

Raumplanerische Interventionen

Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten

Gerlind Weber

Anhand der sogenannten „Baulandtreppe“, die die möglichen Reifestadien einer Parzelle veranschaulicht, soll nachvollziehbar gemacht werden, warum es im quantitativen Bodenschutz prinzipiell keine umfassende Patentlösung geben kann, sondern warum nur von einer größeren Anzahl von Einzelmaßnahmen, die zueinander in einer strategischen Beziehung stehen müssen, eine sparsame Bodenverwendung für Siedlungs- und Verkehrszwecke erwartet werden kann. Bemerkenswert an dieser Vorgangsweise ist, dass die „Baulandtreppe“ nicht nur durch strenge Systematisierung des Problemaufrisses, sondern auch als Ordnungsschema für mögliche Lösungen im Dienste der Durchsetzung einer haushälterischen Bodennutzung einen wesentlichen Beitrag zur Erhellung der Entscheidungsspielräume leisten kann. Das Denkmodell der „Baulandtreppe“ kann helfen, die großen Verständigungsschwierigkeiten zwischen Wissenschaft und Politik beim diffizilen Thema Effektivierung des Bodenschutzes zu überbrücken.

Schlüsselwörter: Quantitativer Bodenschutz, Baulandtreppe, Bodenschutzinstrumente

Die Notwendigkeit, die mittlerweile sehr umfangreiche Sammlung von Empfehlungen, die zu einer Effektivierung des Bodenschutzes beitragen könnten, zu strukturieren, erkannte die Autorin während eines Gesprächs mit einem politischen Entscheidungsträger, der Orientierung in diesem „Dschungel an Verbesserungsvorschlägen“ suchte. Im Zuge dieses Meinungsaustausches wurde klar, dass es vor allem einer praxistauglichen Erklärung von drei wissenschaftlichen Kernaussagen bedarf:

- ◆ *erstens*: warum es im Bodenschutz nicht die umfassende Patentlösung geben kann (um die in der – parteipolitischen – Auseinandersetzung aber oft erbittert gerungen wird);
- ◆ *zweitens*: warum nur eine größere Anzahl an Einzelmaßnahmen prinzipiell den Anspruch einer drastischen Reduktion des Bodenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke *gemeinsam* herbeiführen wird können und
- ◆ *drittens*: warum es nicht ausreichen kann, diese einzelnen Maßnahmen beziehungslos nebeneinander zu stellen, sondern ein effektiver Bodenschutz nur durch eine „zielführende Gesamtstrategie“ (UBA, 2007) – wie immer diese im Detail ausgestaltet ist – gewährleistet werden kann.

Die nachfolgenden Ausführungen sind dementsprechend als Versuch zu interpretieren, die mittlerweile auf

über siebzig Einzelmaßnahmen angewachsene Liste empfohlener Interventionen im Dienste des Bodenschutzes für die Praxis im deutschsprachigen Raum so aufzubereiten, dass für diese die drei seitens der Wissenschaft erhobenen Ansprüche nachvollziehbar werden. Dies ist als eine Grundvoraussetzung dafür zu werten, dass die derzeit zweifellos noch immer bestehende tiefe Kluft zwischen den Forderungen der Wissenschaft, den Bodenschutz zu effektuieren, und den geringen Ambitionen der Entscheidungsträger, diesem Drängen tatsächlich Gehör zu schenken, überhaupt überwunden werden kann.

Interventionsebenen: die Baulandtreppe

Um die Komplexität des Themas „quantitativer Bodenschutz“ für die Praxis besser erschließen zu können, empfiehlt es sich, gedanklich an der sogenannten „Baulandtreppe“ anzuknüpfen. Dieses Denkmodell veranschaulicht die unterschiedlichen „Reifestadien“ von Bauland. Unter ihrer Zuhilfenahme können jedem „Treppenabsatz“ prioritäre Bodenschutzprobleme zugeordnet werden, die jeweils spezifischer Interventionen bedürfen, um gelöst zu werden.

Die erste Treppenstufe stellt das Grünland dar, die zweite Bauerwartungsland; auf diese folgt gewidmetes Bauland auf der dritten und unbebautes, aber erschlossenes Bauland auf der vierten Ebene. Gemeinsam ist diesen vier Stufen der Baulandtreppe, dass es sich hierbei um überwiegend offenen Boden handelt. Mit der fünften Treppenstufe, dem bebauten Bauland, beginnt das Stadium des (teilweise) versiegelten Bodens, das mit Stufe sechs, dem brach gefallenem bebauten Bauland, endet.

Mittels der Baulandtreppe lässt sich also gut veranschaulichen, dass es für das Bodenproblem keine vermeintliche „Universallösung“ geben kann, weil mit nur einer Maßnahme – wie noch zu zeigen sein wird – nicht sechs unterschiedliche Reifestadien und damit Themenkomplexe erfasst und beantwortet werden können.

INSTRUMENTS OF SPATIAL PLANNING. NEW ORIENTATIONS IN THE LABYRINTH OF POSSIBILITIES

The concept “building-land stairway” shows the possible stages of maturity of land designated for building purposes. This concept is used to demonstrate why – for quantitative soil protection – no sensible use of land for settlement development and traffic use can be expected from a comprehensive patent solution. Rather, solving the problem requires a larger number of individual, strategically interconnected measures. It is noteworthy that this “building-land stairway” provides a way forward for decision-making not only by providing a strict systematization of the problem, but also by serving as an orientation framework for possible solutions that promote sensible land use. This approach helps to overcome the great difficulties in communication between science and politics on issues related to effective soil/land protection.

