

Was haben Flächeninanspruchnahme, Außenentwicklung, Baulandreserven und Leerstand mit dem Gemeindebudget zu tun?

Johann Bröthaler

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr.

Technische Universität Wien
Institut für Raumplanung
Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik
www.tuwien.at/ar/ifip



“Full House Weinviertel” - Konferenz für Leerstandsarbeit
Leader Region Weinviertel Ost, Weinviertel Donauraum, Marchfeld
8. November 2023, Mistelbach

- 1. Raumentwicklung**
- 2. Raumentwicklung und Gemeindebudget**
- 3. Fiskalische Wirkungen**
- 4. Schlussfolgerungen**

1. Raumentwicklung

Widmung, Innen-/Außenentwicklung, Flächeninanspruchnahme,
Versiegelung, Baulandreserven, Leerstand/Brachen

Definitionen und Daten

1. Flächeninanspruchnahme (Definitionen)



Nutzungen gemäß Grundstücksdatenbank (DKM)			Versiegelung			km ²	% ges.	% FLI
Gebäude	Bauflächen	Flächeninanspruchnahme	1,00	Dauer-siedlungs-raum	Gesamt-fläche	763	0,9	13,0
Gebäudenebenenflächen			0,75			63	0,1	1,1
Gärten			0,00			1.835	2,2	31,4
Betriebsflächen			0,60			684	0,8	11,7
Friedhöfe			0,35			21	0,0	0,4
Strassenverkehrsanlagen	Verkehrsflächen		0,60			1.669	2,0	28,5
Verkehrsrandflächen			0,15			283	0,3	4,8
Parkplätze			0,80			45	0,1	0,8
Schienenverkehrsanlagen			0,50			89	0,1	1,5
Abbau, Halden, Deponien	Sonstige Inanspruchnahme		0,10			144	0,2	2,5
Freizeitflächen			0,20			251	0,3	4,3
Landwirtschaftl. genutzt	Sonstiger Dauersiedlungsr.					24.865	29,6	
Weingärten						476	0,6	
Alpen	Rest					7.141	8,5	
Wald						37.427	44,6	
Gewässer						1.546	1,8	
Ödland						6.581	7,8	
Gesamt							83.884	100

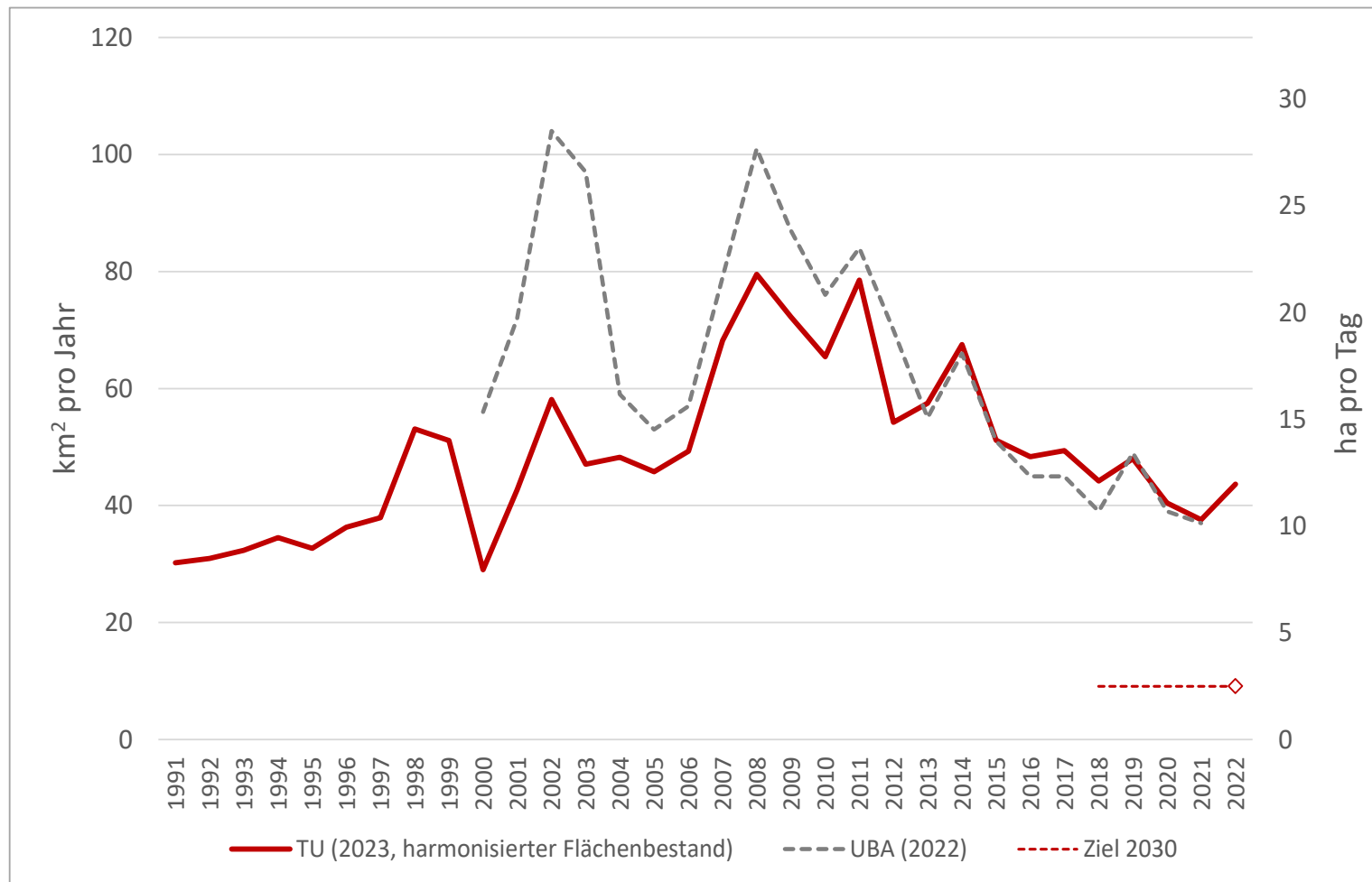
Rückbau
Nachverdichtung
Entsiegelung

Teilweise genutzt:
Zweitwohnsitz
Freizeitwohnsitz
Nebenwohnsitz

Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990-2022); UBA (2022); BEV (2023, Regionalinformation 1990-2022); eigene Darstellung.

