

Fatale Ähnlichkeiten?

Siedlungsflächenentwicklung und Steuerungsinstrumente in Österreich, Deutschland und der Schweiz

Franz Dollinger | Fabian Dosch | Barbara Schultz

In den drei Nachbarstaaten Österreich, Deutschland und Schweiz sind beim „Verbrauch“ an Freiflächen durchaus ähnliche Trendentwicklungen zu beobachten, die in starkem Widerspruch zu den Zielen der Raumplanung in den drei Staaten stehen: In Österreich soll der Flächenverbrauch bis zum Jahr 2010 auf 10 Prozent des Wertes von 2002 reduziert werden (Anfang 2009 wird dieses Ziel um das Fünffache überschritten), in der Schweiz, wo ein aktuelles quantitatives Ziel fehlt, jedenfalls deutlich gesenkt und in Deutschland bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag begrenzt werden (derzeit bei etwa 90 Hektar täglich). Die Widersprüche zwischen Trendentwicklung und ambitionierten Zielen machen deutlich, dass die Datengrundlagen verbessert, ordnungspolitische Ziele und Maßnahmen auf der jeweiligen instrumentellen Ebene verbindlich verankert und durch marktwirtschaftliche Instrumente ergänzt werden müssen. Um einen nachhaltigeren Umgang mit unserem Lebensraum durchsetzen zu können, braucht es ein ganzes Bündel an Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen.

Schlüsselwörter: Flächeninanspruchnahme, Flächenmanagement, Flächenhaushaltspolitik, Nachhaltigkeitsziele, Ziel 30 Hektar, Flächenkreislaufwirtschaft, Raumordnungsinstrumente, Bodenpolitik, Baulandreserven, Brachflächen

Wohlstand, Wirtschaftswachstum, gesellschaftlicher und demographischer Strukturwandel als treibende Faktoren: Das anhaltende Wachstum an Siedlungsflächen, das in westlichen Industriestaaten in den letzten Jahrzehnten zu beobachten ist, hat sich von der quantitativen Bevölkerungsentwicklung längst weitgehend abgekoppelt. In vielen Staaten wird der anhaltende Flächenbedarf der Wohlstandsgesellschaft als enormes Problem für eine dauerhaft nachhaltige Entwicklung gewertet. Auch und besonders in den drei Nachbarstaaten Österreich, Deutschland und Schweiz wird diese (Fehl-)Entwicklung seit Jahrzehnten beklagt. Und längst sind die Klagen bis in die obersten Etagen von Politik und Verwaltung vorgedrungen und dort in amtliche Strategiepapiere, Postulate, Änderungsvorschläge und Maßnahmenkataloge eingegangen.

Allein, den Grundtrend zu verändern vermochten all die Forderungskataloge bislang kaum. Raumplanungskompetenzen und -gesetze sind in den drei deutschsprachigen Staaten unterschiedlich ausgeformt; die realen Entwicklungen aber laufen, abgesehen von einigen Besonderheiten, vergleichsweise ähnlich ab. Der spannenden Frage, warum dies so ist, ist dieser Beitrag gewidmet.

Flächenwachstum 1: Österreich

Die österreichische Raumplanerin Claudia Doubek (2002) stellte in einem Beitrag fest, dass sich das einstmalige lineare Verhältnis zwischen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung seit dem Jahr 1950 entkoppelt hat. Während sich in Österreich sowohl Bevölkerung wie Siedlungsfläche zwischen 1830 und 1950 etwa verdoppelten (1830: 3,3 Millionen Einwohner auf 700 Quadratkilometern Siedlungsfläche, 1950: 6,9 Millionen Einwohner auf 1.600 Quadratkilometern Siedlungsfläche), explodierte die Siedlungsfläche – die Bau- und Verkehrsflächen – im Zeitalter der Massenmobilität. Bis zum Jahr 1995 erhöhte sich die Bevölkerung nur geringfügig auf 7,9 Millionen Einwohner, während sich die Siedlungsfläche um 1.700 Quadratmeter mehr als verdoppelte.¹ Die Pro-Kopf-Quote an Siedlungsfläche erhöhte sich nach Doubek von etwa 200 Quadratmeter im Jahr 1950 auf zirka 400 Quadratmeter Mitte der 1990er-Jahre. Heute kommen auf jeden österreichischen Einwohner 524 Quadratmeter an Bau- und Verkehrsflächen. Die vorrangigen Ursachen dafür sind die Verbreitung des freistehenden, häufig in peripheren Siedlungen gelegenen Einfamilienhauses als beliebteste Wohnform, die Verlagerung von Dienstleistungs- und auch Produktionsbetrieben aus den Städten in das Umland sowie der steigende Flächenbedarf der Tourismuswirtschaft.

Neben dem Trend zum Einfamilienhaus ist eine weitere wesentliche Ursache für die flächenintensive Siedlungsentwicklung in den überzogenen Baulandausweisungen in den Flächenwidmungsplänen der ersten Generationen zu suchen. So forderte beispielsweise noch das Salzburger Raumordnungsgesetz von 1968, dass bei der Festlegung von Bauland darauf Bedacht zu nehmen sei, „dass genügend Raum für eine aufgelockerte Bebauung und möglichst geringe Wohndichten gesichert wird“.² Die Folge derartiger Planungsphilosophien in den ersten Raumordnungsgesetzgenerationen war die Ausweisung enormer Baulandreserven, manche Gemeinden hatten dadurch Reserven für Jahrhunderte und damit jeden Handlungsspielraum für eine geordnete Siedlungsentwicklung verloren.

FATAL ANALOGIES? SETTLEMENT DEVELOPMENT AND REGULATION TOOLS IN AUSTRIA, GERMANY AND SWITZERLAND

The three neighbouring countries Austria, Germany and Switzerland are characterized by similar trends of settlement development, which run counter to governmental objectives in terms of spatial planning. Changing this situation requires improving data acquisition, defining obligatory political objectives and binding measures, and implementing these using free market tools. Sustainable land use development can only be enforced with a broad set of measures anchored at various political levels.

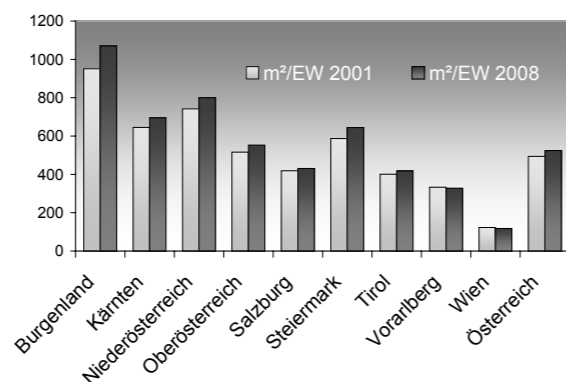
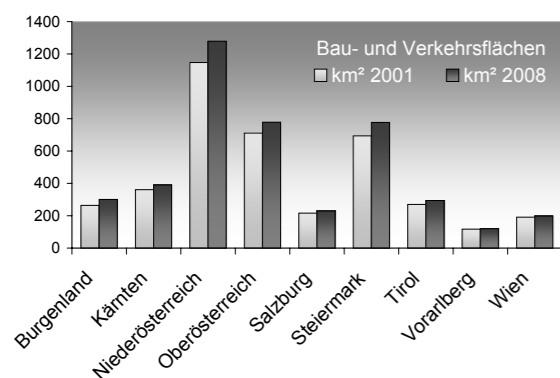
Keywords: Land take, land use management, sustainable development, tools of spatial planning, land recycling economy, building land resources, waste land

Dies kam die österreichische Volkswirtschaft teuer zu stehen, wie das Österreichische Institut für Raumplanung in zwei überaus lesenswerten Studien im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz feststellte (Doubek/Zanetti et al. 1999, Doubek/Hiebl 2001). Darin wurde nachgewiesen, dass eine ungesteuerte Siedlungsentwicklung zu bedeutenden Infrastruktur-Kostenproblemen führt: Zwischen 1991 und 2010 sollen die Folgekosten dieser Siedlungsentwicklung in Österreich allein im Straßenbau und in der Wasserver- und Abwasserentsorgung knapp 20 Milliarden Euro betragen, so wird geschätzt. Diese Kosten werden bloß zu einem geringfügigen Teil von den Verursachern getragen, also nicht von jenen, die sich im Einfamilienhaus auf ehemaligem Grünland in der Peripherie ansiedeln, sondern zu mehr als 60 Prozent durch die öffentliche Hand übernommen (Bund, Länder und Gemeinden, wobei auf Letztere 16 Prozent der Kosten entfallen). Im Übrigen werden sie auf sämtliche Gebührenzahler abgewälzt, auch auf jene, die nach wie vor in dichten Strukturen leben und somit weit weniger Längenteile am Versorgungsnetz in Anspruch nehmen. Der flächenintensive Lebensstil der Randwanderer wird also durch alle anderen quersubventioniert und bleibt damit erschwinglich. Noch krasser ist dies bei der sozialen Infrastruktur: Von der Gesamtsumme der Kosten für Kinderbegleitedienste und innergemeindliche Schülertransporte sowie Heimhilfebesuche tragen 82 Prozent der Kosten Bund und Länder. Auf Gemeinden und Klienten entfallen jeweils nur etwa 9 Prozent der Kosten (vgl. auch Lexer 2004, Doubek

(1) (2) Entwicklung der Bau- und Verkehrsflächen in Österreich 2001 bis 2008

Links absolut in Quadratkilometer, rechts bezogen auf die Bevölkerung in Quadratmeter je Einwohner

Quelle: Statistik Austria und Umweltbundesamt GmbH



2001). Der Staat könnte daher auf so manches Sparpaket verzichten, wenn er sich zu einer konsequenteren Siedlungspolitik entschließen würde.

Um dies durchzusetzen, müsste als erster Schritt das Ausmaß der „Flächenverschwendung“ österreichweit nachgewiesen werden. Um diese Entwicklung des Flächenbedarfs beobachten zu können, gilt es, vergleichbare Indikatoren für die Siedlungsfläche für ganz Österreich zu finden. Vergleiche zwischen den einzelnen Bundesländern sind jedoch mitunter sehr schwierig, da die Raumplanungssysteme der einzelnen Länder unterschiedlichen Planungsphilosophien folgen.³

Das Österreichische Umweltbundesamt verwendet im Rahmen der Ausarbeitung der Umweltkontrollberichte den derzeit häufig kritisierten Begriff „Flächenverbrauch“ für die steigende Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlung und Verkehr (vgl. Lexer et al. 2005). Österreichweite Vergleiche der Flächeninanspruchnahme wurden dabei bisher weitgehend auf Grundlage der Nutzungsarten in der digitalen Katastralmappe sowie der Grundstücksdatenbank durchgeführt, wobei als Indikator für die Siedlungsentwicklung die Entwicklung der Bau- und Verkehrsflächen herangezogen wird. Zur Baufläche werden sowohl die einzelnen Gebäude, die befestigten Flächen (Haus- und Hofzufahrten, Parkplätze) und unbefestigten Flächen (wie Hausgärten) gezählt, zur Verkehrsfläche alle in der Katastralmappe erfassten Nutzungsarten für Straßen- und Bahnanlagen.⁴

Die Entwicklung der Bau- und Verkehrsflächen zwischen 2001 und 2008 im österreichischen Vergleich zeigt,

dass die Zuwächse nicht einheitlich erfolgen (Abbildung 1 und 2). Die beiden größten Bundesländer, Niederösterreich und Steiermark, verbuchten in diesem Zeitraum überdurchschnittlich hohe Flächenzunahmen, während die westlichen Bundesländer Vorarlberg, Tirol und Salzburg sparsamer mit ihren Flächen umgingen, was insbesondere an den einwohnerbezogenen Werten erkennbar wird⁵. Interessant ist jedenfalls, dass die Bau- und Verkehrsflächen in wachsenden, an Bevölkerung zunehmenden Regionen wie Salzburg, Vorarlberg und Wien stagnieren oder nur minimal zunehmen, was sich eigentlich nur dadurch erklären lässt, dass es in diesen drei Ländern mittlerweile immer mehr gelingt, Innenentwicklungspotenziale zu nutzen.

Nicht zuletzt aufgrund bekannter Datenaktualitätsprobleme in der digitalen Katastralmappe wird die jährliche Bilanz des Umweltbundesamts von Vertretern der österreichischen Länder teilweise auch kritisch gesehen, das Ausmaß des Flächenverbrauchs wird als überhöht eingeschätzt. Da jedoch die Landesregierungen bisher nicht in der Lage waren, eigene Datenbestände zur Flächennutzung zur Verfügung zu stellen und damit ihre Kritik an den Daten des Umweltbundesamtes nicht untermauern konnten, wurde im Auftrag der 36. Expertenkonferenz der österreichischen Landesraumplaner im Jahr 2007 eine eigene Arbeitsgruppe „Flächenverbrauchsindikatoren“ eingerichtet, die unter dem Vorsitz des Landes Oberösterreich Vorschläge für Indikatoren zur Abbildung des Flächenverbrauchs erarbeiten sollte. Diese Arbeitsgruppe hat mittlerweile einen Bericht mit dem Titel „Flächennutzung und Flächenwidmung in Österreich“ erarbeitet, der bei der 37.

Expertenkonferenz der österreichischen Landesraumplaner Anfang Oktober 2008 in Bregenz vorgestellt wurde.

Ernüchterndes Ergebnis des Berichts ist, dass es nicht möglich ist, vergleichbare Daten für ganz Österreich zum Thema Flächennutzung zur Verfügung zu stellen.⁶ Einzig zum Thema Flächenwidmung, zu den für die Verbauung gewidmeten Flächen, gelang in diesem Bericht erstmals ein Bundesländervergleich, der auch im letzten Raumordnungsbericht der Österreichischen Raumordnungskonferenz veröffentlicht wurde (ÖROK 2008, S. 32).