Keywords: Quantitative soil protection, building-land stairway, instruments of soil protection

Instrumententypen: Bewusstsein schaffen, Marktkräfte stimulieren, Schranken setzen

Um dem öffentlichen Interesse an einer drastischen Reduktion des Bodenverbrauchs tatsächlich zum Durchbruch verhelfen zu können, müssen aufgrund der Vielzahl der Ansprüche, die auf das „nicht erneuerbare, nicht vermehrbare, ökologisch sensible und kaum regenerierbare Naturgut Boden“ treffen (Forum Nachhaltiges Österreich, 2005), das zudem zentrale Funktionen in Wirtschaft und Gesellschaft innehat, buchstäblich „alle Register gezogen werden“, um die große Zahl relevanter Akteure insgesamt zu einem zielkonformen Handeln zu bewegen. So gilt es zum einen die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger vom Bodensparen zu überzeugen, und das wird nur der Fall sein können, wenn sich die öffentliche Meinung nicht gegen eine solche Vorgangsweise stellt. Es sind zum anderen der Verwaltung seitens der Politik die entsprechenden Instrumente zur Entscheidungsvorbereitung bereitzustellen sowie ihr „den Rücken“ im Dienste der praktischen Umsetzung der Zielerreichung zu stärken. Nicht zuletzt ist den Liegenschaftseigentümern oder potenziellen

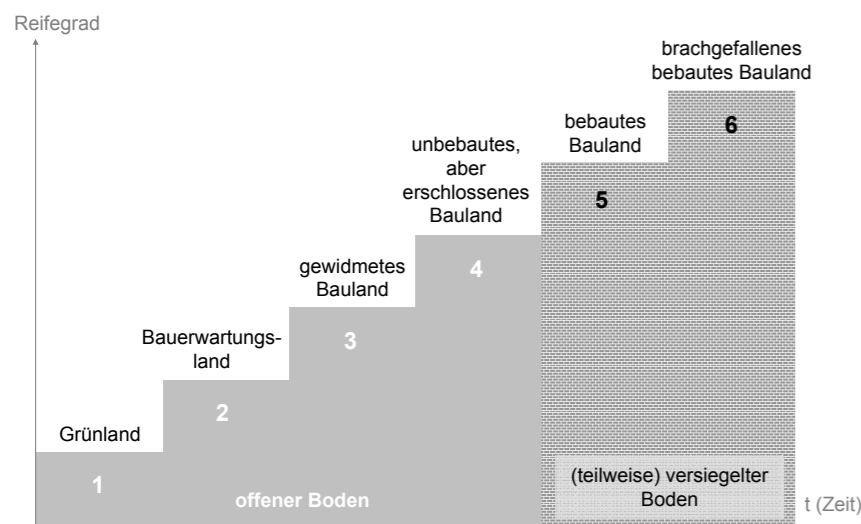
Liegenschaftsverwertern zu signalisieren, dass sie ihre Nutzungsabsichten prinzipiell dem Gemeinwohlinteresse an einer häuslicher Bodennutzung unterordnen müssen. Die Lösungssuche für all diese Ansprüche wird dadurch erschwert, dass diese in Wirklichkeit nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern in einem dichten chaotischen Beziehungsgeflecht teils konform gehend, teils konfliktuell ineinander verwoben sind und fortwährend schleichend ihr Beziehungsmuster verändern.

Aus der Komplexität dieser Interrelationen lässt sich ableiten, dass prinzipiell auf allen Interventionsebenen und mit unterschiedlichen Mitteln Lösungsbeiträge zu suchen und auch zu finden sind. Grundsätzlich stehen dafür formelle oder informelle Wege, mittels derer Anreize (Stimuli und Sanktionen) oder Anordnungen (Ge- und Verbote) getroffen werden können, zur Verfügung.

Bei den Lösungen geht es umgangssprachlich ausgedrückt also darum, der Öffentlichkeit und den relevanten Akteuren die Augen für die Notwendigkeit des Bodensparens zu öffnen und sie mit Hilfe von „Zuckerbrot und Peitsche“ auf dieses Ziel hinzulenken. Wissenschaftlich ausgedrückt heißt dies, folgende Ansprüche mithilfe unterschiedlicher Instrumententypen zu verfolgen:

- ◆ Bewusstsein schaffen durch Informations- und Bildungsinstrumente
- ◆ Marktkräfte stimulieren durch monetäre Instrumente (Stimuli und Sanktionen) und
- ◆ Schranken setzen durch ordnungspolitische Instrumente (Ge- und Verbote).

Die große Herausforderung besteht darin, nicht nur neue Einzelmaßnahmen zu fordern oder auch zu entwickeln, sondern die einzelnen schon entwickelten oder angedachten Instrumente strategisch so aufeinander abzustimmen, dass sich dadurch „maßgeschneiderte“ bodenpolitische „Maßnahmenketten“ quasi im Baukastensystem bilden lassen.



Baulandtreppe

Bauland durchläuft mehrere „Reifestadien“. Um unbebauten Boden zu schützen und bebaute Flächen bestmöglich zu nutzen, braucht es speziell zugeschnittene Maßnahmenpakete für alle Treppenabsätze, die zu einer überzeugenden Gesamtstrategie vernetzt werden müssen.

