

kreutzerfischerpartner

Flächenverbrauch: Auswirkungen der geplanten Obergrenze auf den Arbeitsmarkt, den Wohnbau und den Ausbau der Infrastruktur

Zusammenfassung einer Studie im Auftrag der Bundesinnung Bau



Jänner 2024

Präambel

Die nachfolgenden Analysen und Interpretationen sind eine Zusammenfassung der Studie „Folgen der geplanten Bodenstrategie für die österreichische Bauwirtschaft“. Die Arbeit wurde vom Beraternetzwerk KREUTZER FISCHER & PARTNER in den Monaten Oktober und November 2023 im Auftrag der Bundesinnung Bau erstellt.

Die Ausführungen sind für den öffentlichen Gebrauch freigegeben. Davon unberührt sind jedoch die Urheberrechte des Beraternetzwerks KREUTZER FISCHER & PARTNER – Andreas Kreutzer Consulting e.U.

Jänner 2024

EINORDNUNG DES FLÄCHENVERBRAUCHS

Die Flächeninanspruchnahme ist geringer als wahrgenommen

In den letzten Jahren verfestigte sich die Annahme, dass Österreich nicht nur zu viel Fläche für Bau- und Infrastrukturprojekte verbraucht, sondern auch mehr Boden versiegelt als alle anderen Länder in Europa. Mit Schlagzeilen wie „Österreich ist zubetoniert“ und „Österreich ist Europameister in der Bodenversiegelung“ brachten viele Medien einen vermeintlichen Missstand auf den Punkt.

Tatsächlich sind sowohl die Flächeninanspruchnahme als auch die Bodenversiegelung deutlich geringer als allgemein wahrgenommen. Das zeigen Daten vom Bundesamt für Eich- und Vermessungstechnik (BEV) sowie vom Umweltbundesamt (UBA). Laut BEV wurden im Jahr 2022 knapp 7,0 Prozent der Landesfläche für Wohngebäude (inkl. Gärten), für betriebliche Zwecke, Verkehrswege, Freizeitanlagen, Abbauflächen (inkl. Halden und Deponien) oder Friedhöfe genutzt. Nach Messungen des UBA war etwa die Hälfte davon (3,5 Prozent der Landesfläche) versiegelt. Denn der Flächenverbrauch ist nicht gleichzusetzen mit der versiegelten Fläche. Von versiegelten Böden spricht man nur, wenn sie von einer wasserundurchlässigen Schicht abgedeckt sind, also überbaut, zubetoniert oder asphaltiert. Da jedoch auch bspw. Gärten und Parks, unbefestigte Verkehrsrandflächen und begrünte Freizeitanlagen als beanspruchte Flächen zählen, ist nur ein Teil davon tatsächlich versiegelt.

BEGRIFFSDEFINITION

Flächeninanspruchnahme

Flächen, die u.a. für Errichtung von Gebäuden, Freizeiteinrichtungen oder Infrastruktur in Anspruch genommen werden. Folgende Flächen werden für die Flächeninanspruchnahme herangezogen:

1. Gebäudeflächen (alle Gebäudetypen) inkl. Gebäudenebenflächen
2. Gärten
3. Straßenverkehrsanlagen, Verkehrsnebenflächen, Parkplätze
4. Schienenverkehrsanlagen
5. Betriebsflächen (umzäunte Betriebsareale abzüglich Gebäudeflächen)
6. Friedhöfe
7. Abbauflächen, Halden und Deponien
8. Freizeitflächen

Datenquelle: Grundstücksdatenbank des Bundesamts für Eich- und Vermessungstechnik (BEV), die auf Basis der DKM-Benutzungsarten ausgewertet werden.