In ganz Österreich sind über 303.000 Hektar für überwiegend bauliche Nutzungsformen gewidmet, wobei die einwohnerbezogenen Werte zeigen, dass auch hier neben Stadt und Land Wien die westlichen Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg durch unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Werte auffallen. Dies liegt an den hohen Bodenpreisen und der Flächenknappheit in diesen mit geringem Dauersiedlungsraum versorgten alpinen Bundesländern.⁷ Interessant war jedoch auch die (teilweise nur geschätzte) Feststellung der Baulandreserven: Jene von Oberösterreich (16.000 Hektar) sind größer als die gesamte Siedlungsfläche des Bundeslandes Salzburg (13.920 Hektar). Es ist also anzunehmen, dass innerhalb des ausgewiesenen Baulandes noch erhebliche Innenentwicklungspotenziale schlummern. Ein zentraler Satz aus dem Bericht der Länderarbeitsgruppe lautet denn auch: „Österreich verfügt in allen Bundesländern über ein ausreichendes quantitatives Ausmaß an gewidmeten Baulandflächen“ (Bundesländerarbeitsgruppe 2008, S. 18, Hervorhebung im Original).

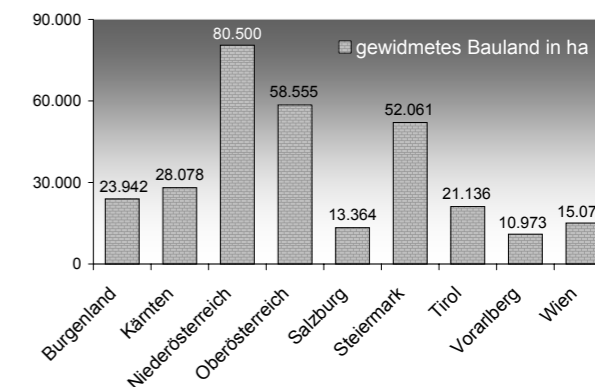
Damit wurde im Grunde Folgendes festgestellt: Eigentlich wäre ein weiterer Zugriff auf die unverbaute Landschaft gar nicht notwendig und das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung – eine Reduktion der Inanspruchnahme von neuen Flächen auf 10 Prozent des Wertes von 2002 – wäre im Prinzip leicht umsetzbar. Allerdings nur theoretisch.

Der Griff ins Grünland zur Schaffung neuer Baulandflächen ist immer noch erste Wahl in vielen Gemeinden. Insbesondere die Trends in der Freizeit- und Tourismuswirtschaft der letzten Jahre zeigen, dass das Halten der Siedlungsaußengrenzen ein immer schwieriger werdendes Unterfangen ist. Auch die Zukunft lässt in diesem Zusammenhang nichts Gutes erwarten. Neben einschneidenden Veränderungen in der demographischen Struktur ist für die nächsten dreißig Jahre auch von maßgeblichen räumlichen Verlagerungen in Österreich auszugehen, wie die Hauptvariante der aktuellen ÖROK-Bevölkerungs- und Haushaltsprognose erwarten lässt. Während die Umlandregionen der Großstädte und die Gebiete entlang der Ost-West-Hauptachse erheblich wachsen werden, müssen die innerösterreichische Peripherie und die Grenzräume

im Norden und Süden mit Stagnation und Bevölkerungsverlusten rechnen. Die bisher vorliegenden Ergebnisse des ÖROK-Projekts „Raumszenarien Österreichs 2030“ zeigen, dass in allen vier Referenzszenarien die Knappheit des Bodens eine zentrale Fragestellung der Raumentwicklungspolitik sein wird. In den Szenarien „Alles Wachstum“ und „Alles Wettbewerb“ wird diese Knappheit durch die hohe Nachfrage nach geeigneten Standorten verursacht, in den Szenarien „Alles Risiko“ und „Alles Sicherheit“ durch Flächenkonkurrenz für Energiepflanzenanbau (siehe auch Tötzer/Loibl/Steinnocher in diesem Heft).

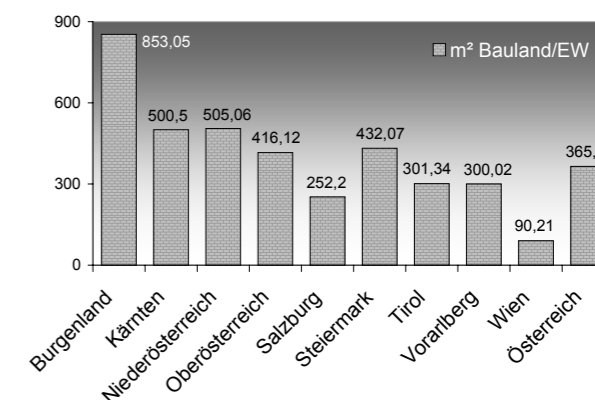
(3) Gewidmetes Bauland in Österreich 2007 (in Hektar)

Quelle: Bundesländer-Arbeitsgruppe 2008



(4) Bauland in Österreich 2007, bezogen auf die Bevölkerung in Quadratmeter je Einwohner

Quelle: wie Abb. 3



(5) Geschossflächenreserven für die Innenentwicklung im Kanton Zürich 2006

Geschossflächenreserven sind Nutzungsreserven innerhalb bereits überbauter Bauzonen. Ein Beispiel: Laut Bau- und Zonenordnung dürfte auf einer Parzelle viergeschossig gebaut werden, die bestehenden Gebäude weisen aber lediglich zwei Stockwerke auf. Die beiden bisher nicht realisierten Geschosse zählen zur „inneren Reserve“, die durch Um- oder Neubau genutzt werden kann.

** durch S-Bahn erschlossen: innerhalb einer Distanz von 750 Metern zur nächsten S-Bahn-Station gelegen

Quelle: Baudirektion Kanton Zürich 2008 (nach: Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich)

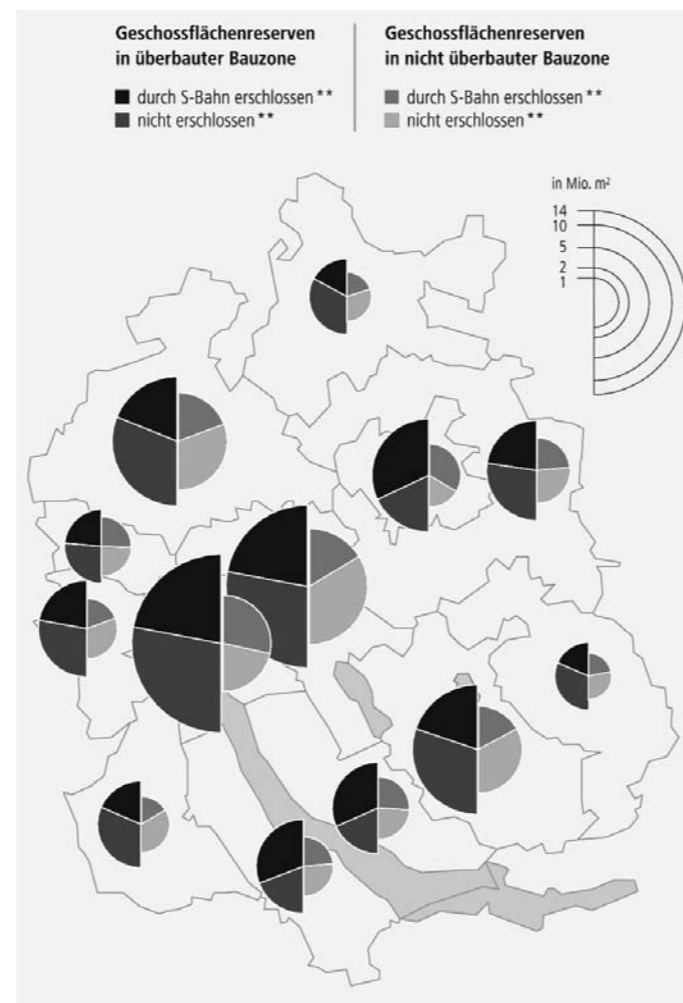
Flächenwachstum 2: Schweiz

Über das Siedlungsflächenwachstum in der Schweiz im Verlauf des letzten Jahrzehnts lässt sich lediglich spekulieren, denn die jüngste Erhebung der sehr aufwendigen Arealstatistik, die auf einer flächendeckenden Auswertung von Luftaufnahmen beruht, erfolgte bereits in den Jahren 1992 bis 1997. Eine aktuelle Erhebung soll erst 2009 abgeschlossen sein. Vom Zeitraum der ersten Erhebung zwischen 1979 und 1985 bis zur zweiten Erhebung in den 1990er-Jahren wuchsen Siedlungsflächen in der Schweiz um 13,3 Prozent (32.600 Hektar), womit die Siedlungsfläche pro Kopf 1997 bei 397 Quadratmetern lag. Im gleichen Zeitraum nahm die Bevölkerung lediglich um 7,7 Prozent zu, verteilte sich aber auf immer mehr Einzelhaushalte und größere Wohnflächen pro Person: Im Jahr 2000 wurden in der Schweiz rund 3,2 Millionen Haushalte gezählt – 1960 waren es erst 1,6 Millionen gewesen.

Hauptverantwortlich für den Flächenzuwachs, der sich zum allergrößten Teil ehemals landwirtschaftlich genutzter Böden bediente, waren vor allem zwei Kategorien von Nutzungen: Ein- und Zweifamilienhäuser (30,1 Prozent des Zuwachses) und Verkehrsflächen (23,4 Prozent). Im Vergleich dazu kamen die nächstgrößeren „Flächenverbraucher“ Mehrfamilienhäuser (14,1 Prozent) und Industrieareale (11,8 Prozent) mit wesentlich weniger Fläche aus.

Diese Trends werden, wenn nicht einschneidende Maßnahmen ergriffen werden, weiterhin anhalten. Die Schweiz hat einen hohen Einwanderungssaldo, die Bevölkerung wird also mittelfristig weiter wachsen. Nach den letzten vom Bundesamt für Statistik erstellten Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz wächst die Bevölkerung in den kommenden drei Jahrzehnten – im Gegensatz zur Bevölkerung in Deutschland – weiterhin leicht an, wird aber gleichzeitig rasch altern (BFS 2007).

Parallel dazu wird die Anzahl der Privathaushalte wohl stark steigen (BFS 2008) – von 3,2 Millionen im Jahr 2005 auf hochgerechnet 3,9 Millionen bis 2030. Von 2005 bis 2030 wird sich ihre Zahl also um 20 Prozent erhöhen, während die Anzahl aller Personen in diesen Haushalten um lediglich 9 Prozent zunehmen wird. Die Zahl der Einpersonenhaushalte, die für 2005 auf rund 1,2 Millionen geschätzt wird, erhöht sich voraussichtlich auf 1,6 Millionen, was einer Zunahme von 34 Prozent entspricht. Die Zweipersonenhaushalte wachsen ebenfalls um 34 Prozent an – von 1



auf 1,4 Millionen. Ein weiterer wichtiger treibender Faktor für den Flächenverbrauch in der Schweiz ist der Bedarf nach individueller Wohnfläche. Im Jahr 2000 wurden schweizweit pro Person bereits 44 Quadratmeter Wohnfläche beansprucht. Kantonale Analysen haben gezeigt, dass dieser Wert seitdem kontinuierlich gewachsen ist.

Flächenwachstum 3: Deutschland

Neben der Flächenbeanspruchung in ländlichen Räumen sind es vor allem die Randbereiche von Agglomerationen, die in Siedlungsflächen umgewandelt wurden. Die Randgebiete der großen und mittleren Zentren sind allesamt gut erreichbar und somit pendler-tauglich. Bauland wird mit zunehmender Distanz von den Zentren billiger. Ein Ende der Periurbanisierung in der Schweiz ist somit noch lange nicht in Sicht. Brachflächen zur Neu- und Wiedernutzung wären zwar verfügbar – insgesamt hochgerechnet an die 1.700 Hektar – diese Zahl erscheint angesichts der 32.600 Hektar Gesamtsiedlungsflächenwachstum in den 1980er- und 1990er-Jahren jedoch vergleichsweise gering.

Das größte brach liegende Potenzial für zusätzliche Siedlungsflächen liegt im bereits überbauten Gebiet. „Nachverdichtung“ oder „Innenentwicklung“ könnten noch erhebliche innere Reserven mobilisieren – gerade auch an den mit den öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen, wie das Beispiel des Kantons Zürich zeigt (Abbildung 5). Selbst in diesem wirtschaftlich sehr dynamischen und von der Zuwanderung stark profitierenden Kanton würden die Innenentwicklungspotenziale ausreichen, um den größten Teil des zusätzlichen Flächenbedarfs für die nächsten 25 Jahre zu decken (ARV 2007). Allerdings lässt sich Innenentwicklung in der Praxis nur dann verwirklichen, wenn nicht übermäßig viel Bauland auf der grünen Wiese zur Verfügung steht. Denn ansonsten weichen Investoren und Bauherren auf diese meist problemloser zu bebauenden offenen Flächen aus.

Derzeit gibt es in der Schweiz jedoch genügend solcher noch unüberbauter Bauzonen. Von den knapp 227.000 Hektar Bauzonen sind nach jüngsten Berechnungen des Schweizer Bundesamts für Raumentwicklung zwischen 38.000 und 53.000 Hektar noch nicht überbaut. Das entspricht 17 bis 24 Prozent der Bauzonen (ARE 2008).⁸ Die freien Baugebiete sind vor allem dem Wohnen gewidmet, und ihr Flächenanteil ist in den periurbanen ländlichen Gemeinden am größten, gefolgt von jenen Gemeinden, die in den Gürtelbereichen um die Mittel- und Großzentren liegen. Das bereits rechtskräftig gewidmete Bauland ist also in vielen Kantonen sehr umfangreich und zudem an den aus Raumplanungssicht falschen Orten platziert. Hierin liegt eines der großen Probleme für die räumliche Entwicklung in der Schweiz.

Anfang der 1990er-Jahre nahm jeder Einwohner Deutschlands Verkehrs- und Siedlungsflächen von 498 Quadratmetern in Anspruch. Auch wenn die statistischen Erhebungsgrundlagen die staatenübergreifende Vergleichbarkeit einschränken: Die Schweizer Bevölkerung brachte es in dieser Zeit pro Kopf auf bloß auf 397 Quadratmeter je Einwohner (1992 bis 1997). 2004 war es in Deutschland bereits eine Fläche von 553 Quadratmeter pro Kopf, 2007 kamen auf jeden Bundesbürger 569 Quadratmeter. Österreich lag mit 520 Quadratmeter je Einwohner etwas darunter.