Quelle: IRUB

Mit Hilfe der hier entwickelten Ordnungsschemata wird nun versucht, einfache und daher auch für Kreise, die sich nicht fortgesetzt mit bodenpolitischen Fragen beschäftigen, nachvollziehbare Pfade durch den „Dschungel an Verbesserungsvorschlägen“ zu ziehen.

Erste Treppenstufe: Grünland

In der Bodenpolitik werden mit „Grünland“ als unterste Stufe der imaginären Baulandtreppe jene Flächen deklariert, die innerhalb einer absehbaren Zeitspanne (z.B. zehn Jahre) nicht der Bebauung zugeführt werden sollen. Das Problem des Grünlandes ist bis heute, dass es aus der Perspektive der Grundeigentümer sowie der Entscheidungsträger oft bloß den Status einer „ruhenden Baulandreserve“ innehat, auf die ihrer Meinung nach beliebig zugegriffen werden kann. Diese Haltung wurde bisher auch durch die vergleichsweise schlechte Ertragslage von landwirtschaftlicher Nutzung und daher durch den im Vergleich zu Bauland in der Regel sehr geringen Verkaufswert von Grünland angetrieben.

Informations- und Bildungsinstrumente

Es wurde bereits an anderer Stelle erwähnt, dass derzeit über siebzig Instrumente in Österreich zur Diskussion stehen, wobei von jedem ein Beitrag zur Lösung des Bodenproblems erhofft wird. Hier all diese Verbesserungsvorschläge anzuführen, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen und zu Lasten seiner Lesbarkeit gehen. Da es der Autorin bloß um eine Demonstration der möglichen Bandbreite der Instrumente geht, sollen jedem Instrumententyp maximal drei illustrative Beispiele zugeordnet werden.

Wesensgemäß sind die Informations- und Bildungs-

instrumente immer informelle Instrumente. Mit ihnen soll das Bewusstsein für die Vorteile eines konsequenten Grünlandschutzes in der Öffentlichkeit verankert werden. Als Beispiele, wie dies geschehen kann, sind hier zu nennen:

- ◆ gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu den Zusammenhängen von quantitativem Bodenschutz und den großen Zeitfragen wie „biogener Wende“, Verkehrsverminderung, Energiewende, sparsamer Finanzmitteleinsatz und Klimaschutz;
- ◆ Schaffung eines Wahrnehmungs- und Wertebewusstseins über die offene Kulturlandschaft (z.B. über die Schulen, Erwachsenenbildungseinrichtungen);
- ◆ deklaratorisches Unterschutzstellen der stadtnahen Grünssysteme (z.B. Grünlanddeklaration, Biosphärenpark).

Monetäre Instrumente

Monetäre Instrumente sollen die Marktkräfte dahingehend wirken lassen, dass ein verschwenderischer Umgang mit dem Boden finanzielle Nachteile und bodenschonendes Verhalten finanzielle Vorteile nach sich zieht. Mit diesen Instrumenten kann versucht werden, entweder das Verhalten der planenden Gemeinde oder das Verhalten Privater in die gewünschte Richtung zu lenken. Als Anreiz- oder Sanktionsmodelle können beispielhaft angeführt werden:

(1) Grünland

Neben gezielter Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit, die den Wert von unbebautem Grünland für den Klimaschutz und die Bedeutung einer offenen Kulturlandschaft für die Allgemeinheit vermittelt, könnte Grünland beispielweise durch den Finanzausgleich geschützt werden: Gemeinden mit geringen Pro-Kopf-Zuwachsraten an Bauland erhielten dann höhere Zuwendungen. Neben solchen monetären Instrumenten wären aber auch ordnungspolitische Vorgaben wie etwa verbindliche Baulandreduktionsziele für Gemeinden nötig.

Alle Fotos: © IRUB



- ◆ Erhöhte Zuweisungen aus dem Finanzausgleich für Gemeinden, die einen geringen jährlichen Einwohnerverbrauch pro Kopf an Grünland für Siedlungs- und Verkehrszwecke nachweisen können;
- ◆ Gewährung eines Stadtbonus (z.B. in Nordrhein-Westfalen von 20.000,- €), wenn Wohnraum innerhalb des Stadtgebietes geschaffen wird;
- ◆ Einführung des Planwertausgleichs, bei dem die Planungswertgewinne von mobilisiertem Bauland zum Großteil abgeschöpft werden, um diese (teilweise) an jene Grundeigentümer zu verteilen, die durch Grünlandwidmungen Planungswertverluste hinnehmen müssen.

Ordnungspolitische Instrumente

Die ordnungspolitischen Instrumente zielen vor allem darauf ab, die nach wie vor zu leichtfertige Umwidmungspraxis in den Gemeinden – trotz existierender enormer Baulandüberhänge – zu unterbinden, wie:

- ◆ Selbstbindung des Gemeinderates an ein längerfristiges Umwidmungsmoratorium;
- ◆ Vorgabe von verbindlichen Baulandreduktionszielen für einen bestimmten Zeitraum (z.B. fünf Jahre) seitens der überörtlichen Planungsbehörde, um sukzessive die übergroßen Baulandreserven abzubauen;
- ◆ Übernahme der Eingriffsregelung nach Paragraph 18 bis 21 des Deutschen Bundesnaturschutzgesetzes, wonach

(2) Bauerwartungsland

Grünlandflächen, mit deren Umwidmung in absehbarer Zeit zu rechnen ist, sind das Zielgebiet von Bodenspekulationen und stellen die eigentliche „Kampfzone“ in der politischen Auseinandersetzung zwischen Baulandausweisung und Grünlanderhaltung dar. Der Druck auf diese Flächen könnte vielleicht durch Gegendruck ausgeglichen werden, zum Beispiel durch Rückwidmungsprämien für Gemeinden oder einen Flächenzertifikatshandel, aber auch durch ordnungspolitische Instrumente wie Strategische Umweltprüfungen vor größeren Umwidmungen.



erhebliche Eingriffe in den Naturhaushalt, wie die Neuversiegelung von Boden und der Verlust der natürlichen Bodenfruchtbarkeit, adäquat ausgeglichen oder durch Ersatzmaßnahmen (z.B. durch Entsiegelung) zu ersetzen sind.