1. Flächeninanspruchnahme - gesamt

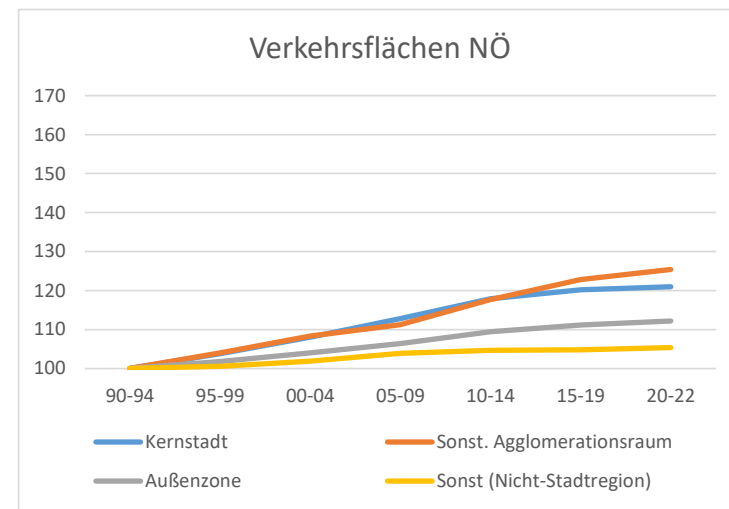
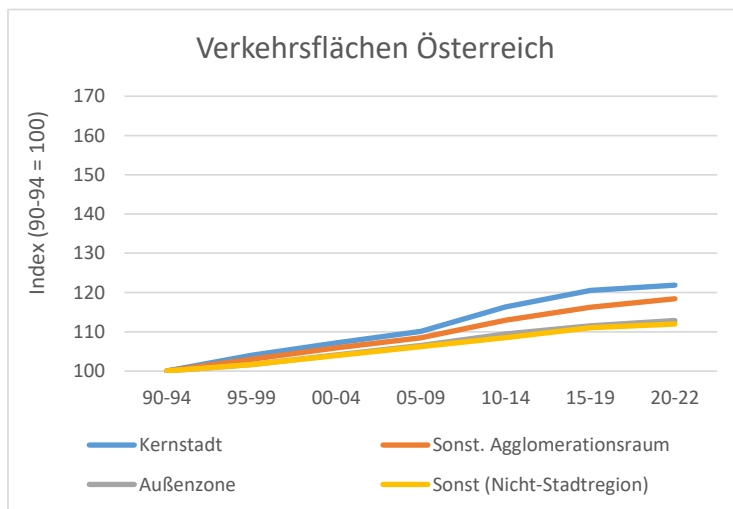
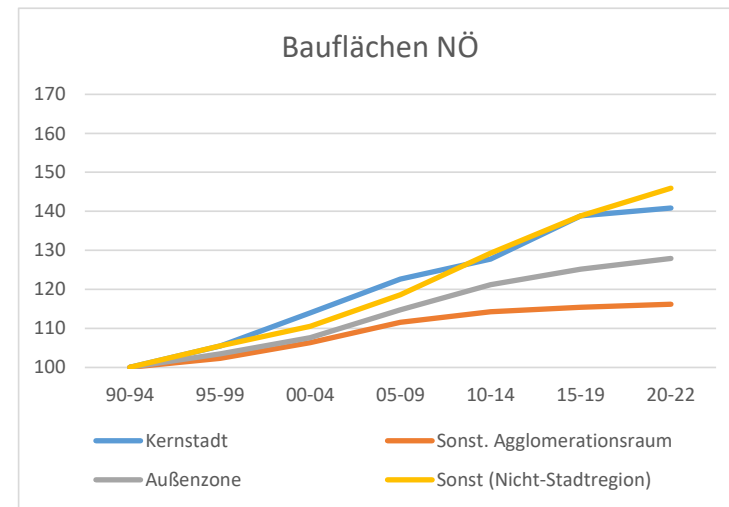
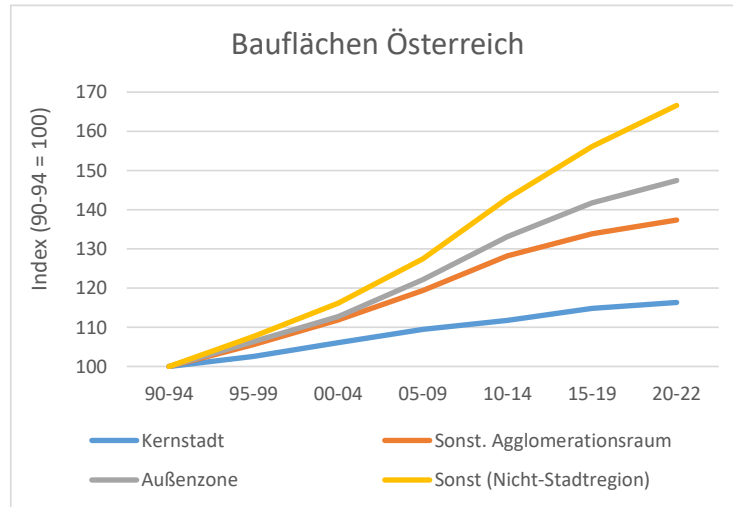
Flächeninanspruchnahme: jährlicher Zuwachs 1991-2022 (km²/Jahr)



Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990-2022); UBA (2022); BEV (2023, Regionalinformation 1990-2022).

1. Flächeninanspruchnahme – regional ...

Räumlich differenzierte unterschiedliche Rahmenbedingungen, Ursachen und Entwicklungen

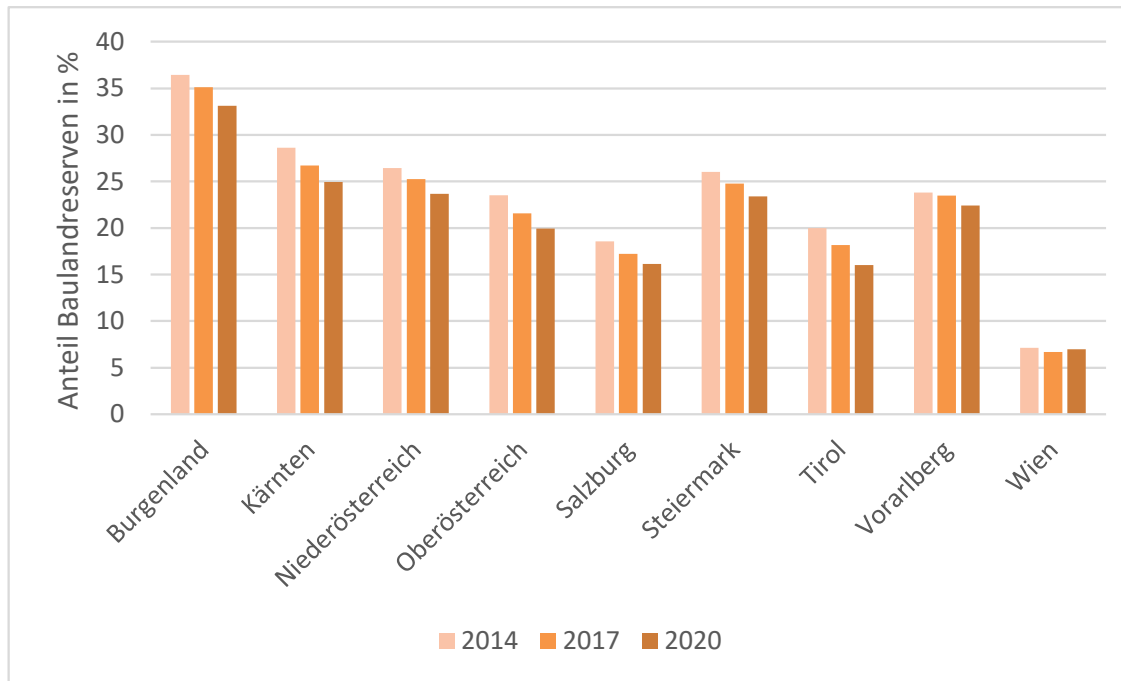


Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990-2022); BEV (2023, Regionalinformation 1990-2022).

J. Bröthaler, Leerstandskonferenz, 8. November 2023

1. Baulandreserven, Leerstand, Brachen

Anteil Baulandreserven (gewidmetes, unbebautes Bauland) am gesamten gewidmeten Bauland in %



Siehe zukünftig
Bodenstrategie für Österreich
(harmonisierte Datenbasis,
Monitoring-System für
Flächeninanspruchnahme,
Versiegelung, Baulandreserven)

Quelle: ÖROK-Atlas (2022); UBA (2022b); eigene Darstellung (TU Wien, 2023)

Leerstand, Brachen:

- Österreichweit keine validen Daten über Leerstände und über das Ausmaß von Industrie- und Gewerbebrachen (Umweltkontrollbericht 2022, UBA, 2022b, S. 124)
- Initiativen, Projekte einzelner Akteure/Gemeinden zu Leerständen/Brachen (Flächenmanagement-Datenbanken, Gebäudebörsen, Immobilienportale; Brachflächen-Dialog) sowie im Zusammenhang mit Einführung einer Leerstandsabgabe

2. Raumentwicklung und Gemeindebudget

Widmung, Innen-/Außenentwicklung, Flächeninanspruchnahme,
Versiegelung, Baulandreserven, Leerstand/Brachen

Wirkungen und Wechselwirkungen

Auszahlungen und Einzahlungen, Vermögen, Schulden
Voranschlag, Mittelfristige Finanzplanung

2. Ziele nachhaltiger Raumentwicklung

Operationalisierung in Leitzielen und Planungsrichtlinien der Raumordnungsgesetze