Während die Bevölkerung in den Jahren vor und nach der Jahrtausendwende nahezu konstant blieb, stand dieser immer mehr Siedlungsfläche zur Verfügung. Das bedeutet, dass die Siedlungsdichte stark rückläufig ist. In den westlichen Bundesländern sank sie zwischen 1992⁹ und 2007 von 2.009 Einwohner pro Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 1.831 Einwohner. Im Osten Deutschlands reduzierte sich die Siedlungsdichte von nahezu demselben Ausgangswert (2.010 Einwohner) auf gar nur noch 1.514 Einwohner pro Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche.¹⁰

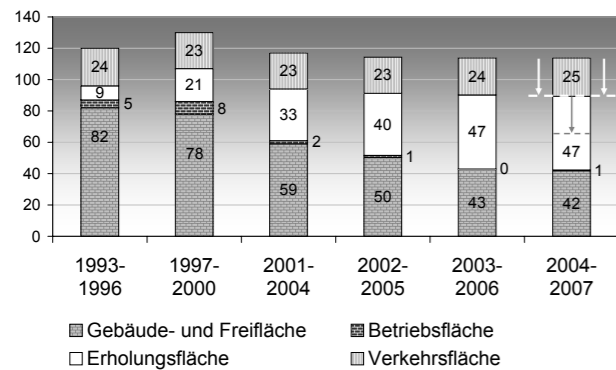
Noch deutlicher sprechen die Zahlen, wenn man lediglich die Siedlungs- und Erholungsflächen betrachtet, jedoch die zum Teil überörtlichen Verkehrsflächen außer Acht lässt: 1992 wurde jeder Quadratkilometer an Gebäude- und Erholungsflächen in den westlichen Bundesländern von 3.384 Menschen genutzt, 2007 nur noch von 2.959 Menschen. Im Osten schrumpfte dieser Wert gar von 3.424 auf nur noch 2.404 Menschen pro Quadratkilometer Siedlungsfläche. Die Auslastung der Siedlungsinfrastruktur ging also in nur 15 Jahren im Westen um 13 Prozent, im Osten aber um 30 Prozent zurück.¹¹ Schrumpfungprozesse waren weiter von – wenn auch abgeschwächtem – Siedlungswachstum begleitet. Diese Zahlen sind insofern von einer gewissen Brisanz, als sich der Ausbau der Siedlungsinfrastruktur seit 1990 auf Ostdeutschland konzentriert, dort aber inzwischen deutlich weniger Menschen eine vergleichbare Einheit Siedlungsfläche nutzen als im Westen. Ob die Infrastruktur der neu entstandenen und noch immer neu entstehenden dispersen Siedlungsstrukturen auf Dauer ausgelastet und finanzierbar sein wird, ist angesichts einer gebietsweise heute bereits schrumpfenden Bevölkerung und einer stark rückläufigen Konjunktur fraglich.

(6) Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland 1993–2007

Seit dem Jahr 2000 ist die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Deutschland von 129 auf 113 Hektar pro Tag rückläufig. Während die Verkehrsflächen in diesem Zeitraum mehr oder weniger konstant zunehmen (mit etwa 22 bis 25 Hektar pro Tag), hat sich die Zunahme der Gebäude- und zugehörigen Freiflächen nahezu halbiert (von 78 auf 42 Hektar pro Tag). Die Verdoppelung des Zuwachses an Erholungsflächen (von 20 auf 47 Hektar täglich) ist überwiegend auf Umschlüsselungen ohne reale Nutzungsänderungen zurückzuführen.

Ohne diesen Effekt läge der gesamte Flächenverbrauch derzeit bei unter 90 Hektar pro Tag.

Quelle: BBR 2008



Was die gesamte Flächenbilanz anbelangt, so wurden am 31. Dezember 2007 13,1 Prozent der Bodenfläche Deutschlands für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen (StBA 2008). Das sind etwa 4,7 Millionen von insgesamt 35,7 Millionen Hektar. 2,9 Millionen Hektar (8,1 %) entfielen auf Siedlungsflächen, etwa 1,8 Millionen Hektar (5 %) auf Verkehrsflächen.¹² Nach Schätzungen – Statistiken gibt es hierzu nicht – sind die Siedlungs- und Verkehrsflächen zu ungefähr 46 Prozent versiegelt (Dosch 1996, Gunreben et al. 2007).

Knapp 650.000 der 4,7 Millionen Hektar an Siedlungs- und Verkehrsflächen waren in den Jahren 1992 bis 2007 neu hinzugekommen¹³ – das ist ein Zuwachs von 16,1 Prozent, wobei die Jahre 1997 bis 1999 mit 131 Hektar täglich einen absoluten Höhepunkt darstellten. Der Bauboom nach der Wiedervereinigung bewirkte, dass allein zwischen 1992 und 2000, in einem Zeitraum von acht Jahren, ein zusätzliches Flächenvolumen für Siedlung und Verkehr beansprucht wurde, in dem die gesamte Siedlungs- und Verkehrsfläche der Schweiz (Mitte der 1990er-Jahre waren das etwa 2.800 Quadratkilometer) und noch ein gutes Stück Österreich unterzubringen wären: Es handelt sich dabei um mehr als 3.600 Quadratkilometer oder 360.000 Hektar.¹⁴

In den sieben Jahren von 2000 bis 2007 wurden bundesweit knapp 285.000 Hektar (2.850 Quadratkilometer) an ehemaligen Freiflächen umgewandelt; der jährliche Zuwachs sank damit von 450 Quadratkilometer vor der Jahrtausendwende auf „nur“ noch 400 Quadratkilometer nach 2000. Und im Zeitraum 2004 bis 2007 wurden täglich „nur“ noch 113 Hektar an Siedlungs- und Verkehrsflächen bebaut oder umgestaltet, freilich bei großen regionalen Unterschieden. Der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen verlangsamt sich also in den letzten Jahren, und das beruht im Wesentlichen auf einem drastischen Rückgang der Bautätigkeit insbesondere beim Wohnungsbau (BBSR 2009). Wurden 1995 noch 603.000 Wohnungen

neu gebaut, so verzeichnet das Statistische Bundesamt seither einen nahezu kontinuierlichen Rückgang an Wohnungsbaufertigstellungen; nur noch 210.729¹⁵ neue Wohneinheiten im Jahr 2007 bedeuten einen historischen Tiefstand.

Zudem ist der Flächenzuwachs der letzten Jahre durch Änderungen in der Erhebungsmethodik statistisch überzeichnet. So erhöhte sich beispielsweise die tägliche Neuinanspruchnahme von Erholungsflächen von etwa 8,8 Hektar in den Jahren 1993 bis 1996 auf knapp 47 Hektar zwischen 2003 bis 2007. Von diesen 47 Hektar gehen allerdings mehr als 20 Hektar auf Umschlüsselungen ehemaliger Freiflächen in Erholungsflächen in nur zwei östlichen Bundesländern zurück. Es handelt sich dabei um Umwidmungen und Neuzuordnungen von Nutzungsarten, die im Ergebnis zu scheinbaren Nutzungsänderungen führen.¹⁶

Statistisch bereinigt, liegt die gesamte Neuinanspruchnahme von Flächen in Deutschland zwischen 2003 bis 2007 nicht bei 113 Hektar täglich, sondern bei etwa 90 Hektar pro Tag. Im alten Bundesgebiet wurde 2005 mit „nur“ 70 Hektar täglich gar der niedrigste Flächenbedarf seit fünfzig Jahren verzeichnet. Verlässlichere Daten liegen für Gebäude- samt dazugehörigen Freiflächen vor. Der Neubedarf nach ihnen ging innerhalb der letzten zehn Jahre um die Hälfte zurück, nämlich von knapp 80 Hektar pro Tag vor 2000 auf knapp 40 Hektar derzeit. Nur der Neubau von Verkehrsflächen blieb weitgehend konstant hoch bei um die 24 Hektar täglich.

Mit knapp 90 Hektar täglich bleibt die Flächeninanspruchnahme in der letzten Dekade trotz der Rückgänge in der Bautätigkeit aber doch vergleichsweise hoch. Die Gründe dafür sind unter anderem im Trend zu kleineren Haushalten mit größeren Wohnflächen zu suchen, die mit Remanenzeffekten einhergehen, wenn beispielsweise ältere Singlehaushalte in Einfamilienhäusern verharren. Und der Wohnungsbau verlagerte sich ganz überwiegend

hin zu Ein- und Zweifamilienhäusern statt Mehrfamilienhäusern.¹⁷ Zudem spielt sich die Siedlungstätigkeit zu einem guten Teil in preisgünstigen, eher ländlich geprägten Räumen mit größeren Grundstücken ab (vgl. Dosch 2008).¹⁸

Wie in allen altindustrialisierten Staaten Europas steht das Problem der Neuinanspruchnahme von Flächen in Deutschland mit einem weiteren Problem in Zusammenhang, nämlich jenem des Leerstandes und der Brachflächen. Da in den 1990er-Jahren vielerorts mehr Bauland neu ausgewiesen als angesichts einer stagnierenden Bevölkerung und verhaltenen Konjunktur benötigt wurde, sind von den 2,9 Millionen Hektar Siedlungs- und Verkehrsflächen, die die Flächenstatistik für Ende 2007 ausweist, mindestens 150.000 Hektar untergenutzt oder liegen im Siedlungsbestand brach.¹⁹ Damit könnte – theoretisch – der gesamte aktuelle Flächenzuwachs für fast vier Jahre abgedeckt werden oder der aktuelle Bedarf an Gebäudesamt Freiflächen für fast zehn Jahre.

Trotz bundesweiter Fortschritte bei der Wiedernutzung von Brachflächen besteht in der Praxis jedoch nur bei einem Teil dieser Flächen eine realistische Aussicht auf eine baldige Wiedernutzung als Wohn- oder Gewerbefläche.²⁰ Diese Potenziale liegen vor allem in den heutigen Wachstumsregionen. In einigen altindustrialisierten, meist schrumpfenden Regionen wie dem Ruhrgebiet haben jahrzehntelange Bemühungen des Flächenrecyclings wenigstens punktuell zur Qualifizierung des Siedlungsbestandes beigetragen (Dosch/Porsche 2008). Summa summarum aber nehmen die Langfristbrachen zu – und das trotz rückläufiger Flächeninanspruchnahme. Eine immer noch wachsende Siedlungs- und Verkehrsfläche auf der einen, zunehmende Brachflächen auf der anderen Seite stellen eine Entwicklung dar, die die Grenzen des Verträglichen – ob im ökologischen oder sozialen, im kommunalwirtschaftlichen oder städtebaulichen Bereich – früher oder später überschreiten wird.

Ziele und Maßnahmen 1: Österreich

Als in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren in den westlichen, alpin und touristisch geprägten Bundesländern die Bodenpreise zu explodieren begannen und sich auch in ländlichen Gebieten viele Einheimische Grund und Boden nicht mehr leisten konnten, entstand die politische Basis für eine „bodenpolitische Wende“ in der österreichischen Raumplanung. Mehrere Bundesländer erarbeiteten eine neue Generation von Raumplanungsgesetzen mit mehr oder weniger wirkungsvollen Instrumenten zur Baulandmobilisierung, bei denen nun auch der sparsame Umgang mit Flächen vorrangiges Raumordnungsprinzip wurde.

Schon im Österreichischen Raumordnungskonzept 1991 wurden jene Ziele und Maßnahmen formuliert, die für eine Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik erforderlich wären (ÖROK 1992). Auch die Empfehlung Nr. 50 der Österreichischen Raumordnungskonferenz zur Siedlungsentwicklung aus dem Jahr 2001 spricht eine deutliche Sprache und kritisiert die fortgesetzte Zersiedelung und den damit bedingten hohen Flächen- und Ressourcenverbrauch. Die Empfehlung schlägt konkrete Ziele und Maßnahmen für die überörtliche wie auch für die örtliche Raumplanung vor, die weitgehend dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis entsprechen.²¹

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001 nennt die wesentlichen Handlungsfelder: Maßnahmen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung, eine ressourcenschonende Baulandentwicklung und die kompakte Siedlung als Planungsziel, Flächen sparende Erschließungssysteme bei der Neuausweisung von Bauland, Bedarfsnachweis für die Ausweisung neuer Bauflächen, Sicherung von Freiräumen und viele weitere sehr konkrete Umsetzungsvorschläge (ÖROK 2002).

Es ist daher zu betonen, dass es sich nicht um mangelndes Wissen über die Zusammenhänge und um fehlende staatliche Ziele handeln kann, wenn über die Wirkungslosigkeit von Raumplanungsstrategien geklagt wird.

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 fordert, den österreichischen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2010 auf 10 Prozent des Wertes von 2002 zu reduzieren. Dies scheint angesichts der bisherigen Entwicklung ein utopisches Ziel zu sein. Bei entsprechendem politischem Umsetzungswillen wäre es aber sehr wohl möglich, diese Größenordnung zu erreichen. Und trotz mancher Rückschläge – so wurde das Salzburger Modell der verpflichtenden Baulandsicherungsverträge durch den Verfassungsgerichtshof Ende 1999 aufgehoben²² – wurde das raumplanerische Instrumentarium insbesondere in den westlichen Bundesländern in Richtung

Flächensparen weiterentwickelt. Die letzte Generation der Raumordnungsgesetze sieht allen Unkenrufen zum Trotz eine Vielzahl an Instrumenten vor, die eine wirkungsvolle Flächenhaushaltspolitik umsetzbar machen könnten.