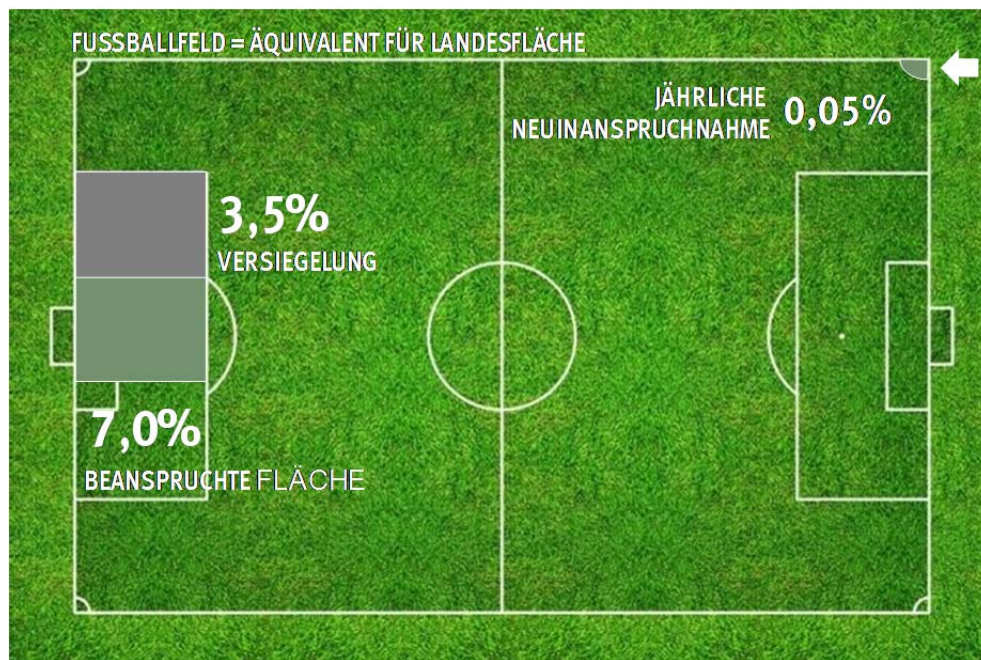
Flächenversiegelung

Als „versiegelt“ gilt eine Fläche, wenn der Boden durch Abdeckung mit einer wasserundurchlässigen Schicht wichtige umweltrelevante Funktionen verliert.

Datenquelle: Flächenmonitoring Umweltbundesamt (UBA)

Der überwiegende Teil der Landesfläche Österreichs – knapp 46 Prozent – ist mit Wald (inkl. Forststraßen, Krummholzflächen und verbuschte Flächen) bedeckt. Rund 29 Prozent dienen der Landwirtschaft.

Abb. 1: Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich 2022



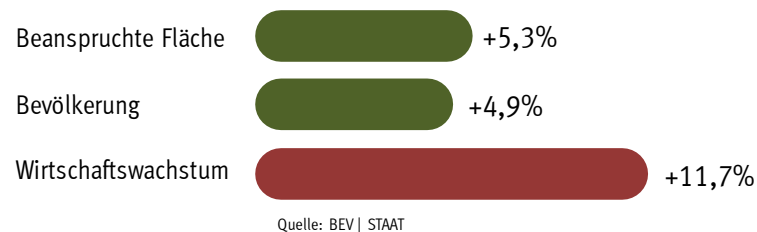
Quelle: BEV | UBA

Die neu beanspruchte Fläche lag in den Jahren 2018 bis 2022 jährlich im Schnitt bei 41,75 Quadratkilometern. Etwa die Hälfte davon wurde versiegelt. Um das Ausmaß des Flächenverbrauchs bildlich darzustellen, rechnete man im medialen Diskurs die neu beanspruchte bzw. neu versiegelte Fläche gerne in Fußballfelder um. Aus gutem Grund: „3,5 Prozent versiegelte Fläche“ ist wohl zu wenig, um die Menschen zu mobilisieren. Demnach wurden täglich rund 16 Fußballfelder in Anspruch genommen, acht Fußballplätze versiegelt. Wenngleich die Konversion rechnerisch richtig erfolgt, hatte sie doch einen manipulativen Charakter. Denn um die Anzahl der errechneten Fußballfelder richtig einzuordnen, hätte man fairerweise auch anführen müssen, dass die Landesfläche Österreichs rund 11,8 Millionen Fußballfeldern entspricht. Die jährliche Neuinanspruchnahme betrug damit lediglich 0,05 Prozent der Landesfläche. Es benötigt somit 20 Jahre, um den Anteil der Flächeninanspruchnahme an der Landesfläche und 40 Jahre, um den Versiegelungsgrad um nur einen Prozentpunkt zu erhöhen. Setzt man die Landesfläche Österreichs mit einem Fußballplatz gleich, entspricht die beanspruchte Fläche gerade mal etwas mehr als der Hälfte eines Torraums. Versiegelt ist zirka ein Drittel davon. Und die jährliche Flächenneuanspruchnahme ist nicht größer als das Kreissegment bei einer Kornerrfahne.

Flächeninanspruchnahme ist Folge erhöhter Migration und Wirtschaftswachstums

Die zunehmende Flächeninanspruchnahme ist primär auf das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zurückzuführen (Abb. 2). Zwischen 2015 und 2022 erhöhte sich die beanspruchte Fläche um +5,3 Prozent. Die Anzahl der Einwohner wuchs um +4,9 Prozent und die reale Wirtschaftsleistung (BIP) um +11,7 Prozent. Dass neue Wohn- und Betriebsgebäude errichtet, Straßen und Infrastruktur geschaffen sowie Freizeiteinrichtungen erweitert wurden, ist daher mitnichten auf einen verschwenderischen Umgang mit Böden zurückzuführen, sondern die Folge von erhöhter Migration und einer prosperierenden Wirtschaftsentwicklung.

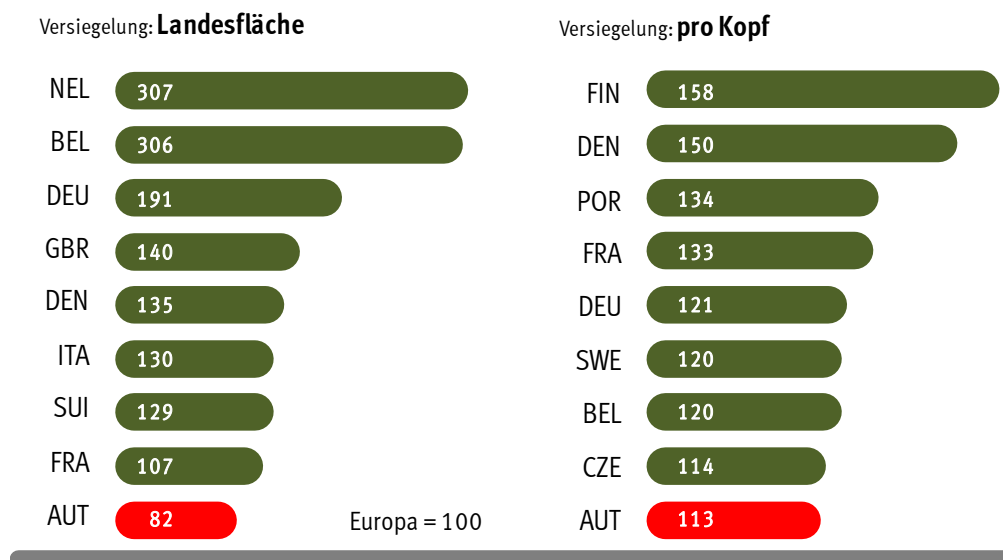
Abb. 2: Einordnung der Flächeninanspruchnahme 2015 – 2022



Flächenversiegelung: Österreich liegt im europäischen Mittelfeld

Zudem beansprucht Österreich anteilmäßig weniger Fläche als viele andere industriell vergleichbare Länder in Europa. Die Europäische Umweltagentur hat zuletzt für 2018 Daten zur versiegelten Fläche in 39 europäischen Ländern veröffentlicht (Abb. 3).

Abb. 3: Index: Versiegelungsgrade im europäischen Vergleich 2018 | Europa = 100



Quelle: Europäische Umweltagentur | Auswahl aus 39 Ländern, 2018

Demnach betrug – bezogen auf die Landesfläche – der Anteil der versiegelten Fläche in den Niederlanden und in Belgien rund das Dreifache des europäischen Mittelwertes. In Deutschland war die Quote doppelt so hoch, im Vereinigten Königreich, in Dänemark, Italien und der Schweiz lag sie um 30 bis 40 Prozent darüber. Österreich rangiert mit einem Indexwert von 82 unter dem europäischen Durchschnitt, nicht zuletzt aufgrund einer vergleichsweise geringen Bevölkerungsdichte. Einwohnerbezogen war die versiegelte Fläche in Österreich (Index 113) hingegen etwas höher als im europäischen Mittel, jedoch abermals niedriger als bspw. in den skandinavischen Ländern, in Frankreich, Deutschland oder Belgien. Wenngleich also die Statistik Interpretationsspielräume schafft, ist eines gewiss: Österreich ist mitnichten „Europameister im Flächenverbrauch“, sondern rangiert in allen Statistiken im europäischen Mittelfeld.

Flächenverbrauch hat keinen Einfluss auf den Selbstversorgungsgrad

Im Zusammenhang mit der wachsenden Flächeninanspruchnahme wird mancherorts auch der Selbstversorgungsgrad bei Feldfrüchten ins Spiel gebracht. Dieser stehe, so die Lesart, unter Druck. Einschlägige Daten aus dem „Grünen Bericht“ des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zeichnen jedoch ein ganz anderes Bild. Zwar ist zwischen 2012 und 2022 die Ackerfläche um -2,5 Prozent gesunken, obgleich die Bevölkerung im selben Zeitraum um +7,4 Prozent gestiegen ist. Allerdings erhöhte sich gleichzeitig der Hektarertrag bei Feldfrüchten um 15,4 Prozent, womit der Selbstversorgungsgrad aktuell höher ist als vor zwanzig Jahren.

Abb. 4: Determinanten des Selbstversorgungsgrades 2012 – 2022



Quelle: Grüner Bericht, BM für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

FOLGEN DER GEPLANTEN FLÄCHENOBERGRENZE

„9 km²-Ziel“ gefährdet Wirtschaftswachstum und bringt den Neubau zum Erliegen

Obleich auf Basis der skizzierten empirischen Grundlagen kein dringender Handlungsbedarf besteht, sieht das Regierungsprogramm vor, im Rahmen einer Bodenstrategie die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2030 substantiell zu reduzieren. Als Zielmarke für 2030 wird – bezogen auf das gesamte Bundesgebiet – ein jährlicher Flächenverbrauch von maximal neun Quadratkilometer bzw. 2,5 Hektar pro Tag angepeilt. Das entspricht einer Reduktion um 78 Prozent gegenüber dem Mittelwert der neu in Anspruch genommenen Fläche der Jahre 2018 – 2022.

Ein derart gravierender Einschnitt führt zwangsläufig zu massiven Verwerfungen im Wohnungsneubau, vor allem aber in vielen Wirtschaftsbereichen, allen voran in der Industrie. Um das „9 km²-Ziel“ zu erreichen, müssen die verfügbaren Flächen in allen Flächenkategorien gekürzt werden, wenngleich man der Schaffung von Wohnraum wohl Priorität einräumt. Denn ungeachtet der geplanten Reduktion der Flächeninanspruchnahme ist weiterhin mit einem steigenden Wohnungsbedarf zu rechnen. Unter der Prämisse eines Bevölkerungswachstums um +0,4 Prozent pro Jahr (2018 – 2022: +0,6% p.a.) ist trotz angenommener verstärkter Verdichtung im Gebäudebestand pro Jahr mit rund 47.600 Wohneinheiten in neuen Gebäuden zu rechnen. In den letzten Jahren wurden jährlich im Schnitt 62.600 neue Wohnungen gebaut.

Abb. 5: Simulation: Notwendige Flächenreduktion in einzelnen Flächenkategorien

Flächenkategorien in ha	2018 – 2022	9 km ² -Ziel	Abw. %
Eigenheime (inkl. Gärten)	830	40	-95%
Mehrfamilienhäuser (inkl. Freiflächen)	490	440	-10%
Nicht-Wohn-Gebäude (inkl. Freiflächen)	920	140	-85%
Betriebsflächen (ohne Gebäude)	1.330	60	-95%
Freizeitflächen	180	90	-50%
Verkehrsflächen	400	120	-70%
Sonstiges	25	10	-60%
Flächeninanspruchnahme total	4.175	900	-78%

Quelle: BEV | Projektion: KFP - Annahme Bevölkerungswachstum +0,4% pro Jahr.

Um die Problematik im Detail zu veranschaulichen, die sich bei Umsetzung des „9 km²-Ziels“ ergibt, wird die jährliche Flächeninanspruchnahme der letzten Jahre auf einzelne Flächenkategorien heruntergebrochen und die neue Zielmarke definiert (Abb. 5): Von im Zeitraum 2018 – 2022 im Schnitt 4.175 Hektar beanspruchter Fläche entfielen rund 830 Hektar auf Baugrundstücke für Ein- und Zweifamilienhäuser (Eigenheime) und wei-

tere 490 Hektar auf Bauflächen für Mehrfamilienhäuser. Insgesamt beanspruchte somit der Wohnbau im Durchschnitt 1.320 Hektar pro Jahr. Das waren rund 32 Prozent des gesamten Flächenverbrauchs. Da der Wohnraumbedarf weiter wächst, dafür aber weniger Fläche zur Verfügung steht, wird im Wohnbau die Flächenkürzung voraussichtlich im Wesentlichen das Eigenheim treffen. Anstatt wie zuletzt 830 Hektar stehen dem kleinvolumigen Wohnbau künftig vermutlich nur noch 40 Hektar pro Jahr zur Verfügung. Das entspricht einer Reduktion um 95 Prozent. Damit verlagert sich der Wohnbau signifikant zu Mehrfamilienhäusern, die dann auch in Zukunft auf jährlich 440 Hektar errichtet werden können.

Deutlich mehr Flächen als der Wohnbau – konkret 2.250 Hektar – wurden in den letzten Jahren für den Nicht-Wohnbau benötigt (u.a. für Gewerbebauten, Gebäude für das Gesundheits- und Bildungswesen oder Kultureinrichtungen) sowie für unbebaute Betriebsflächen (Freilager, Logistikflächen ohne Witterungsschutz, Baulandreserven etc.). Mit einem Anteil von knapp 54 Prozent entfiel damit mehr als die Hälfte der gesamten Flächeninanspruchnahme auf Wirtschafts- bzw. Infrastrukturgebäude und deren Nebenflächen. Der vergleichsweise hohe Flächenbedarf der Wirtschaft und der öffentlichen Hand unterstreicht die Relevanz von frei verfügbaren Flächen für die ökonomische Entwicklung des Landes und den notwendigen Ausbau der Infrastruktur. Die anvisierte Flächenreduktion stellt diesbezüglich ein gewaltiges Hindernis dar. Denn die Bauflächen für Nicht-Wohngebäude müssten demnach um 85 Prozent auf 140 Hektar pro Jahr gekürzt werden, die Betriebsflächen sogar um 95 Prozent auf 60 Hektar jährlich. Studien zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser die heimische Wirtschaft zweifelsohne beeinträchtigenden Maßnahme gibt es vonseiten der Proponenten des „9 km²-Ziels“ nicht. Wie so oft wird nicht zu Ende gedacht. Für Verkehrsflächen (primär Straßen und Parkplätze) wurden zwischen 2018 und 2022 jährlich rund 400 Hektar, für Freizeitflächen 180 Hektar in Anspruch genommen. Um die Zielmarke der Bodenstrategie zu erreichen, müsste die Flächeninanspruchnahme für Verkehrswege um 70 Prozent auf jährlich 120 Hektar (primär Erschließungsstraßen für neues Bauland) und für Freizeitflächen um die Hälfte auf 90 Hektar pro Jahr verringert werden.

Flächenobergrenze ist ein Frontalangriff auf das Einfamilienhaus

Die Bodenstrategie schadet jedoch nicht alleine der Wirtschaft, sondern ist ebenso ein Frontalangriff auf das Eigenheim. Da künftig für ganz Österreich jährlich nur noch 400 Hektar an Bauland zur Verfügung stehen, wird die Neuerrichtung eines Ein- oder Zweifamilienhauses zum Lotteriespiel. Infolge der massiven Flächenreduktion um 95 Prozent ist der Neubau eines Eigenheims dann nicht nur abhängig von den Finanzierungsmöglichkeiten, sondern auch eine Frage der Quote (Abb. 6). Im Burgenland etwa wurden zu-

letzt durchschnittlich 1.090 Eigenheime pro Jahr errichtet. Geht es nach der Bodenstrategie, wird die Anzahl voraussichtlich auf 80 Gebäude eingedampft werden müssen. Das bedeutet, im Schnitt dürfen je politischen Bezirk jährlich nur elf Eigenheime bewilligt werden. Nicht minder gravierend sind die Einschnitte in den übrigen Bundesländern: In Kärnten reduziert sich in diesem Fall der Neubau von Eigenheimen auf acht, in Tirol auf neun Häuser je Bezirk. In Salzburg und Vorarlberg liegt das Bezirkslimit demzufolge bei zehn, in Oberösterreich und der Steiermark bei zwölf und in Niederösterreich bei 15 Gebäuden.

Abb. 6: Notwendige Reduktion von Eigenheimen

Neubau 2018–2021 | Gebäude pro Jahr

BL	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	VB	W
1.090	1.140	4.810	3.760	810	2.460	1.310	720	860



Maximale jährliche Anzahl an Eigenheimen ab 2030



80	70	300	200	50	150	80	40	30
----	----	-----	-----	----	-----	----	----	----

Auf Bezirksebene¹

11	8	15	12	10	12	9	10	-
----	---	----	----	----	----	---	----	---

Quelle: KFP – Annahme Bevölkerungswachstum +0,4% pro Jahr | Anm: ¹ohne Statuar- und Bezirkshauptstädte mit Status polit. Bezirk

Wie das alles auf kommunaler Ebene umgesetzt werden soll, dafür gibt es bislang keinen Plan. Werden Baubewilligungen künftig nach dem Prinzip „First come, first serve“ vergeben und wenn die Quote erreicht ist, die Baugenehmigungen in die darauffolgenden Jahre verschoben? Gibt es dann so etwas wie öffentlich einsehbare Wartelisten, um den Zeitraum, wann gebaut werden kann, abschätzen zu können? Und wie geht man mit all dem bei bereits als Bauland gewidmeten, aber noch unbebauten Grundstücken um? Nach einer aktuellen Erhebung des UBA gibt es bundesweit Baulandreserven (als Bauland gewidmete, aber noch nicht bebaute Grundstücke) im Ausmaß von 671 Quadratkilometer. Nach Einschätzung des UBA werden diese zu gut zwei Dritteln als Agrarflächen genutzt, mehrheitlich zur Erzeugung von Grünfütter. Für die Bemessung der Flächeninanspruchnahme ist der Widmungsstatus eines Grundstücks aber unerheblich. Entscheidend ist die Art der Nutzung. Folglich führt auch die Bebauung von Baulandreserven in den meisten Fällen zu einer Flächeninanspruchnahme. Bei als Bauland gewidmeten Grundstücken wurde allerdings den Grundbesitzern ein prinzipielles Baurecht bereits eingeräumt. Falls eine Gemeinde keinen temporären Baustopp für das gesamte Verwaltungsgebiet erlässt, darf ein Bauansuchen nicht hinausgezögert werden. Auf kommunaler Ebene kann das durchaus zu veritablen Problemen führen.

Rund 60 Prozent aller österreichischen Gemeinden haben nicht mehr als 2.000 Einwohner. In knapp 90 Prozent aller Kommunen leben maximal 5.000 Personen. Legt man die Zielmarke von jährlich maximal neun Quadratkilometer Flächeninanspruchnahme auf die Bevölkerungsanzahl um, stehen in den Flächenbundesländern je Einwohner zwischen 1,0 und 1,3 Quadratmeter pro Jahr zur Verfügung. In einer Median-Gemeinde sind das somit weniger als 2.000 Quadratmeter pro Jahr. Auf dieser Fläche stehen dann Eigenheime mit Mehrfamilienhäusern, kommunalen Gebäuden (bspw. Kindergarten), Spielplätzen oder Gewebebauten in Konkurrenz. Die Gemeinde hat dann die Wahl, ob sie drei bis vier Eigenheime bewilligt oder ein Mehrfamilienhaus. Ob sie alternativ lieber einen Kindergarten baut oder einen Spielplatz errichtet. Oder sie sich für die Ansiedlung eines Gewerbebetriebs entscheidet. Alles gleichzeitig geht künftig nicht.

Flächenobergrenze gefährdet in der Bauwirtschaft mehr als 70.000 Arbeitsplätze

Wenngleich wie skizziert die geplante Flächenobergrenze der gesamten Volkswirtschaft schadet, ist die Bauwirtschaft davon besonders betroffen. Wie das Simulationsmodell zeigt, würde die massive Beschränkung des Neubaus den jährlichen Bauproduktionswert (BPW) voraussichtlich um 14,4 Milliarden Euro reduzieren. Das entspricht einem Rückgang um -28 Prozent im Vergleich zum Jahresmittelwert im Zeitraum 2018 – 2022. Infolge sind durch die Flächenobergrenze alleine in der Bauwirtschaft knapp 73.000 Arbeitsplätze gefährdet. Denn selbst verstärkte Anstrengungen im Bereich der Gebäudesanierung können die Beschäftigungserosion im Neubau nur zu einem vergleichsweise geringen Teil verhindern. Intensivierte Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors schaffen lediglich rund 20.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Demgegenüber stehen zirka 93.000 Arbeitnehmer im Hoch- und Tiefbau, denen die Bodenstrategie ihre Beschäftigungsbasis raubt.

Abb. 7: Auswirkungen des 9 km²-Ziels auf die Bauwirtschaft

Erwartete Einbußen in der Bauwirtschaft:



davon direkt betroffene Arbeitnehmer:



Quelle: KFP

Insofern sollten die laufenden Verhandlungen zur Flächenobergrenze im Rahmen der Bodenstrategie ausgesetzt werden. Es ist offensichtlich, dass die Festlegung der Ziel-

marke (9 km²/Jahr) erfolgte, ohne vorab dessen Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu evaluieren. Wir empfehlen daher den Prozess neu aufzusetzen. Dabei sollte der Planungsansatz von „Top-down“ auf „Bottom-up“ geändert werden, zumal die Umsetzung allfälliger Flächenrestriktionen in jedem Fall in den Kompetenzbereich der Kommunen fällt.