Ökologische Dimension

Sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen

Vernetzung wertvoller Grünlandbereiche und Biotope

Reduktion von Treibhausgasemissionen

Sparsame Verwendung, Ausbau erneuerbarer Energien

Besonders geeignete Böden für land- und forstwirtschaftliche Nutzung

Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes

Ordnungsgemäße Wasserver- und Abwasserentsorgung

Geringes Verkehrsaufkommen, umweltfreundliche Verlagerung

Vorrang Innen- vor Außenentwicklung

Verdichtete Siedlungsstrukturen

Nachnutzung von Leerständen, Brach- und Konversionsflächen

Klare Abgrenzung von Ortsbereichen gegenüber freier Landschaft

Sicherung/Entwicklung der Stadt-/Ortskerne

Räumliche Konzentration von gewerbl./indust. Betriebsstätten

Wirtschaftlicher Einsatz öffentlicher Mittel

Soziale Dimension

Gleichwertiger Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Gleichwertige Mobilitätsbedingungen

Sicherstellung der medizinischen Versorgung

Gute Erreichbarkeit von Freiräumen sowie Freizeit- und Erholungseinrichtungen

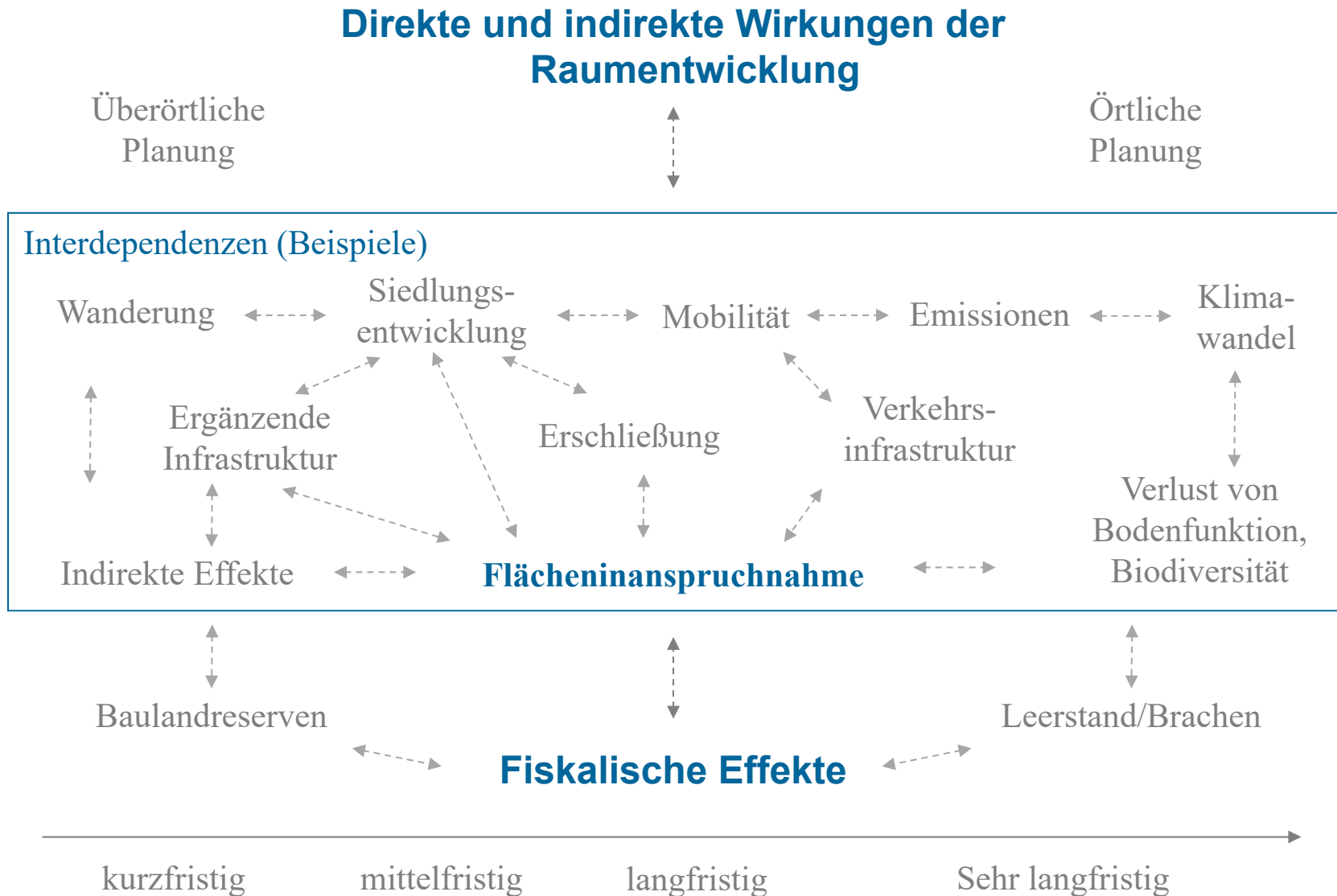
Sicherung der zweckkonformen Baulandverfügbarkeit

Räumliche Voraussetzung für leistungsfähige Wirtschaft

Ökonomische Dimension

Quelle: eigene Darstellung
bezugnehmend auf NÖ ROG 2014.

2. Wirkungen der Raumentwicklung



2. Fiskalische Wirkungen/Instrumente



2. Fiskalische Effekte der Siedlungsentwicklung

Mengen- effekte von Wohn/ Betriebs- gebieten

Flächen
Bauland, Verkehr,
Grünraum

Längen
Verkehr, Leitungs-
infrastruktur

Verkehrs- infrastruktur	Leitungs- infrastruktur	Grün- und Freiraum	Soziale Infrastruktur
Straße	Straßen- beleuchtung	Spielplatz	Kindergarten
Gehweg	Kanal	Sportplatz	Volksschule
Radweg	Wasser	Park	Etc.
Gestalteter Platz	Strom	Etc.	
	Daten		
	Gas		
	Nahwärme		

Demografie
Zusätzliche
Einwohner:innen

Wirtschaft
Zusätzliche
Beschäftigte

Fiskalische Effekte auf das Budget der Standort gemeinde

- abhängig von
- Bebauungsform/Dichte
 - örtlichen Gegebenheiten (Lage, Distanz)
 - infrastruk. Kapazitäten im Umfeld (Auslastung)

Finanzielle Infrastruktureffekte		Steuereffekte		
	Errichtung	Betrieb	Eigene Abgaben	Finanzausgleich
Auszahlungen	Investitionen	Laufende Auszahlungen		Umlagen, Förderungen
Einzahlungen	Einmalige Beiträge	Gebühren, Leistungsentgelte	Aufschließungsabgabe, Kommunalsteuer, Grundsteuer	Ertragsanteile, Transfers
Saldo				