Aufgrund mangelnder Kompetenzen des Bundes in der Raumplanung fehlt es jedoch an einer länderübergreifenden Abstimmung mit der Folge, dass als notwendig erkannte Entwicklungsstrategien nicht zur selben Zeit und unter denselben Ausgangsbedingungen umgesetzt werden. Österreich hat auf der Bundesebene nur sektorale Planungskompetenzen (als „funktionelle Raumplanung“ bezeichnet), während Gesetzgebung und Vollziehung in der Querschnittsmaterie Raumplanung und Raumordnung in den Händen der Länder und Gemeinden liegen (die „nominelle Raumplanung“).²³ Auch in Deutschland übrigens ist der Vollzug der Flächenpolitik Aufgabe von Ländern und Gemeinden; seit die deutsche Föderalismusreform im Jahr 2006 in Kraft trat, hat der Bund an Regelungskompetenzen verloren. Und in der Schweiz haben die Kantone ohnehin schon traditionellerweise und nicht zuletzt in der Raumordnung eine starke Stellung gegenüber dem Bund.

Das Resultat der verfassungsrechtlichen Kompetenzlage in Österreich ist, dass es sechs Raumordnungsgesetze, zwei Raumplanungsgesetze, ein Gemeindeplanungsgesetz sowie ein Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch gibt, die mit Ausnahme der Bauordnung für Wien allesamt zwischen 1956 und 1976 entstanden und seitdem mehrfach novelliert und nach umfassenden Änderungen auch wiederverlautbart worden sind.²⁴

Diese Zersplitterung der Rechtsnormen für die raumplanerische Gestaltung hat nicht nur zur Folge, dass Vergleiche schwierig werden, sondern auch dass die Länder unterschiedliche – manchmal sogar gegensätzliche – Planungsstrategien und -philosophien verfolgen. Die im Jahr 1971 als informelle Plattform ohne rechtliche Grundlage gegründete Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) hat daher die Aufgabe, in der räumlichen Entwicklungspolitik zwischen Bund und Ländern, Gemeinden und Interessenvertretungen koordinierend zu vermitteln. Die fehlende rechtliche Verankerung der ÖROK im österreichischen Staatsgefüge wird allerdings in zunehmendem Maße kritisiert. So forderte beispielsweise die österreichische Industriellenvereinigung eine Stärkung der Raumordnungskonferenz, um in Fragen der Infrastrukturplanung aktiv koordinierend eingreifen zu können.²⁵

Tatsächlich wäre eine noch stärkere Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren und politischen Ebenen nötig und von Vorteil. Fraglich ist jedoch, ob sich eine solche mit gesetzlichem Zwang realisieren ließe. So erscheint an dem 10-Prozent-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie weniger die Größenordnung an sich problematisch als die

pauschale Festlegung eines Zielwerts für die gesamte Republik. Sinnvoller wäre es stattdessen, in Kooperation mit den Ländern regionalisierte Ziele festzulegen und – nicht zuletzt – vergleichbare Datengrundlagen für ein entsprechendes Monitoring aufzubereiten (Braumann/Dollinger 2007, S. 121 f). Dies ist den handelnden Akteuren in den Ländern auch durchaus bewusst; die Aktivitäten der Bundesländerarbeitsgruppe „Flächenverbrauchsindikatoren“ sind erste wichtige und richtige Schritte in diese Richtung.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es nicht das Hauptproblem der österreichischen Raumplanung ist, dass ihr zu wenige Akteure, Rechtsmittel und Planungsinstrumente zur Verfügung stünden. Wohl wäre die Einführung einer Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bund hilfreich, um die bestehende Begriffsverwirrung abzubauen, vergleichbare Datengrundlagen zu schaffen und auch Harmonisierungen bei den raumplanerischen Strategien der einzelnen Länder zu erreichen, eine rechtliche Verankerung der ÖROK als Aufsichtsbehörde über die Länder würde jedoch an der bestehenden Situation nichts verbessern – zumindest solange nicht, als es nicht gelingt, die Ziele der Raumplanung dort besser zu verankern, wo die Alltagsentscheidungen getroffen werden: in den Gemeinden, wo die Entscheidungen über Flächenwidmungen fallen, und in den Haushalten und Betrieben, die ihre Wohn- und Betriebsstandorte wählen.

Ziele und Maßnahmen 2: Schweiz

Artikel 1 des Schweizerischen Raumplanungsgesetzes von 1979 schreibt einen „haushälterischen Umgang mit dem Boden“ vor. Eine Reduzierung des Flächenverbrauchs gilt als zentrales und in zahlreichen Dokumenten festgehaltenes Ziel der räumlichen Entwicklung der Eidgenossenschaft. In den 1980er-Jahren gab es etliche Studien zu dieser Problematik und eine Reihe von Vorschlägen, wie das Siedlungsflächenwachstum wirksam zu begrenzen sei. Im 1991 erschienenen Abschlussbericht eines nationalen Forschungsprogramms zur „Nutzung des Bodens in der Schweiz“ schlug man etwa vor, den Umfang des Siedlungsgebietes bundesrechtlich festzulegen, ein an den Flächenverbrauch gekoppeltes Bonus-Malus-System in den Finanzausgleich einzuführen oder handelbare Flächenutzungszertifikate auszugeben (Häberli et al. 1992). Mitte der 1990er-Jahre war, wie eine kritische Analyse schlussfolgert, davon allerdings wenig umgesetzt (Knoepfel et al. 1996).

In einem Strategiepapier von 1996 („Grundzüge der Raumordnung Schweiz“), das der Bundesrat zustimmend zur Kenntnis nahm, bekundeten die staatlichen Raumord-

ner die Absicht, der von ihnen kritisierten Zersiedelung durch eine stärkere Innenentwicklung bereits besiedelter Gebiete zu begegnen, legten sich allerdings nicht auf konkrete Maßnahmen und Instrumente fest.

Dabei ist Innenentwicklung leichter gefordert als vor Ort umgesetzt. Denn hinter diesem Begriff stehen: Überbauung von Baulücken und Brachen, Aufstockung und Ausbau von Gebäuden, Erhöhung der maximal zulässigen Bauhöhen und nicht zuletzt Abriss und Neubau. Wo Innenentwicklung realisiert wird, stößt sie häufig auf Proteste und Ängste der dort Ansässigen, die mehr Verkehr, Lärm und Schadstoffe fürchten oder um vertraute Strukturen, um Luft, Bäume, Freiflächen für ihre Kinder und Ausichten trauern. Sie hat nur dann eine Chance, zu einer Zukunftsoption zu werden, wenn sie in wohl dosierte, ökologisch und sozial verträgliche Aufwertungsprozesse des gesamten örtlichen Umfelds eingebunden ist und bestehende Zusammenhänge nicht außer Acht lässt – kein einfaches Unterfangen also, das sich lediglich durch guten Willen realisieren ließe (vgl. u.a. Siedentop 2002).

2002 schlug der Schweizerische Bundesrat erstmals vor, die Siedlungsfläche pro Kopf langfristig bei 400 Quadratmeter zu stabilisieren, blieb aber ebenfalls detaillierte Maßnahmenpakete, Vorgehensweisen und Fristen schuldig – und das Ziel ist auch mittlerweile wieder in den Schubladen verschwunden.

Konkrete Vorschläge hätte es nämlich bedurft. So blieb offen, ob der Bund überhaupt ermächtigt war, seinen Mitgliedern Flächensparziele vorzuschreiben. Denn die Raumordnung in der Schweiz liegt vor allem in den Händen der Kantone. Der Bund hat sich bei der Gesetzgebung auf den Erlass von Grundsätzen zu beschränken, damit den Kantonen Gestaltungsspielraum bleibt. Die bundesrechtlichen Grundsätze äußern sich vor allem zu den Planungsinstrumenten und den entsprechenden Verfahrensregeln sowie zu zentralen Einzelfragen wie der Bewilligungspflicht für alle Bauten und Anlagen, der Größe der Bauzonen, der Zulässigkeit des Bauens außerhalb der Bauzonen und der Sicherstellung der Erschließung des Baulandes. Besonders wichtige Bereiche – beispielsweise dort, wo es um den aus der Bundesverfassung abgeleiteten zentralen Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet geht – darf der Bund detailliert regeln.

Der Bund fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone in erster Linie durch die erwähnte Grundsatzgesetzgebung sowie durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne. Diese sind das zentrale Planungsinstrument der Kantone. Darin zeigen sie auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Gegenstand des Richtplans ist auch die Frage, zu

welchem Zeitpunkt und mit welchen Mitteln die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan, der abgestimmt auf den Bund, die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Das kann zum Beispiel die Netze des öffentlichen Verkehrs, Naturschutzgebiete von kantonaler Bedeutung, Standorte für Deponien und dergleichen mehr betreffen. Der kantonale Richtplan entwirft aber keinen „wünschenswerten Endzustand“ des Kantonsgebietes, sondern ist vielmehr Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung.

Während der Kanton für die behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung, also insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung von Art und Ausmaß der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen. Die Festlegungen sind parzellenscharf und detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen. Die Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und dürfen eigentlich die bundesrechtlich festgelegte Größe nicht überschreiten. Untrennbar verbunden mit der Festlegung der Bauzonen ist die Aufgabe, diese in der Folge zu erschließen und baureif zu machen (VLP-ASPAN 2004).

Im Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamts für Raumentwicklung wird jedoch – wenig überraschend – erneut festgestellt, dass die räumliche Entwicklung in der Schweiz vor allem in Bezug auf den Flächenverbrauch und die Zersiedelung nicht nachhaltig ist. Auf der Grundlage dieses Berichts entwickelt der Bund derzeit ein Raumordnungskonzept für die Schweiz, in dem eine einheitliche Vorstellung zur räumlichen Entwicklung als Grundlage für eine koordinierte Raumentwicklungspolitik zwischen allen staatlichen Ebenen erarbeitet werden soll. Zudem arbeitet man auf Bundesebene an einer Revision der Raumplanungsgesetzes, das im Laufe des Jahres 2009 der Öffentlichkeit zur Stellungnahme vorgelegt werden soll.

Zahlreiche politische und umweltbezogene Organisationen haben jedoch beschlossen, dem Thema Eindämmung des Flächenverbrauchs auf die Sprünge zu helfen und im Sommer 2008 die Initiative „Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)“ eingereicht. Schweizer Bürgerinnen und Bürger können im Rahmen einer Initiative einen Volksentscheid über eine von ihnen gewünschte Änderung der Bundesverfassung verlangen. Damit eine Initiative zustande kommt, braucht es innerhalb einer Sammelfrist von 18 Monaten die Unterschriften von 100.000 Stimmberechtigten. Die Landschaftsinitiative for-

dert, dass die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz für zwanzig Jahre eingefroren wird und dass Bund und Kantone gemeinsam für eine haushälterische Nutzung des Bodens zuständig sein sollen. Sie fordert außerdem, den raumplanerischen Grundsatz, dass Bau- und Nichtbaugelände strikt zu trennen sind, in der Verfassung zu verankern, ebenso den Schutz des Kulturlandes. Wirkung soll die Initiative aber schon vor der eigentlichen Abstimmung entfalten: Sie soll das Raumkonzept Schweiz und die geplante Revision des Raumplanungsgesetzes in Richtung eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden beeinflussen. Zudem soll sie die Bevölkerung für einen nachhaltigeren Umgang mit dem Lebensraum Schweiz sensibilisieren.

Die Initiative konnte bereits im August 2008 die erforderlichen 100.000 Unterschriften vorlegen. Der Bundesrat empfiehlt jedoch die Ablehnung des von der Initiative verlangten Volksentscheids und verweist auf die vorgeschlagene Revision des Raumplanungsgesetzes, das in Zukunft „Bundesgesetz über die Raumentwicklung“ heißen soll.²⁶ Darin werden etliche Neuerungen vorgeschlagen, die der Eindämmung der Zersiedelung dienen sollen:

Die an vielen Orten zu umfangreichen Bauzonen sollen durch die Gemeinden ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes innerhalb von fünf Jahren überprüft und auf den effektiven Bedarf an Bauland zurückgenommen werden. Ob Bedarf nach zusätzlichen Bauzonen besteht, soll neu und überkommunal beurteilt werden. Der Gesetzesentwurf sieht jedoch – anders als die Landschaftsinitiative – kein Bauzonenmoratorium vor.

Eigentümerinnen und Eigentümer von nicht überbautem Bauland sollen künftig unter bestimmten Bedingungen verpflichtet werden, ihr Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist zu überbauen. Mit dieser Bauverpflichtung lassen sich unnötige Neueinzonungen verhindern. Um der Zersiedelung entgegenzuwirken, sieht der Gesetzesentwurf zudem marktwirtschaftliche Instrumente vor: Die Überbauung oder Versiegelung von Land außerhalb der Bauzonen für nichtlandwirtschaftliche Wohn- oder Gewerbenutzungen soll künftig abgabepflichtig sein.

Das neue Raumentwicklungsgesetz will mit der Unterstützung von Modellvorhaben Anreize schaffen, um Lösungsansätze für räumliche Probleme zu entwickeln. Diese Modellvorhaben – die in der Schweiz im Gegensatz zu Deutschland eine wenig ausgeprägte Tradition haben – können am besten mit einem Laboratorium verglichen werden, in dem Praktiker und Politiker gemeinsam nach neuen Wegen suchen, um solche Probleme künftig besser bewältigen zu können. Sie erlauben es einerseits, innovative Projekte zu initiieren, andererseits Erfahrungen zwischen den Regionen auszutauschen.

Es wird aber vermutlich ein langer und steiniger Weg werden, den der Gesetzesentwurf gehen muss, bis er eines Tages in Kraft tritt. Und es wird sich zeigen, wie viele Zähne ihm auf diesem Weg gezogen werden.

Fest steht, dass in das Schweizerische Raumplanungsgesetz in jüngster Zeit Bewegung gekommen ist. Und Raumplanung wird gerade auch wegen der „Landschaftsinitiative“ vermehrt öffentlich diskutiert. Es besteht damit die Chance, entscheidende Weichen zu stellen und die Flächeninanspruchnahme langfristig in eine nachhaltigere Richtung zu steuern.

