

Raumplanungsentscheidungen im Spannungsfeld von konsequentem Bodenschutz und leistbarem Wohnen

Gerlind Weber

1. Einleitung

„Ist der gute Ruf erst mal ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert“. Dieser bissige Reim Wilhelm Buschs passt gut zur Gleichmütigkeit, mit der in der Vergangenheit bis in die Gegenwart die EntscheidungsträgerInnen in den Gemeindestuben und auf Landesebene die verschwenderische Versiegelung des Bodens aktiv betrieben bzw. passiv geduldet haben. Dies geschah und geschieht oft unter dem vorgebrachten Hinweis, dass eben Arbeitsplätze und Wohnraum geschaffen sowie die entsprechenden Verkehrsinfrastrukturen und Leitungssysteme auf- und ausgebaut werden müssten. Was dabei aber unter den Tisch gekehrt wird, ist der Umstand, dass in Österreich über viele Jahre hinweg weit mehr als doppelt so viel Boden pro Kopf und Tag der landwirtschaftlichen Nutzung für Hoch- und Tiefbauten entzogen wurde und wird wie beispielsweise im vom durchschnittlichen Wohlstandsniveau vergleichbaren Deutschland.¹

Ein Blick in Google-Earth macht die Ursache für den hohen Bodenverbrauch erkennbar: Österreich ist stark zersiedelt, das heißt, es bildeten sich über die Jahrzehnte gerade im suburbanen Raum (vulgo „Speckgürtel“) und in weiten Teilen ländlich geprägter Regionen („am Land“) chaotisch anmutende, bodenverschlingende Siedlungsentwicklungen. Dieses „Bauen am falschen Platz“ ist umso bedenklicher, als „Netto-Österreich“, also jener Teil am Staatsgebiet, in dem ertragreiche Landwirtschaft betrieben, gewohnt und gearbeitet, Naherholung genossen, Tourismus abgewickelt wird und der motorisierte Verkehr zirkuliert, etwa nur ein Drittel des Staatsgebietes ausmacht. Zwei Drittel stehen dafür so gut wie nicht zur Verfügung, weil es sich um Fels, Wald, alpine Weiden oder Gewässer handelt.

Dass der gepflogene lockere Umgang mit dem ökologisch sensiblen, nicht vermehrbaren und kaum regenerierbaren Naturgut Boden nicht fortgesetzt werden darf, zeigt uns vor allem der Blick in die absehbare Zukunft: Hier zeichnen sich klar weitere existentielle Herausforderungen ab, die zu erbringen, er im Stande sein muss:

2. Begründungen für einen konsequenten Bodenschutz

Ernährungssouveränität

Die Corona-Pandemie verdeutlicht, wie wichtig die Sicherung der landwirtschaftlichen Böden ist, um uns im Krisenfall unabhängig von Importen dennoch angemessen ernähren zu können. Darauf hat schon 2018 der damalige Chef des Generalstabs als

ausgewiesener Experte in Sicherheitsfragen, in einem Vortrag hingewiesen, als er sagte: „Die größte Bedrohung (für Österreich) ist der Verlust der Ernährungssouveränität“ (Commenda 2018). Denn derzeit gibt es diesbezüglich eine zu große Auslandsabhängigkeit: Jede dritte Kalorie, die wir essen, ist eine importierte!

Regionale Ernährungssicherung

Es erscheint wichtig zu wissen, dass über die ganze Wertschöpfungskette von Lebensmitteln 25 % der klimaschädigenden Treibhausgase anfallen und dementsprechend hohe Reduktionspotenziale allein dadurch gehoben werden könnten, wenn mehr Lebensmittel „aus der Region für die Region“ kämen, weil sich damit kurze Transportwege und geschlossene regionale Stoffkreisläufe verbinden. Zudem entspricht diese Forderung den zunehmenden Ansprüchen der KonsumentInnen hinsichtlich der Qualität der Lebensmittel was Frische, Schmackhaftigkeit, Bekömmlichkeit, „Bio“, transparente Produktionsbedingungen anbelangt. Um das alles einlösen zu können, müssen aber der Landwirtschaft ausreichend Anbauflächen vor Ort zur Verfügung stehen.