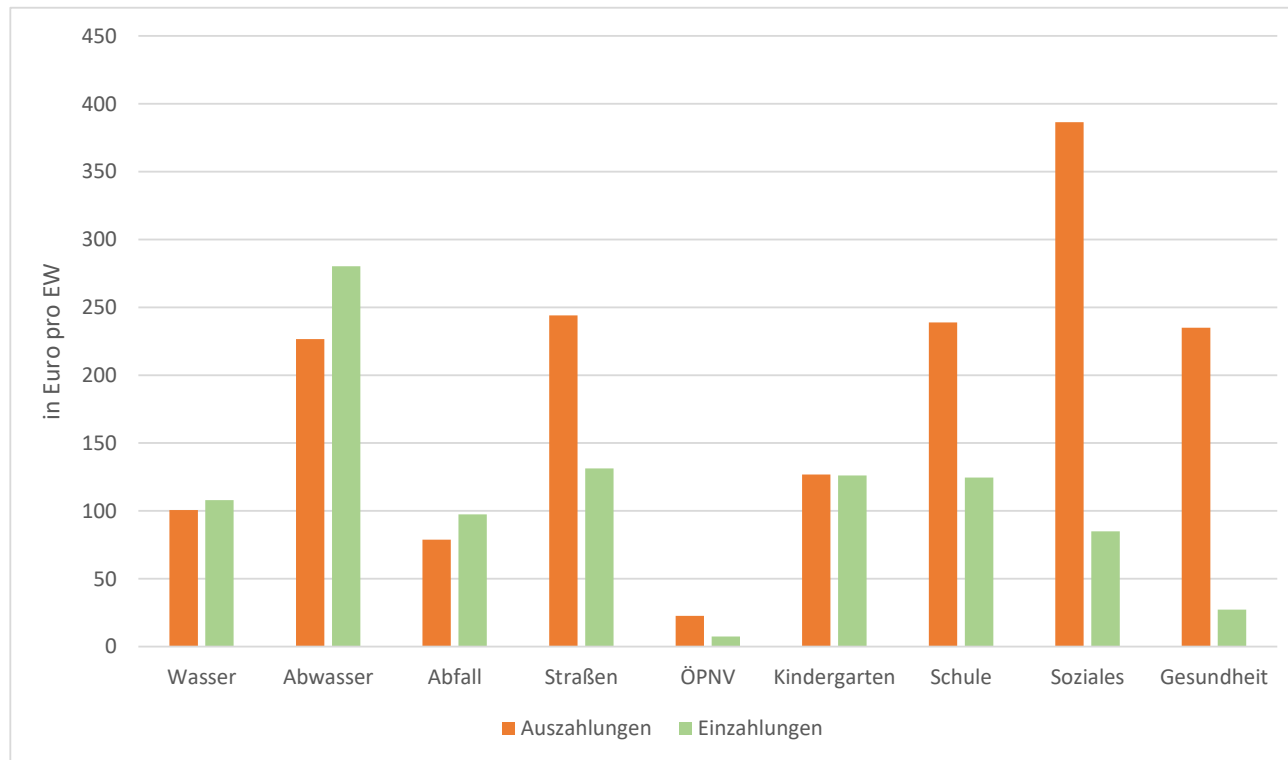
Quelle: eigene Darstellung auf Basis NIKK (2023).

In der Regel ohne indirekte Effekte (z.B. Wanderung, Pendeltätigkeit, Arbeitsmarkt, Vorleistungsverflechtungen) und ohne ökonomische Bewertung von Folgeeffekten (Flächeninanspruchnahme, Biodiversität, Emissionen, etc.)

2. Siedlungsbezogene Lasten (Gemeinden)

Auszahlungen und funktionspezifische Finanzierung

Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien (in Euro pro EW, 2022)



Auszahlungen	%	% ges.
Wasser	6	3
Abwasser	14	7
Abfall	5	2
Straßen	15	7
ÖPNV	1	1
Kindergarten	8	4
Schule	14	7
Soziales	23	11
Gesundheit	14	7
Summe	100	49
Allg. Verw.		28
Öff. Ord		2
Kultur		2
Sonstige DL		9
Sonstige		10
Gesamt		100

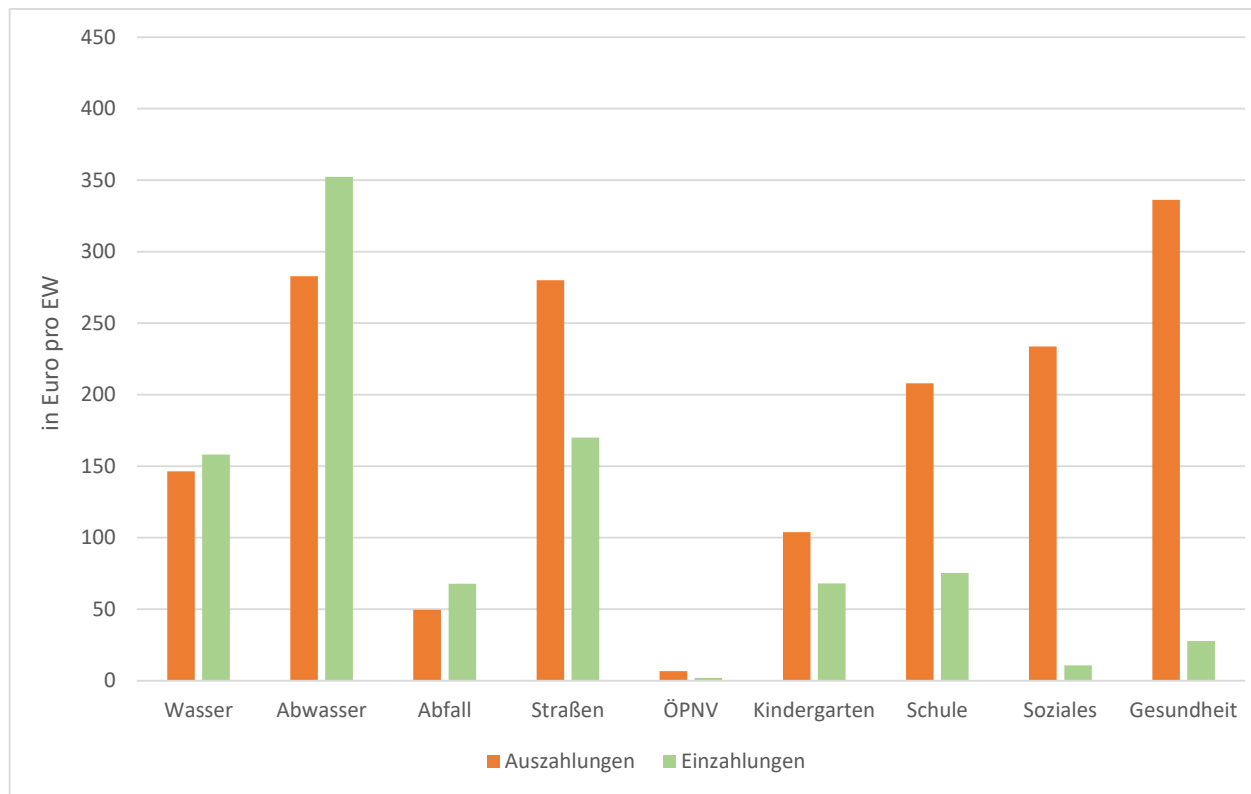
Eigene Darstellung (TU, GemBon, 2023).

- Siedlungsbezogene Lasten machen rund 50 % der gesamten Auszahlungen aus.
- Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Abgaben, z.T. Transfers)

2. Siedlungsbezogene Lasten (Gemeinden NÖ)

Auszahlungen und funktionspezifische Finanzierung

Durchschnitt der Gemeinden Niederösterreichs (in Euro pro EW, 2022)



Auszahlungen	%	% ges.
Wasser	9	5
Abwasser	17	9
Abfall	3	2
Straßen	17	9
ÖPNV	0	0
Kindergarten	6	3
Schule	13	7
Soziales	14	7
Gesundheit	20	11
Summe	100	52
Allg. Verw.		25
Öff. Ord		2
Kultur		2
Sonstige DL		10
Sonstige		8
Gesamt		100

Eigene Darstellung (TU, GemBon, 2023).

- Siedlungsbezogene Lasten machen in NÖ rund 52 % der gesamten Auszahlungen aus.
- Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln landerweise unterschiedlich

3. Fiskalische Wirkungen - Beispiele

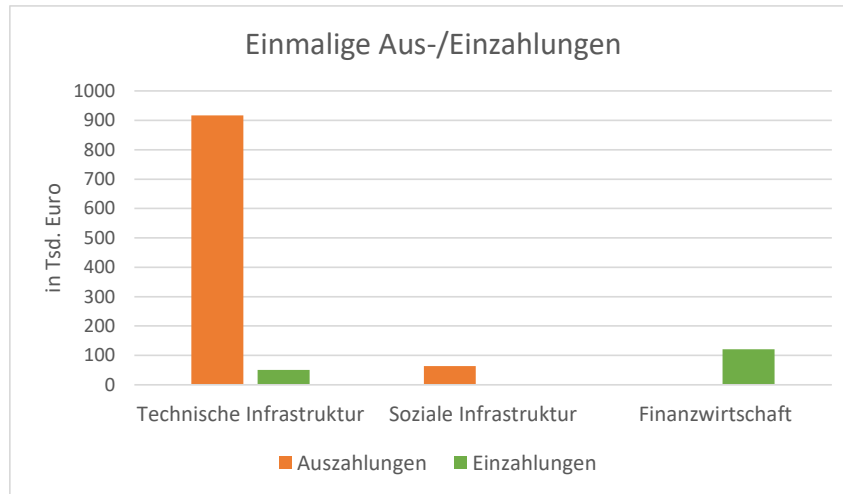
Außenentwicklung (flächenintensiv/flächensparend),
Innenentwicklung, Baulandreserven, Leerstand

Fiskalische Wirkungen

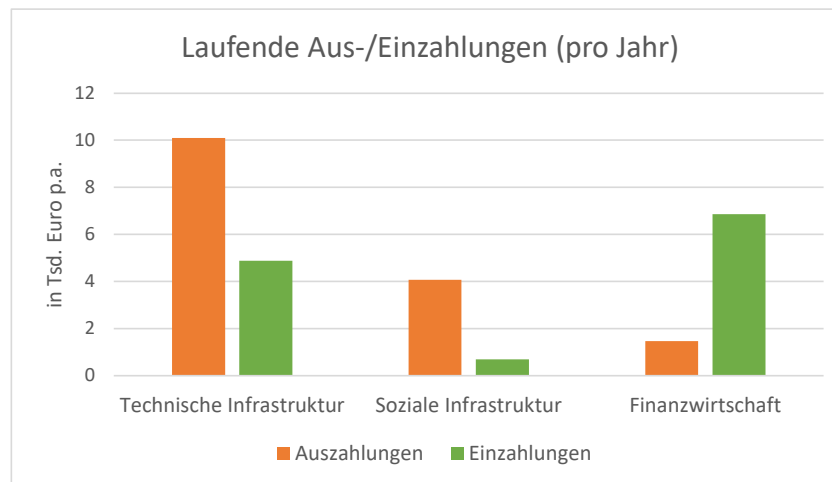
Langfristige Auszahlungen und Einzahlungen

3. Fiskalische Effekte – Außenentwicklung

Einfamilienhaus flächenintensiv – mit Außenanbindung



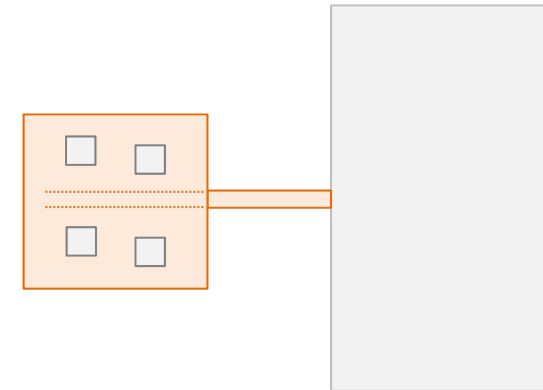
- Wasser
- Abwasser
- Straße
- Beleuchtung (Daten, Gas, Strom, Wärme)
- Kindergarten
- Volksschule (Grünflächen, Sonstige)
- Eigene Steuern
- Ertragsanteile
- Umlagen (Förderungen)



Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)

Außen

Innen



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

Bebauung: Einfamilienhaus flächenintensiv (850-1.500 m²)

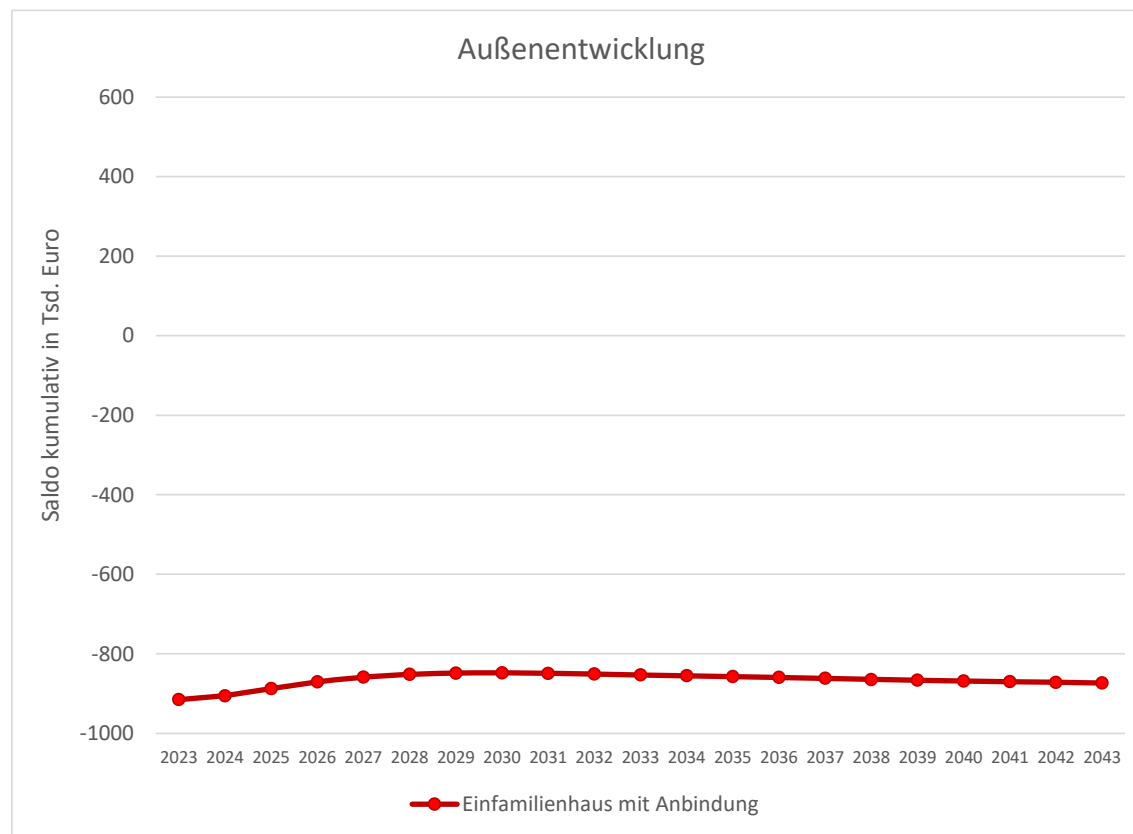
Besiedlungsgrad: 100 %

Außen-Anbindung (Straße, Leitungsinfrastruktur): 200 m

3. Fiskalische Effekte – Außenentwicklung

Einfamilienhaus flächenintensiv – mit Außenanbindung

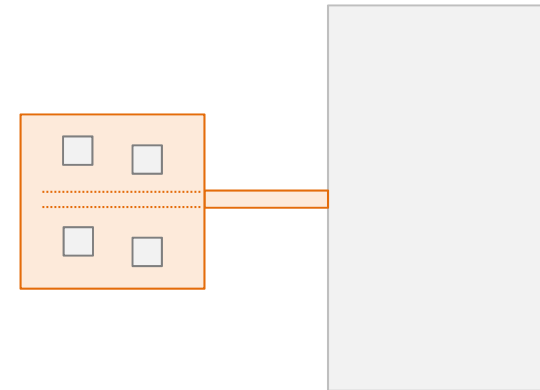
Gesamtsaldo (Einzahlungen-Auszahlungen) kumulativ über 20 Jahre



Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)