Ziele und Maßnahmen 3: Deutschland

Auch in Deutschland ist das Ziel einer nachhaltigen Flächennutzung seit mehr als zwei Jahrzehnten in Texten und Dokumenten der verschiedenen föderalen Ebenen verankert. Auf Bundesebene wurde es etwa in der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung des Jahres 1985 oder durch die Enquête-Kommission zum Schutz des Menschen und der Umwelt von 1998 zum Ausdruck gebracht. In ihrer „Nationalen Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung“, die 2002 beschlossen wurde, formulierte die deutsche Bundesregierung schließlich ein sehr konkretes und ambitioniertes Ziel, nämlich die Vorgabe, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Damit wurde erstmals, bundesweit und ressortübergreifend, ein verbindlicher Zielwert festgelegt, der, anders als in der Schweiz früher, absolut und nicht pro Kopf bemessen ist und somit auch keinen externen Einflussgrößen wie dem Bevölkerungswachstum unterliegt. Das 30-Hektar-Ziel soll vornehmlich durch drei Strategien erreicht werden: drastische Reduktion der Neunutzung einerseits, Qualifizierung, Verdichtung, Umbau und Umnutzung bestehender Potenziale andererseits. Zwei Drittel der künftigen Neubautätigkeiten sollen im Siedlungsbestand realisiert werden. Als Zielperspektive wird eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt.²⁷ Die Umweltminister der Länder sprachen sich am 16. November 2007 für das Ziel 30 Hektar aus, das auch im Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie fortgeschrieben wurde (Bundesregierung 2008).

Als der Rat für Nachhaltige Entwicklung die 21 Indikatorenbasierten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie im April 2008 jedoch auf den Prüfstand stellte (RNE 2008), stand die Ampel für den Indikator Flächeninanspruchnahme auf Rot: Mit 113 Hektar an täglichem Flächenzuwachs im Jahr 2007 (statistisch nicht bereinigt) wurde das Etappenziel deutlich nicht erreicht. In der allgemeinen Debatte werden die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung

des 30-Hektar-Ziels kontrovers und überwiegend eher als geringfügig eingeschätzt (RNE 2008, Bundesregierung 2008, BMVBS/BBR 2007, Borchard 2008). Auch wenn die empirischen Fakten durchaus deutliche Erfolge erkennen lassen (wie das Absinken der Flächenneuinanspruchnahme auf statistisch bereinigte 90 Hektar pro Tag im Jahr 2007), wiederholten Experten und Expertinnen ihre Forderung, ein höheres Ausmaß an Zielerreichung durchzusetzen. Obwohl es aus demographischen, energiepolitischen und Klimaschutz-Aspekten durchaus sinnvoll ist, am 30-Hektar-Ziel als Orientierungswert festzuhalten, scheint seine Erreichung jedoch nahezu unmöglich. Dies hat vier Gründe, und die ersten beiden Ursachen sind statistischer Natur: Wird die Bemessungsgrundlage „Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ beibehalten, so erschweren die Probleme durch die derzeitigen Umstellungen der Flächenstatistik eine korrekte Bilanzierung.²⁸ Zudem wird in Deutschland, anders als etwa in England, das Flächenrecycling nicht bilanziert. Flächenrecycling wird auch hierzulande in zunehmendem Maße betrieben, ist jedoch gegenüber dem Neubau aufwendig und müsste adäquat in die Berechnungen aufgenommen werden.²⁹ Drittens aber wäre ein nochmaliger drastischer Rückgang der ohnehin bereits geringen Bautätigkeit kaum realisierbar, da auch dem Bestandsumbau Grenzen gesetzt sind. Und zum Vierten lässt sich ein Stopp des Ausbaus von Verkehrsflächen gesellschaftspolitisch auf absehbare Zeit kaum durchsetzen.

Wenn das 30-Hektar-Ziel erreicht werden kann, dann jedenfalls nur durch eine konsequente Flächeneinsparungspolitik, die nicht nur auf ein Weniger an „Flächenverbrauch“, sondern vor allem auf die Inwertsetzung von Bestandsflächen und Flächenrecycling setzt. Wohnungsneubau müsste tatsächlich zum allergrößten Teil auf Bestands- und Brachflächen im Innenbereich erfolgen, die Wiedernutzung ungenutzter Siedlungsflächen und die maßvolle Nachverdichtung im Bestand wären unverzichtbar. Neue Bauflächen dürften überwiegend nur noch in Wachstumsregionen ausgewiesen werden.³⁰

In der Praxis wird es in erster Linie von Ländern und Gemeinden abhängen, ob das 30-Hektar-Ziel erreicht werden kann. Tatsächlich haben einige Bundesländer mittlerweile zahlreiche Aktivitäten zur Forschung, Förderung und Umsetzung einer nachhaltigen Flächenentwicklung unternommen,³¹ und auch viele Gemeinden widmen sich intensiv dieser Aufgabe. Neben der Rezession der Baukonjunktur dürften die Flächenmanagement-Aktivitäten von Bundesländern, Regionen und Kommunen bislang jedenfalls einen gewissen Beitrag dazu geleistet haben, dass der Druck auf die Fläche nachlässt (Job et al. 2006). Die Bundesregierung unterstützt sie dabei ganz unmittelbar

durch Förderungsprogramme und Gesetzgebung sowie auf indirektem Wege durch eine Fülle von Forschungsprogrammen.

Seit 1. Jänner 2006 ist in Deutschland etwa die Eigenheimzulage gestrichen, was als Abbau von Fehlsubventionierungen des Wohnungsbaus auf der „grünen Wiese“ seit langem gefordert wurde. Programme zur Städtebauförderung zielen auf die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden ab. Schwerpunkte dabei sind unter anderem die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, die Wiedernutzung von Brachen sowie flächensparende Bauweisen.³² Auf legislativer Ebene ermöglicht der neue Paragraph 13a des Baugesetzbuchs³³ ein vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren für bestimmte Bebauungspläne der Innenentwicklung, und diese Möglichkeit wird von vielen Kommunen bereits intensiv genutzt.

Experten und Expertinnen vertreten in überwiegender Mehrzahl die Ansicht, das bundesdeutsche Städtebau- und Raumordnungsgesetz unterstütze die Ziele einer haushälterischen Bodenpolitik. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine vergleichende Untersuchung zu den Instrumenten und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz (Markstein 2004). Der bodenpolitische Teil des Baurechts hat im vergangenen Jahrzehnt mehr als fünf größere Novellierungen des Baugesetzbuches erfahren, die mehr oder minder auf Innenentwicklung und Bestandserneuerung zielen: Baurechte auf Zeit, Rückbauverpflichtungen im Außenbereich, Umweltsicherungen und städtebauliche Verträge als Regelfall der Bodenordnung. Insbesondere das inzwischen weit verbreitete sogenannte „beschleunigte Verfahren“ nach Paragraph 13a des Baugesetzbuchs führe langfristig zu einer Aufwertung innerörtlicher Lagen (vgl. Krautzberger 2008), auch wenn es hierzu durchaus kontroverse Untersuchungen gibt. Zudem gibt es derzeit Überlegungen, Nachhaltigkeitsprüfungen auch für Infrastrukturinvestitionen systematisch durchzuführen.

Bundesressorts förderten und fördern zudem eine große Zahl von Forschungsprojekten zur nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung. Im Wesentlichen und im Kern geht es bei all diesen Unternehmungen darum, Defizite in der Umsetzung des ehrgeizigen Flächenziels auszuräumen.³⁴ So wurden etwa im Rahmen des Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“³⁵ mehr als fünfzig bestehende und neue Instrumente systematisiert und in fünf Regionen mittels Planspielen deren Beiträge zur Zielerreichung, ihre Realisierbarkeit und Akzeptanz getestet. Ein Ergebnis war, dass schon die heute verfügbaren Instrumente einen raschen Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft ermöglichen können (BMVBS/BBR 2007). Um eine Kreislaufwirtschaft mit Flächen effektiv und dauerhaft zu gestalten, plä-

dierten die Planspielregionen jedoch für einen Policy Mix: Bereits heute verfügbare Instrumente sollten verbessert eingesetzt und durch neue marktwirtschaftliche Instrumente ergänzt werden. Im Praxistest wurde unter anderem Folgendes präferiert: eine Kosten-Nutzen-Betrachtung von Flächenneuausweisungen; ein Fonds zur Mobilisierung kleinteiliger Brachflächen; zinsbegünstigte Kredite für die Bestandsentwicklung sowie eine Baulandausweisungsumlage.³⁶

Zwischenergebnisse aus Projekten eines aktuellen Förderschwerpunkts für ein nachhaltiges Flächenmanagement („REFINA“) zeigen, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung vor allem mehr Wissen und Bewusstsein erfordert: Als grundlegend müsste die Erkenntnis vermittelt werden, dass Innenentwicklung (statt äußerem Wachstum) mit einem Gewinn an Lebensqualität verbunden ist, weil damit ökonomische, ökologische und soziale Ziele verknüpft werden können. Regionen und Gemeinden müssten besser über ihren Bestand und dessen Entwicklungspotenziale informiert sein; kommunale Entscheidungsträger müssten mehr Kostenbewusstsein entwickeln; sie müssten über geeignete Werkzeuge verfügen können und diese zu nutzen wissen (vgl. Bachmann 2008). Besonders wichtig sind auch Kommunikation und Kooperation: Der interkommunalen Kooperation und einer verbesserten Abstimmung auf regionaler Ebene wird hohe Bedeutung beigemessen. Zudem können gute Praxisbeispiele Überzeugungskraft entwickeln und ein kommunikativer Austausch zwischen Entscheidungsträgern und den jeweiligen Zielgruppen der Umsetzung dienen.

Gremien wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen brachten Vorschläge wie eine „Negativplanung“, also Siedlungsausschlussgebiete, ein. Gemeinden sollten Vorkaufsrechte erhalten, um leichter kommunale Flächen für Bauvorhaben zu mobilisieren und somit Innen- statt Außenentwicklung betreiben zu können (SRU 2004). Wiederholt wurde auf handelbare Flächenausweisungsrechte ähnlich den CO₂-Zertifikaten gesetzt, die durch die Länder zugeteilt werden sollten (vgl. BBR 2005, Köck et al. 2008), was aber nicht nur von Verbänden wie dem Deutschen Städtetag entschieden abgelehnt wurde. Dieser seinerseits schlug unter anderem die Wiedereinführung einer Baulandsteuer im Rahmen der Grundsteuerreform, Maßnahmen für eine verstärkte Baulandmobilisierung sowie geeignete wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Flächenrecycling vor (DST 2004).

Der Umgang mit Siedlungsflächen stellt sich als Dauerbrenner einer nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung heraus. Fasst man die aktuellen Vorschläge von verschiedenen Seiten zusammen, so werden besonders folgende Maßnahmen gefordert: ein kontinuierliches Flä-

chenmonitoring, das Potenzialflächen von Baulücken und Brachflächen einschließt; darauf aufbauend ein effektives Management von Flächenressourcen, das in einer verstärkten Wiedernutzung von Brachen sowie im Einsatz von flächensparenden Bauweisen besteht und durch Städtebaurecht und -förderungen unterstützt wird; die Einführung von Kosten-Nutzen-Bilanzen bei der Siedlungsentwicklung, umzusetzen durch entsprechende Werkzeuge; Grundstücksfonds zur Mobilisierung von Brachflächen, die an sich nicht marktgängig sind; die Regulierung des Siedlungsflächenwachstums durch Regionalpläne, die Mengensteuerung betreiben; generelle Begründungspflichten für Neuausweisungen; die Einführung obligatorischer kommunaler Flächenpools; integrierte Handlungskonzepte und eine verstärkte Bewusstseinsbildung (vgl. Jörissen/Coenen 2007, BMVBS/BBR 2007, Bundesregierung 2008, Borchard 2008).

Angesichts der Fülle von Projekten, Beiträgen, Stellungnahmen und Positionspapieren und der fast schon unüberschaubaren Palette von Vorschlägen für neue oder verbesserte Instrumente ist deren praktische Umsetzung insgesamt jedoch eher als dürftig zu bezeichnen. Tatsächlich sind bisher nur wenige dieser Innovationen zum praktischen Einsatz gekommen. Das liegt nicht zuletzt am begrenzten Einfluss des Planungsrechts, das gegenüber Rechtsbereichen wie dem Steuer- und Förderungsrecht eher nachrangig angesiedelt ist und von konjunkturellen und strukturpolitischen Effekten überlagert wird. Zudem sind Versuche, Erneuerungen in der Bodennutzung vor dem Hintergrund divergierender, oft konfliktbehafteter Interessenlagen einzuführen, wiederholt gescheitert.

Eine systematische Untersuchung der Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme zeigt, dass diese vorrangig von den Angebotsplanungen der Kommunen und Projektentwickler bestimmt wird. Diese setzen Anreize für private Haushalte und Unternehmen und treiben damit die Bauland- und Immobiliennachfrage in die Höhe (Siedentop in BBSR 2009). Gerade in Regionen und Gemeinden ohne demographischen oder ökonomischen Nachfrage-Druck kommt es auf diese Weise zu einer erheblichen, sozusagen „künstlich“ erzeugten Flächeninanspruchnahme. Demgegenüber sind es gerade die südlichen Bundesländer mit ihrer hohen wirtschaftlichen Dynamik und ihren Bevölkerungsgewinnen, die in den vergangenen Jahren bloß in unterproportionalem Maße Flächen beanspruchten³⁷ (BBR 2007a). Die zuletzt verfügbaren Daten zeigen, dass in deutschen Agglomerationsräumen im Verhältnis deutlich weniger Flächen benötigt wurden als in ländlich geprägten Räumen (Dosch 2008). Flächen einzusparen ist in Agglomerationen gerade auch vor dem Hintergrund einsetzender Reurbanisierungstendenzen in quantitativ

geringerem Maße möglich als in ländlichen, peripheren und vor allem schrumpfenden Regionen.

So fungieren denn auch in Deutschland die (kleinen und mittelgroßen) Gemeinden als zentrale Akteure der Siedlungsexpansion. Auch hier bestimmen sie hoheitlich über die Ausweisung des Baulands und richten diese Entscheidung, die häufig in einem Klima der Konkurrenz zu anderen Kommunen gefällt wird, weit eher am familien- und bevölkerungspolitisch, ökonomisch, finanz- und arbeitsmarktpolitisch Erstrebenswerten denn an raumordnungspolitischen Zielen aus – auch wenn sie gesetzlich dazu verpflichtet sind, Ziele und Grundsätze der Raumordnung strikt zu beachten. Der theoretisch stringente Funktionsmechanismus aus verbindlichen Landesentwicklungsplänen, die durch entsprechende Regionalpläne der Länder konkretisiert und über diesen Prozess der Vermittlung bis zu den Kommunen transportiert werden, ist in der Praxis mit zahlreichen Reibungsverlusten konfrontiert. Der überörtlichen Raumplanung wurde bisher bloß in einzelnen Ländern das Recht zur Mengenregulierung der kommunalen Baulandausweisung zugestanden, aber auch in diesen Fällen wurde angesichts der enormen Herausforderung dieser Aufgabe darauf verzichtet, den Gemeinden festgelegte Kontingente zuzuweisen³⁸ (vgl. Einig 2005).

Ähnlich wie in Österreich müssen die Gemeinden in Deutschland zwar seit 2004 einer Umweltprüfung unterliegende Bauleitpläne erstellen, was im Grunde aber oft nicht mehr bedeutet, als ein wenig bürokratischen Sand in das Getriebe ihrer weit reichenden Planungshoheit zu streuen. Denn wo die überörtliche Instanz Unliebsames fordert, verschärft sich das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Bauleitplanung und Regionalplanung, treten Widerstände und „negative Koordination“ zutage, die sich auf der Ebene von kommunalen Spitzenverbänden zu der Forderung verdichten, man möge die Regelungsintensität wieder zurücknehmen. „Auf lokalen Eigennutzen konditionierte Kommunalpolitiker und Amtsleiter werten restriktive Festlegungen zum Umfang ihrer Baulandausweisung als gravierende Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit“, mit der Folge „einer Abschwächung der Regelungsichte und Flucht in abstrakte, räumlich wenig konkrete Zielformulierungen“ (vgl. ebda. 2005).

In der Theorie mögen Bauleitpläne dem Ziel verpflichtet sein, sparsam und vernünftig mit Flächen umzugehen, in der Praxis vor Ort gelten ausreichende und billige Baugründe in guten Lagen immer noch als Schlüssel zum kommunalpolitischen Erfolg. Zwar hat in letzter Zeit die Bedeutung der Bestandsflächenentwicklung genauso wie der Anteil der Brachen am neu bereitgestellten Gewerbebauland erheblich zugenommen (vgl. BBR 2007), doch gilt Baulandentwicklung immer noch als wesentliche

Zielsetzung der Kommunalpolitik. Und auch Bundes- wie Landesraumordnungsgesetze fühlen sich immer noch dem traditionellen Auftrag der Raumordnung, konkurrierende Nutzungsansprüche koordinieren zu wollen, verpflichtet – neben haushälterischem Umgang mit dem Boden werden also immer noch die Ziele einer angemessenen Flächenvorsorge, einer Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft und der Erfüllung des Wohnbedarfs der Bevölkerung verfolgt (vgl. Einig 2005).

Raumplanungsbehörden sind also nicht mit unbegrenzten Steuerungsmöglichkeiten ausgestattet und mit ähnlichen Realitäten und Mechanismen konfrontiert wie andere Ressorts. Die Raumplanung auf Bundesebene mag verbindliche Zielvorgaben vorgeben, kann aber nicht darüber bestimmen, in welcher Form diese umgesetzt werden; auch ob Pendlern Entfernungspauschalen gewährt, ob Bauwilligen Eigenheimzulagen bewilligt werden, wird außerhalb ihrer unmittelbaren Einflussphäre entschieden. Dem Zugriff auf die Steuerpolitik (Grundsteuer, Grunderwerbssteuer und so weiter) steht ohnehin einiges an unterschiedlichen Interessenlagen und pragmatischen Notwendigkeiten entgegen.

Der Graben zwischen Wollen und Können

Somit ist die Begründung für die Kluft zwischen Absicht und Verwirklichung in allen drei Ländern so trivial wie naheliegend. Es fehlt schon bei den Zielen an gesellschaftlichem Konsens. An ihm mangelt es nicht nur auf der Ebene der Politik: Auch in der fachlichen Diskussion ist die Übereinkunft, wie mit unseren fragmentierten Räumen umzugehen ist, längst nicht so groß, wie die politischen Flächensparziele vermuten lassen könnten. Bestrebungen wie New Urbanism oder Smart Growth finden sich nicht nur in den USA mit einer starken Gegnerschaft konfrontiert, auch in Europa und den deutschsprachigen Staaten verstummt die Kritik an der Borniertheit des Spardrangs nicht, mag sie sich nun als resignative Ergebung in die Macht des Faktischen, als intellektuelle Verweigerung gegenüber allzu simplen Begriffen wie Zersiedelung, als zeitgemäße Verabschiedung von alten Klischees wie kompakten Städten und offenen Landschaften oder als neoliberalistische Unduldsamkeit gegenüber Modernisierungsblockade-Versuchen geben. Das gegenseitige Misstrauen und die Missverständnisse in der „Zwischenstadt“-Debatte geben Zeugnis von der angespannten Situation (beginnend mit Sieverts 1997).

Der Raumplaner Stefan Siedentop beschreibt am Beispiel der Sprawl-Debatte, wie weit die Meinungen schon auf der Ebene der Ursachenforschung auseinander gehen

(vgl. Siedentop 2005, BBSR 2009). Ist es der Staat selbst, der gering verdichtetes, suburbanes Bauen fördert, indem er mit öffentlichen Geldern Straßen baut und jenen, die „draußen“ wohnen, Infrastrukturen zum selben Preis bereitstellt wie den Bewohnern der dichten Stadt? Droht aus den Investitionsprogrammen im Kontext der aktuellen Finanzkrise neue Zersiedelung? Fehlt es an regionaler Abstimmung in der Raumplanung, oder vertreibt gerade eine restriktive Raumordnungspolitik in den Städten Investoren ins billigere Umland? Liegt es an mangelndem Bauland, an zersplittertem Grundbesitz und Spekulationserwartungen, dass Siedlungen weniger nach innen als nach außen wachsen und somit fragmentierte Strukturen erzeugen, oder liegt es an lokalen Widerständen gegen Verdichtung in der eigenen Nachbarschaft? Organisiert sich die räumliche Entwicklung autonom und unbeeinflussbar, oder ist sie ein Spiegel der fragmentierten politischen Zuständigkeiten?

Uneinigkeit herrscht auch auf der Ebene der Wirkungen (vgl. auch Zinser 2006): So bedeutet für die einen die Versiegelung von Böden einen irreversiblen Verlust der natürlichen Bodenfunktionen, verstärkt Hochwasserrisiken, fragmentiert Lebensräume, führt zum Verlust hochwertiger Böden (vgl. Siedentop 2005). Für die anderen stellt ein wenig Verlust landwirtschaftlich genutzter Böden vor dem Hintergrund der Überproduktion im Agrarsektor kein gravierendes Problem dar. Sind die neuen Einfamilienhauswohngelände nicht ohnedies reich durchgrünt, oder wird dies Grün durch horrende Infrastrukturkosten (Straßen, Abwasser, Wasser, Elektrizität etc.) und schlechte Energie- und Schadstoffbilanzen (hohe Stoffflüsse beim Bauen und mehr Folgeverkehr) teuer erkaufte? Ist das „Drumrumlaufhaus“ nicht nur in schrumpfenden Regionen eine künftige Fehlinvestition? Sind heterogene Siedlungsräume artenreicher als intensiv bewirtschaftete Ackerflächen? Flächeninanspruchnahme ist nicht unumstritten, und dies betrifft die scheinbar nahe liegendsten Wirkungen der räumlichen Entwicklung. Weil nicht nur Menschen, sondern auch Arbeitsplätze aus den dichten Zentren ausgezogen sind, sei der Verkehrskollaps in den Städten vermieden worden, glaubt das eine Lager. Dies sei empirisch nicht belegbar, kontert die Gegenseite: Kompakte Städte hätten einen wesentlich geringeren Verkehrsenergiebedarf als wenig verdichtete Gebilde (vgl. ebda).

Auch was die Mittel und Instrumente betrifft, gehen die Ansichten weit auseinander. Eine 2004 veröffentlichte, in Deutschland durchgeführte Befragung wichtiger gesellschaftlicher Akteure aus kommunalen Spitzenverbänden, Planer- und Naturschutzverbänden sowie aus der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft gab erwartungsgemäß sehr unterschiedliche Standpunkte zu Raumord-

nungspolitik und -instrumenten wieder. In weiten Teilen einzig – Ausnahmen bildeten etwa Naturschutzverbände – waren sich die Befragten in der Einschätzung, dass das bestehende planungsrechtliche Instrumentarium ausreichend sei, es aber ein eklatantes Vollzugsdefizit gäbe (dazu und in Folge: Jörissen/Coenen 2005 und 2007). Dem wäre am ehesten mit allgemeinen Aufklärungsmaßnahmen beizukommen, etwa durch leicht zugängliche Baulandkataster, die über Bau-, Brach- und untergenutzte Flächen Aufschluss geben. Eine Verschärfung der planungsrechtlichen Bestimmungen aber würde weder an den Motiven der Kommunen, das Steueraufkommen zu erhöhen, noch an jenen der Haushalte, ins selbst gebaute frei stehende Einfamilienhaus zu übersiedeln, etwas ändern. Um solche Motivationslagen zu beeinflussen, sei eine Flankierung des Planungsrechts durch ökonomische Instrumente unumgänglich.

Aber wie sollen diese ökonomischen Instrumente gestaltet sein? Soll man die Grundsteuer reformieren (Bau- und Wohnungswirtschaft: nein), die Gewerbesteuer umgestalten (unterschiedlichste Vorschläge), die Grunderwerbssteuer abschaffen (die meisten: ja)? Sollte man eher eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr (ja) oder doch eine Versiegelungsabgabe (nein) einführen? Wäre der Finanzausgleich ökologischer, indem Gemeinden steuerlich belohnt würden, wenn sie auf Neuausweisungen verzichten und bestehende Siedlungsflächen aufwerten (Bau- und Wohnungswirtschaft: nein)? Sollen verstärkt Mittel der öffentlichen Hand in die Aufwertung und Attraktivierung innerstädtischer Standorte fließen (mehrheitlich: ja) (Jörissen/Coenen 2005)? Würden handelbare Flächenausweisungsrechte einen bürokratischen Aufwand und langwierige politische Auseinandersetzungen bedeuten, der in keinem Verhältnis zum erwartbaren Nutzen stünde (mehrheitlich: ja)?

Was Letztere betrifft, so hat etwa in Deutschland der Sachverständigenrat für Umweltfragen handelbare Flächenausweisungsrechte als den gangbarsten Weg zum Ziel empfohlen, weil man auf diese Weise mit weniger Ordnungsrecht auskäme und somit weniger Widerstände von lokaler Ebene zu erwarten hätte. Gegenüber dieser Form der Mengenregulierung und Flächenkontingentierung hat sich jedoch Widerstand in Form kategorischer Ablehnung formiert. Eine solche Art der flexiblen Kontingentierung sei verfassungsrechtlich bedenklich, werde den Gemeinden im Grundgesetz doch kommunale Selbstverwaltung garantiert, und sie sei in der praktischen Umsetzung problematisch (vgl. BMVBS/BBR 2007, Einig 2005). Auch in der Schweiz schätzen die allermeisten Raumplanungsfachleute aus Politik, Verwaltung und privaten Büros diese Lösung als wenig geeignet ein (vgl. Süess/Gmünder 2005). In Öster-

reich wurde dieser Ansatz von Experten des Umweltbundesamtes vorgeschlagen (vgl. Banko et al. 2004), eine Umsetzung erscheint jedoch im Lichte der aktuellen Entwicklung in den Ländern derzeit ebenfalls als nicht realistisch.

Experten und Expertinnen, die Flächensparpostulate aufstellen und ambitionierte Vorschläge einbringen, nehmen zwar durchaus Einfluss auf die politische Willensbildung, können aber kaum etwas daran ändern, dass die Konkretisierung und Umsetzung dieses Willens von

zahllosen Akteuren in den komplex verzweigten Netzwerken aus Politik und Verwaltung, aus Wirtschaft und Kommunen entweder beharrlich aufgegriffen und verfolgt oder aber konterkariert, verzögert, abgeschwächt oder blockiert wird. Weil bislang eher Letzteres der Fall war und Instrumente nur zögerlich etabliert wurden, mangelt es nach wie vor an ausreichenden Anreizen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden (BMVBS/BBR 2007, Dosch 2005, Jörissen/Coenen 2007).

Siedlungsflächen in Österreich, Deutschland und der Schweiz

Spricht man in Österreich oder in der Schweiz von *Siedlungsflächen*, sind darunter sowohl Bau- wie Verkehrsflächen zu verstehen. In dieser Kategorie erfasst werden in beiden Ländern ähnlich wie in Deutschland lediglich tatsächlich bebaute Flächen (nicht aber als Bauland gewidmete Flächen). Siedlungsflächen sind nur zum Teil versiegelt oder überbaut. Wie die folgende Übersicht zeigt, muss bei quantitativen Vergleichen zwischen den Ländern die Datenbasis mitberücksichtigt werden.

In **Österreich** zählt das Umweltbundesamt (auf der Basis der Grundstücksdatenbank des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen) folgende Kategorien zur Bau- und Verkehrsfläche (im vorliegenden Beitrag in den Österreich-Passagen als „Siedlungsflächen“ angeführt):

- ◆ Bauflächen (Wohngebäude samt befestigter Flächen wie Zufahrten und Parkplätze und unbefestigter Flächen wie Hausgärten sowie „nicht näher unterschiedener“ Flächen).
- ◆ Verkehrsflächen (alle in der Katastralmappe erfassten Nutzungsarten für Straßen- und Bahnanlagen)

Als „Flächenverbrauch“ werden in Österreich darüber hinaus weitere Flächen erfasst:

- ◆ Bauflächen (siehe oben)
- ◆ Verkehrsflächen (siehe oben)
- ◆ „Nicht näher unterschiedene“ Flächen mit Unterkategorien wie Friedhöfe, Flugplätze, Werksgelände

- ◆ Abbaufächen (wie Lagerplätze oder Schottergruben)
- ◆ Gärten mit der Nutzung „Erholungsflächen“

In der **Schweiz** werden folgende Areale zur Kategorie Siedlungsflächen zusammengefasst („Arealstatistik“):

- ◆ Gebäudeareale von Industrie- und Gewerbe, Wohnen, öffentlichen, landwirtschaftlichen und nicht spezifizierten Gebäuden (jeweils Gebäude und Nebenflächen wie Zufahrten, Parkplätze, Gärten etc.)
- ◆ Areale von Straße, Bahn, Flugplatz
- ◆ Besondere Siedlungsflächen (Ver- und Entsorgungsanlagen, Abbaugelände, Deponien etc.)
- ◆ Erholungs- und Grünanlagen (Sport- und Campingplätze, Friedhöfe, Parks etc.)

