes zum quantitativen Bodenschutz</b> .....	<b>1</b>
1. Ausgangslage und Problemstellung.....	1
2. Kumulativer Charakter der Flächeninanspruchnahme.....	3
3. Flächenbedarf an Grünland.....	5
4. Raumentwicklung unter reduzierter Flächeninanspruchnahme.....	9
5. Etappenziele auf dem Weg zu Netto-Null-Bodenverbrauch.....	12
6. Anforderungen an ein Bodenschutzgesetz .....	16
7. Nationaler Bodenschutzplan .....	22
8. Resümee .....	24
<b>2. Teil: Rechtswissenschaftliche Überlegungen zu legislativen Maßnahmen auf Bundesebene (Ennöckl/Lachmayer)</b> .....	<b>26</b>
1. Einleitung.....	26
2. Völker- und unionsrechtlicher Rahmen .....	27
3. Zielsetzung .....	30
4. Kompetenzdeckungsklausel.....	31
5. Begriffsverständnis .....	33
6. Monitoring der Bodeninanspruchnahme in Österreich.....	34
7. Festlegung der netto 2,5 ha-Grenze als Zielwert der Bodeninanspruchnahme .....	39
8. Verfahren der Festlegung von Bodennutzungen.....	41
9. Sanktionsmechanismus & Errichtung eines Bodenschutzfonds des Bundes.....	42
10. Bodenschutzplan.....	44
11. Resümee .....	44

# 1 Teil: Raumordnungsfachliches Argumentarium bezüglich eines Bundesgesetzes zum quantitativen Bodenschutz

## 1. Ausgangslage und Problemstellung

Die Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur (kurz: Flächeninanspruchnahme) hat in den letzten Jahren in öffentlichen Debatten an Gewicht gewonnen. Bereits 2002 legte die Bundesregierung in der Nachhaltigkeitsstrategie ein quantitatives Bodenschutzziel von Netto-2,5 ha pro Tag fest.<sup>1</sup> Das Ziel einer flächensparenden Raumentwicklung hat in Folge in die Regierungsprogramme mehrerer Bundesregierungen mit verschiedenen Regierungsparteien Eingang gefunden.<sup>2</sup> Das Netto-2,5 ha-Ziel war Ausgangspunkt der Diskussionen um eine Österreichische Bodenstrategie im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz.<sup>3</sup> Schlussendlich konnte aber kein Konsens dazu gefunden werden, u.a. weil maßgebliche Stakeholder:innengruppen Einschränkungen der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung in Österreich befürchteten.<sup>4</sup> Länder und Gemeinden haben im Rahmen einer Raumordnungstagung die Bodenstrategie ohne ein quantitatives Bodenschutzziel außerhalb der Österreichischen Raumordnungskonferenz beschlossen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Österreichische Bundesregierung (2002): Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten – Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung (NSTRAT). S. 70. [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/nachhaltigkeit/strategien/nstrat.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/nachhaltigkeit/strategien/nstrat.html) (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>2</sup> Siehe z.B. Österreichische Bundesregierung (ÖVP-FPÖ, 2017): Zusammen. Für unser Österreich, S. 163. [https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf](https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024); Österreichische Bundesregierung (ÖVP-Grüne, 2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, S. 20. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>3</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2021): Köstinger: Umsetzungspakt für "1. Österreichweite Bodenschutzstrategie". <https://info.bml.gv.at/serve/presse/regionen-raumentwicklung/2021/koestinger-umsetzungspaket-oesetreichweite-bodenschutzstrategie.html> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>4</sup> Siehe z.B. Wirtschaftskammer Oberösterreich, Bau, Landesinnung (2024): Bodenstrategie mit Hausverstand. <https://www.wko.at/ooe/gewerbe-handwerk/bau/bodenstrategie-mit-hausverstand> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>5</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2024): Beschluss der Bodenstrategie durch Raumordnungs-Tagung. <https://info.bml.gv.at/themen/regionen-raumentwicklung/raumentwicklung/beschlussbodenstrategie.html>. (letzte Abfrage: 13. August 2024).

Bezüglich des Netto-2,5 ha Zieles für die Reduktion der Flächeninanspruchnahme führt die Bodenstrategie aus, dass dieses einer „evidenzbasierten Plausibilisierung“ unterzogen werden sollte.<sup>6</sup> Die Bodenstrategie nimmt raumplanungsfachliche Kernforderungen nach Zielen der Raumentwicklung in den Themenfeldern (a) Schutz von Frei- und Grünland, (b) Unterbindung der Zersiedlung, (c) effiziente Innenentwicklung, (d) Intensivierung der Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit durchaus auf. Eine Vision beschreibt eine rosige Zukunft, in der Energie- und Rohstoffbedarf im Jahre 2050 gedeckt werden können, wie auch ausreichende Flächen für den Schutz der Biodiversität zur Verfügung stehen. Die Raum- und Siedlungsentwicklung konzentriert sich auf lebendige Orts- und Stadtkerne, es gibt eine Flächenkreislaufwirtschaft sowie die Erfüllung des Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels bis 2050. Darüber hinaus wurde ein laufendes Monitoring der Flächeninanspruchnahme vorgesehen sowie ein Aktionsplan entwickelt, der allerdings im Wesentlichen die Klärung von Fragen vorsieht, deren Beantwortung die Bodenstrategie hätte liefern sollen. So werden zwar viele bedeutende Aspekte zur Steuerung der Raumentwicklung (u.a. raumplanerische Maßnahmen, finanzielle Instrumente, Erhöhung der Baulandverfügbarkeit) angesprochen, es findet sich im Aktionsplan kaum Verbindliches, sondern meist der Auftrag, weitere Arbeitsgruppen einzurichten und Dialoge zu diesen Themen zu führen. Damit ist fraglich, ob mit diesem Aktionsplan die in der Bodenstrategie gezeichnete Vision erreicht werden kann.

Mit dieser Studie soll auf Basis bestehender Arbeiten als Beitrag zu dieser „evidenzbasierten Plausibilisierung“ dargestellt werden, ob und gegebenenfalls, warum es ein quantitatives Bodenschutzziel geben sollte, welche Zielwerte anzustreben sind und wie ein Aufteilungsschlüssel auf die Bundesländer allenfalls vorgenommen werden könnte. Dabei ist den Autoren bewusst, dass diese Fragen einer politischen Abwägung zu unterziehen sind. Daher werden hier Szenarien dargestellt, die als Entscheidungshilfe dienen können. Dabei wird von einem Zielpfad in Richtung Netto-Null-Flächeninanspruchnahme bis 2050 ausgegangen, die sowohl in der EU-Bodenstrategie<sup>7</sup> als auch in der Vision der von den Bundesländern, Städte- und Gemeindebund beschlossenen Bodenstrategie enthalten ist und als zumindest langfristig unhinterfragt betrachtet werden kann. Wesentlichen Vorarbeiten wie beispielsweise das Flächenmonitoring der ÖROK<sup>8</sup>, die ÖROK-

---

<sup>6</sup> Bodenstrategie für Österreich (2024): [https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt\\_RO/OEREK\\_Bodenstrategie2024.pdf](https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt_RO/OEREK_Bodenstrategie2024.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>7</sup> Europäische Kommission (2021): EU-Bodenstrategie für 2030. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen. COM(2021) 699 final, S. 11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>8</sup> Österreichische Raumordnungskonferenz (o.J.): Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich 2022. <https://www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen/ergebnisse-oesterreich-2022> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

Empfehlung Nr. 56<sup>9</sup>, die TU-Studie zu Raumentwicklung und Finanzausgleich<sup>10</sup> werden hier nicht wiedergegeben und zusammengefasst, sondern vorausgesetzt und interpretiert.

## 2. Kumulativer Charakter der Flächeninanspruchnahme

Die Zuwachsraten der Flächeninanspruchnahme von ca. 40-45 km<sup>2</sup> pro Jahr oder ca. 11-12 ha pro Tag (durchschnittlich 11,5 ha)<sup>11</sup> sind hinlänglich bekannt und sollen durch das Netto-2,5 ha-Ziel um bis zu 80% reduziert werden. Dabei wird Flächeninanspruchnahme als jene Flächen definiert, „die durch menschliche Eingriffe für Siedlungs-, Verkehrs-, Freizeit-, Erholungs- und Ver- sowie Entsorgungszwecke verändert und/ oder bebaut sind und damit für die land- und/oder forstwirtschaftliche Produktion und als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung stehen“<sup>12</sup>. Etwa die Hälfte dieser Flächen werden tatsächlich versiegelt.

Die Darstellung der Flächeninanspruchnahme in Werten pro Tag oder pro Jahr wird dem kumulativen Charakter dieses Umweltproblems nicht gerecht. Werden nur Jahreswerte betrachtet, würde die Flächeninanspruchnahme pro Jahr lediglich ca. 1,3 ‰ des Dauer-siedlungsraumes umfassen. Dieser relativ geringe Anteil führt ohne die Berücksichtigung des kumulativen Charakters der Flächeninanspruchnahme zu einer Unterschätzung des Problems. Dieser kumulative Charakter besteht in einer zeitlichen und einer räumlichen Dimension: Wird die Flächeninanspruchnahme über längere Zeiträume betrachtet, bedeuten die 11,5 ha Flächeninanspruchnahme pro Tag, dass in den letzten 20 Jahren in etwa sechsmal die Bau- und Verkehrsfläche der Stadt Wien auf Österreich verteilt neu errichtet wurde, was in etwa 1.215 km<sup>2</sup> oder beinahe der Ackerfläche des Bundeslandes Steiermark (1.290 km<sup>2</sup>) entspricht.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> ÖROK (2016): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.O-EREK/OEREK\\_2011/PS\\_Flaechensparen/OeROK-Empfehlung\\_56\\_Flaechensparen\\_Internet.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.O-EREK/OEREK_2011/PS_Flaechensparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>10</sup> Bröthaler J., Dillinger T., Getzner M., Kanonier A., Grinzinger E., Chamraci M. (2024): Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich – Zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung des ÖREK 2030, des Klimaschutzes und des sparsamen Bodenverbrauchs. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/spending-reviews-studien-finanzausgleich.html> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>11</sup> Umweltbundesamt (2022): 13. Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich. <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0821.pdf> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>12</sup> Bodenstrategie für Österreich (2024): [https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Medienda-teien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt\\_RO/OEREK\\_Bodenstrategie2024.pdf](https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Medienda-teien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt_RO/OEREK_Bodenstrategie2024.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024), S. 7.

<sup>13</sup> Stöglehner G. (2023): Klimaschutz aus raumordnungsfachlicher Sicht. In: Bußjäger P., Eller M. (Hrsg): Klimaschutz und Föderalismus. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 139. new academic press.

Eine kürzlich veröffentlichte Studie betrachtet das Phänomen Zersiedelung in Österreich in ein ha (100x100 Meter) großen Rasterzellen. Der österreichische Dauersiedlungsraum besteht aus ca. 3,25 Millionen solcher 1 ha großen Rasterzellen. Die Zahl der Rasterzellen mit Gebäuden ist von 900.000 (oder 28% der Rasterzellen des Dauersiedlungsraumes) im Jahre 1975 bis 2020 auf 1,27 Millionen Rasterzellen (39% der Rasterzellen des Dauersiedlungsraumes) gestiegen. Die Ausbreitung der Bebauung hat massiv zugenommen, auch die einzelnen Rasterzellen wurden mit einem international anerkannten Zersiedelungsindex unter besonderer Berücksichtigung der Wohnbevölkerung bewertet. Es kam dadurch zum Ausdruck, dass nicht nur die Zahl der Rasterzellen mit Bebauung deutlich stieg, sondern auch in weiten Teilen des Bundesgebietes die Zersiedelung innerhalb der Rasterzellen zunahm.<sup>14</sup>

Der kumulative Charakter der Flächeninanspruchnahme liegt aber auch im Zusammenspiel mit weiteren Umweltproblemen und der zentralen Rolle des Bodens für die Ökosysteme. So bedeutet ein Verlust von biologisch produktiven Böden durch Flächeninanspruchnahme gleichzeitig Wechselwirkungen u. a. (1) mit dem Biodiversitätsschutz, da Lebensraum für wildlebende Tiere und Pflanzen verloren geht, (2) mit dem Klimaschutz, da die Kohlenstoffspeicherkapazität der Böden auf versiegelten Flächen verschwindet, (3) mit der Ernährungs- und Ressourcensicherheit durch Verlust von Flächen für land- und forstwirtschaftliche Produktion, (4) mit dem Wasserhaushalt durch Beeinflussung von Grundwasserneubildung und Hochwasserabflussgeschehen, der Wasserspeicherkapazität und Reinigungsleistung der Böden. Darüber hinaus zieht die Flächeninanspruchnahme Sekundärwirkungen nach sich, wie z.B. erhöhter Energie- und Ressourcenverbrauch durch ineffiziente Bebauung und Verkehrssteigerungen durch weite Wege und damit induzierte weitere Umweltbelastungen, Energie- und Ressourcenverbräuche.

Sowohl die zeitliche als auch räumliche Dimension machen den kumulativen Charakter der Flächeninanspruchnahme klar ersichtlich: das Problem wird durch eine Vielzahl von Einzelentscheidungen bedingt, wobei jede für sich vielfach unter einer Signifikanzschwelle bleiben würde. Für eine wirksame Bodenstrategie bedeutet dies, dass eine Einordnung der Bedeutung von Flächeninanspruchnahme nicht am Einzelfall gelingen kann, sondern dass Zielklarheit bestehen muss, diese Ziele verbindlich, richtungsweisend und messbar sein müssen, um dieses Umweltproblem zu lösen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines quantitativen Bodenschutzziels.

Aus den dargestellten Argumenten wird zwar deutlich, dass ein quantitatives Bodenschutzziel zwingend erforderlich ist, nicht jedoch dessen Höhe und damit auch die damit

---

<sup>14</sup> Brenner A.-K., Krüger T., Haberl H., Stöglehner G., Behnisch M. (2024): Rapider Anstieg der Zersiedelung in Österreich von 1975 bis 2020: Eine räumlich explizite Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Wohnbevölkerung. Social Ecology Working Paper 198. [https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73700/Publikationen/Working\\_Papers/WP\\_198\\_Brenner\\_Web\\_A.pdf](https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73700/Publikationen/Working_Papers/WP_198_Brenner_Web_A.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024).

verbundenen Steuerungsnotwendigkeiten innerhalb des staatlichen Handelns zum Erreichen dieses Bodenschutzziels. Weiter kann ohne quantitatives Bodenschutzziel nicht beurteilt werden, inwiefern ein Zielpfad im Lichte des langfristigen Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels verfolgt wird und die gesetzten Maßnahmen effektiv sind.

Was ebenfalls zu überdenken ist, ist der grundsätzliche Zugang zum Thema Flächeninanspruchnahme, die bisher praktisch ausschließlich verursacherseitig betrachtet wird: ein allfälliger Bedarf an Bauland und Infrastruktur ist durch die vorhandene Fläche abzudecken. In der planerischen Abwägung werden verschiedene Aspekte erwogen, wie z.B. der Schutz landwirtschaftlicher Vorrangzonen oder naturschutzfachlich besonders relevante Flächen, mittlerweile auch vielfach Möglichkeiten einer flächeneffizienteren Raumeignung durch Gesellschaft und Wirtschaft. Was in den bisherigen planerischen Zugängen in Österreich unterblieb, ist die Feststellung eines Grünlandbedarfes, z.B. für die Ernährungssicherheit. Im Aktionsplan der von den Ländern beschlossenen Bodenstrategie ist eine fachliche Diskussion dieses Themas u.a. zur Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangzonen enthalten. Internationale Beispiele gibt es dafür bereits, z.B. den Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) in der Schweiz, mit dem landwirtschaftlich wertvolle Flächen geschützt werden und auch die Beiträge der Kantone – d.h. an der Größe, den naturräumlichen und klimatischen Voraussetzungen der Kantone bemessene und in ha pro Kanton ausgewiesene Flächenkontingente – zu diesem Schutz definiert werden<sup>15</sup>.

### 3. Flächenbedarf an Grünland

Die Ausführungen zum Flächenbedarf an Grünland orientieren sich an Stöglehner (2024)<sup>16</sup>, in dem mehrere Komponenten des Grünlandbedarfs anhand genereller Maßzahlen berücksichtigt wurden:

- Ernährungssicherheit: Berücksichtigung der durchschnittlichen Flächenbedarfe pro Kopf in den Ernährungsweisen vegan, vegetarisch, maßvoller („gesunder“) Fleischkonsum, Fleischkonsum gemäß den derzeit vorherrschenden Ernährungsgewohnheiten;
- Klimakrise: (1) durch die erwarteten Produktionseinbußen aufgrund der veränderten Wuchsbedingungen im Zuge des Klimawandels; (2) durch vermehrten Biolandbau und/oder weiterer Bewirtschaftungsveränderungen (z.B. reduzierte Bodenbearbeitung) zur Verbesserung des Humusaufbaus, der Erosionsbeständigkeit und der Kohlenstoffspeicherfähigkeit der Böden;

---

<sup>15</sup> Bundesamt für Raumentwicklung ARE (o.J.): Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>16</sup> Stöglehner G. (2024): Rettet die Böden! Ein Plädoyer für eine nachhaltige Raumentwicklung. Falterverlag, Wien, S. 121-146.