Außen

Innen



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

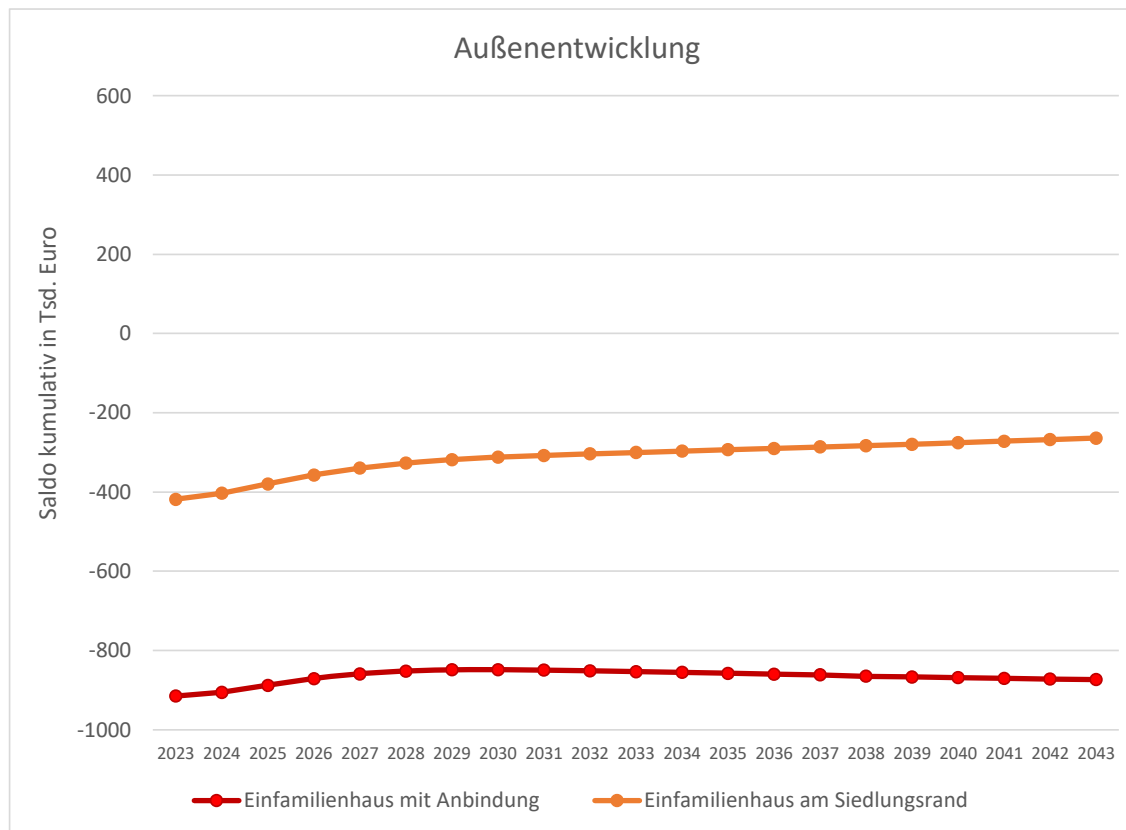
Bebauung: Einfamilienhaus flächenintensiv (850-1.500 m²)

Besiedlungsgrad: 100 %

Außen-Anbindung (Straße, Leitungsinfrastruktur): 200 m

3. Fiskalische Effekte – Außenentwicklung

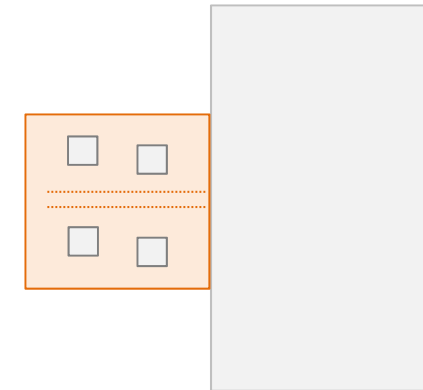
Einfamilienhaus flächenintensiv – am Siedlungsrand



Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)

Außen

Innen



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

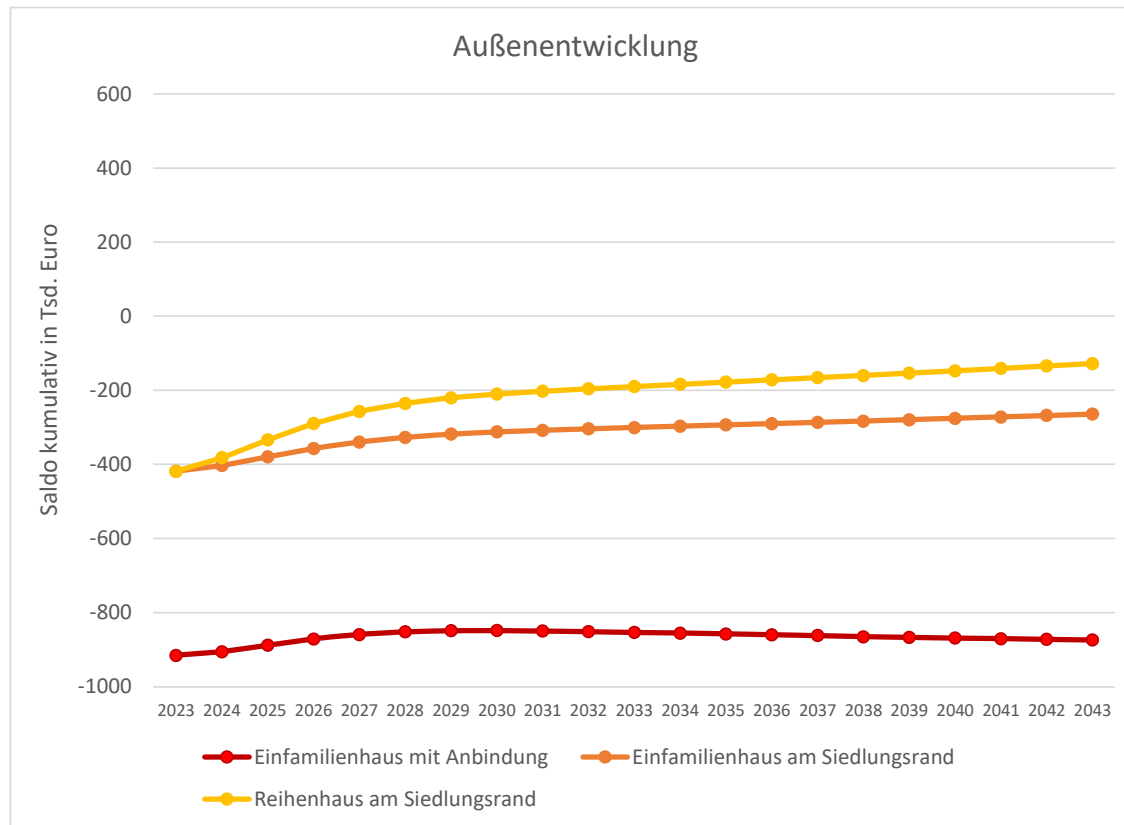
Bebauung: Einfamilienhaus flächenintensiv (850-1.500 m²)

Besiedlungsgrad: 100 %

Außen-Anbindung: keine (am Siedlungsrand)

3. Fiskalische Effekte – Außenentwicklung

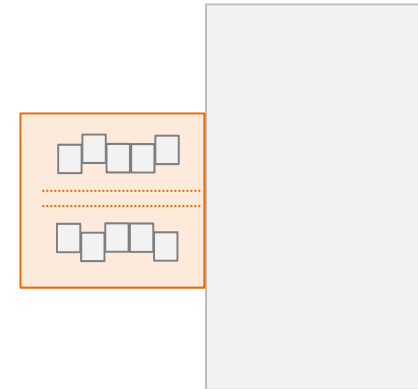
Reihenhaus flächensparend – am Siedlungsrand



Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)

Außen

Innen



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

Bebauung: Reihenhaus
flächensparend (200-350 m²)