Zweite Treppenstufe: Bauerwartungsland

Als Bauerwartungsland wird hier jenes Grünland bezeichnet, für das die – aus fachlichen Gründen berechnete oder auch ungerechtfertigte – Hoffnung auf Umwidmung in Bauland innerhalb absehbarer Zeit besteht (etwa binnen zehn Jahren). Das Bauerwartungsland ist in der politischen Auseinandersetzung wesensgemäß die eigentliche „Kampfzone“ zwischen Baulandausweisung und Grünlanderhaltung.

Hier stehen im Dienste des Bodensparens vor allem der Schutz vor überbordenden Umwidmungen und das Unterbinden der aktiven Bodenspekulation (der Ankauf von Grünland in bewusster Erwartung seiner baldigen Umwidmung in Bauland) im Vordergrund.

Informations- und Bildungsinstrumente

Die Aufklärungsarbeit zielt in diesem Kontext vor allem darauf ab, Entscheidungsträgern und -trägerinnen die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen einer steten Ausdehnung des Siedlungsraumes ins Bewusstsein zu führen. In Fachkreisen wird den Gemeindevertretern

diesbezüglich ein hohes Maß an Unwissenheit vorgeworfen, sodass die Stimmen nicht verstummen, die überhaupt eine Kompetenzverschiebung der Flächenwidmung von der kommunalen Selbstverwaltung auf eine staatliche Planungsebene fordern. Davon verspricht man sich mehr Distanz zu den Interventionsbedürftigen, mehr Problemeinsicht und so einen achtsameren Umgang mit dem Boden.

Bewusstseinsbildende Maßnahmen können sein:

- ◆ der vorauseilende Nachweis der Gemeinde an die Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Folgekosten für die Erschließung, die die Umwidmung bestimmter Flächen nach sich ziehen wird („Erschließungskostennachweis“);
- ◆ die Einführung eines „Mindestversorgungsnachweises“ hinsichtlich der Gewährleistung von ÖV-Anbindung und Nahversorgung auf kurzem Wege;
- ◆ verpflichtende Computersimulationen, die die künftige Bebauung des zur Umwidmung anstehenden Gebietes visualisieren.

Monetäre Instrumente

Wesensgemäß werden in dieser „Kampfzone“ um einen effektiven Grünlandschutz auch weitreichende Grundsatzforderungen gestellt, die bis zur Reorganisation des öffentlichen Finanzregimes reichen. So orten Experten die Ursache für die Neigung allzu großer Baulandausweisungen in der einseitigen Orientierung der kommunalen Finanzierungssysteme an der Zahl der Einwohner (Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften) und Beschäftigten (Kommunalsteuer). Der dadurch ausgelöste

Wachstumswang und Konkurrenzdruck unter den Gemeinden um Neubürger und Betriebsansiedlungen bedingt die überbordenden Baulandausweisungen „auf der grünen Wiese“. Hier komme das Planungsrecht nicht gegen die fehlenden und falschen Anreize der Steuer- und Subventionspolitik an.

Dementsprechend wird in diesem Zusammenhang beispielsweise gefordert:

- ◆ Gewährung von „Rückwidmungsprämien“ jenen Gemeinden, die ihre übergroßen, die Zersiedelung antreibenden Baulandreserven reduzieren;
- ◆ Gewährung einer markant höheren Wohnbauförderung für Bauvorhaben in Innerortslagen und Stadtzentren;
- ◆ Prüfung der Sinnhaftigkeit der Etablierung eines Flächenzertifikatshandels: Dabei werden den Gemeinden degressiv sinkende Umwidmungsrechte vonseiten des Staates zugeteilt. Geht der Umwidmungsbedarf einer Gemeinde über das zugeteilte Kontingent hinaus, hat sie zusätzliche Umwidmungsrechte auf einer einzurichtenden Baulandbörse zu erwerben. Beanspruchen Gemeinden das nach Einwohnerzahl zugewiesene Kontingent nicht oder nicht zur Gänze innerhalb des dafür vorgesehenen zeitlichen Planungshorizonts, haben sie das Recht, die eingesparten Umwidmungsrechte an der Baulandbörse zu veräußern und den Erlös für sich zu lukrieren.

Ordnungspolitische Instrumente

Neben den Marktkräften müssen auch die hoheitlichen Rechte der Behörden im Kampf gegen die Zersiedelung

gestärkt werden. Diesem Ziel können etwa dienen:

- ◆ eine bessere Verschränkung zwischen dem landwirtschaftlichem Grundverkehrsrecht und dem Raumplanungsrecht, wodurch Spekulationsabsichten unterbunden werden sollten;
- ◆ Entwicklung geeigneter Methoden, um die Bodenqualität verstärkt in Widmungsentscheidungen einfließen zu lassen (Verknüpfung von quantitativem und qualitativem Bodenschutz);
- ◆ eine Strategische Umweltprüfung für sämtliche Baulandumwidmungen von Grünland in Bauland ab einer bestimmten Größenordnung (z.B. 2000 m²).

Dritte Treppenstufe: Gewidmetes, aber noch unerschlossenes Bauland

Gewidmetes Bauland ist auch dann, wenn es noch unerschlossen ist, bei den Grundeigentümern sehr begehrt, weil sich allein aufgrund der Änderung der Flächenwidmung der Verkehrswert der Liegenschaft um ein Vielfaches gegenüber seinem Grünlandwert erhöht. Es ist naheliegend, dass die Entscheidungsträger besonders auf kommunaler Ebene einem großen Druck ausgesetzt sind, möglichst viel Bauland zu widmen, zumal der damit verbundene Mehrwert zur Gänze den solcherart Begünstigten zusteht.

Die Herausforderungen, die sich auf diesem Treppenabsatz der Baulandtreppe in besonderer Weise stellen, sind der Schutz vor passiver Spekulation, das Streben nach monetären Ausgleichsmechanismen und die Gewährlei-

(3) Gewidmetes, aber noch unerschlossenes Bauland

Es ist aufgrund seines hohen Wertes bei Grundeigentümern sehr begehrt, und diesem Begehren können sich Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene oft nur schwer widersetzen. Da die Vermögenswertzuwächse durch die vorgenommene Umwidmung den privaten Eignern zufließen, die darauf folgende und kostenintensive Erschließung aber vor allem von der Öffentlichkeit getragen wird, sollte dieses Ungleichgewicht unter anderem durch steuerliche Maßnahmen ausgeglichen werden.



stung einer zügigen Erschließung des Baulandes durch die öffentliche Hand.

Informations- und Bildungsinstrumente

Die Öffentlichkeitsarbeit zu den Herausforderungen dieser Planungsstufe soll darauf abzielen, die Allgemeinheit dafür zu sensibilisieren, dass das Planungsrecht in Österreich derzeit insbesondere folgende Verzerrungen produziert (und damit den Raubbau an Grund und Boden begünstigt):

- ◆ Den privaten Vermögenswertgewinnen durch den Bauland produzierenden Widmungsakt stehen keine adäquaten Verpflichtungen derer gegenüber, die diese Vorteile für sich lukrieren können (wie etwa ein fristgerechtes plankonformes Verhalten).
- ◆ Vermögensgewinne werden privatisiert, die kostenintensive Erschließung von Bauland trägt aber (im Wesentlichen) die Öffentlichkeit.
- ◆ Es findet kein angemessener Ausgleich zwischen „Planungsgewinnern“ (Baulandeignern) und „Planungsverlierern“ (Grünlandeignern) statt.

Monetäre Instrumente

Die monetären Instrumente intendieren dementsprechend, die angeführten Ungleichgewichte abzubauen.

Dazu werden etwa folgende Maßnahmen als zielführend eingeschätzt:

- ◆ Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für gewidmetes Bauland, Orientierung am Verkehrswert;
- ◆ Einführung einer Baulandwidmungsumlage für Gemeinden, wenn diese von ihrem Recht Gebrauch machen, Grünland in Bauland umzuwidmen;
- ◆ keine Vergabe von Wohnbauförderung bei Neubau von Einfamilienhäusern in (unterversorgter) Streulage.

Ordnungspolitische Instrumente

Die ordnungspolitischen Instrumente zielen darauf ab, den Abbau des Baulandüberhangs einerseits zu erleichtern und andererseits die zügige Erschließung der tatsächlich erforderlichen und geeigneten Baulandflächen zu erwirken. Diese Effekte erhofft man sich durch:

- ◆ Befristung der Baulandumwidmung per Gesetz, um damit der passiven Bodenspekulation entgegenwirken zu können;
- ◆ Junktimierung der Flächenwidmungsplanung mit einem verbindlichen Zeitplan für die Durchführung der Erschließung und der Realisierung der Bebauung. (In Südtirol betragen diese Zeitspannen je nach Größe des in Rede stehenden Gebietes zwischen drei und neun Jahren).
- ◆ Befristung möglicher Entschädigungsforderungen bei Rückwidmungen von Bauland in Grünland.

(4) Unbebautes, aber erschlossenes Bauland

Vergessene „Baulandbrachen“, die mit Straße, Wasser, Strom und Kanal versorgt sind, stellen eine große volkswirtschaftliche Belastung dar, weil der Baulandbedarf an anderer Stelle gedeckt wird und dort zusätzliche Versorgungsnetze errichtet werden müssen. Eine Neuerschließungsabgabe könnte Bauherren und Investoren vom Grünland weg zu solchen bereits erschlossenen Bodenreserven führen, und die Grundeigentümer wiederum könnten auf die widmungsgemäße Nutzung des Grundstückes in einem vorgegebenen Zeitraum verpflichtet werden.



Vierte Treppenstufe: Unbebautes, aber erschlossenes Bauland

Viel Bauland existiert in Österreich insofern „nur auf dem Papier“, also nur im Flächenwidmungsplan, als es entgegen dem gesetzlichen Auftrag seitens der öffentlichen Hand oft über eine lange Zeit hinweg nie erschlossen wurde (siehe oben). Zusätzlich gibt es aber auch viele Baulandflächen, die zwar mit Straße, Wasser, Strom und Abwasseranschluss versorgt sind, aber dennoch seit Jahrzehnten nicht bebaut werden. Diese sogenannten „Baulandbrachen“ gelten als große volkswirtschaftliche Belastung, da ihre vorhandene hohe Erschließungsqualität nicht adäquat genutzt wird und stattdessen periphere Lagen zusätzlich ans Versorgungsnetz angebunden werden müssen, um die Nachfrage nach Bauland befriedigen zu können. Herausforderungen, die auf dieser Stufe einer Lösung zugeführt werden müssen, sind die der zügigen Mobilisierung des baureifen Baulandes sowie die rasche Überwälzung der Erschließungskosten auf die solcherart Begünstigten.

Informations- und Bildungsinstrumente

Das Bild in der öffentlichen Auseinandersetzung bedarf insofern einer Korrektur seitens der Raumplaner und Raumplanerinnen, als oft der Eindruck vermittelt wird, dass das Bodenschutzproblem ausschließlich in der Verteidigung „der grünen Wiese“ gegen eine potenzielle Bebauung besteht. In vielen Fällen liegt die Lösung aber scheinbar paradoxerweise in der Sicherstellung einer zügigen planadäquaten Bebauung von noch unbebauten Ungunstlagen zu verhindern. Daher:

- ◆ Nutzung aller Dialogmöglichkeiten zwischen der Raumplanung und den stark ökologisch argumentierenden Fachdisziplinen wie Landschaftsplanung, Naturschutz und Ökologie, um diese Seite des Bodenschutzes für sie nachvollziehbar zu machen.

Monetäre Instrumente

Die monetären Instrumente zielen darauf ab, die Bebauung schon erschlossenen Baulandes zu begünstigen und die in noch unerschlossenen Lagen möglichst zu unterbinden. Diese erhofft man sich beispielsweise durch:

- ◆ Einhebung der lagebedingten „wahren“ Kosten der Erschließung zum Zeitpunkt der Widmung von den Verursachern;
- ◆ Einhebung einer „Neuerschließungsabgabe“ von Bauherren und Investoren, um das Bauen „auf der noch unerschlossenen grünen Wiese“ unattraktiver im Vergleich zu den schon erschlossenen Lagen zu machen;
- ◆ Abschöpfung eines Teiles des erschließungsbedingten Mehrwertes von Liegenschaften, um damit die Infrastruktur zu refinanzieren.

Ordnungspolitische Instrumente

Die Zielsetzungen, die für die monetären Instrumente gelten, sind auch durch ordnungspolitische Interventionen zu unterstützen wie beispielsweise durch:

- ◆ gesetzliche Junktimierung der Erschließung eines bereits gewidmeten Baugebiets mit einer „Realisierungsverpflichtung“, also zum Beispiel mit einer öffentlich-rechtlichen Erklärung, mit der sich der jeweils Begünstigte verpflichtet, die Liegenschaft fristgerecht (innerhalb von zehn Jahren) ihrer widmungsgemäßen Verwendung tatsächlich zuzuführen;
- ◆ Junktimierung der Erlassung eines Bebauungsplanes, mit dem bodenschonendes Bauen verbindlich angeordnet werden kann, kombiniert mit einer Realisierungsverpflichtung.

Fünfte Treppenstufe: Bebautes Bauland

Ein zentrales Handicap der Raumplanung im Bemühen um mehr Bodenschutz ist, dass ihr Denken und dementsprechend auch ihre Instrumente am sogenannten „Bestandsschutz“ festgemacht sind. Das heißt, dass sie den Siedlungsbestand als gegeben hinnimmt und sich nur auf die Organisation der Außenentwicklung, also auf die bauliche Umnutzung von meist landwirtschaftlich genutzten Flächen konzentriert. Dementsprechend wird ihre gegenwärtige Konzeption zu wenig dem Umstand gerecht, dass die mittlerweile stark angewachsenen ehemaligen „Neubaugebiete“ gerade vor dem Hintergrund ihrer Alterung und der tief greifenden Änderungen der Rahmenbedingungen in Hinkunft einer erhöhten Aufmerksamkeit bedürfen.

In dem hier diskutierten Zusammenhang können die anstehenden Modifikationen zugunsten des Innenbereichs

(5) Bebautes Bauland

Raumplanerische Maßnahmen konzentrieren sich zu einem großen Teil auf die Außenentwicklung. Doch die ehemaligen Neubaugebiete werden alt und bedürfen im Sinne einer Gesamtstrategie verstärkter Aufmerksamkeit: Anstatt die Wohnbauförderung in den Neubau an der Peripherie fließen zu lassen, sollten alle Mittel und Anstrengungen zusammengenommen werden, um den Bestand in Innenlagen in energetischer und qualitativer Hinsicht zu sanieren und Nachverdichtungen, Wohnumfeldverbesserungen, Entsiegelungen, Baumpflanzungen und dergleichen mehr zu fördern.



mit folgenden Fragen umschrieben werden: Wie können Unternutzungen und Leerstände vermieden, Nachverdichtungen gefördert und klimaschützende Maßnahmen im Siedlungsbestand begünstigt werden?

Informations- und Bildungsinstrumente

Die Bewusstseinsbildung sollte in diesem Zusammenhang zur Aufklärung beitragen, dass etwa die stark steigenden Energiepreise und die Erderwärmung einen energiesparenden und klimaschonenden Lebensstil bedingen und dass dies mit einer auf das Auto setzenden Außenentwicklung, die zudem mit einem hohen Bodenverbrauch einhergeht, in einem grundsätzlichen Widerspruch steht. Es muss das Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass ein zukunftsverträglicher Lebensstil eng mit der Bevorzugung innerstädtischer oder innerörtlicher Lagen verbunden ist. Dazu können beitragen:

- ◆ Anlegen von Baulückenkatastern, in denen unbebaute, nur geringfügig bebaute, falsch genutzte Grundstücke oder übergroße Grundstücke verzeichnet sind, „um die Bevölkerung hierfür zu sensibilisieren und möglichst viele innerstädtische Baulücken zu schließen“ (am Beispiel des Baulückenkatasters der Stadt Mülheim an der Ruhr);
- ◆ Konzentration des „experimentellen Städtebaues“ auf die Aufwertung bereits bebauter Gebiete wie „Klimaschonung durch autofreies Wohnen“.

Monetäre Instrumente

Parallel zur Aufklärung der Bevölkerung sind auch radikale Umschichtungen bei der Wohnbauförderung zugunsten

der Modernisierung von Althausgebieten vorzunehmen. Gehen derzeit die 2,2 Milliarden an jährlicher österreichischer Wohnbauförderung noch zu 80 Prozent in den Neubau, so ist dieses Verhältnis krass zugunsten des Neubaus zu verschieben. Daher lautet hier die zentrale Forderung

- ◆ Umschichtung der Wohnbauförderung vom Neubau an der Siedlungsperipherie auf die Sanierung des Altbestandes in Innenlagen, Förderung von Nachverdichtungen und Wohnumfeldverbesserungen innerhalb schon bebauter Gebiete;
- ◆ Förderung einer klimafreundlichen Freiraumgestaltung wie Ausschüttung von Geldern für Entsiegelungen, Baumpflanzungen, Dach- und Fassadenbegrünungen etc.

Ordnungspolitische Instrumente

Die ordnungspolitischen Maßnahmen müssen ebenfalls von „der grünen Wiese“ hin auf den Siedlungsbestand gelenkt werden. Beispielhaft sind dabei folgende Instrumente in Diskussion:

- ◆ verpflichtende Einführung von „Innenentwicklungsplänen“, auf deren Basis die Aufwertung von bereits bebauten Gebieten im oben besprochenen Sinn planerisch vorbereitet und koordiniert wird;
- ◆ verbindliche Vorschreibung von CO₂-Reduktionszielen vonseiten des Staates, die unter anderem auch über Maßnahmen der örtlichen Raumplanung zu erreichen sind;
- ◆ verbindliche Kompensation jeder Neuversiegelung durch Entsiegelung aliquoter Flächen in Innenlagen.

Sechste Treppenstufe: Brachgefallenes bebautes Bauland

Mittelfristig muss es das Ziel sein, im Dienste von Klimaschutz, effizientem Energieeinsatz und der Aufwertung des Bodens als Rohstoffquelle den neu aufkommenden Bedarf an Gebäuden und technischer Infrastruktur bevorzugt aus dem Bestand abzudecken. Ferner deuten regionalökonomische und demographische Schrumpfungstendenzen, aber auch die Ausdehnung von Gefahrenbereichen infolge des Klimawandels darauf hin, dass sogar ein „geordneter Rückzug“ aus Teilen des Siedlungsraumes eine mögliche zukünftige Planungsaufgabe sein wird. Die Fragen, die sich mit diesem obersten Treppenabsatz der imaginären Baulandtreppe verbinden, sind demnach: Wie kann brach gefallene Bebauung in den Flächenkreislauf rückgeführt werden, und wie ist mit Extremstandorten zu verfahren?

Informations- und Bildungsinstrumente

Die Bewusstseinsbildung sollte mit dem Ziel betrieben werden, dass die Öffentlichkeit Schrumpfung und Rückbau nicht als Abstieg wahrnimmt, sondern als Teilschritte in die „richtige Richtung“, nämlich hin zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. In diesem Kontext gilt ein „Weniger ist mehr“ als Weg aus der Wachstumsfalle, denn eine permanente Ausdehnung des Siedlungsraumes ist weder ein realistisches noch ein wünschenswertes Leitbild. Die Öffentlichkeit ist auch dahingehend zu sensibilisieren, dass gerade angesichts der absehbaren Bevölkerungsver-schiebungen oder -schrumpfungen der Zukunft nicht noch heute „die Brachen von morgen“ errichtet werden dürfen. Dem Flächenrecycling dienen unmittelbar folgende Maßnahmen:

(6) Brachgefallenes bebautes Bauland

Schrumpfung und Rückbau müssen nicht als Abstieg wahrgenommen werden, vor allem dann nicht, wenn nicht heute die Brachen von morgen geschaffen werden, sondern wenn etwa übersichtliche Brachflächenkataster und Altlastensanierungsfonds das Recycling von verwaisten Objekten und Flächen fördern.



- ◆ Erstellung von Brachflächenkatastern, wo nicht genutzte oder unternutzte Gebäudebrachen samt möglichen Altlasten systematisch erfasst und über das Internet für die Nachnutzung vermarktet werden;
- ◆ Förderung von Modellvorhaben für Energieeffizienz und von klimaschonendem und -angepasstem Bauen auf großflächigen Brachen wie Bahn-, Industrie- und Kasernenarealen.