- Biodiversität: Berücksichtigung von Flächenanteilen an der Kulturlandschaft für Lebensräume wildlebender Tiere und Pflanzen insbesondere in Kleinstrukturen (z.B. Hecken, Uferbegleitgehölze, Feldgehölze, Baumreihen etc.);
- Bodenbedarf für die Bioökonomie: grobe Abschätzung des landwirtschaftlichen Flächenbedarfs für die Gewinnung biogener Rohstoffe für Industrie und Gewerbe.
- Bodenbedarf für Bevölkerungswachstum: die ÖROK geht von einem weiteren Bevölkerungswachstum bis 2050 und darüber hinaus aus.

Die errechneten Werte sind grobe Annäherungen und Schätzungen, die mit Unsicherheiten und Unbekanntem behaftet sind, deren Einflüsse auf den Grünlandbedarf in der zitierten Publikation auch andiskutiert sind. Nichtsdestotrotz liefern sie einen ersten Ansatz, um die Dimension des Grünlandbedarfs mit der Flächeninanspruchnahme zu vergleichen und – bei allen Unsicherheiten – no-regret-Strategien zu identifizieren und offene Fragen aufzuwerfen.

Zunächst zu den Mengengerüsten: Derzeit sind in Österreich ca. 2,6 Millionen ha landwirtschaftliche Nutzfläche, ziemlich genau zur Hälfte auf Ackerbau und Grünland aufgeteilt, vorhanden. Für die Ernährungssouveränität sind unter Berücksichtigung von Lebensmittelabfällen (ca. ein Drittel der Produktion) zwischen 0,96 Millionen ha bei veganer Ernährung bis 2,76 Millionen ha bei Mischkost mit dem derzeit hohen Fleischkonsum notwendig. Bei Mischkost mit gesundem Fleischkonsum (nach wissenschaftlichen Ernährungsempfehlungen) würden ca. 1,93 Millionen ha benötigt. Werden die Lebensmittelabfälle reduziert, stünden derzeit in allen Ernährungsszenarien ausreichend landwirtschaftliche Flächen zur Verfügung und es gäbe auch einen substanziellen Puffer für weitere Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur, sofern der Fleischkonsum auf ein moderates Niveau reduziert wird.

Dieses Szenario ist allerdings nicht realistisch, da mindestens zwei Aspekte zu berücksichtigen sind: die Klimakrise und die Biodiversitätskrise, deren Management weiteren Flächenbedarf nach sich zieht,<sup>17</sup> der auch in Anbetracht der Schwere und Bedrohlichkeit dieser Krisen für die Menschen nicht wegdiskutiert werden kann. In den Szenarien wird – unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Schutzgebiete und des hohen Anteils von Biolandbau von ca. 28 % von einem Flächenbedarf für Biodiversität von ca. 130.000 ha oder 5% des landwirtschaftlichen Grünlandes in Kleinstrukturen ausgegangen – unabhängig davon, ob diese Kleinstrukturen schon bestehen oder noch angelegt werden müssen. Durch die Klimakrise und die Anpassung an die nicht mehr abwendbaren Folgen der Klimakrise (kurz: Klimawandelanpassung) entstehen demgegenüber wesentlich

---

<sup>17</sup> Haslmayr H.P. et al. (2018): BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherheit in Österreich. Erweiterte Zusammenfassung des Forschungsprojekts Nr. 100975. Finanziert aus Mitteln des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus. Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES). [https://dafne.at/content/report\\_release/aa85879d-af0f-4273-a1e2-b7f1d7178d41\\_1.pdf](https://dafne.at/content/report_release/aa85879d-af0f-4273-a1e2-b7f1d7178d41_1.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024).

höhere Flächenbedarfe von 19% – 33,5% der derzeit vorhandenen landwirtschaftlichen Fläche. Damit ergibt sich eine Bandbreite des Flächenbedarfs von 1,28–1,43 Millionen ha (vegan) bis 3,4–3,88 Millionen ha (derzeitige Mischkost) bzw. 2,42–2,75 Millionen ha (moderater Fleischkonsum) unter Berücksichtigung von Klima- und Biodiversitätskrise. Werden noch die Bevölkerungsprognosen der ÖROK für 2050 berücksichtigt, die ein Wachstum der Bevölkerung auf ca. 9,63 Millionen Personen nahelegt, beläuft sich der Grünlandbedarf bei veganer Ernährung auf ca. 1,35–1,5 Millionen ha, bei moderatem Fleischkonsum 2,61–2,94 Millionen ha und bei derzeitiger Mischkost auf 3,6–4,07 Millionen ha. In diesen Berechnungen ist nicht berücksichtigt, dass Nahrungsmittel (und damit die Produktionsflächen) international gehandelt werden und Nahrungsmittel an Haustiere – nicht landwirtschaftliche Nutztiere – verfüttert werden. Diese Berechnungen stellen nur dar, wie viel Fläche es bräuchte, die in Österreich lebende Bevölkerung auf österreichischem Staatsgebiet zu versorgen.

Dazu kommen noch einmal mindestens ca. 682.000 ha landwirtschaftliche Fläche sowie 442.000 ha Wald für die Bioökonomiewende, d.h. für die Substitution fossiler stofflicher Nutzung durch aus Biomasse erzeugte pflanzliche Rohstoffe. Werden allerdings z.B. in der Bauwirtschaft oder Papierindustrie größere Mengen an Holz benötigt, würde der Grünlandbedarf außerhalb des Waldes weiter steigen.

Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass die Berücksichtigung des Flächenbedarfes verschiedener Ernährungsweisen nicht unternommen wird, um für eine bestimmte Ernährungsform zu argumentieren, sondern dafür sensibilisieren soll, dass die Flächeninanspruchnahme eine wesentliche Determinante von Ernährungs- und Rohstoffsouveränität ist, es einen Zielkonflikt zwischen Ernährung und ungebremster Flächeninanspruchnahme gibt und die damit verbundenen gesellschaftlichen Ziele gegeneinander abzuwägen sind. Je weniger Flächeninanspruchnahme realisiert werden kann, desto größer werden die Handlungsspielräume in jenen Gesellschaft- und Wirtschaftsbereichen sowie in der Anpassung an geänderte Umweltbedingungen. Dabei ist absehbar, dass absolute Grenzen des Wachstums erreicht werden, die quantitative Bodenschutzziele zwingend erforderlich machen.

Wenn eine 100%ige Umstellung der Bevölkerung auf andere Ernährungsformen und die Einführung eines quantitativen Bodenschutzziels als politisch nicht machbar eingeschätzt werden, besteht Spielraum für mehr Flächeninanspruchnahme nur dann, wenn das gesellschaftliche Ziel der Ernährungs- und Rohstoffsouveränität aufgegeben wird. Es zeigt einerseits, dass das Primat von Ernährungs- und Rohstoffsouveränität als unvermeidbare und zwingende Konsequenz ein Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziel erfordert, und andererseits wie die Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur in alle Lebensbereiche eingreift. Da sich unter derzeitigen Umweltbedingungen (ohne

Voranschreiten der Klima- und Biodiversitätskrise, ohne weiteres Bevölkerungswachstum und ohne weiteren Bioökonomieausbau) die Ernährungssouveränität noch ausgehen würde bzw. real ein Handel mit Nahrungsmitteln stattfindet, sind diese Knappheiten (noch) nicht spürbar.

Eine Bodenstrategie, die de facto auf Jahrzehnte ausgelegt ist – weil einmal in Anspruch genommene Fläche kaum oder nur mit erheblichem Aufwand wieder für land- und forstwirtschaftliche Produktion oder als grüne Infrastruktur zurückgewonnen werden kann – muss diese erwartbaren Veränderungen der Umweltbedingungen, der Gesellschaft und Wirtschaft berücksichtigen. Die abgeschätzten Szenarien legen nahe, dass mit entsprechender Anstrengung mit einiger Wahrscheinlichkeit unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen Szenarien für Ernährungs- und Rohstoffsouveränität gefunden werden können, dass allerdings auch für eine nachhaltige und resiliente Raumentwicklung das Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziel möglichst rasch realisiert werden muss. Jedes darüber hinausgehende Flächeninanspruchnahmeziel kann nur ein Etappenziel auf dem Weg bis Netto-Null darstellen und muss weitere Flächeninanspruchnahme ambitioniert limitieren, weil sonst die Ernährungs- und Rohstoffsouveränität für künftige Generationen gefährdet oder nicht realisierbar ist.

Allein die Klima- und Biodiversitätskrise bewirken bei veganer Ernährung einen Grünlandbedarf, der für die Versorgung der Bevölkerung bei veganer Ernährung notwendig ist. Wird dieser Flächenbedarf als Mindestmaß für Ernährungssouveränität in Krisenzeiten angenommen, dürfen insbesondere keine weiteren Ackerflächen bebaut werden. Dies ist insofern raumplanungsfachlich relevant, als dass aufgrund der historischen Raumentwicklung die wertvollen Ackerflächen um die wachsenden urbanen Zentren liegen und jedes Stadtwachstum sowie der damit verbundene Infrastrukturbedarf mit den Anliegen der Ernährungs- und Rohstoffsouveränität in unmittelbarer Konkurrenz steht. Wie aus den Ausführungen aber auch deutlich wird, ist dies kein alleiniges raumordnungsfachliches und -rechtliches Problem, denn auf die Art der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und deren Klimaresilienz oder auf die Effizienz des Ressourceneinsatzes – Stichwort Lebensmittelabfälle – hat das System Raumplanung keinen Einfluss bzw. ist dafür auch nicht konzipiert. Damit kann das System Raumplanung das Problem auch nicht allein lösen, aber räumliche Voraussetzungen schaffen, in denen Ernährungs- und Rohstoffsouveränität zumindest realisiert werden kann. Dafür ist es notwendig, die Flächeninanspruchnahme durch eine konsequente Raumplanung möglichst rasch auf Netto-Null zu reduzieren. Jedes Flächeninanspruchnahmeziel über Netto-Null verlangsamt aufgrund des kumulativen Charakters dieses Problem lediglich, vermag aber das Problem nicht zu lösen.

## 4. Raumentwicklung unter reduzierter Flächeninanspruchnahme

Raumentwicklung unter reduzierter bzw. unter Netto-Null-Flächeninanspruchnahme bedeutet im Wesentlichen Bestandstransformation. Die relevanten fachlichen Aspekte sind auch in der von den Bundesländern beschlossenen Bodenstrategie sowie in der ÖROK-Empfehlung Nr. 56 qualitativ aufbereitet: Innenentwicklung, Belebung von Orts- und Stadtzentren, Schutz landwirtschaftlicher Flächen, Leerstandsnutzung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft, eine schlagkräftige Regionalplanung etc.

Für die Umsetzung einer reduzierten Flächeninanspruchnahme würden die Instrumente der Raumplanung aufgrund ihrer gesetzlichen Möglichkeiten grundsätzlich ausreichen.<sup>18</sup> Allerdings haben in der Raumordnungspraxis diese Planungsinstrumente ihre Wirkung im Sinne des quantitativen Bodenschutzes zu keinem Zeitpunkt zufriedenstellend ausüben können, was u.a. an mangelnder Zielklarheit in Bezug auf den Bodenschutz, Umsetzungsdefiziten in der Raumplanungspraxis sowie an fehlenden bodenpolitischen Instrumenten liegt.

Durch die erheblichen Leerstände, deren generalisierte Quantifizierung nach wie vor methodische Fragestellungen aufwirft, allerdings auf Gemeindeebene durch Begehungen sowohl von Wohnungen (z.B. Anpassung von Melderealität und Nutzungsrealität) als auch bei Betrieben (z.B. Leerstand als abweichende Nutzung bzw. Unternutzung im Vergleich zu einer Betriebsanlagengenehmigung) festgestellt werden könnte, wofür teilweise auch Auskunftspflichten aus datenschutzrechtlicher Sicht zu adaptieren wären. Dass der Leerstand erheblich sein könnte, legt z.B. nahe, dass z.B. für 4,12 Millionen Privathaushalte ca. 4,972 Millionen Wohnungen<sup>19</sup> errichtet wurden und laut Statistik Austria jede siebte Wohnung, das sind ca. 653.000 Wohnungen im Jahre 2023<sup>20</sup> weder Haupt- noch Nebenwohnsitzmeldungen aufwies.

Dazu kommen noch ca. 670 km<sup>2</sup> Baulandreserven (21% des Baulandes)<sup>21</sup>, also gewidmetes, aber nicht widmungsgemäß genutztes Bauland. Im ÖROK-Flächenmonitoring sind Baulandreserven als unbebaute Grundstücke im Bauland nur dann als Teil der Flächeninanspruchnahme erfasst, wenn sie nicht landwirtschaftlich genutzt oder bewaldet

---

<sup>18</sup> Stögler (2024): Rettet die Böden! S. 154-175.

<sup>19</sup> zu Wohnbaustatistiken: Statistik Austria (o.J.): Statistiken zu Wohnen, Gebäudebestand und Wohnungsbestand. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>20</sup> Statistik Austria (2023): Fast jede siebte Wohnung ohne Wohnsitzmeldung. <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2023/09/20230919GWZ2021.pdf> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>21</sup> ÖROK (2023): Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich (2022). <https://www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen/ergebnisse-oesterreich-2022> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

sind.<sup>22</sup> Darüber hinausgehend wird Bauland, das noch land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird, vielfach, insbesondere in Randlagen, für eine Rückwidmung in Grünland zur Disposition stehen müssen, um quantitative Bodenschutzziele zu erreichen.

Darüber hinaus kann ein quantitatives Bodenschutzziel ohne begleitende bodenpolitische Instrumente tatsächlich dazu führen, dass Baulandpreise weiter steigen und damit gesellschaftliche Ziele wie leistbares Wohnen und leistbare Betriebsstandorte, die jetzt schon nur noch teilweise gewährleistet sind, in ihrer Zielerfüllung weiter gefährdet werden. Damit braucht jedes Bodenschutzziel komplementäre Maßnahmen, um die Baulandverfügbarkeit im Bestand weiter zu erhöhen, wofür verschiedenste Vorschläge unterbereitet werden bzw. in anderen Staaten oder einzelnen Bundesländern bereits vorgelebt werden:

- Eine fundamentale Grundsteuerreform,
  - (1) um flächeneffiziente, maßvoll dichte Bebauungsformen steuerlich zu begünstigen und flächenzehrende oder sehr dichte Bebauungsformen höher zu besteuern;<sup>23</sup>
  - (2) zur Einführung einer eigenen Grundsteuerkategorie oder wesentlich höherer Hebesätze für Leerstand, wie dies in Deutschland bereits implementiert wurde.<sup>24</sup>
- Planwertausgleich: Reaktivierung und Adaptierung der Bodenwertabgabe<sup>25</sup> im Sinne einer Mehrwertabgabe nach schweizerischem Vorbild, d.h. 20-40% der Widmungsgewinne werden von der öffentlichen Hand einbehalten<sup>26</sup>, die zweckgebunden für Bodenpolitik, Ablöse von Rückwidmungen und grüne Infrastruktur eingesetzt werden könnten.
- Leerstands- und Infrastrukturabgaben: diese können durch eine Verfassungsreform des Artikel 11 Abs. 1 Z. 3 Bundes-Verfassungsgesetzes<sup>27</sup> mittlerweile eingesetzt werden, um Lenkungseffekte auf den Bodenmarkt auszuüben. Einige Bundesländer wie z.B. Oberösterreich und Steiermark, verfügen über derartige Abgaben, auch wenn die noch zu geringe Höhe vielfach noch keine substanziellen Lenkungseffekte ausüben könnte, was gesondert zu evaluieren wäre.

---

<sup>22</sup> Österreichische Raumordnungskonferenz (o.J.): Begriffsbestimmungen zum Monitoring <https://www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen/begriffsbestimmungen> und Monitoringkonzept [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/6. O-EREK Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline 2022/4 OEROK Monitoringkonzept Flaechenanspruchnahme\\_Versiegelung\\_2022.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/6_O-EREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline_2022/4_OEROK_Monitoringkonzept_Flaechenanspruchnahme_Versiegelung_2022.pdf) (letzte Abfrage: 17. August 2024).

<sup>23</sup> Stöglehner (2024): Rettet die Böden! S. 177-181.

<sup>24</sup> Deutsches Bundesfinanzministerium (o.J.) Fragen und Antworten zur neuen Grundsteuer. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html> (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>25</sup> Bundesgesetz vom 15. Dezember 1960 über eine Abgabe vom Bodenwert bei unbebauten Grundstücken und über eine Änderung des Einkommensteuergesetzes 1953 zur stärkeren Erfassung des Wertzuwachses bei Grundstücksveräußerungen (Bodenwertabgabegesetz – BWAG). StF: BGBl. Nr. 285/1960 idF. BGBl. I Nr. 34/2010

<sup>26</sup> Kanton Basel-Stadt: Bau- und Planungsgesetz (BPG) 730.100 vom 17. November 1999 (Stand 01.08. August 2022).

<sup>27</sup> BGBl. I. Nr. 47/2024.