Klimaschutz

Was viele nicht wahrnehmen: Bodenschutz ist auch Klimaschutz! Ausgangspunkt einschlägiger Überlegungen ist dabei die Einsicht, dass der unbebaute Boden nach den Weltmeeren der zweitwichtigste Treibhausgasspeicher im globalen Stoffkreislauf ist. Durch Versiegelung im Zuge von Hoch- und Tiefbau wird diese wichtige Funktion nicht nur zerstört, sondern durch folgende Wirkkette ins Gegenteil gedreht:

- Das Baugeschehen beginnt mit der Entfernung der Humusschicht. Dabei werden die darin gespeicherten Treibhausgase (THG) freigesetzt;
- Es kommt zum Einsatz stark THG-emittierender Verbrennungskraftmaschinen und es entwickelt sich ein reger Baustellenverkehr;
- Der ursprünglich offene Boden wird mit einer wasserundurchlässigen Schicht überzogen, was die Fähigkeit Treibhausgase zu speichern zerstört und die Hitzebildung antreibt;
- Die Nutzung der Hoch- und Tiefbauten macht diese zu wesentlichen zusätzlichen Emissionsquellen.

Aufgrund all dieser Wirkungen ist das nie gebaute Haus das klimafreundlichste Haus! (Das gilt sinngemäß natürlich auch für die Straße.)

Energie- und Biotechnikwende

Die Umstellung der Energiebasis auf erneuerbare Energieträger löst in unseren Breiten neue Flächenansprüche aus wie für Windparks, oberflächennahe Geothermie, Solarfarmen, Kleinwasserkraftwerke oder den Anbau von Energiepflanzen. Zudem werden neue Energiespeicher und Verteilungsnetze nötig.

Dem nicht genug: Es gilt auch zu bedenken, dass die Abkehr von fossilen Grundstoffen einschließt, dass die sog. „Werk- und Wirkstoffe“ zunehmend aus pflanzlichen und tierischen Quellen erzeugt werden. Das hat zur Folge, dass das „Griss“ um den landwirtschaftlichen Boden stark ansteigen wird, weil die herkömmliche Lebens- und

Futtermittelerzeugung mit der Industrie- und Heilpflanzenerzeugung in Nutzungskonkurrenz tritt.

Artenvielfalt und Naturschutz

Die Tier- und Pflanzenarten sind hinsichtlich Bestandsgrößen und Vielfalt seit den 1980er Jahren stark rückläufig. Das ist zum Teil auch auf die Bodenfrage zurückzuführen, denn wenn der Landwirtschaft laufend Wirtschaftsflächen durch Bebauung entzogen werden, so kompensiert sie diesen „Aderlass“ durch Intensivierung der Bewirtschaftung auf den verbleibenden Arealen wie mittels enger Fruchtfolgezyklen, starker Düngung, häufiger Mahd, Ausräumung von Flurelementen. Der Ruf nach einer naturverträglicheren Landbewirtschaftung wird daher zunehmend lauter. Die gebotene Extensivierung im Dienst der Biodiversität im und auf dem Boden mündet daher in die Forderung, dass nicht nur die besten agrarischen Böden konsequent vor Bebauung zu schützen sind, sondern alle Böden unterschiedlicher Qualität und Ertragskraft.