Monetäre Instrumente

Die monetären Instrumente sollen die Wiederverwertung von leer stehenden Objekten in raumplanerischen Gunstlagen durch Anreize fördern, entsprechend dem Grundsatz „Nachnutzung geht vor Nichtnutzung“. In extremen Ungunstlagen gilt hingegen „Nichtnutzung geht vor Nachnutzung“:

- ◆ Errichtung eines „Altlastensanierungsfonds“ zur Absicherung der finanziellen Restrisiken von Investoren auf Altlastenverdachtsflächen;
- ◆ Errichtung eines Fonds, der dazu dienen soll, langfristig volkswirtschaftlich zu kostspielige oder zu gefährdete Extremstandorte abzusiedeln und die Wiederansiedlung in Gunstlagen zu unterstützen;
- ◆ Begründung von Leerstandsmanagements auf kleinregionaler Ebene und in größeren Städten, die neben Vermittlungstätigkeiten auch finanzielle Anreize zur Wiedernutzung von leer stehenden Objekten gewähren können.

Ordnungspolitische Instrumente

Die ordnungspolitischen Instrumente fokussieren stärker als bisher planhaftes Vorgehen bei unternutztem oder ungenutztem Baubestand, nicht zuletzt um den Bauland-

druck von der „grünen Wiese“ auf bereits erschlossene und versiegelte Innerortslagen umzulenken.

Im Einzelnen empfehlen sich folgende Maßnahmen:

- ◆ Etablierung eines Instrumentariums analog zur „Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme“ (§136 BauGB) nach bundesdeutschem Vorbild;
- ◆ Herausbildung eines adäquaten Planungsinstrumentariums für den „geordneten Rückbau“ als neue Planungsaufgabe.

Resümee: Entwicklung einer Gesamtstrategie

Anhand der Baulandtreppe sollte Verständnis dafür geschaffen werden, dass es unterschiedliche Reifestadien des Baulandes gibt, die mit verschiedenen bodenpolitischen Herausforderungen verbunden sind, wobei aus systemischen Gründen stets mehrere Lösungen für jede Herausforderung existieren. Darin ist die Antwort auf die Frage zu sehen, warum es mittlerweile eine sehr große Zahl an Lösungsvorschlägen gibt und immer neue hinzukommen.

Bisher wurde hier zugunsten der Übersichtlichkeit jeder Treppenabsatz einer isolierten Betrachtung unterzogen. In Wirklichkeit durchläuft jedoch jedes Grundstück entwe-

der als Option, wenn es Grünland bleiben soll, oder in der Realität, wenn es bebaut ist oder bebaut werden soll, all diese Stadien. Daraus ergibt sich die Begründung für die Forderung, dass es nicht genügt, Einzelmaßnahmen beziehungslos nebeneinander zu stellen, sondern dass nur eine „zielführende Gesamtstrategie“ (UBA, 2007) Fortschritte für den Bodenschutz bringen kann. So kann das Denkmodell der Baulandtreppe auch die Erklärung dafür liefern, dass die einzelnen bodenpolitischen Maßnahmen, die zu der geforderten Gesamtstrategie zusammengefügt werden sollen, für jeden „Treppenabsatz“ zumindest einen Lösungsbeitrag anbieten sollten. Wobei die wahre politische Herausforderung dann darin besteht, die richtige Balance zwischen den staatlichen Eingriffen und den Marktkräften zu wählen, um die angestrebte drastische Reduktion des Bodenverbrauchs auch tatsächlich erwirken zu können.

Was hier als „ausgewogen“ und „zielführend“ einzuschätzen ist, wird auch stark vom öffentlichen Bewusstsein geprägt, und deshalb darf der Einsatz von Informations- und Bildungsinstrumenten bei der Effektivierung des Bodenschutzes nicht unterschätzt werden. So wurde auch dieser Beitrag in der Hoffnung verfasst, einige Klarstellungen, die diesem Anliegen förderlich sind, leisten zu können.

AUTORIN:

Gerlind Weber, Jg. 1952; Studium der Soziologie, Raumplanung, Raumordnung und Rechtswissenschaften in Wien; Professorin am Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur Wien (Institutsleitung); Schwerpunkte u.a. Raumplanungs- und Bodenpolitik, Raumplanungsrecht, nachhaltige Raumentwicklung. E-Mail: gerlind.weber@boku.ac.at

LITERATUR:

Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland, BUND, et al. (2006): Aktiv für Landschaft und Gemeinde! Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Berlin

Doubek, C. / Zanetti, G. (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. (ÖROK-Schriftenreihe 143) Wien

Forum Nachhaltiges Österreich (2005): Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Wien

Lexer, W. (2004): Zerschnitten, versiegelt, verbaut? Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: BMLFUW (Hg.): Tagungsband „grünstadtgrau“. Fachtagung zur Stadtökologie, 21.-22. Oktober 2004, Wien, Österreich. S. 35-45

Rat für nachhaltige Entwicklung – Berlin (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30 ha“. Berlin

TAB, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (2004): Brief Nr. 27. Berlin

UBA, Umweltbundesamt (2004): Umweltsituation in Österreich – Siebenter Umweltkontrollbericht. Wien.

UBA, Umweltbundesamt (2007): Umweltsituation in Österreich – Achter Umweltkontrollbericht. Wien.

Umweltbundesamt – Berlin (2007): Raumbezogene Umweltplanung – Reduzierung der Flächenanspruchnahme. <http://www.umweltbundesamt.de/rup/flaechen/grund.htm>

Zollinger, F. (2005): Handelbare Flächenzertifikate und die Schweizer Raumplanung. In: DISP 160/2005, S. 67-74