In der amtlichen Flächenstatistik **Deutschlands** („Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung“ / Statistisches Bundesamt) werden folgende Nutzungsarten zu *Siedlungs- und Verkehrsflächen* zusammengefasst:

- ◆ Gebäude- samt deren zugehörigen Freiflächen (darunter Gebäudeflächen für: Wohnen, Handel/ Dienstleistung, Landwirtschaft/Gartenbau, Gewerbe/Industrie, Ver- und Entsorgung, Erholung oder öffentliche Zwecke)
- ◆ Betriebsflächen (unbebaute Flächen, überwiegend gewerblich/industriell oder für Ent- und Versorgung genutzt)
- ◆ Verkehrsflächen (Straßen, Bahntrassen etc.)
- ◆ Unbebaute Erholungsflächen, die teilweise versiegelt sind (Sportplätze, Grünanlagen, Campingplätze, Friedhöfe)

Ähnliche Trends in Österreich, Deutschland und der Schweiz

In Österreich veränderte sich die Pro-Kopf-Quote an Siedlungsfläche (Bau- und Verkehrsfläche) von 412 Quadratmeter Mitte der 1990er-Jahre auf heute 524 Quadratmeter je Einwohner, in Deutschland von 498 Quadratmeter Anfang der 1990er-Jahre auf 569 Quadratmeter je Einwohner im Jahr 2004. In der Schweiz lag die Siedlungsfläche pro Kopf im Jahr 1997 bei 397 Quadratmeter, nach Abschluss der derzeit laufenden Arealstatistikerhebung wird man vermutlich auch hier ähnliche Entwicklungen wie in Österreich feststellen können.

Umgerechnet auf die Siedlungsdichte zeigen sich ähnliche Größenordnungen: In Österreich kamen Mitte der 1990er-Jahre noch zirka 2.425 Einwohner auf einen Quadratkilometer Siedlungsfläche, 2001 waren es nur mehr 2.022 Einwohner je Quadratkilometer und heute gar nur mehr 1.909 Einwohner. In Deutschland sank die Siedlungsdichte in den westlichen Bundesländern zwischen 1992 und 2007 von 2.009 auf 1.831 Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche, in den östlichen Bundesländern gar von 2.010 auf nur mehr 1.514 Einwohner pro Quadratkilometer.

In allen drei Staaten sind es vorwiegend zwei Nutzungskategorien, die als hauptverantwortlich für den Zuwachs an Siedlungsfläche ausgemacht werden können: Ein- und Zweifamilienhaus-Siedlungen und die Verkehrsflächen, wobei sich die flächenintensivsten Siedlungstätigkeiten hauptsächlich in preisgünstigeren, eher ländlich geprägten suburbanen und periurbanen Räumen abspielen, wie regionale Vergleiche innerhalb der drei Staaten zeigen.

F. Dollinger

Close the gap!?

In welcher Form auch immer: Der Graben zwischen unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen wäre vermutlich tatsächlich leichter zu überwinden, wenn man neben ordnungs- und planungsrechtlichen Vorgaben stärker auf marktwirtschaftliche, also monetäre Signale setzen würde. Wenn sich Flächensparen wirklich lohnt, wenn die Wiedernutzung von Bestandsflächen lukrativer ist als die Neuausweisung, könnten Interessengegensätze gemildert werden. Gerade für die Wiedernutzung und Mobilisierung brach liegender Bestandsflächen wären, abgesehen von wenigen marktfähigen Flächen, monetäre Anreize erforderlich. Vorschläge für solche Anreize sind umfangreich entwickelt und getestet worden (vgl. u.a. BBR 2007), wengleich spezifische Instrumente für wichtige Akteursgruppen – etwa spezifische Signale für Flächenentwickler – weiterhin fehlen. In monetären Signalen läge jedenfalls ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg, wenn nicht gar, so

ist zu vermuten, eine unabdingbare Voraussetzung, um das Ziel einer Kreislaufwirtschaft mit Flächenressourcen zu erreichen.

Auch wenn diesem Ziel viele Hindernisse und Egoismen entgegenstehen, so sind neben den zahllosen Forschungs- und Förderungsbemühungen derzeit gesellschaftliche Entwicklungen zu beobachten, die die Chancen auf seine Durchsetzung erhöhen: In einer demographisch alternden Gesellschaft verstärkt sich die Nachfrage nach Stadt und Zentralität. Angesichts des Klimawandels steigt die Erfordernis energetisch effizienterer Siedlungsstrukturen. Raumordnung und Raumentwicklung hätten das theoretische Potenzial, entsprechende Planungs- und Gestaltungsprozesse zu organisieren (vgl. dazu Danielzyk 2008). Ob die raumplanerische Theorie in der Praxis ankommt, hängt wohl ganz entscheidend von der Ausgewogenheit, Breite und Akzeptanz der angebotenen Instrumentenpalette ab.

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren in Bund, Ländern und Gemeinden spielt dabei eine große Rolle, wobei der Vergleich zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz zeigt, dass dort, wo dem Bund mehr Rahmenkompetenzen zur Verfügung stehen, zwar ambitionierte Ziele vorgegeben werden können, man zu deren Umsetzung aber wiederum auf die wohlwollende Mitarbeit von Ländern, Kantonen und Kommunen angewiesen ist.

Andererseits wird dort, wo der Bund keine Rahmengesetzgebungskompetenz hat, die Sache noch schwieriger, weil in diesem Fall schon die Erarbeitung einer vergleichbaren Datenbasis auf beinahe unüberwindbare Schwierigkeiten stößt. Damit wird auch der Nachweis von volkswirtschaftlich ungünstigen Entwicklungen überaus schwierig. Und es kann durchaus im (kurzfristigen) Interesse der Politik liegen, diese Schwierigkeiten *nicht* zu beheben und *keine* empirischen Nachweise geliefert zu bekommen, dass bestimmte heilige Kühe – wie die Förderung des frei stehenden Einfamilienhauses aus Mitteln der Wohnbauförderung oder die Beibehaltung von Pendlerpauschalen – geschlachtet werden sollten. Die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz für Raumplanung und Raumordnung in Deutschland im Jahr 2006 ist im Lichte der Erfahrungen aus Österreich also durchaus kritisch zu sehen, da eine Zersplitterung der Kompetenzen längerfristig zu Schwierigkeiten in der Raumbeobachtung führt und damit die Durchsetzung politischer Ziele erschwert. Eines scheint jedenfalls gewiss: Wenn, dann kann uns nur ein kluger Policy Mix zu einem nachhaltigeren Umgang mit Siedlungsflächen führen.

AUTOR|NEN:

Barbara Schultz, Jg. 1968, Studium der Geographie in Freiburg und Peterborough/Kanada; von 1999 bis 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich; seit 2007 Projektleiterin im Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich; Schwerpunkte kantonale Richtplanung in den Bereichen Siedlungs- und Landschaftsentwicklung, Ver- und Entsorgung sowie Raumbesichtigung.
E-Mail: barbara.schultz@bd.zh.ch

Franz Dollinger, Jg. 1957, Studium der Geographie an der Universität Salzburg; Fachreferent für Raumforschung und grenzüberschreitende Raumplanung beim Land Salzburg, Dozent an der Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg; Arbeitsschwerpunkte Europäische Raumentwicklungspolitik, Koordination der Raumforschung für das Land Salzburg, Raumordnungsbericht, Salzburger Landesentwicklungsprogramm.
E-Mail: franz.dollinger@salzburg.gv.at

Fabian Dosch, Jg. 1963, Studium der Geographie mit Richtung Geoökologie; seit 1993 Projektleiter im Referat Boden und im Referat „Verkehr und Umwelt“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR – ab 2009 Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung/BBSR); Schwerpunkte Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel, europäische Zusammenarbeit im Alpenraum, nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung und Flächenkreislaufwirtschaft.
E-Mail: fabian.dosch@bbr.bund.de

ANMERKUNGEN:

1 Erstaunlich ist jedoch, dass die relative Verteilung der Bevölkerung in Österreich trotz dieser massiven quantitativen Veränderungen seit dem Ende der Monarchie konstant geblieben ist. Dies dürfte mit der internationalen Lage bis zum EU-Beitritt zusammenhängen (Österreich als sogenannte „Insel der Seligen“ zwischen den großen Blöcken des Kalten Krieges), was aber auch bedeutet, dass diese Raumstruktur im europäischen Binnenraum wohl überholt ist und damit nicht aufrecht erhalten werden kann („Die Beharrungskraft der Raumstruktur“, vgl. Dollinger 2005).

2 Vgl. § 14 Abs. 4 Salzburger Raumordnungsgesetz 1968, LGBl. Nr. 78/1968

3 Obwohl beispielsweise jedes Bundesland das kommunale Planungsinstrument des Flächenwidmungsplans besitzt, sind die einzelnen Widmungskategorien und -arten sehr unterschiedlich definiert. Auch der Umgang mit dem Altbestand und mit der Entwicklung von Siedlungen in Streulage ist sehr unterschiedlich ausgeprägt: So bestehen beispielsweise im Land Salzburg auch nach Abschaffung der Einzelbewilligung für Wohnbauten im Grünland im März 1993 die Altlasten weiter, denn es gibt ganze Siedlungen, die sich rechtskonform im Grünland befinden und daher in einer Flächenwidmungsbilanz nicht aufscheinen. Bauten im Freiland oder Grünland waren und sind unterschiedlichen Regelungen unterworfen, wobei sich der liberale Umgang mit dieser Thematik in der Vergangenheit heute als eine kaum zu überwindende Entwicklungsbarriere herausstellt: Es ist im zersiedelten Österreich kaum mehr möglich, neue Infrastrukturtrassen für Straße, Schiene und Energie zu finden.

4 Dabei ist zu betonen, dass nicht die gesamte Siedlungsfläche mit Gebäuden bebaut oder befestigt ist. Auch integrierte Freiflächen (Hausgärten, Grünstreifen, Parks etc.) zählen zur Siedlungsfläche, da sie nicht für eine weitere Verbauung zur Verfügung stehen. Jedoch können in der Siedlungsfläche noch hohe Flächenpotenziale für eine weitere Nutzung vorhanden sein, die als Innenentwicklungspotenziale verfügbar gemacht werden können. Diese Flächenreserven zu finden ist eine besonders wichtige Aufgabe der Raumforschung in den nächsten Jahren, um die Notwendigkeit des Zugriffs auf das Freiland zur Baulandbeschaffung mindern zu können.

5 Das Land Wien ist hier ein Sonderfall, der nicht zum Vergleich herangezogen werden kann.

6 Lediglich die beiden Länder Wien und Salzburg können derzeit flächendeckende Informationen zur Siedlungsentwicklung bereitstellen, einzelne Bundesländer haben Teilbereiche mit unterschiedlichen methodischen Zugängen erfasst. Während Wien mit seiner digitalen Stadtkarte wohl über die ausführlichste Grundlage verfügt, kann das Land Salzburg auf eine Zeitreihe seit den späten 1970er-Jahren zurückgreifen, allerdings nur bezogen auf die Siedlungsfläche, die auf der Grundlage von Luftbilddatensätzen manuell digitalisiert wurde (vgl. dazu Braumann/Dollinger 2007, S. 114 ff). Mehrere Bundesländer haben mittlerweile

begonnen, mit Hilfe von automatisierten Orthofotoauswertungen bessere Grundlagen für ein Monitoring der Flächennutzungsentwicklung aufzubereiten. Möglicherweise können die Ergebnisse dieser Pilotprojekte die Grundlage für eine österreichweite Aufbereitung bieten.

7 Die Vergleichbarkeit ist allerdings auch aufgrund unterschiedlicher Widmungskategorien für Bauland nur bedingt gegeben. So werden zum Beispiel Campingplätze in manchen Ländern im Bauland und in manchen im Grünland geführt. Unterschiede gibt es etwa auch durch rechtskonforme Bauten im Freiland (Altbestand, mittlerweile abgeschaffte Einzelbewilligungen etc.).

8 174.000 bis 189.000 Hektar der Bauzonen (76 bis 83 Prozent) sind bereits überbaut.

9 Jahreswert-Angaben jeweils vom 31.12. des Jahres

10 Die Daten von Berlin sind in den Berechnungen zu den östlichen Bundesländern enthalten. Der Mittelwert für Gesamtdeutschland beträgt 1.757 Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche.

11 Selbst wenn nur die Gebäude- und Freiflächen betrachtet werden, ging deren Auslastung allein in Ostdeutschland um 20 Prozent zurück.

12 Der Stand vom 31.12.2007 in exakten Zahlen: Siedlungs- und Verkehrsflächen 4,678 Mio. Hektar; davon 2,907 Mio. Hektar Siedlungsfläche und 1,772 Mio. Hektar Verkehrsfläche.

13 Exakter 648.360 Hektar. – Die Zunahme der Siedlungsflächen wird in Deutschland über das Liegenschaftskataster erfasst, indem zwischen zwei Erhebungszeitpunkten eine Differenz für bestimmte Nutzungsarten gebildet wird.

14 Exakter 363.370 Hektar. Im Zeitraum 2000 bis 2007 waren es exakt 284.990 Hektar.

15 Statistisches Bundesamt 2008: Gebäude und Wohnen – Bautätigkeit und Wohnungen. www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jbo8_jahrtab31.asp (Stand 09.01.09)

16 Die Flächenstatistik wird derzeit von ALB (Automatisiertes Liegenschaftsbuch) zu ALKIS (Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem) umgestellt. Diese Umbruchphase ist gekennzeichnet durch Umwidmungen und Neuordnungen von Nutzungsarten. Es kommt zu scheinbaren Nutzungsänderungen, denen aber keine realen Veränderungen gegenüberstehen. Die Ergebnisse der amtlichen Flächenstatistik (StBA 2007) bedürfen also eingehender Interpretation. So sind die statistischen Zunahmen der Siedlungs- und Verkehrsfläche durch Umstellungen in der Flächenstatistik insbesondere bei den Erholungsflächen deutlich überhöht.