Hohe Finanzierungsbelastungen

In der Vergangenheit fand viel zu wenig Beachtung, dass nicht nur mit der Errichtung, sondern auch mit der Erhaltung der technischen Infrastruktur enorm hohe finanzielle Belastungen einhergehen. Das Österreichische Institut für Raumplanung (Dallhammer 2018) hat diese wie folgt errechnet: Mit dem Bau von einem Kilometer Gemeindestraße, Gehsteig, Beleuchtung, Kanal und Wasserleitung fallen durchschnittlich 1,2 Millionen Euro Errichtungskosten an. In der Folge löst dieser Kilometer pro Jahr Erhaltungskosten von zusätzlich 25.000,- Euro für Reinigung, Winterdienst, Böschungspflege, Wartung, Reparatur und Teilerneuerung aus. Dass es hier um sehr viel Geld geht, lässt sich unschwer nachvollziehen, wenn man weiß, dass aufgrund der starken Zersiedelung selbst kleine Landgemeinden heute meist für mehr als 40 km lange Straßen- und Leitungsnetze Sorge tragen müssen.

Allein die hier dargelegten Argumente machen deutlich, dass dem quantitativen Bodenschutz in Hinkunft allerhöchste Priorität zugemessen werden muss. Der entsprechende Kurswechsel lautet daher für die Raumentwicklung: „Von der Außenentwicklung zur Innenentwicklung!“ Damit ist gemeint, nicht mehr die Siedlungserweiterung auf der „grünen Wiese“ voranzutreiben, sondern das Heben aller vertretbaren räumlichen Nutzungspotenziale innerhalb bestehender Siedlungsgebiete zu verfolgen.

Von dieser Vorgangsweise erhofft man sich, „zwei Fliegen auf einen Streich zu erledigen“. Mit der Umlenkung zukünftiger Bauaktivitäten „nach innen“ verbindet sich nämlich auch die Hoffnung, damit der Revitalisierung vieler Kleinstadtzentren und Dorfkerne zu erwirken.

Nachdem nämlich über Jahrzehnte die Investitionen der öffentlichen Hand sowie der Privaten vorderhand in die Ausdehnung peripherer Siedlungserweiterungen geflossen sind und dem folgend sich auch wesentliche Teile des Konsums von den Zentren in die neu entstandenen Einkaufskonglomerate in Siedlungsrandlagen verlagerten, löste dies eine beispiellose Verödung sowie den baulichen Niedergang vieler ehemals belebter und beliebter historisch gewachsener Siedlungsbereiche aus. Die solcherart gemachte Erfahrung zeigt nun im Umkehrschluss, dass die aus ökologischen und öko-

nomischen Gründen gebotene Innenentwicklung nur gelingen kann, wenn nicht zugleich die Außenentwicklung stark gebremst, bestenfalls gestoppt wird. Es ist daher eine „stop-and-go“-Strategie zu entwickeln, das heißt, sich zu überlegen und danach zu handeln, wie die Agrarflächen besser geschützt und der Siedlungsraum besser genützt werden können.

3. Die Forderung nach „leistbarem Wohnen“

Naheliegender Weise wirft die eben genannte Doppelstrategie auch soziale Fragen auf. Mit ihr geht vor allem die Befürchtung einher, dass mit der Forcierung der Innenentwicklung zu Lasten der Außenentwicklung eine Verknappung des Baulandangebots einhergeht, durch die die Immobilienpreise einen weiteren Auftrieb erfahren und damit das sozialpolitische Ziel „leistbares Wohnen“ sicherzustellen, unterlaufen wird.

Im Weiteren sollen hierzu bestehende und denkmögliche Maßnahmen genannt werden, die aus Sicht der Raumplanung dazu angetan sind, gegen unvermeidbare Preissteigerungen zu wirken und dennoch das Ziel „Bodenschutz“ nicht zu vernachlässigen.