- Bodenfonds: u.a. gespeist aus grundstücksbezogenen oder widmungsbezogenen Abgaben (siehe oben), um bodenpolitische Maßnahmen wie Grundstücksankäufe durch die öffentliche Hand für die Innenentwicklung oder Entschädigungen für Rückwidmungen zu finanzieren. Einige Bundesländer wie Salzburg, Tirol, Wien und Vorarlberg verfügen bereits über solche Fonds.<sup>28</sup>
- Reform des Finanzausgleichs: Erweiterung um Kriterien einer flächeneffizienten, energie- und ressourcensparenden sowie klimaresilienten Raumentwicklung<sup>29</sup>; regionaler Ausgleich zwischen Wachstums- und Schrumpfungsgemeinden analog zur Idee interkommunaler Betriebsbaugebiete wie sie in Oberösterreich gehandhabt wird.<sup>30</sup>
- Handelbare Flächenausweiszertifikate: dieser marktwirtschaftliche Steuerungsansatz aus den USA könnte genutzt werden, damit Kommunen, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme vollziehen, Zertifikate von Kommunen erwerben, die keine zusätzliche Flächeninanspruchnahme verursachen.<sup>31</sup> Dies wäre alternativ zu einer Reform des Finanzausgleichs für mehr Bodenschutz zu sehen, wohl aber auch die zweitbeste Variante, da sich je nach Ausgestaltung des Systems wachsende Gemeinden relativ leicht durch Flächenzertifikate von Flächensparen freikaufen könnten.
- Bodenbeschaffung: Bodenbeschaffung mit der Option auf Enteignung wäre verstärkt dann anzuwenden, wenn Objekte über mehr als z.B. 10 Jahre – der Zeitraum wäre von politischen Entscheidungsgremien festzulegen – leer stehen oder massiv unternutzt sind, konkrete Planungsinteressen vorliegen und die Folgenutzung im öffentlichen Interesse gelegen ist. Dies wird auf Basis von zwei Bundesgesetzen bereits ermöglicht, die aber für eine wirksame Bodenpolitik bis dato totes Recht darstellen und in Umsetzung gebracht werden müssten: Das Bodenbeschaffungsgesetz<sup>32</sup> sowie das Stadterneuerungsgesetz<sup>33</sup>, beide aus 1974.
- Vertragsraumordnung für den Bestand: die Vertragsraumordnung auch für den Bestand wäre weiterzuentwickeln, indem Anlassfälle geschaffen werden, damit Grundeigentümer\*innen auch für leerstehende Bestandsobjekte Raumordnungsverträge

---

<sup>28</sup> Stöglehner (2024): Rettet die Böden! S. 184 ff.

<sup>29</sup> Bröthaler et al. (2024): Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich.

<sup>30</sup> Stöglehner (2024): Rettet die Böden! S. 158-163.

<sup>31</sup> Henger R., Daniel S., Schier M., et al. (2019): Modellversuch Flächenzertifikathandel: Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweiszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Umweltbundesamt Deutschland (Hrsg). Texte 116/2019 [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikatehandel\\_anhang-v.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikatehandel_anhang-v.pdf) (letzte Abfrage: 13. August 2024).

<sup>32</sup> Bundesgesetz vom 3. Mai 1974, betreffend die Beschaffung von Grundflächen für die Errichtung von Häusern mit Klein- oder Mittelwohnungen oder von Heimen (Bodenbeschaffungsgesetz) StF: BGBl. Nr. 288/1974.

<sup>33</sup> Bundesgesetz vom 3. Mai 1974 betreffend die Assanierung von Wohngebieten (Stadterneuerungsgesetz). StF: BGBl. Nr. 287/1974.

abschließen. So könnte gesetzlich vorgesehen werden, dass ein Abschluss eines Raumordnungsvertrages für Leerstand für eine bestimmte Zeit von Grundsteuern oder Leerstandsabgaben (teil-)befreit und diese Zeit dafür verwendet werden kann, ein Nutzungskonzept zu entwickeln, der Raumplanungsbehörde vorzulegen und zu realisieren. In der Vertragsraumordnung können dann auch die Eckpfeiler des Nutzungskonzeptes vorab definiert werden.

Unter der Voraussetzung, dass bodenpolitische Instrumente im Sinne der dargestellten Vorschläge in ihren Wirkungen deutlich erhöht werden, kann davon ausgegangen werden, dass die erheblichen Innenentwicklungspotenziale gehoben werden, die schon derzeit raumstrukturell vorhanden sind, z.B. Bestandstransformationen durch Baulückenschlüsse, Aufstockungen, Ergänzungen von Gebäudeteilen, Teilungen von Häusern bzw. Grundstücken, Überbauungen von großflächigen Parkplätzen insbesondere im betrieblichen Bereich u.v.m. Möglichkeiten dafür sind hinlänglich dokumentiert und werden an dieser Stelle nicht vertieft.<sup>34</sup>

## 5. Etappenziele auf dem Weg zum Netto-Null-Bodenverbrauch

Wird davon ausgegangen, dass der Aktionsplan der durch die Länder beschlossenen Bodenstrategie, aber auch die hier überblicksartig zusammengestellten Handlungserfordernisse weiterer Diskussionen sowie verschiedener Umsetzungsprozesse wie Gesetzesänderungen und darauf aufbauenden Planungen bedarf, werden folgende Szenarien bis 2050 gezeichnet:

- Szenario 1: Business as Usual: Es ändert sich nichts, bis auf Bekenntnisse in Strategiepapieren werden keine wirksamen Maßnahmen gesetzt. Die Flächeninanspruchnahme bleibt gleich, bis 2050 gehen weitere 112.000 ha verloren.
- Szenario 2: Bis Ende 2025 ändert sich nichts, die Flächeninanspruchnahme bleibt bei 11,5 ha/Tag. Der Flächenverlust beträgt ca. 5.600 ha bis Ende 2025. Von 2026 bis Ende 2029 greifen erste Maßnahmen, die Flächeninanspruchnahme beträgt in diesen vier Jahren 10 ha/Tag – der Flächenverlust von Anfang 2026 bis Ende 2029 nimmt ein Ausmaß von 14.600 ha an. Ab 2030 greifen die Aktionspläne, es wird eine Halbierung des Zielwertes für die Dekade bis Ende 2039 angestrebt, wodurch weitere 18.250 ha an Flächenverlust zu verzeichnen sind. Ab Jahresanfang 2040 wird eine weitere Halbierung der Flächeninanspruchnahme auf das Netto-2,5 ha Ziel für die Dekade bis Ende 2049 erreicht. Dies bedeutet weitere Flächenverluste von 9.125 ha biologisch produktiver Fläche. Ab Jänner 2050 gilt Netto-Null-Flächeninanspruchnahme. Damit wäre in diesem Szenario die Flächeninanspruchnahme bis 2050 mit 47.575 ha zu beziffern.

---

<sup>34</sup> Siehe z.B.: <https://www.brachflaechen-dialog.at> (letzte Abfrage: 13. August 2024), Stöglehner G., Manhart V. (2020): Innenentwicklung. In: Stöglehner G. (Hrsg.): Grundlagen der Raumplanung 2 – Strategien, Schwerpunkte, Konzepte. Facultas., S. 71-101.

- Szenario 3: Bis Ende 2029 wird wie in Szenario 2 verfahren. Bereits ab 2030 wird das Netto-2,5 ha Ziel umgesetzt, ab 2040 erfolgt eine Netto-Null Flächeninanspruchnahme. Die Flächeninanspruchnahme bis dorthin beträgt 14.725 ha.
- Szenario 4: Es werden unverzüglich ambitionierte Maßnahmen gesetzt, die Flächeninanspruchnahme wird bis Ende 2030 auf durchschnittlich Netto-2,5 ha pro Tag und dann umgehend auf einen Netto-Null-Bodenverbrauch umgestellt, was de facto einen Flächenverlust von 1.950 ha mit sich bringen würde.

Diese Szenarien, die Leitplanken für kommende Entwicklungen skizzieren sollen, zeigen deutlich, dass Handeln in diesem Themenbereich rasch notwendig ist, da es auch zu bedenken gilt, dass die Systeme der Raum- und Siedlungsentwicklung mit einer gewissen Trägheit auf Steuerungsimpulse reagieren, u.a. durch die Zeiträume, die zwischen Planung, Planungs- und Bauverfahren und in weiterer Folge der Umsetzung vergehen. Gerade bei großen Infrastrukturprojekten können diese Zeitspannen ein Jahrzehnt umfassen oder darüber hinausgehen. Soll Boden wirksam geschützt werden, ist daher sowohl das Netto-2,5 ha-Ziel ehestens umzusetzen und darüber hinausgehend rasch Richtung Netto-Null-Flächeninanspruchnahme voranzuschreiten. Die Szenarien zeigen eindrücklich, dass jedes Etappenziel zu Netto-Null eine Verlangsamung des Problems mit sich bringt, aber keine Lösung des Problems darstellen kann. Sollen möglichst viele Handlungsspielräume für Ernährungs- und Rohstoffsouveränität, Biodiversität, Klimawandelanpassung etc. erhalten bleiben, sind ambitionierte Vorgehensweisen im Sinne der Szenarien 3 oder 4 umzusetzen.

Damit liefern diese Szenarien insofern einen Beitrag zu einer evidenzbasierten Plausibilisierung von Reduktionszielen der Flächeninanspruchnahme, als dass die Folgen auf die Ernährungssicherheit aufgezeigt werden. Im Lichte der Herausforderung quantitativer Bodenschutz kann anhand der Etappenziele verdeutlicht werden, welcher Zielpfad zu welcher weiteren Flächeninanspruchnahme führt und in weiterer Folge wie die Handlungsspielräume für Ernährungs- und Rohstoffsouveränität, Energiewende und Klimawandelanpassung aussehen. Es zeigt auf, dass jeder Zielpfad weitere Einschränkungen in verschiedenen Lebensbereichen hat, allerdings in unterschiedlicher Intensität. Wird die zusätzliche Flächeninanspruchnahme mit den oben dargestellten Grünlandbedarfen verglichen, sind die Szenarien mit Fleischkonsum und Bevölkerungswachstum nur mit den Szenarien 3 und 4 bei Reduktion von Lebensmittelabfällen kompatibel. Unter günstigen Umständen (untere Bandbreite des Grünlandbedarfs von 2,61 Millionen ha) könnte Szenario 2 noch fleischreduzierte Mischkost erlauben.

Warum dies nicht auf Landesebene ohne Zutun des Bundes bzw. einer verbindlichen, länderübergreifenden Abstimmung (einer §15a B-VG-Vereinbarung) vollzogen werden kann, zeigt folgendes Rechenbeispiel: der Berechnungsmethodik von Stöglehner (2024) folgend, wird die Ernährungssouveränität unter Berücksichtigung der Klimakrise, die

nicht mehr wegzuleugnen ist, herangezogen und für die Ernährungsweisen vegan (v), vegetarisch (veg.), Mischkost mit moderatem Fleischkonsum (MKgF) sowie Mischkost mit derzeit üblichem Fleischkonsum (MKüF) der Flächenbedarf für potenzielle Ernährungssouveränität der jeweiligen Bevölkerung des betrachteten Bundeslandes sowie deren Überschüsse sowie Fehlbestände bundeslandweise bilanziert. Bei veganer Ernährung wird ausschließlich die ackerbaulich genutzte Fläche herangezogen.

Die Eingangsdaten in die Berechnung werde in Tabelle 1 dargelegt, das Ergebnis zeigt Tabelle 2 (Flächenangaben in ha).

	Ackerland	Grünland	gesamt	EW (1.1.24)
Burgenland	150.171,91	12.662,36	162.834,27	301.951,00
Kärnten	59.159,74	150.999,81	210.159,55	569.744,00
Niederösterreich	676.810,19	175.228,94	852.039,12	1.723.723,00
Oberösterreich	287.906,87	211.797,01	499.703,88	1.530.349,00
Salzburg	5.185,96	159.132,32	164.318,28	571.479,00
Steiermark	128.669,74	210.554,93	339.224,67	1.269.801,00
Tirol	7.650,37	217.733,11	225.383,48	775.970,00
Vorarlberg	2.588,02	71.092,72	73.680,74	409.973,00
Wien	4.769,10	778,66	5.547,77	2.005.760,00
<b>Summe</b>	<b>1.322.911,89</b>	<b>1.209.979,86</b>	<b>2.532.891,75</b>	<b>9.158.750,00</b>

Tabelle 1: Eingangsdaten für die Berechnung von Flächenbedarfen und Flächenbilanzen (in ha) sowie Einwohner\*innen (EW) der Bundesländer (Quellen: Statistik Austria, Übersicht der Bodennutzung der land- und forstwirtschaftlicher Betriebe 2020; Einwohnerzahl mit Stand 1.1.2024, [www.statistik.at](http://www.statistik.at), letzte Abfrage 4. August 2024)

	Flächenbedarf				Flächenbilanz			
	v	veg	MKgF	MKüF	v	veg	MKgF	MKüF
Burgenland	43.199,45	74.056,20	86.398,90	123.427,00	106.972,46	88.778,07	76.435,37	39.407,27
Kärnten	81.511,99	139.734,84	163.023,98	232.891,41	-22.352,25	70.424,70	47.135,56	-22.731,86
Niederösterreich	246.609,17	422.758,58	493.218,34	704.597,63	430.201,01	429.280,54	358.820,78	147.441,49
Oberösterreich	218.943,59	375.331,87	437.887,18	625.553,11	68.963,28	124.372,01	61.816,70	-125.849,23
Salzburg	81.760,21	140.160,37	163.520,43	233.600,61	-76.574,26	24.157,91	797,85	-69.282,34
Steiermark	181.667,57	311.430,12	363.335,14	519.050,21	-52.997,83	27.794,55	-24.110,47	-179.825,54
Tirol	111.016,28	190.313,63	222.032,56	317.189,38	-103.365,91	35.069,86	3.350,92	-91.805,90
Vorarlberg	58.653,91	100.549,57	117.307,83	167.582,61	-56.065,89	-26.868,83	-43.627,09	-93.901,87
Wien	286.959,57	491.930,69	573.919,14	819.884,49	-282.190,47	-486.382,93	-568.371,38	-814.336,72
<b>Summe</b>	<b>1.310.321,76</b>	<b>2.246.265,87</b>	<b>2.620.643,51</b>	<b>3.743.776,44</b>	<b>12.590,14</b>	<b>286.625,89</b>	<b>-87.751,76</b>	<b>-1.210.884,69</b>

Tabelle 2: Flächenbedarf und Flächenbilanz für verschiedene Ernährungsweisen nach Bundesländern; v (vegan), veg (vegetarisch), MKgF Mischkost mit gemäßigttem Fleischkonsum, MKüF (Mischkost mit derzeit üblichem Fleischkonsum); Flächenbilanz grün: Flächenüberschuss; rot: Flächenmangel, Flächenangaben in ha.

Bei veganer und vegetarischer Ernährung sind noch genügend Flächen vorhanden. Die landwirtschaftlichen Flächen mit hoher ackerbaulicher Bonität müssen jedenfalls vor Bebauung geschützt werden. Bei moderatem/gemäßigtem Fleischkonsum wird z.B. durch Einsparung von Lebensmittelabfällen wohl noch Ernährungssouveränität herzustellen sein. Bei Fleischkonsum wie bisher wird dies nicht gelingen, da dafür 48% mehr Acker- und Grünlandflächen notwendig wären, als in Österreich vorhanden sind. Dies ist auch nicht mehr durch die Reduktion von Lebensmittelabfällen wettzumachen. Nur noch die Bundesländer Burgenland und Niederösterreich hätten einen Nahrungsmittelüberschuss, alle anderen wären auf Nahrungsmittelimporte angewiesen. Sich auf Nahrungsmittelimporte auf nationaler Ebene zu verlassen, setzt allerdings voraus, dass die globalen Entwicklungen der Biodiversität, Klimakrise mit Ertragsveränderungen, politische Krisen oder Umweltkrisen, Lieferkettenunterbrechungen sowie Eigenbedarfe von Exportländern aufgrund des eigenen Bevölkerungswachstums einen ständigen, globalen Warenfluss mit qualitativvollen und sicheren Nahrungsmitteln erlauben.

Diese Berechnungen demonstrieren eindrücklich, dass eine bundesländerübergreifende Regelung und Planung notwendig ist, um ausreichende Flächen für Ernährungs- und Rohstoffsouveränität (zweitere ist in diesem Beispiel noch gar nicht berücksichtigt, ebenso wenig wie die Energiewende oder der Biodiversitätsschutz) zu erlangen. Allenfalls kann im Sinne einer Resilienzstrategie noch überlegt werden, welches Ausmaß an Ernährung in den oben beispielhaft angeführten Krisenfällen jedenfalls gesichert werden soll. Wäre dies vegane Ernährung, würden die Berechnungen immer noch bedeuten, dass kaum noch ein Verlust an Ackerflächen hingenommen werden kann. Der Handlungsdruck ist daher erheblich, zumal bereits jetzt große Teile der Nahrungsmittelversorgung importiert werden – allein, wenn man bedenkt, dass der Selbstversorgungsgrad bei Brotgetreide 94%, bei Kartoffeln 90%, bei Obst 48%, bei Gemüse 58% und bei pflanzlichen Ölen lediglich 25% beträgt<sup>35</sup>.