Besiedlungsgrad: 100 %

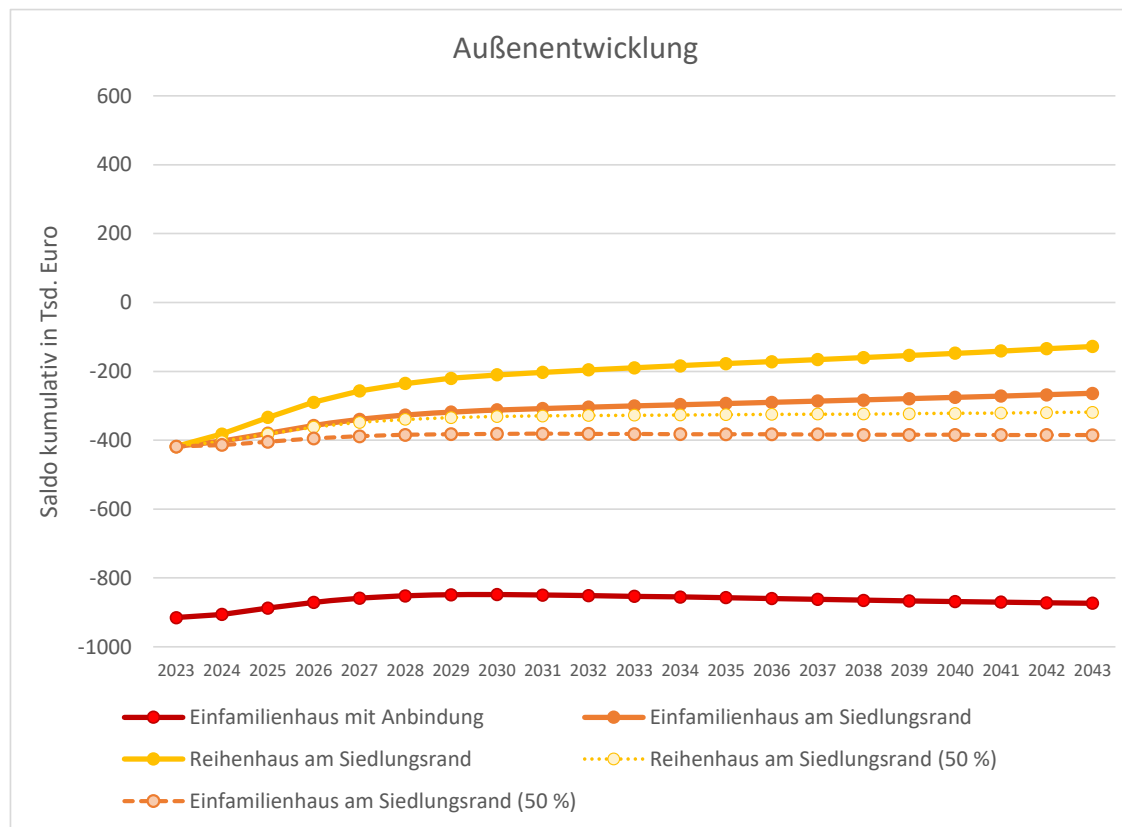
Außen-Anbindung: keine
(am Siedlungsrand)

3. Fiskalische Effekte – Baulandreserven (50 %)

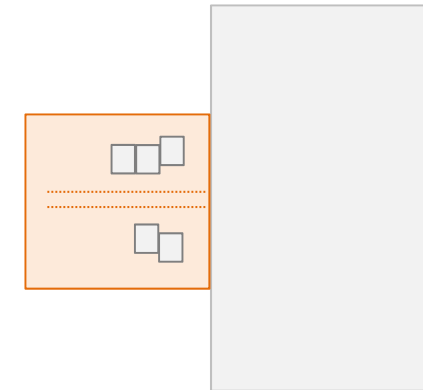
Reihenhaus flächensparend – Baulandreserven (50 %)

Außen

Innen



Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

Bebauung: Reihenhaus flächensparend (200-350 m²)

Besiedlungsgrad: 50 %

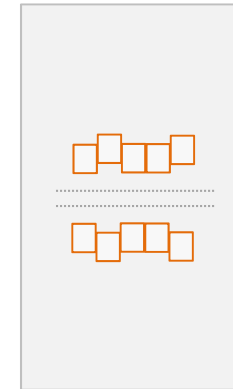
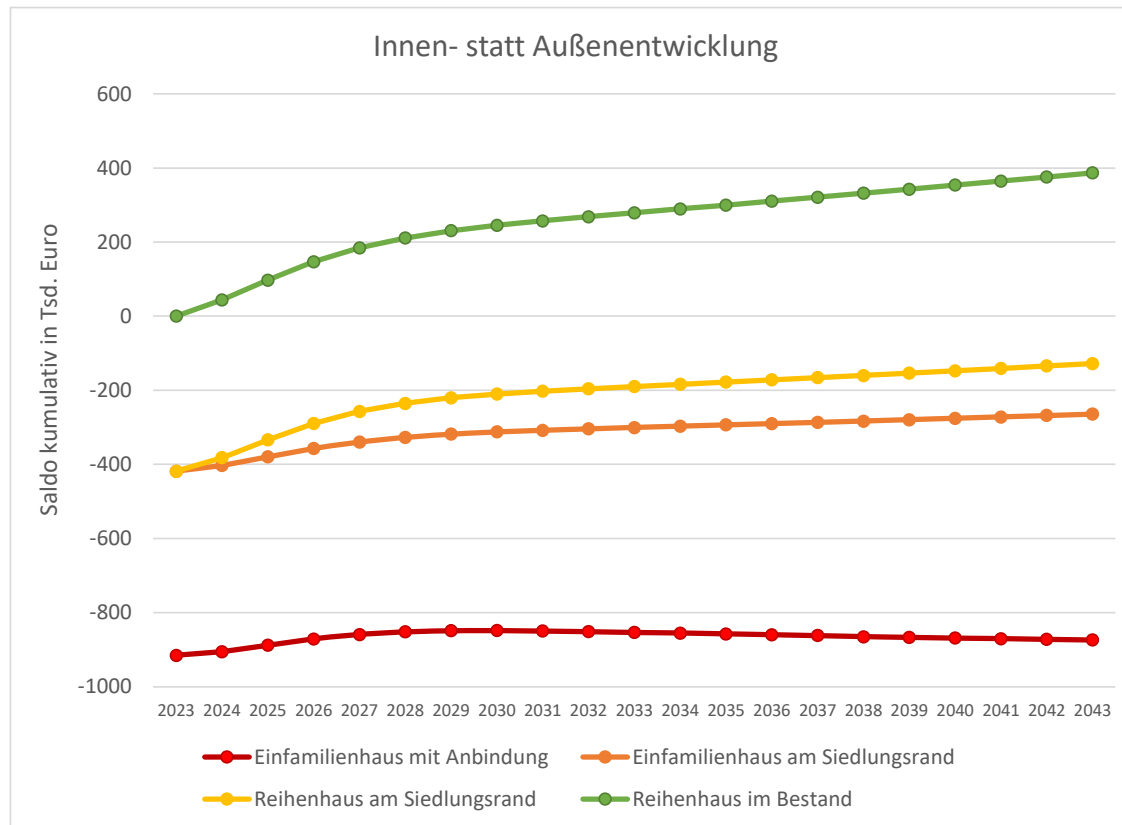
Außen-Anbindung: keine (am Siedlungsrand)

3. Fiskalische Effekte – Innenentwicklung

Reihenhaus flächensparend – im Bestand

Außen

Innen



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

Bebauung: Reihenhaus
flächensparend (200-350 m²)