3.1 Mobilisierung innerer Nutzungsreserven

Ein Problem unter dem Aspekt überhöhter Immobilienpreise ist, dass gerade in innerörtlichen Lagen die Immobilienbrachen nicht verfügbar sind, was wesensgemäß aus Sicht der Raumplanung eine Vergeudung von „guten Lagen“ bedeutet. Dazu zählen etwa leerstehende oder krass unternutzte Gebäude und Gebäudeteile, Baulücken (= etwa bis 2000 m² unbebaute Grundstücke, die von mindestens drei Seiten an bebaute Grundstücke angrenzen) oder bereits bebaute Grundstücke und Gebäude, die sich für eine dichtere bauliche Nutzung anbieten.

Folgende Maßnahmen sind aus Sicht der Raumplanung beispielhaft dazu angetan, innere Nutzungsreserven zu heben und damit indirekt dämpfend auch auf die Preisentwicklung gerade im Wohnungsbau Einfluss zu nehmen. Dies vor dem Hintergrund, dass derzeit die Raumplanung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht befugt ist, mit hoheitlichen Maßnahmen auf den Baubestand - in welcher Form auch immer - einzuwirken.

3.1.1. Gebäudeleerstand

Leerstandskataster

Jede Gemeinde sollte dazu angehalten werden, einen Leerstandskataster zu führen, in dem außer Nutzung gefallene Gebäude oder Gebäudeteile evident gehalten werden, um gezielt mit den Eigentümerinnen und Nachfragern in Kontakt treten zu können.

Leerstandsmanagement

Dabei handelt es sich um die Betrauung fachkundiger Personen mit der pro-aktiven Vermittlung von brachgefallenen Gebäuden – je nach Gemeindegröße – auf lokaler oder kleinregionaler Ebene (= KümmererIn)

Gewährung einer Förderung

In Gemeinden mit rückläufigen Entwicklungen bei Bevölkerungszahl und/oder Arbeitsplätzen bietet sich die Förderung des Ankaufs eines Althauses durch die Gemeinde in Höhe der Kosten für die Erschließung der Parzelle „auf der grünen Wiese“ (Beispiel Trofaiach) bzw. eines Sanierungsgutachtens (z. B. Hiddenhausen, BRD) an.

3.1.2 Schließung von Baulücken und Hebung von punktuellen Entwicklungspotenzialen

Baulückenkataster

Der Baulückenkataster dient der Erhebung der bestehenden Baulücken im Gemeindegebiet. In der Regel werden die Baulücken mit dem Leerstand in einem Dokument geführt, weil sie dem gleichen Zweck dienen, nämlich sich einen Überblick über die kleinteiligen innerörtlichen Entwicklungspotenziale zu verschaffen, um Kontaktgespräche gezielt mit den EigentümerInnen dieser anbahnen zu können.

Widmung als Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau

Mit dieser Widmung verbindet sich ein Ankaufsrecht der entsprechenden Liegenschaft(en) durch die öffentliche Hand innerhalb eines gesetzlich bestimmten Zeitrahmens. Diese Widmungskategorie eignet sich besonders um neue Wohnformen wie intergenerationelles Wohnen, Wohnen und Arbeiten unter einem Dach oder Wohnen mit Service in zentralen Lagen zu realisieren und dafür Grundstückskäufe zu vertretbaren Preisen zu erwirken.

Ausbau, Umbau und Anbau

Durch Dachbodenausbau, Aufstockungen bestehender Gebäude (insbesondere nunmehr auch zwingend Großgeschäftsbauten mit „draufgesetztem“ Geschoßwohnungsbau) sowie durch Umbau von Einfamilienhäusern als auch von Geschoßwohnungsbauten bietet sich eine verträgliche (!) höhere Auslastung an, um damit die Kosten für Ankauf und Erschließung unbebauter Liegenschaften einzusparen. Oft kann der Ausbau realisiert werden, ohne Boden zusätzlich zu versiegeln. Auch durch Anbau an bestehende Gebäude gelingt dies, indem etwa asphaltierte Autoabstellflächen reduziert und stattdessen der (Wohn-) Gebäudebestand auf der Liegenschaft erhöht wird. Jüngster Trend ist ferner das sog. „Reconstructing“, indem ein Geschoßwohnungsbau in unmittelbarer Nähe des Altbestandes auf der selben Liegenschaft errichtet wird und nach dessen Fertigstellung und der Umsiedlung der Altmieten sowie der Besiedelung durch weitere Neumieten der Altbau abgerissen und der anfallende Schutt zur Modellierung des Freiraumes verwendet wird (Stöby 2021).