Damit ist die Frage verbunden, welche Mengengerüste für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen notwendig wären, um im Sinne gesellschaftlicher Resilienz einen substanziellen Beitrag zu Ernährungssouveränität auch in Zukunft liefern zu können. Das wäre Gegenstand für tieferegehende, regional differenzierte Abschätzungen, wobei Erwägungen anzustellen sind, welches Niveau und welche Qualität an Nahrungsmittelversorgung z.B. im Lichte der Anpassung an die Klimakrise oder zur Hebung der Resilienz in internationalen Krisenfällen angestrebt wird. Dies ist Gegenstand politischer Erwägungen und kann hier nicht abschließend beantwortet werden.

---

<sup>35</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. Selbstversorgungsgrad bei Nahrungsmitteln. Selbstversorgungsgrad bei Lebensmitteln. <https://info.bml.gv.at/themen/lebensmittel/lebensmittel-in-oesterreich/selbstversorgungsgrad.html> (letzte Abfrage: 13. August 2024)

Es sollen dazu an dieser Stelle aber einige Überlegungen angestellt werden, um die Komplexität der Problemlagen zu umreißen: im Krisenfall wird (a) eine Verfügbarkeit der gesamten Palette an Nahrungsmitteln nicht notwendig sein; (b) Nahrungsmittelabfälle können reduziert werden; (c) beim Fleischkonsum werden jene Tiere in Bestandgrößen fokussiert, deren Futter nicht in unmittelbarer Konkurrenz zum Menschen stehen, die also aus dem Grünland (u.a. durch Beweidung) ernährt werden können. Damit wird rechnerisch und praktisch jener Flächenbedarf besonders relevant, der aus dem Ackerbau gewonnen wird und flächenmäßig jenem der veganen Ernährung entsprechen würde. Wenn eine Reduktion der Lebensmittelabfälle in Krisensituationen um 50% gelänge, entspräche der verbleibende Flächenbedarf ca. 85% der Ackerflächen laut obiger Tabelle oder 1,11 Millionen ha an Ackerland, das zur Bewirtschaftung in Krisenfällen jedenfalls vor Flächeninanspruchnahme zu schützen wäre. Ohne eine Reduktion von Lebensmittelabfällen wäre der gesamte Bestand an Ackerflächen zu schützen. Analog gilt dies für Grünland, denn dann würde eine Anpassung an die tatsächliche Flächenverfügbarkeit ohne Tierfutterimporte<sup>36</sup> bedeuten, dass gegebenenfalls der Viehbestand zu reduzieren wäre. Dies würde zwar wohl die Ernährungsgewohnheiten verändern, bei Schutz der entsprechenden landwirtschaftlichen Fläche aber nicht die Ernährung der Bevölkerung gefährden. Auch aus diesen Erwägungen zeigt sich, dass eine Diskussion des Themas Flächeninanspruchnahme absolute Knappheiten und Grenzen erkennen lässt, die zu quantitativen Bodenschutzzielen führen sollten.

## 6. Anforderungen an ein Bodenschutzgesetz

Ein allfälliges Bodenschutzgesetz hat, um wirksam zu sein, für die Reduktion der Flächeninanspruchnahme einen quantitativen Zielpfad vorzugeben, d.h. im Sinne von Szenario 3 oder 4 Zielwerte in ha pro Jahr, einschließlich einer Aufteilung auf die Bundesländer festzulegen. Bisherige Erfahrungen z.B. beim Ausbau der erneuerbaren Energien zeigen, dass Zielsetzungen auf Bundesebene<sup>37</sup> zwar eine gewisse Handlungsleitung aufweisen können, allerdings die Umsetzung auf Landesebene höchst unterschiedlich ausfällt und so die Erreichung der Ziele keineswegs garantiert ist. Damit dieser Zustand bei der Reduktion der Flächeninanspruchnahme nicht eintritt, ist eine Aufteilung der Zielwerte auf Bund und Bundesländer notwendig, solange das Netto-Null-Bodenverbrauchsziel noch nicht erreicht ist. Hier wird ein Aufteilungsschlüssel für das Netto-2,5 ha-Ziel in Szenarien abgebildet. (Analog könnte dies auch für jedes andere Ziel durchgeführt werden). Erste Fragestellung ist, wie viel Flächenanteil der Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben in der funktionellen Raumplanung zugesprochen wird. Von den Kategorien der Flächeninanspruchnahme gemäß ÖROK-Monitoring können – mit einige Unschärfen

---

<sup>36</sup> Im Jahr 2020 wurden ca. 105.000 Tonnen Futtermittel nach Österreich importiert, die Mengen schwanken zwischen den Jahren. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/597857/umfrage/importmenge-von-futtermitteln-nach-oesterreich>.

<sup>37</sup> Siehe §4 EAG (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz), BGBl. I Nr. 150/2021 idF. 198/2023

insbesondere bei der Ver- und Entsorgung – folgende Kategorien der funktionellen Bundesraumplanung zugeordnet werden: Schiene (2,3 %), Autobahnen und Schnellstraßen (2,0 %) sowie Ver- und Entsorgung (2,6 %). Dies sind in Summe 6,9 % der Flächeninanspruchnahme.

Zur Beantwortung dieser Fragestellung sind zwei grundsätzliche Herangehensweisen denkbar:

- Eine Fortschreibung des Bundesanteils an der Flächeninanspruchnahme, also der 6,9%: Für die Aufteilung des Netto-2,5 ha-Zieles pro Tag bzw. 912,5 ha pro Jahr bedeutet dies, dass dem Bund eine Flächeninanspruchnahme von 80 ha pro Jahr zustehen würde. In Autobahnkilometern gerechnet wären das ca. 20 Kilometer<sup>38</sup>, in Eisenbahnkilometern in etwa 35 km<sup>39</sup>. Damit könnten 832,5 ha auf die Bundesländer aufgeteilt werden. Ob mit dieser Herangehensweise alle hochrangigen Infrastrukturbedarfe gedeckt werden können, kann hier nicht beantwortet werden.
- Daher wäre in einer alternativen Herangehensweise möglich, zunächst die Planungsinteressen des Bundes an der hochrangigen Infrastruktur zu ermitteln, daraus den Flächenbedarf über alle Bundesmaterien hinweg zu eruieren und diesen Wert heranzuziehen. Die Differenz dieses Wertes zum Netto-2,5 ha-Ziel wäre dann jenes Kontingent, das von den Ländern im Rahmen von deren nomineller und funktioneller Raumplanung zu disponieren wäre.

Wie die Aufteilung des Flächeninanspruchnahme-Kontingents auf die Länder erfolgt, kann wiederum anhand unterschiedlicher Kriterien entschieden werden:

## 1. Kriterium 1: Schlüssel nach Bevölkerung

Die Bevölkerungsentwicklung hat einen hohen Erklärungswert für räumliche Entwicklung und steht mit Raumordnungszielen wie leistbarem Wohnraum unmittelbar in Verbindung. Darüber hinaus werden erhebliche Teile der Flächeninanspruchnahme durch Wohnnutzung induziert. Wird der Flächenschlüssel (FS) proportional zur Bevölkerungszahl herangezogen, gibt Tabelle 3 das Ergebnis wieder. Wenig überraschend erhalten jene Bundesländer höhere Kontingente, die bereits jetzt über eine größere Bevölkerungszahl verfügen. Inwieweit dies als alleiniges Kriterium sinnvoll ist, sei dahingestellt, da das bevölkerungsreichste und kleinste Bundesland, Wien, in dem die weitere Siedlungsentwicklung vielfach auf einigen der wertvollsten landwirtschaftlichen Böden Österreichs

---

<sup>38</sup> Im ÖROK-Monitoring finden die Autobahnen und Schnellstraßen mit 11.296 Hektar Fläche Eingang. Das Autobahn- und Schnellstraßennetz ist 2.260 km lang, d.h. beträgt die Flächeninanspruchnahme inkl. der nicht versiegelten Flächen ziemlich exakt 5 Hektar pro Kilometer.

<sup>39</sup> Im ÖROK-Monitoring findet die Schieneninfrastruktur mit 12.990 Hektar Fläche Eingang. Das Schienennetz ist ca. 5.600 km lang, d.h. beträgt die Flächeninanspruchnahme inkl. der nicht versiegelten Flächen ziemlich exakt 2,3 Hektar pro Kilometer.

stattfinden würde, auch das höchste Kontingent zugewiesen bekäme. Würde dies realisiert und Netto-Null erst mit 2050 erreicht, wäre die gesamte Ackerfläche Wiens bis dahin verbaut. Allerdings ist Wien laut ÖROK-Regionalprognosen auch das mit plus 14% am stärksten wachsende Bundesland. Den weiteren Bundesländern mit Ausnahme Kärntens wird ein Wachstum zwischen 3% und 10% zugeschrieben, während Kärnten 3% Schrumpfung zu verzeichnen hätte, der Bundesschnitt wäre 7% Wachstum – Menschen, die auch einen höheren Nahrungs- und Ressourcenbedarf und damit Grünlandbedarf haben.

Eine Aufteilung nach Wachstums- und Schrumpfungsregionen unterbleibt, da für fast alle Bundesländer Wachstum prognostiziert wird und so der regionale Ausgleich innerhalb der Länder stattzufinden hat und daher nicht Teil der gegenständlichen Aufgabe ist.

	EW (1.1.24)	FS EW (ha/a)	Anzahl Gden	ha/Gde
Burgenland	301.951,00	27,45	171,00	0,16
Kärnten	569.744,00	51,79	132,00	0,39
Niederösterreich	1.723.723,00	156,68	573,00	0,27
Oberösterreich	1.530.349,00	139,10	438,00	0,32
Salzburg	571.479,00	51,95	119,00	0,44
Steiermark	1.269.801,00	115,42	286,00	0,40
Tirol	775.970,00	70,53	277,00	0,25
Vorarlberg	409.973,00	37,27	96,00	0,39
Wien	2.005.760,00	182,32	1,00	182,32
Bund (Infrastruktur)		80,00		
<b>Summe</b>	<b>9.158.750,00</b>	<b>912,50</b>		

Tabelle 3: Ergebnis Flächenaufteilung mit Flächenschlüssel (FS) nach derzeitiger Zahl der Einwohner\*innen (EW), Gde (Gemeinde)

## 2. Kriterium 2: Schlüssel nach Arbeitskräften

Auch die wirtschaftliche Entwicklung ist ein wesentliches Leitziel der Raumentwicklung, u.a. um Beschäftigung zu schaffen. Damit wird als zweites Kriterium die Anzahl der Erwerbstätigen vorgeschlagen, welches für eine allfällige Weiterbearbeitung auch auf Gemeindeebene verfügbar ist. Das Ergebnis zeigt Tabelle 4.

	ET (2023)	FS ET (ha/a)	Anzahl Gden	ha/Gde
Burgenland	141.100,00	26,20	171,00	0,15
Kärnten	264.700,00	49,16	132,00	0,37
Niederösterreich	838.900,00	155,79	573,00	0,27
Oberösterreich	780.600,00	144,96	438,00	0,33
Salzburg	293.700,00	54,54	119,00	0,46
Steiermark	625.700,00	116,19	286,00	0,41
Tirol	401.500,00	74,56	277,00	0,27
Vorarlberg	210.000,00	39,00	96,00	0,41
Wien	926.800,00	172,11	1,00	172,11
Bund (Infrastruktur)		80,00		
<b>Summe</b>	<b>4.483.000,00</b>	<b>912,50</b>		

Tabelle 4: Ergebnis Flächenaufteilung mit Flächenschlüssel (FS) nach derzeitiger Zahl der Erwerbstätigen (ET), Gde (Gemeinde)

Offensichtlich korrelieren Bevölkerungszahl und Erwerbstätige sehr stark, sodass die alleinige Anwendung dieses Kriteriums keine signifikanten Änderungen im Vergleich zur Bevölkerungszahl bringen würde.

### 3. Kriterium 3: Schlüssel nach Dauersiedlungsraum

Ein haushälterischer Umgang mit besiedelbaren Flächen ist wohl nur in Relation zum Ausmaß des Dauersiedlungsraumes zu beurteilen. Daher wird als drittes Kriterium eine Aufteilung nach Dauersiedlungsraum in seinen Auswirkungen auf die Kontingente der Bundesländer geprüft, das Ergebnis ist in Tabelle 5 dargestellt.

	DSR (2024)	FS DSR (ha/a)	Anzahl Gden	ha/Gde
Burgenland	248.868,00	63,35	171,00	0,37
Kärnten	246.819,00	62,82	132,00	0,48
Niederösterreich	1.159.176,00	295,05	573,00	0,51
Oberösterreich	684.437,00	174,21	438,00	0,40
Salzburg	155.525,00	39,59	119,00	0,33
Steiermark	521.190,00	132,66	286,00	0,46
Tirol	163.081,00	41,51	277,00	0,15
Vorarlberg	58.288,00	14,84	96,00	0,15
Wien	33.264,00	8,47	1,00	8,47
Bund (Infrastruktur)		80,00		
<b>Summe</b>	<b>3.270.648,00</b>	<b>912,50</b>		

Tabelle 5: Ergebnis Flächenaufteilung mit Flächenschlüssel (FS) nach Anteil am Dauersiedlungsraum (DSR), Gde (Gemeinde)

Mit diesem methodischen Zugang würde der Flächennutzungsrealität insofern entsprechen, als dass Flächenknappheit sehr gut abgebildet wird. Dies zeigt auch das deutliche kleinere Flächenkontingent für Wien auf: anders als beim Bevölkerungsschlüssel, wo die gesamte Ackerfläche bis 2050 aufgebraucht wäre, würde bei der Anwendung dieses Schlüssels im Vergleich dazu lediglich 4,6% der Ackerfläche für Bauland und Infrastruktur in Anspruch genommen werden. Bundesländer mit größerer Fläche haben hier wiederum Vorteile.

#### 4. Gewichtete Kriterien

Da die Kriterien unterschiedliche Aspekte der Raumentwicklung abdecken, wird schlussendlich eine gemeinsame Anwendung der Kriterien vorgeschlagen. Tabelle 6 gibt das Ergebnis wieder, wenn alle Kriterien gleich gewichtet werden, d.h. denselben Beitrag zum Ergebnis liefern. Auch diese Gewichtung festzulegen ist Aufgabe eines politischen Entscheidungsprozesses. In Tabelle 7 wird aufgezeigt, welche Auswirkungen diese Gewichtung der Kriterien auf das Gesamtergebnis haben, wenn der Dauersiedlungsraum mit 50% und Bevölkerungszahl und Erwerbstätige jeweils mit 25% gewichtet werden. Durch die Berücksichtigung und Gewichtung mehrerer Kriterien können auch die unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen der Bundesländer in Bezug auf die Besiedelbarkeit der Fläche besser abgebildet werden.

	EW (1.1.24)	ET (2023)	DSR (2024)	FS DSR (ha/a)	FSEW (ha/a)	FS ET (ha/a)	gleichgewichtet
Burgenland	301.951,00	141.100,00	248.868,00	63,35	27,45	26,20	39,00
Kärnten	569.744,00	264.700,00	246.819,00	62,82	51,79	49,16	54,59
Niederösterreich	1.723.723,00	838.900,00	1.159.176,00	295,05	156,68	155,79	202,51
Oberösterreich	1.530.349,00	780.600,00	684.437,00	174,21	139,10	144,96	152,76
Salzburg	571.479,00	293.700,00	155.525,00	39,59	51,95	54,54	48,69
Steiermark	1.269.801,00	625.700,00	521.190,00	132,66	115,42	116,19	121,43
Tirol	775.970,00	401.500,00	163.081,00	41,51	70,53	74,56	62,20
Vorarlberg	409.973,00	210.000,00	58.288,00	14,84	37,27	39,00	30,37
Wien	2.005.760,00	926.800,00	33.264,00	8,47	182,32	172,11	120,96
Bund (Infrastruktur)				80,00	80,00	80,00	80,00
<b>Summe</b>	<b>9.158.750,00</b>	<b>4.483.000,00</b>	<b>3.270.648,00</b>	<b>912,50</b>	<b>912,50</b>	<b>912,50</b>	<b>912,50</b>

Tabelle 6: Ergebnis Flächenaufteilung bei Gleichgewichtung von Einwohner\*innen (EW), Erwerbstätigen (ET) und Dauersiedlungsraum (DSR), FS (Flächenschlüssel)

Jedenfalls zeigen diese Berechnungen, dass ein sinnvoller Flächenschlüssel zwischen den Bundesländern relativ einfach gefunden und berechnet werden könnte. Egal, auf welchen Schlüssel man sich letztlich einigt, im Bodenschutzgesetz wären Sanktionsmechanismen bei Nichterfüllung der Ziele festzulegen sowie die Möglichkeit vorzusehen, Flächeninanspruchnahmekontingente zwischen Bundesländern abzutauschen, wofür Ausgleichsmechanismen z.B. über den Finanzausgleich oder handelbare Flächenausweiszertifikate (siehe oben) zu entwickeln wären. Der Abtausch von Flächeninanspruchnahmekontingenten wäre auch bei Netto-Null-Bodenverbrauch vorzunehmen, wenn dies

z.B. im Zuge großer Infrastrukturprojekte länderübergreifend geschehen soll. Abtauschmöglichkeiten wären zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander vorzusehen.