17 So stieg der Anteil der flächenintensiven Ein- und Zweifamilienhäuser an der Errichtung neuer Wohngebäude von 39,6 (1995) auf 66 Prozent (2007); in Ostdeutschland lag dieser Wert 2006 sogar bei 83,5 Prozent (BBSR Wohnungsmarkt-Beobachtungssystem).

18 Im europäischen Vergleich ist der Flächenzuwachs von Agglomerationen in Deutschland moderat und liegt langfristig im unteren Bereich, allerdings ist das Ausgangsniveau vergleichsweise hoch (vgl. EEA 2006).

19 Davon ca. 114.000 Hektar in den alten Ländern und mehr als 36.000 Hektar in den neuen Bundesländern und Berlin

20 Das wieder nutzbare Potential an Brachflächen im Jahr 2006 wurde nach der BBR-Gewerbebaulandumfrage (BBR 2007) bundesweit auf 63.000 hochgerechnet; es entfällt etwa zu gleichen Teilen auf Ost und West und liegt in den ostdeutschen Bundesländern prozentual wesentlich höher. Vergleichsweise groß ist die Menge der Siedlungsbrachen in den ostdeutschen und den altindustrialisierten sowie den konversionsbetroffenen Regionen.

21 Empfehlung Nr. 50 der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Beschluss durch die politische Konferenz der ÖROK vom 9. Jänner 2001

22 Das Salzburger Raumordnungsgesetz wurde übrigens erst kürzlich neu gefasst: Im neuen ROG 2009, das am 1. April 2009 in Kraft treten wird, wurden im Zusammenwirken mit anderen gesetzlichen Regelungen im Anliegerleistungsgesetz und im Grundverkehrsgesetz weitere Maßnahmenbündel implementiert, die eine flächensparende Raumentwicklung unterstützen werden.

23 Allerdings besteht seit dem Inkrafttreten der Protokolle der Alpenkonvention für das Gebiet des Alpenraums eine übergeordnete Zielebene, die streng genommen ebenfalls zur nominellen Raumplanung zu zählen wäre.

24 Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969, LGBl. Nr. 18/1969 i.d.F. LGBl. Nr. 23/2007, Kärntner Raumordnungsgesetz 1969, LGBl. Nr. 76/1969 i.d.F. LGBl. Nr. 36/2001, Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl. Nr. 23/1995 i.d.F. LGBl. Nr. 88/2005, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 13/1977 i.d.F. LGBl. Nr. 72/2007, Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994, LGBl. Nr. 114/1993, i.d.F. LGBl. Nr. 1/2007, Salzburger Raumordnungsgesetz 1998, LGBl. Nr. 44/1998, i.d.F. LGBl. Nr. 65/2004, Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974, LGBl. Nr. 127/1974, i.d.F. LGBl. Nr. 89/2008, Tiroler Raumordnungsgesetz 2006, LGBl. Nr. 27/2006, Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996, LGBl. Nr. 39/2006 i.d.F. LGBl. Nr. 35/2008, Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien), LGBl. Nr. 11/1930 i.d.F. LGBl. Nr. 41/2008 (Quelle: Rechtsinformationssystem RIS, Stand: 12.1.2009).

25 Vgl. das Aktionspapier Raumordnung vom Oktober 2008, verfügbar im Internet unter http://www.industriellenvereinigung.at/show_publications.php?grp=78&cid=468 [14.1.2008]

26 www.are.admin.ch

27 Zwei Jahre später, 2004, verlängerte der Rat für Nachhaltige Entwicklung die Zukunftsperspektive bis 2050 und forderte, die Neuinanspruchnahme von Flächen bis dahin auf Null zu reduzieren.

28 So ließe sich eine deutliche Reduktion des Erholungsflächenzuwachses gesellschafts- wie klimapolitisch kaum verantworten.

29 Eine Diskussion um die statistischen Bemessungsgrundlagen zur Zielerreichungskontrolle ist daher für Deutschland unerlässlich.

30 Der strategische Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft und die Ausschöpfung der bestehenden planungsrechtlichen Möglichkeiten stellen dabei ganz entscheidende Grundbedingungen dar.

31 Insbesondere im Rahmen von „Bündnissen für die Fläche“

32 Neben den bewährten Städtebauförderungsprogrammen (wie „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Stadtumbau Ost und West“, „Soziale Stadt“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“) gibt es seit 2008 das neue Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“.

33 Eingeführt bei der Städtebaurechtsnovelle („Innenentwicklungsnovelle“)

34 Welche innovativen Konzepte und Instrumente könnten eingesetzt und weiterentwickelt werden? Kann eine städtische oder regionale Flächenkreislaufwirtschaft umgesetzt werden? Welche Daten müssten der Forschung zur Verfügung stehen, um den Prozess der Flächenentwicklung beschreiben, beobachten und moderieren zu können? Auf welche Weise könnte man die so entscheidenden Akteure aus den Kommunen und aus der Immobilienwirtschaft in die Umsetzung einbinden?

35 „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“, 2004–2007

36 Einige dieser Empfehlungen werden in Projekten des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ des Forschungsministeriums (BMBF) vertieft, der sich seit Ende 2004 dem Siedlungsflächenmanagement widmet und dessen Forschungsprojekte 2009 weitgehend abgeschlossen sein werden (www.refina-info.de).

37 Gemessen an einem Multiindikatorenansatz

38 Zu nennen sind etwa die 20-Prozent-Zuwachsklausel für Nicht-Siedlungsschwerpunktgemeinden in Schleswig-Holstein; die Abgrenzung des potenziellen Siedlungsbereichs in Brandenburg-Berlin, unterschiedliche Mindestdichten für Wohnungsneubau in Hessen sowie Flächenbedarfsermittlung und darauf folgende gemeindegrenze verbindliche Baulandkontingente in Südhessen.

LITERATUR:

ARV, Amt für Raumordnung und Vermessung Kanton Zürich (**2007**): Raumentwicklung. (Raumbeobachtung Kanton Zürich, 25) Zürich

ARE, Bundesamt für Raumentwicklung (**2008**): Bauzonenstatistik Schweiz 2007. Bern

Bachmann, Günther (2008): Das Ziel 30-ha: Nachhaltigkeit auf dem Prüfstand. Berlin. www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Bachmann_Refina_Hof_26-11-2008.pdf [9.1.2009]

Banko, Gerhard / Kurzweil, Agnes / Lexer, Wolfgang et al. (2004): Status und Trends des quantitativen Flächenverbrauchs in Österreich. In: Boden-Markierungen. (Wissenschaft & Umwelt INTERDISZIPLINÄR 8) Wien, S. 43–52

Baudirektion Kanton Zürich (2008): Umweltbericht 2008. Zürich

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (**2005**): Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. (12R-Themenheft 4/5/2005) Bonn

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (**2007**): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. (Berichte 27) Bonn

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (**2007a**): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Bundesregierung. (Forschungen 130) Bonn

BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (**2009**): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. (Forschungen 136) Bonn (Druck in Vorbereitung)

BFS, Bundesamt für Statistik (**2001**): Bodennutzung im Wandel; Arealstatistik Schweiz. Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2007): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005–2030. Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2008): Haushaltsszenarien – Entwicklung der Privathaushalte zwischen 2005 und 2030. Neuchâtel

BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / **BBR**, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a. (Schriftenreihe Werkstatt: Praxis 51) Bonn

Borchard, Klaus (2008): Flächenhaushaltspolitik – ein Blick zurück in die Zukunft. In: BBR (Hg.): Die Vergangenheit der Zukunft. (Informationen zur Raumentwicklung 11/12/2008) Bonn, S. 676–681

Braumann, Christoph / Dollinger, Franz (2007): Lässt sich der Flächenverbrauch auf 10 % des Wertes von 2002 reduzieren? Eine Analyse aufgrund von Ergebnissen der Verbauungskartierung 1976–2003 und des Raumordnungsberichts 2005. In: SIR-Mitteilungen und Berichte 33, Salzburg, S. 109–122

Bundesländer-Arbeitsgruppe „Flächenverbrauchsindikatoren“ (2008): Flächennutzung und Flächenwidmung in Österreich. Indikatoren, Datenbestand und Empfehlungen zur Weiterentwicklung. o.O.

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Berlin

Danielzyk, Rainer (2008): Raumplanung, Raumentwicklung und der öffentliche Gestaltungsanspruch. In: Die Vergangenheit der Zukunft. (Informationen zur Raumentwicklung 11/12/2008) Bonn, S. 799–802

Dollinger, Franz (2005): Die Beharrungskraft der Raumstruktur. In: RAUM. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik Nr. 57, S. 24–27

Dosch, Fabian (1996): Ausmaß der Bodenversiegelung und Potentiale zur Entsiegelung. (BfLR-Arbeitspapiere 1/1996) Bonn

Dosch, Fabian (2005): Flächeneffizienz statt Zersiedelung. Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In: Job, Hubert / Pütz, Marco (Hg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern (Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 322). Hannover, S. 12–43

Dosch, Fabian (2008): Siedlungsflächenentwicklung und Nutzungskonkurrenzen. In: Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) (Hg.): Schwerpunkt Flächennutzungskonflikte. (TaTuP – Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis 2/08, 17. Jahrgang, September 2008), S. 41–51

Dosch, Fabian / Porsche, Lars (2008): Grüne Potenziale unter blauem Himmel. Neue Zugänge zur Flächenrevitalisierung und Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet. (IzR – Informationen zur Raumentwicklung 9–10/2008) S. 609–625

Doubek, Claudia (2001): Die Zersiedelung und ihre direkten Folgekosten für technische und soziale Infrastruktur. In: Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. (Tagungsberichte des Umweltbundesamts 30) Wien, S. 48–52

Doubek, Claudia (2002): Kräfteverschiebungen am Boden. In: RAUM. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 46, S. 20–23

Doubek, Claudia / Hiebl, Ulrike (2000): Soziale Infrastruktur, Aufgabenfelder der Gemeinden. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). (ÖROK-Schriftenreihe 158) Wien

Doubek, Claudia / Zanetti, Gerhard et al. (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. Gutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). (ÖROK-Schriftenreihe 143), Wien

DST, Deutscher Städtetag (2004): Positionen des Deutschen Städtetages zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vom 26.4.2004. Köln

EEA, European Environment Agency (2006): Urban sprawl in Europe – The ignored challenge. (EEA-Report No 10/2006) Copenhagen.

Einig, Klaus (2005): Regulierung des Flächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: DISP 160/2005, S. 48–57

Gunreben, Marion / Dahlmann, Irene / Frie, Britta / Hensel, Ralph / Penn-Bressel, Gertrude / Dosch, Fabian (2007): Die Erhebung eines bundesweiten Indikators Bodenversiegelung. In: Zeitschrift Bodenschutz 2/07, S. 34–38

Job, Hubert / Pütz, Marco (Hg.) (2006): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. (Arbeitsmaterial der ARL 322) Hannover

Jörissen, Juliane / Coenen, Reinhard (2005): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure. In: DISP 160/2005

Jörissen, Juliane / Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 20) Berlin

Köck, Wolfgang / Bizer, Kilian / Siedentop, Stefan / Einig, Klaus (Hg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. (Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt 17) Baden-Baden (Nomos)

Krautzberger, Michael (2008): Zu aktuellen bodenpolitischen Perspektiven des Städtebaurechts. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG) 1/2008, S. 1–7

Lexer, Wolfgang (2004): Zerschnitten, versiegelt, verbaut – Flächenverbrauch und Zersiedelung. In: Natur und Land, 90. Jg., 5+6/2004, S. 8–13

Lexer, Wolfgang et al. (2005): Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Unveröff. Bericht, o.O.

Markstein, Melanie (2005): Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. Diss., TU München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung

ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (1992): Österreichisches Raumordnungskonzept 1991. (ÖROK-Schriftenreihe 96) Wien

ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (2002): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001. (ÖROK-Schriftenreihe 163) Wien

ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (2008): Zwölfter Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2005–2007. (ÖROK Schriftenreihe 177) Wien

RNE, Rat für nachhaltige Entwicklung (2008): Welche Ampeln stehen auf Rot? Stand der 21 Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – auf der Grundlage des Indikatorenberichts 2006 des Statistischen Bundesamtes. Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Berlin

Schultz, Barbara / Dosch, Fabian (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. In: DISP 160/2005, S. 5–15

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2004): Raumplanung in der Schweiz. Bern

Siedentop, Stefan (2002): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung? Nabu (Hg.): Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der Nabu-Fachtagung am 8. und 9. November 2001 in Erfurt. Bonn, S. 37–48

Siedentop, Stefan (2005): Urban Sprawl – verstehen, messen, steuern. Ansatzpunkte für ein empirisches Mess- und Evaluationskonzept der urbanen Siedlungsentwicklung. In: DISP 160/2005, S. 23–35

Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig

SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004. (Deutscher Bundestag Drucksache 15/3600) Berlin.

StBA, Statistisches Bundesamt (2008): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Erläuterungen und Eckzahlen 2007. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008. www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/.../ErlEckzahlenSuv,property=file.pdf [Stand 22.12.2008]

Umweltbundesamt Deutschland (2004): Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen. Berlin. http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/flaechenverbrauch.pdf

Umweltbundesamt Österreich (2004): Versiegelung nimmt zu. http://ta.r.umweltbundesamt.at/umwelt/raumordnung/flaechenverbrauch [9.9.2004]

Zinser, Christine (2006): Flächenverbrauch – warum nicht? Vom Wollen und Sollen hinsichtlich der zunehmenden Bebauung freier Landschaft. In: Uta Eser / Albrecht Müller (Hg.): Umweltkonflikte verstehen und bewerten: ethische Urteilsbildung im Natur und Umweltschutz. München (Oekom), S. 57–80