3.1.3 Mobilisierung von großflächigem, baureifem, aber unbebautem Bauland im Innenbereich

Ein spezifisches Problem der Raumplanung in Österreich (Ausnahme Wien) ist der enorme, etwa ein Viertel des gesamten gewidmeten Baulands umfassende „Baulandüberhang“. Dazu tragen auch jene Großflächen bei, die im Siedlungsverband liegen, seit Jahrzehnten als Bauland gewidmet und erschlossen sind, aber unbebaut blieben. Diese Flächen gilt es gezielt verfügbar zu machen, das heißt, ohne auch gleichzeitig das Bau-

land in Ungunstlagen bzw. jenes ohne entsprechende Nachfrage zu mobilisieren und damit die Zersiedelung unnötig voranzutreiben.

Kombination von Siedlungsschwerpunkten mit Vertragsraumordnung

Die Siedlungsschwerpunkte zielen darauf ab, den Baulandüberhang dahingehend einzufrieren, indem diejenigen Gemeindeteile bestimmt werden, wo überhaupt noch auf der „grünen Wiese“ gebaut werden darf. Diese Einschränkung wird mit einem gesetzlichen Baugebot (z. B. 10 Jahre) kombiniert und kann zusätzlich individuell mit Baulandverträgen abgesichert werden, die in der Regel auch auf einen Baulandpreis abzielen, der zumindest zum Teil unter dem Verkehrswert des Baulandes in dieser Lage liegen muss.

Verdichtungszone

Verdichtungszone zielen darauf ab, eine relativ dichte Bebauung in raumplanerischer Gunstlage (wie etwa in Bahnhofsnähe) zuzulassen und diese mit einer Kombination von Bebauungsplanung, gesetzlichem Baugebot und Vertragsraumordnung, die auch ein Anschwellen der Grundstückspreise in der Verdichtungszone verhindern soll, absichert.

Vorbehaltsgebiete oder Vorbehaltsgemeinden

Es ist kein Geheimnis, dass gerade auch in Tourismusregionen die Baulandpreise durch eine unstillbare Nachfrage nach Freizeitwohnsitzen und Beherbergungs(groß)betrieben hoch sind. Dementsprechend gibt es laufende Bemühungen, einschlägige Nutzungsformen per Gesetz durch Widmungsverbote bzw. Widmungsvorbehalte (wie Vorbehaltsgebiete und Vorbehaltsgemeinden) auszuschließen bzw. einzuschränken. Es ist auch kein Geheimnis, dass diese Bestimmungen oft sehr trickreich umgangen werden.

3.2 Abschließende Bemerkungen

Die gemachten Ausführungen führen zu folgenden Schlussfolgerungen:

Erstens: Es ist eine Fehleinschätzung, ein großes Spannungsfeld zwischen konsequentem Bodenschutz und leistbarem Wohnen zu orten. Also zu meinen, wenn viel Bauland gewidmet ist, führt das „automatisch“ zu günstigen Baulandpreisen. Das Spannungsfeld, das sich vielmehr abzeichnet, liegt zwischen der Widmung von Bauland und der mangelnden Verfügbarkeit von Bauland.

Zweitens: Es ist eine Notwendigkeit, sich mit vom Gedanken auseinanderzusetzen, dass „das Bebauen der grünen Wiese“ ein Ablaufdatum hat. Ist doch davon auszugehen, dass das jemals erforderliche Bauvolumen großteils schon heute existiert (zu 80 % bis 110 %). Es verschieben sich daher die Handlungsnotwendigkeiten von der „grünen Wiese“ in die bebauten Gebiete. Damit tut sich ein Spannungsfeld zwischen Handlungserfordernissen (z.B. unter dem Titel „Klimawandelanpassung“) und derzeitigem Handlungsspielraum unter dem geltenden Verfassungsbegriff „Raumordnung“ auf.