	EW (1.1.24)	ET (2023)	DSR (2024)	FS DSR (ha/a)	FS EW (ha/a)	FS ET (ha/a)	DSR gewichtet
Burgenland	301.951,00	141.100,00	248.868,00	63,35	27,45	26,20	45,09
Kärnten	569.744,00	264.700,00	246.819,00	62,82	51,79	49,16	56,65
Niederösterreich	1.723.723,00	838.900,00	1.159.176,00	295,05	156,68	155,79	225,64
Oberösterreich	1.530.349,00	780.600,00	684.437,00	174,21	139,10	144,96	158,12
Salzburg	571.479,00	293.700,00	155.525,00	39,59	51,95	54,54	46,41
Steiermark	1.269.801,00	625.700,00	521.190,00	132,66	115,42	116,19	124,23
Tirol	775.970,00	401.500,00	163.081,00	41,51	70,53	74,56	57,03
Vorarlberg	409.973,00	210.000,00	58.288,00	14,84	37,27	39,00	26,48
Wien	2.005.760,00	926.800,00	33.264,00	8,47	182,32	172,11	92,84
Bund (Infrastruktur)				80,00	80,00	80,00	80,00
<b>Summe</b>	<b>9.158.750,00</b>	<b>4.483.000,00</b>	<b>3.270.648,00</b>	<b>912,50</b>	<b>912,50</b>	<b>912,50</b>	<b>912,50</b>

Tabelle 7: Ergebnis Flächenaufteilung bei Gleichgewichtung von Bevölkerung, Erwerbstätigen mit 25% und Gewichtung des Dauersiedlungsraumes mit 50%; Einwohner\*innen (EW), Erwerbstätigen (ET) und Dauersiedlungsraum (DSR), FS (Flächenschlüssel)

Um ausgewogene Ergebnisse zu erhalten, wären noch weitere Kriterien zu berücksichtigen, wie z.B. eine maximale Begrenzung für zusätzliche Flächeninanspruchnahme in Prozent des Dauersiedlungsraumes oder in Prozent der (hochwertigen) landwirtschaftlichen Böden oder den Schutz naturschutzfachlich wertvoller, seltener Böden. In diesem Falle müsste der Flächenschlüssel auf den unten vorgeschlagenen nationalen Bodenschutzplan delegiert werden, um diese Kriterien, die detaillierter räumlicher Analysen bedürfen, ebenfalls einzubeziehen.

Eine heikle Frage mit tiefgreifenden Folgen für das Gesamtsystem wäre die Festlegung der Ausgangsbasis für die Berechnung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme, insbesondere was Baulandreserven betrifft. Im ÖREK-Monitoring bestehen die Baulandreserven aus den nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, die bereits als Flächeninanspruchnahme erfasst sind, sowie aus den land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb des Baulandes, die nicht zur Flächeninanspruchnahme dazuzählen.<sup>40</sup> Damit bedeutet die Nutzung jeder land- und forstwirtschaftlich genutzte Fläche im Bauland, die Flächeninanspruchnahme zu befeuern. Dies ist nicht sinnvoll, insbesondere wenn diese landwirtschaftlich genutzten Flächen als klassische Baulücken an zwei oder drei Seiten von bebautem Bauland umgeben und schon erschlossen sind. Daher wäre die Baseline für die Flächeninanspruchnahme als Ausgangslage für die weitere Flächeninanspruchnahme gesondert zu definieren, wofür auch lokale Situationen sinnvollerweise zu berücksichtigen wären, die im ÖREK-Flächenmonitoring noch nicht befriedigend abgebildet sind.

<sup>40</sup> Siehe dazu. ÖROK Monitoringkonzept, Modul 21+22, Siedlungsfläche V11

Dies ist insofern für die Etablierung des Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels von Bedeutung, als dass notwendige Neuwidmungen an einer Stelle durch Rückwidmungen an anderer Stelle auszugleichen wären. Dies ist nur realisierbar, wenn sinnvolle Rückwidmungspotenziale vorhanden sind, was wiederum an der Festlegung der Ausgangssituation liegt. Es ist daher auch ein „Ausgleichsregime“ innerhalb von Netto-Null-Flächeninanspruchnahme zu erwägen, wobei auch noch die landwirtschaftliche Wertigkeit und ökologische Seltenheit von Böden berücksichtigt werden könnte, z.B. durch Zu- und Abschläge. Wird z.B. ein wertvoller Boden in Anspruch genommen, wäre um einen Faktor X erhöhte Menge weniger wertvoller Böden zurückzuwidmen. Analog könnte dies auch für Entsiegelung gelten: da natürliche Böden ökologisch wertvoller und funktionsfähiger sind als entsiegelte Böden, könnte auch hier ein Faktor eingeführt werden, wo für einen weiteren versiegelten Boden eine um diesen Faktor größere Fläche zur Entsiegelung oder für eine flächeneffizientere Nutzung vorzusehen wäre, z.B. indem ein ebenerdiger Parkplatz mit Gebäuden bebaut und teilweise begrünt wird.

Derartige Regime bedürfen aber genauer Überlegung und Berücksichtigung konkreter räumliche Situationen, die zu mehr Flächeneffizienz führen. Um diese Aufgabe in einem Bodenschutzgesetz umfassend zu lösen, wird vorgeschlagen, einen verbindlichen nationalen Bodenschutzplan mit genau definierten Inhalten vorzusehen, wie dies im folgenden Kapitel ausgeführt wird.

## 7. Nationaler Bodenschutzplan

Um nach wie vor vorhandene Unschärfen in der Erhebungsmethodik von Flächeninanspruchnahme sowie die räumliche Entwicklung und ihre Dynamik abbilden zu können, ist trotz der Notwendigkeit eines mittelfristigen Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels mit dem Netto-2,5 ha-Ziel als kurzfristigem Etappenziel eine pragmatische und realistisch realisierbare Umsetzungsstrategie zu wählen. Hier wird vorgeschlagen, dies durch einen nationalen Bodenschutzplan zu gewährleisten, der im Bodenschutzgesetz als innerhalb von drei Jahren zwingend erforderlich zu erstellen vorgesehen wird.

Im Sinne der obigen Ausführungen wäre in diesem nationalen Bodenschutzplan die Ausgangsbasis für die Berechnung der künftig zulässigen Flächeninanspruchnahme zu regeln. Dabei ist zu definieren, was als schon in Anspruch genommen gilt, insbesondere innerhalb des gewidmeten Baulandes. Um eine operative Grundlage für ein Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziel vorzufinden, wäre das ÖROK-Monitoringkonzept um zusätzliche Differenzierungen in Bezug auf Baulandreserven zu erweitern. Das derzeitige Modell betrachtet nicht bebautes, gewidmetes Bauland dann als in Anspruch genommen, wenn es nicht landwirtschaftlich bewirtschaftet wird. Damit als Ausgangsbasis für ein Flächeninanspruchnahmeziel sinnvolle, erklärbare und akzeptanzfähige Raumstrukturen entstehen, wird mit großer Wahrscheinlichkeit eine bundesweite GIS-Analyse ohne planerische Abwägung nicht ausreichen, da in bestehende Rechte eingegriffen wird.

Für eine weitere Differenzierung wären als weitere Kriterien die umgebenden Baustrukturen (z.B. an zwei oder drei Seiten von Bebauung umgeben, mit technischer Infrastruktur voll erschlossen, in dichter bebauten Gebieten gelegen) sowie die landwirtschaftliche Bewirtschaftbarkeit der Flächen (z.B. eine Mindestgröße von X Quadratmetern und eine bestimmte Geometrie – z.B. als Mindestbreite von X m – aufweisend) zu berücksichtigen. Daher wäre im Gegenstromprinzip von top-down-Vorgaben, die im Bodenschutzgesetz definiert sind, sowie von bottom-up-Planungserwägungen auf Gemeindeebene und Ebene der Regionalplanung für jede Ortschaft zu entscheiden, wo die Baulandgrenze zu liegen hat, und zwar im Sinne von 360° Siedlungsgrenzen (auch wenn Baulandumhüllende oder im obigen Sinne reduzierte Baulandumhüllende festgelegt werden, haben sie als 360° Siedlungsgrenzen zu gelten).

Anders ausgedrückt, es wird die Ausgangsbasis für die weitere räumliche Entwicklung die bereits „in Anspruch genommenen“ Flächen sowie die gemäß dem gewählten Szenario der Etappenziele zulässige zusätzliche Flächeninanspruchnahme parzellenscharf planlich dargestellt, sodass hier keine Unsicherheiten bestehen. Eine Erweiterung der Siedlungsgrenzen wäre im Sinne von Netto-Null-Flächeninanspruchnahme dann weiterhin möglich, wenn an anderer Stelle die Siedlungsgrenzen eingeschnürt werden. Dabei wäre ein Mechanismus für regionalen Ausgleich zu schaffen, denn es könnte eine Erweiterung in Ortschaft A dazu genutzt werden, landwirtschaftlich sehr produktive oder für die Biodiversität sehr wertvolle Flächen in Ortschaft B von Bauland in Grünland zurückzuwidmen. Darüber hinaus wäre auf regionaler Ebene festzulegen, wie Infrastrukturprojekte berücksichtigt werden. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass z.B. hochrangige Straßen- und Schieneninfrastruktur oder erneuerbare Energieversorgung nur dann errichtet werden kann, wenn Bauland in Grünland im selben Ausmaß rückgewidmet wird.

Als Herangehensweise an einen nationalen Bodenschutzplan wäre grundsätzlich möglich, das gesamte gewidmete Bauland einschließlich der 67.000 Ha Baulandreserven (ca. die Ackerfläche der Bundesländer Kärnten und Tirol zusammengenommen) als Ausgangsbasis zu definieren. In diesem Falle müsste das Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziel zwingend, ohne Ausnahme und mit sofortiger Wirkung in Kraft gesetzt werden. Im Bodenschutzgesetz wäre daher vorzusehen, dass ab seinem Inkrafttreten keine die Flächeninanspruchnahme erhöhenden Widmungen von Grünland in Bauland durchgeführt werden dürfen. Diese Herangehensweise trägt allerdings zur Verschärfung der oben dargestellten Flächenkonkurrenzen bezüglich Ernährungs- und Ressourcensouveränität, Energiewende, Biodiversitätsschutz, Klimaschutz und Klimawandelanpassungsfähigkeit erheblich bei und wäre damit nicht zu empfehlen.

Im Sinne der oben dargestellten Problemlagen wäre es allerdings dringend erforderlich, insbesondere großflächige Baulandreserven an Ortsrändern (aus Sicht der Klimawan-

delanpassung teilweise auch in Innerortslagen) weiter zu reduzieren. Als Orientierungsrahmen können die oben dargestellten Szenarien bezüglich der Etappenziele herangezogen werden: bei Szenario 2 wären die Baulandreserven um ca. 19.500 ha, bei Szenario 3 um ca. 52.000 ha, bei Szenario 4 um 65.000 ha zu reduzieren. Szenario 4 würde de facto bedeuten, eine Umhüllende des gewidmeten und bebauten Baulandes zu ziehen, was die nicht landwirtschaftlich genutzten Baulandreserven einschließt. Diese Reduzierung der Baulandreserven ist sinnvollerweise nur auf Basis einer planerischen Abwägung durchzuführen. Dieses Szenario im Bodenschutzgesetz umzusetzen wäre insofern dann sinnvoll, wenn neue Baubewilligungen bis zum Inkrafttreten des nationalen Bodenschutzplans nur in den nicht landwirtschaftlich genutzten Baulandreserven (Stand 1.1.2025) oder durch Transformation des Bestandes erteilt werden dürften. Damit wäre auch die Motivation bei Gebietskörperschaften hoch, sich an der Erstellung des nationalen Bodenschutzplans zu beteiligen. Durch diesen Nationalen Bodenschutzplan mit den entsprechenden Siedlungsgrenzen wäre dann nicht nur die Berechnung der Flächeninanspruchnahme und die planliche Darstellung der Baulandreserven geleistet, es wäre auch der Rahmen für Innenentwicklungspläne und Bestandstransformationen gesetzt.

Ebenso hat der nationale Bodenschutzplan die Flächeninanspruchnahme der funktionalen Bundesraumplanung (u.a. Verkehr, Energie, Rohstoffabbau) zu regeln und hier geplante neue Planungsvorhaben auch planlich darzustellen. Damit muss der nationale Bodenschutzplan z.B. bei Bauprojekten für Bundesstraßen das Bundesstraßenverzeichnis zumindest auf Ebene von Korridoren und Flächeninanspruchnahmezielen konkretisieren. Soll der Flächenaufteilungsschlüssel zwischen den Bundesländern nicht aufgrund einfacher Maßzahlen, sondern mit planerischer Abwägung erfolgen, wäre dies ebenfalls im nationalen Bodenschutzplan zu bewerkstelligen.

Darüber hinaus wären noch Regeln für Flächenabtausch im Sinne des Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels festzulegen: als offene Fragen wären in einem nationalen Bodenschutzplan u.a. zu beantworten: (1) Flächenkontingente für hochrangige Schienen-, Straßen- und Energieinfrastruktur (so ist z.B. zu hinterfragen, ob die Flächeninanspruchnahme von in TEN-Netzen vorgesehene Infrastrukturen mit Baulandreserven für die lokale bzw. regionale Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung gegenzurechnen sind); (2) gemeinde-, regions- bzw. bundesländerübergreifende Ausgleichsmechanismen für Über- oder Minderkonsum von Flächen (z.B. handelbare Flächenausweiszertifikate, Finanzausgleich); (3) Regeln zur Berücksichtigung von Ver- und Entsiegelungsprojekten sowie Mindestanforderungen an Entsiegelungsprojekte.

## 8. Resümee

Die Umsetzung des Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels ist für eine nachhaltige und resiliente gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zwingend erforderlich. Je

früher dieses Ziel erfüllt wird, desto mehr Handlungsspielräume für Nachhaltigkeit und Resilienz werden eröffnet. Die Aufgabe ist allerdings nicht trivial, da generelle Ziele und operative Maßnahmen über verschiedene Verwaltungsebene bis in die Ausführung durch Private und Unternehmen im Sinne des Bodenschutzes durch ein entsprechendes Regelwerk zu koordinieren sind.

Hier wird vorgeschlagen, dies einerseits durch ein Bodenschutzgesetz in kurzer Fristigkeit zu etablieren, das Gegenstand von Teil 2 der gegenständlichen Studie ist. Andererseits wären Anpassungen im Rechtsbestand von Bund und Ländern erforderlich, um die Realisierbarkeit von quantitativen Bodenschutzzielen zu gewährleisten, ohne erheblich negative gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen zu zeitigen. Dies wären im Bundesbereich z.B. eine bessere Abstimmung von Planungsinteressen der funktionellen Raumplanung im Lichte des Bodenschutzes sowie die Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme im Steuerwesen, u.a. bei der Grundsteuer. Im landesgesetzlichen Bereich beträfe dies u.a. die verfassungsrechtlich neu geschaffenen Möglichkeiten zur Leerstands- und Zweitwohnsitzabgabe<sup>41</sup> sowie der Vertragsraumordnung<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Siehe §11 Abs. 1 Z. 3 B-VG, BGBl. I Nr. 47/2024 vom 30. April 2024

<sup>42</sup> Siehe §15 Abs. 5 B-VG, BGBl. I Nr. 89/2024 vom 18. Juli 2024.

## 2. Teil: Rechtswissenschaftliche Überlegungen zu legislativen Maßnahmen auf Bundesebene (Ennöckl/Lachmayer)

### 1. Einleitung

Wie *Gernot Stöglehner* im ersten Teil dieser Studie nachweist, ist die „Umsetzung des Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels [...] für eine nachhaltige und resiliente gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zwingend erforderlich“. Um dieses Ziel für das gesamte Bundesgebiet zu erreichen, bedarf es der Erlassung eines Bundesgesetzes zum quantitativen Bodenschutz (im Folgenden: Bundesbodenschutzgesetz). Damit verbunden ist auch eine Reihe rechtlicher Fragestellungen, einerseits zu den völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und andererseits zu der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des damit einhergehenden Regelungsbedarfs.

Die nachfolgende Analyse kann dabei auf bestehenden Entwürfen, etwa dem ÖREK „Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“<sup>43</sup> der Landesraumordnungsreferent\*innen sowie dem „Entwurf eines kommunalen Bodenschutzplans des Österreichischen Gemeindebunds“<sup>44</sup> aufbauen.

Das im Rahmen dieses Rechtsgutachtens gewählte Konzept zielt auf ein „schlankes“ Bundesgesetz ab, das sich auf die wesentlichen Inhalte konzentriert. Auf diese Weise soll der Eingriff in die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen gering gehalten werden. Nichtsdestoweniger soll eine gesetzliche Basis auf Bundesebene geschaffen werden, um eine einheitliche Bodenstrategie für ganz Österreich zu ermöglichen.

In diesem Sinne wird ein Bundesgesetz vorgeschlagen, das folgende Regelungsbereiche umfasst:

- Zielsetzung des Bundesbodenschutzgesetzes
- Kompetenzdeckungsklausel
- Begriffsverständnis
- Monitoring der Bodeninanspruchnahme in Österreich
- Festlegung eines Zielwertes zur Bodeninanspruchnahme
- Verfahren der Festlegung von Bodennutzungen durch Gemeinden, Länder und den Bund
- Sanktionsmechanismen & Errichtung eines Bodenschutzfonds des Bundes
- Bodenschutzplan des Bundes

---

<sup>43</sup> Verfügbar unter [https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt\\_RO/OEREK\\_Bodenstrategie2024.pdf](https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt_RO/OEREK_Bodenstrategie2024.pdf) (1.8.2024).

<sup>44</sup> Verfügbar unter <https://gemeindegund.at/website2020/wp-content/uploads/2024/03/entwurf-kommunaler-bodenschutzplan-19032024-neu.pdf> (1.8.2024).

Nach kurzer Erläuterung des völker- und europarechtlichen Rahmens soll auf die genannten Inhaltsbereiche im Hinblick auf ihre rechtlichen Implikationen näher eingegangen werden.

## 2. Völker- und unionsrechtlicher Rahmen

Auf völker- und europarechtlicher Ebene besteht bereits eine Vielzahl von Regelungen, auf die im Detail in diesem Gutachten nicht eingegangen werden kann. Es soll daher vielmehr ein kurzer Überblick geschaffen werden, der die vielfältigen rechtlichen Bezüge des Bodenschutzes aufzeigen soll.

### a) Völkerrechtliche Ebene

Auf internationaler Ebene bestehen insbesondere die Biodiversitätskonvention 1993 (mit zahlreichen Protokollen),<sup>45</sup> das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung<sup>46</sup> und eine UN-Resolution zur „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“<sup>47</sup>. Regional ist das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention aus 2002<sup>48</sup> hervorzuheben. Dazu kommen noch internationale Vorgaben zur Ernährungssicherheit und zum Klimaschutz. Insgesamt zeigt sich aber, dass konkrete rechtlich verbindliche Vorgaben für den Bodenschutz grundsätzlich fehlen.<sup>49</sup>

Aus österreichischer Sicht kommt dem Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention eine besondere Bedeutung zu, da es in der innerstaatlichen rechtlichen Praxis Wirkung entfaltet hat.<sup>50</sup> Es bestehen etwa Regeln zur Begrenzung von Bodenversiegelung, zum Schutz von Feuchtgebieten und Mooren sowie zur Renaturierung.

### b) Unionsrechtliche Ebene

Auf europäischer Ebene ist ein rechtlicher Verdichtungsprozess zu beobachten, der sowohl politische Vorgaben beinhaltet als auch zunehmend rechtliche Regelungen, die den

---

<sup>45</sup> Übereinkommen über die biologische Vielfalt, [BGBl. 213/1995](#); *Convention on Biological Diversity (CBD)*.

<sup>46</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, BGBl. III 139/1997; *United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)*.

<sup>47</sup> Generalversammlung, Resolution A/RES/70/1, 25.9.2015.

<sup>48</sup> Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bodenschutz (Protokoll „Bodenschutz“), BGBl. III 235/2002.

<sup>49</sup> *Ruppel*, Überblick über das internationale Bodenschutzrecht, in Schnedl/Ruppel/Hofer (Hrsg), Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale (2024) 31 ff.

<sup>50</sup> Siehe dazu etwa *Schmid*, Bodenschutzrecht in Österreich und der EU, in Kuncio/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Bodenschutz“ der Alpenkonvention (2023) 1 (13 f): Ein „Grund für die umfangreiche Behandlung in der Rechtsprechung mag sein, dass das Bodenschutzrecht in Österreich nicht gleich umfangreich und langjährig gesetzlich geregelt ist, wie etwa naturschutz- oder verkehrsrechtliche Inhalte. Das Bodenschutzprotokoll füllt hier also als eine Art ‚Bundesbodenschutzgesetz‘ eine Lücke.“

Bodenschutz direkt oder indirekt betreffen. Ausgehend von den europäischen Kompetenzen im Umweltschutz schuf die EU ein umfangreiches Maßnahmenpaket als „European Green Deal“,<sup>51</sup> das neben Klimaschutzmaßnahmen etwa auch Regulationsmaßnahmen für den Schutz der Biodiversität, für die Landwirtschaft und für Gebäude vorsieht.

Ausgangspunkt sind die politischen Strategien der Union. So sieht etwa die EU-Bodenstrategie der Kommission für 2030<sup>52</sup> das Erreichen von Netto-Null-Flächenverbrauch als langfristiges Ziel bis 2050 ebenso vor wie das Erreichen guter Bodengesundheit.<sup>53</sup> Dabei wird etwa eine Flächenverbrauchshierarchie vorgeschlagen. Unionsrechtlich ist ein EU-Bodenüberwachungsgesetz (*Soil Monitoring Law*) in Planung, das u.a. Indikatoren für den Flächenverbrauch beinhalten.<sup>54</sup>

Gekoppelt ist die EU-Bodenstrategie mit der EU-Biodiversitätsstrategie der EU-Kommission für 2030,<sup>55</sup> die auf den Schutz und die Wiederherstellung der Natur abzielt. Damit wird nicht nur eine Verbesserung der Böden angestrebt, sondern auch einer Verschlechterung der Böden durch Versiegelung entgegengewirkt. Es werden explizit die Eindämmung des Flächenverbrauchs und die Wiederherstellung von Bodenökosystemen angesprochen. Dabei sollen etwa der Waldbestand vergrößert sowie städtische und stadtnahe Gebiete begrünt werden.

Die Verordnung der EU über Landnutzung und Forstwirtschaft für 2021–2030 (LULUCF-VO)<sup>56</sup> „enthält die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft“.<sup>57</sup> So wird die Bedeutung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen für den Abbau von Treibhausgasen in einen Zusammenhang mit den von diesen ausgehenden Emissionen gestellt, wobei jeweils sowohl Emissionen als auch der Abbau von Treibhausgasen zu erfassen (zu „verbuchen“) sind. Verringern sich die land- und forstwirtschaftlichen Flächen, so verschlechtert sich auch die Bilanz.

Das Europäische Klimagesetz<sup>58</sup> schafft einen rechtlichen „Rahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus

---

<sup>51</sup> Siehe [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en) (1.8.2024).

<sup>52</sup> KOM (2021) 699 endg.

<sup>53</sup> Siehe *Häusler*, Europäisches Bodenschutzrecht vor dem Hintergrund der EU-Bodenschutzstrategie 2030, in Schnedl/Ruppel/Hofer (Hrsg), Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale (2024) 85 (89 ff).

<sup>54</sup> KOM(2023) 416 endg.

<sup>55</sup> KOM(2020) 380 endg.

<sup>56</sup> Siehe die Verordnung (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABI 2018, L 156/1.

<sup>57</sup> Siehe Art 1 LULUCF-VO.

<sup>58</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“), ABI 2021, L 243/1.

Quellen und die Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen“.<sup>59</sup> Art 2 Europäisches Klimagesetz gibt als Ziel die Klimaneutralität, also ein Netto-Null-Ziel für Treibhausgasemissionen bis 2050, vor. Dieses Ziel soll durch vielfältige europäische wie nationale Maßnahmen erreicht werden. Dass diese Maßnahmen mit dem Bodenschutz in Verbindung stehen, wird in den Erwägungsgründen deutlich.<sup>60</sup>

Erwähnung finden soll auch das kürzlich beschlossene EU-Renaturierungsgesetz<sup>61</sup>, das auf die Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen abzielt. Dabei sind jene Wiederherstellungsmaßnahmen zu treffen, die „erforderlich sind, um die Flächen der [...] aufgeführten Lebensraumtypen, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, in einen guten Zustand zu versetzen“.<sup>62</sup> Auch wenn zahlreiche Ausnahmen bestehen, ist diese angestrebte Verbesserung und Erhaltung der Ökosysteme auch als Vorgabe zur Verhinderung der Versiegelung zu verstehen.

Indirekt kommt auch der EU-Taxonomie-VO<sup>63</sup> Bedeutung zu, die „Kriterien zur Bestimmung [enthält], ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können“.<sup>64</sup> Auch wenn sich die Verordnung primär an „Finanzmarktteilnehmer, die Finanzprodukte bereitstellen“,<sup>65</sup> also etwa an Banken richtet, die Kredite zur Verfügung stellen, bedeutet dies, dass die Relevanz des Bodenschutzes unionsrechtlich erkannt und gefördert werden soll. So erkennt die Verordnung auch die Verbesserung der Bodenqualität sowie die nachhaltige Landnutzung und -bewirtschaftung, einschließlich eines angemessenen Schutzes der Biodiversität in Böden, als wesentlichen Beitrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme an.

### **c) Zwischenresümee**

Insgesamt fällt auf, dass auf völkerrechtlicher Ebene nur eine geringe Anzahl an Regelungen besteht, die einen verbindlichen Charakter aufweisen. Umgekehrt zeigt sich aber die rechtliche Bedeutung des Bodenschutzes am einschlägigen Protokoll zur Alpenkonvention.

Auf europäischer Ebene sind viele Aspekte des Bodenverbrauchs bzw. des Schutzes der Böden in unterschiedlichen Dokumenten geregelt. Nichtsdestoweniger scheiterte

---

<sup>59</sup> Siehe Art 1 Europäisches Klimagesetz.

<sup>60</sup> Siehe etwa ErwGr 32.

<sup>61</sup> Verordnung (EU) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur, ABI 2024, L 93/1.

<sup>62</sup> Art 4 Abs 1 EU-Renaturierungsgesetz.

<sup>63</sup> Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen, ABL 2020, L198/13.

<sup>64</sup> Art 1 Abs 1 EU-Taxonomie-VO.

<sup>65</sup> Art 1 Abs 2 lit b EU-Taxonomie-VO.

eine Bodenschutzrahmen-RL der EU<sup>66</sup> und ein EU-Bodengesundheitsgesetz wurde von der EU-Kommission bisher nicht vorgelegt. Aus all diesen Gründen zeigt sich deutlich die Notwendigkeit eines raschen nationalen Handelns, das bundesweite Regelungen für den Bodenschutz rechtlich etabliert.

### 3. Zielsetzung

Die Festlegung von Zielsetzungen ist eine in zahlreichen Gesetzen gewählte Regelungstechnik. Dabei werden typischerweise unterschiedliche Prinzipien formuliert, zu deren Zielerreichung das jeweilige Gesetz dienen soll. Oftmals bestehen verschiedene, ja sogar divergierende Zielsetzungen, die im Widerstreit zueinander stehen. Im vorliegenden Fall steht aber – planungsbezogen – ein konkretes, quantifiziertes Planungsziel fest, das durch die Umsetzung dieses Bundesgesetzes erreicht werden soll. Diese legislative Vorgangsweise ist zunehmend anzutreffen, wie etwa das Europäische Klimagesetz zeigt.

Die konkrete Formulierung einer Zielsetzung im Bodenschutz kann dabei auf unterschiedliche Weise erfolgen, wie *Stöglehner* aufgezeigt hat. So kann etwa ein jährlich vorgegebenes maximales Ausmaß der Bodenversiegelung gesetzlich determiniert werden, wobei dieses über einen bestimmten Zeitraum jährlich reduziert werden kann, bis ein Netto-Null-Ziel im Jahr 2050 erreicht wird. Das angestrebte Zwischenziel ist dabei mit netto 2,5 ha Versiegelung/Tag formuliert, wobei die realen Gegebenheiten davon heute noch weit entfernt sind.<sup>67</sup>

Die Möglichkeiten der Abstufung am Weg hin zur Zielerreichung können aber je nach gewollter Geschwindigkeit der Zielerreichung divergieren. Dabei besteht auch die Möglichkeit, von vornherein einen anderen Weg zu wählen und bereits jetzt von einem Netto-Null-Ziel auszugehen. Ein derartiger Fall ließe auch weiterhin die Inanspruchnahme von Böden zu, wobei allerdings andere, bereits in Anspruch genommene Flächen freizugeben wären und eine Neuinanspruchnahme nur im Austausch mit anderweitig gewidmeten Flächen zulässig wäre. Die konkrete Ausgestaltung verbleibt bei der jeweiligen Gebietskörperschaft. Aus Perspektive der Ernährungssicherheit, des Schutzes landwirtschaftlicher Flächen und der Erhaltung von Biodiversität sowie angesichts der hohen Anzahl bereits in Anspruch genommener und versiegelter Böden erweist sich

---

<sup>66</sup> Siehe *Häusler* in Schnedl/Ruppel/Hofer, Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise 85 (87).

<sup>67</sup> Siehe in diesem Sinne *Porjes/Pfeiffer*, Bodenschutz im Zeichen der Klima- und Biodiversitätskrise, in Schnedl/Ruppel/Hofer (Hrsg), Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale (2024) 3 (26): „Angesichts zahlreicher Fehlentwicklungen ist ein bundesweites Bodenschutz-Gesetz notwendig, das übergeordnete Regeln für eine sparsame und naturverträgliche Raumplanung verankert. Teil davon sollte eine verbindliche Bodenverbrauchs-Obergrenze sein.“

diese Variante als die konsequenteste. Zwischenvarianten, die eine schrittweise Reduktion der Bodenversiegelung inklusive der Erreichung von Zwischenzielen vorsehen, sind aus Perspektive der rechtlichen Regelungstechnik aber ebenso möglich.

Während der Entwurf „Kommunaler Bodenschutzplan“ zahlreiche Maßnahmen zur Bodensparsamkeit vorsieht, so vermeidet er doch die Formulierung konkreter, quantifizierbarer Ziele. Demgegenüber geht die ÖROK-Bodenstrategie von den Europäischen Vorgaben (Netto-Null-Ziel bis 2050) sowie der Strategie der Bundesregierung (netto 2,5 ha/Tag Verbrauch) aus, wenngleich diese nicht im Rahmen der ÖROK beschlossen wurde.

#### 4. Kompetenzdeckungsklausel

Die (hoheitliche) Raumplanung ist im österreichischen Recht als Querschnittsmaterie zu begreifen.<sup>68</sup> Während die gesetzliche Regelung der örtlichen ebenso wie der überörtlichen Raumplanung den Ländern zukommt,<sup>69</sup> ist der Bund zur Festlegung der legislativen Rahmenbedingungen großer Infrastrukturprojekte, insbesondere im Hinblick auf Flughäfen, Autobahnen und Schnellstraßen sowie Eisenbahntrassen, zuständig. In der Vollziehung besteht eine Dreiteilung zwischen Bund, Land und Gemeinde.

Darüber hinaus findet sich in der Raumplanung aber auch der Einsatz zahlreicher Instrumente der Privatwirtschaftsverwaltung,<sup>70</sup> bei denen gemäß Art 17 B-VG auch transkompetentes Handeln der Verwaltung zugelassen ist. Auf diese Weise können privatrechtliche Verträge (und damit rechtliche Vorgaben) etwa vom Bund zur Förderung örtlicher bzw. überörtlicher Raumplanung vorgesehen werden.

Im Hinblick auf die bestehenden Herausforderungen, die sich aus der rasanten Bodeninanspruchnahme für die Sicherung der landwirtschaftlichen Böden und die Erhaltung der Biodiversität ergeben, ist es erforderlich, auf gesetzlicher Ebene eine bundeseinheitliche Strategie und eine bundesweite Gesamtplanung zu entwickeln. Damit werden die konkreten Verantwortlichkeiten der Bundesländer ebenso wie der Gemeinden aber nicht reduziert. Im Gegenteil, Länder und Gemeinden bleiben weiterhin dafür verantwortlich, die nun bundeseinheitlich gewählten Ziele zu erreichen und auf örtlicher sowie überörtlicher Ebene im eigenen Wirkungs- bzw. Zuständigkeitsbereich Maßnahmen zur Zielerreichung vorzusehen. Um diese gesamtösterreichische Zielsetzung vorzugeben und damit

---

<sup>68</sup> Siehe zu (qualitativem) Bodenschutz als Querschnittsmaterie *Schmid*, Bodenschutzrecht in Österreich und der EU, in Kuncio/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Bodenschutz“ der Alpenkonvention (2023) 1 (6 f).

<sup>69</sup> *Klaushofer*, Raumordnungsrecht, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012) 827 (Rz 8 ff)

<sup>70</sup> Siehe *Bertel*, Bodennutzung und Klimawandelanpassung, in Schnedl/Ruppel/Hofer (Hrsg), Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale (2024) 215 (225 f).

verbunden eine Koordination im Hinblick auf eine österreichische Gesamtplanung zu ermöglichen, ist eine gesetzliche Regelung für das gesamte Bundesgebiet erforderlich.

Damit ein derartiges bundesweites Gesetz erlassen werden kann, bedarf es eines punktuellen Eingriffes in die Kompetenzen der Länder. Um diesen Eingriff minimal auszugestalten, sollte – wie dies in der österreichischen Legistik üblich ist – auf die Regelungstechnik der Kompetenzdeckungsklausel zurückgegriffen werden.<sup>71</sup> Auf diese Weise werden dem Bund nur jene Kompetenzen aus dem Bereich des Raumordnungsrechts der Länder übertragen, die für die Festlegung der konkreten Regelungen des vorliegenden Gesetzes erforderlich sind. Die Kompetenzdeckungsklausel bezieht sich dabei auf jene Regelungsinhalte der Hoheitsverwaltung, die bisher den Ländern zugestanden sind. Aufgrund der „schlanken“ Ausführung des Bundesgesetzes sowie des partiellen Rückgriffs auf privatwirtschaftliche Regelungsinstrumente ist der Anwendungsbereich der Kompetenzdeckungsklausel sehr gering. Erfasst sind insbesondere die bundesweite Zielsetzung sowie die damit einhergehende Verpflichtung, die von den Ländern und Gemeinden gemachten Planungsvorgaben durch entsprechende Maßnahmen – sodann wiederum im eigenen Kompetenzbereich – umzusetzen. Darüber hinaus kommen dem Bund Monitoring-Kompetenzen zu und einheitliche Sanktionsmechanismen mit finanzieller Dimension führen zu einem eigenständigen Verteilungsmechanismus.

Die Etablierung einer entsprechenden Kompetenzdeckungsklausel bedarf der verfassungsrechtlichen Absicherung, da in die verfassungsgesetzlich vorgesehene Kompetenzverteilung eingegriffen wird. Im Sinne des Art 44 Abs 2 B-VG bedürfen „in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, [...] der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates“.

Als Beispiel für eine Kompetenzdeckungsklausel kann etwa § 1 ÖkostromG<sup>72</sup> dienen, der wie folgt formuliert: „(Verfassungsbestimmung) Die Erlassung, Aufhebung und Vollziehung von Vorschriften, wie sie in diesem Bundesgesetz enthalten sind, sind auch in den Belangen Bundessache, hinsichtlich deren das B-VG etwas anderes bestimmt. Die in diesen Vorschriften geregelten Angelegenheiten können unmittelbar von den in diesem Bundesgesetz vorgesehenen Einrichtungen versehen werden.“

---

<sup>71</sup> Siehe *Wiederin*, Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung, ZÖR 2011, 215 (221); *Neudorfer*, Kompetenzdeckungsklauseln außerhalb des B-VG, in Schmid ua (Hrsg), Auf dem Weg zum hypomodernen Rechtsstaat? (2011) 111 (111 ff).

<sup>72</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern (Ökostromgesetz 2012 – ÖSG 2012), BGBl I 75/2011.

## 5. Begriffsverständnis

Wesentlicher Anknüpfungspunkt für ein Bundesbodenschutzgesetz ist der Begriff der „Bodeninanspruchnahme“. Für die diesbezügliche Legaldefinition kann u.E. auf die Studie des Umweltbundesamtes „Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung“<sup>73</sup> und das dort verwendete Begriffsverständnis zurückgegriffen werden. Dieses wurde auch von der „Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ der ÖROK<sup>74</sup> übernommen.

Demnach versteht man unter „Bodeninanspruchnahme“, dass Flächen durch menschliche Eingriffe für Siedlungs-, Verkehrs-, Freizeit-, Erholungs- oder Ver- sowie Entsorgungszwecke verändert und/oder bebaut sind und damit nicht mehr für die land- und forstwirtschaftliche Produktion oder als natürlicher Lebensraum zur Verfügung stehen.

Der Begriff der „Bodenversiegelung“ ist hingegen enger. Da die Versiegelung von Flächen immer mit einer baulichen Änderung einhergeht, bilden versiegelte Flächen eine Teilmenge der Bodeninanspruchnahme.<sup>75</sup> Eine Bodenversiegelung liegt dann vor, wenn eine Abdeckung des Bodens mit einer durchgängigen wasser- und luftundurchlässigen Schicht erfolgt, wodurch der Boden dauerhaft seine biologischen Funktionen verliert und auf seine reine Trägerfunktion reduziert wird. Durch die Versiegelung verliert der Boden überdies seine land- und forstwirtschaftliche Produktionsfunktion (Bodenfruchtbarkeit) sowie die Funktion, Kohlenstoff und Wasser zu speichern, Schadstoffe zu filtern, zu binden oder abzubauen sowie Wasser zu verdunsten.<sup>76</sup>

Das hier vorgeschlagene Bundesbodenschutzgesetz und die darin vorgesehenen Regelungsmechanismen beziehen sich nicht nur auf die Bodenversiegelung, sondern auf den weiteren Begriff der Bodeninanspruchnahme. Dies kann anhand eines Beispiels verdeutlicht werden: Soll ein bislang als Grünland gewidmetes und als landwirtschaftliche Fläche genutztes Grundstück umgewidmet und mit einem Einfamilienhaus bebaut werden, wird nur ein Teil dieser Liegenschaft versiegelt. Aus Sicht der Lebensmittelversorgung (Schutz der land- und forstwirtschaftlichen Produktion) ist im Regelfall aber das gesamte Grundstück und als natürlicher Lebensraum (Biodiversitätsschutz) je nach Gar-

---

<sup>73</sup> Umweltbundesamt, Methodenentwicklung und -anwendung für ein Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich (2024) 6 f, abrufbar unter [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/6\\_OEREK Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline\\_2022/5\\_UBA Taetigkeitsbericht Monitoring\\_2022-2023.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/6_OEREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline_2022/5_UBA_Taetigkeitsbericht_Monitoring_2022-2023.pdf) (1.8.2024).

<sup>74</sup> ÖROK, Bodenstrategie für Österreich (2024) 7 f; abrufbar unter [https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt\\_RO/OEREK\\_Bodenstrategie2024.pdf](https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt_RO/OEREK_Bodenstrategie2024.pdf) (1.8.2024).

<sup>75</sup> Umweltbundesamt, Methodenentwicklung und -anwendung für ein Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich (2024) 8.

<sup>76</sup> Ebd.

tengestaltung ein Teil des Grundstücks verloren. Daher ist für die Berechnung des Zielwertes zum Bodenverbrauch (netto 2,5 ha-Ziel) und für das laufende Monitoring nicht die Bodenversiegelung, sondern die Bodeninanspruchnahme die relevante Bezugsgröße.

Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen des Umweltbundesamtes in der Studie „Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung“, wo wie folgt festgehalten wird:<sup>77</sup>

*„Die Flächeninanspruchnahme bezieht sich grundsätzlich auf das einzelne Grundstück und kann sowohl versiegelte, teilweise versiegelte als auch nicht versiegelte Flächen (z. B. Gärten, Parkanlagen, Sportplätze, Straßenbegleitgrünstreifen etc.) enthalten.“*

## 6. Monitoring der Bodeninanspruchnahme in Österreich

### a) Allgemein

Die „Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ der ÖROK<sup>78</sup> sieht in Kapitel 5.3. ein „Monitoring der Flächeninanspruchnahme“ vor:

*„Ausgehend vom Modell zur Flächeninanspruchnahme soll zukünftig im Auftrag der ÖROK ein laufendes Monitoring erfolgen. Es soll differenzierte Aussagen zur Flächeninanspruchnahme liefern und damit als Grundlage für die quantitative Beurteilung des Erfolges gesetzter Maßnahmen dienen. Aufgrund der vielfältigen Datengrundlagen, die unterschiedlichen Aktualisierungsintervallen unterliegen, werden Gesamterhebungen zur Flächeninanspruchnahme ab 2022 in einem drei-jährigen Zyklus durchgeführt. Detaillierte Aussagen zu Entwicklungstendenzen bzw. Änderungsraten werden damit voraussichtlich erstmals 2025 möglich sein. Eine Präzisierung des Monitorings erfolgt im Aktionsplan.“*

Mit dem Verweis auf einen (erst) zu erstellenden Aktionsplan erweist sich dieses angekündigte Monitoring als weitgehend proklamativ und folglich aktuell (noch) als wirkungslos.

Der primäre Zweck des Bodenschutzmonitorings besteht darin, ausgehend von einem Status quo die jeweilige Gebietskörperschaften jährlich dazu zu verpflichten, darzulegen,

---

<sup>77</sup> Umweltbundesamt, Methodenentwicklung und -anwendung für ein Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich (2024) 7.

<sup>78</sup> ÖROK, Bodenstrategie für Österreich (2024) 37.

in welchem Ausmaß im vergangenen Jahr durch behördliche Akte eine Bodeninanspruchnahme von bis dahin nicht baulich genutzten Flächen ermöglicht wurde (in erster Linie Umwidmungen, aber darüber hinaus auch Baubewilligungen). Damit kann die aktuelle Entwicklung des Bodenverbrauchs dargestellt sowie daraus abgelesen werden, inwieweit die angestrebten (und angekündigten) politischen Maßnahmen zum quantitativen Bodenschutz Effekte erzielen oder nicht.

Die Verpflichtung zum Bodenschutzmonitoring ist sowohl an Gemeinden als auch an den Bund und die Länder zu richten. Die dadurch geschaffene Transparenz im Bereich der Bodeninanspruchnahme versetzt die Öffentlichkeit in die Lage, nachzuvollziehen, in welchen Gebieten, in welchem Ausmaß und für welche Zwecke Flächen von den Behörden zur Verbauung freigegeben wurden. Darüber hinaus erhöht ein derartiges Monitoring die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger\*innen, Aspekte des Bodenschutzes bei behördlichen Planungs- und Bewilligungsentscheidungen zu berücksichtigen.

Demgemäß ist das Monitoring der laufenden Bodeninanspruchnahme zeitlich und auf die Gebietskörperschaften bezogenen auf allen drei Ebenen zu implementieren:

#### **b) Gemeindeebene**

Die aus quantitativer Sicht wesentlichsten Entscheidungen zur Bodeninanspruchnahme werden auf der kommunalen Ebene getroffen. Die Gemeinden haben zum einen auf der planerischen Ebene den Flächenwidmungs- und den Bebauungsplan (durch den Gemeinderat) zu beschließen und damit festzulegen, ob ein Grundstück überhaupt und in welcher Form bebaut werden darf. Zum anderen sind die Bürgermeister\*innen (im Regelfall) Baubehörde erster Instanz<sup>79</sup> und haben als solche über Anträge auf Erteilung von Baubewilligungen zu entscheiden. Alle diese Entscheidungen fallen in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde und können daher weisungsfrei besorgt werden (Art 118 Abs 3 und 4 B-VG).

Vor diesem Hintergrund sollten die Gemeinden verpflichtet werden, einmal pro Jahr bekannt zu geben, in welchem Ausmaß im jeweiligen Vorjahr Umwidmungen von Grünland in Bauland sowie Rückwidmungen von Bauland in Grünland vorgenommen wurden, welche Veränderungen, die eine erhöhte bauliche Nutzung erlauben, im Bebauungsplan beschlossen wurden und für wie viele Flächen Baubewilligungen erlassen wurden. Demnach wäre das an die Gemeinden gerichtete Bodenschutzmonitoring wie folgt auszugestalten:

---

<sup>79</sup> Eine Ausnahme bilden die Delegationsverordnungen gemäß Art 118 Abs 7 B-VG. Diese Bestimmung sieht vor, dass auf Antrag einer Gemeinde die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches nach Maßgabe des Art 119a Abs 3 B-VG durch Verordnung der Landesregierung beziehungsweise durch Verordnung des Landeshauptmannes auf eine staatliche Behörde übertragen werden kann.

Jede österreichische Gemeinde wird verpflichtet, bis 31. März jeden Jahres zu erheben,

- a) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr im Flächenwidmungsplan Grünland in Bauland oder Verkehrsflächen umgewidmet wurde (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der umgewidmeten Liegenschaften in m<sup>2</sup>); dies unter Angabe, in welche Widmungsart die Umwidmungen erfolgt sind;
- b) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr Rückwidmungen, also Änderungen des Flächenwidmungsplans von Bauland oder Verkehrsflächen in Grünland, vorgenommen wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der umgewidmeten Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- c) wieviel Prozent der Fläche der Gemeinde aktuell (Stichtag 1. Jänner des Jahres) als Bauland oder Verkehrsflächen gewidmet sind und wie sich dieser Wert gegenüber dem jeweiligen Vorjahr verändert hat;
- d) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr durch Änderungen des Bebauungsplans die Möglichkeit der baulichen Nutzung von Flächen in der Gemeinde erhöht wurden (etwa durch eine Erhöhung der Verbauungsdichte; Angabe in m<sup>2</sup>);
- e) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr durch Änderungen des Bebauungsplans die Möglichkeit der baulichen Nutzung von Flächen in der Gemeinde eingeschränkt wurde (etwa durch eine Reduktion der Bebauungsdichte; Angabe in m<sup>2</sup>);
- f) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr Baubewilligungen für Flächen erteilt wurden, für die bis dahin keine (aufrechte) Baubewilligung bestand (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- g) in welchem Ausmaß aktuell (Stichtag 1. Jänner des jeweiligen Jahres) im Gemeindegebiet Baulandreserven vorhanden sind, also als Bauland gewidmete Flächen, für die keine (aufrechte) behördliche Bewilligung zur Bebauung vorliegt (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- h) in welchem Ausmaß aktuell (Stichtag 1. Jänner des Jahres) im Gemeindegebiet gewerblicher Leerstand<sup>80</sup> vorhanden ist, also bebaute Betriebsflächen, die aktuell nicht mehr gewerblich genutzt werden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup> sowie die jeweilige Geschossflächen).

Die Gemeinden werden verpflichtet, diese Angaben bis zum 31. März jeden Jahres der Landesregierung und der/dem zuständigen Minister\*in zu übermitteln sowie diese auf der Website der Gemeinde zu veröffentlichen.

*Anmerkung: Diese Veröffentlichungspflicht ist, da sie sich auf Zahlenangaben, nicht aber auch auf die Nennung von konkreten Liegenschaften bezieht, datenschutzrechtlich zulässig, weil solche Informationen keine personenbezogenen Daten im Sinne der DSGVO darstellen.*

---

<sup>80</sup> Mittelfristig sollte auch der Wohnungsleerstand erfasst werden. Dieser ist (anders als der gewerbliche Leerstand) für Gemeinden aber deutlich schwerer zu erheben.

### c) Landesebene

Den Landesregierungen bzw. den Landeshauptleuten kommt in Bezug auf den quantitativen Bodenschutz eine dreifache Rolle zu: Zum einen fungieren die Landesregierungen (in der Regel) als Aufsichtsbehörden gegenüber den Gemeinden in Angelegenheiten des Bau- und Raumordnungsrechts.<sup>81</sup> Zum anderen sind die Landesregierungen bzw. Landeshauptleuten Genehmigungsbehörden in mehreren verwaltungsrechtlichen Verfahren, die das baurechtliche Verfahren der Gemeinde ersetzen (Genehmigungskonzentrationen bestehen etwa nach dem UVP-G 2000<sup>82</sup>, dem AWG 2002<sup>83</sup> oder dem Landesstraßenrecht). Schließlich könnten die Landesregierungen bereits nach der derzeitigen Rechtslage im Rahmen der überörtlichen Raumplanung Siedlungsgrenzen für die Gemeinden festlegen und so einen massiven Beitrag zum Bodenschutz leisten.

Demgemäß sollte das an die Landesregierungen gerichtete Bodenschutzmonitoring sowohl den Bodenverbrauch der Gemeinden zusammenfassend für das jeweilige Bundesland darstellen als auch den Bodenverbrauch durch materiengesetzliche (Spezial-)Genehmigungen umfassen. Diese Datenlage ist im Übrigen zur Ausübung des den Landesregierungen verfassungsrechtlich übertragenen Aufsichtsrechts gegenüber den Gemeinden erforderlich. Das Bodenschutzmonitoring der Landesregierungen sollte daher wie folgt ausgestaltet werden:

Jede Landesregierung wird verpflichtet, bis 30. Juni jeden Jahres zu erheben,

- a) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr im betreffenden Bundesland Grünland in Bauland oder Verkehrsflächen umgewidmet wurde (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der umgewidmeten Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- b) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr im betreffenden Bundesland Rückwidmungen, also Änderungen des Flächenwidmungsplans von Bauland oder Verkehrsflächen in Grünland, vorgenommen wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der umgewidmeten Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- c) wieviel Prozent der Fläche des Bundeslandes aktuell (Stichtag 1. Jänner des jeweiligen Jahres) als Bauland oder Verkehrsflächen gewidmet sind und wie sich dieser Wert gegenüber dem Vorjahr verändert hat;

---

<sup>81</sup> *Lienbacher*, Raumordnungsrecht, in Bachmann et al (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht<sup>14</sup> (2022) 552 (527).

<sup>82</sup> Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000), BGBl 697/1993.

<sup>83</sup> Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002), BGBl I 102/2002.

- d) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr im betreffenden Bundesland Baubewilligungen für Flächen erteilt wurden, für die bis dahin keine (aufrechte) Baubewilligung bestand (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- e) in welchem Ausmaß aktuell (Stichtag 1. Jänner) im Gebiet des Bundeslandes Baulandreserven vorhanden sind, also als Bauland gewidmete Flächen, für die keine (aufrechte) behördliche Bewilligung zur Bebauung vorliegt (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- f) in welchem Ausmaß aktuell (Stichtag 1. Jänner) im Gebiet des Bundeslandes gewerblicher Leerstand vorhanden ist, also bebaute Betriebsflächen, die aktuell nicht mehr gewerblich genutzt werden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup> sowie die jeweiligen Geschossflächen);
- g) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr von der Landesregierung Genehmigungen nach dem 2. Abschnitt des UVP-G 2000 erteilt wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- h) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr von dem/der Landeshauptmann\*frau und den Bezirksverwaltungsbehörden Genehmigungen nach dem AWG 2002 erteilt wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- i) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr von dem/der Landeshauptmann\*frau und den Bezirksverwaltungsbehörden Genehmigungen nach dem MinorG erteilt wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);
- j) in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr von Behörden des Landes Genehmigungen zum Bau von Straßen (mit Ausnahme von Bundesstraßen) erteilt wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>).
- k) In welchem Ausmaß im betreffenden Bundesland landesgesetzlich Ackerschutzbiete ausgewiesen sind (anzugeben ist die Gesamtsumme der geschützten Flächen in m<sup>2</sup>).

Die Landesregierungen sollen verpflichtet werden, diese Angaben bis 30. Juni jeden Jahres dem zuständigen Minister zu übermitteln sowie sie auf der Website der Landesregierung zu veröffentlichen.

#### **d) Bundesebene**

Bodenschutzrelevante Genehmigungen, die von Bundesorganen (insbesondere Bundesminister\*innen) erteilt werden, beziehen sich in erster Linie auf Verkehrsvorhaben. Dies betrifft etwa die Genehmigung des Trassenverlaufs von Bundesstraßen gemäß § 4

Abs 1 BundesstraßenG<sup>84</sup> und Genehmigungen von Bundesstraßen nach dem 3. Abschnitt des UVP-G 2000 („Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken“). Ebenfalls erfasst werden sollen vom zuständigen Minister erteilte Baugenehmigungen nach dem SeilbahnG 2003<sup>85</sup>. Demgemäß wäre das an den Bund gerichtete Bodenschutzmonitoring wie folgt auszugestalten:

Die/der zuständige Bundesminister\*in wird verpflichtet, bis 30. Juni jeden Jahres zu erheben,

- in welchem Ausmaß im vergangenen Kalenderjahr vom/von der zuständigen Minister\*in Genehmigungen von Bundesstraßen nach dem BundesstraßenG (§ 4 BundesstraßenG) oder nach dem 3. Abschnitt des UVP-G 2000 sowie Baugenehmigungen nach § 14 SeilbahnG 2003 erteilt wurden (anzugeben ist die Gesamtsumme der Flächen der betroffenen Liegenschaften in m<sup>2</sup>);

Der/die zuständige Minister\*in soll verpflichtet werden, diese Angaben bis 30. Juni jeden Jahres auf der Website des zuständigen Ministeriums zu veröffentlichen.

## 7. Festlegung der netto 2,5 ha-Grenze als Zielwert der Bodeninanspruchnahme

Kernelement des geplanten Bundesbodenschutzgesetzes ist es, auf rechtlicher Ebene ein Bekenntnis zum Ziel abzugeben, die Bodeninanspruchnahme in Österreich ehestmöglich auf netto 2,5 ha pro Tag zu begrenzen und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf Netto-Null zu reduzieren. Dieses Ziel findet sich schon in verschiedenen Regierungsübereinkommen<sup>86</sup> und wurde auch im Zuge der Corona-Aufbaufonds von der damaligen BMNT gegenüber der Europäischen Kommission gemeldet.

Das netto 2,5 ha-Ziel soll sich auf Umwidmungen von Grün- in Bauland beziehen. Das bedeutet, dass die Fläche einer Liegenschaft bereits dann in den Zielwert einzurechnen ist, wenn der Flächenwidmungsplan derart verändert wird, dass (erstmalig) eine Bebauung zulässig wird (in der Regel Umwidmung von Grünland in Bauland). Für die konkrete

---

<sup>84</sup> Bundesgesetz vom 16. Juli 1971, betreffend die Bundesstraßen (Bundesstraßengesetz 1971), BGBl 286/1971.

<sup>85</sup> Bundesgesetz über Seilbahnen (Seilbahngesetz 2003), BGBl I 103/2003.

<sup>86</sup> Siehe FN 2 im ersten Teil des Gutachtens.

Berechnung des Ausmaßes der Bodeninanspruchnahme kann auf die Studie des Umweltbundesamtes „*Methodenentwicklung und -anwendung für ein Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich*“ verwiesen.<sup>87</sup>

Von netto 2,5 ha-Ziel explizit ausgenommen werden Vorhaben der Energiewende iSd § 2 Abs 7 UVP-G 2000. Vorhaben der Energiewende sind Projekte, die der Errichtung, Erweiterung oder Änderung von Anlagen zur Erzeugung, Speicherung oder Leitung erneuerbarer Energien dienen sowie Projekte des Eisenbahnausbaus nach § 23b oder der Z 10 des Anhanges 1 UVP-G 2000. Auch Bewilligungen nach dem EisenbahnG sollen nicht erfasst werden. Dies ist in der besonderen Bedeutung dieser Infrastrukturen für den Klimaschutz begründet, da die Eindämmung der Klimakrise zu geringeren Flächenbedarfen für die Herstellung von Ernährungs-Ressourcensouveränität dienen kann.

Regelungstechnisch steht die Verankerung eines möglichst verbindlichen Ziels zur Begrenzung der Bodeninanspruchnahme allerdings vor der Schwierigkeit, dass dieser Wert nicht derart (unmittelbar verbindlich) festgelegt werden kann, dass im Falle seiner Überschreitung weitere Umwidmungen und die Erteilung von Baubewilligungen unzulässig wären. Der Grund dafür liegt darin, dass die Zuständigkeit zur örtlichen Raumplanung und der örtlichen Baupolizei verfassungsrechtlich den 2.093 österreichischen Gemeinden obliegt. Darüber hinaus sind die Interessen der neun Bundesländer sowie jene des Bundes ausreichend zu berücksichtigen.

Die Verankerung des kurz- bis mittelfristigen netto 2,5 ha-Zieles sollte daher auf zwei Ebenen erfolgen. Zum einen, indem sich die Gebietskörperschaften zum Ziel bekennen, die Bodeninanspruchnahme auf netto 2,5 ha/Tag sowie bis zur Mitte des Jahrhunderts auf Netto-Null zu reduzieren. Zum anderen sind diese zur Beachtung des Ziels beim Vollzug des Bau- und Raumordnungsrechts zu verpflichten.

In diesem Sinne würde die Regelung einer Staatszielbestimmung entsprechen; dies mit dem Nachteil einer fehlenden unmittelbaren normativen Verbindlichkeit,<sup>88</sup> insbesondere könnten sich einzelne Bürger\*innen gegenüber Behörden nicht auf diese Bestimmung berufen, etwa wenn etwa eine Umwidmung vor dem VfGH angefochten würde.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Umweltbundesamt, *Methodenentwicklung und -anwendung für ein Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich* (2024) 6 f, abrufbar unter [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/6.\\_OEREK\\_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline\\_2022/5\\_UBA\\_Taetigkeitsbericht\\_Monitoring\\_2022-2023.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/6._OEREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline_2022/5_UBA_Taetigkeitsbericht_Monitoring_2022-2023.pdf) (1.8.2024).

<sup>88</sup> Vgl etwa *Ennöckl*, Klimaschutz und Verfassung, in *Ennöckl* (Hrsg), *Klimaschutzrecht* (2023) 75 (80 ff).

<sup>89</sup> *B. Raschauer/Ennöckl*, *Umweltrecht Allgemeiner Teil*, in *Ennöckl/N. Raschauer/Wessely*, *Handbuch Umweltrecht*<sup>3</sup> (2019) 19 (42).

Die Regelung der netto 2,5 ha-Grenze als Zielwert würde allerdings insoweit über eine bloße Staatszielbestimmung hinausgehen, als ein innerstaatlicher Sanktionsmechanismus vorgesehen wird, der zwar nicht Umwidmungen von Grün- in Bauland sowie die Erteilung von Baubewilligungen für bis dahin noch unbebaute Flächen untersagt, aber doch die betroffenen Gebietskörperschaften (in erster Linie die Bundesländer) zu Ausgleichszahlungen in einen zu errichtenden Bodenschutzfonds verpflichten würde.<sup>90</sup>

Das netto 2,5 ha-Ziel könnte daher in diesem Sinne – in Anlehnung an das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung<sup>91</sup> – wie folgt formuliert werden:

*„Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, im Interesse der Lebensmittelversorgung und zum Schutz der Biodiversität die Bodeninanspruchnahme ehestmöglich, spätestens aber bis zum Jahr 2028 auf eine durchschnittliche Fläche von 2,5 ha pro Tag sowie bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts auf Netto-Null zu reduzieren.“*

## 8. Verfahren der Festlegung von Bodennutzungen durch Gemeinden, Länder und den Bund

Wie *Gernot Stöglehner* im ersten Teil der vorliegenden Studie aufgezeigt hat, bedeutet das netto 2,5 ha/Tag-Ziel, dass pro Jahr netto 912,5 ha in Anspruch genommen werden können. Ausgehend von einem Verteilungsschlüssel, bei dem der Bund eine Flächeninanspruchnahme von 80 ha pro Jahr für Straßenbau und Eisenbahnausbau vornehmen kann, müssten die restlichen 83 netto ha auf die neun Bundesländer aufgeteilt werden. Die Aufteilung kann dabei nach der Bevölkerungszahl, nach Arbeitskräften, nach Dauerwohnraum oder nach mehreren, gewichteten Kriterien erfolgen.

Welches dieser Aufteilungskriterien gewählt wird, ist schlussendlich eine rechtspolitische Entscheidung, die in erster Linie durch die betroffenen Bundesländer (Landesregierungen) erfolgen sollte. Für die Fixierung des Aufteilungsschlüssels sowie die damit verbundene Verteilung der Obergrenzen für die Bodeninanspruchnahme pro Bundesland bieten sich zwei Regelungsmechanismen an.

Zum einen kann vorgesehen werden, dass die Entscheidung durch eine Art 15a B-VG-Vereinbarung getroffen wird. Eine vergleichbare Regelung findet sich im (weiterhin in

---

<sup>90</sup> Vgl Kapitel 9.

<sup>91</sup> BGBl I 111/2013 idF BGBl I 82/2019.

Geltung stehenden) KlimaschutzG<sup>92</sup>, das in § 7 vorsieht, dass die Verantwortlichkeiten im Falle eines Überschreitens der gemäß völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik Österreich ab dem Jahr 2013 geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen in einer gesonderten Vereinbarung festzuhalten sind. Diese Bestimmung zeigt zugleich aber auch die Schwäche dieser Lösung auf: Nachdem bislang keine entsprechende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wurde, läuft der im Gesetz ohnedies nur angedeutete Sanktions- und Verantwortlichkeitsmechanismus vollständig ins Leere.<sup>93</sup> Zudem kann ein einzelnes Bundesland die Verteilung der zulässigen Obergrenzen für die Bodeninanspruchnahme blockieren.

Zweckmäßiger erscheint es deshalb, die Entscheidung dem/der zuständigen Minister\*in zu übertragen. Dieser sollte bei der Erlassung einer entsprechenden Verordnung an einen gemeinsamen Vorschlag der Länder gebunden werden. Wird ein solcher aber nicht oder nicht fristgerecht vorgelegt, könnte der/die Minister\*in die netto 912,5 ha Bodeninanspruchnahme auf sachlichen Grundlagen, die bereits im Gesetz determiniert werden, auf die neun Bundesländer verteilen.

## 9. Sanktionsmechanismus & Errichtung eines Bodenschutzfonds des Bundes

Wie bereits ausgeführt, geht dieses Konzept davon aus, dass das netto 2,5 ha-Ziel nicht derart als strikte Obergrenze ausgestaltet werden kann, dass dann, wenn in einem Bundesland der zugewiesene Wert für die zulässige Bodeninanspruchnahme überschritten wurde, im betreffenden Kalenderjahr keine Umwidmungen mehr vorgenommen werden dürfen. Das netto 2,5 ha-Ziel sollte aber auch nicht als bloß unverbindliche Empfehlung angesehen werden, deren Nichtbeachtung für die betroffenen Gebietskörperschaften keinerlei Konsequenzen hat. Anstatt aber im Fall der Überschreitung des Zielwerts Umwidmungen zu untersagen, sollen jene Länder, die den Zielwert am Ende des Jahres infolge zu vieler Umwidmungen überschritten haben, zur Leistung einer Ausgleichszahlung verpflichtet werden. Gleiches sollte im Falle der Überschreitung des ihm zugewiesenen Zielwerts auch für den Bund gelten. Die entsprechenden Zahlungen sollen an einen beim zuständigen Ministerium eingerichteten Bodenschutzfonds fließen, der wiederum für Projekte zum Bodenschutz im weiteren Sinne verwendet werden soll.

### a) Höhe der Ausgleichszahlung

---

<sup>92</sup> Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (KSG), BGBl I 2011/106 idF BGBl I 2017/58.

<sup>93</sup> *Ennöckl*, Klimaschutzgesetz – Österreich, in Ennöckl (Hrsg), Klimaschutzrecht (2023) 105 (114).

Die Festlegung der Höhe der zu leistenden Ausgleichszahlungen ist schlussendlich eine rechtspolitische Entscheidung. Aus unserer Sicht erscheint es aber notwendig, die Zahlungsverpflichtungen derart auszugestalten, dass diese einen effektiven Lenkungseffekt erzielen können.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen zur Höhe der Ausgleichszahlungen ist der derzeitige Flächenverbrauch, der um 80 % reduziert werden soll. Die durchschnittliche Bodeninanspruchnahme beträgt derzeit 11,5 ha/Tag und ist somit jährlich 3.285 ha zu hoch über dem netto 2,5 ha-Ziel. Falls keinerlei effektive Maßnahmen zur Verringerung der Bodeninanspruchnahme gesetzt werden und dieser Wert unverändert bleibt, sollten die Bundesländer und der Bund zur Zahlung von rund 100 Mio. EUR in den Bodenschutzfonds verpflichtet werden. Gerundet würde das bedeuten, dass pro ha Bodenfläche, die zu viel in Anspruch genommen wurde, 30.000 EUR an den Bodenschutzfonds zu zahlen wären. Anzudenken wäre darüber hinaus, dass dieser Betrag jährlich um 5 % erhöht wird, um den Druck für einen effektiven quantitativen Bodenschutz zu erhöhen.

Ein Regress von Gemeinden, in deren Gemeindegebiet diese Zielgebiete überschreiten werden, wird bundesgesetzlich nicht vorgesehen. Ob und in welchem Ausmaß sich die Länder gegenüber solchen Gemeinden regressieren können, soll der politischen Entscheidung der Landesgesetzgeber (im Landes-ROG) überlassen werden.

#### **b) Zweck des Bodenschutzfonds**

Die Mittel, die in den Bodenschutzfonds fließen, sollen für Maßnahmen zum Bodenschutz im weitesten Sinne verwendet werden. Dazu zählen insbesondere

- Maßnahmen zur Entsiegelung von Böden,
- Maßnahmen zur Klimawandelanpassung durch grüne Infrastruktur,
- Finanzierung von nicht entschädigungslosen Rückwidmungen,
- Unterstützung der Gemeinden beim Ankauf und der Entwicklung von Baulandreserven,
- Sicherung der Bewirtschaftung von Ackerschutzgebieten,
- Unterstützung der Gemeinden beim Ankauf und der Entwicklung gewerblichen Lehrstandes
- Landerwerb für die Naturgefahrenvorsorge.

Über die Verwendung der Mittel soll der/die zuständige Minister\*in auf Vorschlag eines dort eingerichteten Expert\*innenbeirats entscheiden; den Ländern und Gemeinden soll das Recht eingeräumt werden, entsprechende Projektvorschläge einzureichen. Als Förderungswerber kommen aber – analog § 48g UFG – auch natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften in Betracht.

## 10. Bodenschutzplan

Wie *Gernot Stöglehner* im 2. Teil (Seite 21 ff) ausgeführt hat, soll im BodenschutzG die Ausarbeitung eines Bodenschutzplanes vorgesehen werden. In diesem ist insbesondere die Ausgangsbasis für die Berechnung der künftigen Flächeninanspruchnahme festzulegen, die Flächeninanspruchnahme der funktionellen Bundesraumplanung zu regeln sowie die Bedingungen für Flächenabtausch im Sinne des Netto-Null-Flächeninanspruchnahmeziels zu bestimmen. Darüber hinaus soll er eine Zusammenstellung aller (landesrechtlich bestimmten) Ackerschutzbiete anhalten. Von seinem rechtlichen Charakter her würde der Bodenschutzplan dem Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan gem § 55c WRG und dem Bundes-Abfallwirtschaftsplan gem § 8 AWG ähneln.

## 11. Resümee

Das vorgeschlagene Bundesbodenschutzgesetz umfasst mehrere Säulen, mit denen ein quantitativer Bodenschutz und die Einhaltung des kurz- bis mittelfristigen netto 2,5 ha-Ziels bzw. das langfristige Netto-Null-ha-Ziel erreicht werden soll: Die erste Säule implementiert ein umfassendes Boden-Monitoring, mit dem behördliche Rechtsakte mit Auswirkungen auf die Bodeninanspruchnahme auf der Ebene der Gemeinden, der Landesregierungen sowie durch Bundesorgane erfasst werden sollen. Dies soll Transparenz erzeugen und den jeweiligen Stand des Bodenverbrauchs der Öffentlichkeit gegenüber offenlegen. Die zweite Säule beinhaltet das gesetzlich festgelegte Ziel, das Ausmaß der Bodeninanspruchnahme ehestmöglich auf netto 2,5 ha/Tag zu reduzieren. Sollte dieser Zielwert überschritten werden, werden der Bund und die Länder verpflichtet, entsprechend dem Ausmaß der Überschreitung Ausgleichszahlungen in einen einzurichtenden Bodenschutzfonds (dritte Säule) zu entrichten. Die dadurch anfallenden Mittel sollen für Maßnahmen zum Bodenschutz verwendet werden. Als vierte Säule wäre der Bodenschutzplan des Bundes zu nennen.

Aufgrund der Kompetenzverteilung des B-VG wäre für ein solches Bundesbodenschutzgesetz eine Kompetenzdeckungsklausel (Verfassungsbestimmung) erforderlich.