Besiedlungsgrad: 100 %

Innenentwicklung: auf
Baulandreserven im Bestand

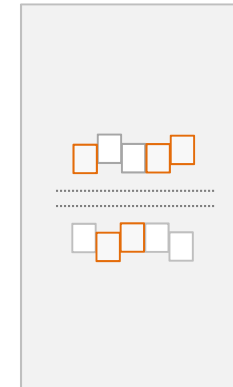
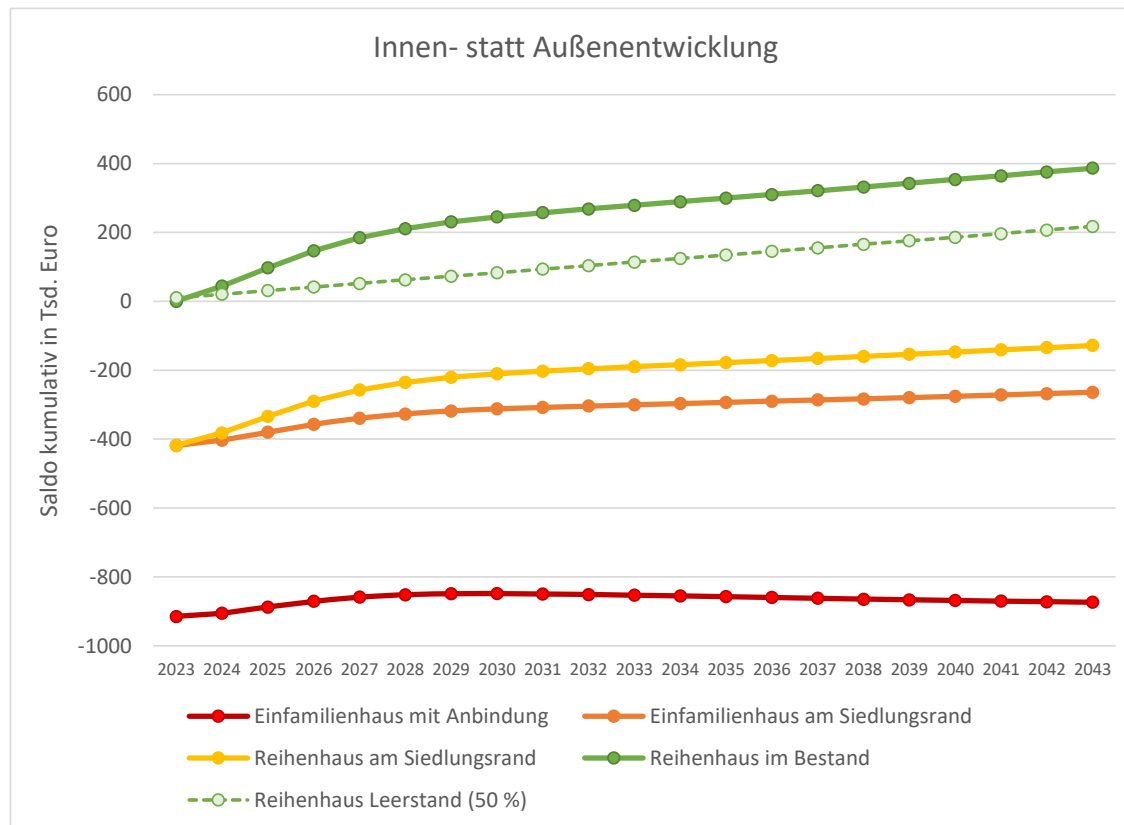
Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)

3. Fiskalische Effekte – Leerstand

Reihenhaus flächensparend – im Bestand (50 % Leerstand)

Außen

Innen



Bruttobauland (m ²)	10.000
Öff. Verkehrsfläche (m ²)	1.750
Öff. Grünflächen (m ²)	600
Nettobauland (m ²)	7.650

Bebauung: Reihenhaus flächensparend (200-350 m²)

Besiedlungsgrad: 100 %

Im Bestand: Annahme Leerstand 50 %

Quelle: NIKK (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023)

4. Schlussfolgerungen

Potenziell missachtete Wirkungen

- **Widmung kostet**
 - Zum Zeitpunkt der Flächenwidmung keine Ausgaben (nur Planungskosten)
 - Sehr wohl aber langfristige finanzielle Verpflichtungen
 - Folgelasten in frühen Phasen der Planung vielfach noch unklar
- **Fiskalillusion**
 - Widmung (Wohnen) = Einwohner:innen = Ertragsanteile
 - Widmung (Betriebe) = Beschäftigte = Kommunalsteuer
 - als potenzielle finanzielle Anreize für expansive Flächeninanspruchnahme stehen
 - erhebliche Ausgaben gegenüber
- **Flächeneffizienz = fiskalische Effizienz**
 - Art der Flächeninanspruchnahme (Zersiedelung/Innenentwicklung) ist direkt mit
 - Produktionskosten kommunaler Leistungen verbunden
- **Anreize und Interessenskonflikte**
 - Wachstumsparadigma, gesellschaftliche Anforderungen, Widmungsgewinne
 - Erwartungen (etwa Betriebsansiedlung verhindert Abwanderung) ggf. nicht erfüllt
 - Gemeindefiskalische Folgen vielfach unzureichend beachtet

4. Schlussfolgerungen

Unsichtbare Ausgaben

▪ Unabsehbare Kosten

- Langfristige Netto-Folgelasten (unsicher, etwa betreffend Besiedlungsrad)
- Kompensationseffekte des Finanzausgleichs (nicht direkt sichtbar)
- werden nicht ausreichend wahrgenommen oder sind schwierig abzuschätzen

▪ Baulandreserve kostet

- Grundsteuer/Infrastruktur-/Erhaltungsbeiträge für unbebaute Grundstücke gering
- Netto-Ausgaben (Erschließung bei geringeren Gebühren) nicht unmittelbar sichtbar

▪ Leerstand kostet

- Wertminderung (Gebäude/Boden mangels Instandhaltung/Attraktivität)
- Entgangene Einnahmen nicht unmittelbar sichtbar (Leerstandsabgabe gering)

▪ Bodenfunktion kostet nichts

- Ökologische Effekte der Flächeninanspruchnahme haben keine fiskalischen Effekte

▪ Indirekte Effekte

- etwa Zu-/Abwanderung, Mobilität, Bodenpreise/-verfügbarkeit, regionaler Arbeitsmarkt
- Fiskalische Folgewirkungen vielfach schwierig einzuschätzen

Das haben Flächeninanspruchnahme, Außenentwicklung, Baulandreserven und Leerstand mit dem Gemeindebudget zu tun!

Johann Bröthaler

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr.

Technische Universität Wien

Institut für Raumplanung

Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

www.tuwien.at/ar/ifip



“Full House Weinviertel” - Konferenz für Leerstandsarbeit
Leader Region Weinviertel Ost, Weinviertel Donauraum, Marchfeld
8. November 2023, Mistelbach

- BEV, 2023, Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Flächendaten 1990-2022 gemäß Regionalinformation der Grundstücksdatenbank, www.bev.gv.at (Feb. 2023), Wien; Zusammenfassung und Aufbereitung, IFIP, TU Wien, 2023.
- Bröthaler, J., Gutheil, G. (2008), Fiskalische Effekte von Betriebsansiedlung oder was bringt ein Gewerbegebiet der Standortgemeinde?, in: Der öffentliche Sektor, Heft 4/2008, Wien.
- Bröthaler, J., Haindl, A., Mitterer, K. (2017), Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E., Hrsg. (2017), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2017, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 19; NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, ISBN: 978-3-7083-1162-3, S. 79–116.
- Bröthaler, J. (2023), Fiskalische Effekte des Bodenverbrauchs, 2. NÖ Bodenfrühstück “Aktive und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik: Möglichkeitsräume für Gemeinden”, 24. Feb. 2023, St. Pölten
- GemBon (2023), Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, GemBon Version 3.3/2023, Software des Forschungsbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-03) im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden 2000-2022 (Statistik Austria), Wien.
- NIKK (2023), Niederösterreichischer Infrastruktur-Kosten-Kalkulator zur Abschätzung der Auszahlungen und Einzahlungen für Siedlungsentwicklung (Wohn-, Betriebs- und Mischgebiete), raumordnung-noe-nikk.at (Nov. 2023), St. Pölten.
- NÖ ROG 2014, NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 99/2022.
- ÖROK-Atlas (2022), Baulandreserven (gewidmetes Bauland bebaut und unbebaut), Daten 2014, 2017, 2020 nach politischen Bezirken, www.oerok-atlas.at/#indicator/70 (Dez. 2022), Wien.
- TU Wien, 2023, Technische Universität Wien, Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Flächendaten 1990-2022 nach Nutzungsarten gemäß BEV (2023), harmonisierter Flächenbestand (möglichst compatible Anpassung der Nutzungsarten 2000-2011 an jene ab 2012 sowie des Gebietsstandes 2000-2021 gemäß 2022, Flächenkennzahlen 1990-2022 nach der Methodik ab 2012 gemäß UBA (2022) rückwirkend auch für 1990-2011, Wien.
- UBA, 2022, Umweltbundesamt, Flächeninanspruchnahme (Definitionen), www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme (Dez. 2022), Wien.
- UBA, 2022b, Umweltbundesamt, 13. Umweltkontrollbericht - Umweltsituation in Österreich, www.umweltbundesamt.at/studien-reports/umweltkontrollbericht/ukb2022 (Jan. 2022), Wien.