Drittens: Vielfach werden der Raumplanung sämtliche augenscheinliche räumliche Fehlsteuerungen als Versagen zugeschrieben. Dahinter steckt aber oft das Spannungsfeld zwischen den Entscheidungen unter dem Titel „Raumplanung“ und den entgegenstehenden Raumwirkungen von mächtigen Finanzströmen.

Anmerkung

- 1) In Österreich wurden 2019 13,4 ha pro Tag der Landwirtschaft entzogen (Quelle: Umweltbundesamt Wien). Da Deutschland etwa 10mal so viel Einwohner wie Österreich hat, wäre der „adäquate“ Tagesverlust von Deutschland 134 ha, tatsächlich betrug dieser aber zwischen 2017 und 2019 „nur“ 52 ha, also weniger als die Hälfte. (Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit)

Literatur

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit: www.bmn.de

Commenda, Othmar (2018): Vortrag am 27. 6. 2018 beim „6. Nachhaltigkeitsfrühstück“ der Österreichischen Hagelversicherung, Wien

Dallhammer, Erich (2018): Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung – Folgen und Lösungsansätze. In: SIR – Mitteilungen und Berichte, Band 36, Seite 19 ff.

Stöby, Wolfram (2021): in einem Vortrag am 1.10.2021 bei der „Freitag-Akademie für Führungskräfte“ der wohnenplus Akademie.

Umweltbundesamt Wien: www.umweltbundesamt.at

Autorinnen und Autoren

Joachim Becker ist a.o. Professor an Wirtschaftsuniversität Wien und Redakteur des Kurswechsel.

Johanna Bussemer leitet das Europa-Referat der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Zwischen 2017 und 2020 hat sie das Büro der Stiftung in London aufgebaut.

Julia Eder ist Doktorandin der Soziologie an der Johannes Kepler Universität in Linz und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der politischen Ökonomie regionaler Integration in Eurasien und Lateinamerika.

Carlos González-Villa ist Assistenzprofessor für Politikwissenschaft am Department für Rechtswissenschaften und Öffentliches Recht an der Universidad de Castilla-La Mancha. Er erhält eine Finanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (FEDER), Ausschreibung 2020/3771.

Felix Jaitner hat in seiner Dissertation aktuelle Konflikte innerhalb des herrschenden Blocks um Rohstoffabhängigkeit und Re-Industrialisierungsstrategien in Russland untersucht. Er leitet das Klima- und Umweltschutzprogramm des DRA e.V. in Berlin.

Domagoj Mihaljević ist Ökonom und Historiker in Zagreb.

Dieter Reinisch promovierte am Europäische Hochschulinstitut (EUI) in Florenz. Heute forscht er zu sozialen Bewegungen und politischer Gewalt am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der National University of Ireland in Galway und lehrt an der Webster University in Wien.

Christoph Reinprecht ist Professor für Soziologie an der Universität Wien und assoziierter Wissenschaftler am Centre de la recherche sur l'habitat in Paris. Seine Forschungsgebiete sind Migration, städtische Lebenszusammenhänge mit Fokus auf wohnungssoziologischen Fragestellungen, soziale Ungleichheit.

Elisabeth Springler ist Ökonomin und arbeitet als Studiengangleiterin an der FH des BFI Wien.

Gerlind Weber ist Universitätsprofessorin im Ruhestand für Raumforschung und Raumplanung. Bis zu ihrer Pensionierung 2012 leitete sie an der Universität für Bodenkultur Wien das Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Raumordnungspolitik, Bodenpolitik und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume.