



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Stadtregionale Siedlungsentwicklung – Probleme,
Analyse und planerische Reformvorschläge“

Verfasser

Christoph Sturmlechner

angestrebter akademischer Grad

Magister der Naturwissenschaften (Mag. rer. nat.)

Wien, im Mai 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A454

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Raumforschung und Raumordnung

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Heinz Fassmann

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, 27. Juni 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	8
1.1. Problemstellung	8
1.2. Aufbau der Arbeit	10
1.3. Zielsetzung	12
1.4. Forschungsfrage und Methodik	12
2. Suburbanisierung - Begriffsbestimmung	14
3. Stadtregionale Entwicklung	16
3.1. Ursache	16
3.2. Probleme	17
3.2.1. Ökologische Auswirkungen	18
3.2.1.1. Boden	18
3.2.1.2. Wasser (Oberflächengewässer, Boden- und Grundwasser)	19
3.2.1.3. Klima und Lufthygiene	20
3.2.2. Ökonomische Auswirkungen	21
3.2.2.1. Landwirtschaftliche Produktionsflächenverluste	21
3.2.2.2. Volks- und regionalwirtschaftliche Kosten	21
3.2.2.3. Externalisierung von Umwelt- und sozialen Folgekosten	22
3.2.3. Auswirkungen auf Verkehr und Gesundheit	23
3.2.4. Soziale Probleme	24
3.2.5. Fiskalische Auswirkungen	25
3.2.5.1. Einnahmenseite	25
3.2.5.2. Ausgabenseite	26
4. Die Stadtregionen Wien und Hannover: Planungsdokumente und stadtregionale Kooperationsformen	28
4.1. Die Stadtregion Wien	28
4.1.1. Bevölkerungsdynamik	30
4.1.2. Alter	31
4.1.3. Bildung und Einkommen	32
4.2. Die derzeitigen Instrumente der Baulandausweisung in Österreich	33
4.2.1. Überörtliche Raumpläne	34

4.2.2. Örtliche Raumplanung	37
4.2.2.1. Flächenwidmungsplan	38
4.2.3. Baulandmobilisierung in Österreich	43
4.2.3.1. Hoheitliche Maßnahmen	43
4.2.3.2. Privatrechtliche Maßnahmen.....	45
4.2.3.3. Wohnbauförderung	47
4.2.3.4. Fiskalische Instrumente	48
4.2.3.5. Schlussbemerkung	50
4.3. Die Region Hannover.....	51
4.3.1. Bevölkerungsprognose	51
4.3.2. Alter.....	53
4.3.3. Zuwanderung	54
4.3.4. Einkommen	55
4.4. Das derzeitige Instrumentarium in Deutschland und im Besonderen in der Region Hannover	55
4.4.1. Bundesrecht	56
4.4.2. Überörtliche Raumpläne	56
4.4.3. Örtliche Raumplanung	58
4.4.3.1. Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan)	59
4.4.3.2. Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan)	61
4.4.3.3. Zusammenfassung	62
4.4.4. Baulandmobilisierende Maßnahmen in Deutschland	62
4.4.4.1. Hoheitliche Maßnahmen	63
4.4.4.2. Kooperative Maßnahmen und Strategien	66
4.4.4.3. Wohneigentumsförderung	67
4.4.4.4. Fiskalische Instrumente	67
4.4.4.5. Schlussbemerkung	68
4.5. Stadtregionale Kooperationen.....	69
4.5.1. Kategorisierung stadtregionaler Kooperationsformen	70
4.5.1.1. Weicher Ansatz	71
4.5.1.2. Harter Ansatz	72
4.5.2. Beispiele für stadtregionale Kooperationsformen.....	74

4.5.2.1. Ein-Themen-Zweckverband	74
4.5.2.2. Regionale Planungsverbände	74
4.5.2.3. Stadtreionaler Mehrzweckverbände	75
4.5.2.4. Region Hannover als Regionalkreis	75
5. Lösungsansätze für die SRO Region.....	81
5.1. Governance	82
5.1.1. Verwendungsmöglichkeiten.....	82
5.1.2. Kernaussagen des Governance Konzepts.....	83
5.1.3. Regional Governance	84
5.1.4. Kernaussagen des Regional Governance Konzepts.....	85
5.1.5. Grenzen des Regional Governance-Konzepts.....	86
5.2. Weitere Reformvorschläge.....	87
5.2.1. Fiskalische/ökonomische Steuerungsinstrumente	89
5.2.1.1. Gruppe handelbare Ausweisungsrechte.....	90
5.2.1.2. Gruppe modifizierte Steuern	95
5.2.1.3. Gruppe allgemeine Förderprogramme	105
5.2.2. Planungs- und Ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente	106
5.2.2.1. Reform Flächenwidmungsplan	107
5.2.3. Reform Wohnbauförderung	111
5.3. Innen- vor Außenentwicklung.....	112
5.4. Abschlussplädoyer	117
6. Zusammenfassung	121
7. Anhang.....	124
7.1. Gemeinden der Stadtregion Wien	124
7.2. Ober-, Mittel- und Grundzentren der Region Hannover	126
8. Literaturverzeichnis	127
8.1. Homepages	127
8.2. Gesetze und Verordnungen	130
8.3. Quellen	134

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Die Welt und die Gesellschaften, besonders in hochindustrialisierten Ländern, sind einem ständigen Veränderungsprozess ausgesetzt. Klimawandel, demographischer Wandel, Bildung supranationaler Unternehmen, postfordistische Standortanforderungen von Unternehmen oder die Öffnung der Grenzen zwischen ehemals verfeindeten Staaten sind bedeutende Phänomene, die einerseits eine Anpassung des politischen Systems mitsamt seinen politischen Eliten und andererseits der Werte- und Normensysteme der Bevölkerung erfordern. Die aktuellste dieser Entwicklungen ist die Finanz- und Wirtschaftskrise, wodurch der Neoliberalismus und Turbokapitalismus in das Blickfeld der Weltöffentlichkeit rückte und seitdem massiv kritisiert wird. Solche Phasen des Umbruchs sind in der Geschichte der Menschheit zwar nicht völlig neu, aber die Geschwindigkeit des Ablaufs dieser Veränderungen laufen heutzutage in einem noch nie dagewesenen Tempo ab.

Zusätzlich zu den oben angeführten Veränderungstendenzen muss noch das neue Verhältnis zwischen Stadt und Umland, anders ausgedrückt als der Bedeutungsgewinn von Regionen, angeführt werden. Viele Begriffe versuchen diese Entwicklung zu beschreiben, wie etwa Stadtregion, Agglomerationsraum, metropolitane Region, Verflechtungsraum, Verdichtungsraum oder Siedlungs- und Wirtschaftsraum.

Wissenschaftlich durchsetzen konnte sich bislang keine. Verflechtungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden gibt es schon seit vielen Jahrhunderten, postuliert werden nun eine Intensivierung dieser Beziehungen und eine zunehmende Konkurrenzsituation im globalen Maßstab untereinander. „In der Agrar- und der Industriegesellschaft waren die Gemeinden die räumlichen Bezugseinheiten sozialer und wirtschaftlicher Prozesse. Heute sind diese Basiseinheiten großräumige Funktionalregionen, die zusätzlich durch Bindungen zur Weltwirtschaft gekennzeichnet sind“ (Weichhart, P., WS 2008/2009, S. 18).

Die Kernstadt ist heutzutage ohne Umlandgemeinden aufgrund des Wettbewerbs der Regionen nicht mehr konkurrenzfähig und vice versa. Das zentrale Problem besteht darin, dass die Grenzen der territorialen Einheiten, Staaten, Länder, Gemeinden, nicht mehr mit den heute gegebenen relevanten Problemlagen und Herausforderungen übereinstimmen. Einzugsbereiche von Einzelhandelsunternehmen, Pendlerverflechtungen, kommunale Ver- und Entsorgungssysteme sind moderne Phänomene und Einrichtungen, zu deren Bewältigung regionale Planungen erforderlich sind.

Im Rahmen dieser Arbeit liegt das Hauptaugenmerk jedoch auf der Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen. Da ‚Wohnen im Grünen‘ noch immer die beliebteste Wohnform darstellt, kommt es zu einer massiven Stadtfucht und in weiterer Folge zu einem enormen Wachstum suburbaner Gemeinden um die Kernstadt. In der Fachliteratur wird diese Entwicklung als Suburbanisierung bezeichnet. Die Ansprüche der Bevölkerung an das Wohnen sind in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Naturnahe Grundstücke mit ausgezeichneter Luftqualität als Ruheoasen sind Qualitätsmerkmale, die verstärkt nachgefragt werden, aber innerhalb der Kernstadt nicht erfüllt werden können. Während innerstädtische Gebäude in zunehmendem Ausmaß brachfallen und Infrastruktureinrichtungen nicht mehr ausreichende Auslastung finden, müssen neue Ver- und Entsorgungssysteme von kleinen Umlandgemeinden finanziert werden, wodurch das meist ohnehin knapp kalkulierte Gemeindebudget massiv belastet wird.

Fälschlicherweise wird oftmals angenommen, dass steigende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen für diese Entwicklung verantwortlich sind, jedoch „ist Suburbanisierung das äußere Erscheinungsbild tiefgreifender ökonomischer ... und sozialer Veränderungen“ (vgl. Scholich, D., 2004, S. 12). Als ökonomische Entwicklung kann ein statistischer Zusammenhang zwischen Siedlungsflächenexpansion und gestiegenem gesellschaftlichen Wohlstand nachgewiesen werden. Die sozialen Veränderungen betreffen auf der anderen Seite den Umbruch in der Gesellschaft. Die Verkleinerung der Haushalte und dadurch bedingte Zunahme der Singlehaushalte, sowie eine extreme Individualisierung der Menschheit, wodurch sich eine Vielzahl unterschiedlichster Lebensstile gebildet hat, sind ebenfalls für die Suburbanisierungstendenzen verantwortlich. Zusätzlich gibt es jedoch das Problem, dass viele Gemeinden auf die enorme Baulandnachfrage mit großzügigen Baulandaufschlüssen reagierten, viele Grundstücke jedoch zwecks Spekulation und Partizipation an Wertsteigerungen keiner unmittelbaren Bebauung zugeführt wurden, wodurch Bausplitter in aufgeschlossenen kommunalen innenstadtnahen Lagen entstanden. Im Fachjargon wird dieses Phänomen ‚Baulandparadoxon‘ genannt. Aufgrund des begrenzten werdenden Angebotes an Freifläche wurde innerhalb weniger Jahre der Grund und Boden in den nahe gelegenen Umlandgemeinden immer teurer, wodurch sich Haushalte im weiter entfernten Umland ansiedeln mussten. Die Stadtregionen erfuhren dadurch einen enormen Wachstums- und Ausbreitungsschub. Die negativen Erscheinungsformen des Siedlungswesens, vor allem ökologischer, ökonomischer, verkehrlicher, sozialer und finanzieller Art, traten daher in den letzten Jahren immer stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit.

Inhaltlich stellen diese Probleme vor allem für das Fachgebiet der ‚Raumordnung‘ Herausforderungen dar, die neue innovative Reaktionen, Methoden und Instrumente erforderlich machen. Um einen Beitrag zur Zersiedlungsabwehr zu leisten, werden in den überörtlichen und kommunalen Planungsdokumenten Planungsgrundsätze mit Zielvorstellungen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden definiert. Tatsächlich ist aber mit dieser Systematik keine Eindämmung der Suburbanisierung möglich. Die aktuelle Planungspraxis weist hinsichtlich der Bekämpfung der Zersiedlungstendenzen daher Defizite auf, „da der Nutzen von Widmungsentscheidungen der Haushalte privatisiert, der dadurch produzierte Schaden jedoch sozialisiert wird“ (vgl. <http://st.florian.gruene.at/topthemen/artikel/lesen/48875/>, Stand: 2. März 2011). Volkswirtschaftlich gesehen, ist diese Situation eigentlich nicht länger tragbarer. Eines muss aber klar sein: für das Entstehen nachhaltiger Siedlungsentwicklung gibt es kein Patentrezept. Es braucht einen Maßnahmenmix, der einerseits den Verursachern für aufwendige Bauten im Grünland eine hohe finanzielle Gegenleistung abverlangt. Im Rahmen dieser Arbeit werden demnach auch einige Steuern näher vorgestellt, die dem Verursacherprinzip entsprechen sollen. Andererseits gibt es realistischerweise keine Alternative mehr zur Schaffung zukunftsfähiger Organisationsstrukturen auf regionaler Ebene. Mittlerweile gibt es im internationalen Vergleich schon eine Vielzahl erprobter Lösungsansätze. In Österreich hingegen reckt sich noch immer erbitterter Widerstand. „Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die Gemeindeebene und die staatliche Ebene verfassungsgemäß garantiert sind und beide Ebenen kein überragendes Interesse an der Entstehung starker Regionen als Konkurrenz haben“ (Scholich, D., 2004, S. 28). Als dritte Maßnahme besteht die Idee, nicht direkt bei den Konsumenten anzusetzen, oder eine neue raumordnende Ebene einzuführen, sondern das gegebene Regelwerk in Hinblick auf die neuen Herausforderungen zu reformieren. Es soll also direkt bei den Planwerken der verantwortlichen Planern angesetzt werden.

1.2. Aufbau der Arbeit

Die Diplomarbeit beginnt damit, den zugrundeliegenden zentralen Begriff kurz etwas genauer zu erläutern. Dies ist wichtig, um die unterschiedlichen Leser, die über mehr oder weniger inhaltlichen Background verfügen, in die Thematik der Siedlungsentwicklung einzuführen. Kapitel 2 widmet sich daher der Begriffsbestimmung von Suburbanisierung.

Kapitel 3 stellt die Ursachen und die ausreichend vorhandenen negativen Problemlagen der stadtreionalen Siedlungsentwicklung dar. Behandelt werden

ökologische, ökonomische, verkehrliche und gesundheitliche, soziale und fiskalische Auswirkungen.

Kapitel 4 widmet sich den Stadtregionen Wien und Hannover. In Kapitel 4.1. wird spezifisch die Stadtregion Wien genauer vorgestellt. Mittels Karten und Tabellen werden Daten zu Bevölkerungsdynamik, Alter sowie Bildung und Einkommen wiedergegeben und somit ein abgerundetes sozioökonomisches Bild der Stadtregion Wien gezeichnet. Direkt im Anschluss (Kapitel 4.2.) wird auf die derzeitigen Instrumente, auch fiskalischer Art, der Baulandausweisung in Österreich genauer eingegangen. In Kapitel 4.3. und 4.4. folgt eine Charakterisierung sowie ein Vorstellen der Instrumente für die Region Hannover. Mittlerweile existiert schon eine Vielzahl regionaler Kooperationsformen, welche in Kapitel 4.5. im Vordergrund stehen. In Kapitel 4.5.1. wird zuerst eine Kategorisierung in ‚weiche‘ und ‚harte‘ Formen vorgenommen. Beispiele für stadtrregionale Kooperationsformen, von weichen zu immer härteren Formen, dürfen natürlich nicht fehlen (4.5.2.). Die am weitest gehende und somit härteste Form stellt die Region Hannover dar. Daher widmet sich Kapitel 4.5.2.4. der Bildungsgeschichte, Struktur, den Aufgaben und der Bewertung der Region Hannover. Erwähnt werden soll nur, dass ich sehr lange überlegt habe, an welche Stelle ich dieses Kapitel positioniere. Es wäre durchaus möglich gewesen, die Vorstellung der Region Hannover weiter oben einzufügen. Da dadurch, meiner Meinung nach, jedoch die durchgehende und logische Struktur etwas verloren gegangen wäre, habe ich mich dazu entschlossen, die stadtrregionalen Kooperationsformen entsprechend ihrer Kategorisierung vorzustellen. Die Region Hannover beendet somit das 4. Kapitel.

In Kapitel 5 werden nun mögliche Reformvorschläge wiedergegeben. Stadtrregionale Kooperationsformen, die auf einer gesetzlich legitimierten regionalen Ebene angesiedelt sind, wird es in Österreich nicht geben. Stattdessen können nur auf Verhandlung basierende und somit dem weichen Ansatz zuzuordnende Strategien verfolgt werden. Als erster Reformvorschlag wird somit der Governance Ansatz vorgestellt (Kapitel 5.1.). Nachhaltige stadtrregionale Siedlungsentwicklung kann aber nur in einem Maßnahmenpaket realisiert werden. Somit folgen die weiteren, aus der Literatur zusammengetragenen, Reformvorschläge ab Kapitel 5.2. Unterteilt werden diese Verbesserungsideen in fiskalische/ökonomische Steuerungsinstrumente (Kapitel 5.2.1.), planungs- und ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente (Kapitel 5.2.2.), sowie einer Vorstellung der Strategie Innen- vor Außenentwicklung (Kapitel 5.3).

1.3. Zielsetzung

Die Magisterarbeit wurde von dem Projekt ‚Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion‘ (SRO) der Planungsgemeinschaft Ost inspiriert. Dabei liegt der Fokus auf die Siedlungsentwicklung innerhalb der Stadtregion Wien, welche sich bis in die benachbarten Bundesländer Niederösterreich und Burgenland ausbreitet. Fortan ist also immer entweder von der Stadtregion Wien beziehungsweise von der SRO Region die Rede.

In dieser Diplomarbeit möchte ich das Phänomen der nicht-nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Stadtregionen möglichst facettenreich darstellen. Die Ursachen für diese Entwicklung werden genauso wie die daraus entstehenden Probleme für Kommunen und die Bevölkerung umfangreich beleuchtet. Die in der Literatur diskutierten planerischen Reformvorschläge runden die Arbeit ab und sollen zeigen, dass es bereits gute und umsetzbare Ideen für eine Trendumkehr gäbe. Eine vergleichende Analyse der verwendeten Instrumente und der regionalen Kooperationsform der beiden Stadtregionen Wien und Hannover soll die unterschiedlichen Herangehensweisen an die Thematik zeigen.

1.4. Forschungsfrage und Methodik

Die SRO Region ist nicht nur die bevölkerungsreichste, sondern auch eine der wirtschaftlich florierendsten Regionen Österreichs, die zudem Standorte der Machteliten beheimatet. Eine Abstimmung der drei Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland im Bereich der Raumordnung, speziell für den Themenbereich Siedlungsstruktur, ist unbedingt von Nöten. Daher lautet die Forschungsfrage: Welche Maßnahmen kann die SRO Region setzen, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu erreichen? Zusätzlich soll noch analysiert werden, ob die Einführung einer verbindlichen regionalen Planungsebene der Schlüssel zum Erfolg werden kann.

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, war eine umfangreiche Literaturrecherche nötig. Es mussten nicht nur Informationen über die derzeitigen Maßnahmen, sowohl der SRO Region, als auch der Region Hannover, zusammengetragen werden, sondern auch in der Fachliteratur vorhandene Reformvorschläge. Da man mit dieser Methodik natürlich nur theoretische Erkenntnisse erhält, habe ich Gespräche mit Experten der Regionalplanung und des Stadt-Umland Managements geführt, um Praxiserfahrung einfließen zu lassen. Folgende Personen standen für ein Interview zur Verfügung:

- DI Ernst Tringl: Amt der niederösterreichischen Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
- DI Elisabeth Schenkir: Amt der niederösterreichischen Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
- DI Christine Scholly Bachinger: Amt der niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
- DI Andreas Hacker: Stadt-Umland Manager

Regionalplanung kann nicht mit Experimentalwissenschaften à la Medizin, Physik, Chemie, oder Biologie verglichen werden. Neue Steuern, Maßnahmen und Instrumente werden von außeruniversitären und universitären Einrichtungen in der Theorie entwickelt und in Gedankengängen deren Auswirkungen durchgedacht. Jedoch gibt nun mal keine Region, die sich für Versuche zu beispielsweise neuen Steuern zur Verfügung stellt, um die tatsächlichen Wirkungen protokollieren zu können. Regionalplanung bedeutet Grundlagenforschung und harte Überzeugungsarbeit in den politischen einflussreichen Gremien. Es können auch Jahre und unzählige Prüfungen vergehen, bis eine ausgearbeitete Maßnahme eingeführt wird, teilweise kommen neue Reforminstrumente aber nie zur Anwendung. Es kommt aber auch vor, dass Maßnahmen kurze Zeit nach Einführung wieder aufgehoben werden müssen, weil sich die Praxistauglichkeit, trotz vorheriger eingehender Prüfungen über die Wirksamkeit, nicht bewahrheitet haben (siehe Niederösterreich 1999 Infrastrukturabgabe).

2. Suburbanisierung - Begriffsbestimmung

Der 'Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen' (WBGU), ein Beratungsgremium für die Bundesrepublik Deutschland, veröffentlichte im Jahre 2001 ein Gutachten und identifizierte den Prozess Suburbanisierung als eine der 16 weltweit wesentlichsten Gefahren für die zukünftige geregelte wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bevölkerung.

Trotz dieser Bedeutsamkeit konnten sich die Experten in der Literatur noch nicht auf eine einheitliche Definition des Begriffs 'Suburbanisierung' einigen. Es herrscht dennoch grundlegende Einigkeit darüber, dass die Ausdehnung der Stadt in die Umlandgemeinden thematisiert wird. Im Folgenden werden einige Zitate wiedergegeben, um die unterschiedlichen Herangehensweisen der Definition zu zeigen.

„Eine die Grenzen der Stadt überlaufende Siedlungsentwicklung...“
(Dangschat, J., 2005, S. 3)

„...Abwanderung städtischer Bevölkerung...aus der Kernstadt in das städtische Umland...“ (de.wikipedia.org/wiki/Suburbanisierung, Stand: 18. Mai 2010)

„...flächenhafte Ausdehnung städtischer Siedlungsweise bzw. Bevölkerung in das Umland...“ (<http://www.uni-protokolle.de/Lexikon/Suburbanisierung.html>, Stand: 18. Mai 2010)

„...Verlagerung von Nutzungen und Bevölkerung aus der Kernstadt, dem ländlichen Raum oder anderen metropolitanen Gebieten in das städtische Umland bei gleichzeitiger Reorganisation der Verteilung von Nutzungen und Bevölkerung in der gesamten Fläche des metropolitanen Gebietes“
(Friedrichs, J., 1995 zit. in Jamek, A., 2005, S. 7).

Wie aus den verschiedenen Zitaten ersichtlich ist, konzentrieren sich viele Autoren bei deren Definition ausschließlich auf die Suburbanisierung der Bevölkerung. Doch in mindestens genauso bedeutendem Ausmaß fand eine „Suburbanisierung der Unternehmen und der Betriebe sowie des Einzelhandels“ (Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, 2002, S. 17) im Laufe der Zeit statt. Dies hat Friedrichs erkannt und definierte Suburbanisierung fortan als „Zunahme des Anteils der Umlandgemeinden an Bevölkerung, Arbeitsstätten oder Beschäftigten in der Region“ (Gaebe, W., 1987, zit. in <http://www.statistik.baden->

wuerttemberg.de/Veroeffentl/Monatshefte/essay.asp?xYear=2004&xMonth=04&eNr=04#ft-nr-ref-i1-1, Stand: 28. September 2010).

Zusammengefasst meint Suburbanisierung somit, dass die klassische Dichotomie ‚Stadt-Land‘ beziehungsweise ‚Zentrum-Peripherie‘ heutzutage nicht mehr der Realität entspricht. Kernstadt und umliegende ländliche Gebiete wachsen also immer stärker zu einem einheitlichen räumlich-funktionalen Gebilde zusammen. „Suburbia, Exopolis, Postsuburbia, Technopolis, Edge City, Slurb, Exurbia – die Zahl der Neologismen, mit denen jene räumliche amorphe und heterogene Agglomerationsform begrifflich erfasst werden soll, ist groß, und sie sind Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen“ (Sieverts, T. et. al., 2005, S. 38).

Suburbanisierung bedingt Umnutzung beziehungsweise Entwertung von Flächen zugunsten anthropogener Nutzung. Schon seit Jahrzehnten ist diese Entwicklung in vielen europäischen Städten zu beobachten, daher ist es undenkbar und wäre naiv zu glauben diesen Prozess rückgängig machen zu können. Realistisch kann nur versucht werden, die Quote der Neuflächeninanspruchnahme im Grünen in Zukunft zu stoppen oder auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

3. Stadtregionale Entwicklung

3.1. Ursache

Für viele Menschen ist der Besitz eines eigenen Gartens ein angestrebtes Lebensziel. Doch dieser Wunsch nach einer grünen Oase hinter dem eigenen Haus entstand nicht erst in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, sondern ist die beliebteste Wohnform der Menschheit seit dem Sesshaftwerden vor ungefähr 10.000 Jahren.

Schon in den mittelalterlichen Städten in Mitteleuropa gab es sowohl außerhalb, aber auch innerhalb der Stadtmauern grüne Freiflächen. „Das Einfamilienhaus mit Garten gehörte über Jahrhunderte zu den vorherrschenden Gebäudetypen der mitteleuropäischen Stadt“ (Kühn 1999 zit. in Apel, D. et al, 2000, S. 157).

Für einen Großteil der Bevölkerung, im Speziellen bei Familien mit Kindern, ist das Eigenheim im Grünen, trotz aller negativen Auswirkungen auf die Natur und Gesellschaft, immer noch die unbestritten beliebteste Wohnform. „Dabei ist neben Motiven der Wohnungsvergrößerung und der Eigentumsbildung der Wunsch nach einem „Wohnen im Grünen“ für die Stadtflucht und die Abwanderung vor allem besserverdienender Mittelstandsschichten in der Familiengründungs- bzw.

Kindererziehungsphase ins Umland ausschlaggebend“

(Kühne 1999 zit. in Apel, D. et al, 2000, S. 157). Der Begriff „Wohnen im Grünen“ wird dabei als Synonym für den eigenen Garten verwendet, für ausgezeichnete Luftqualität, Ruheroasen und die Möglichkeit den Kindern ungefährdetes Spielen und freies Bewegen im Wohnumfeld zu ermöglichen. All das sind Qualitätsmerkmale des Wohnens, die in der Innenstadt nicht gegeben sind, auf die man aber nicht verzichten möchte.

„Der Wunsch nach dem Wohnen im Grünen, nach intakter Umwelt und selbst gestaltbarem Wohn- und Lebensraum, veranlasst immer mehr Menschen zur Abwanderung aus der Kernstadt. Die suburbanen Gemeinden um die großen und größeren Städte wachsen“ (Fassmann, H., Görgl, P. & M. Helbich, 2009, S. 17).

Schon seit geraumer Zeit machen sich Autoren Gedanken über die Ursachen, die viele Menschen dazu bewegt, städtisch geprägte Gebiete zu verlassen und landschaftsverbrauchende Siedlungen in ländlich charakterisierten Gegenden zu bevorzugen.

Jürgen Tesdorpf erarbeitete eine korrelationsstatistische Analyse des Zusammenhangs zwischen Siedlungsflächenzuwachs und Bestimmungsfaktoren. Dabei kam er zu dem Ergebnis, dass zumindest in den 1950er und frühen 1960er Jahren, den Anfangsjahren

des deutschen Wirtschaftswunders, von dem auch Österreich nachhaltig profitieren konnte, steigende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen für den Landschaftsverbrauch verantwortlich waren.

Gegen Ende der 1960er Jahren konnte Tesdorpf eine Entkopplung der Siedlungsflächenexpansion von der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung, aber einen engen Zusammenhang zwischen Siedlungsflächenzuwachs und Bruttoinlandsprodukt nachweisen. „Der quantitative Freiflächenverbrauch ist weniger ein Problem steigender Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen, sondern vorrangig ein Problem gestiegener Ansprüche, bedingt durch gestiegenen Wohlstand“ (Tesdorpf, J., 1984, S. 162). Musste der Großteil der Bevölkerung bis in die 1960er Jahre den überwiegenden Teil des Einkommens für das Überleben aufbringen, so wurde, durch das enorme Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, der Großteil des Verdienstes in den Wohnflächenzuwachs investiert.

„Der Wettstreit um Grund und Boden wäre um einiges weniger konfliktträchtig, würden die individuellen Raumansprüche nicht beträchtlich stärker zunehmen als die Bevölkerung. Dies lässt sich wohl am besten mit den steigenden Pro-Kopf-Ansprüchen an Wohnraum belegen“ (Bodenschutzkonzept Vorarlberg 1992, 1992, S. 59).

Siedlungsflächenzunahme im Umland der Stadtregionen ist also keine direkte Folge des Bevölkerungswachstums, wie oftmals irrtümlich angenommen wird, sondern bedingt durch gewachsenen materiellen Wohlstand mit individuellen Raumnutzungsansprüchen.

3.2. Probleme

In diesem Kapitel sollen vor allem die negativen Beeinträchtigungen der Suburbanisierung thematisiert werden. Flächenverbrauch im Umland der Stadtregionen hat eine Vielzahl von Auswirkungen, einerseits für die Gesellschaft, andererseits auch für die Gemeinden selbst sowie für die Natur. „Der Flächenverbrauch war bisher ein vorwiegend vom Umweltschutz thematisiertes Problem“ (Bachmann, G., 2005, S. 1). In den letzten Jahren hat sich diese Sichtweise jedoch geändert. Mittlerweile fällt der Blick im Zusammenhang mit stadtregeraler Entwicklung immer häufiger auch auf die ‚ökonomischen‘, ‚fiskalischen‘, ‚sozialen und gesundheitlichen‘ sowie ‚verkehrlichen‘ Auswirkungen.

Zur Vervollständigung soll zu Beginn aber noch angeführt werden, dass sich die disperse Siedlungsform nie durchgesetzt hätte, gäbe es nicht auch einige positive Effekte. In diesem Zusammenhang „wäre die Produktion einer großen Zahl öffentlicher Güter, wie z.B. leistungsfähige Gesundheits-, Bildungssysteme oder das Angebot

eines öffentlichen Nahverkehrssystems, ohne das dichte räumliche Zusammenleben kaum anders zu bewerkstelligen“ (Bergmann, A. et al, 1999b, S. 9) wäre, zu nennen.

3.2.1. Ökologische Auswirkungen

Bei Siedlungserweiterungen waren in der Vergangenheit häufig ökonomisch und fiskalisch motivierte Baulandnutzungsansprüche am durchsetzungskräftigsten. Das Resultat der Siedlungserweiterungen ist ein Mehr an Wohnbevölkerung und in weiterer Folge eine Erhöhung der kommunalen Steuereinnahmen. Es ist aber naheliegend, dass bei ausgeprägter Suburbanisierung, und damit einhergehendem Flächenverbrauch, in erster Linie negative ökologische Auswirkungen resultieren, daher konzentrieren sich Verfechter kompakter Siedlungsformen vor allem auf diese Effekte. „Unter den verschiedenen Formen anthropogen induzierter Bodenveränderungen bedeutet die Überbauung und Versiegelung von Boden die radikalste ökologische Schädigung (SRU 2000), weil bauliche Bodennutzungen mit einem weit gehenden und allenfalls langfristig irreversiblen Verlust des natürlichen Funktionspotenzials des Bodens verbunden seien“ (Siedentop, S., 2005, S. 28). Durch zunehmenden Flächenverbrauch resultieren vielfältige ökologische Beeinträchtigungen aller Umweltmedien, sowohl des Boden- und Wasserhaushalts, als auch der Artenvielfalt, des Klimas und der Lufthygiene.

3.2.1.1. Boden

Nach Bochnig & Selle (1992) (zit. in Flacke, J., 2003, S. 30f) sowie Bastian & Schreiber (1999) und Häberli (1991) (zit. in Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 9) übernimmt der Boden eine Vielzahl von Funktionen. Dazu gehören etwa die Erholungsfunktion, Kulturfunktion, Standortfunktion oder Produktionsfunktion. „Auf Grund von Versiegelung werden Flächen der multifunktionalen Bodenpotenziale beraubt und stattdessen nur noch auf Träger der monofunktionalen Nutzung ‚Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur‘ beschränkt. Der dreidimensionale, belebte Naturkörper „Boden“ wird dadurch zur zweidimensionalen Sache „Fläche“, zur über den Grundstückspreis bewerteten Ware, zur Wertanlage und zum Spekulationsobjekt Immobilie“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 10).

Durch übermäßiges Flächenwachstum in peripheren Lagen der Stadtregionen werden und wurden im Laufe der Zeit vor allem biologisch aktive und fruchtbare Böden, als Standorte für Flora und Fauna, in hohem Maße reduziert und gingen meist unwiederbringlich verloren. Es kommt zu einer überproportionalen Zerschneidung,

Verinselung oder Einengung des Lebensraumes für Pflanzen und wild lebenden Tieren und daher zu einem Verlust der biologischen Vielfalt.

Weiters kann zumindest in menschlichen Zeitabständen die Bodenfruchtbarkeit durch Rückbauten nicht wiederhergestellt werden. Die Folge ist eine großflächige und langfristige Denaturierung der Böden. „Versiegelung bewirkt das Abschneiden des Bodens vom Luft- und Wasserhaushalt, Verdichtung oder Zerstörung des Bodengefüges, Abtragen der oberen humosen Bodenhorizonte und die Unterbrechung der natürlichen Bodenentwicklung“ (Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 10).

Durch übermäßige Überbauung werden außerdem die „physikalischen, chemischen und biologischen Bodeneigenschaften“ (vgl. Flacke, J., 2003, S. 33) unwiederbringlich verändert oder gehen komplett verloren. Das bedeutet, dass der Boden die Fähigkeit verliert, „weder zur Erneuerung von sauberem Grundwasser beizutragen, noch den Wasserabfluss zu regulieren und schädliche Stoffe weder zu filtern, zu puffern und umzuwandeln“ (vgl. Grob, U., 2010, S. 87). Durch diese Funktionsverluste wird ein stetiger „Eintrag von Schadstoffen in den Boden und ihre Anreicherung“ (vgl. Lütke-Daldrup, E., 1989, S. 47) ermöglicht.

3.2.1.2. Wasser (Oberflächengewässer, Boden- und Grundwasser)

Durch Baumaßnahmen von Siedlungs- und Verkehrsflächen kann es zu verschiedenen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt kommen. Zum ersten können Abgrabungen in Folge von Bauführungen zu Grundwasserabsenkungen führen. In dessen Folge trocknet der Boden aus und es kommt zu Setzungsschäden. Darunter versteht man langsames Absenken des Bodens (siehe

Flacke, J., 2003, S. 33; Lütke-Daldrup, E., 1989, S. 47 - 48). Da sich der Boden aber nicht gleichmäßig absenkt, sondern natürlichen Bodengegebenheiten folgt, zeigt sich dieses Phänomen im Laufe der Zeit oftmals als Risse am Bauwerk. Genau dieselben Effekte entstehen in weiterer Folge, wenn durch Versiegelung die

Grundwasserneubildung, sowie Evaporation, worunter die Verdunstung von Wasser auf unbebautem Grundstücksflächen zu verstehen ist, vermindert wird (siehe Flacke, J., 2003, S. 33). Zweitens werden Freiflächen in der Nähe von Flüssen, bei Hochwasser als Überflutungsflächen genutzt und schützen somit anthropogene Siedlungsflächen vor Wasserschäden. Häufig wurden diese Schutzflächen jedoch für Siedlungserweiterungen geopfert ohne ausgleichende Flussregulierungsmaßnahmen durchzuführen. Im Falle von Hochwasserführung kann das Flusswasser nicht mehr entweichen, sondern überflutet ganze Siedlungsgebiete.

Drittens kommt es zu erhöhtem Verkehrsaufwand in suburbanisierten Gebieten (siehe verkehrliche Auswirkungen). Daraus folgen vermehrte Schadstoffeinträge ins Grundwasser.

3.2.1.3. Klima und Lufthygiene

In Folge der Siedlungserweiterungen im Umland von Kernstädten kommt es zu einer Erhöhung des motorisierten Individualverkehrs, denn der PKW wird zum dominanten Verkehrsmittel. Die Schadstoffemissionsbelastung und Verlärmung steigt. Besonders problematisch wird die verschlechternde Lufthygiene, wenn durch Bebauung der Luftschneise keine Versorgung mit Frischluft ermöglicht wird. Der Luftaustausch beziehungsweise die Luftzirkulation kann dann nicht mehr praktiziert werden. Durch Überbauung und Versiegelung wird die Temperatursgleichfunktion des Bodens reduziert. Folglich kommt es zu Temperaturunterschieden zwischen bebauten Siedlungsgebieten und unbebauten Freiflächen. Diese „Beeinträchtigung des Mikroklimas bedingt die Aufwärmung bodennaher Luftschichten, die zu einer Erhöhung der Durchschnittstemperaturen führen, die Verringerung der Luftfeuchte und die Verhinderung der Verdunstung. Dies bringt Luftschwüle mit sich, die zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen bis hin zu Krankheitsbildern führen kann und in der Veränderung der Standortbedingungen für die Vegetation resultiert“ (vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/altlast/web1/berichte/gwiese/gwiese32.htm>, Stand: 9. August 2010).

Es wurde gezeigt, dass großflächige Siedlungserweiterungen eine Vielzahl verschiedener Umweltauswirkungen zur Konsequenz hat. Die Problematik bei den ökologischen Auswirkungen sehe ich jedoch in der nicht unmittelbaren Wahrnehmung der Konsequenzen seitens der Bevölkerung. Das Absinken des Bodens, welcher in weiterer Folge Risse am Bauwerk entstehen lassen und dadurch eine kostspielige Sanierung benötigt wird, ist ein Prozess, welcher mehrere Jahre andauert, bis äußerliche Schäden sichtbar werden. Solange jedoch unmittelbar keine persönlichen Wohlstandseinbußen verursacht werden, werden die Eigeninteressen immer vor den Umweltschutz gestellt.

Einige Kritiker halten diesen ökologischen Wirkungen oft entgegen, dass bauliche Bodennutzungen in Industriestaaten zwar hohe Zuwachsraten verzeichnen, aber in der Gesamtheit nur einen geringen Anteil an der Gesamtfläche ausmachen. Daher könne man von einer Verknappung natürlicher Bodenressourcen samt auftretenden ökologischen Beeinträchtigungen höchstens in regionalen Maßstabsbereichen sprechen.

Außerdem sind zwar häufig zusammenhängende ökonomisch besonders günstig zu bewirtschaftende Landwirtschaftsflächen von einer Bebauung betroffen, man kann aber, aufgrund von globaler Überproduktionen von Agrargütern, von keinem Risiko für die Nahrungsmittelversorgung ausgehen.

Diese Argumentation mag in Ansätzen ihre Berechtigung haben, doch sind sie, meiner Meinung nach, auf keinen Fall geeignet, Suburbanisierungstendenzen ein positives Image zu verpassen.

Die ökologischen Auswirkungen sind empirisch bewiesen, und auch wenn sie, so wie von den Kritikern behauptet, nur in regionalen Maßstäben erhebliche Auswirkungen erzeugen, so sind auch in dieser Situation Mensch und Umwelt betroffen.

3.2.2. Ökonomische Auswirkungen

3.2.2.1. Landwirtschaftliche Produktionsflächenverluste

Die Neuversiegelung geht, aufgrund ökonomischer Gründe, zumeist auf Kosten der landwirtschaftlich genutzten Fläche. „Besonders im dicht besiedelten Umland der Kernstädte steht die Landwirtschaft bereits in Flächenkonkurrenz mit den Raumansprüchen von Siedlung und Verkehr“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 10). Vor allem aber in Talräumen, Beckenlagen oder Tiefländern, also Gebieten, in denen Freiflächen ohnedies nur in begrenztem Maß zur Verfügung stehen, müssen Böden auch mit höchstem landwirtschaftlichem Ertragspotential einer Siedlungsnutzung zugeführt werden. Dies führt dazu, dass der jährliche Verlust an landwirtschaftlichen Flächen in agrarischen Gunstlagen beachtliche Ausmaße annimmt. „Nach Schätzungen der EU könnten – bei Fortschreibung des bestehenden Trends – in den nächsten Jahrzehnten im EU-Raum 30 - 80 % (regional differenziert) der derzeit bewirtschafteten Agrarflächen aufgelassen und anderen, agrarfremden Nutzungen zugeführt werden (EC, 1999)“ (Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 10).

3.2.2.2. Volks- und regionalwirtschaftliche Kosten

Durch Suburbanisierung bedingte Siedlungsentwicklung stößt nicht nur an ökologische, sondern auch zunehmend an ökonomische Grenzen. Flächenintensive verstreute Bebauungsformen im Grünen erhöhen im Vergleich zu kompakten Siedlungsformen die volkswirtschaftlichen Kosten einerseits für Wohnraumbeschaffung und andererseits die Errichtung und Instandhaltung von technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen. Es wurde berechnet, dass die Kosten für Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Wasser und Kanal in Suburbanisierungsgebieten um das Zwei- bis Fünffache höher ist, als in geschlossenen städtischen Gebieten (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 12).

Öffentliche Budgets werden massiv belastet und leisten einen Beitrag, dass die Gemeinden in die Schuldenfalle tappen müssen, um ihren Bürgern weiterhin die gesetzlich verpflichtend zu erbringenden Aufgaben bieten zu können.

Die Tabelle 1 zeigt die Investitionskosten je Wohneinheit in Euro in Abhängigkeit des Siedlungstyps. Je kompakter die Struktur, desto schonender die Kosten für das Gemeindebudget. Im günstigsten Fall ist die kompakte Ortschaft mindestens um das Fünffache günstiger als die agrarische Streusiedlung. Die Originaluntersuchung stammt dabei von Claudia Doubek aus dem Jahr 2001.

Siedlungstyp	Kosten [EUR] je Wohneinheit
Kompakte Ortschaft	7.300 - 18.200
Ort mit großen Baulandreserven	21.800 - 29.100
Dynamische Streusiedlung	29.100 - 40.000
Agrarische Streusiedlung	> 40.000

Tabelle 1: Kosten je Wohneinheit in Euro (Quelle: Lexer, W. & S. Linser, 2005, S 12)

„Zusätzlich zu den technischen Infrastruktureinrichtungen müssen Gemeinden auch noch für die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungseinrichtungen sorgen, wie etwa öffentlicher Verkehr, mobile Altenbetreuung, Schülertransport, Heimhilfebesuche, Essen auf Rädern. Da die Bevölkerung die gleichen Anforderungen an die Ausstattung mit diesen Diensten sowohl im Umland, als auch in den Städten stellt, sind Gemeinden gezwungen diese bereitzustellen, um als attraktiver Wohnstandort zu gelten“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 12).

Die erwarteten positiven Steuereinnahmen durch eine Vielzahl an zugesiedelten Haushalten, werden durch diese negativen mittel- bis langfristigen Folgekosten aufgezehrt.

3.2.2.3. Externalisierung von Umwelt- und sozialen Folgekosten

Neben landwirtschaftlichen Produktionsflächenverlusten sowie volks- und regionalwirtschaftlichen Kosteneffekten kommt es auch zu Umweltfolgekosten, die bei derzeitiger Ausgestaltung auf die Gesellschaft externalisiert werden. Zum Beispiel entstehen für den Einzelnen keine Kosten, wenn weitläufige Siedlungsstrukturen Verkehrswachstum induzieren und dadurch erhöhte CO²- und Schadstoffemissionen sowie Verlärmung zur Folge haben. Das Resultat externer Umweltbelastung sind wiederum soziale Folgekosten, wie zum Beispiel Gesundheitsbelastungen. „Obschon diese externen Effekte nur schwer monetarisiert werden können, kommt es dennoch einer versteckten Subventionierung des Flächenkonsums gleich (Lexer 2004)“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 14).

Eine Internalisierung der verursachten Folgekosten würde die Bodenpreisunterschiede zwischen Kernstadt und peripheren Stadtumland verringern und somit zu sparsamen Umgang mit Boden führen.

3.2.3. Auswirkungen auf Verkehr und Gesundheit

Einer der großen Vorteile der Kernstadt im Vergleich zu seinen Umlandgemeinden liegt in der hohen Dichte des öffentlichen Personennahverkehrsnetzes. Sowohl die Stadt Hannover als auch Wien verfügen über ein ausgezeichnetes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln. Je weiter man jedoch in die peripheren Stadtregionsgebiete kommt, desto rapider nimmt die Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel ab, wodurch für viele Haushalte nur noch die Anschaffung eines oder mehrerer PKWs bleibt, um die Mobilitätsansprüche aller Haushaltsmitglieder befriedigen zu können.

Eine schlechtere Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz bedeutet für Stadtumlandgebiete, dass nicht nur Fläche in erheblichem Ausmaß für Wohnzwecke versiegelt wird, sondern dass auch die benötigten Verkehrswege zur Verfügung gestellt werden müssen.

„Mit abnehmender Siedlungsdichte, d. h. mit sinkender Zahl von Wohneinheiten je Flächeneinheit und zunehmender Entfernung zwischen den Gebäuden, d. h. steigenden Leitungs- und Straßenlängen, steigen parallel zum Flächenverbrauch die Erschließungskosten überproportional stark an“ (Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 12).

Das Umweltbundesamt Berlin hat 2004 errechnet, dass ungefähr die Hälfte des gesamten Verkehrsflächenwachstums auf den „Bau von Erschließungsstraßen für neue Siedlungsgebiete zurückzuführen ist“

(UBA Berlin 2004 zit. in Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 12).

Durch die PKW-Abhängigkeit wird massives Verkehrswachstum, in eigentlich ländlich charakterisierten Gegenden, induziert. Die Lebensqualität wird einerseits durch steigende CO₂-, Staub- und Treibhausgasbelastung und durch Verschlechterung der Luftqualität vermindert.

Andererseits erhöhen lange Autofahrten vom Wohn- in den Arbeitsort die Verlärmung samt negativen Auswirkungen auf die Gesundheit, in Form von auftretendem Stress, mit erhöhtem Blutdruck, höherem Herzinfarktrisiko, oder verursachten Depressionen. Lange Autofahrten limitieren auch die Freizeitgestaltung. Dadurch leiden die sozialen Kontakte, denn es bleibt weniger Zeit für Familie, Freunde und „zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (Verein, Kultur, Sport)“

(<http://www.krefeld.de/C12574810046E7EA/html/DEDB3814322AA779C12575E400240D2D>, Stand: 3. August 2010).

Zusätzlich weisen die Autoren McCann und Ewing 2003 einen signifikanten Zusammenhang zwischen Siedlungsform, individuellem Aktivitätsniveau, Körpergewicht und gesundheitlichen Parametern nach. „Im Vergleich mit kompakteren Siedlungsformen zeigten Bewohner gering verdichteter, Auto-orientierter Suburbs ein durchschnittlich geringeres Bewegungsniveau, ein höheres Mass an Fettleibigkeit und Bluthochdruck“ (Siedentop, S., 2005, S. 30). Somit konnte wissenschaftlich nachgewiesen werden, dass sich Suburbanisierung negativ auf das Gesundheitssystem auswirkt und somit auch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten verursacht.

Unbestritten bleibt zusammenfassend die Tatsache, dass durch Suburbanisierung das Aufkommen des Individualverkehrs im Umlandbereich von Stadtregionen erzeugt wird. Diese fördert einerseits zusätzliche Flächenversiegelung, andererseits auch massive Verkehrsprobleme und Schadstoffbelastungen. Die Lebensbedingungen in diesen Gebieten der Stadtregionen vermindern sich rapide, wodurch sich mehrere Haushalte dazu entschließen können, Wohneinheiten in noch weiterer Entfernung zur Kernstadt aufzusuchen, um wieder ein Mehr an Lebensqualität zu erzielen. Genau diese Vorstellung muss von der Politik in Zukunft verhindert werden.

3.2.4. Soziale Probleme

In jeder Stadtregion gibt es bestimmte Standorte, die einerseits besonders begehrt und andererseits in sehr geringem Umfang vorhanden sind. „Dazu zählen die Stadtzentren, ausgewählte Knoten mit guter Erreichbarkeit und landschaftlich attraktive Lagen an Berghängen, Fluss- und Seeufern oder am Waldrand“ (Fassmann, H., Görgl, P. & M. Helbich, 2009, S. 11). Nach marktwirtschaftlichen Regeln drückt sich diese Begrenztheit der attraktivsten Wohngegenden in Innenstädten und im näheren Umland über den Bodenpreis aus. Dementsprechend können auch nur wenige Eigentümer dieser Gunstlagen werden, und zwar jene, die über die nötige finanzielle Leistungskraft verfügen. Verwirklichen viele Haushalte den Wunsch nach „Wohnen im Grünen“, kommt es zu Entmischung. Dosch und Beckmann fassen zusammen: „Mit dem Siedlungsflächenwachstum geht die Ausbreitung von Stadtlandschaften einher. Dies mag wohnungsbaupolitisch gewünscht sein. Es kann aber auch zu einer stärkeren Segregation und Entmischung von gesellschaftlichen Gruppierungen führen, insbesondere dann, wenn wohlhabendere Einkommensschichten nach außen wandern und in den Innenstädten die weniger einkommensstarken Schichten zunehmen“ (Dosch, F. & G. Beckmann, 1999, S. 506).

Die Situation der sozialen Segregation ist in Wien glücklicherweise weit weniger dramatisch als in vergleichbaren europäischen Großstädten wie Paris oder Berlin. Zwar gibt es Bezirke und Umlandgemeinden, die traditionell Wohnorte der Eliten und Manager sind (Cottagevierteln Währings, Döblings und Hietzings sowie Wienerwaldgemeinden), allerdings wurde von der Stadtregierung Wien stets darauf geachtet, auch Genossenschaftswohnungen für sozial Schwächere in diesen Gebieten anzubieten.

3.2.5. Fiskalische Auswirkungen

Betrachtet man die finanziellen Aspekte der Suburbanisierung, so kann festgestellt werden, dass einzel- und gesamtgesellschaftliche Nutzen-Kosten Relationen auseinanderklaffen. „Während die Privaten als Einwohner oder Unternehmer in aller Regel einen positiven Nutzen-Kosten Saldo (Netto-Nutzen) realisieren ... ist für die Gesellschaft insgesamt eher mit einem negativen Nutzen-Kosten Saldo zumindest der externen Effekte dieses Prozesses zu rechnen“ (vgl. Mäding, H., 2001, S. 109). Zwar können durchaus Vorteile für die Gemeinschaft entstehen, etwa durch abnehmenden Nutzungsdruck in den Kernstädten der Stadtregion, allerdings können diese positiven Effekte die negativen keineswegs ausgleichen.

Von all den vorgestellten Problemlagen der Stadtregionen, nehmen die finanziellen Konsequenzen eine bedeutende Rolle für die planungsverantwortlichen Handlungsträger der Kommunen ein. Denn durch Suburbanisierung ausgelöste Wanderungsströme betreffen sowohl die Einnahmenseite, als auch die Ausgabenseite der Gemeindebudgets. Es entsteht zugleich Hoffnung und Sorge der Zuwanderungs- und Abwanderungsgemeinden.

Ein Vergleich der fiskalischen Auswirkungen beispielsweise mit den sozialen Konsequenzen zeigt deren Komplexität. Idealtypisch entsteht soziale Segregation im Abwanderungsgebiet, egal ob im Wanderungsprozess die Gemeindegrenzen überschritten werden oder nicht. Für die finanzielle Einnahmen- und Ausgabenseite der Gemeinden ist dieser Unterschied, im Gegensatz dazu, sehr wohl bedeutsam.

3.2.5.1. Einnahmenseite

Wanderungsprozesse über die Gemeindegrenzen hinweg, haben negative Auswirkungen auf die Einnahmenseite des kommunalen Haushaltsbudgets der Abwanderungsgemeinde. Dies belegen Studien aus Deutschland aus dem Jahr 1999, die diesbezüglich errechnet haben, dass Kernstädte in Stadtregionen einen Einnahmeverlust pro abgewandertem Einwohner zwischen 1700 (rund 870 Euro) D-Mark und 6000 D-Mark (zirka 3070 Euro) pro Jahr zu verkraften haben. Dies sind

Extremwerte verschiedener Untersuchungen, deren Rechenmethodik sich allerdings unterscheiden. Der Kern der Berechnung ist allerdings ident, da die Einnahmen vor allem aus Lohn- beziehungsweise Einkommenssteuer sinken. Wandern auch Betriebe von der Kernstadt in die Umlandgemeinden, so verlagern sich ebenfalls die Steuererträge von der Gewerbe- beziehungsweise Kommunalsteuer. Für die Zuwanderungsgemeinde erhöht sich das Kommunalbudget um diese Steueranteile. Zusätzlich werden erhöhte Einnahmen aus der Grundsteuer lukriert, da mehr Bauland benötigt wird.

3.2.5.2. *Ausgabenseite*

Finden die Wanderungsprozesse innerhalb des Gemeindegebietes statt, bleibt die Einnahmensituation der Gemeinde unverändert. Dennoch können finanzielle Auswirkungen auf die Ausgabensituation der betroffenen Gemeinde entstehen, wenn nämlich im Zielgebiet neue Infrastrukturmaßnahmen ergriffen werden müssen, während im Abwanderungsgebiet die Infrastruktur nicht mehr ausgelastet wird. Auch diesbezüglich gibt es eine Untersuchung, diesmal aus der Schweiz aus dem Jahr 2000 (ECOPLAN 2000 siehe Mäding, H., 2001, S. 111), in der errechnet wurde, dass nach außen gerichtetes Siedlungsflächenwachstum dreimal so hohe Infrastrukturkosten verursacht, wie nach innen gerichtete Kernstadtförderung. Daran erkennt man, dass selbst gemeindeinterne Suburbanisierung erhebliche Auswirkungen auf das kommunale Haushaltsbudget haben können.

Suburbanisierung über Gemeindegrenzen hinweg hat besonders dramatische Auswirkungen für die Budgets der Kernstädte. Diese stellen zentralörtliche Infrastruktureinrichtungen, wie zum Beispiel Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, öffentliche Verwaltungen, kulturelle Einrichtungen bereit, die aber natürlich auch von Bewohnern des Umlands mitbenutzt werden. Für die Stadtregion Hamburg errechnete Mielke exemplarisch, dass „von den Gesamtausgaben damit 74,7 % den Hamburger Haushalten, 5,3 % dem Umland, 4,3 % dem Rest der Welt und 15,7 % als örtliche Vorleistungen den Unternehmen zugutekamen“ (vgl.

Mielke 1979 zit. in Mäding, H., 2001, S. 116). Auf den ersten Blick erscheinen 5,3 % nicht dramatisch, errechnet man aber den absoluten Betrag, ergeben sich allerdings von einem Hamburger Budget von 18 Milliarden D-Mark im Jahr 2000, ein Anteil von ungefähr einer Milliarde Euro den Hamburg jährlich nur für das Umland zur Verfügung stellen muss. Sinkt aufgrund von Suburbanisierung der Bevölkerungsstand der Kernstadt, reduzieren sich die Steuereinnahmen und das Budget wird verringert. Um die Infrastruktureinrichtungen weiter betreiben zu können, müssen die Kernstädte

anderweitige Leistungen kürzen, Kredite aufnehmen, oder auf Rücklagen zurückgreifen.

Durch den Bevölkerungsrückgang reduziert sich in weiterer Folge auch die Auslastung der Infrastruktureinrichtungen. Aus ökonomischer Perspektive lässt sich in solcher Situation feststellen, dass die Durchschnittskosten steigen.

Schließlich steigen durch Suburbanisierung auch die mobilitätsinduzierten Zusatzausgaben. Durch einen Umzug von der Kernstadt ins Umland verlängert sich einerseits die Wegstrecke von Wohn- zum Arbeitsort, andererseits ändert sich in überwiegenden Fällen auch die Verkehrsmittelwahl. Während der Anteil der Privat-PKW-Fahrten steigt, sinkt der Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs. Defizitäre Weiterführung des ÖPNV sowie Zusatzausgaben des kommunalen Straßenbaus sind die Folge. „Der Bestand an Straßen ... ist im Zuge der Siedlungsflächenausweitung so enorm gewachsen, dass allein die Erhaltung und Pflege des Bestands zukünftig finanziell sehr schwierig werden wird“ (Apel, D. et al, 2000, S. 50).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Suburbanisierungsprozesse die Finanzkraft der Kernstadt erheblich schwächen, während aber die Umlandgemeinden die Gewinner in finanzwirtschaftlicher Hinsicht darstellen können. Es besteht die Gefahr, dass ohne stadtregionale Kooperationen kleine Umlandgemeinden nur auf den eigenen Vorteil bedacht sind, und somit der Kernstadt erheblichen Schaden zufügen können. „Insofern ist die Stadt-Rand-Wanderung mit einem gewissen Recht als volkswirtschaftlich „verschwenderisch“ bezeichnet worden“ (vgl. Conrad 1980 zit. in Mäding, H., 2001, S. 118).

4. Die Stadtregionen Wien und Hannover: Planungsdokumente und stadtregionale Kooperationsformen

Um sich ein besseres Bild der beiden Stadtregionen Wien und Hannover zu machen, folgt eine Charakterisierung des jeweils zu untersuchenden Gebietes. Anschließend wird die raumordnerische Systematik der Baulandausweisungen, die sich in Österreich und Deutschland über Jahrzehnte entwickeln konnte, genauer vorgestellt, ehe aktuelle baulandmobilisierende Maßnahmen in den beiden Ländern, immer mit spezieller Betrachtung auf die beiden Regionen, analysiert werden. Abschließend wird ein erster, erfolgsversprechender Lösungsansatz für die SRO Region wiedergegeben: die Stadtregion kann, meines Erachtens nach, nur innerhalb einer stadtregionalen Kooperationsform die siedlungsrelevanten Probleme bekämpfen. Daher werden mögliche stadtregionale Kooperationsformen, verschiedenster Intensitätsstufen, vorgestellt.

4.1. Die Stadtregion Wien

Abbildung 1 zeigt die Abgrenzung der SRO Region, in der sich 273 Gemeinden und Städte befinden. Eine genaue Auflistung der Gemeinden und Städte befindet sich im Anhang am Ende der Arbeit.

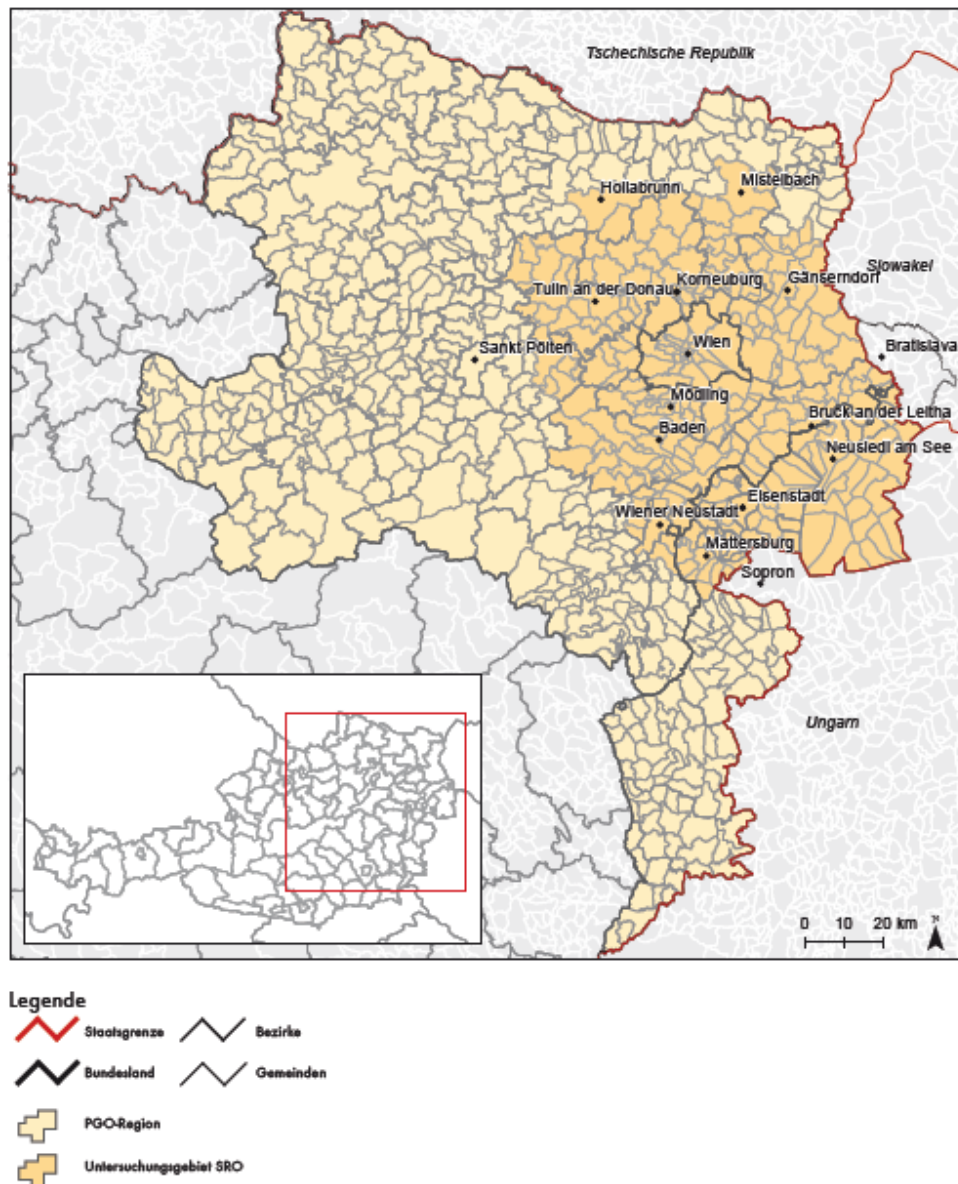


Abbildung 1: Die Stadtregion Wien (Quelle: Fassmann, H., Görgl, P. & M. Helbich, 2009, S. 12)

Viele europäische Stadtregionen, die von der Größe und/oder Bedeutung mit der SRO Region zu vergleichen sind, unterliegen einem Wachstumsprozess. Während sich jedoch die Konkurrenzregionen in Europa meist nur an den Rändern verdichten, wächst in der Stadtregion Wien die Kernstadt stärker als das Umland (siehe Kapitel Bevölkerungsdynamik). Durch diesen in der Nachkriegszeit einzigartigen dynamischen Wachstumsprozess prognostiziert die Statistik Austria für die SRO Region ein zusätzliches Bevölkerungswachstum von 410.000 Menschen bis 2031 und 570.000 Menschen bis 2051. „Das entspricht immerhin der Einwohnerzahl eines durchschnittlich großen österreichischen Bundeslandes“ (Fassmann H., P. Görgl & M. Helbich, 2009, S. 11).

Die Bedeutung der SRO Region für den gesamten Osten Österreichs wird erkennbar, wenn man die Prognosen betrachtet, die davon ausgehen, dass 90 % des Bevölkerungswachstums in der Ostregion auf die Stadtregion Wien entfällt. Innerhalb der Stadtregion wird die Kernstadt Wien am meisten profitieren. Wenn die Wohnbauleistung Wiens mit dem Bevölkerungs- und Haushaltswachstums mithält, entfallen zwei Drittel des Zuwachses auf die Stadt Wien und das restliche Drittel auf das Umland.

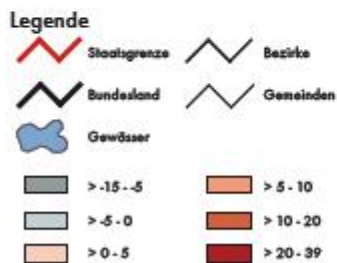
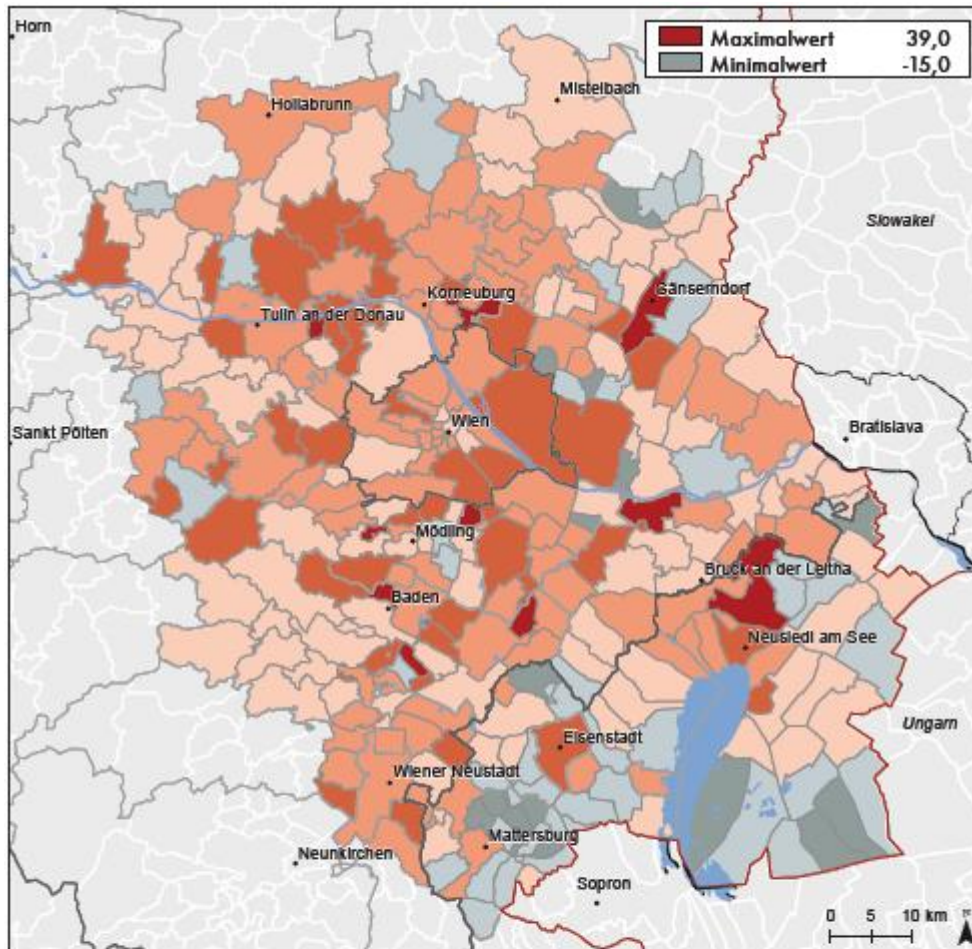
Bei der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung ist eine koordinierte Siedlungsentwicklung unbedingt von Nöten. Bereits heute beginnende Planungsarbeit, in welchen Gebieten die prognostizierten Menschenströme ihren Lebensmittelpunkt aufschlagen könnten, ist dadurch von immenser Wichtigkeit. Das Kapitel 4.1 samt Unterkapiteln bezieht sich auf

Fassmann H., P. Görgl & M. Helbich, 2009, S. 16 – 33 und 55 – 65.

4.1.1. Bevölkerungsdynamik

Gegenwärtig beträgt die Einwohnerzahl der gesamten SRO Region 2,6 Millionen Menschen, wobei 1,69 Millionen auf die Kernstadt Wien und beinahe 900.000 Einwohner auf das Umland entfallen (Quelle: Statistik Austria, Stand 2008). „Im Umland, welches schon seit mehr als 25 Jahren im Wachstum begriffen ist, erhöhte sich die Bevölkerungszahl zwischen 2001 und 2006 um ungefähr 35.000 Menschen. Einige Entwicklungs- beziehungsweise Wachstumspole haben sich herausgebildet, etwa Muckendorf - Wipfing (Bezirk Tulln), Hagenbrunn (Bezirk Korneuburg), Gänserndorf oder Parndorf (Bezirk Neusiedl am See). Die Kernstadt Wien konnte demgegenüber zwischen 2001 und 2006 die Einwohnerzahl um 90.000 steigern“. Wenn die Prognosen der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK zutreffen, wird das gesamte Umland der SRO Region bis 2030 um weitere 146.000 Menschen wachsen. Für die Kernstadt Wien wurde von der Statistik Austria ein Bevölkerungswachstum bis 2030 um plus 15 %, das sind plus 250.000 Menschen prognostiziert. Das ergibt in Summe eine prognostizierte Einwohnerzahl der SRO Region im Jahr 2030 von ungefähr 2,99 Millionen Menschen.

Verantwortlich für den enormen Bevölkerungszuwachs der Stadt Wien ist ausschließlich die internationale Zuwanderung, die die extrem niedrige Fertilitätsrate und die Abwanderung aus der Stadt in das Umland mehr als kompensieren kann. Da Migranten meist eher jüngere Menschen im reproduktionsfähigen Alter sind, erhöht sich auch die Zahl der potentiellen Mütter und Väter.



Bearbeitung: ISR / ÖAW
Datenquelle: Statistik Austria

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 2001-2008, in % (Quelle: Fassmann, H., Görgl, P. & M. Helbich, 2009, S 19)

4.1.2. Alter

Die gesamte Stadtregion Wien weist eine sehr diversifizierte Altersstruktur auf. Auf der einen Seite gibt es Gemeinden und Bezirke mit einem geringen Anteil an älteren beziehungsweise einem hohen Anteil an jüngeren Personen. Unter 20-Jährige findet man vor allem in Gebieten wo viel Wohnneubau betrieben wird, zum Beispiel in Floridsdorf, Donaustadt, Korneuburg oder Gänserndorf.

Auf der anderen Seite gibt es auch viele Gemeinden mit einem hohen Anteil an Älteren. Diese Gebiete findet man in den Hochpreisbezirken ‚Döbling‘ und ‚Innere Stadt‘ sowie in den an Wien angrenzenden Wienerwaldgemeinden. Einen hohen Anteil an über 60-Jährigen findet man aber auch in jenen Gebieten, die unattraktiv für Jüngere sind, weil sie zu weit von größeren Ballungszentren entfernt liegen und meist über eine schlechte Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr verfügen. Dies trifft auf die nördlichen Gemeinden im Burgenland zu.

Die ökonomisch aktivste Gruppe der 20-bis 60-Jährigen ist sehr heterogen, denn sie besteht aus „Erwerbspersonen, Studenten, jüngeren Pensionisten oder Hausfrauen“ (vgl. Fassmann H., P. Görgl & M. Helbich, 2009, S. 32). Aufgrund dieser Heterogenität entsteht auch eine sehr komplex räumliche Verteilung über die SRO Region. Hot Spots findet man sowohl in den inneren Bezirken Wiens, durch einen hohen Anteil an Auszubildenden, als auch entlang der Südachse von Mödling nach Baden und rund um das dynamische Entwicklungsgebiet Parndorf.

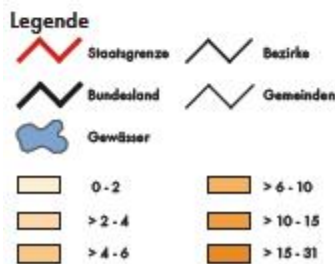
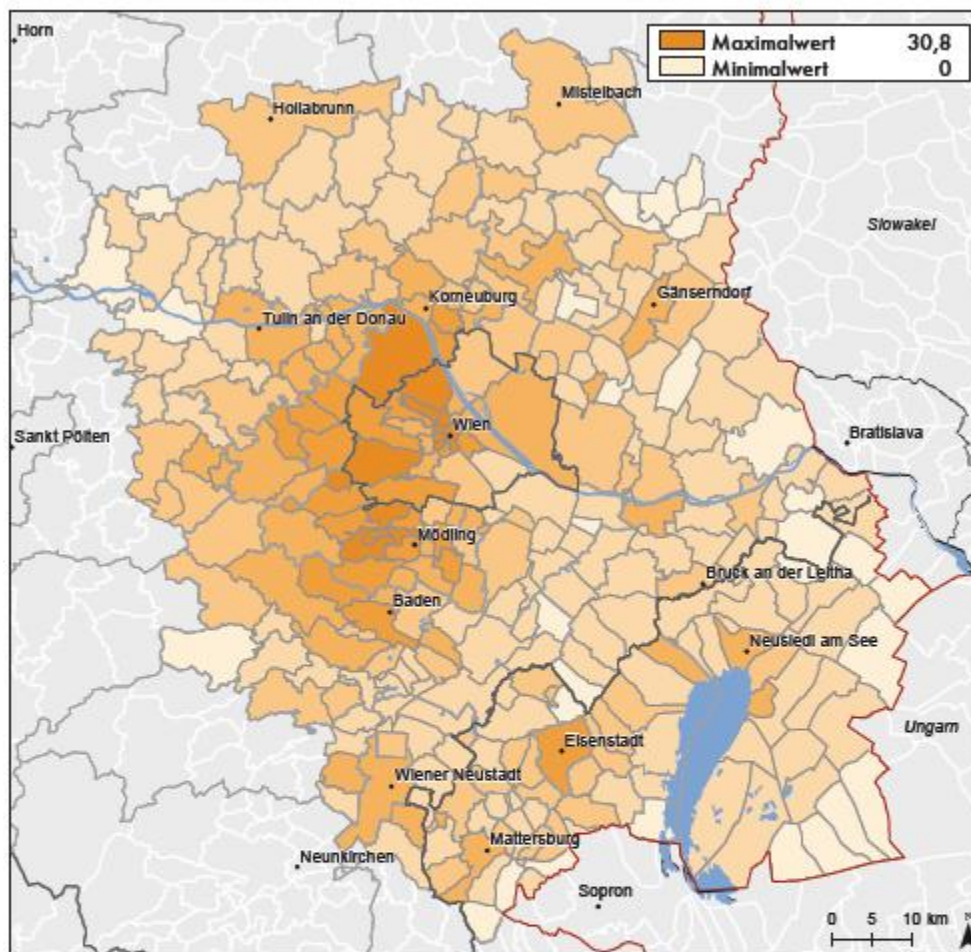
Die Altersstruktur speziell für Wien ist demgegenüber sehr ausgewogen. Die einzige Ausnahme stellen die Bezirke ‚Döbling‘ und Innere Stadt dar, die über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an älteren Personen verfügen.

4.1.3. Bildung und Einkommen

Die Variablen Bildung und Einkommen weisen eine sehr starke Korrelation auf. Hohe Bildungsabschlüsse führen in der Regel zu höheren Einkommen, niedrige Abschlüsse dagegen zu niedrigeren Einkommen. Daher weisen die räumlichen Verteilungen der beiden Variablen Bildung und Einkommen über die Stadtregion eine sehr hohe Übereinstimmung auf.

Hohe Akademikerquoten und hohes monatliches Pro-Kopf-Netto-Einkommen findet man in den Wiener Bezirken I, IV, VIII, IX, XVIII und XIX, sowie in den südlichen, nördlichen und westlichen Umlandgemeinden Wiens. Vor allem die Bezirke Mödling, Baden und Wien-Umgebung haben sich als Hochpreisinseln für Akademiker herauskristallisiert. Der Akademikeranteil liegt in diesen Gebieten bei bis zu 30 %, gegenüber Gemeinden im nördlichen Burgenland mit maximal zwei %.

Diese ungleiche räumliche Verteilung der Akademiker ist einerseits von den Personen selbst gewollt, da man sich lieber innerhalb der gleichen sozialen Schicht aufhält, andererseits haben auch die Kommunen ein Interesse diese Situation aufrecht zu erhalten. Das höhere Einkommen der Akademiker erzeugt eine hohe Kaufkraft und belebt die lokale Wirtschaft. Das öffentliche Haushaltsbudget der Gemeinden wird nur minimal durch kommunale Sozialhilfe belastet. Außerdem können höhere Grundstückspreise und in weiterer Folge höhere Grunderwerbssteuer erzielt werden.



Bearbeitung: ISR / ÖAW
Datenquelle: Statistik Austria

Abbildung 3: Anteil an Personen mit Hochschulabschluss an Gesamtbevölkerung, 2001, in % (Quelle: Fassmann, H., Görgl, P. & M. Helbich, 2009, S 60)

4.2. Die derzeitigen Instrumente der Baulandausweisung in Österreich

Die Raumordnungsgesetze der Länder bilden die legitimierte Basis, um Raumordnung betreiben zu können. Die Gesetze definieren unter anderem einerseits alle auf Landes- und Gemeindeebene zu erstellenden Instrumente, und andererseits wichtige Leitziele und Grundsätze, die die weitere Grundlage für alle Planungsmaßnahmen auf überörtlicher und örtlicher Ebene bilden sollen. „Zwar enthalten nicht alle Raumordnungsgesetze gleich eindeutige Zielbestimmungen gegen

Zersiedlungsmaßnahmen, insgesamt kann aber in allen Ländern das Ziel der Zersiedlungsabwehr aus den Planungsgrundsätzen und –richtlinien abgeleitet werden“ (Kanonier, A., 1996, S. 153). In Niederösterreich ist beispielsweise eine möglichst flächensparende verdichtete Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten ‚anzustreben‘ (vgl. NÖ ROG § 1). „Obwohl die einzelnen Ziele nur „anzustreben“ sind und durch die Systematik der finalen Programmierung eine planerische Gestaltungsfreiheit geschaffen wird, die nur einer beschränkten rechtlichen Kontrolle unterliegen, wird durch die Zielformulierungen ein Auslegungsrahmen und Prüfungsmaßstab abgesteckt“ (Pernthaler, P. & R. Fend, 1989, S. 80).

Aufgrund der Heterogenität der Raumordnung in Österreich, die mehrere Instrumente auf überörtlicher und örtlicher Ebene vorsehen, ist ein Vergleich der Regelungssystematik der neun Bundesländer im Rahmen dieser Arbeit nicht durchführbar. Es kann aber zusammenfassend festgehalten werden, dass Planungsdokumente auf überörtlicher Ebene stärkere Unterschiede aufweisen, als Pläne, Programme und Konzepte auf örtlicher Ebene. Speziell der verbindlich zu erstellende Flächenwidmungsplan stellt in allen Gemeinden der Bundesländer ein einigermaßen einheitliches Dokument dar.

4.2.1. Überörtliche Raumpläne

„Grundsätzlich sehen die Raumordnungsgesetze ein hierarchisches System von Plänen vor, das unterschiedliche Pläne auf Landesebene oder regionaler Ebene umfasst, deren Inhalte in den kommunalen Plänen umgesetzt werden sollen. Der überörtlichen Raumplanung stehen grundsätzlich mehrere Planungstypen zur Verfügung, die spezifische Ziele und Maßnahmen enthalten können“ (Fröhler & Oberndorfer, 1975 zit. in ÖROK, 2009, S. 120).

Traditionell werden überörtliche Planungsdokumente in großen Plänen, die eine Vielzahl von, untereinander abgestimmten, Fachmaterien behandeln, vom Gesetzgeber verordnet (Landesraumordnungsprogramm). Daneben bestehen auch noch sektorale überörtliche Pläne, die sich auf eine bestimmte Thematik spezialisieren. Dementsprechend detailliert fallen die Erläuterungen, Darstellungen und spezifischen Vorgaben in diesen Fällen aus (landesweite Sachprogramme). Hoheitliche Planungsmaßnahmen auf überörtlicher Ebene stellen verbindlichen Charakter für die Gemeinden dar. Der Planungsspielraum der örtlichen Ebene wird dadurch erheblich eingeschränkt, denn die örtlichen Planungsverantwortlichen müssen sich zwingend an den Inhalt der Dokumente orientieren.

Zusätzlich zu den überörtlichen Dokumenten auf Landesebene gibt es auch noch Pläne, deren Inhalte sich ausschließlich mit einem räumlichen Teilgebiet des Bundeslandes, also auf eine bestimmte Region, befassen. Zu unterscheiden sind abermals Regionalpläne, die eine Vielzahl von Fachmaterien behandeln (Regionalpläne), sowie sektorale Regionalpläne, die sich auf eine bestimmte Thematik spezialisieren (regionale Sachprogramme).

Mittlerweile lässt sich jedoch der große Trend beobachten, dass die Länder verstärkt auf den empfehlenden Charakter von Konzepten und unverbindliche Leitbilder setzen. Auf die Verbindlichkeit von Plänen und Programmen wird zunehmend verzichtet. Auf den ersten Blick könnte man den Eindruck gewinnen, dass unverbindliche Konzepte und Leitbilder für Kommunen die Legitimität erzeugen, weiterhin sorglos mit dem Thema Siedlungsentwicklung zu verfahren. Flächensparen wäre also nichts weiter, als ein eventuell zu erfüllender Punkt, der von der aufsichtsbehördlichen Kontrolle des Landes bei Nichteinhaltung nicht weiter sanktioniert wird. Man darf aber nicht den Fehler machen, die Empfehlungen der Konzepte und Leitbilder zu unterschätzen. „Insb. für die Stadtregionen, die vielfach verwaltungsmäßig mehrere Gemeinden umfassen und in der Folge kompetenzrechtlich in mehrere Zuständigkeitsbereiche gegliedert sind, kommt strategischen Aussagen in unverbindlichen Konzepten eine wichtige Koordinationsaufgabe zu“ (ÖROK, 2009, S. 120).

Die Vermeidung nicht nachhaltiger Siedlungsentwicklung im Umland der Städte ist natürlich eine sehr wichtige Aufgabe der überörtlichen Ebene. Um dieses Ziel zu erreichen gehen die österreichischen Bundesländer aber unterschiedliche Wege. In Niederösterreich etwa sind Siedlungsgrenzen, regionale Grünzonen und erhaltenswerte Landschaftsteile Maßnahmen regionaler Raumordnungsprogramme [Anm.: Regionalpläne], um Baulandwidmungen in Zukunft einzudämmen. Zwei Arten von Siedlungsgrenzen werden in Niederösterreich festgelegt, die in der kommunalen Flächenwidmung einzuhalten sind. „Siedlungsgrenzen, die nur entlang einzelner Bereiche festgelegt sind, dürfen bei neuen Baulandwidmungen nicht überschritten werden, sowie Siedlungsgrenzen, die bestehende Siedlungsgebiete zur Gänze umschließen, bewirken, dass die darin bereits gewidmete Baulandmenge (einschließlich allfälliger Verkehrsflächen) nicht vergrößert werden darf. Zur Verbesserung der Siedlungsstruktur ist es jedoch zulässig, Baulandlücken zu schließen“ (siehe z.B. Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, 2010, S. 5). Außerhalb jener Bereiche, die durch eine überörtliche Siedlungsgrenze definiert wurde, darf auf keinen Fall eine Bebauung

stattfinden. Die Gemeinden müssen sich strikt an diese Vorgabe von überörtlicher Ebene halten.

„In regionalen Grünzonen sind Baulandwidmungen in jedem Fall unzulässig und nur solche Grünlandwidmungsarten erlaubt, die die raumgliedernde und siedlungstrennende Wirkung, die Naherholungsfunktion oder die Funktion der Vernetzung wertvoller Grünlandbereiche nicht gefährden“ (vgl. Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, 2010, S. 6). Bauten im Grünland können aber nur bedingt eingeschränkt werden. Insbesondere in Gebieten mit Widmung Grünland-Landwirtschaft sind widmungskonforme Bauführungen vom Gesetz gedeckt und somit zulässig.

„Auf Flächen, die als erhaltenswerte Landschaftsteile ausgewiesen sind, sind andere Widmungsarten als Grünland – Land- und Forstwirtschaft nur dann erlaubt, wenn keine anderen Flächen im gesamten Gemeindegebiet für diese Widmung in Frage kommen. Dieser Nachweis muss der Aufsichtsbehörde aber durch Grundlagenforschung dokumentiert und plausibel argumentiert werden“ (vgl. Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, 2010, S 2).

Parzellenscharfe überörtliche Siedlungsgrenzen und Grünzonen in überörtlichen Plänen oder Programmen erscheinen auf den ersten Blick rechtswidrig, da sie die Gemeinden beim Ausführen des verfassungsrechtlich zugesicherten eigenen Wirkungsbereiches einschränken. Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch im ‚Ennsdorf-Erkenntnis‘ 1988 die Einschränkung der kommunalen Planungstätigkeit als zulässig angesehen, da in diesem Zusammenhang überörtliche Interessen dominieren (VfSlg 11633/1988). „Ein solcher Nachweis gelingt der Landesplanung bei großflächigen Grünzonen, da allein die Addierung von Flächenwidmungsplänen in der Regel keine größeren zusammenhängenden Freiflächen ergeben würden“ (ÖROK, 2009, S. 121). Überörtliche Siedlungsgrenzen und Grünzonen sind somit rechtskräftig in den kommunalen Flächenwidmungsplänen umzusetzen und können theoretisch Zersiedlung wirkungsvoll begegnen. Dementsprechend beurteilen auch meine Gesprächspartner DI Ernst Tringl, DI Elisabeth Schenkir und DI Christine Scholly Bachinger, dass das Regionale Raumordnungsprogramm zusammen mit den Instrumenten der Örtlichen Raumplanung (Kapitel 4.2.2.) und den baulandmobilisierenden Maßnahmen (Kapitel 4.2.3.) sehr starke Instrumentarien darstellen, um die Neuwidmung von Bauland effektiv zu verhindern. Auch in der Praxis hat sich gezeigt, dass viele Bürgermeister sehr froh darüber sind, dass die obere Landesplanungsstelle in Sachen Baulandwidmung verbindliche Vorgaben gibt und den Kommunalpolitikern somit die Hände gebunden sind. Um- beziehungsweise

Rückwidmungen von bereits gewidmetem, aber unbebautem Bauland gibt es gemäß §22 NÖ ROG nur unter gewissen Voraussetzungen.

Demgegenüber gibt es im Burgenländischen Raumplanungsgesetz lediglich einige Bestimmungen, um Neubautätigkeiten einzuschränken. Gemeinden dürfen nur solche Flächen für Bauland vorsehen, die eine genügende Wasserversorgung für die Brandbekämpfung sicherstellen. Kann dies nicht gewährleistet werden, darf diese Fläche keine Baulandwidmung erhalten. Die Widmung außerhalb von geschlossenen Ortschaften oder in einer Entfernung von mehr als 100 Meter zum bestehenden Ortsrand ist unzulässig. Die Bebauung empfindlicher Landschaftsteile wie Kuppen, Hänge, weit sichtbare Stellen und dergleichen sind aus Gründen des Schutzes des Landschaftsbildes unzulässig. „Weiters sind Neubaugebiete nach Möglichkeit und Erreichbarkeit im Einzugsbereich von Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs auszuweisen“ (vgl. Landesentwicklungsprogramm, 1994, S. 13)

Wien stellt im Bereich der Raumordnung eine Besonderheit dar, die allein dadurch gegeben, da „Wien – als Gemeinde und Bundesland in einem – die einzige Stadt Österreichs ist, die sich keiner übergeordneten Planungsebene gegenüber verantworten muss oder gar deren Kontrolle unterliegt“ (Seiß, R., 2007, S. 14).

Außerdem ist Wien das einzige Bundesland, wo eine überörtliche, verbindlich strategische Raumplanung fehlt. Es gibt zwar eine Vielzahl von Plänen und Konzepten, beispielsweise die ‚Stadtentwicklungspläne‘ von 1984, 1994 und 2005, wobei letzterer auch beispielsweise unter anderem auch Siedlungsgrenzen vorgibt, das ‚Verkehrskonzept‘ von 1994 oder das ‚Hochhauskonzept‘ von 2002, diese besitzen jedoch keinen Verordnungscharakter, daher können die Richtlinien ohne weitere Konsequenz von der Stadtregierung und dem Gemeinderat ignoriert werden. „Die Konzepte und Pläne verbleiben somit als zahnlose Dokumente mit ausschließlich fachbezogenen Formulierungen“ (vgl. Seiß, R., 2007, S. 133).

4.2.2. Örtliche Raumplanung

Die Raumordnungsgesetze der Länder benennen nicht nur die zu erstellenden Instrumente auf überörtlicher Ebene, sondern sind auch die Grundlage für die örtliche Raumordnung. Das wichtigste Instrument für die österreichischen Gemeinden, um das Gemeindegebiet zu ordnen, ist der Flächenwidmungsplan. Diesem ist aber, in fast allen Ländern, darunter auch im Burgenland (ausgenommen sind hier Klein- und Kleinstgemeinden) und in Niederösterreich, das Örtliche Entwicklungskonzept, als strategisches Planungsinstrument, vorangestellt.

„Dem örtlichen Entwicklungskonzept kommt die Aufgabe zu, ein Orientierungs- und Handlungsrahmen mit einem längerfristigen Zeithorizont für die Gemeindeplanung zu

sein, wobei die angestrebten Ziele und die erforderlichen Maßnahmen zu bezeichnen sind“ (Leitl, 2006 zit. in ÖROK, 2009, S. 125). Örtliche Entwicklungskonzepte behandeln vor allem die spezifischen Schwerpunkte Freiflächenschutz, „Bevölkerungsentwicklung, Besiedlung und Bebauung, Verkehr, technische und soziale Infrastruktur, Wirtschaft oder Finanzen“ (vgl. Fassmann, H., SS 2008, Kapitel 6, S. 3). Die inhaltliche Ausgestaltung des örtlichen Entwicklungskonzepts obliegt in der Hand der Gemeinden. Dies kann natürlich Nachteile mit sich bringen, insbesondere dann, wenn die Entwicklung und Formulierung des örtlichen Entwicklungskonzepts als lästige zu erfüllende planerische Pflichtübung angesehen wird. In diesen Fällen verkommt das Dokument zu einem Papier ohne verbindliche Maßnahmen, mit kaum detaillierter formulierten Planungsgrundsätzen und –zielen als in den Raumordnungsgesetzen. Die strategische Wirkung ist dann im besten Fall gering, meist aber nicht mehr zu erkennen. Es ist somit einleuchtend, dass die „tatsächliche Wirkung des örtlichen Entwicklungskonzepts vom Planungswillen der Entscheidungsträger und Detaillierungsgrad der festgelegten Maßnahmen“ (vgl. ÖROK, 2009, S. 126) abhängig ist.

Örtliche Entwicklungskonzepte sollen in den Gemeinden erstellt werden, um die Entwicklungsrichtung der Gemeinde festzulegen. Wie schon weiter oben erwähnt, gibt es den Handlungs- und Orientierungsrahmen für die nächsten Jahre vor. Das wichtigste Instrument der örtlichen Raumordnung ist aber der Flächenwidmungsplan, der dem örtlichen Entwicklungskonzept nachgestellt ist.

4.2.2.1. Flächenwidmungsplan

„Als klassisches Instrument der örtlichen Raumordnung hat der Flächenwidmungsplan allgemein das Gemeindegebiet nach räumlich-funktionalen Erfordernissen zu gliedern und verbindliche widmungs- bzw. Nutzungsarten festzulegen“

(Pernthaler, P. & R. Fend, 1989, S. 127). „Grob gesprochen wird dadurch das gesamte Gemeindegebiet in Bauland, Grünland, Verkehrsflächen und Vorbehaltsflächen gegliedert“ (vgl. Pernthaler, P. & R. Fend, 1989, S. 29). Der hoheitliche Flächenwidmungsplan ist jenes Instrument, mit dem die Gemeinden die Bebauung auf ungeeigneten Gebieten verhindern können, um stattdessen eine geordnete Siedlungstätigkeit auf erwünschte Standorte zu lenken, wobei ein sparsamer Flächenverbrauch zu berücksichtigen ist.

Der Flächenwidmungsplan wird als Verordnung erlassen und soll für mehrere Jahre die räumliche Entwicklung und die individuelle Bautätigkeit steuern. Jede etwaige Änderung des Flächenwidmungsplanes, auch wenn nur die Widmung eines Grundstücks betroffen ist, muss abermals als Verordnung erlassen werden.

„Aus dieser Planungssystematik ist abzuleiten, dass der Flächenwidmungsplan den langfristig verbindlichen Rahmen für individuelle Bauvorhaben und Projekte darstellen soll. Konkrete Bauvorhaben sollen sich an den Festlegungen des Flächenwidmungsplanes orientieren und sich an die vorgegebene Gliederung des Gemeindegebietes anpassen“ (ÖROK, 2009, S. 127).

Gemäß den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Länder sind alle Gemeinden verpflichtet, einen Flächenwidmungsplan zu erstellen. Erst dann wird die Ausführung des verfassungsrechtlich zugesicherten eigenen Wirkungsbereiches der örtlichen Raumordnung gesichert.

Während das örtliche Entwicklungskonzept Kontinuität gewährleisten soll, indem es nur selten abgeändert wird, muss der Flächenwidmungsplan in kürzeren Abständen aktualisiert werden, um neuen Gegebenheiten entsprechen zu können. Verbindliche Fristen für Neuaufstellungen werden in den Raumordnungsgesetzen nicht genannt. Sobald sich jedoch die Rechtslage oder Planungsgrundlagen ändern, oder andere wichtige Gründe, wie zum Beispiel der EU-Beitritt, dafür sprechen, muss der Flächenwidmungsplan aktualisiert werden.

Vorschriften für Flächenwidmungspläne sind in den neun Bundesländern relativ ähnlich. Es gibt drei Bereiche, anhand derer sich die Verordnungen vergleichen lassen:

- Planungsinhalt
- Planungsverfahren
- Genehmigungsverfahren

Planungsinhalt

In den Raumordnungsgesetzen werden taxativ die Hauptkategorien der Widmung aufgezählt: Bauland, Grünland, Verkehrsflächen. „Innerhalb dieser drei groben Gruppierungen sind die Definitionen und die Bezeichnungen [Anm.: von Unterkategorien] in den einzelnen Vorschriften der Länder stark unterschiedlich“ (Kühne, J., 1975, S. 18).

Aus diesen Unterkategorien ist es nun der Gemeinde überlassen, für welche Widmungen sie sich tatsächlich, entsprechend den Gegebenheiten des Gebietes, entscheidet. Klar festgehalten wird in den Raumordnungsgesetzen, dass es keine Verpflichtung seitens der Gemeinde gibt, alle Widmungssubkategorien auch tatsächlich zu verwenden. Es besteht jedoch die Einschränkung, dass die Gemeinde ihre Widmungsentscheidungen bei einer aufsichtsbehördlichen Kontrolle dokumentieren und begründen kann. Damit der Plan bei dieser Kontrolle seine Gesetzmäßigkeit behält, ist es unbedingt notwendig, klare Definitionen und genaue Abgrenzungen der

einzelnen Widmungskategorien festzuhalten. Nur so kann sich die Gemeinde vor gerichtlichen Auseinandersetzungen mit Grundeigentümern schützen. „Die Widmung ist der eigentliche substantielle Rechtsetzungsakt des Flächenwidmungsverfahrens, es stellt den eigentlichen Zwangseingriff in die „freie“ Verfügungsmacht des Grundeigentümers dar“ (Kühne, J., 1975, S. 18).

Zusätzlich zu den Widmungen müssen Flächenwidmungspläne auch Kenntlichmachungen und Widmungsverbote der überörtlichen Planung enthalten. Siedlungsgrenzen, Grünzonen oder beispielsweise Flächen für Eisenbahnen, Flugplätze, Bundes- und Landesstraßen und Versorgungsanlagen von überörtlicher Bedeutung werden reserviert und müssen fortan von der Kommunalplanung zwingend eingehalten werden. Außerdem können noch grundlegende Dichtebestimmungen, die für das gesamte Gemeindegebiet die maximal zulässigen Einwohner pro Hektar regeln, enthalten. Auf raumplanerisch erwünschten Standorten, wie beispielsweise in Innenlagen, können somit die Siedlungsdichten erhöht werden.

Planungsverfahren

Der Gemeinde ist es nicht gestattet, Flächenwidmungspläne im Alleingang zu verordnen und Gemeindebürger somit vor vollendete Tatsachen zu stellen. „Alle Raumordnungsgesetze sehen Mindestbestimmungen für eine Anhörung der Planungsinteressierten und Planungsbetroffenen vor“ (Kühne, J., 1975, S. 19). Der Entwurf zum Flächenwidmungsplan muss während unterschiedlicher Fristen zur öffentlichen Einsicht aufgelegt werden. Während dieser Zeit ist jeder interessierte Gemeindebewohner berechtigt, Stellungnahmen zum Entwurf abzugeben. Es gibt aber keinen Rechtsanspruch, dass den vorgebrachten Einwendungen, von Seiten der Gemeinde, entsprochen wird. Einige Länder haben dieses Recht auf einen bestimmten Personenkreis, etwa auf beteiligte Grundeigentümer, eingekreist.

Nachdem der Gemeinderat den Entwurf beschlossen hat, muss die Landesregierung ihrer Tätigkeit als aufsichtsbehördliche Kontrollinstanz nachkommen und den Flächenwidmungsplan genehmigen. Erst damit wird der Entwurf rechtskräftig und kann seinen Vorgänger ersetzen.

Genehmigungsverfahren

Die aufsichtsbehördliche Kontrolle des Flächenwidmungsplans übernimmt die Landesregierung des jeweiligen Bundeslandes. Dies ist in der Bundesverfassung gemäß Artikel 119 a Abs. 1 geregelt: das Land übt „das Aufsichtsrecht über die Gemeinde dahin aus, dass diese bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht

überschreitet und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt“

(Österreichisches Bundesverfassungsgesetz, § 119a, Absatz 1).

Alle Raumordnungsgesetze enthalten zusätzlich Bestimmungen, wann die Aufsichtskontrolle die Genehmigung des Flächenwidmungsplanes zu untersagen hat.

„Die Ausweisung der Widmungskategorien erfolgt demnach zwar im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, dieser Wirkungsbereich ist jedoch nicht uneingeschränkt“ (Kanonier, A., WS 2007/2008, Unterlage V, S. 9).

4.2.2.1.1. Exkurs: Ausnahmeregelungen ‚Bauten im Grünland‘

Die in der Öffentlichkeit weit verbreitende Meinung, dass Grünlandwidmung automatische eine Bausperre zur Folge hat, beruht auf einer falschen Tatsache. In Wahrheit kommt eine Grünlandwidmung eher einer Baubeschränkung gleich, da „innerhalb des Grünlandes Bauten ohne Baulandwidmung entstehen, die sich auf raumordnungsgesetzlichen Sonderregelungen für Bauten im Grünland stützen“ (ÖROK, 2009, S. 127). Voraussetzungen für solche Sonderregelungen sind, dass Bauten im Grünland standort- und nutzungsgebunden, widmungskonform und für die Grünlandnutzung erforderlich sind. Daher haben einige Landesgesetzgeber darauf reagiert und Widmungskategorien vorgesehen, wo ausnahmslos keine Baulichkeiten im Grünland erlaubt sind. In Niederösterreich beispielsweise kann die Gemeinde ‚Freihalteflächen‘ widmen, die aufgrund öffentlicher Interessen von jeglicher Bebauung freizuhalten sind. Bei dieser Widmung gibt es keinen Auslegungsspielraum mehr.

4.2.2.1.2. Fazit

Die Experten kommen in der Fachliteratur zu unterschiedlichen Erkenntnissen bezüglich der Wirkungen des Flächenwidmungsplanes. „Dank der vielseitigen Rechtswirkungen, die dem Flächenwidmungsplan in der österreichischen Rechtsordnung zukommen, stellt dieser ein nahezu ideales Instrument zur Steuerung der gesamthaften Entwicklung des Raumes auf Gemeindeebene dar“ (Pernthaler, P. & R. Fend, 1989, S. 48).

Wolfgang Kleewein kommt dagegen zu der Erkenntnis, dass „der Flächenwidmungsplan insgesamt die umfangreiche Steuerungswirkung hinsichtlich der räumlichen Ordnung und Entwicklung des Gemeindegebietes nur bedingt erfüllt hat“ (vgl. Kleewein, W., 2000, S. 562).

Da die momentane Entwicklung in den österreichischen Gemeinden in Richtung nicht nachhaltige Suburbanisierung geht, kann davon ausgegangen werden, dass der Flächenwidmungsplan tatsächlich Defizite in Bezug auf Zersiedlungsabwehr aufweist.

Erstens handelt es sich bei den planerischen Instrumenten der Bundesländer um eine reine Angebotsplanung. Die Gemeinde erlässt einen Flächenwidmungsplan und sichert die Erschließung der Grundstücke. Dabei werden aber die Verfügungsrechte unabhängig von den tatsächlichen Bedürfnissen und Wünschen der Planungsbetroffenen definiert. „Die Veräußerung und Nutzung der neu erschlossenen Bauflächen erfolgt anschließend durch die privaten Eigentümer. Die Wertsteigerungen der Grundstücke fließen allein den privaten Eigentümern zu, während die Gemeinde hieran nicht beteiligt wird“ (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1999, S. 5). Dies ist aber ein erheblicher Nachteil für die Gemeinden, weil die Erschließungsbeiträge der Grundeigentümer die Bereitstellungskosten für das neue Bauland nicht decken. Für den Grundeigentümer besteht in weiterer Folge keine Verpflichtung, das Grundstück gemäß der Widmung zu realisieren. Dieses Fehlen des Realisierungsgebots führt dazu, dass der Zeitpunkt der Bebauung vom Bau- beziehungsweise Verkaufswillen des Grundeigentümers abhängig ist. Die hoheitliche Planung kann somit nur eine widmungswidrige Verwendung des Grundstücks untersagen, auf die Umsetzung der in Plänen festgelegten Nutzungen hat sie jedoch keinen Einfluss. „Die hoheitlichen Raumordnungspläne verändern nicht die Realität, wenn potentielle Bauherren etwa aus wirtschaftlichen Gründen gar nicht bauen wollen“ (Kleewein, W., 2003, S. 34).

Zweitens ist auch ein Vollzugsdefizit in der Verwaltung festzustellen. „Die zahlreichen Verstöße gegen Raumordnungspläne, insbesondere die widmungswidrige und konsenslose Errichtung von Gebäuden im Grün- bzw Freiland sowie der mangelnde Wille der Behörden, für solche Bauwerke Beseitigungsaufträge zu erlassen und diese auch zu vollstrecken, haben einzelne Landesgesetzgeber dazu bewogen, zwecks großflächiger Sanierung widmungswidriger Schwarzbauten Amnesieregelungen zu erlassen“ (Kleewein, W., 2003, S. 34). Diese Regelungen wurden zwar vom Verfassungsgerichtshof gekippt, aber „Faktum bleibt, dass die tatsächliche Raumnutzung häufig weniger von den verordneten Widmungen (Angebotsplanung), sondern eher vom Willen der privaten Planungsbetroffenen abhängt, die nur allzu oft hoheitliche Festlegungen ignorieren und ihre eigenen wirtschaftlichen und finanziellen Interessen durchzusetzen trachten“ (Kleewein, W., 2003, S. 34).

Drittens ist die Vorgehensweise beim Genehmigungsverfahren, um zukünftig eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auch in regionalen Maßstäben zu erreichen, nur in der Theorie praktisch und zielführend. Der Flächenwidmungsplan muss überörtliche Zielsetzungen beachten. Solange sich Gemeinden jedoch innerhalb dieser Festlegungen bewegen, genießen sie hohe Planungsfreiheit und es besteht eine relativ weite Auslegungsmöglichkeit der überörtlichen Bestimmungen. In der Praxis werden unzählige Flächenwidmungspläne der Gemeinden einer Einzelfallprüfung unterzogen,

und als nachvollziehbar und siedlungspolitisch vertretbar genehmigt. „In der Gesamtheit bleibt die Entwicklung des Siedlungsraumes und seines Versiegelungsgrades aber ein nicht geplantes bzw. nur in Grenzen planbares räumliches Phänomen, da die Einzelpläne nicht alle unter- und aufeinander abgestimmt werden“ (Bergmann, A. et al, 1999b, S. 15).

Die Raumordnungsgesetze enthalten daher Bestimmungen, mit denen den Gemeinden die Möglichkeit gegeben wird, eine raschere widmungskonforme Benützung des Grundstücks zu erreichen. Genau diesem Thema widmet sich das nächste Kapitel.

4.2.3. Baulandmobilisierung in Österreich

Ohne Adaptierung der herkömmlichen Raumordnungspläne können die Raumordnungsziele ‚Zersiedlungsabwehr‘ und ‚widmungskonforme Nutzung von Bauland‘ nicht erreicht werden. Einige Landesgesetzgeber reagierten auf diese Situation, indem vielfältige Maßnahmen diskutiert wurden, um die Verfügbarkeit und zeitgerechte Bebauung von Bauland zu verbessern. „Ein wesentlicher Beitrag zur Zersiedlungsabwehr ... kann durch baulandmobilisierende Maßnahmen erfolgen“ (vgl. Kleewein, W., 2003, S. 33). Darunter sind hoheitliche und privatrechtliche Maßnahmen zu verstehen, die eine relativ schnelle Bebauung von Bauland gewidmeten Grundstücken bewirken.

4.2.3.1. Hoheitliche Maßnahmen

Um die Bauland-Verfügbarkeit zu verbessern, gibt es unterschiedliche Ansätze der hoheitlichen Vorschriften. Zu bedenken ist, dass die „Wirkung der Maßnahmen von den Rahmenbedingungen (Baulandüberhänge), vom Geltungsbereich (gesamtes Bauland oder nur Teile) und von der Ausgestaltung der rechtlichen Bestimmungen abhängt“ (vgl. ÖROK, 2009, S. 138). Zusätzlich kann allein schon die starke Drohwirkung der hoheitlichen Maßnahmen zu einer Bebauung oder zu einem Verkauf an Bauwillige führen.

Befristung von Baulandwidmungen (Baugebot)

Einige Landesgesetzgeber, etwa Niederösterreich und Burgenland, haben einen Passus in ihren Raumordnungsgesetzen hinzugefügt, wodurch es Gemeinden erlaubt ist, allgemeine Baulandwidmung an Bedingungen zu knüpfen. Der Grundeigentümer erhält eine Frist, innerhalb derer das Grundstück einer Bebauung zuzuführen ist. Verstreicht die Frist, muss der Inhaber der Liegenschaft mit einschneidenden Konsequenzen rechnen und das Grundstück wird entschädigungslos rückgewidmet.

Die Befristung von Bauland als baulandmobilisierende Maßnahme hat Stärken und Schwächen. Als potentiell Drohmittel kann diese Maßnahme sehr wohl dazu beigetragen, dass auf Grundstücken mit Widmung ‚Bauland‘ eine widmungskonforme Nutzung realisiert wird. Allein schon der drohende entschädigungslose Wertverlust durch die Rückwidmung in Grünland kann eine widmungskonforme Nutzung der Grundstücke zwar nicht gewährleisten, aber stark dazu beitragen. Andererseits ist Rückwidmung in Grünland aus siedlungspolitischer Perspektive wenig sinnvoll, wenn betroffene Grundstücke in (innerstädtischen) Gunstlagen liegen. Die flächensparende Siedlungsentwicklung mit Verdichtungsbestrebungen würde unterlaufen werden. Für „zwingend vorgesehene Rückwidmung gibt es natürlich auch enge verfassungsrechtliche Grenzen. Würde „automatisch“ eine entschädigungslose Rückwidmung als Sanktion einer nicht fristgerechten Bebauung eintreten, wäre dies vor dem Hintergrund des Eigentumsrechts, des Sachlichkeitsgebotes sowie des Grundsatzes der Planbeständigkeit problematisch“ (vgl. Kalss 1993 zit. in ÖROK, 2009, S. 139). Daher wurde in der Praxis die Befristung von Baulandwidmungen als baulandmobilisierende Maßnahme bislang selten angewandt.

Enteignung für städtebauliche Zwecke

Die Enteignung für städtebauliche Zwecke stellt das eingriffsintensivste Instrument zur Baulandmobilisierung dar. Als einziger Landesgesetzgeber wurde die Möglichkeit zur Enteignung, wenn hochwertige Liegenschaften nicht plankonform genutzt werden, in der Wiener Bauordnung verankert. Die Enteignung ist gesetzlich gedeckt, wenn der Eigentümer der Liegenschaft den widmungskonformen Bau trotz Aufforderung seitens der Baubehörde nicht durchführt. Aus raumplanerischer Sicht ist diese Maßnahme das wirkungsvollste Instrument zur Baulandmobilisierung. Die Gemeinde enteignet die Grundbesitzer des Baulandes und übernimmt das Grundstück in ihren Besitz, um es an Bauwillige zu übertragen. Man könnte dadurch viele Realisierungen der tatsächlichen Widmung erwarten.

Aus rechtlichen Gründen hat die Enteignung aus städtebaulichen Zwecken hohe Anforderungen und Grenzen, sodass sie bislang in der Praxis selten bis gar nicht angewandt wurde. Für Kleewein ist dies jedoch auch nicht weiter verwunderlich, „weil eine den Raumordnungsplänen entsprechende Bebauung auch durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann“ (Kleewein, W., 2003, S 38).

4.2.3.2. Privatrechtliche Maßnahmen

Die hoheitlichen Planungsinstrumente entpuppen sich in der Realität als relativ schwach, in Bezug auf die Mobilisierungsfunktion von Bauland. Daher entschieden sich die meisten Bundesländer dazu, neue Wege zu beschreiten.

Vertragsraumordnung

„Als wesentliche Erweiterung des planungsrechtlichen Instrumentariums ist die Vertragsraumordnung anzusehen, die insbesondere als privatwirtschaftliche Maßnahme zur Baulandmobilisierung eingesetzt wird“ (Kleewein, W., 2003, S. 21). Raumordnungsverträge wurden zuerst in Niederösterreich, Steiermark und Salzburg Mitte der 1990er Jahre in ihre Raumordnungsgesetze aufgenommen. In weiterer Folge nahmen alle Bundesländer bis auf Vorarlberg und Wien solche Bestimmungen auf. Mittels einer Reihe verschiedener Raumordnungsverträge können Liegenschaftseigentümer zu unterschiedlichen Handlungen verpflichtet werden:

- „Verwendungsverträge: widmungskonforme Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist [Anm.: in Niederösterreich und Burgenland],
- Überlassungsverträge: Überlassung an Gemeinde oder von genannten Dritten [Anm.: im Burgenland],
- Aufschließungsverträge: Beteiligung der Grundstückseigentümer an Aufschließungskosten [Anm.: im Burgenland],
- teilweise Umlegungsverträge: zur Verbesserung der Grundstücksstruktur [Anm.: im Burgenland],
- Förderverträge: Förderung bodenpolitischer Maßnahmen“ (vgl. Kleewein, W., 2003, S. 47).

Die Vertragsraumordnung bietet als Ergänzung zu den hoheitlichen Maßnahmen ein beträchtliches Anwendungspotential. Ein Vertrag stellt die wesentlichste Form des kooperativen Verwaltungshandelns dar. Durch die einvernehmliche Abstimmung zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer erhöht sich die Akzeptanz der planerischen Maßnahmen. Im Vergleich zu hoheitlichen Maßnahmen bieten privatrechtliche Maßnahmen weit umfassendere und flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten. Allerdings ist der Einsatzbereich auf Eigentümer, die auch eine Gegenleistung erbringen wollen, beschränkt. Eigentümer, deren Liegenschaft bereits als Bauland gewidmet beziehungsweise dafür in hohem Maße geeignet ist, werden mit ziemlicher Sicherheit keinen Vertrag unterschreiben, der sie in ihrem Handeln einschränkt. Dagegen sind die vertraglichen Vereinbarungen vor allem bei Neuausweisungen wirkungsvoll.

Keine realistische Option für Gemeinden bietet hingegen die Maßnahme, großflächig ungenutztes Bauland in Grünland zurück zu widmen, um anschließend eine erneute Baulandwidmung mit Verträgen zu koppeln. Dies müsste vor der aufsichtsbehördlichen Kontrolle plausibel begründbar sein und wäre überdies entschädigungspflichtig.

Baulandbeschaffung – aktive Bodenpolitik

Im Rahmen der aktiven Bodenpolitik werden von den Gemeinden selbst, oder von ausgegliederten Rechtsträgern, geeignete Grundstücke gekauft und an Bauwillige vergeben. So kann die zeitnahe widmungskonforme Nutzung des Baulands gewährleistet werden. Durch aktive Bodenpolitik können planungsrelevante Interessen flexibler, spezifischer und umsetzungsorientierter behandelt werden. „Je nach institutioneller Verankerung können die Gemeinden direkten Einfluss auf die Realisierung, den Preis und die NutzerInnen haben“ (ÖROK, 2009, S. 144). Der Rechnungshof empfahl 2003 für Niederösterreich „die Installierung eines Bodenbeschaffungsfonds als weiteres Instrument der Baulandmobilisierung, nach Vorbild des Bundeslands Tirol. Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung, welche die Ansicht des RH teilte, bedürfe es dafür eines — bei der aktuellen Budgetlage allerdings schwer zu bedeckenden — hohen Startkapitals und langfristiger Unternehmensperspektiven. Dennoch würden derzeit die Voraussetzungen für die Schaffung eines Bodenbeschaffungsfonds geprüft und bereits Vorgespräche geführt“ (vgl. Rechnungshof, 2003b, S. 16). Ein Bodenbeschaffungsfonds wurde in Niederösterreich zwar bis jetzt noch nicht eingeführt, stattdessen gibt es seit 2004 eine Baurechtsaktion des Landes (siehe <http://www.noel.gv.at/Bauen-Wohnen/Bauen-neubau/Baurechtsaktion.wai.html>, Stand: 8.6.2010). Dabei kauft das Land Niederösterreich und nicht die Gemeinde selbst Bauland in Abwanderungsgemeinden und stellt es Personen zur Existenzgründung zur Verfügung.

Baulandumlegung

„Vielfach stehen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die gültigen Grundstückseinteilungen entgegen, die in Bezug auf Größe, Lage und Zuschnitt ungünstige Konfigurationen aufweisen können (Pernthaler, P. & R. Fend, 1989, S. 51). Der Grundgedanke der Umlage liegt darin, dass ungünstige Liegenschaftsverhältnisse nach Lage, Form oder Größe die Bebauung nicht verhindern sollen. Insbesondere großflächige Betriebsgebiete setzen sich oftmals aus Einzelgrundstücken mehrerer Eigentümer zusammen. Als Voraussetzung für die Betriebsansiedlung sind in diesem Fall Änderungen der Landschaftszuschnitte und Eigentumsverhältnisse der

Grundstücke notwendig. Die Grundflächen werden zu einer Masse vereinigt und anschließend neu aufgeteilt. Als Resultat der Baulandumlegung sollen zweckmäßige Grundstücksformen gebildet werden. „Das Umlegungsverfahren dient einer geordneten Bebauung größerer Gebiete und damit auch der Baulandmobilisierung“ (vgl. Kirchmayer, W., 2008, S. 135). Das Instrument der Baulandumlegung funktioniert nach dem Prinzip des Realersatzes: jeder Eigentümer hat nach dem Umlegungsverfahren den gleichen Anteil an Bodenfläche wie vor der Maßnahme.

Nachfolgend werden die Wohnbauförderung sowie die fiskalische Instrumente Grundsteuer und Bodenwertabgabe näher betrachtet. Beide Bereiche fallen zwar nicht in den Kompetenzbereich der Raumordnung, sollen aber dennoch Erwähnung finden, da sie, wenn auch nicht als Primärziel, einen mehr oder weniger starken Beitrag zum Flächensparen leisten.

4.2.3.3. Wohnbauförderung

Neben den vorgestellten baulandmobilisierenden Maßnahmen, ist die Wohnbauförderung eine weitere Möglichkeit, sparsamen Flächenverbrauch zu realisieren.

Mit einem Budgetvolumen von mehr als zwei Milliarden Euro zählt die Wohnbauförderung zu den bedeutendsten staatlichen Transfersystemen der Republik Österreich, welches politisch nicht mehr wegzudenken ist. „Die Kompetenz zur Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung obliegt in Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich den Ländern“ (vgl.

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/AB/AB_03735/fnameorig_000000.html,

23. Juni 2010). Somit ist die Wohnbauförderung in neun verschiedenen

Landesgesetzen geregelt. „Betrachtet man die Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer Niederösterreich, Burgenland und Wien, kann zusammengefasst werden, dass das Hauptziel die Schaffung von Wohnraum ist, sekundär wird das Ziel ‚Zersiedlungsabwehr‘ aber durchaus mitberücksichtigt“ (vgl. ÖROK, 2009, S. 147).

In den letzten Jahren ist eine leichte Verlagerung der Mittelverwendung von Neubauförderung hin zu Altbausanierung beobachtbar. „Die Strukturverschiebung kann auf mittlerweile ausreichende Versorgung mit Wohnraum, rückläufige demographische Entwicklung und auf Bestrebungen den Altbestand, auch in Hinblick auf Klimaschutzziele, qualitativ zu verbessern, zurückgeführt werden“ (vgl. Köppl, A. & K. W. Steininger, 2004, S. 47 - 48).

„Die Möglichkeiten der Wohnbauförderung, Tendenzen von örtlicher Zersiedelung und damit verbundenen negativen ökologischen, aber auch ökonomischen Auswirkungen (Stichwort „Passivhaus am Waldrand“) entgegenzuwirken, sind infolge der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzverteilung eingeschränkt“ (Oberhuber A., Amann W. & S. Bauernfeind, 2005, S. 31). Daher wurden Zusatzbestimmungen eingeführt, die erfüllt werden müssen, wenn eine erhöhte Förderung lukriert werden soll.

Zusatzförderung für bestimmte Bauweisen

Seit 1. Jänner 2006 gewährt das Bundesland Niederösterreich eine erhöhte Förderung für gekuppelte beziehungsweise geschlossene Bauweise im so genannten „Bonus Lagequalität“. Sind bestimmte Voraussetzungen zur Lagequalität, Infrastruktur und Bebauungsweise erfüllt, erhöht sich die Wohnbaufördersumme um bis zu 3000 Euro zusätzlich. „Die Grundpreisdifferenzen zwischen „Kernlage“ und peripherer Lage sind jedoch meist so viel größer, sodass dadurch kaum ein Lenkungseffekt (wohl aber ein Mitnahmeeffekt) zu erwarten ist: Vorwiegend Haushalte, die ohnehin in Zentrums Lage bauen wollen, nehmen die Förderung „mit“, kaum jemand wird aufgrund der Förderung seine Präferenz zugunsten einer Zentrums Lage ändern“ (ÖROK, 2009, S. 150).

Räumliche Lenkung der Wohnbautätigkeit auf zentrale Lagen

Die Wohnbauförderung kann einen gewissen Lenkungseffekt erzielen, indem sie Siedlungstätigkeit auf raumordnerische erwünschte Standorte bringt. So ist es möglich Zusatzförderungen für Kernstädte oder zentrale Orte (=Differenzierung zwischen Gemeinden), oder Zusatzförderungen für Kerngebiets-Widmung oder in unmittelbarer Nähe zu Bahnstation (=Differenzierung zwischen Lagen innerhalb einer Gemeinde) zu gewähren.

Da aber die zentralen Orte und zentralen Lagen über ein höheres Preisniveau verfügen, käme eine erhöhte Förderung einer Grundstückspreissubvention gleich. Es bestehen Bedenken, dass die zusätzliche Subvention vom Verkäufer des Grundstücks abgeschöpft wird, indem er den Grundstückspreis um den Subventionsbetrag erhöht. Angela Köppl und Karl Steininger konnten modellhaft jedoch das Gegenteil beweisen. Es würden zwar partielle Preissteigerungen erfolgen, der Haupteffekt der Zusatzförderungen für zentrale Lagen wäre jedoch die Angebotsausweitung von haltestellennahen Grundstücken.

4.2.3.4. Fiskalische Instrumente

Neben planungsrechtlichen Instrumenten auf überörtlicher und örtlicher Ebene, kommen in Österreich auch fiskalische Instrumente in Zusammenhang mit Grund und

Boden zum Tragen. Allerdings haben diese fiskalischen Instrumente nicht das Hauptziel ‚Flächen sparen‘ oder ‚Zersiedlungsabwehr‘, sondern dienen einzig und allein der Erhöhung der öffentlichen Einnahmen. Dennoch werden dadurch bebaute und unbebaute Grundstücke besteuert, und können, wenn auch nur auf minimale Art, einen Beitrag zu nachhaltiger Siedlungsentwicklung leisten.

Das wesentlichste Element bei der Ermittlung der Höhe der unterschiedlichen Steuern ist der Einheitswert der Grundstücke. „Der Einheitswert ist im Wesentlichen eine Berechnungsgrundlage, die der Staat eingeführt hat, um diverse Steuerarten besser berechnen zu können“ (<http://www.conserio.at/was-ist-der-einheitswert/>, Stand: 27. Juni 2010). Das Bewertungsgesetz 1955 (BewG) bildet die gesetzliche Basis für den Einheitswert. Dieses ist die Grundlage für die Grundsteuer und Bodenwertabgabe (Quelle:

https://www.bmf.gv.at/Steuern/Brgerinformation/GrundstckeundSteuern/Einheitsbewertung/_start.htm, Stand: 27. Juni 2010). „Bei der Ermittlung [Anm.: der Einheitswerte] werden sowohl der Boden als auch die darauf befindlichen Bauwerke berücksichtigt. Für bebaute Grundstücke ergibt sich somit eine höhere Bewertung als für unbebaute. Daraus folgt, dass sich für Eigentümer von unbebauten Grundstücken eine geringere steuerliche Belastung ergibt“ (Markstein, M, 2004, S. 85). Die Einheitswerte wurden zuletzt 1988 für Grundvermögen festgelegt.

Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine Sach- beziehungsweise Realsteuer. Das bedeutet, dass bei der Erhebung des Steueraufkommens ausschließlich der Steuergegenstand berücksichtigt wird, persönliche Gegebenheiten wie Familienstand oder Kinderzahl bleiben unberücksichtigt. Der Ertrag der Grundsteuer kommt zur Gänze der jeweiligen einhebenden Gemeinde zu. „Es wird zwischen Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und Grundsteuer B für Grundvermögen unterschieden“ (http://www.bmf.gv.at/Steuern/Brgerinformation/GrundstckeundSteuern/Grundbesitzabgaben/Grundsteuer/_start.htm, 20. Juli 2010). Zur Berechnung der Grundsteuer kommt die Steuermesszahl, die maximal zwei Promille des Einheitswerts beträgt, zur Anwendung. Die Gemeinde ist berechtigt diese Steuermesszahl mit einem Hebesatz von höchstens 500 % des Steuermessbetrags zu vervielfachen. Der Hebesatz muss für alle in der Gemeinde gelegenen Grundstücke einheitlich sein. „Schöpft die Gemeinde diese Möglichkeit voll aus, so bringt die jährliche Grundsteuer maximal ein Prozent des Einheitswertes“ (vgl. Markstein, M, 2004, S. 85). Dies ergibt sich aus dem maximal Fünffachen von zwei Promille des Einheitswertes.

Bodenwertabgabe

Die gesetzliche Grundlage bildet das Bodenwertabgabegesetz – BWAG aus dem Jahr 1960. Die Bodenwertabgabe ist ebenfalls eine Sachsteuer und kann als „zusätzliche Grundsteuer“ (z.B. Markstein, M., 2003, S. 219) charakterisiert werden. Sie bezieht sich jedoch „nur auf unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen und deren Einheitswert mehr als 14,600 Euro beträgt. Der Steuersatz beträgt 1% des 14.600 Euro übersteigenden Einheitswertes“

(http://www.bmf.gv.at/Steuern/Brgerinformation/GrundstckeundSteuern/Grundbesitzabgaben/Bodenwertabgabe/_start.htm, 27. Juni 2010). Der Ertrag der Bodenwertabgabe kommt zu 96 % den Gemeinden und zu 4 % dem Bund zu. „Zweck dieser Abgabe ist es, einen gewissen Angebotsdruck auszulösen und damit die Preise zu dämpfen bzw. Bodenspekulationen zu verhindern“ (<http://www.immobilien.net/fin/Fuer-Private/Ungenutzter-Grund-Boden-Bodenwertabgabe/3/60/207/787/article.aspx>, 20. Juli 2010). „Allerdings scheint diese Steuer aufgrund ihrer spezifischen Konstruktion, der zahlreichen Ausnahmen und ihrer nur geringen Steuersätze nicht besonders geeignet, das Ziel, die Bodenspekulation zu besteuern, im ausreichendem Maße zu verwirklichen“ (Goldberg, K., 2007, S. 123).

4.2.3.5. Schlussbemerkung

Durch die geltende Rechtslage der Raumordnungsgesetze, sind die Gemeinden verpflichtet, Bauland in isolierter Lage abzuweisen. Um dies gewährleisten zu können, müssen die Gemeinden auf eine rasche widmungskonforme Bebauung geeigneter Grundstücke hinarbeiten. Andernfalls müssten immer mehr Grundstücke in abgelegenen Lagen neu infrastrukturell aufgeschlossen werden, die dem Grundsatz der nachhaltigen Siedlungsentwicklung immer ungenügender entsprechen würden. Damit die Durchsetzung dieser raumplanerischen Ziele und Grundsätze erreicht werden kann, haben die Länder, wie gezeigt, unterschiedliche Möglichkeiten, sowohl auf planerischer als auch auf fiskalischer Ebene. Während man in Wien, mit der Enteignung, zum schärfsten hoheitlichen Zwangsmittel greift, erhalten die Gemeinden im Burgenland und in Niederösterreich Unterstützung der hoheitlichen Planungsinstrumente durch privatrechtliche Verträge. Die Wohnbauförderung sowie die Grundsteuer beziehungsweise Bodenwertabgabe gibt es allerdings in jedem Bundesland.

Anzumerken bleibt, daß die tatsächliche Siedlungstätigkeit wohl erst dann dem Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden genügt, wenn die Notwendigkeit des sparsamen Bodenverbrauchs nicht nur von Gemeinden und weiten

Bevölkerungskreisen verstanden wird, sondern auch das praktische Handeln des einzelnen von dieser Einsicht bestimmt wird“ (Kanonier, A., 1996, S. 157-158). Bis es so weit ist, sind weite Bevölkerungsteile zwar der Meinung, dass Bodensparen wichtig ist, dennoch soll der Traum vom Haus im Grünen nicht aufgegeben werden. Farago und Peters kommen zu der Schlussfolgerung, dass „der Traum früher oder später realisiert wird, wenn man es sich leisten kann“ (vgl. Farago/Peters, 1990, Einstellungen zum Bodensparen zit. in Kanonier, A., 1996, S. 158).

4.3. Die Region Hannover

„Über mehrere Jahrhunderte hinweg war Hannover unbedeutender und kleiner, als die 30 Kilometer entfernte Bischofsstadt Hildesheim und die 50 Kilometer entfernte Herzogsstadt Braunschweig. Erst vor ungefähr 125 Jahren, zu Zeiten der beginnenden Industrialisierung, gab es in Hannover ein starkes Bevölkerungswachstum und die Stadt erreichte die 100.000 Einwohner Marke. In den folgenden Jahren entwickelte sich Hannover zu einer der bedeutendsten Großstädte Deutschlands, mit 464.000 Einwohnern im Jahr 1939. Der 2. Weltkrieg zerstörte vor allem die hannoveranische Innenstadt massiv, so überdauerten beispielsweise nur 32 von zirka 1.600 Fachwerkhäusern die Jahre 1939 bis 1945“ (vgl. Apel, D. et al, 2000, S. 82).

Die ‚Region Hannover‘ ist ein vertraglich abgeschlossener Zusammenschluss von 21 Städten und Gemeinden und erstreckt sich auf einer Fläche von 2.300 km². Die Region Hannover ist mit 1.130.262 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2009; Quelle: de.wikipedia.org) die größte Agglomeration im nordwestlichen Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, Niedersachsen.

Hannover ist mit knapp 521.000 (2009) Einwohnern Landeshauptstadt und zugleich auch einziges Oberzentrum der Region. In den letzten Jahren hat sich die hohe „Monozentralität“ (Apel, D. et al, 2000, S. 82) Hannovers aufgrund Suburbanisierungstendenzen im Umland etwas abgeschwächt. Insgesamt leben hier etwa 609.000 Personen. Im Radius von 20 Kilometer um die Kernstadt herum haben sich gut ausgestattete Mittelzentren entwickelt.

4.3.1. Bevölkerungsprognose

Laut statistisch errechneten Prognosen werden die Einwohnerzahlen der ‚Region Hannover‘ bis ins Jahr 2010 um 0,1 % noch leicht steigen, bis ins Jahr 2015 aber auf 1.119.000 Einwohner sinken. In den darauffolgenden fünf Jahren, bis 2020, erwarten die Statistiker einen Rückgang der Bevölkerungszahlen auf 1.112.000 (-0,7 %).

Bevölkerungsentwicklung bis 2015
(Basisjahr 2007)

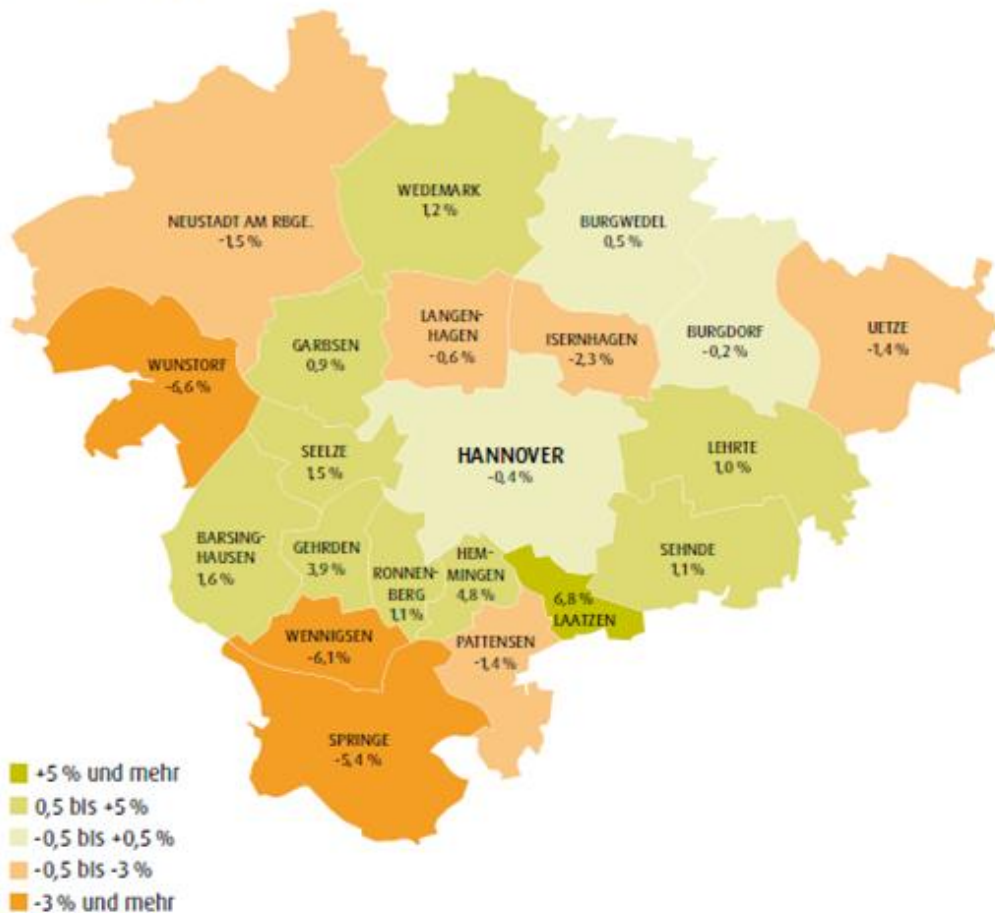


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung bis 2015 (Quelle: Trends und Fakten 2010. Region Hannover. S. 5)

Die Prognosedaten für das Jahr 2020 sind nur für die großen Gebietseinheiten Landeshauptstadt Hannover, Umland Hannover sowie ‚Region Hannover‘ vorhanden (siehe Tabelle 2).

Gebietseinheit	Bevölkerung 2007	Bevölkerung 2020	Absolut	Veränderung in Prozent
Landeshauptstadt Hannover	507.974	502.900	-5.074	-1,0
Umland Hannover	613.499	609.200	-4.299	-0,7
Region Hannover	1.121.472	1.112.100	-9.372	-0,8

Tabelle 2: Bevölkerungsprognose 2020 (Quelle: vgl. Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, S. 18)

Bis 2020, „ist mit einem leichten Bevölkerungsverlust zu rechnen, der vor allem die Kernstadt Hannover treffen wird“ (vgl.

Hesse 2004 zit. in Bier, N., Kruse, M. & H. Lindinger, WS 2008/2009, S. 73).

Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in der Landeshauptstadt Hannover und in deren Umlandgemeinden ist auf die Stadt-Umland-Wanderung zurückzuführen. In den Umlandgemeinden werden im Prognosezeitraum deutlich mehr Wohneinheiten errichtet (22.000) als in der Kernstadt (9.000). „Dies führt dazu, dass mehr Menschen aus der Stadt in das Umland ziehen werden als umgekehrt und das Umland damit insgesamt einen höheren Wanderungsgewinn aufweisen wird als die Landeshauptstadt und damit insgesamt einen geringeren Bevölkerungsverlust zu verzeichnen haben wird als die Landeshauptstadt“ (Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 18). Zahlenmäßig besonders hohes Bevölkerungswachstum wird in Gebieten mit hohem Wohnungsneubau prognostiziert. „Bevölkerungsrückgänge sind vor allem in Gebieten zu erwarten, in denen kein oder nur geringer Wohnungsneubau vorgesehen ist und wo auch die vorhandenen Wohnungen wegen ihrer Größe keinen nennenswerten Spielraum für eine Umstrukturierung hin zu größeren Haushalten zulassen wie z.B. in innerstädtischen oder einigen innenstadtnahen Prognosebezirken“ (Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 21). Der Bevölkerungsrückgang wird also regional unterschiedlich stark zu spüren sein.

Die Kernstadt verliert vor allem aufgrund der Stadt-Land-Wanderung an Bevölkerung. Das Umland gewinnt zwar diesen Anteil, wird aber ebenfalls schrumpfen. Dies ist auf den, sich in den nächsten Jahren noch weiter verstärkenden, Sterbeüberschuss in den Umlandgemeinden zurückzuführen. Die teureren Umlandregionen können sich vor allem ältere Personen leisten, wodurch diese Gebiete auch einen erhöhten Anteil älterer Menschen aufweisen. Bis 1999 war die Zahl der Sterbefälle in der Kernstadt höher als im Umland. Ab 2007 wurden erstmals mehr Sterbefälle, um 700 Personen, im Umland als in der Kernstadt statistisch festgehalten. Dieser Trend wird sich nicht mehr umdrehen, sondern noch verstärken. Laut Prognosen der Region Hannover erhöht sich diese Differenz bis 2020 auf rund 1.700. „Dadurch werden die Unterschiede in der Entwicklung der Bevölkerungszahlen insgesamt zwischen Stadt und Umland geringer ausfallen, als es nach der Entwicklung der Zahl der Wanderungen eigentlich zu erwarten gewesen wäre“ (Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 19).

4.3.2. Alter

„Auch in der Region Hannover wird sich in den nächsten Jahren - wie in der Bundesrepublik insgesamt - die Entwicklung zu einer im Durchschnitt älter werdenden Bevölkerung fortsetzen“ (Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 22). Dafür verantwortlich zeigt sich die Altersstruktur der Gesellschaft. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre stellen derzeit die größte Bevölkerungsgruppe (37 bis 55 Jahre). In den folgenden zehn Jahren bis 2020 kommen diese Personen ins

Rentenalter und erhöhen somit den Anteil der über 65-jährigen von derzeit 20 auf 22 %. Gleichzeitig werden diese Bevölkerungsgruppen von den geburtenschwachen Jahrgängen ab den 1970er Jahren ersetzt, wodurch sich bei den 37 bis 55-jährigen ein sehr starker Rückgang ergeben wird. In einzelnen Jahrgängen werden Rückgänge um 25 % erwartet. Die Anteile sowohl der Kinder und Jugendlichen, als auch der jungen Erwachsenen (20 bis 34 Jahre) werden ebenfalls zurückgehen, aber auf einem weit geringeren Niveau (von derzeit jeweils 19 auf prognostizierte 17 %) (Quelle: Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 23).

Im Umland wohnen deutlich mehr Kinder und Jugendliche, sowie deren Eltern. Also die Bevölkerungsgruppen ab 35 Jahren, die sich den Wunsch nach Wohnen im Grünen in diesem Alter auch finanziell erfüllen können. Durch die Suburbanisierungswellen der 1960er und 1970er Jahre sind auch mehr ältere Menschen im Umland zu finden. „Die damals aus der Stadt in das Umland abgewanderten Menschen sind inzwischen über 65 Jahre alt“ (Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 23).

Regional betrachtet werden vor allem in den Suburbanisierungsgebieten der 1960er Jahre und in jenen Bezirken der Landeshauptstadt Hannover, wo zu dieser Zeit enormer Wohnungsneubau stattfand, die Zahl der älteren Menschen stark steigen. Allerdings gibt es auch Bezirke in Hannover sowie Städte und Gemeinden im Umland, die von diesem Alterungstrend der Gesellschaft abweichen. Dies sind vor allem Gebiete, die durch Wohnungsneubau junge Haushalte anlocken.

4.3.3. Zuwanderung

Auch die Zuwanderungen können die Bevölkerungsprognosen sowie die Entwicklung der Alterung nur in äußerst begrenztem Ausmaß verändern. Zwischen 1989 und 1991, den unmittelbaren Jahren nach der Wende, erreichte der Zuwanderungsüberschuss in den damaligen ‚Zweckverband Großraum Hannover‘ beziehungsweise ‚Kommunalverband Großraum Hannover‘ mit ungefähr 17.000 Menschen pro Jahr, einen Höchststand. Seitdem hat sich der Zuwanderungsstrom kontinuierlich reduziert und sich schließlich auf 2.000 bis 3.000 Personen pro Jahr eingependelt. Damals wie heute sind Zuwanderer in die ‚Region Hannover‘ traditionell junge Erwachsene aus den neuen Bundesländern oder Aussiedler, also Menschen deutscher Volkszugehörigkeit, aus den ehemaligen Ostblockgebieten.

„Die zukünftige Höhe des Zuwanderungsüberschusses ist nur schwer abzuschätzen. Experten des - im Allgemeinen bei seinen Modellrechnungen sehr zurückhaltenden - Statistischen Bundesamts rechnen für die Region Hannover in der elften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung mit Wanderungsgewinnen von rund 1.300 bzw. 2.600 Personen“ (vgl. Einwohnerentwicklung 2007 - 2015/2020, 2008, S. 13).

4.3.4. Einkommen

Betrachten wir zum Schluss noch das soziale Merkmal ‚Einkommen‘. Der aktuellste Datensatz, der alle regionalen Pro-Kopf-Einkommen beinhaltet, stammt aus dem Jahr 2005. Jene Gemeinden und Städte mit niedriger Arbeitslosigkeit weisen auch das höchste Pro-Kopf-Einkommen auf und sind zugleich die attraktivsten Wohngegenden, in der die höchsten Quadratmeterpreise für Baugrundstücke verlangt werden (Isernhagen und Gehrden). Die höchsten Arbeitslosenquoten wurden für jene Gebiete mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen und den preiswertesten Quadratmeterpreisen errechnet (Garbsen und Seelze).

Auch die Landeshauptstadt Hannover weist im Durchschnitt ein geringes Pro-Kopf-Einkommen auf (18.052 Euro), weil die Stadt-Umland-Wanderung der einkommensstarken Haushalte mit Zuzügen einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen kompensiert wurde.

4.4. Das derzeitige Instrumentarium in Deutschland und im Besonderen in der Region Hannover

Die räumliche Planung findet in Deutschland, der föderalistischen Staatsordnung folgend, auf den drei Ebenen des Bundes, der Länder und den Gemeinden statt und ist dementsprechend dezentral organisiert. „Diese Planungsebenen sind rechtlich, organisatorisch und inhaltlich voneinander abgegrenzt, wobei jede Ebene über eigenständige Rechtsgrundlagen verfügt“ (vgl. Markstein, M., 2003, S. 30).

Untereinander vernetzt sind diese Dokumente durch das Gegenstromprinzip. Das bedeutet, dass die Raumplanung nicht einseitig von oben nach unten erfolgt. Die Ortsplanung hat sich der Landesplanung und diese wiederum der Bundesplanung einzufügen. Im Gegensatz dazu muss die Bundesplanung die Landesplanung und diese die Ortsplanung berücksichtigen. „Diese Tatsache stellt ein herausragendes Merkmal des deutschen Planungssystems dar und ist ein wichtiger Ausdruck des föderativen Staatsprinzips“ (Markstein, M., 2003, S. 32).

„Analysiert man das deutsche Raumplanungssystem genauer, wird deutlich, daß sein Steuerungsinstrumentarium nicht für eine treffsichere Begrenzung weder der Siedlungs- und Verkehrsflächen noch der Bodenversiegelung ausgelegt ist“ (Bergmann, A. et al, 1999b, S. 14).

Bevor man diese Schlussfolgerung bestätigen kann, muss zuerst das geltende Recht, dessen Instrumente dem Planungs- und Ordnungsrecht angehören, näher betrachtet werden.

4.4.1. Bundesrecht

Da der Bund im Geschäftsbereich der Raumordnung nur über Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, dürfen im Bundesrecht nur grundsätzliche Fragen der Raumordnung geregelt werden, sodass in den nachfolgenden Planungsebenen gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum verbleibt. Das geltende Recht basiert auf dem Bundesraumordnungsgesetz, welches zuletzt 2009 novelliert wurde. Die Siedlungstätigkeit soll sich demgemäß „räumlich vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte konzentrieren.“ (vgl. B-ROG § 2 Absatz 2). Untergeordneten Planungsebenen müssen „durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“ (vgl. B-ROG § 2 Absatz 6) beitragen.

Ein weiteres Instrument des Bundes ist das Baugesetzbuch (BauGB), welches zuletzt 2008 novelliert wurde. Das Baugesetzbuch enthält die Ausgestaltung der kommunalen Bauleitplanung und weitere Regelungen zur Sicherung der sparsamen Flächennutzung.

4.4.2. Überörtliche Raumpläne

Eine der wichtigsten Aufgaben der Landesplanung ist die strategische Konzeptionierung der Landesentwicklung. In Niedersachsen wird diese verantwortungsvolle Aufgabe durch das ‚Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung‘ ausgeübt.

Die Festlegungen des Bundesraumordnungsgesetzes müssen die Länder in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen konkretisieren, in Niedersachsen durch das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG). Dieses regelt einerseits Aufstellungs- und Verfahrensschritte, sowie Inhalte der Raumordnungspläne. Es benennt auch die Raumordnungsinstrumente und Zuständigkeitsbereiche der Behörden. Die Landesplanung stellt den Teil der öffentlichen Verwaltung dar, der raumordnerische Programme und Pläne aufstellt und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert.

Gemäß Bundesraumordnungsgesetz haben die Länder Raumordnungspläne für das Landesgebiet aber auch für Teilräume der Länder aufzustellen (Regionalplanung). Der ersten Verpflichtung kommt das Land Niedersachsen mit der Aufstellung eines Landes-Raumordnungsprogramms nach. Als wichtigstes Instrument der Landesplanung wurde es 1994 zum ersten Mal veröffentlicht und 2008 zuletzt novelliert. Das Landesraumordnungsprogramm ist ein strategisches, auf 44 Seiten

exklusive Anhang verschlanktes Papier, welches versucht das Bundesland, seine Teilregionen mit samt den Städten und Dörfern zukunftsfähig zu gestalten. Dabei müssen die Vorgaben des Bundesrechts eingehalten werden. Die Siedlungstätigkeit ist in Niedersachsen einerseits nur auf Flächen beschränkt, die über eine Anbindung an das öffentliche Personennahverkehrsnetz verfügen. Andererseits dürfen Gemeinden nur so viel neues Bauland widmen, wie es die räumliche Entwicklung gemäß dem Zentralitätsrang erlaubt. Die verantwortenden planenden Akteure wissen dadurch bereits, dass neue Baulandgebiete nicht auf irgendwelchen Standorten gewidmet werden dürfen.

Das System der Zentralen Orte nimmt in der deutschen Planungssystematik eine bedeutende Stellung ein. Jedes Bundesland muss das Landesgebiet in Zentrale Orte verschiedener Stufen (Ober-, Mittel- Grundzentrum) einteilen. Je mehr Einwohner und je mehr zentrale, soziale, administrative, wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen eine Stadt beheimatet, desto höher ist der Rang im System der Zentralen Orte. Grundzentren stellen die niedrigste Stufe dar und haben beispielsweise somit nur einen auf das Gemeindegebiet ausgerichteten Versorgungsauftrag zu erfüllen. Grundzentren ist es somit nicht erlaubt, übermäßige Baulandwidmungen durchzuführen, da sie einerseits die tägliche Grundversorgung (öffentliche, schulische, medizinische, soziale Einrichtungen) nicht befriedigen könnten und andererseits benachbarten höherrangigen Zentren finanziellen Schaden zuführen würden.

Die Regionalplanung, als Schnittstelle zwischen der Landesplanung und Kommunalplanung, „ist dafür zuständig, die Landesplanung auf regionaler Ebene zu konkretisieren und legt die regional angestrebte räumliche Entwicklung fest“ (vgl. http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1377&article_id=4859&psmand=7, Stand: 19. Juni 2010). In der Planungshierarchie nimmt das ‚Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung‘ die oberste Landesplanungsbehörde ein. Die Landkreise, kreisfreie Städte, der Zweckverband Großraum Braunschweig und die Region Hannover übernehmen je die untere Landesplanungsbehörde beziehungsweise Regionalplanungsstellen. Jürgen Aring (1999) kommt zu dem Schluss, dass „die ‘traditionelle Regionalplanung‘, mit der Lösung der komplexen Konflikte und Herausforderungen in den Stadtregionen zunehmend überfordert zu sein scheint...Von vielen Seiten wird sie kritisiert, sie sei schwach und könne nichts bewegen, von der anderen Seite werden Vorwürfe geäußert sie verhindere alles“ (vgl. Aring, J., 1999, S. 347). Doch gerade in der Region Hannover, die weitreichende

Zuständigkeiten im Bereich der Regionalplanung hat, arbeitet dieser Fachbereich höchst erfolgreich.

Als Planungsdokument haben „die Träger der Regionalplanung für ihren jeweiligen Planungsraum ein Regionales Raumordnungsprogramm aufzustellen“ (vgl. NROG §8 Absatz 1). Regionale Raumordnungsprogramme müssen die Ziele und Grundsätze der Landes-Raumordnungspläne berücksichtigen und schränken ihrerseits wiederum die Kommunalplanung mittels Festlegungen ein. Eine gesetzlich vorgeschriebene Aktualisierung alle zehn Jahre ist dringend notwendig, da dieses Instrument eine starke Steuerungs- und Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen, für Landes- beziehungsweise Kommunalebene, entfaltet. Ein Ziel des Regionalen Raumordnungsprogramms ist es die negativen Auswirkungen des Suburbanisierungsprozesses zu vermeiden beziehungsweise zu vermindern indem die Siedlungstätigkeit ausschließlich auf Standorte mit guter Infrastrukturausstattung gelenkt wird. Dies trifft auf die Landeshauptstadt Hannover als Oberzentrum in der Region Hannover, auf die an die S-Bahn angeschlossenen Mittelzentren, sowie auf einige Grundzentren, die Entlastungsfunktionen übernehmen können, zu. Dazu müssen entsprechende Dichtewerte im Einzugsbereich der S-Bahn erreicht werden. In der Nähe der S-Bahn Haltestelle im engeren Einzugsbereich müssen höhere Dichtewerte erreicht werden (im 500 Meter Radius: 30 Wohneinheiten pro Hektar), als im erweiterten Einzugsbereich (im 1000 Meter Radius: 20 Wohneinheiten pro Hektar). In der dicht bebauten Kernstadt gelten noch höhere Dichtewerte für die Stadtbahn (im 300 Meter Radius: 30 bis 40 Wohneinheiten pro Hektar). In diesem Dokument werden alle Gemeinden in das System der Zentralen Orte konkret eingeteilt und schriftlich aufgeführt.

4.4.3. Örtliche Raumplanung

Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden, dass alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung liegen. Das bedeutet im Bereich der Raumordnung, dass die Landes- beziehungsweise Regionalplanung nur den Rahmen für die Kommunalplanung vorgeben darf. Die tatsächliche Ausgestaltung der Festlegungen und die parzellenscharfe Darstellungen der Richtlinien obliegen den Gemeinden. Als Instrumente stehen den Gemeinden der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan, zusammengefasst unter Bauleitplanung, zur Verfügung.

Das bundesdeutsche Baugesetzbuch legitimiert die Gemeinden zur Aufstellung des Flächennutzungs- und eines Bebauungsplanes und verpflichtet die Gemeinden nochmals zum „haushälterischen, d.h. sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden“ (vgl. Dosch, F. & G. Beckmann, 1999, S. 494). Die als Bodenschutzklausel

bekannte Passage besagt, dass „zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind“ (vgl. Baugesetzbuch §1a Absatz 2).

Die Bauleitplanung regelt bauliche und sonstige Bodennutzungen im Gemeindegebiet, soweit Siedlungsbereiche betroffen sind. „Insbesondere wird festgelegt, welche Flächen für Bebauung vorgesehen sind, welche frei zu halten sind und wie die unterschiedlichen Nutzungsarten, wie Wohnen, Gewerbe, Versorgung, Erholung, Verkehr usw., einander möglichst konfliktfrei zugeordnet werden“ (http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/behoerden/umweltbehoerden/dezill/fb_plan/teamstg/wasist/index.html, Stand: 14. Juni 2010).

Der ‚Fachbereich Planung und Raumordnung‘ ist in der Region Hannover für die Überprüfung der Gemeindepläne verantwortlich. Aussagen und planerische Darstellungen von Bauleitplänen haben eine hohe Bindungskraft gegenüber Privatpersonen, Unternehmen, anderer Gebietskörperschaften, Behörden und dergleichen mehr. Um die Rechtsstaatlichkeit der Bauleitplanung zu gewährleisten, bedarf es einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Bei diesem Genehmigungsverfahren wird also unter anderem überprüft, ob übergeordnete und überörtliche Vorgaben, wie beispielsweise verbindlich festgelegte überörtliche Ziele im Regionalen Raumordnungsprogramm, eingehalten werden.

4.4.3.1. Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan)

„Im Flächennutzungsplan wird für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen dargestellt [Anm.: aber nicht in ‚parzellenscharfer‘ Weise]. Weiters müssen auch Bestimmungen für Planungen von überörtlichen Fachbereichen gekennzeichnet werden. Neben einer planerischen Darstellung des Gemeindegebietes enthält der Flächennutzungsplan auch eine Begründung, in der Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen darzustellen sind. Er ist somit ein vorbereitender Bauleitplan, der keine direkte Rechtskraft für den Bürger entfaltet, sondern lediglich behördenintern bindende Vorgaben bezüglich des Inhalts von nachfolgenden Bebauungsplänen enthält“ (vgl.

<http://www.innenministerium.bayern.de/bauen/baurecht/baurecht/07551/>, Stand: 13. Juni 2010).

Aufgrund der Planungshoheit der Gemeinden haben die Bürger keinen Anspruch auf Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Flächennutzungsplanes. Eine gesetzliche Geltungsdauer gibt es für den vorbereitenden Bauleitplan nicht, anzustreben sind jedoch „10 bis 15 Jahre“ (Quelle: http://www.ms.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5197&article_id=13618&psmand=17 Stand: 13. Juni 2010)

Inhalt des Flächennutzungsplans nach Baugesetzbuch § 5

Die Art der Bodennutzung wird für das ganze Gemeindegebiet dargestellt. Im Besonderen können im Flächennutzungsplan dargestellt werden:

- die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), zum Beispiel
 - Wohnbauflächen
 - gemischte Bauflächen
 - gewerbliche Bauflächen
 - ...
- nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete), zum Beispiel
 - Kleinsiedlungsgebiete
 - reine Wohngebiete
 - allgemeine Wohngebiete
 - ...

Weitere Inhalte sind zum Beispiel:

- die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs
 - Schulen und Kirchen
 - Gebäude und Einrichtungen mit sonstigen kirchlichen und sozialen, gesundheitlichen oder kulturellen Zwecken
 - Flächen für Sport- und Spielanlagen
- Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge
- Flächen für Versorgungsanlagen, Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung
- ...

Genehmigung des Flächennutzungsplans nach Baugesetzbuch § 6

Nachdem die Gemeinde das Aufstellungs- beziehungsweise Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans abgeschlossen hat, wird der Plan der Genehmigungsbehörde (Fachbereich Planung und Raumordnung) vorgelegt. Diese höhere Verwaltungsbehörde darf die Genehmigung widersagen, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder wenn die Inhalte dem Baugesetzbuch widersprechen. Der Genehmigungsbehörde ist es auch möglich nur räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans abzulehnen. Über den Genehmigungsantrag muss innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden werden. Erfolgt innerhalb dieser Frist keine Ablehnung, gilt der Plan als genehmigt.

Danach muss der genehmigte Flächennutzungsplan im Ort beziehungsweise in der Stadt samt Begründungstext ausgestellt werden. Jedermann kann die Dokumente einsehen und über deren Inhalte Auskunft verlangen.

4.4.3.2. Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan)

Der Bebauungsplan bildet den zweiten Teil der Bauleitplanung und „konkretisiert für Teilgebiete einer Gemeinde durch rechtsverbindliche Festsetzungen die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke“ (Apel, D. et al, 2000, S. 226).

Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan ist der Bebauungsplan für jeden Bürger rechtsverbindlich, denn er wird von den Gemeinden durch Satzung als Rechtsnorm beschlossen. Gemäß §8 Baugesetzbuch sind Bebauungspläne aus den Flächennutzungsplänen zu entwickeln.

Inhalt des Bebauungsplans nach Baugesetzbuch § 9

Inhaltlich werden im Bebauungsplan im Wesentlichen zum Beispiel festgesetzt:

- Art der baulichen Nutzung (z. B. Wohn-, Misch-, Gewerbegebiet)
- Maß der baulichen Nutzung (z. B. Geschoß- und Grundflächenzahl, Höhe, Zahl der Vollgeschoße)
- Bauweise (offene oder geschlossene Bauweise)
- ...

Daraus folgt, dass sich Bebauungspläne unmittelbar auf den Inhalt von Grundeigentum auswirken.

4.4.3.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Deutschland die Aussagen der Planungsdokumente immer detaillierter und konkreter werden, je kleinräumiger die Konzeption und Gültigkeit der Programme und Pläne. Während das Bundesraumordnungsgesetz und das Landesraumordnungsprogramm nur wenig genaue Einschränkung bezüglich der Siedlungstätigkeit geben, ist es erst das Regionale-Raumordnungsprogramm, welches diese Aussagen mittels genauen metrischen Angaben konkretisiert. Die parzellenscharfe Darstellung dieser Einschränkungen erfolgt dann in der Bauleitplanung. Das Gegenstromprinzip ist dafür verantwortlich, dass alle untergeordneten Pläne, die Vorschriften der übergeordneten Planwerke einhalten müssen.

Anders als in Österreich sind die Widmungskategorien, Inhalte, Genehmigungsverfahren und dergleichen der Flächennutzungs- und Bebauungspläne in allen deutschen Gemeinden, egal in welchem Bundesland, einheitlich. Dies ist auf das Bundesbaugesetzbuch zurückzuführen, welches diese Vorschriften beinhaltet und für alle Gemeinden Gültigkeit besitzt. Auch das Bundesraumordnungsgesetz gibt bereits die Richtung für die Länder und Gemeinden vor, wie den negativen Auswirkungen der Suburbanisierung wirkungsvoll begegnet werden soll. Somit unterscheiden sich in Deutschland, im Gegensatz zu Österreich, die Bundesländervorschriften bezüglich der Verhinderung von Zersiedlungstendenzen nicht gravierend voneinander.

Trotz dieser grundlegenden Vereinheitlichung der Vorschriften, gibt es, genauso wie in Österreich, noch keine Verpflichtung für die Grundeigentümer, dass Grundstücke widmungskonform benützt werden. Durch dieses Fehlen des Realisierungsgebots in der kommunalen Bauleitplanung gibt es auch in Deutschland in allen Bundesländern ein erhebliches Potential an freien Baulandflächen, welche aus verschiedenen Gründen gehortet werden.

4.4.4. Baulandmobilisierende Maßnahmen in Deutschland

Um in weiterer Folge übermäßige Neuausweisungen von Bauland seitens der Gemeinde zu minimieren, wurden Instrumente entwickelt, die Grundstücke in kürzerer Zeit einer widmungskonformen Nutzung zuführen sollen. Einige Instrumente sind bereits bekannt, da sie auch in Österreich Anwendung finden. Andere Instrumente wiederum werden nur in Deutschland realisiert. Alle der folgenden Instrumente finden ihre gesetzliche Ausgestaltung in den Paragraphen des Baugesetzbuchs. Aus diesem

Reservoir an baulandmobilisierenden Maßnahmen entscheiden die Gemeinden in ihrer hoheitlichen Gewalt, welche Instrumente im Gemeindegebiet angewendet werden und welche nicht. Da die baulandmobilisierenden Regelungen im Baugesetzbuch verankert sind, gelten diese Festlegungen für das bundesweite Gebiet und es braucht somit nicht explizit auf die Region Hannover eingegangen werden.

Mit den im Folgenden dargestellten Instrumenten versucht man diese Grundstücke einer raschen widmungskonformen Bebauung zuzuführen.

4.4.4.1. Hoheitliche Maßnahmen

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Baugesetzbuch § 165 bis § 171 regelt die ‚Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen‘, die „Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung erstmalig entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuführen sollen“ (vgl. BauGB § 165 Absatz 2).

„Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen dient einerseits der zügigen Baulandbeschaffung auf bisher ungenutzten, brachliegenden oder fehlgenutzten Flächen und andererseits einer schnellen Mobilisierung von Bauland für Wohngebäude, Arbeitsstätten oder Gemeinbedarfseinrichtungen“ (vgl.

<http://www.stadtplanungsamt->

[frankfurt.de/staedtebauliche_entwicklungsmassnahmen_5331.html?psid=ptsfboldbss,](http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/staedtebauliche_entwicklungsmassnahmen_5331.html?psid=ptsfboldbss,)
6. Juli 2010). Um städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen durchführen zu können, muss das „Wohl der Allgemeinheit“ (BauGB § 165) dies erfordern. Das heißt, man benötigt einen Nachweis, dass es einen erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten oder an der Wiedernutzung brachliegender Flächen gibt. Ebenso muss gewährleistet werden, dass die „Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums“ (BauGB § 165) geschieht.

„Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme finanziert sich quasi durch sich selbst. Die Gemeinde kauft jene Grundstücke des zu entwickelnden Gebiets zum entwicklungsunbeeinflussten Wert, auch Anfangswert genannt. Falls der Erwerb nicht möglich ist, werden die Flächen mittels Enteignung in ihren Besitz gebracht. Nach der Neuordnung des Gebiets werden die Grundstücke zum Preis von erschlossenen Baugrundstücken wieder verkauft, auch Endwert genannt. Aus der Differenz zwischen Anfangs- und Endwert wird alles finanziert, was durch die Maßnahme ausgelöst wird, zum Beispiel die Erschließung des Entwicklungsgebiets, die soziale Infrastruktur mit Schulen und Kindergärten oder die Park- und Grünanlagen“ (vgl.

<http://www.stadtplanungsamt->

frankfurt.de/staedtebauliche_entwicklungsmassnahmen_5331.html?psid=ptsfboldbss, 6. Juli 2010).

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann also als ein „gesetzlich normiertes Zwischenerwerbsverfahren“ (Markstein, M., 2004, S. 52) bezeichnet werden. Da bei den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Enteignungen möglich sind, muss immer überprüft werden, ob die städtebaulichen Ziele der Gemeinde nicht auch mit anderen Instrumenten realisiert werden könnten. Auf städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen muss seitens der Kommunen verzichtet werden, wenn die Grundstückseigentümer den beabsichtigten Entwicklungen nicht im Wege stehen. Als Problem bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen werden die hohen Anfangskosten genannt, die von den Gemeinden getragen werden müssen. Neben den Verfahrens- und Sachkosten müssen ebenfalls Zwischenfinanzierungskosten für die Finanzierung des Grunderwerbs, die Kosten für die eventuelle Einschaltung eines Entwicklungsträgers, die Notarkosten und die Grunderwerbssteuer getätigt werden, bevor die Erträge aus dem Grundstücksverkauf realisiert werden können. Danach besteht grundsätzlich immer die Gefahr, dass die Bodenwertsteigerung nicht ausreicht, um die Maßnahme zu finanzieren und unter dem Strich ein Verlustgeschäft entsteht.

Umlegung beziehungsweise Grenzregelung

Die Baulandumlegung erfüllt in Deutschland denselben Zweck wie in Österreich. Ein Umlegungsverfahren wird von der Gemeinde angeordnet und durchgeführt, wenn die Erschließung und Gestaltung von Gebieten durch die momentane Aufteilung der Einzelgrundstücke verhindert wird.

Das Verfahren der Grenzregelung ist eigentlich gleich dem Umlegungsverfahren, allerdings spielt sich alles in viel kleinerem Rahmen ab. Das Ziel der Grenzregelung ist ebenfalls die Neuordnung, allerdings sind bei diesem Verfahren oft nur zwei Grundstücke beteiligt und in der Regel werden nur „die Form, aber nicht die Lage und die Größe eines Grundstücks wesentlich verändert“ (Markstein, M., 2004, S. 51).

Baugebot

„Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist

1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder
2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen“ (BauGB § 176 Abs. 1).

Kommt der Grundstückseigentümer den Verpflichtungen des Baugebotes nicht nach, wird ein Enteignungsverfahren eingeleitet.

Genauso wie in Österreich reicht oftmals die bloße Androhung der Anwendung des Baugebots, da dadurch eine starke psychologische Wirkung entfaltet wird und eine erhöhte Gesprächs- und Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer erreicht wird. Die Gemeinden können das Baugebot aber nur bei kommunalem Bauland anwenden, also bei Grundstücken, welches sie selbst am Grundstücksmarkt angeboten haben. Die Gemeinde hat von Gesetzes wegen nicht die Möglichkeit, Grundstückseigentümer mit der Einführung eines Baugebots zu überrumpeln. Bevor das Baugebot erlassen wird, „soll die Maßnahme vorher mit den Betroffenen erörtert werden. Die Gemeinde soll die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten im Rahmen ihrer Möglichkeiten beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen“ (vgl. BauGB § 175 Abs. 1).

Dennoch kommt es immer wieder vor, dass die Gemeinden zur Durchsetzung des Baugebots gezwungen werden, weil die Grundstückseigentümer den Verpflichtungen nicht nach kommen. In diesen Fällen drohen langwierige Rechtsstreitigkeiten vor den obersten Gerichtshöfen. Daher bewertet Krautzberger das Baugebot als „sanktionsloses“ Instrument (Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 77), trotz der Möglichkeit der Enteignung.

Enteignung

Das Grundgesetz Art. 14 besagt, dass erstens Enteignungen nur zum Wohle der Allgemeinheit und zweitens nur auf Basis eines Gesetzes, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, durchgeführt werden dürfen. Die gesetzliche Basis der Enteignung zur Mobilisierung von Bauland bildet das Baugesetzbuch. Gemäß §§ 85 ff „darf nur enteignet werden, um

- entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten,
- unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, ... insbesondere zur Schließung von Baulücken, entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen...” (vgl. BauGB §85 Absatz 1).

„Als Voraussetzung für die Enteignung gilt, dass das Wohl der Allgemeinheit diese Maßnahme erforderlich macht und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Der Gegenstand der Enteignung kann sich auf den Entzug des Grundstücks, oder auf den Entzug von Rechten, die beispielsweise zum

Besitz oder zur Nutzung des Grundstücks berechtigen, beziehen. Im Fall der Enteignung ist dem Betroffenen Entschädigung zu gewähren“ (vgl. BauGB § 87 f).

4.4.4.2. Kooperative Maßnahmen und Strategien

Im Gegensatz zu den hoheitlichen Maßnahmen setzen die kooperativen Instrumente und Strategien auf Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investoren.

Städtebaulicher Vertrag

„Das Grundmodell des städtebaulichen Vertrags besteht darin, dass die Gemeinde das ihr aus der kommunalen Planungshoheit gegebene Recht zur Neuausweisung von Bauflächen durch Bebauungsplan nutzt, um vom investitionsbereiten Grundstückseigentümer einer Fläche des Gebiets verschiedene Gegenleistungen einzuhandeln“ (Scharmer 1994 zit. in Markstein, M., 2004, S. 158). Nach Bunzel et al (1999) können städtebauliche Verträge folgende Vereinbarungen enthalten:

„Baureifmachung

- Übernahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Freimachung und Bodensanierung

Kostenentlastung

- Kostenübernahme für soziale Infrastruktur
- Kostenübernahme für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Planungen, Erschließungen

Konfliktbewältigung

- Altlastenverdacht/ -beseitigung
- Lärmschutz

Wohnungspolitik

- Baupflicht für sozialen Wohnungsbau
- Abtretung von Flächen für sozialen Wohnungsbau
- Veräußerungs- oder Belegungsbindung zugunsten von Ortsansässigen“ (vgl. Bunzel et al, 1999 zit. in Markstein, M., 2004, S. 59).

Vorhaben- und Erschließungsplan

„Der Vorhaben- und Erschließungsplan im engen Sinne ist nicht mehr als ein Vorschlag eines Vorhabenträgers [Anm.: Investors], ein konkretes Vorhaben auf einem oder mehreren Grundstück/en ... zu bauen“ (vgl.

Jost Pietzker 1992 zit. in Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 87). Im Unterschied zu den anderen Strategien geht der Grundgedanke für Planung und Durchführung einer

städtebaulichen Maßnahme also nicht von der Gemeinde, sondern von einem Vorhabenträger aus. Beim Vorhaben- und Erschließungsplan wird das System der Angebotsplanung umgekehrt, indem die Gemeinde Baugrundstücke erst auf konkrete Nachfrage zur Verfügung stellen muss.

Rechtlich beschlossen wird der Vorhaben- und Erschließungsplan von der Gemeinde als Bestandteil einer Satzung. Charakterisieren lässt er sich als ein verkürzter projektbezogener Bebauungsplan mit einem städtebaulichen Vertrag.

Die Ausgaben für Planung und Erschließung, Übernahme von Infrastrukturfolgekosten wie zum Beispiel für Schulen, Kindergärten, Friedhöfen, Sporteinrichtungen et cetera können somit auf vertraglicher Basis auf den Investor verlagert werden. Weiters muss im Vertrag festgelegt werden, dass der Vorhabenträger die Maßnahmen innerhalb einer festgesetzten Frist zu erfüllen hat, anderenfalls soll die Gemeinde die Satzung entschädigungslos aufheben. Die Bindung des Vorhabenträgers zur Durchführung der Baumaßnahmen ist der große Unterschied zum Bebauungsplan.

4.4.4.3. Wohneigentumsförderung

Anstelle der Eigenheimzulage, welche mit 1. Jänner 2006 eingestellt wurde, gibt es heutzutage Wohnraum- beziehungsweise Wohneigentumsförderung. Diese ist aber nicht mehr Bundes- sondern Angelegenheit der einzelnen Länder. In Niedersachsen werden „der Neubau, Ausbau oder Umbau von selbstgenutzten Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern für kinderreiche Haushalte und Haushalte mit Schwerbehinderten, deren Erwerb im Zusammenhang mit Modernisierung sowie energetische Modernisierungsmaßnahmen steht, können bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen mit Landesmitteln gefördert werden“ (vgl.

http://www.hannover.de/de/buerger/verwaltungen/dez_fb_lhh/dezernate_fachbereiche_LHH/fa_plane/sta_wohn/wrfoelhh/eigefoer.html, Stand: 2. Juli 2010). Zusätzlich können Haushalte noch um Landesbürgschaften für Energieeffizienzdarlehen ansuchen.

Im Gegensatz zum österreichischen Pendant der Wohnbauförderung, fehlt jedoch eine gestaffelte Mittelzuweisung in Abhängigkeit der Lage der zu bebauenden Grundstücke.

4.4.4.4. Fiskalische Instrumente

In Deutschland existieren einige fiskalische Instrumente in den Fachbereichen Wohnungspolitik, Städtebau oder Verkehrspolitik. Genauso wie in Österreich sind diese nicht auf das Ziel Flächensparen ausgerichtet, sondern sollen die Gemeindebudgets erhöhen. Im Folgenden wird nur auf die wichtigste, den Grund und Boden betreffende, Maßnahme und deren Grundlage eingegangen. Die Komplexität

des Steuerrechts soll in diesem Zusammenhang erwähnt, aber nicht näher erläutert werden.

Grundsteuer

Die jährlich zu bezahlende Grundsteuer ist eine objektbezogene Realsteuer. Da die Grundsteuer für ungefähr zwischen 10 bis 20 % der gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen verantwortlich ist, gilt sie auch als wichtigste Steuer für die Gemeinden. Jährlich zahlen Grundstückseigentümer rund zehn Milliarden Euro Grundsteuer (Quelle: <http://www.neues-deutschland.de/artikel/143653.mieteinbussen-fallen-einnahmen-geringer-aus-gibt-es-grundsteuer-zurueck.html>, Stand: 2. Juli 2010). Das Grundsteuergesetz unterscheidet zwei Arten der Grundsteuer. Grundsteuer A wird auf land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grund berechnet. Der überwiegende Teil der Grundsteuer entfällt auf die Grundsteuer B, die auf alle bebauten Grundstücke berechnet wird.

Die Bemessungsgrundlage für den Steuergegenstand ist, wie in Österreich, der Einheitswert. Davon wird mittels Steuermesszahlen, die je nach Grundstücksart zwischen 2,6 ‰ und 6 ‰ erreichen, der Steuermessbetrag errechnet. Durch Anwendung eines Hebesatzes auf den Steuermessbetrag wird die Grundsteuer errechnet. Da sich der Hebesatz von Ort zu Ort unterscheidet, variiert auch die Höhe der Grundsteuer von Ort zu Ort.

Hannover hat einen Hebesatz von 460 % eingeführt, die Gemeinden im Umland liegen zwischen 365 % und 440 % (Quelle: <http://www.hannover.ihk.de/ihk-themen/recht-steuern/steuern/gewerbesteuergrundsteuer/real.html>, Stand: 20. Juli 2010).

Bei derzeitiger Ausgestaltung der Grundsteuer belastet sie Grundbesitzer nur marginal. Der letzte Zeitpunkt der Hauptfeststellung des Einheitswertes datiert in den westlichen Bundesländern auf den 1. Jänner 1964, in den neuen Bundesländern im Osten Deutschlands gar auf den 1. Jänner 1935. Das bedeutet, dass „Grundstücke mit dem Wert angesetzt werden, der als Veräußerungspreis zum 1.1.1964 erzielbar gewesen wäre“ (vgl. Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 114).

4.4.4.5. Schlussbemerkung

Aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung des Baugesetzbuches sowie des Grundsteuergesetzes haben alle Gemeinden in Deutschland das gleiche umfangreiche differenzierte Instrumentarium zur Baulandmobilisierung zur Verfügung. Die hoheitlichen Instrumente stellen ein unverzichtbares Element für die kommunale Baulandpolitik dar. Immerhin kann es häufig vorkommen, dass es keine Mitwirkungsbereitschaft seitens der Grundstückseigentümer gibt. Sowohl die

städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen als auch die Baugebote entwickeln bereits im Vorfeld eine baulandmobilisierende Wirkung, sodass eine einvernehmliche Regelung gefördert wird.

Die Grundsteuer leistet nur einen marginalen Beitrag zum Flächensparen. Daher gibt es mittlerweile eine Vielzahl an Ideen, wie dieses Problem behoben werden kann. Die Palette an Reformvorschlägen reicht von einer bloßen Anhebung der Einheitswerte bis zur kompletten Abschaffung samt Einführung anderer Steuern (siehe Kapitel 5.2.1.). Grundsätzlich sollte von Seiten der Gemeinde aber immer versucht werden, ihre Ziele durch Kooperation mit den Grundstückseigentümern zu erreichen. Die Stärke der hoheitlichen Instrumente ist gleichzeitig die Schwäche der kooperativen Strategien. Fehlt die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, versagen die kooperativen Instrumente.

4.5. Stadtregionale Kooperationen

Ein Vergleich der SRO Region mit der Region Hannover zeigt, dass beide Gebiete über ähnliche Instrumente verfügen, um die negativen Konsequenzen nicht nachhaltiger stadtreionaler Siedlungsentwicklung einzudämmen. Der größte Unterschied besteht darin, dass sich insgesamt 21 niedersächsische Gemeinden, räumlich um Hannover gelegen, zu einem vertraglich abgeschlossenen Kooperationsmodell verpflichteten, während sich die österreichischen Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland, im Rahmen eines Projekts der Planungsgemeinschaft Ost, nur zu freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit entschlossen haben.

In der Literatur werden mittlerweile mehrere Gründe genannt, die für die Errichtung stadtreionaler Kooperationen sprechen (vgl. Benz 1999; Fürst 2003; Fürst 2007). Laut den genannten Autoren sind stadtreionale Kooperationen heutzutage erforderlich, um die Regionalisierung von Aktionsräumen bewältigen zu können. Enge funktionale Verflechtungen, wie Pendlerbeziehungen, gemeindeüberschreitende Einzugsbereiche von Einkaufszentren, gemeinsam genutzte Infrastruktureinrichtungen, erfordern eine gemeinsam ausgearbeitete Strategie zwischen Kernstadt und den Umlandgemeinden. Im Kampf um die Ansiedlung international agierender Unternehmen müssen Stadtregionen als Einheit auftreten, um sich gegenüber Konkurrenzregionen behaupten zu können. Durch gemeinsame Repräsentation der Region verbessert sich die Wettbewerbssituation.

Außerdem wird von einigen Förderprogrammen Druck zur Regionalisierung ausgeübt. Will man Geld aus den EU-Regionalfördertöpfen lukrieren, müssen Anträge von

Regionen gestellt werden. Einzelnen Gemeinden werden kaum noch monetäre Mitteln gewährt.

Daneben müssen aber auch Faktoren genannt werden, die dafür verantwortlich sind, dass die Regionsbildung erschwert oder ganz verhindert wird. Zum ersten muss bei Zusammenarbeit über mehrere räumliche Ebenen immer mit mehr oder weniger starken Kompetenz- und Autonomieverlusten einzelner Akteure beziehungsweise Gemeinden gerechnet werden. Die betroffenen Politiker beharren aber meist weiterhin auf den bestehenden politisch- administrativen Strukturen, um Machteinbußen zu verhindern.

Schließen sich mehrere Gemeinden zu einer Region zusammen, sind diese immer mit ungleichen Ausgangsbedingungen konfrontiert. Besonderes Konfliktpotential besteht, wenn einige Gemeinden höhere finanzielle Anfangsbelastungen akzeptieren müssen, als andere.

Eine neu geschaffene Region bedeutet nicht, dass alle Konfliktpotentiale, ab dem ersten Tag, gelöst werden können. Vor allem in der Anfangszeit können Stadtregionen durchaus mit neuen Problemen konfrontiert werden. Fehlt bei einigen Akteuren der „Leidensdruck“ diese Situation durchzustehen, besteht wenig Hoffnung auf erfolgreiche zukünftige Zusammenarbeit innerhalb der Stadtregion.

Oftmals scheitern stadtrregionale Kooperationsformen, weil sich einzelne Akteure, dabei reicht schon eine sehr geringe Anzahl, partout nicht damit identifizieren können. Aus diesem Mangel an Identitätsbewusstsein werden zuvor festgelegte Strategien ohne Ehrgeiz und mit halbherzigem Handeln verfolgt.

Asymmetrische Entscheidungskompetenzen der beteiligten Akteure, unklare Spielregeln, unzureichende Kommunikationsstrukturen oder mangelndes Vertrauen der Betroffenen untereinander können ebenfalls die Schaffung einer Stadtregion verhindern.

4.5.1. Kategorisierung stadtrregionaler Kooperationsformen

Die verschiedenen Formen stadtrregionaler Kooperationen können nach verschiedenen Kriterien geordnet und typisiert werden (vgl.

Blotevogel, H-H., 2008, S. 8 und ÖROK, 2009, S. 50):

- nach der Rechtsform: privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Kooperationsform
- nach der Organisationsform: institutionelle oder kooperative Ansätze
- nach der Legitimation: durch direkte, indirekte oder gar keine Wahlen

- nach der Initiative: bottom-up oder top-down
- nach den Beteiligten: bi-oder multilateral [Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Akteuren]
- nach dem Zeithorizont: kurz-, mittel-oder langfristig
- nach Themenbezug
- nach Aufgabengebiet

Welche Form schlussendlich ausgewählt wird, hängt ganz entscheidend von den zu erfüllenden Aufgaben ab (structure follows strategy).

Die häufigste in der Literatur verwendete Methode, stadregionale Kooperationsformen zu kategorisieren, ist die Einteilung in einen institutionellen und kooperativen Ansatz. Die verschiedenen Abstufungen zwischen diesen beiden Extremen, werden als Mixed-Strategy bezeichnet (siehe Abbildung 5).

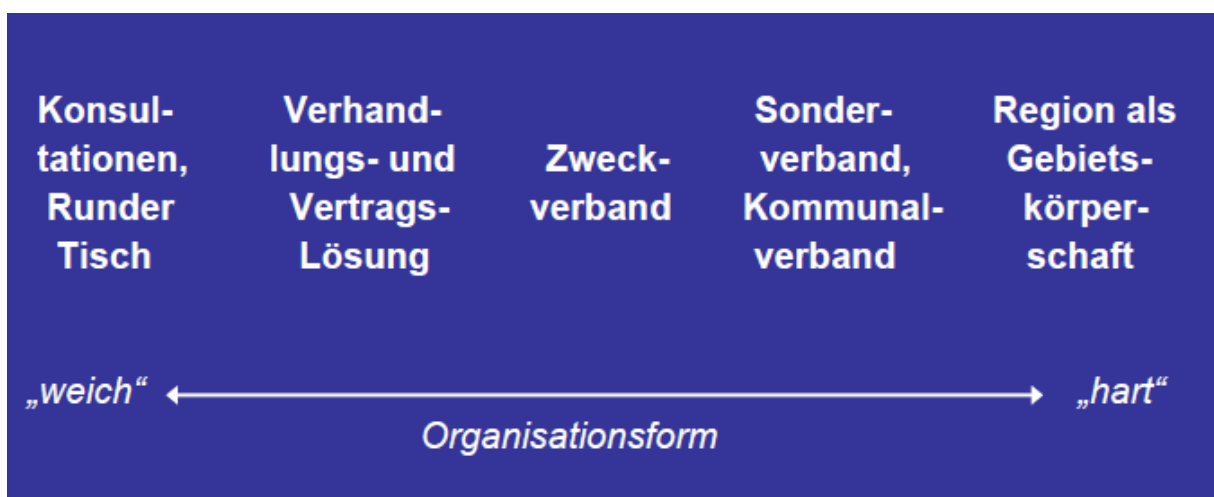


Abbildung 5: Organisationsformen (Quelle: Blotevogel, H-H., 2008, S. 9)

4.5.1.1. Weicher Ansatz

Dieser Ansatz wird auch als ‚informelle Form der Zusammenarbeit‘ oder ‚kooperativer Ansatz‘ bezeichnet. Darunter werden alle Organisationsformen verstanden, die „keine planungsrechtlich verbindlichen Festlegungen treffen können und nicht zum Regelungsbereich des Öffentlichen Rechts gehören (vgl.

Danielzyk, R. & A. Prieb, 2001, S. 264).

Trotz verschiedener Benennungen basiert diese Form der Organisation im Kern auf der Freiwilligkeit der teilnehmenden Akteure. Die Gemeinschaften, Netzwerke und Entscheidungen funktionieren ausschließlich auf Konsensbasis. Anstatt hierarchische Strukturen einzuführen, versucht man auf horizontaler Ebene, möglichst vielen Akteuren die Chance zu geben, zusammen zu arbeiten und zu einem Konsens zu finden. Der Staat ist bei diesen Methoden also mehr Moderator, denn Institution.

Da keine neue Behörde, samt administrativem Behördenapparat geschaffen wird, ist der Vorteil ganz klar darin zu sehen, dass Entscheidungen schnell und im Konsensverfahren realisiert werden können. Durch die lose Organisationsstruktur ist die Kooperationsschwelle zur Teilnahme niedrig. Jederzeit können neue Akteure, auch aus zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bereichen, hinzukommen. Außerdem ist ein problem- und projektorientiertes Handeln (vgl. Blotevogel, H-H., 2008) mit flexiblen und schnellen Reaktionen möglich.

Informelle Kooperationsformen werden als Vorstufe für verbindlichere Formen angesehen. Jederzeit können die beteiligten Akteure aussteigen. Es entsteht kein Gefühl von Zwang oder Unbehagen, sondern es wird Vertrauen gebildet und gleichzeitig Ängste abgebaut.

Ist das Vertrauen in die Region und unter den Akteuren geschaffen, wird ein Ausstieg aus der Kooperation immer unwahrscheinlicher. Ganz im Gegenteil, die Zusammenarbeit wird, laut Erfahrungen in der Literatur, eher mit der Zeit intensiviert und ausgeweitet.

Der Nachteil bei schwachen Entscheidungsstrukturen ist, dass durchaus die Gefahr besteht, nur Schönwetter-Projekte zu verfolgen. Darunter versteht man die Bearbeitung von Projekten, in denen ein Konsens von vornherein wahrscheinlich ist und die ein mediales Echo erzeugen.

„Eine weitere Gefahr besteht darin, dass Übereinkommen zwischen den Akteuren nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen werden und dadurch Probleme nicht in dem Ausmaß gelöst werden, wie es erforderlich wäre“ (vgl.

Fichter, H., 2002, S. 322).

Weiters wird bei weichen Methoden oft hinterfragt, ob Transparenz und öffentliche Kontrolle in ausreichendem Ausmaß existieren. Außerdem sind weiche Ansätze laut Blotevogel (2008) von Nachteil, da aufgrund der „Exit-Option“ der Akteure, die Unbeständigkeit der Zusammenarbeit sehr hoch ist und es häufig zu Überlappungen kommt, womit es schwieriger wird, den Überblick zu behalten.

4.5.1.2. Harter Ansatz

Die harte Methode wird auch ‚formelle Form der Kooperation‘ oder ‚institutioneller Ansatz‘ genannt. Als besonderes Merkmal kann festgehalten werden, dass alle Verpflichtungen und Ansprüche der Akteure von Verträgen und verbindlichen Abmachungen genau geregelt werden.

Bei allen Organisationstypen des institutionellen Ansatzes kommt es zu Veränderungen der staatlichen Strukturen, denn die Steuerung der Region übernimmt eine eigens geschaffene Institution oder Einrichtung. Es wird eine hierarchische

Struktur eingeführt, um zu gewährleisten, dass Verantwortungen der einzelnen Akteure anders verteilt werden können. Bei Abstimmungen gelten Mehrheitsentscheidungen, deren Ergebnisse zwingend eingehalten werden müssen.

Als größter Vorteil gegenüber den kooperativen Ansätzen kann die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit, mit der die beteiligten Akteure Entscheidungen treffen, genannt werden. Da immer nur bestimmte Akteure bei Abstimmungen teilnehmen dürfen, ist ein Handeln nach bestimmten ausgearbeiteten Strategien möglich. Durch die bei Entscheidungen festgelegten Hierarchiestrukturen einerseits und der Berechenbarkeit der Akteure andererseits, wird den harten Methoden eher zugetraut, Verteilungskonflikte erfolgreich zu lösen.

Ein weiterer Vorteil ist die vorher festgelegte Finanzierungsform des Organisationstyps. Dadurch kann kein Konfliktpotential entstehen, welches die Arbeit der Region behindern könnte.

Dennoch gibt es auch einige Nachteile der institutionellen Ansätze, wie zum Beispiel ein begrenzter Wirkungsraum, der Entscheidungen nur auf zuvor territorial definierte politische Bereiche beschränkt. Flexible und schnelle Reaktionen auf sich verändernde Rahmenbedingungen sind nur äußerst schwierig durchzuführen. Sind die Strukturen einer Institution erst einmal festgelegt, ist zu beobachten, dass die ausgearbeiteten Organisationsformen als strikt gegeben hingenommen werden. Eventuell dringend benötigte Innovationen werden dann nicht, oder nur selten, durchgeführt.

Obwohl die weichen Ansätze in den letzten Jahren vermehrt an Bedeutung gewonnen und auch häufiger angewendet werden, vertreten mehrere Experten die Meinung, wie zum Beispiel Dietrich Fürst, dass die harten Organisationsformen, in Hinblick auf Stadt-Umland Kooperationen, die bessere Variante darstellen würden, da die Problembearbeitung durch die Institutionen einfacher von statten ginge. Informelle Kooperationen stoßen vor allem an ihre Grenzen, wenn es um harte Planungs- und Verwaltungsaufgaben, wie zum Beispiel Entscheidungs-, Finanzierungs- und Konfliktlösungsstruktur, geht. „Für politisch-administrative Akteure ist bei regionaler Kooperation häufig der Verlust an Autonomie, Ressourcen und Zeit wichtiger als der potenzielle Nutzen der Kooperation. Wenn Politiker sich in regionale Kooperationen begeben, wünschen sie Organisationsformen, in denen ihr Einfluss klar definiert ist und die regionalen Handlungskollektive auf abgegrenzte Kompetenzen beschränkt werden können“ (Fürst, D., 2003, S. 445).

Harte Methoden bieten den Umlandgemeinden einerseits mehr Sicherheit, ihre eigenen Interessen gegenüber der Kernstadt durchsetzen zu können. Andererseits wird es unter Experten von Vorteil angesehen, wenn Großstadtreionen, die weit mehr

Druck der internationalen Regionen ausgesetzt sind, als andere kleinere Regionen, über fixe hierarchische Entscheidungsstrukturen verfügen.

Daher ist für Hans-Heinrich Blotevogel (2008) und Axel Prieb (2006) die Tatsache, dass es einen Trend in Richtung weicher Ansätze gibt, obwohl die Wissenschaft harte Methoden verlangt beziehungsweise über deren große Notwendigkeit berichtet, nicht ganz nachvollziehbar.

Die erfolgreicherer stadtreionalen Organisationsmodelle stellen auch zweifelsfrei jene aus der Gruppe der harten Methoden dar. Daher werden im Folgenden vier dieser Ansätze vorgestellt, die sich in Deutschland bereits etablieren konnten.

4.5.2. Beispiele für stadtreionale Kooperationsformen

4.5.2.1. Ein-Themen-Zweckverband

„Eine traditionell von Kommunen in vielen Handlungsbereichen (z.B. Ver- und Entsorgung, Öffentlicher Personennahverkehr, Trägerschaft von Bildungseinrichtungen [Anm. auch z.B. Zweckverband für Rettungswesen, Tourismus, Tierkörperbeseitigung, Krankenhaus]) praktizierte Kooperationsform mit rechtsverbindlichen Entscheidungsmöglichkeiten ist der Zweckverband...“ (Prieb, A., 2004, S. 21). Auf der Grundlage eines Gesetzes oder von Verträgen kommt es zur gemeinsamen Erledigung einzelner öffentlicher Aufgaben.

In Zweckverbänden müssen die Gebietskörperschaften am wenigsten Befugnisse an die Region abtreten. Vielleicht sind sie deshalb die häufigste Form der institutionellen Kooperationsformen. Als Beispiel für einen Ein-Themen-Zweckverband kann der Zweckverband Schwalm-Eder in Hessen dienen.

4.5.2.2. Regionale Planungsverbände

Es schließen sich mehrere benachbarte kommunale Gebietskörperschaften zusammen, die aufgrund von gesetzlichen Grundlagen Kompetenzen im Bereich der räumlichen Gesamtplanung haben. Zu unterscheiden sind die zwei Untertypen ‚Gemeinsame Flächennutzungsplanung‘ (zum Beispiel Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main) und ‚Regionalplanung‘ (zum Beispiel der Regionale Planungsverband Würzburg). Diese unterscheiden sich dadurch, ob der Planungsverband einen gemeinsamen Flächennutzungsplan oder einen Regionalplan zu erstellen hat. Der Untertypus Regionalplanung ist ein etwas weitergehender Typus, denn der Regionalplan übernimmt weitergehende Aufgaben, wie beispielsweise „Beratung der Träger der Bauleitplanung, Mitwirkung bei der Aufstellung und Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes, Mitwirkung bei den Fachplanungen des Landes“ (vgl.

http://de.wikipedia.org/wiki/Regionalplan#Regionalplanung_in_.C3.96sterreich, 21. August 2010).

4.5.2.3. Stadtregionaler Mehrzweckverbände

Bei stadtreionalen Mehrzweckverbänden können mehrere Aufgaben zusammen geführt werden. Neben der Regionalplanung können im Rahmen des Mehrzweckverbandes auch Zuständigkeiten für Landschaftsrahmenplanung, Nahverkehrsplanung, öffentlichen Personennahverkehr, Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing oder Nacherholungseinrichtungen vergeben werden. Welche Fachplanungen zusätzlich übernommen werden, ist von der jeweiligen regionalen Problemlage abhängig.

„Die verfassungsrechtlich bestimmten Verwaltungsstrukturen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Städte und Gemeinden in Deutschland [Anm.: beziehungsweise Gemeinden, Städte mit eigenem Statut in Österreich] werden nicht verändert. Vielmehr wird über einen ganz bestimmten vorher ausgearbeiteten Katalog von überörtlichen öffentlichen Aufgaben, ein institutionelles Dach gezogen“ (vgl. Prieb, A., 2004, S. 23).

Als besonders erfolgreiche und leistungsfähige Beispiele können der Großraum Braunschweig oder der ehemalige ‚Verband Großraum Hannover‘ genannt werden.

4.5.2.4. Region Hannover als Regionalkreis

Die Region Hannover ist ein Regionalkreismodell. Dies ist die weitestgehende Form regionaler Aufgabenwahrnehmung für Kernstadt und Nachbarkommunen. Ein politisches Organ wird per Direktwahl legitimiert, unter dem Dach einer regionalen Gebietskörperschaft gemeinsame Aufgaben der Kernstadt und Nachbargemeinden auszuüben.

Die „neue Administration soll nicht als neue Institution neben die vorhandenen Verwaltungen gesetzt werden, sondern sie soll die bisherigen aufgesplitteten regionalen Administrationen ersetzen und zudem noch die regionalen Zuständigkeiten der Stadt Hannover übernehmen“ (Aring, J., 1999, S. 315). Die regionalen Verwaltungsaufgaben werden also an einer zentralen Stelle gebündelt. Hierzu musste auch die Landeshauptstadt Hannover den Status als kreisfreie Stadt aufgeben und Kompetenzen an die neu geschaffene Region abtreten.

Zu Zeiten des ‚Kommunalverband Großraum Hannover‘ „wurden Verwaltungsaufgaben in der Region von mehreren Ebenen gleichzeitig wahrgenommen, nämlich vom Kommunalverband Großraum Hannover, vom Landkreis Hannover, von der

Landeshauptstadt Hannover (Kreisaufgaben im Stadtgebiet), von der Bezirksregierung Hannover (z.B. obere Landesplanungsbehörde) und einigen Sonderbehörden“ (vgl. Prieb 1997b zit. in Herkommer, B., 2003, S. 4).

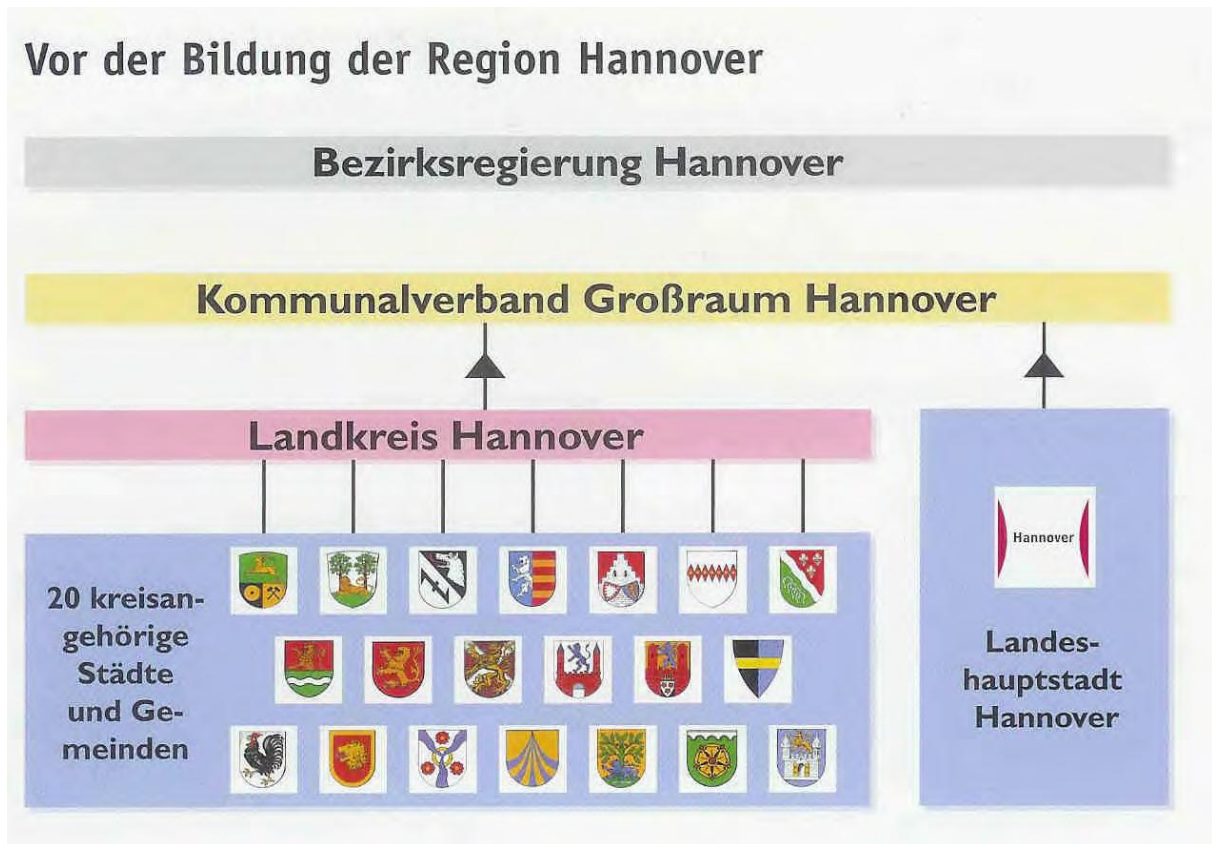


Abbildung 6: Verwaltungsstruktur vor der Regionalreform (Quelle: Prieb, A., 2008, S. 22)

Das Besondere am Regionalkreis ist, dass er eine Gebietskörperschaftsform annimmt, die nicht wie ein Fremdkörper wirkt, sondern sich ohne große Schwierigkeiten in das Verwaltungsgefüge einpasst.

Damit dieses Modell in der Praxis funktioniert, muss die Kernstadt ihre Kreisfreiheit aufgeben und gemeinsam mit den selbständigen, regionsangehörigen Umlandgemeinden ihre verfassungsrechtlich zu erfüllenden Aufgaben an die Region abtreten. So übernimmt auch die Region Hannover alle Aufgaben der Landeshauptstadt Hannover und die Aufgaben der Kreisebene der Kommunen. Es konnte eine Ebene der Verwaltungsstruktur eingespart werden, was zu einer Verschlinkung des Staatsapparats beitrug.

Nach der Bildung der Region Hannover

Bezirksregierung Hannover



Abbildung 7: Verwaltungsstruktur nach der Regionalreform (Quelle: Prieb, A., 2008, S. 23)

Vorteilhaft des Regionalkreismodells gilt, dass allen teilnehmenden Akteuren, sowohl den Umlandgemeinden verschiedener Größen, als auch die Kernstadt, die gleichen Stimmrechte zugebilligt werden. Die Institution, in dessen politischem Gremium Vertreter der Kernstadt und Umlandgemeinden vertreten sind, regeln alle regionalen Aufgaben. Bei allen anstehenden Entscheidungen müssen die Vertreter zu einem einstimmigen Konsens kommen, oder Mehrheiten schaffen. Auf jeden Fall gibt es für die Parteien einen Zwang zur politischen Einigung.

„Insbesondere entsteht damit eine stadtreionale Arena für eine starke regionale Politik, die regionale vor gemeindliche und staatliche Interessen stellt“

(Prieb, A., 2004, S. 25). Beim Regionalkreis wird nicht beabsichtigt, Gemeinden unter dem Dach des Regionalkreises aufzulösen. Im Gegenteil, alle Kommunen bleiben selbständig. Regionalkreise können bei Bedarf um benachbarte Gebietskörperschaften erweitert werden.

Der Nachteil des Regionalkreises liegt darin, dass es sich um eine große, schwerfällige und inflexible Organisationseinheit handelt. „Es besteht dabei die Gefahr, dass die Kreativität bei den planerischen und gestaltenden Aufgaben unter der finanziellen und administrativen Last der Pflichtaufgaben erdrückt wird“ (Prieb, A., 2004, S. 25).

Die Bildung eines Regionalkreises ist weiters mit hohen politischen Kosten verbunden, was zum vorzeitigen Scheitern des Organisationstyps beitragen kann. Schließlich müssen am Beginn der Einführung Landkreise aufgelöst werden, wodurch es viele

potentielle Verlierer gibt. Von diesen ist ein hoher Anfangswiderstand gegen den Regionalkreis zu erwarten.

Obwohl im Regionalkreis Kernstadt und Gemeinden gleichberechtigte Akteure mit gleichgewichtetem Stimmrecht sind, kann der Größenunterschied ein problematisches Verhältnis darstellen.

Bildung und Struktur der Region Hannover

Die Initiative zur Gründung der ‚Region Hannover‘, ging von den drei Spitzenverwaltungsbeamten Oberstadtdirektor der Stadt Hannover Jobst Fiedler, Oberkreisdirektor des Landkreises Hannover Herbert Droste und Kommunalverband Großraum Hannover -Verbanddirektor Valentin Schmidt aus.

Alle Beteiligten waren sich Mitte der 1990er Jahre durchaus bewusst, dass die endgültige Schaffung der ‚Region Hannover‘ einen langwierigen Prozess darstellt, wobei eine der größten Herausforderungen die Schaffung von Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung werden würde.

Am 1. November 2001 wurde das Gesetz zur Bildung der ‚Region Hannover‘ beschlossen. 17 Städte und vier Gemeinden arbeiteten fortan an einer „gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, einen attraktiven öffentlichen Personennahverkehr zu organisieren und ein tragfähiges soziales Netz zu knüpfen“ (<http://www.hannover.de/de/buerger/entwicklung/regionsentwicklung/index.html>. Stand: 8. September 2010).

„Die ‚Region Hannover‘ wird vom Regionspräsidenten geführt. Dieser wird für acht Jahre direkt von allen wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern der ‚Region Hannover‘ gewählt. Als oberster Repräsentant der Region und Chef der Verwaltung gibt er die Leitlinien der Politik vor. Diese Position übt derzeit der Jurist Hauke Jagau (SPD) aus“ (vgl.

http://www.hannover.de/de/buerger/entwicklung/regions_gremien/jagau.html, Stand: 9. September 2010).

Bei der täglichen politischen Arbeit ist der Regionspräsident auf die Mitarbeit der Regionsversammlung angewiesen. Diese umfasst 85 Mitglieder, darunter auch der Regionspräsident, und werden ebenfalls direkt von den wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern, als direkt gewählte Volksvertreter, für fünf Jahre gewählt. „Die Regionsversammlung entscheidet über die Erlassung von Satzungen, über die Höhe des Haushaltes und legt damit den politischen Kurs der Region fest. Derzeitiger Vorsitzende der Regionsversammlung ist Udo Mientus [Anm.: SPD]. Es ist das wichtigste Entscheidungsorgan der Region“ (vgl.

http://www.hannover.de/de/buerger/entwicklung/regions_gremien/reg_vers/index.html.
Stand: 9. September 2010).

Das zweite Organ mit Entscheidungskompetenz ist der Regionsausschuss. Der Regionspräsident und zehn stimmberechtigte Regionsabgeordnete bereiten im Regionsausschuss Beschlüsse der Regionsversammlung vor.

Alle Aufgaben, die der ‚Region Hannover‘ übertragen sind, werden in Fachausschüssen geleistet. Dort findet also die inhaltliche, politische Tagesarbeit statt.

Aufgaben der Region Hannover

Die Region Hannover übernimmt alle Aufgaben der im Jahr 2005 aufgelösten Bezirksregierung, des aufgelösten ‚Kommunalverbandes Großraum Hannovers‘, sowie die Aufgaben analog zu den anderen Landkreisen in Niedersachsen.

Die wichtigsten Aufgaben mit regionalem Charakter sind (vgl. Gesetz über die Region Hannover 2001 §8): Regionalplanung, Öffentlicher Personennahverkehr, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Abfallwirtschaft, Naherholung, Träger von Berufsschulen und Förderschulen, Krankenhauswesen, Sozialhilfeangelegenheiten, Jugendhilfe.

Die Bildung der Region Hannover hatte nicht das Ziel, eine neue „Superbehörde“ (Aring, J., 1999, S. 317) zu schaffen. Daher wurde bei der Aufteilung der Aufgaben zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen innerhalb der ‚Region Hannover‘ auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips geachtet. Dies „besagt: Was der einzelne und die kleinere Gemeinschaft aus eigenen Kräften zu vollbringen imstande ist, soll ihnen nicht von gesellschaftlichen Großgebilden abgenommen werden“

(<http://www.ooe->

[oeaab.at/000000953a0c48202/50176895660d33e1e/50176895560c55806.html](http://www.ooe-oeaab.at/000000953a0c48202/50176895660d33e1e/50176895560c55806.html).

Stand: 9. September 2010).

Um so bürgernah wie möglich arbeiten zu können, wurden einige Aufgaben dem Wirkungsbereich der Gemeinden und Städte komplett übertragen. Dazu gehören beispielsweise (vgl. Gesetz über die Region Hannover 2001 § 8-9) Träger der öffentlichen Schulen oder Überwachung des fließenden und des ruhenden Verkehrs nach der Straßenverkehrsordnung.

Einige Aufgaben nimmt die ‚Region Hannover‘ nicht direkt über die Regionsverwaltung wahr. Ungefähr 16.300 Personen sind in Unternehmen beschäftigt, an denen die ‚Region Hannover‘ Beteiligungen hält, und die die ausgegliederten Aufgaben übernehmen.

Bewertung der Region Hannover

Die Landeshauptstadt Hannover mitsamt seinen Umlandgemeinden können mittlerweile auf eine „über 3 Jahrzehnte lange Erfahrung in regionaler Aufgabenwahrnehmung“ (Prieb, A., 2008, S. 24) zurückblicken. Die bislang letzte Station des stadtreionalen Kooperationsprozesses stellt die ‚Region Hannover‘ dar, die vor mittlerweile zehn Jahren gegründet wurde. Eine Bilanz über Geschaffenes und Erfolge kann durchaus gezogen werden.

Die Integration der Großstadt und den umliegenden kleinen Gemeinden kann als gelungen betrachtet werden. Sowohl der Kernstadt als auch den Umlandgemeinden wurden Aufgaben entzogen und der neu geschaffenen ‚Region Hannover‘ übergeben. Demnach sind auf dieser Ebene alle relevanten regionalen Aufgaben gebündelt, und damit lässt sich eine sehr effektive Arbeit realisieren. Die Kompetenzen der Region sind strikt von den vorhandenen Kompetenzen der einzelnen Gemeinden und Städte getrennt. So werden Konflikte schon im Voraus vermieden, treten dennoch Kompetenzprobleme auf, hat das legitimierte Parlament eine hohe Konfliktregelungsfähigkeit.

Eine Diskussion um Rechtskonstruktion der neu geschaffenen ‚Region Hannover‘ konnte von Anfang an unterbunden werden. Stattdessen wird die „solidarische“ (Prieb, A., 2008, S. 29) Region gelebt, in der ein gutes Verhältnis innerhalb der „kommunalen Familie“ (Prieb, A., 2008, S. 29) besteht und ein starkes Regionalbewusstsein, auch innerhalb der Bevölkerung, aufgebaut werden konnte. Da der Region die Bereiche Regionalplanung, Verkehr und Wohnungsbau übertragen wurde, kann die regional organisierte Steuerung der Raumentwicklung gewährleistet werden. Die starke regionale Politikebene, mitsamt seinen Vollzugsmöglichkeiten gegenüber Kommunen, ermöglicht eine sehr gute Leistungsfähigkeit in diesem Bereich.

Einzelne Kritikpunkte seien dennoch erlaubt (siehe Prieb, A., 2008, S. 29). Negative Punkte bei der Bilanz zur ‚Region Hannover‘ stellen die unbefriedigende Finanzierung sowie die verbesserungswürdige Außendarstellung in der Öffentlichkeit dar. Außerdem besteht die reale Gefahr der Überlastung der Region mit Verwaltungsaufgaben.

5. Lösungsansätze für die SRO Region

Viele Gemeindevertreter halten das aktuelle Instrumentarium für durchaus ausreichend die Zersiedlungsproblematik zu unterbinden. Die einzige Notwendigkeit bestehe demnach darin, die Maßnahmen nur konsequenter auszuführen (siehe Jörissen, J. und R. Coenen, 2005, S. 1). Diese Aussage erscheint sehr mutig, impliziert sie doch ein gewisses Schuldeingeständnis, die jahrelang betriebene Siedlungsexplosion ins Umland, deren Folgekosten die Allgemeinheit zu tragen hat, zu lasch sanktioniert zu haben. Andere Experten sind wiederum der Auffassung, dass diese Problematik nicht ausschließlich durch ein Versagen der Kommunalvertreter entstanden sein kann. Das geltende Planungsrecht muss durchaus große Schwächen und grobe Lücken aufweisen. Genau diese Defizite der Ausweisungssystematik seien für den ausschweifenden Flächenverbrauch der letzten Jahrzehnte verantwortlich. Nachdem ich mich nun intensiv mit der Thematik der Siedlungsentwicklung in Stadtregionen beschäftigte, bin ich der Meinung, dass es für die SRO Region fatal wäre, so weiter zu machen wie bisher, da sich gerade die Stadtregion Wien, allein aufgrund ihrer physischen Größe und des Einzugsbereichs in das niederösterreichische und burgenländische Umland, für österreichische Verhältnisse, den gravierendsten Auswirkungen gegenüberstehen. Dennoch muss festgestellt werden, dass statt Kooperation, noch immer ein Neben- oder sogar Gegeneinander der Akteure innerhalb der SRO Region gelebt wird. Gemeinsames strategisches Handeln findet überhaupt nicht statt oder ist, wenn, dann nur auf ein Minimum begrenzt. Dementsprechend muss das Ziel der in weiterer Folge des Kapitels vorgestellten Reformmaßnahmen lauten, den Verbrauch an Siedlungsfläche an ungünstigen Standorten zu minimieren und den Status Quo zumindest zu erhalten, weil es natürlich unmöglich ist, im Nachhinein die Zersiedlungstendenzen der letzten Jahrzehnte rückgängig zu machen, indem man die dort wohnende Bevölkerung zwangsweise umsiedelt. Viele dieser Maßnahmen sind nicht neu, sondern existieren schon jahrelang, bislang jedoch lediglich auf dem Papier. Somit ist unbekannt, ob sie der derzeitigen Entwicklung auch in der Praxis entgegenwirken können. Mit Sicherheit kann jedoch behauptet werden, dass es nicht eine einzige Maßnahme sein kann, die die besorgniserregende Zersiedlungsentwicklung stoppen wird. Es braucht einen Maßnahmenmix mit flankierenden Instrumenten, um den aktuellen Status Quo der Siedlungsentwicklung nicht zu verschlimmern.

Regionale Probleme können nur durch regionale Zusammenarbeit gelöst werden. Obwohl regionale interkommunale Kooperation in Zukunft der ganz entscheidende

Schlüssel sein wird, um sich dieser schwierigen Situation mit Erfolg stellen zu können, ist es in Österreich, im Gegensatz zu Deutschland, noch nicht gelungen, stadtregionale Kooperationsformen einzuführen. Dies ist aber auch nicht weiter verwunderlich, da es in Österreich aufgrund der Ausgestaltung der Raumordnungssystematik, die Kompetenzen zwischen Ländern und Gemeinden verfassungsrechtlich garantiert, juristisch gar nicht möglich ist, dass die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland eine regionale Ebene einführen, um die SRO Region zu einer stadtregionalen Kooperationsform zusammenschließen. Sehr wohl möglich ist es jedoch, dass Kernstadt samt Umlandgemeinden mittels „Netzwerken, Verhandlungen und Konsensentscheidungen“ (vgl. Jungmeier, P & W. Seher, 2008, S. 10) zusammenarbeiten. Daher besteht als erster Lösungsansatz die Einführung von Regional Governance Strukturen.

5.1. Governance

Seit den 1990er Jahren etablierte sich der Begriff „Governance“ als wichtiges Thema in sozialwissenschaftlichen Disziplinen, beispielsweise in den Verwaltungs-, Wirtschafts-, aber vor allem in den Politikwissenschaften.

Eine wissenschaftlich anerkannte Lehrbuchdefinition hat sich, trotz der immer häufiger werdenden Verwendung des Wortes, noch nicht durchgesetzt. Für manche Autoren wie zum Beispiel Hans-Joachim Feil (2005) ist das Nichtvorhandensein einer eindeutig anerkannten Definition kein Wunder, denn diese sei von der jeweiligen theoretischen und wissenschaftlichen Perspektive des Verfassers abhängig (vgl. Feil, H., 2005, S. 7). „Rein von seiner Wortbedeutung her, kann der englische Begriff Governance mit „Steuern, Koordinieren aber auch mit Regieren oder Verwalten“ (Benz, A., 2004, S. 13) ins Deutsche übersetzt werden“ (Beutl, H., 2008, S. 30). Es handelt sich um Kooperation, die auf Konsens und Verhandlung basieren, und somit dem weichen Ansatz zuzuordnen sind. Auch bei der Einschätzung der Wertigkeit des Begriffs „Governance“ ist die Wissenschaft bis dato noch nicht einer Meinung. „Das Spektrum reicht vom inflationär verwendeten Modewort, bis, aufgrund der vielschichtigen Bedeutung, zu einem der komplexesten Begriffe der Sozialwissenschaften“ (vgl. Beutl, H., 2008, S. 30).

5.1.1. Verwendungsmöglichkeiten

Im sprachlichen Gebrauch gibt es beim Governance-Konzept drei Verwendungsmöglichkeiten. Der Begriff wird sowohl deskriptiv, analytisch, als auch normativ verwendet. Die folgende Aufstellung bezieht sich auf Harald Beutl, 2008, S. 32 - 33.

Deskriptiv

Beim deskriptiven Ansatz können vielschichtige und komplexe Veränderungen sowie Verflechtungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erfasst und beschrieben werden. Da diese komplexen Systeme nicht ganzheitlich beobachtet werden können, beschränkt man sich dabei auf ausgewählte einzelne Merkmale. Zu beschreibende Veränderungen können auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene stattfinden und Institutionen, Verfahren, Modalitäten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betreffen.

Beim deskriptiven Ansatz „werden keine vollkommen neuen Phänomene beschrieben, sondern bereits seit längerem abgelaufene oder noch ablaufende Veränderungen „auf den Begriff gebracht““ (Benz, A., 2004, S. 13).

Analytisch

Bei analytischer Verwendung des Governance Begriffs werden komplexe Regel- und Koordinationssysteme zuerst in ihre Einzelheiten zerlegt und anschließend einzeln betrachtet und bewertet. Vor allem die Analyse der Konsensfindung, wie Einigungen bei Verhandlungen zustande kommen, oder die Anordnung von Hierarchien stehen im Vordergrund. „Zur Bewertung braucht es Kriterien, nach denen die Effektivität oder Effizienz von Problemlösungen wie auch die demokratische Legitimation der Politik bestimmt werden kann“ (vgl. Beutl, H., 2008, S. 33).

Die analytische Perspektive des Governance-Begriffs gibt eine Leitlinie für die Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns (vgl. Benz, A., 2004, S. 27).

Normativ

Governance kann aber nicht nur deskriptiv und analytisch verwendet werden, sondern auch mit normativem Gehalt versehen werden, sodass es als Leitbild zur Verbesserung von demokratischen Regieren in nationalen oder internationalen politischen Systemen, oder als Konzept zur Deregulierung und Liberalisierung, also Abbau von staatlichen Steuerungen, zugunsten privater oder zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, (vgl. Benz 2005 zit. in Beutl, H., 2008, S. 33) verstanden werden kann. Es wird also nicht die Realität, sondern nur das entsprechende Ideal beschrieben.

5.1.2. Kernaussagen des Governance Konzepts

Obwohl es viele Verwendungsmöglichkeiten des Governance Begriffs gibt, kann man zusammenfassend sagen, dass damit das Steuerungs- beziehungsweise Regelungssystem bezeichnet wird. Davon „wird im Bereich des Nationalstaats genauso gesprochen wie in der internationalen Politik, in der lokalen und regionalen Politik ebenso wie auf zentralstaatlicher Ebene. Das Konzept findet Verwendung zur

Beschreibung neuer Formen des Regierens in der Europäischen Union, aber auch in der Debatte über die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in Organisationen wie zwischen Organisationen, in der Wirtschaftspolitik wie in der Arbeitsmarkt- oder Umweltpolitik“ (Benz, A., 2004, S. 21).

„Im Gegensatz zum Begriff Government, der das Lenken einer Gesellschaft über das ‚top down‘ Prinzip, also traditionell formelle, durch Verfassung, Recht und Gesetz definierte Politik, bezeichnet, drückt Governance aus, dass die Steuerung eines Staats oder einer Institution auch durch informelle Regelungen und nicht institutionalisierte Formen des Regierens stattfinden kann“ (vgl.

Dangschat J. S. & A. Breiffuss, 2000, S. 5). Die Fragen der Steuerung und Umsetzung werden Bottom-up gestartet, BürgerInneninitiativen und Partizipationsmöglichkeiten geschaffen, Diskussionen mit der Öffentlichkeit ermöglicht, auf formelle, aber auch informelle Netzwerke zurückgegriffen und so die indirekte Demokratie erweitert.

Für zwei der wichtigsten Experten auf dem Gebiet Governance, den englischsprachigen Professor R.A.W. Rhodes und den deutschsprachigen Autor Arthur Benz, ist das Aufkommen von Governance eine logische Konsequenz, denn das traditionelle Modell des Regierens (Government) gerät aufgrund des sozialen Wandels und der daraus folgenden gesellschaftlichen Umbrüche, an seine Grenzen. Die komplexen Aufgaben und Probleme können von Regierungen in traditioneller Weise nicht mehr gelöst werden. Der Diskurs mit der Zivilgesellschaft (Governance) ist somit von Nöten.

5.1.3. Regional Governance

„Mit dem Begriff „Regional Governance“ wird eine Verknüpfung des Governance Diskurses mit der Steuerung von Regionen vorgenommen (Pütz, 2004)“

(Jungmeier, P & W. Seher, 2008, S. 10). Gemäß Harald Beutl (2008), beziehungsweise auf die Autoren Fürst, Thierstein und Benz, gibt es drei Grundbedingungen sozioökonomischer Veränderungen, die in Verbindung mit Regional Governance wesentlich sind.

Die erste grundsätzliche Veränderung betrifft das Staatsverständnis. Der Staat entwickelt sich weg vom ‚Wohlfahrtsstaat‘ hin zum ‚Gewährleistungsstaat‘ beziehungsweise ‚aktivierenden Staat‘ (vgl.

Jann, W. & K. Wegrich, 2004, S. 199 oder Fürst, D., 2003, S. 441). Innerhalb des Gewährleistungsstaats konzentriert sich der Staat bei der Aufgabenerfüllung nur noch auf seine Kernfunktionen. Anstelle der hierarchiedominierten Top-down Steuerung, sollen die Regionen gestärkt werden und eine regionale Selbststeuerung entwickeln.

Die zweite Veränderung betrifft die Aufwertung der regionalen Handlungsmöglichkeiten. Viele kommunale Aufgaben sind durch klassische staatliche Regulierungen schlicht nicht mehr finanzier- und bewältigbar. Dazu zählen Probleme wie „ÖPNV, Abfallwirtschaft, Energiewirtschaft, Freiraumpolitik, Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. Fürst, D., 2003, S. 441), die nur durch die Aufwertung der regionalen Ebene gelöst werden können. Eine Aufwertung der Handlungsmöglichkeiten resultiert ebenso aus den weitreichenden Pendlerverflechtungen der Menschen, wodurch der Handlungsspielraum über die politisch-administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften hinausreicht und die Bindung an die eigene Gemeinde verloren geht.

Als dritte Grundbedingung nennt Bartl die „deutlich schwächere Wirkung des Institutionenrahmens auf regionaler Ebene als auf lokaler oder nationaler Ebene“ (vgl. Benz, A., 2004, S. 23). Die Regionen haben somit noch eine sehr große „Leistungsfähigkeit und unausgeschöpfte Selbststeuerungsfähigkeit“ (vgl. Thierstein 2002 zit. in Beutl, H., 2008, S. 45). Um diese in Zukunft entfalten zu können, „müssen neue Modelle gesucht werden, welche vertikale und horizontale Steuerung und Koordination erlauben, ohne dabei institutionalisierte Einheiten etablieren zu müssen“ (vgl. Beutl, H., 2008, S. 45).

5.1.4. Kernaussagen des Regional Governance Konzepts

Obwohl das Regional Governance-Konzept noch vergleichsweise unscharf (vgl. Fürst, D., 2003, S. 443) ist, übernimmt es drei Funktionen: zum Ersten den Staat entlasten, zum Zweiten Mobilisierung von Selbsthilfekräften der Region, zum Dritten Nutzung von Synergieeffekten durch Kooperationen.

Regional Governance Konzepte basieren sowohl auf allgemeinen Grundsätzen wie zum Beispiel Fairness, Vertrauen, Verhandlungen, Freiwilligkeit und Selbstbindung, als auch auf ausgehandelten Regelungen wie beispielsweise Umgang mit Konflikten, Festlegung von Funktionen innerhalb der Kooperation, Regeln der Außenvertretung der Kooperation oder Regeln der Entscheidungsfindung (vgl. Fürst, D., 2003, S. 443). Regional Governance Kooperationsformen lassen sich „als vergleichsweise „weiche“ Form der Selbststeuerung, die primär auf Netzwerken basiert“ (Fürst, D., 2003, S. 442) charakterisieren (siehe Kapitel 4.5.1.1.). „Kein Mitglied kann gezwungen werden, an der Kooperation teilzunehmen oder diese zu unterstützen“ (vgl.

Fürst, D., 2003, S. 443). Da die gesamte Struktur auf freiwilliger regionaler Selbststeuerung basiert, besteht zu jeder Zeit die Möglichkeit, die Kooperation zu verlassen. Um ein Problem adäquat lösen zu können, werden alle relevanten Akteure

in Verhandlungsprozessen mit einbezogen. Für den Erfolg von Regional Governance spielen regionale Netzwerke der Akteure die entscheidende Rolle. Abermals existieren, aufgrund der fehlenden Lehrbuchdefinition, viele verschiedene Konzeptinterpretationen, was unter Regional Governance genau zu verstehen ist. Wie bei dem Begriff ‚Governance‘ bleibt es eher nur bei „generellen Beschreibungen oder vagen Charakterisierungen“ (vgl. Pütz 2004 zit. in Beutl, H., 2008, S. 46), die sich auf einem hohen Abstraktionsniveau bewegen. Infolgedessen bedeutet das, dass man keine eindeutige Aussage treffen kann, ab wann von Regional Governance die Rede ist. Für einige Autoren ist es beispielsweise Bedingung, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure zusammenarbeiten müssen, andere Experten wiederum verstehen unter Regional Governance-Konzept auch interkommunale Kooperation, wo nur staatliche Akteure interagieren, nicht staatliche Akteure aber fehlen. Eine genaue Liste der Konzeptinterpretationen verschiedener Autoren findet man bei Harald Beutl (2008 S. 57).

5.1.5. Grenzen des Regional Governance-Konzepts

Obwohl Regional Governance eines der wichtigsten Schlagwörter in modernen Raumwissenschaften geworden ist, sind dem Konzept auch einige Grenzen gesetzt. So basieren alle Regional Governance Formen auf Selbstbindung der Akteure. Die Grenzen sind also „dort gezogen, wo die Ergebnisse der kollektiven Entscheidungen einzelne Mitglieder über das aus ihrer Sicht zumutbare Maß hinaus benachteiligen und diese folglich die „exit-option“ wählen würden“ (Fürst, D., 2003, S. 446).

Bei allen zu treffenden regionalen Entscheidungen, herrscht das Konsensprinzip. Dies hat einerseits den Vorteil, dass kollektives Handeln und die Kooperationsform im Gesamten gefördert wird, andererseits aber auch den Nachteil, dass sich dadurch die Einstimmigkeit „im Korridor des kleinsten gemeinsamen Nenners“ (Fürst, D., 2003, S. 446), die nahe am Status-quo liegt, bewegt.

Für den Stadt Umland Manager DI Andreas Hacker ist Regional Governance nicht viel mehr als ein Modewort. Quasi ein nett gemeintes Konzept, bei dem sich aber Theorie und Praxis sehr stark unterscheiden. Wenn es um harte realpolitische Arbeit geht, ist es nicht möglich, Projekte schlicht auf Konsensbasis zu erarbeiten. Höchstens Minimalprojekte, wie die Installierung eines Zebrastrafens, sind mit Regional Governance Strukturen realistisch zu bewerkstelligen. Ein zusätzliches großes Problem liegt in dem Fehlen einer einheitlichen Definition des Konzepts. Daher wird bei beruflichen Veranstaltungen und Terminen, oft aneinander vorbeigeredet.

5.2. Weitere Reformvorschläge

Viele Experten sind der Meinung, dass das aktuelle Instrumentarium der Raumordnung, sowohl in Österreich, als auch in Deutschland, absolut ausreicht, um eine raumordnerisch erwünschte nachhaltige Siedlungsentwicklung zu ermöglichen (vgl. Apel, D. & D. Henckel, 1995). Dennoch muss dann aber die kritische Frage gestattet sein, warum in den letzten Jahren vor allem Stadtregionen von einer Suburbanisierungswelle überschwemmt wurden, doch die Lösungsansätze und -instrumente der verschiedenen Politikbereiche, wie Raumordnung, Verkehrspolitik, Wohnungspolitik, Sozialpolitik, regionale Wirtschaftspolitik oder Umweltpolitik nicht in zielkonformen Maß umgesetzt werden konnten. Die Antwort auf diese Frage erscheint trivial, aber einleuchtend: Die Maßnahmen und Strategien entfalten keine Anreize zu einem haushälterischen Umgang mit Fläche. Außerdem besteht kein gesellschaftlicher Konsens über die Wichtigkeit der Zersiedlungsabwehr. Das bedeutet, dass das Flächensparziel nicht in Einklang mit Interessen der verschiedenen Akteure steht. Durch weitere massive Ausweisung von Bauland, gewinnen die Kommunen, die im ständigen Wettbewerb untereinander stehen, nicht nur zusätzliche Einwohner, sondern auch Gewerbebetriebe, wodurch sich das Steueraufkommen und das Gemeindebudget erhöhen. Für Private ist Horten von Bauland aus Spekulationsgründen äußerst lukrativ. Es kommt zum bekannten Baulandparadoxon. Für Haushalte stellt noch immer das Einfamilienhaus im Grünen die bevorzugte Wohnform dar.

Bergmann et al dagegen widersprechen ihren Kollegen, indem sie feststellen, „daß für die Dämpfung der Siedlungsraumexpansion und die Begrenzung der Bodenversiegelung auf nationaler und regionaler Ebene kein geeignetes mengengesteuertes Planungsinstrument zur Verfügung steht. Daher kann es immer wieder vorkommen, dass kommunale Planungen bei überörtlichen Einzelfallprüfungen durchaus nachvollziehbar, siedlungspolitisch vertretbar und dadurch mittels positiven Bescheids Rechtsgültigkeit erlangen. Betrachtet man aber die Einzelpläne in der Gesamtheit, sind diese nicht aufeinander abgestimmt und konterkarieren sich gegenseitig“ (Bergmann, A. et al, 1999b, S. 15).

„Diskussionen über Instrumente und Maßnahmen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, zur Abwehr der Zersiedelung und zur Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind auch in Österreich keineswegs neu (vgl. ÖROK 1993), die politisch-rechtliche Umsetzung von Maßnahmenvorschlägen ging jedoch bislang entweder nur schleppend und unter Rückschlägen vor sich, oder implementierte Maßnahmen wurden von den raumrelevanten Akteuren in der Praxis nur ungenügend umgesetzt“ (Lexner, W. & S. Linser, 2005, S. 29).

In Folge des besonders ambitionierten Ziels in Deutschland, die Rate der täglich für Siedlungszwecke in Anspruch genommene Flächen bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag und in weiterer Folge bis 2050 diese Rate sogar auf null zu reduzieren, wurden bereits zahlreiche und innovative Vorschläge veröffentlicht. Diese basieren aber nur zum Teil auf praktischen Erfahrungen, teilweise wurden die Instrumente auch nur in theoretischen Gedankengängen entwickelt. Festzuhalten bleibt jedoch, dass die Effizienz von neuen Instrumenten nur durch den Einsatz und somit durch Erfahrungswerte überprüft werden kann. Wenn also bei völlig neuen, noch nicht erprobten Maßnahmen voraussichtliche Wirkungsweisen genannt werden, muss ein gewisses Maß an Subjektivität der Einschätzungen akzeptiert werden.

Alle Experten, die sich über die Möglichkeiten der Eindämmung der Siedlungsentwicklung Gedanken machten

(z.B.: Flacke, J., 2003; Apel, D. & D. Henckel, 1995, ...), kamen unabhängig voneinander überein, dass isolierte Punktstrategien und der Einsatz von Einzelmaßnahmen, egal ob rechtlicher oder finanzieller Art, keine Trendwende des Flächenverbrauchs bewirken können und somit kontraproduktiv wären. Stattdessen müssen eine Vielzahl von Instrumenten und Konzepten, sowie komplexen und langfristig durchhaltbaren Strategien, aus sich ergänzenden Maßnahmenbündeln verschiedener Bereiche, angedacht werden, die in Gesamtheit die Flächeninanspruchnahme in abgelegenen Randbereichen der Stadtregionen eindämmen können. Für Hubert Job und Marco Pütz machen der Einsatz von noch so vielen Instrumenten nur dann Sinn, wenn „tatsächlich ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht, Maßnahmen zum Ziel-30-ha aktiv und verbindlich umzusetzen“ (vgl. Job, H. & M. Pütz, 2006, S. 37).

Die Frage, wie der ausufernde Flächenverbrauch in Stadtregionen sinnvoll begrenzt werden kann, ist sehr komplex. Aufgrund der engen Verflechtung mit anderen Themenbereichen, beispielsweise Arbeitsplatzangebot oder internationaler Wettbewerb zwischen den Regionen, können negative Auswirkungen relativ schnell diese Bereiche beeinflussen. Daher sollten gewisse Anforderungen an alle planungs- und ordnungsrechtlichen, sowie ökonomische/fiskalische Steuerungsmittel gelten (nach Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller 1999; Bergmann, A. et al 1999):

- neue Instrumente müssen ökologische Ziele treffsicher erreichen. Der Anstieg des Siedlungsflächenverbrauchs ist zu begrenzen und das Ausmaß ökologisch unverträglicher Leistungen ist zu beschränken
- angestrebte Umweltziele sollen zu geringstmöglichen Kosten erreicht werden

- die durch den Einsatz neuer Instrumente resultierenden Einkommenseffekte und Verteilungswirkungen sollen als gerecht empfunden werden
- die bei der Umsetzung neuer Instrumente entstehenden Transaktionskosten, wie beispielsweise Informations-, Aushandlungs- und Durchsetzungskosten, sind zu minimieren
- die Innenentwicklung in Städten ist gegenüber der Außenentwicklung im Umland zu forcieren
- energie- und flächensparende Bauformen sollen das Einfamilienhaus im Grünen ablösen
- alle neuen Bauflächen sind am öffentlichen Personennahverkehr auszurichten
- allgemein ist der motorisierte Individualverkehr zu begrenzen; stattdessen muss flächensparsame und stadtverträgliche Mobilität begünstigt sein

Im Folgenden werden die unterschiedlichen planungs- und ordnungsrechtlichen, sowie ökonomisch/fiskalischen Anreizinstrumente zum Flächensparen vorgestellt. Die Adressaten dieser vorgestellten Instrumente sind einerseits die Kommunen, andererseits aber auch die Grundeigentümer. „Die Anreize der Kommunen sollen so verändert werden, daß die Ausweitung der Siedlungsfläche insgesamt begrenzt wird“ (Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller, 1999, S. 285). Dabei soll aber die kommunale Planungsfreiheit, eigenständig die Entscheidung treffen, wo Siedlungsflächen auszuweisen sind und wo nicht, weitestgehend erhalten bleiben. „Für die Grundeigentümer sollen Anreize geschaffen werden, die ... bewirken, daß das Maß ökologisch unverträglicher Flächennutzungen innerhalb der Siedlungsfläche begrenzt wird...“ (vgl. Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller, 1999, S. 285).

5.2.1. Fiskalische/ökonomische Steuerungsinstrumente

Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller (1999) sind zum Beispiel der Meinung, dass das geltende Planungsrecht unbedingt um ökonomische Anreize ergänzt werden muss, damit das Flächensparziel erreicht werden kann. Das Prinzip aller ökonomischen Steuerungsinstrumente ist jenes der Internalisierung externer (Umwelt)Kosten. „Wer die Umwelt nutzt und dabei insbesondere Umweltschäden verursacht, soll die vollen Kosten dafür tragen“ (Huber 1995 zit. in Flacke, J., 2003, S. 37). Ökologisch unerwünschte Verhaltensweisen sollen somit verteuert werden, während im Gegenzug erwünschtes umweltfreundliches Handeln belohnt wird (Bonus-Malus-System). „Flächenaufwendige Ansiedlungen wie lockerbebaute Einfamilienhausgebiete, Gewerbegebiete und Verbrauchermärkte in eingeschossiger Bauweise mit üppigen Parkplatzflächen verursachen für die Allgemeinheit überdurchschnittlich hohe

Aufwendungen und zukunftsgefährdenden Ressourcenverbrauch (z.B. im Bereich Infrastruktur, ÖPNV, Post, Müllabfuhr, Kultur- oder Naturlandschaft, Energie etc.)“ (Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 111 - 112). Nach dem Prinzip der fiskalischen Abgaben muss sich Flächensparen lohnen und die Nutzung von Bestandsflächen lukrativer sein, als die Neuausweisung auf der Grünen Wiese. Die Einführung fiskalischer Steuerungsinstrumente ist ein Schritt in Richtung ökologischer Steuerreform.

Versucht man mit diesen Steuerungsinstrumenten die Flächenversiegelung einzudämmen, gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder werden die existierenden fiskalischen Steuern, die von österreichischen und deutschen Experten derzeit als zu gering bemessen angesehen werden, erhöht, oder es werden neue Abgaben eingeführt. Im ersten Fall müsste man das grundsätzliche Problem beheben, dass bei der ursprünglichen Einführung der Steuern das fiskalische Motiv, nicht aber bodenpolitische oder ökologische Bekämpfungsmaßnahmen, im Vordergrund standen. Somit könnte im besten Fall, nur eine zufällige Lenkungswirkung in Richtung Flächenverbrauchsminderung erreicht werden. Durch die nachträgliche Erhöhung würde man bewusst versuchen, einen Lenkungseffekt zu erzielen. Dabei bestünde jedoch die Gefahr das Steuersystem zu verkomplizieren und kontraproduktive Auswirkungen zu induzieren, wenn durch erhöhte Steuern höhere Bodenpreise auf potentielle Käufer abgewälzt werden und somit die Bodenmobilität leidet.

Auf der anderen Seite steigt bei Einführung komplett neuer Steuern der Verwaltungsaufwand. Außerdem bedarf es einer ex-ante Evaluierung auf voraussichtliche Wirksamkeit, um keine kontraproduktiven Auswirkungen zu erzielen. Im Folgenden sollen Ideen an fiskalischen Steuerungsinstrumenten vorgestellt werden. Gemäß Johannes Flacke (2003, S. 37) erfolgt dabei eine Einteilung in die drei Gruppen: ‚handelbare Ausweisungsrechte‘, ‚modifizierte Steuern‘ und ‚allgemeine Förderinstrumente‘. Im Gegensatz zu den derzeitig eingesetzten fiskalischen Instrumenten, sollen die nun vorgestellten „Steuern, Abgaben und handelbare Ausweisungsrechte nicht primär der Erhöhung der Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben dienen, sondern darauf abzielen, Haushalte und Betriebe im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu beeinflussen“ (vgl. BFLR (Hrsg.) 1996b, S. 4 zit. in Flacke, J., 2003, S. 37).

5.2.1.1. Gruppe handelbare Ausweisungsrechte

Handelbare Flächenausweisungsrechte

Das komplexe Konzept der handelbaren Flächenausweisungsrechte basiert auf US-amerikanischen Vorbildmodellen. Der Ausgestaltungsvorschlag von Bizer, K. et al

(1998) ist eine der am meist diskutierten Varianten der fiskalpolitischen Instrumente, im deutschsprachigen Raum.

Der Grundgedanke der Flächenausweisungsrechte basiert auf einer Art Zertifikatsansatz, ähnlich der Emissionsbegrenzung im Umweltschutz. Die übergeordnete Planungsebene (Bundesländer, Regionen) ermittelt eine gesamtverträgliche Ausweisungsrate für das jeweilige Gebiet. Davon wird jeder Gemeinde eine maximal zulässige Menge an Baulandwidmungsrechten kostenlos zugesprochen. Diese Mengenrestriktionen sind für die kommunale Eigenentwicklung, jedoch nur für einen bestimmten Zeitraum, gültig. Die begrenzte Gültigkeit der Rechte wurde eingeführt, um etwaige Baulandspekulationen von Gemeinden zu verhindern. Nach dieser ersten kostenlosen Zuteilungsrunde wird vermutlich nur noch ein kleiner Teil der bisherigen Eigenentwicklung möglich sein. Daher wird eine auf Landesebene angesiedelte Börse eingerichtet, wo zusätzlich benötigte Flächenzertifikate zwischen den Gemeinden gehandelt werden können. Hat eine Gemeinde den Wunsch, Bauland in überdurchschnittlich hohem Ausmaß zu widmen, muss sie dafür Rechte an dieser Börse erwerben. Dies wird sie nur tun, wenn der Nutzen der neu erworbenen Besiedelungsrechte höher ist, als der Kaufpreis der Ausweisungsrechte. Im umgekehrten Fall gibt es auch Gemeinden, die ihre Baulandwidmungsrechte an der Börse anbieten und so ihre Einnahmen erhöhen, wenn die verantwortlichen Planer in dieser Periode keine Notwendigkeit nach kommunalem Wachstum sehen.

Da dieser Ansatz die Gemeinden nicht in den finanziellen Ruin treiben will, sollen die Kosten für die zusätzlich erworbenen Rechte voll und ganz von Privaten getragen werden. „Bei vollständiger Überwälzung werden die Gemeinden am meisten für ein Ausweisungsrecht bieten, die sich einer entsprechend zahlungskräftigen Nachfrage sicher sein können“ (Bizer, K., 1999, S. 286). Damit ein reibungsloser Ablauf an der Börse stattfinden kann, sind „wesentliche Rahmenbedingungen, die Einrichtung eines Monitoringsystems und die Überwachung der Spielregeln durch Bund bzw. Land sowie die Festlegung von Sanktionsmechanismen für Regelverstöße“ (vgl.

Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 34) von Nöten.

Aufgrund der Kostenüberwälzung werden flächenintensive Nutzungen für die zukünftigen Bauherren relativ teurer als flächensparende Nutzungen. Im Wohnungsbau würde dies bedeuten, dass der Geschoßwohnbau für den Einzelnen deutlich preiswerter käme als das Einfamilienhaus im Grünen.

Auch die Gemeinden werden ihr Ausweisungsverhalten ändern. „Neben differenzierten Analysen der Nachfrage werden sie sparsame Verkehrsflächen dimensionieren damit ansiedlungswillige Haushalte und Unternehmen möglichst gering zusätzlich belastet werden“ (Bizer, K., 1999, S. 286).

Es darf aber bezweifelt werden, ob die Gemeinden tatsächlich alle Kosten auf die Nutzer überwälzen werden. Schon heutzutage subventionieren Gemeinden Ansiedlungen von Unternehmen, um im Standortwettbewerb bestehen zu können. Findet jedoch keine vollständige Überwälzung der Kosten statt, gibt es seitens der Nutzer keine nötigen Anreize zur Flächenreduzierung.

Die größte Schwäche des Ansatzes der handelbaren Flächenausweisungsrechte muss meiner Meinung nach darin gesehen werden, dass Gemeinden, die einen hohen Anteil an empfindlichen oder für den Naturschutz wertvollen Flächen verfügen, klar benachteiligt werden. Die zuteilende Institution wird diesen Kommunen deutlich weniger Rechte zuteilen, sowie den Nachkauf von Zusatzrechten verhindern. Dies kann sie tun, indem nicht handelbare ökologisch oder landwirtschaftlich wertvolle Zonen vorher festgelegt werden. Die betroffenen Gemeinden müssten in diesem Fall finanzielle Kompensationsleistungen erhalten. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, das System der Erstzuteilung so fair wie möglich zu gestalten. Um dies zu gewährleisten, wäre zu überlegen, verschiedene Kriterien zur Errechnung der maximal zulässigen Menge an Bauland mit einzubinden. Beispielsweise kann die Einwohnerzahl oder die Anzahl an Erwerbstätigen in das System mit einberechnet werden. In diesem Fall würde honoriert werden, dass die betreffende Kommune bereits kostenintensive Infrastruktur für die Bewohner bereitstellen musste. Auf der anderen Seite gäbe es bei bereits vorhandener großflächiger Siedlungs- und Verkehrsfläche eine Förderung bereits stark entwickelter und gut erschlossener Räume.

Der große Vorteil der handelbaren Flächenausweisungsrechte kann darin gesehen werden, dass der maximale Flächenneuverbrauch quantitativ von staatlicher Seite begrenzt werden kann. Weiters gibt es, durch die Verteuerung der neu auszuweisenden Flächen, einen Anreiz bereits ausgewiesene Flächen nach zu verdichten und bisher brachliegendes und ungenutztes Bauland zu nutzen. „Der Druck auf die Kommunen, neue Siedlungsflächen auszuweisen, wird gedämpft“

(Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller, 1999, S. 286). Es kommt also ein marktwirtschaftliches Instrument für einen geringeren Flächenverbrauch zur Anwendung. Allerdings ist das Konzept weder methodisch noch konzeptionell ganz ausgereift und wirft zahlreiche sozioökonomische und praktische Fragen. Hinzu kommen noch verfassungsrechtliche und planungspolitische Bedenken, die erst in Ansätzen geklärt werden konnten.

Für die Gemeinden bedeutet die Umsetzung des Instruments einen Eingriff in ihrer Planungsfreiheit, wodurch sich mit Sicherheit Akzeptanzprobleme ergeben und die politische Durchsetzbarkeit fraglich bleibt. Trotzdem anerkennen Experten, beispielsweise der Sachverständigenrat für Umweltfragen und der

Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg, das Potential der handelbaren Flächenausweisungsrechte.

Als erste deutschsprachige Region untersuchte das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe in Baden-Württemberg die Möglichkeit einer praktischen Anwendung des Instruments der handelbaren Flächenausweisungsrechte. Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg hat die Ergebnisse dieser Vorstudie konkretisiert, auf das ganze Land ausgeweitet und präsentierte 2004 den Vorschlag zur großflächigen Einführung des Flächenzertifikatsystems. Der in diesen Fragen verantwortliche baden-württembergische Umwelt- und Verkehrsminister sicherte zwar eingehende Prüfung zu, war gleichzeitig aber auch skeptisch betreffend der Einführung des Instrumentes in der ausgearbeiteten Fassung. Daher ist es wenig verwunderlich, dass eine landesweite Einführung bis heute in keinem deutschen Bundesland gelungen ist.

Flächennutzungsrechte

Da die handelbaren Flächenausweisungsrechte Eingriffe in die kommunale Planungshoheit bedeuten, gibt es Vorbehalte seitens der Gemeinden. Aus diesem Grund haben Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller (1999) das Instrument der Flächennutzungsrechte entworfen. Die realisierte Flächennutzung auf bereits verwendeten Grundstücken werden „gemäß ihrer ökologischen Wertigkeit klassifiziert und durch die Ausgabe geeigneter Flächennutzungsrechte dokumentiert“ (Flacke, J., 2003, S. 37). Dementsprechend werden ökologisch unverträgliche Flächennutzungen, insbesondere Versiegelungen, mit einer periodischen Abgabe belegt, die an einen Fonds zu zahlen sind. Grundeigentümer die ökologisch verträgliche Nutzungen realisieren, werden aus diesem Fonds honoriert. Um das Niveau an ökologischer Wertigkeit zumindest zu halten, gibt es bei Änderung der Flächennutzungen ein Verschlechterungsverbot. Will ein Grundeigentümer die Flächennutzungen zu einer geringeren Wertigkeit ändern, kann er dies nur durchführen, wenn ein anderer Grundeigentümer zu einer höheren Wertigkeit übergeht. Zur Abgeltung der anfallenden Kosten, für beispielsweise die Entsiegelung, muss der zur Kompensation verpflichtete Grundeigentümer einen Einmalpreis an den Tauschpartner zahlen.

Die Einführung der Flächennutzungsrechte bewirkt, dass unverträgliche Nutzungen gegenüber verträglichen Nutzungen relativ verteuert werden. „Dadurch werden Anreize geschaffen, die Verdrängung ökologischer Leistungen zu vermeiden, Maßnahmen zu ergreifen, die ökologische Wertigkeit von Flächen verbessern und ökologisch unverträgliche Nutzungen (insbesondere Versiegelungen) einer intensiveren Nutzung

zuzuführen“ (Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller, 1999, S. 288). Durch die Pflicht zur Kompensation wird ein Mindestmaß an ökologischer Leistung gewährleistet. Zukünftig werden nur noch jene Grundeigentümer Rechte für unverträgliche Nutzungen erwerben, die eine hohe Zahlungsbereitschaft aufwenden. Allerdings muss durch die Verdrängung ökologischer Leistungen mit negativen Einkommenseffekten seitens der Nutzer gerechnet werden. Für einen Durchschnittshausbauer ergibt sich ein Anreiz zu flächensparender Bauweise und Flächenrecycling. In diesen Fällen kommt es zu positiven Einkommenseffekten. „Das Instrument wird dazu beitragen, die Benachteiligung von Grundeigentümern, die ökologische Leistungen anstelle anthropogener Leistungen bereitstellen, abzubauen“ (Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller, 1999, S. 288).

Einige wichtige Punkte müssen bei einer etwaigen Einführung der Flächennutzungsrechte bedacht werden, um ein vorzeitiges Scheitern zu verhindern. Ein wichtiges Element beim System der Flächennutzungsrechte ist der Tausch dieser Rechte zwischen zwei Grundeigentümern. Unbedingt zu beachten ist daher erstens, dass jede Tauschaktion notwendigerweise mit Kosten verbunden ist. Marktteilnehmer müssen sich über das Marktgeschehen informieren, sowie potentielle Tauschpartner suchen und mit ihnen über Kompensationszahlungen verhandeln. Will man diese Transaktionskosten beim Handel mit Flächennutzungsrechten minimieren, muss auf jeden Fall eine Börse, ähnlich wie bei den handelbaren Flächenausweisungsrechten, eingerichtet werden. Nur auf diesem Weg ist gewährleistet, dass Anbieter und Nachfrager rasch zusammengeführt werden und wichtige Informationen sowie Beratung erhalten. Der Abschluss des Tauschhandels muss die Eintragung der neuen Rechte ins Grundbuch sein.

Zweitens muss gewährleistet werden, dass der eingerichtete Fonds, welcher ökologisch verträgliche Nutzungen honoriert, verfassungsrechtlichen Schutz vor einer Zweckentfremdung seitens der Gemeinde genießt. Dieser Fonds darf nicht für die Ausgleichung des kommunalen Budgets herhalten, auch wenn die Verlockung der Beseitigung des Defizits noch so groß wäre.

Als dritter Punkt muss sichergestellt werden, dass es keine Verschlechterung des ‚Minimum-Standards‘ gibt. Kommt es zu einer Verdrängung ökologischer Leistungen muss die Kompensation ausschließlich zeitlich davor beziehungsweise maximal zeitgleich stattfinden. Es darf also für Nachfrager nicht möglich sein, im Vorfeld auf einen zukünftigen Tausch die ökologische Qualität einer Fläche negativ zu beeinträchtigen. Auf der anderen Seite sollen aber auch Anbieter ihre Flächennutzungsrechte erst dann veräußern können, wenn sie zu einer Flächennutzung mit einer höheren ökologischen Wertigkeit übergegangen sind.

Bei aller positiven Gesinnung bleibt allerdings zu bedenken, dass durch die anfängliche notwendige Klassifizierung der Wertigkeiten aller Grundstücke, hohe Kosten entstehen und ein großzügiges Zeitbudget zur Verfügung stehen müssen.

Konzepte der Flächennutzungsrechte existieren seit den 1960er Jahren in den USA unter dem Namen ‚Transferable Development Rights (TDRs)‘. Diese erfahren jedoch auf regionaler und kommunaler Ebene verschiedene Ausgestaltungen, wodurch heutzutage mehr als 150 TDR-Programme in den USA existieren, die unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen können. Die Programme basieren teilweise auf freiwilliger Basis, oder wurden verpflichtend eingeführt. Im zweiten Fall werden die Grundstücke in ‚sending‘ und ‚receiving areas‘ staatlich festgelegt, wobei zu beachten ist, dass die Bebauungsdichten in ‚sending areas‘ nicht erhöht werden dürfen.

Das TDR Programm im Bezirk Montgomery County des Bundesstaats Maryland wurde 1980 als verbindliches Programm eingeführt. Während den Jahren 1971 bis 1979 konnte ein jährlicher Verlust von 1200 Hektar an Landwirtschaftsfläche zugunsten der Siedlungsfläche statistisch festgehalten werden. Ab 1981 bis 1998 konnte dieser Verlust deutlich auf 180 Hektar pro Jahr reduziert werden.

In Europa wurden bislang wenige Praxiserfahrungen mit Flächennutzungsrechten erzielt. Vereinzelt realisierte Programme gibt es in Frankreich.

5.2.1.2. Gruppe modifizierte Steuern

Reform der Grundsteuer

Sowohl für Österreich, als auch für Deutschland wurde die Ausgestaltung und Berechnungsgrundlage der Grundsteuer erläutert und damit auch die Wichtigkeit dieser Steuer für die Stadtregionen Wien beziehungsweise Hannover verdeutlicht. In beiden Ländern ist schon seit Jahren die Meinung vorherrschend, dass die Grundsteuer viel zu niedrig angesetzt ist und somit keinen Beitrag zum Flächensparziel leisten kann. Noch einmal sei jedoch darauf hingewiesen, dass dies auch nicht das primäre Ziel der Grundsteuer war und bis heute ist.

Im Sommer 2010 wurde in Österreich wieder heftig über eine Erhöhung der Grundsteuer, mittels Anhebung der Einheitswerte, gestritten. Der Sinn dieser Maßnahme wird aber ausnahmslos in der Erhöhung der Gemeindebudgets gesehen. Aus raumordnerischer Sicht ist diese Diskussion nicht besonders erstrebenswert, da das Flächensparziel in der Debatte nicht vorkommt.

Vor allem Dieter Apel und Dietrich Henckel (1995) haben sich aber Gedanken gemacht, wie man die Grundsteuer zum Zweck des Flächensparziels reformieren könnte. Die folgenden Überlegungen wurden für die Bundesrepublik Deutschland angestellt, können aber auch für Österreich übernommen werden. Eine erste

Möglichkeit die Grundsteuer zu ändern, wäre die Anhebung und Differenzierung der Steuermeßzahlen. Das würde bedeuten, dass für Einfamilienhäuser, auf nicht nachhaltigen Standorten wie der Grünen Wiese, eine deutlich höhere Steuermeßzahl zur Berechnung herangezogen wird, als für Mehrfamilienwohnhäuser oder Wohnungshäuser. Dies könnte zumindest einen Anreiz zu flächensparenden Wohnformen geben, obwohl dies für Dieter Apel und Dietrich Henckel „voraussichtliche nur eine mäßig wirksame Maßnahme darstellt“ (vgl.

Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 114).

Eine weitere Möglichkeit über die Grundsteuer eine Mobilisierung baureifer Grundstücke zu erreichen, wäre, den Gemeinden das Recht einzuräumen, entweder im gesamten Gemeindegebiet oder nur in Teilbereichen davon, eine höhere Grundsteuer auf sofort bebaubare Grundstücke einzuheben. Für diese Maßnahme müsste man eine Differenzierung des Hebesatzes einführen. „Auf diese Weise können die Gemeinden generell oder teilräumlich gezielt auf der Basis der geltenden Einheitswerte den spekulativ gehaltenen Bestand an Baugrundstücken stärker besteuern und so mittelfristig abbauen“ (Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 115).

Als dritte Variante der Reform der Grundsteuer schlagen Dieter Apel und Dietrich Henckel vor, die Einheitswerte unbebauter baureifer Grundstücke auf die aktuellen Verkehrswerte anzupassen. Sogleich wird aber eingeräumt, dass hierfür jedoch eine neue, kosten- und zeitaufwendige, mit enormem Verwaltungsaufwand verbundene (Teil)-Hauptfeststellung der Einheitswerte nötig wäre.

Es besteht kein Zweifel, dass die derzeitige Ausgestaltung der Grundsteuer, sowohl in Österreich, als auch in Deutschland, für Grundbesitzer nicht mehr nachvollziehbar ist. Egal wie die Grundsteuer reformiert wird, vier Punkte müssen unbedingt erfüllt werden.

„Den Anforderungen der Verfassung müssen entsprochen werden, die neue Ausgestaltung der Grundsteuer muss für Grundstückseigentümer und Mieter akzeptabel sein, eine kostengünstige und fortlaufend aktualisierte Bewertung muss möglich sein und schließlich muss die Neugestaltung aufkommensneutral sein“

(<http://blog.hausblick.de/2010/08/grundsteuer-jetzt-schlagt-der-norden-zu/>, Stand: 2. März 2011).

Die Idee einer Differenzierung der Steuermeßzahlen könnte durchaus einige Grundstückseigentümer davon abhalten, Bauten auf der Grünen Wiese durchzuführen. Meiner Meinung nach wird es aber beim Großteil der potentiellen Bauherren zu keiner Meinungsänderung zugunsten dichtbesiedelter Innenstadtlagen kommen. Außerdem käme es in diesen Fällen noch immer zu ungerechten Berechnungsergebnissen. Aufgrund der extrem weit zurückliegenden Bezugszeitpunkte der Einheitswerte werden Neubauten mit Bauten aus den Jahren 1964 beziehungsweise 1935 (in West-

beziehungsweise Ostdeutschland) und 1988 (in Österreich) gleichgestellt. Als Konsequenz davon werden „Grund und Boden gegenüber Aktien, Bankguthaben, Sparkassenbriefe und dergleichen steuerlich begünstigt. Das Horten von Bauland um an Wertsteigerungen partizipieren zu können, ist dadurch nicht nur für Spekulanten, sondern auch für Privatpersonen interessant“ (vgl.

Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 114). Eine flächensparende Wirkung der Grundsteuer kann dadurch natürlich nicht erwartet werden.

Als bessere Variante der Reform der Grundsteuer erscheint im ersten Augenblick die Anhebung der Einheitswerte auf Verkehrswertniveau. Bisher wurde diese Möglichkeit der Grundsteuerreform immer im Keim erstickt, weil davon ausgegangen wurde, dass für Millionen von Grundstücken Einzelgutachten erstellt werden müssten. Dies wäre verständlicherweise administrativ, zeitlich und finanziell nicht zu bewerkstelligen. „Doch gerade das Beispiel des in Niedersachsen im Jahr 2008 eingeführten Immobilien-Preis-Kalkulators zeigt, dass mittels Marktmodellen und mathematisch-statistischer Verfahren schnell und einfach das ungefähre Preisniveau von Ein- beziehungsweise Zweifamilienhäuser oder für Eigentumswohnungen bereits ermittelt werden kann. Das Ergebnis des Immobilien-Preis-Kalkulators orientiert sich am tatsächlichen Verkehrswert der Immobilie, und zu bedenken bleibt, dass dies mittels elektronischer Datenverarbeitung und in einem Massenverfahren zu akzeptablen Kosten erreicht werden kann“ (vgl.

http://www.gag.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=25936&article_id=88288&_psmand=39, Stand: 2. März 2011). Durch diese Berechnungsmethode käme es zwar nur zu einem angenäherten Verkehrswert, auf welchem die Grundsteuer basiert. Allerdings würde diese Situation meiner Meinung nach, trotz geringfügiger Abweichungen zum tatsächlichen Verkehrswert, deutlich weniger Ungleichheiten hervorrufen, denn die Grundsteuer auf Immobilien würde fairer, weil mit zeitnahen Verkehrswerten, berechnet werden. Zu bedenken bleibt aber, dass eine bloße Anhebung der Einheitswerte, um der Grundsteuer zersiedlungshemmende Wirkung zu geben, auch kontraproduktiv ausfallen könnte. Es steht zu befürchten, dass dann „das Bodenpreisgebirge vom Zentrum der Großstädte bis ins Umland insgesamt angehoben und noch steiler wird, so dass sich das Umland über die bereits aufgesiedelten Orte hinaus noch weiter ausdehnen wird“ (Job, H. & M. Pütz, 2006, S. 61).

An diesen Vorschlägen sieht man, dass man zwar schnell eine Reform der Grundsteuer, um Zersiedlungstendenzen im Nachhinein stoppen zu können, fordern kann. Bei den tatsächlichen Auswirkungen entstehen aber auch immer negative Konsequenzen, die eventuelle mehr Schaden als Mehrnutzen anrichten können.

Flächennutzungssteuer nach Lang/Bizer

Einer der am häufigsten zitierte Vorschlag, die Siedlungsentwicklung in Stadtregionen über steuerliche Anreize zu beeinflussen, ist die Flächennutzungssteuer. Dieses Konzept wurde vom „Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut in Zusammenarbeit mit Prof. Lang vom Kölner Institut für Steuerrecht im Rahmen eines Forschungsvorhabens für das Umweltbundesamt entwickelt“ (vgl. Bizer, K. et al, 1998, S. 62). Seit geraumer Zeit existiert auch die Idee, eine kostspielige Aktualisierung der Einheitswerte im Rahmen der Reform der Grundsteuer zu unterlassen und stattdessen auf das Reformkonzept der Flächennutzungssteuer zurückzugreifen. Dabei handelt es sich um eine rein flächenbezogene Steuer, die eine Reduzierung der Bodenversiegelung verfolgt. Aus diesem Grund werden die Flächennutzungen in sieben Steuerklassen entsprechend des Natürlichkeitsgrads klassifiziert:

- „Steuerklasse I: Naturbelassene Flächen
- Steuerklasse II: Naturschonend genutzte Flächen
- Steuerklasse III: Forstwirtschaftlich genutzte Flächen
- Steuerklasse IV: Sonstige Freiflächen
- Steuerklasse V: Versiegelte Flächen im Außenbereich
- Steuerklasse VI: Versiegelte Flächen im Innenbereich
- Steuerklasse VII: Besonders naturschädlich genutzte Flächen“

(siehe Bizer, K., 1999, S. 281).

Zusammengefasst bedeutet das, je naturschädlicher die Flächennutzung auf dem Grundstück, desto höher ist die Steuerklasse und desto höher folglich die Besteuerung. „Somit wären beispielsweise Baulandnutzungen deutlich höher zu besteuern als Grünland, Bauflächen mit geringer Bebauungsdichte (wie Einfamilienhäuser) höher als solche mit verdichteten Bebauungsformen, Gewerbeflächen mit umweltschädlichen Emissionen höher als Wohnbauland“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 35). Für die Flächennutzungssteuer ist nicht die gesamte Fläche Bemessungsgrundlage, sondern nur der darauf befindliche versiegelte Anteil. Den Gemeinden könnte, ähnlich der Ausgestaltung der Grundsteuer, die Möglichkeit eingeräumt werden, mittels Hebesätze, die Höhe der Steuerklassen selbst zu bestimmen.

Als Effekt dieser Steuer ergibt sich, dass Grundeigentümer einen Anreiz haben, einen möglichst geringen Teil zu bebauen oder mit Parkplätzen, Swimmingpools, Terrassen oder sonstigen Maßnahmen zu versiegeln. Da der mehrgeschossige Wohnbau steuerlich günstiger gestellt wird, würde es zu einer verstärkten Innenentwicklung und

zu einer tendenziellen Förderung der konzentrierten Bauweise kommen. Ob jedoch die Bebauung mit Einfamilienhäusern geringerer Dichte im Umland der Stadtregionen gebremst werden kann, ist fraglich. „Denn eine Dämpfung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Siedlungsfläche ist durch eine auf die versiegelte Fläche beschränkte Flächensteuer kaum gegeben“ (Apel, D., 1999, S. 250). Dagegen kann die Flächennutzungssteuer bei großflächigen Einzelhandelseinrichtungen auf der Grünen Wiese durchaus positive Lenkungswirkungen entfalten. Durch Flachbauweise und zusätzlich großem Angebot an Parkplätzen werden in der Regel große Flächen versiegelt.

Die derzeitige Ausgestaltung des Steuersystems belohnt Gemeinden regelrecht dafür, mehr Flächen für Gewerbe-, Wohn- und Verkehrsnutzung zu widmen, denn dadurch werden die Steuereinnahmen erhöht. Das Steuersystem dient vielen politischen Zielen und Zwecken, für eine nachhaltige Entwicklung stellt es aber einen echten Nachteil dar und konterkariert infolgedessen das Flächensparziel.

Meiner Meinung nach hat die Idee der Flächennutzungssteuer nach Lang/Bizer einen großen Vorteil gegenüber der bereits genannten und noch vorzustellenden Steuerreformoptionen. Es wird der Umstand mitberücksichtigt, dass Umweltbelastungen beziehungsweise Umweltprobleme durch die darauf befindliche Nutzung entstehen. Nur Steuern die nach Nutzungsart differenzieren, können folglich eine ökologische Wirksamkeit entfalten. Durch die Unterscheidung nach Nutzungsarten entstehen einerseits Tendenzen zum Flächensparen, andererseits werden auch Anreize geschaffen, auf umweltschonendere Nutzungen umzusteigen, sowie auf eine stärkere Verdichtung hinarbeiten. Steuervarianten die nur Einheitswerte oder Verkehrswerte als Ausgangspunkt haben, können diesen Umstand nicht berücksichtigen und sind somit heutzutage aus umweltpolitischer Sicht kontraproduktiv. Würde man sofort auf das System der Flächennutzungssteuer umstellen, ergäbe dies einen erheblichen bürokratischen Anfangsaufwand, denn es müssten erst einmal alle Grundstücke in die Steuerklassen eingeteilt werden. Kritiker der Flächennutzungssteuer geben zu bedenken, dass der Arbeitsaufwand für kleine Gemeinden fast nicht zu bewältigen wäre. In den Folgejahren würde sich zwar der verfahrensrechtliche Vollzug immer weiter vereinfachen, denn es würde ohnehin ein Fortschreibungsbedarf bestehen. Ändert sich durch bauliche Maßnahmen die Klassifizierung der Grundstücke, ist eine Steuererklärung abzugeben. Kommt es jedoch zu keiner Änderung der Grundstücksklassifikation, wird die Höhe der Besteuerung nach der letzten Steuererklärung erlassen. Will man den Arbeitsaufwand dennoch weiter verringern, könnte man daran denken, die Anzahl Steuerklassen von sieben auf eine geringere Zahl zu reduzieren.

Bei derzeitiger Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer müsste aber meines Erachtens über ein vertauschen der Steuerklassen V und VI nachgedacht werden. Wie der Name ‚Flächensparziel‘ schon ausdrückt, will man versiegelte Flächen im Außenbereich der Stadtgebiete weitestgehend vermeiden und stattdessen Verdichtung im Innenbereich erreichen. Aus diesem Grund sollten Gebiete außerhalb dicht bebauter Zonen auch in eine höhere Steuerklasse eingeteilt werden, was nach Logik der Steuerausgestaltung auch eine höhere finanzielle Belastung zur Folge hätte. Bei derzeitiger Ausgestaltung würden Verdichtungstendenzen im Innenbereich zu höheren Steuerbelastungen führen.

Um die Idee der Abschaffung der Grundsteuer, um stattdessen die Einführung der Flächennutzungssteuer auch bei den Gemeinden und Ländern interessant zu machen, müssen die Einnahmen beider Steuern aber mindestens gleich hoch sein. Kein politischer Vertreter wird diesem Steuertausch zustimmen, wenn dadurch das Kommunalbudget sinkt.

Bodenwertsteuer

Der ‚Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.‘ schlägt vor, die Grundsteuer durch die sogenannte Bodenwertsteuer zu ersetzen. Dabei wird die Gesamtfläche der Grundstücke mit dem geschätzten zeitnahen und verkehrsnahen Bodenwert multipliziert. Aus dem Produkt dieser Rechnung erfolgt die Besteuerung.

Die durch eigene Leistung des Grundeigentümers errichteten Gebäude bleiben somit steuerfrei, während die gesamte Steuerlast auf den Bodenwert verlagert wird. Der Grundgedanke dieser Ausgestaltung liegt darin, dass der Verkehrswert eines Grundstücks das Ergebnis sozialer Prozesse ist und nicht die Folge von Aktivitäten eines Einzelinvestors. Die Steigerungen des Verkehrswerts des Grundstücks resultiert nur aus der Lagegunst und durch Erschließungsleistungen, die von der öffentlichen Hand bezahlt werden. Das Gebäude selbst trägt kaum zur Bodenwertsteigerung bei. Bei derzeitiger Ausgestaltung der Grundsteuer können die Gemeinden den Bodenwertzuwachs nicht abschöpfen. Durch die Bodenwertsteuer bekommen die Kommunen aber die Möglichkeit dies zu tun, und sich einen Teil der Kosten für die Erschließungsinfrastrukturmaßnahmen, die zu einem großen Teil zu den Wertsteigerungen beitragen, zurückzuholen.

Für die Höhe des Steuersatzes gibt es unterschiedliche Vorschläge. In Dänemark, wo die Bodenwertsteuer bereits vor mehr als drei Jahrzehnten eingeführt wurde, beträgt der Steuersatz zwischen zwei und vier Prozent. Weitere praktische Erfahrungen kann man aus einigen wenigen amerikanischen und australischen Gemeinden gewinnen.

Somit ergeben sich für die zu erwartenden Wirkungen der Steuer ziemlich übereinstimmende Aussagen (vgl. Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 118 - 119).

- Durch die Verteuerung des Haltens von unbebautem oder minder genutztem Bauland würde man Bodenspekulationen entgegenwirken. Bauland könnte so schneller dem Markt zugeführt werden.
- Eine Bodenwertsteuer wirkt bodenpreissenkend. Einerseits kommt es aufgrund der Baulandmobilisierung zu einer Erhöhung des Angebots, andererseits werden durch die höhere Steuerlast die Grundstücke besser ausgenutzt, wodurch sich in weiterer Folge die Nachfrage nach Grundstücken abschwächen würde.
- Eine Bodenwertsteuer wirkt auch verteilungspolitisch gerecht. Grundeigentümer, die viel Fläche zur Verfügung haben, zahlen mehr, als beispielsweise Wohnungseigentümer, die nur einen Bruchteil an Boden in Anspruch nehmen.
- Flächensparendes Bauen wird ebenso gefördert, wie Nachverdichtung.

Bei der Bodenwertsteuer werden ausschließlich der Boden und nicht die darauf befindlichen Gebäude steuerlich belastet. Das hat zur Folge, dass Grundstückseigentümer sowohl für bebaute, als auch für unbebaute Grundstücke eine gleich hohe finanzielle Belastung zu tragen hätten. Theoretisch wäre als Konsequenz davon das Horten von baureifen Grundstücken zukünftig unrentabel und teuer. Tatsächlich belegen die Erfahrungen aus Dänemark, dass das Horten von Baulücken in diesem Land unbekannt ist.

Die Bodenwertsteuer würde Kommunen einen Anreiz verschaffen, Infrastrukturmaßnahmen durchzuführen, um die Standortqualität der Grundstücke und somit auch den Bodenwert weiter zu erhöhen. Bei derzeitiger Ausgestaltung der Grundsteuer, sind solche Maßnahmen ein Verlustgeschäft für die Gemeinden. Es gibt mittlerweile einige theoretische Prognoseberechnungen, wie sich Umwandlung von der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer auf die verschiedenen Gebietstypen Kernstädte, verstädterte Gebiete und ländliche Gebiete auswirken würde. Dabei zeigt sich, dass mit einem deutlich geringeren Bodenpreisanstieg in ländlichen und verstädterten Gebieten zu rechnen sein kann, als in den Kernstädten. Damit bleibt zu bezweifeln, ob es durch die Einführung einer Bodenwertsteuer zu einer räumlich veränderten Flächennachfrage kommen kann. Wahrscheinlich würde sich die Abwanderungstendenz von der Kernstadt in ländlichere Gebiete weiter verstärken.

Aufgrund dieser Zweifel regten einige Experten eine Ergänzung der Bodenwertsteuer um eine Bodenflächensteuer an.

Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer nach dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)

Das Modell besteht aus zwei Komponenten. Die Bodenwertsteuer zielt auf eine angemessene Besteuerung des Grundbesitzes. Die Bodenflächensteuer ist auf eine ökologische Lenkungsfunction ausgerichtet. Die Grundsteuer in ihrer derzeitigen Ausgestaltung „... löst weder die Wertzuwachsproblematik noch die ökologischen Fragen des Flächenverbrauchs und seiner externen Kosten“ (Apel, D. & D. Henckel, 1995, S. 13). Die Kombination der Bodenwertsteuer, hier wird der Verkehrswert der Grundstücke zum Steuergegenstand, und der Bodenflächensteuer, hier wird der Umfang der in Anspruch genommenen Bodenfläche besteuert, kann einen sparsamen Umgang mit Siedlungsfläche erreichen.

„Bei der Bodenflächensteuer wird rein die Grundstücksfläche mit einem festen Steuersatz €/m² besteuert“ (vgl. Apel, D., 1999, S. 251). Für Deutschland gibt es vielversprechende Berechnungen zu einer Kombination der Bodenwert- und Bodenflächensteuer, allerdings noch aus D-Mark-Zeiten. Hätte der Steuersatz ein Prozent des Bodenwerts plus zwei D-Mark pro m² Grundstücksfläche (das sind ein Euro pro m²) betragen, wäre das gesamte Steueraufkommen in Deutschland 1999 ungefähr dreimal so hoch wie die Grundsteuer gewesen. Diese Steuer kann auch als verteilungspolitisch gerecht charakterisiert werden, denn durch die Ausgestaltung müsste der Eigentümer einer Mietwohnung im verdichteten Stadtgebiet nur mäßig mehr zahlen, als bei derzeitiger Ausgestaltung der Grundsteuer, die Besitzer eines Einfamilienhauses mit flächenaufwendiger Bauweise müssten aber für die mehrfache Steuerlast aufkommen. „Dies wäre durch hohe externe Kosten flächenaufwendiger Besiedlung (höhere Infrastrukturkosten, höhere Kosten für soziale Dienste wie ÖPNV, Post, Müllabfuhr etc., Landschaftsverbrauch) durchaus gerechtfertigt“ (Apel, D., 1999, S. 251).

Durch die steuerliche Kombination ergibt sich eine ökonomische Motivation zum Flächensparen, sowie Anreize für dichtere Bebauung und Nutzung integrierter Standorte. Da die Abgaben zu erhöhten Steuereinnahmen führten, wäre eine Reduktion anderer Aufwendungen zu überlegen.

Nach diversen Modellberechnungen werden durch die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, im Gegensatz zur reinen Bodenwertsteuer, stärkere Lenkungseffekte erwartet. Grundstücke mit geringeren Bodenwerten werden stärker besteuert, als Grundstücke mit hohen Bodenwerten. Somit soll die Steuerlast für

Grundstücke in ländlichen Gebieten deutlich höher ausfallen als im Vergleich zur heutigen Grundsteuer. Bei verdichteten innerstädtischen Standorten hingegen soll die Besteuerung nicht über das heutige Niveau hinausgehen.

Allerdings kann stark bezweifelt werden, ob eine Einführung einer kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer jemals zu Stande kommt. Die Bodenwertsteuer besteuert die Gesamtfläche, die Bodenflächensteuer hat die bebaute Fläche zum Steuergegenstand. Das bedeutet, dass die bebaute Fläche in beiden Steuerkomponenten mit einbezogen wird, somit zweimal besteuert wird. Doch welche Partei wird sich je trauen, diese Steuer einzuführen? Wie kann politisch argumentiert werden, dass die bebaute Fläche von nun an doppelt besteuert wird? Wahrscheinlich werden sich dadurch viele Immobilienbesitzer, die immerhin gleichzeitig potenzieller Wähler darstellen, von dieser Partei abwenden. Keine guten Aussichten auf politische Unterstützung für die Einführung der kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer.

Bodenversiegelungsabgabe

Die Bodenversiegelungsabgabe würde einmalig bei der Baugenehmigung für Neuversiegelung eingehoben werden. Als Ergänzung zur derzeitigen Grundsteuer könnte sich die finanzielle Belastung, bei Überbauungs- oder Umnutzungsmaßnahmen, laut Apel, D. & D. Henckel (1995, S. 122), auf einen festen Satz von 20 bis 50 Euro pro m² belaufen.

Eine Bodenversiegelungsabgabe fördert auf der einen Seite flächensparendes Bauen und Planen, insbesondere eine mehrstöckige Bauweise. Auf der anderen Seite werden flächenextensive Projekte auf der Grünen Wiese wie zum Beispiel Einkaufszentren samt ausgedehnten Parkplätzen verhindert. Stattdessen werden solche Vorhaben auf innerstädtische Standorte verlagert, da auf bereits versiegelten Flächen keine zusätzliche Steuerlast anfällt.

Da die Baulandpreise zwischen Stadt- und Landgrundstücken erheblich variieren, dürfte die Bodenversiegelungsabgabe nicht pauschal einheitlich eingetrieben werden. Ähnlich der Flächennutzungssteuer könnte man die Bodenversiegelungsabgabe gestaffelt nach Steuerklassen eintreiben. Besonders ökologisch schädliche Nutzungen die Zersiedlungstendenzen fördern, müssten eine sehr viel höhere Steuer bezahlen, als beispielsweise Reihenhäuser oder Geschoßwohnbauten in dichter besiedelten Gebieten.

Die grundsätzliche Ausgestaltung der Bodenversiegelungsabgabe ist meiner Meinung nach aber ein gutes Beispiel für eine Reformoption, die nur innerhalb eines neu eingeführten Maßnahmenmix zum Flächensparen beitragen kann. Alleine für sich

betrachtet kann eine Einmalabgabe keine nachhaltige Lenkungsfunktion übernehmen. Gerade finanzstarke Konzerne, die flächenextensive Projekte auf der Grünen Wiese errichten wollen, können es sich leisten über eine, wenn auch teure, Einmalzahlung hinwegzusehen. Vielleicht ist dies deshalb mit ein Grund, warum es die Bodenversiegelungsabgabe bis heute nie über das Konzeptstadium hinausgebracht hat.

Baulandsteuer

Die Baulandsteuer setzt direkt an der Grundstücksfläche an und ist auf baureife, aber noch unbebaute Grundstücke, ausgerichtet. Die Grundstückseigentümer werden also nur solange steuerlich belastet, bis der planungsgemäße Zustand, also die Bebauung, erreicht ist. Engelbert Lütke-Daldrup sieht eine Baulandsteuer als eine Art Buße, für nicht widmungsgemäße Nutzung eines Grundstücks an. „Sie kann damit zwar nicht direkt flächensparendes Bauen anregen, aber das Zurückhalten von baureifen Grundstücken aus spekulativen Gründen vermindern und damit Baulücken mobilisieren und die gewünschte Innenentwicklung der Städte fördern“ (Apel, D., 1999, S. 249). Ursprünglich sollten zur Berechnung der Baulandsteuer die aktuellen Verkehrswerte als Ausgangswerte dienen. Bei tatsächlicher Einführung aber wurde nur auf die Einheitswerte zurückgegriffen, wodurch sich die steuerliche Belastung drastisch reduzierte. Außerdem lagen landwirtschaftlich genutzte Flächen ganz außerhalb der Betrachtung.

Die Einführung einer Baulandsteuer wurde bereits 1961 in Deutschland, als Grundsteuer C, eingeführt, jedoch durch viele Klagen einige Jahre später wieder abgeschafft.

Bezüglich der Abschaffung gibt es zwei Theorien. Einerseits wird argumentiert, die Steuer wurde aufgrund erheblicher Schwächen wieder abgeschafft, so konnte wie ursprünglich erhofft, das Baulandangebot nicht erhöht oder die Werterhöhungen nicht abgeschöpft werden. Andererseits gibt es sehr wohl Stimmen, die meinen, die Baulandsteuer musste trotz Wirksamkeit deshalb aufgehoben werden, da sie unvereinbar mit dem Baustoppgesetz vom 8. Juni 1962 war. Damit sollte eine Überhitzung der Bauwirtschaft vermieden werden, indem Errichtung von Gebäuden untersagt wurde, die zu anderen als Wohnzwecken bestimmt waren.

Die Idee der Baulandsteuer ist zwar simpel aber gut. So lange Bauland gehortet wird, muss eine eigens eingerichtete Steuer abgeführt werden. Erfolgt die gewünschte widmungsgemäße Nutzung entfällt die steuerliche Belastung. Aufgrund der Erfahrungen aus Deutschland erscheint eine dortige Wiedereinführung

beziehungsweise eine Neueinführung in Österreich aufgrund enger verfassungsrechtlicher Grenzen unrealistisch.

Bodenwertzuwachssteuer

Die Umwidmung von Grünland in Bauland ist für jeden Grundstückseigentümer positiv, weil ohne Gegenleistung von Seiten des Eigentümers, schlagartig eine Vermögenswertsteigerung des jeweiligen Grundstücks einhergeht. Daraus ergeben sich natürlich auch Anreize zur Spekulation. Die Bodenwertzuwachssteuer ist ein indirektes Mittel zur Baulandmobilisierung, wobei der Bodenwert bei der Umwidmung von Grünland in Bauland von Seiten der Gemeinde besteuert wird. „Indem auf diesen so genannten Planwertgewinn eine Lenkungsabgabe entrichtet wird, soll dem Hineindrängen in Baulandwidmungen zur Maximierung der Rendite gegengesteuert sowie das Horten von Bauland, um möglichst lange von der höheren Kapitalverzinsung von Baulandgrundstücken profitieren zu können, unattraktiver gemacht werden (UBA Berlin, 2004a; Weber, 2001)“ (Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 35).

Zwischen den Jahren 1900 und 1944 musste in Deutschland eine Bodenwertzuwachssteuer in Höhe von 10–30 Prozent des Veräußerungserlöses abgeführt werden. Danach wurde sie aufgehoben und ging in die Grunderwerbssteuer über. In Österreich wird die Bodenwertabgabe im Einkommensteuergesetz im Zusammenhang mit Spekulationsgeschäften eingehoben. Liegt der Zeitpunkt zwischen Kauf und Verkauf eines Grundstücks weniger als zehn Jahre zurück, muss die Steuer abgeführt werden. Momentan wird aber in keinem westlichen Industrieland die klassische Bodenwertzuwachssteuer erhoben.

Trotzdem ließe sich eine Einführung der direkten Bodenwertzuwachssteuer relativ leicht argumentieren. Die Steuer ist gerechtfertigt, weil ohne Zutun des Grundeigentümers ein Wertzuwachs und in weiterer Folge eine verstärkte Steuerzahlungsfähigkeit entsteht.

Diese Steuereinnahmen könnte man eventuell an einen neu gegründeten Baulandfonds zuführen. Mit den dann zweckgebundenen Mitteln könnten die Gemeinden selbst am Baulandmarkt auftreten, um Grundstücke für zukünftige Entwicklungsprojekte zu erwerben, oder an bauwillige Einheimische weiterzuvermitteln.

5.2.1.3. Gruppe allgemeine Förderprogramme

Städtebau- und Stadterneuerungsförderung

Allgemeine Förderprogramme, wie beispielsweise die in Deutschland erfolgreichste Form ‚Städtebau- und Stadterneuerungsförderung‘, können eine Möglichkeit darstellen, lenkend in die Siedlungsentwicklung einzugreifen. „So können beispielsweise

flächensparende Bauformen besonders gefördert und im Gegenzug flächenaufwendige Bauweisen – wie etwa freistehende Einfamilienhäuser – von der Förderung ausgenommen werden“ (Flacke, J., 2003, S. 38). Die Städtebau- und Stadterneuerungsförderungen haben sich als besonders geeignetes Instrument zur „Förderung der Innenentwicklung, der Umnutzung, der Nutzungsmischung und Verdichtung erwiesen“ (vgl. Apel, D. et al, 2000, S. 253). In Niedersachsen wurden „seit 1971 ungefähr 1,5 Milliarden Euro für mehr als 330 städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen bereitgestellt“ (http://www.ms.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5068&article_id=13829&psmand=17, Stand: 2. März 2011). Die Städtebau- und Stadterneuerungsförderung konnte bereits einige beachtliche Erfolge betreffend der Stadtkernsanierung verbuchen. Daneben setzte das Förderprogramm aber auch wirtschafts- und beschäftigungspolitische Anreize, wodurch eine Aufstockung der Finanzmittel gefordert wird.

Die Städtebau- und Stadterneuerungsförderung ist eines der wenigen Reformoptionen, die nicht direkt bei den Grundstückseigentümern ansetzen, sondern besonders vorbildliches Handeln der Gemeinden, im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung, finanziell belohnen. Man versucht mit dieser Maßnahme erst gar nicht Standortentscheidungen von Privaten zu beeinflussen, sondern es wird probiert, Gemeinden so weit zu bringen, dass nur ein Minimum an Bauland an nicht nachhaltigen peripheren Standorten gewidmet wird. Dies kann nur mit finanziellen Ausgleichszahlungen gelingen, daher ist die Städtebau- und Stadterneuerungsförderung auch mit einem enorm hohen Etat budgetiert. Der Nachteil dieses Förderprogramms ist darin zu sehen, dass es von Seiten der Kommunen den Willen geben muss, Projekte im Sinne dieser Maßnahme umsetzen zu wollen. Sind reiche Gemeinden nicht auf zusätzliche Fördergelder angewiesen, hat die Städtebau- und Stadterneuerungsförderung keine Sanktionsmöglichkeit, da es sich um ein freiwilliges Programm handelt.

Auch für Österreich wäre die Einführung eines Förderprogramms durchaus begrüßenswert. Diese könnten natürlich nur länderspezifisch eingeführt werden und es bleibt deshalb fraglich, ob alle österreichischen Bundesländer den hohen Etat aufstellen könnten.

5.2.2. Planungs- und Ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente

Die gegenwärtigen Trends der Siedlungsentwicklung machen deutlich, dass das planungs- und ordnungsrechtliche Instrumentarium der Raumordnung in Österreich eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nicht gewährleisten kann. 2005 führten Juliane

Jörissen und Reinhard Coenen im Rahmen eines Projekts des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe mit dem Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke – Ziele, Massnahmen, Wirkungen“, eine schriftliche Befragung durch. „Dabei wurden die vier gesellschaftlichen Akteure, die von der künftigen Siedlungsentwicklung in Deutschland tangiert sind (Verbände der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft einschließlich der Investoren, kommunale Spitzenverbände, Planerverbände sowie Naturschutzverbände)“ (vgl.

Jörissen, J. & R. Coenen, 2005, S. 1) um eine Stellungnahme gebeten. Überraschende Kernaussage der Umfrage war, dass das planungs- und ordnungsrechtlich geprägte Instrumentarium, trotz der heterogenen Akteursinteressen, als vollkommend ausreichend angesehen wird, um einen sparsamen und ressourcenschonenden Umgang mit Grund und Boden zu erreichen. Negativ beurteilt wurden lediglich das eklatante Vollzugsdefizit sowie der fehlende politische Wille der Akteure, die vorhandenen Instrumente anzuwenden. Einigkeit unter den befragten Personen herrscht auch bei der Meinung, dass eine unvorbereitete, nicht erprobte Verschärfung des geltenden Rechts als ‚blinder Aktionismus‘ bezeichnet wird und daher übermäßige Ablehnung findet. In Österreich wurde die Schwäche und fehlende Wirksamkeit des raumordnungsrechtlichen Instrumentariums schon indirekt zugegeben, als man den kommunalen Planungsvertretern mit der Vertragsraumordnung ein durchsetzungsintensiveres planungsrechtliches Instrumentarium zur Verfügung stellte.

Die Motivationslage sowohl der Kommunen, als auch der Haushalte und der Privatakteure, die für nicht nachhaltige Siedlungsentwicklung in Stadtregionen verantwortlich sind, kann von planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumenten nicht verändert werden. Dazu werden flankierende ökonomische Maßnahmen benötigt. Dennoch gibt es einige wenige Reformvorschläge des geltenden Rechts, die im Folgenden vorgestellt werden. Die Ausführungen beziehen sich auf Apel, D. et al, 2000, S. 222 – 228 und ÖROK, 2009, S. 127 – 133.

5.2.2.1. Reform Flächenwidmungsplan

Oftmals beschränken sich grundsätzliche Änderungen der Raumordnung nur auf Teilgebiete der Gemeinde, wie beispielsweise der Innenstadt oder ländlicher Ortsteile. Trotzdem muss der ganze Flächenwidmungsplan überarbeitet werden. Im Zuge dieser Reformidee soll es den Gemeinden in Zukunft möglich sein, bei Änderungen beziehungsweise bei Fortschreibung des Flächenwidmungsplans nur auf Teilgebiete einzugehen. Dadurch wäre die Flächenwidmungsplanung viel flexibler und, für die

Planung fast am wichtigsten, sie könnte problembezogen erfolgen. Außerdem würde sich eine Reduzierung des Arbeitsaufwands pro Überarbeitungsschritt ergeben und die Aktualisierung des Planwerks würde gleichmäßiger über einen längeren Zeitraum erfolgen.

Wenn immer nur Teilbereiche der Kommune aktualisiert werden, müsste man darauf aufpassen, dass eine planerische Abstimmung mit den anderen Gemeindebereichen weiterhin erfolgt.

Als weitere Option wäre es bei der Neuaufstellung beziehungsweise Überarbeitung des Flächenwidmungsplans zukünftig sinnvoll, zeitliche Prioritätenabfolgen einzuführen, die festlegen, ab wann eine Baufläche in Anspruch genommen werden darf (ähnlich der Aufschließungszone im niederösterreichischen Flächenwidmungsplan). Bei der zeichnerischen und textlichen Darstellung könnte in Bauflächen der ‚ersten‘, ‚zweiten‘ und ‚dritten‘ Stufe eingeteilt werden. Erst wenn alle Flächen der ersten Stufe aufgebraucht sind, darf mit der Planung und Bebauung der zweiten Stufe begonnen werden. Grundstücke der dritten Stufen haben demzufolge Nachrang. So könnte die Siedlungsflächenentwicklung zunächst auf bestimmte Flächen konzentriert werden und unnötige, über den Bedarf hinausgehende, Flächeninanspruchnahme vermieden werden. Eine gesamtgemeindlich gesehen optimalen Reihenfolge der Bebauung könnte zum Beispiel nach Gesichtspunkten der infrastrukturellen Anbindung erfolgen.

Da es in Österreich keine verbindliche eingeführte Regionalplanung gibt, bestehen desweiteren Reformvorschläge, die zwecks regionaler Koordination der Planwerke, eine Zusammenlegung der einzelnen kommunalen Flächenwidmungspläne vorsehen. „Insb. in Stadtregionen kann sich der an Verwaltungsgrenzen orientierte räumliche Geltungsbereich von kommunalen Raumplänen als Hemmnis erweisen, wenn regionalen Planungsherausforderungen Einzelinstrumente der Gemeinden gegenüberstehen. Vor diesem Hintergrund werden intensivere Zusammenarbeiten bei Widmungsfragen gefordert“ (ÖROK, 2009, S. 128). Dabei könnte theoretisch das Spektrum von informellen Regelungen zwischen den Gemeinden bis hin zu einem verbindlichen ‚regionalen Flächenwidmungsplan‘ reichen. Da die örtliche Raumordnung verfassungsrechtlich im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden liegt, kann diese nicht einfach herausgelöst werden und überörtlichen Organisationen übertragen werden. Bei derzeitiger Ausgestaltung des Raumordnungsrechts kann sich ein regionaler Flächenwidmungsplan in Österreich nur aus der Addition einzelner Flächenwidmungspläne ergeben. Ob die Einführung zielführend ist, bleibt fraglich, da die Einzelgemeinden natürlich eigene Standortentscheidungen unterstützen die aus regionaler Sicht Defizite aufweisen. Derzeit bleibt die einzige Alternative, dass

Gemeinden ihre Planungsmaßnahmen mittels in Kooperation erstellten Konzepten aufeinander abstimmen. Allerdings gibt es bei dieser Konzeption keine Bundewirkung und es fehlen die Sanktionsmechanismen. Schlussendlich läuft alles auf eine Änderung der österreichischen Raumordnungsgesetze hinaus, in der neue Paragraphen eingeführt werden, wonach verbindliche regionale Ebenen mitsamt einzuhaltenden regionalen Planwerken erstellt werden müssen. Die derzeitige Rechtsausgestaltung erlaubt nur eine unbefriedigende Zwischenlösung.

Bislang gilt bei der Aufstellung der Flächenwidmungspläne eine strikte Widmungstrennung, um Nutzungs- und Interessenskonflikte zu minimieren. Vor allem die Trennung von Grün- und Bauland ist eine wesentliche planerische Maßnahme, im Zusammenhang mit Zersiedlungsabwehr. Doch genau die in der Vergangenheit bewilligten Ausnahmenbauten im Grünland, leisteten einen großen Beitrag zur Zersiedlung. Daher werden in zunehmendem Maße, die strikten Nutzungstrennungen hinterfragt. Als ein Lösungsansatz im häuslicherischen Umgang mit Grund und Boden wird daher, in immer stärkerem Maße, die Durchmischung der Nutzungsbereiche innerhalb des Baulands, Wohnen, Arbeit, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen, gesehen. Das Ende dieser funktionalen Entmischung hat auch eine regionale Dimension auf den Verkehr, denn die herausgebildeten speziellen Funktionsinseln für Wohnen, Freizeit und Einkaufen, die nur noch durch den motorisierten Individualverkehr erreichbar sind, können abgebaut werden. Die derzeitige Funktionstrennung hat, vor allem im ländlichen Raum, zu monotonen Einfamilienhausgebieten geführt. Dennoch muss ehrlicherweise auch betont werden, dass sich diese Widmungsentmischung teilweise auch durchaus bewährt hat. Abgrenzungen zwischen Bau- und Grünland sowie innerhalb des Baulandes zwischen belastenden Gewerbe- und Industrieanlagen von Wohnbereichen soll vor allem dem Nachbarschaftsschutz dienen. Gerade in Hinblick auf nicht nachhaltige Siedlungsentwicklung hat aber die Trennung der Funktionen vor allem zu Flächenverbrauch geführt. Gefordert wird daher ein Nebeneinander verschiedenster sich nicht negativ beeinflussender Baulandnutzungen, die sowohl Vielfalt, Abwechslung und Dynamik unterstreichen, als auch immobilen Bevölkerungsgruppen ohne Auto die Möglichkeit geben, vermehrte gesellschaftliche Kontakte zu pflegen. Die traditionelle Flächenwidmungsplanung kann als Angebotsplanung charakterisiert werden. Das bedeutet, dass die Gemeinden, unabhängig vom Bedarf, Bedürfnissen oder Interessen Widmungskategorien vorausschauend und längerfristig festlegen, die in weiterer Folge für die Zukunft nur noch einen engen Realisierungsspielraum bei kurzfristigen Anlassplanungen lassen. Die traditionelle Flächenwidmungsplanung ist daher zu unflexibel und träge, Umwidmungen sind zwar möglich, aber aufwändig,

kosten- und zeitintensiv. Würde man das System der Flächenwidmungsplanung auf projektbezogene Widmungen umstellen, muss der Grundstückseigentümer an die Gemeinde herantreten, um ein konkretes Vorhaben vorzustellen. Erst dann leitet die Gemeinde eine Grundlagenforschung ein, anhand dessen eine Abschlussbewertung erfolgt. Bei positivem Bescheid ist die Umwidmung der Abschluss eines detaillierten projektbezogenen Erhebungs- und Bewertungsverfahrens. Im Gegensatz zur traditionellen Flächenwidmungsplanung, erfolgt die Widmung nur für anlassbezogene Einzelfälle. „Solche Bauvorhaben orientieren sich somit weniger an den Flächenwidmungsplänen, sondern umgekehrt, die Flächenwidmungspläne werden aktuellen Einzelprojekten angepasst“ (ÖROK, 2009, S. 132).

Bei derzeitiger Ausgestaltung des österreichischen Planungsrechts gibt es nur wenige Ansätze für projektbezogene Planungsmaßnahmen. Rechtsexperten sehen auch eine rasche Umstellung auf die vorgestellte projektbezogene Systematik als problematisch an. „Gesetzgeber und vor allem die Höchstgerichte haben teilweise enge Grenzen für flexible und von InvestorInneninteresse dominierte verordnete Raumpläne gezogen“ (vgl. ÖROK, 2009, S. 132). Dagegen bietet das deutsche Baugesetzbuch den Gemeinden bereits die Möglichkeit, projektbezogene Bebauungspläne aufzustellen. Dessen wesentliche Bedingungen müssten auch für die projektbezogenen Widmungen im österreichischen Flächenwidmungsplan eingeführt werden. Erstens muss die Erstellung des Plans in enger Zusammenarbeit zwischen Projektträger und Gemeinde erfolgen. Zweitens dürfen nur konkrete und aktuelle Projekte und Vorhaben eine Planänderung veranlassen. Drittens muss sich die Gemeinde die zeitgerechte Realisierung und die Übernahme der Kosten seitens der Projektträger in einem Vertrag absichern lassen.

Der Vorteil projektbezogener Widmungen liegt darin, dass kurzfristige Anlassplanungen ohne Weiteres möglich wären. In gewisser Weise ist diese Reformidee eine Weiterführung des Vorschlags der deutschen Flächennutzungsplanung nach Fortschreibung des Planwerks auch nur für Teilbereiche der Gemeinde, denn die Widmungsänderungen beziehen sich nur auf anlassbezogene Einzelfälle und nicht auf das gesamte Gemeindegebiet. Die Flächenwidmungsplanung wäre flexibler und spezifischer.

Der Nachteil projektbezogener Widmungen ist darin zu sehen, dass nur für Einzelfälle aufwändige Planungen und Interessensabwägungen erforderlich wären, ebenfalls kosten- und zeitintensive Arbeitsschritte. Außerdem besteht die Gefahr, dass öffentlichwirksame und erfolgversprechende Projekte forciert und bevorzugt umgesetzt werden.

5.2.3. Reform Wohnbauförderung

„Mehrfach wurde der Wohnbauförderung Fehlsteuerungswirkung im Hinblick auf den Flächenverbrauch attestiert“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 35). Daher gab es schon im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖREK) Empfehlungen, „die Wohnbauförderung stärker nach räumlichen Kriterien zu differenzieren (flächensparende und energiesparende Bauformen, Bauten in zentraler, mit ÖV gut erreichbarer Lage, Sanierungsmaßnahmen)“ (ÖROK, Zwölfter Raumordnungsbericht, 2008, S. 68). Trotz dieser Empfehlungen und den zusätzlich eingeführten Möglichkeiten, erhöhte Förderungen zu lukrieren, falls man im Sinne nachhaltiger Siedlungsentwicklung baut, bleibt die Wohnbauförderung dennoch umweltkontraproduktiv. Der Anreiz zur Vermeidung weiterer Flächenversiegelung und Verringerung des Material- und Energieverbrauchs ist nur minimal ausgeprägt. Die Zusatzförderungen können die negativen Zersiedlungseffekte abschwächen, aber nicht stoppen.

Immer noch werden mehr als Dreiviertel der Wohnbauförderungsmittel in Neubautätigkeit großteils von Einfamilienhäusern im Stadtumland gesteckt, wodurch sowohl der Flächenverbrauch, als auch der Material- und Energieverbrauch steigt. Daher wird eine anteilmäßig noch stärkere Althausanierung gefordert. Angenommen wird, dass Althäuser in urbaneren Lagen über eine bessere Anbindung an den öffentlichen Verkehr verfügen, wodurch in weiterer Folge zusätzliche Verkehrsströme des motorisierten Individualverkehrs verringert werden können.

Das Verkehrsaufkommen könnte ebenfalls minimiert werden, würden die Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer einen Bezug zur Anbindung des Bauobjekts an den öffentlichen Verkehr einführen. Höhere oder niedrigere Fördersätze sind zu lukrieren, wenn man in der Nähe einer gut erschlossenen Haltestelle (mindestens fünfmal pro Tag) des öffentlichen Verkehrs baut. Wird bei Erschließung neuer Grundstücke die Anbindung an den öffentlichen Verkehr vorgesehen, hätten diese Flächen eine höher Fördersummen und somit auch eine erhöhte Nachfrage. Dies würde zum Auswahlkriterium für potentielle Käufer werden. Zu bedenken bleibt das Risiko, dass bei jenen Grundstücken mit erhöhter Förderung auch erhöhte Immobilienpreisen verlangt werden würden.

„In Betracht zu ziehen sind darüber hinaus die Abschaffung negativer Anreizeffekte wie die Förderung von Garagen bzw. Stellplätzen“ (vgl.

Köppl, A. & K. W. Steininger, 2004, S. 48). Durch die Bauordnungen der Länder besteht die Verpflichtung, dass bei Neuerrichtung von Wohngebäuden beziehungsweise Firmengebäuden Abstellplätze für Kraftfahrzeuge zu errichten sind, unabhängig von der Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz (vgl.

zum Beispiel Niederösterreichische Bauordnung). „Sie erhöht die Wohnkosten (und Firmenerrichtungskosten) und repräsentiert eine indirekte Subvention für die Nutzung des privaten PKWs, indem sie die direkten Parkkosten für PKWs reduziert (bzw. auf den Wohnbau überwälzt)“ (Köppl, A. & K. W. Steininger, 2004, S. 112). Bauordnungen sollten novelliert werden, um den Gemeinden die Möglichkeit zu schaffen, Ausnahmeregelungen zu erteilen. Ist das Bauvorhaben besonders gut an den öffentlichen Verkehr angebunden (zum Beispiel weniger als 500 Meter zur Haltestelle, die mindestens fünfmal pro Tag angefahren wird), würde eine gesetzliche Mindestzahl an Stellplätzen genügen.

Bei der Gestaltung der Wohnbauförderungsreform wäre es sinnvoll, auf die regionale Differenzierung der Maßnahmen zu achten. In urbanen Gebieten sollte verstärkt auf Altbausanierungen gesetzt werden. Währenddessen sollte in ländlichen Gebieten beispielsweise der Abstand zur nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs sinnvoller Indikator für eine erhöhte Förderung sein. In Wien würde das Kriterium der Haltestellenanbindung nur die Immobilienspekulation verstärken.

5.3. Innen- vor Außenentwicklung

Zusätzlich zur Reformierung des bestehenden planungs- oder ordnungsrechtlichen Instrumentariums beziehungsweise zur Einführung neuer ökonomisch/fiskalischer Maßnahmen, sollte über die gesetzliche Festschreibung der Strategie ‚Innen- vor Außenentwicklung‘ nachgedacht werden. Die „Akademie für Raumforschung und Landesplanung“ und die „Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung“ forderten bereits im Jahr 1987, dass „die Neuausweisung von Bauland ... grundsätzlich nur noch als flankierende Strategie einer in die Zukunft gerichteten bestandsorientierten Siedlungspolitik verstanden werden sollte“ (vgl.

Borchard et al 1988 zit. in Lütke-Daldrup, E., 1989, S. 1). Neben der Gefahr einer drohenden Segregation, welche brisanten gesellschaftlichen Sprengstoff birgt, gibt es auch aus sozialpolitischen Erwägungen keine andere Möglichkeit, als diese Strategie konsequent durchzusetzen.

Unter Innenentwicklung, in einigen Texten ist von (Brach-)Flächenrecycling die Rede, „versteht man die Wieder- und Umnutzung von bereits bebautem beziehungsweise entwickeltem, aber ungenutztem Bauland“ (Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 32). Die Strategie stellt also einen Paradigmenwechsel im Planungsverhalten dar, denn vor nicht allzu langer Zeit wurden häufig Wohn- und Gewerbegebiete auf der Grünen Wiese aufgeschlossen, während in den Innenstädten großflächige Gebiete brachfielen und keiner Nachnutzung zugeführt wurden. Der Strategie folgend, werden nun jedoch

diese Flächen in den Immobilienkreislauf wieder zurückgeführt. Folgende Typen innerstädtische Brachen können dabei unterschieden werden (vgl. Wiegandt 1997 zit. in Apel, D. et al, 2000, S. 163): gewerblich-industrielle Brachflächen, militärische Brachen beziehungsweise Konversionsflächen und Verkehrsbrachen, die durch Aufgabe von Bahn- oder Hafenanlagen entstanden sind. In den letzten Jahren konnte auch eine immer häufigere Stilllegung innerstädtischer Flächen der Unternehmen Post und Telekom beobachtet werden. Diverse Studien haben für Deutschland errechnet, dass der jährliche Flächenbedarf an Bauland theoretisch für mehrere Jahre alleine nur durch die Reaktivierung von Brachflächen gedeckt werden könnte. Für Österreich wurden vom Umweltbundesamt Erhebungen durchgeführt, die bestätigen, dass zumindest ein Teil des jährlichen Flächenbedarfs aus Brachflächen abgedeckt werden könnte. Es ist also erhebliches Potential zum Flächensparen vorhanden. Ohne große Adaptierung des gegenwärtig vorhandenen Planungsinstrumentariums und ohne eine Einführung von fiskalischen Instrumenten, die ohnehin von Kritikern oft als sozialpolitisch ungerecht eingeschätzt werden, könnte eine Politik der Innenentwicklung innerhalb der Stadtregionen umgesetzt werden. Neben der einfachen Umsetzung gibt es noch einen ökonomischen Vorteil, der für die Strategie spricht. Die vorhandenen Infrastruktur-, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen in den Kernstädten würden besser ausgelastet werden, wodurch der Bau neuer und teurer Infrastruktureinrichtungen auf der Grünen Wiese in Umlandgemeinden entfallen oder zumindest nur noch in Ergänzungen benötigt werden würde.

Vor diesem Hintergrund stellen eine noch immer stark wachsende Siedlungs- und Verkehrsfläche, sowohl in Österreich, als auch in Deutschland „einerseits und zunehmende Brachflächen andererseits jedenfalls eine Entwicklung dar, die sowohl ökologisch als auch volks- und kommunalwirtschaftlich widersinnig und im höchsten Grade unnachhaltig ist“ (vgl. Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 32).

Trotz der genannten Vorteile, muss beachtet werden, dass die innerstädtische Verdichtung eine komplexere und konfliktreichere Aufgabe darstellt, als Neuausweisung auf der Grünen Wiese. In der Praxis haben sich auch einige Hemmnisse herauskristallisiert, die eine Umnutzung der Brachflächen erschweren und zu Zurückhaltung bei der Reaktivierung führen.

Das größte Problem der Brachflächenreaktivierung stellen die möglichen Altlasten des Grundstücks dar. Vormalig gewerblich-industriell genutzte Standorte und Militärbrachen sind oftmals ökologisch kontaminiert. Eine Altlastensanierung ist zwar aus technischer Sicht heutzutage machbar, erfordert aber einen hohen Aufwand und Kosten. Dieses

finanzielle Risiko ist meist zu Beginn der Reaktivierung für die Investoren nicht kalkulierbar, zumal „der eigentliche Verursacher der Verschmutzung vielfach nicht haftbar gemacht werden kann“ (vgl. Apel, D. et al, 2000, S. 165). „Infolgedessen haben Brachflächen ein Negativimage („mentale Altlasten“)

(Lexer, W. & S. Linser, 2005, S. 32 f).

Liegen die Flächen und Gebäude schon seit geraumer Zeit brach, befindet sich die Bausubstanz in dementsprechend schlechtem Zustand. Oftmals passt die Bausubstanz auch nicht in das Konzept der Investoren für die Folgenutzung. In beiden Fällen ist eine aufwendige Beseitigung von Nöten. Problematische Komplikationen ergeben sich bei denkmalgeschützten Gebäuden, die Sonderauflagen unterliegen. Viele Investoren bevorzugen eine Neuansiedlung auf der Grünen Wiese, anstelle einer Brachflächenreaktivierung, weil etwaig nötige Sanierungsmaßnahmen den zeitlichen Rahmenplan der Geldgeber sprengen würden. Knallharte ökonomische Interessen sprechen für eine Besiedlung von Freiflächen am Stadtrand, um möglichst schnell profitabel wirtschaften zu können.

Die erfolgreiche Reaktivierung von Brachflächen stellt einen zunehmend komplexeren Aufgabenbereich dar. „Beim Projektmanagement gilt es, die Vielzahl organisatorischer, planerischer, finanzieller und technischer Belange des Flächenrecyclings und die dabei einzubeziehenden Akteure inhaltlich und zeitlich zu koordinieren“

(Apel, D. et al, 2000, S. 166). Die querschnittsorientierte Aufgabe erfordert daher ein hohes Ausmaß an personellen und finanziellen Ressourcen, die den kommunalen Planungsstellen jedoch nur in seltenen Fällen zur Verfügung stehen.

In manchen Fällen kommt die Stilllegung innerstädtischer Flächen oftmals relativ unerwartet und kurzfristig für kommunale Nachnutzungsüberlegungen. Auf diese Situation sind die Planungsmethoden und das Planungsrecht nicht ausgerichtet und somit stehen die Kommunen in dieser Situation vor neuartigen Herausforderungen, die sie schlichtweg überfordern.

Trotz dieser zugegebenermaßen großen Zahl an Hemmnissen und Risiken sollten Planer auf kommunaler Ebene gesetzlich verpflichtet werden, alle Möglichkeiten auszuloten, um Baulanderweiterungen oder Flächeninanspruchnahme auf gut erschlossene und integrierte Standorte innerhalb der Städte und Gemeinden zu lenken.

Je nach Beschaffenheit und Charakteristik des Gebiets, bestehen für die Kommunen mehrere Ausgestaltungsmöglichkeiten, innerstädtische Brachflächen zu reaktivieren.

Die folgende Aufzählung entstammt von Engelbert Lütke-Daldrup

(Lütke-Daldrup, E., 1989, S. 211 f).

Umnutzung von Gebäuden: Es handelt sich meist um ehemals landwirtschaftlich oder gewerblich genutzte Einzelgebäude, in seltenen Fällen auch um Kirchen oder Schulen, die zumeist seit geraumer Zeit leer standen, oder deren Nutzung in naher Zukunft ausläuft. Bei dieser Variante der Innenentwicklung ist die städtebauliche Vertretbarkeit zweifellos vorhanden, denn das gewachsene Ortsbild wird nicht verändert. In der Regel ist auch die Umweltverträglichkeit gegeben, da kein neues Bauland aufgeschlossen werden muss. Die Umnutzung von Gebäuden kann auch die Bedingungen des Wohnumfelds positiv beeinflussen, vor allem, wenn ein Gewerbe- in ein Wohngebäude umgenutzt wird. Allerdings gibt es auch gewisse Einschränkungen, vor allem dann, wenn die Bausubstanz schon sehr alt ist, und dadurch nur noch zum Teil für Wohnzwecke geeignet erscheint. Unter dieser Berücksichtigung erscheint die Umnutzung nicht mehr ökonomisch tragbar.

Umnutzung von Gebäudeteilen: Hier sind nur Teile von Gebäuden, die bisher leer standen oder anders genutzt wurden, betroffen. Der häufigste Fall ist der Ausbau des Dachgeschoss oder des Kellers zu Wohnraum. Auch in diesem Fall ist die städtebauliche Vertretbarkeit gegeben, jedoch können Probleme beim Dachausbau entstehen, wenn es sich um ein denkmalgeschütztes Gebäude handelt. Einerseits ist positiv zu vermerken, dass die Gebäudeausnutzung verbessert wird, andererseits kann die zusätzliche übermäßige Verdichtung, vor allem in den Gründerzeitvierteln der Innenstadt, zu Problemen führen. Der zusätzliche Stellplatzbedarf würde die Problematik noch zusätzlich verschärfen.

Gebäudeerweiterungen: Durch vordere, hintere oder seitliche Anbauten beziehungsweise durch Aufstockungen wird der Wohnraum des bestehenden Gebäudes vergrößert. Bei hinteren Anbauten ist die städtebauliche Vertretbarkeit gegeben, allerdings geht ein Verlust von Freifläche einher. Seitliche Anbauten sind etwas komplizierter, denn es benötigt oftmals die Abstimmung mit der Nachbarschaft, da das Erscheinungsbild der Siedlung beeinträchtigt wird. Anbauten und Aufstockungen sind nur unter hohem bautechnischen Aufwand und sehr hohen Kosten realisierbar. Da sich die total versiegelte Fläche erhöht, sind diese Maßnahmen durchaus umwelterheblich.

Ersatzbauten: Nach Abriss alter Bausubstanz werden an gleicher Stelle neue Gebäude errichtet. In der Regel geht damit eine Vergrößerung des umbauten Raumes einher. Ersatzbauten sollten aber nur zulässig sein, wenn durch fehlende Instandhaltung, ein schlechter Gebäudezustand resultierte. Ersatzbauten weisen meist entweder eine größere Gebäudehöhe, oder eine größere Grundfläche auf. In beiden

Fällen wird mehr Freifläche verbraucht und es liegt auch bei dieser Variante eine gewisse Umwelterheblichkeit vor.

Neubauten in Baulücken: Ein oder mehrere bisher nicht baulich genutzte Grundstücke in zusammenhängend bebautem Gebiet werden einer Bebauung zugeführt. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme ist bereits im Vorfeld gegeben, da die Baulücken zwischen bereits bebauten Grundstücken liegen und somit meist sehr gut erschlossen sind. Außerdem verfügen die Grundstücke über hervorragende Infrastrukturausstattung. Durch Schließung der Baulücken kommt es zu einer Verbesserung und Abrundung des Städtebilds. Allerdings können Baulücken in hochverdichteten Gebieten, als ökologischer Ausgleich, durchaus sinnvoll und gewollt sein.

Meist haben sich diese leer stehenden Innenflächen bei den umgebenden Bewohnern als Grünoase manifestiert. Durch plötzliche Bebauung muss mit massiven Protesten seitens der Nachbarschaft gerechnet werden. Diese sind auch verständlich, denn es kommt zu gewissen Störungen einer vormals ruhigen Zone. Aus städtebaulichen Gesichtspunkten ist diese Variante der Innenentwicklung durchaus positiv. Negativ anzumerken bleibt die Tatsache, dass durch die Bebauung, die bisherige Nutzung ‚Freifläche‘ verdrängt wird. Eventuell würden sich dann die Erholungsflächen an die Stadtperipherie verlagern, wodurch ein erheblich steigender Verkehrsaufwand zu beobachten wäre.

Neubauten in zweiter Reihe: Es kommt zu einer Errichtung eines Gebäudes hinter einer unmittelbaren Straßenbebauung. Um diese Maßnahme durchführen zu können, wird ein geeignet tiefes Grundstück vorausgesetzt. Die Erschließung der neuen Gebäudereihe ist entweder von vorne oder von hinten möglich. Neben dem Verlust an Gartenfläche kommt es auch zu einem groben Eingriff in die Freiraumqualitäten der bisherigen Nutzer. Die Wohnruhe wird merklich gestört und die Grundstücke verlieren an Qualität. Durch die zweite Gebäudereihe und die nötigen Erschließungsstraßen, die nur durch hohen Aufwand entstehen, kommt es zu weiterer Versiegelung größerer Flächen.

Die Notwendigkeit der Strategie ‚Innen- vor Außenentwicklung‘ wurde sowohl in Deutschland (Baugesetzbuch § 13a), als auch in Niederösterreich (Landesentwicklungskonzept) bereits textlich niedergeschrieben. Dagegen findet dieses Konzept interessanterweise keine Erwähnung in den Wiener und Burgenländischen Planwerken. Vor allem für Wien, welches über das geringste

Freiflächenangebot aller österreichischen Bundesländer verfügt, könnte dies aber die ideale Stadtentwicklungsstrategie sein. Derzeit stehen rund zehn Quadratkilometer brachliegenden Flächen in Form von Baulücken oder leerstehenden Gründen zur Verfügung (Stand: Juli 2010), für die aber kein Nachnutzungskonzept vorliegt. Die Stadt Wien würde auch ausgelagerte Gesellschaften über genügend zur Verfügung stehende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, um diese Strategie anzuwenden. Dies stellt oftmals das größte Problem innerhalb kleiner Gemeinden dar, warum die Reaktivierung von brachgefallenen innerstädtischen Flächen alleine fast nicht zu stemmen ist. Gegenüber den Konzernen, Investoren oder Developer sind sie dadurch nicht in der Lage ihre Interessen durchzusetzen. Daher kommt es oftmals zu einer minderwertigen Nachnutzung, einer jahrelangen Blockade seitens der Gemeinde, oder zu einer schnellen Übernahme und Vermarktung der attraktiven Standorte durch einen Developer. In allen Fällen wird eine gute Gelegenheit zu optimaler Nachnutzung vertan.

5.4. Abschlussplädoyer

Regionale Probleme können einzig und alleine in regionalen Kooperationsformen gelöst werden. Als international höchst anerkanntes Beispiel einer sehr starken regionalen Kooperationsform gilt die Region Hannover, die daher auch im Rahmen dieser Masterarbeit ausführlich behandelt wurde. Das Herzstück bildet eine neue regionale Gebietskörperschaft mit der Bezeichnung ‚Region Hannover‘. Diese übernimmt die Agenden sowohl für die Stadt Hannover, als auch für die involvierten Kleingemeinden. Die Besonderheit der Region Hannover ist darin zu sehen, dass die regionalen Verwaltungsaufgaben an einer zentralen Stelle gebündelt werden. „Die Bildung der Region Hannover stellt eine Einzigartigkeit dar, die so schnell nicht mehr zu wiederholen sein wird, da die richtigen Personen, zur richtigen Zeit am richtigen Ort vorhanden waren“ (DI Andreas Hacker). Schon aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der österreichischen und deutschen Raumordnungsgesetzgebung wird aber relativ schnell deutlich, dass die SRO Region jene Stufe der Kooperationsform der Region Hannover höchst wahrscheinlich niemals erreichen wird. „Realpolitisch ist eine Konzeption ähnlich der Region Hannover für die SRO Region absolut unrealistisch. Es würde einen scheidenden Landeshauptmann benötigen, welcher Vorsitzender der Landeshauptleutekonferenz ist. Dieser müsste über seinen eigenen Schatten springen und damit einverstanden sein, in Zukunft Macht an eine neu geschaffene Position abzugeben“ (DI Andreas Hacker). Stattdessen aber käme, aus der Typisierung stadtderegionaler Kooperation (siehe Kapitel 4.5.2.), für die SRO Region nur Formen des weichen Ansatzes bis hin zu Governance Strukturen in Frage. Weiche

Kooperationsformen charakterisieren sich durch eine lose Organisationsstruktur, in der keine neuen Behörden mitsamt Behördenapparat geschaffen werden müssen. Außerdem müssen alle Entscheidungen im Konsensverfahren realisiert werden. Alle anderen Formen, in denen Gesetze und Verträge zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unterzeichnet werden müssen, können in der SRO Region nicht realisiert werden. Dazu müssten das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz, das Burgenländische Raumplanungsgesetz sowie die Wiener Bauordnung angeglichen werden.

Um etwaige zukünftige Bestimmungen der SRO Region in Richtung abgestimmter Siedlungspolitik nicht zu unterlaufen, müssen die Bundesländer Niederösterreich und Burgenland dafür Sorge tragen, dass jene Nachbargemeinden, die zwar in unmittelbarer Nähe zur SRO Region liegen, aber nicht mehr zur selbigen gezählt werden, keine konterkarierenden raumordnerischen Maßnahmen setzen.

Erste Erfolge, die in Richtung abgestimmter gemeinsamer Siedlungspolitik auf Basis weicher Kooperationsformen gehen, gibt es bereits in kleinem Rahmen. Im Herbst 2010 willigten 45 Gemeindevertreter der niederösterreichischen Bezirke Mödling und Schwechat ein, zukünftig gemeinsame Richtlinien für eine regionale Siedlungsentwicklung zu erarbeiten. Das Hauptaugenmerk wird darauf gelegt, dass nicht alle Gemeinden wachsen sollen. Aufgrund limitierter Verkehrskapazitäten müssen Siedlungs- und Standortentwicklungen, in diesem Fall, kleinregional abgestimmt werden. Dass es sich hierbei um eine weiche Kooperationsform handelt, erkennt man auch daran, dass weder inhaltliche noch zeitliche Meilensteine gesetzt wurden. Dennoch handelt es sich hierbei um ein erstes durchaus erfolgsversprechendes Beispiel, welches als Signal für andere Regionen gesehen werden kann.

Mit dem Siedlungspolitischen Konzept Ostregion haben die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland bereits 1994 ein Strategiepapier veröffentlicht, mit dem die nicht nachhaltige Suburbanisierung innerhalb der Stadtregion Wien verhindert hätte werden sollen. Siedlungsentwicklung sollte auf infrastrukturell gut ausgestattete Siedlungsschwerpunkte, sogenannte Entwicklungszentren, im weiteren Umland der Großstadt Wien gelenkt werden. Nur jene Städte und Gemeinden, die zuvor definierte Anforderungen erfüllten, wären als Entwicklungszentrum charakterisiert worden, alle übrigen Kommunen hätten übermäßige Baulandwidmungen vermeiden und gewidmetes Bauland nur auf den Eigenbedarf beschränken müssen.

Das Siedlungspolitische Konzept Ostregion war eine sehr ambitionierte und meiner Meinung nach auch optimal ausgearbeitete Strategie in Richtung abgestimmter

Siedlungsentwicklung der Stadtregion Wien. Nur jene Gemeinden und Städte die über eine ausreichende Infrastrukturausstattung verfügen, dürfen zusätzliche Bevölkerung in hohem Maße aufnehmen. Alle drei Bundesländer dürfen ihre eigenen Raumordnungsgesetze behalten und weiter anwenden. Die genau gleiche Strategie wendet übrigens die Region Hannover an, die Entwicklungszentren nach dem System der Zentralen Orte definiert. Während die Beschlüsse des Siedlungspolitischen Konzepts Ostregion jedoch nie zur Anwendung kamen, sind die Gemeinden innerhalb der Region Hannover an die vorgegebenen Bauvorschriften gesetzlich gebunden. Bei der Erstellung des Konzepts wurde aber ein schwerer strategischer Fehler begangen. Das Dokument wurde ‚Top-Down‘ konzipiert, die Kontaktaufnahme und Mitarbeit zu den Gemeinden, die eine große Macht im österreichischen Raumordnungssystem innehaben, erfolgte also erst im Nachhinein. Deren Motivation bei der Umsetzung hielt sich in überschaubaren Grenzen, wodurch keine Umsetzung des Konzepts erfolgte. Als bisheriges Fazit bleibt, dass die drei Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland die Chancen einer gemeinsamen Zusammenarbeit innerhalb einer Großstadtregion durchaus erkannt haben, der Wille zur Reformierung der Strukturen oder zur Einhaltung freiwilliger Zusammenschlüsse aber noch stark hinterherhinkt.

Natürlich kann eine freiwillige Vereinbarung der drei Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland für sich alleine noch nicht automatisch zu einer abgestimmten, nachhaltigen Siedlungsentwicklung führen. In den Arbeitskreisen müssten in Folge dessen weitere Ansatzpunkte vereinbart werden, die den Gemeinden die Möglichkeit geben, Flächenverbrauch zu beschränken und sanktionieren beziehungsweise flächenverbrauchende Bauweisen finanziell so zu belasten, dass sie für die Mehrheit der Grundstückseigentümer uninteressant werden.

Zuallererst müsste die SRO Region einen Kataster entwickeln, in dem alle Brachflächen eingetragen werden. Dadurch könnte das innerstädtische Flächenrecycling effizienter durchgeführt werden.

Wenn bei vielen Haushalten der Wunsch besteht, einerseits die Naturnähe im Umland der Städte, andererseits dennoch aber auch in kurzer Zeit die Vorteile der Stadt, mit all ihren Einrichtungen, genießen zu können, dann sollte es von Seiten der Planungsverantwortlichen der SRO Region in Zukunft wichtig sein, solche Angebote bereitzustellen. „Es ist durchaus möglich, Wohnformen zu entwickeln, bei denen sich städtisches, dichtes und gartenbezogenes Wohnen nicht widersprechen. Es müssen Wohnformen gefördert werden, die eine Alternative zu „Wohnen im Grünen“ mit Streusiedlungscharakter bieten. Ein Beispiel dafür stellen Reihenhausanlagen dar,

welche annähernd hohe Dichtewerte wie der Geschößwohnbau erreichen. Der Vorteil des Reihenhauses gegenüber der Einzelhausbebauung ist enorm. So erfordert eine traditionelle Reihenhausbauung ... bereits etwa 60 Prozent weniger Bruttobauland als eine Bebauung mit freistehenden Einzelhäusern“ (vgl. Apel, D. et al, 2000, S. 158). Bei der Etablierung neuer Wohnformen muss jedoch berücksichtigt werden, dass es immer neue, sich ändernde Lebensstile und damit unterschiedliche Nachfrageformen gibt. Spenglin schlägt deshalb vor, „Häuser im Haus“ zu erbauen. „Wenn man dabei Gebäude nach dem Prinzip „Häuser im Haus“ konzipiert – was auch ermöglicht, sehr unterschiedliche Wohnungen mit einander zu kombinieren – und allen Wohnungen ein „grünes Zimmer“: Atriumgarten, Loggia, Terrasse, Dachterrasse oder Wintergarten zuordnet, gelingt es, diesen Wohnungen viele Charakteristiken des Einfamilienhauses zu geben und trotzdem 4 bis 7 Stockwerke übereinander zu schichten. Man erreicht so Geschosswohnflächen von 0,75 bis 0,95, ohne dass die Qualität beeinträchtigt wird“ (Spengelin 1993 zit. in Apel, D. et al, 2000, S. 162).

Um das Baulandparadoxon zu minimieren, sollte meiner Meinung nach darüber nachgedacht werden, betroffene Grundstückseigentümer noch stärker finanziell zu belasten. Dabei sollte aber meines Erachtens nach, davon Abstand genommen werden, die derzeitige Grundsteuer, mittels Anhebung der Einheitswerte, zu erhöhen. Von allen vorgestellten Steuern, ist meinem Erachten nach, die Flächennutzungssteuer nach Bizer/Lang, in der die Flächennutzungen in Steuerklassen eingeteilt werden und danach die Besteuerung berechnet wird, am erfolgversprechendsten. Nicht genutztes Bauland würde aber, nach dieser Steuer, in eine niedrige Steuerklasse fallen und somit eine geringe finanzielle Belastung erfahren. Da man aber genau das Gegenteil erreichen will, müsste zusätzlich noch die Baulandsteuer eingeführt werden. Nur bis der planungsgemäße Zustand, also die Bebauung, erreicht ist, würde diese Besteuerung erfolgen.

Als weitere, realistisch sofort durchzuführende Maßnahmen ist die Reformierung des Flächenwidmungsplanes zu sehen. Außerdem muss auch auf eine Bewusstseinsänderung in der Gesellschaft hingearbeitet werden. Erst wenn der Wunsch nach Wohnen im Grünen keinen gesamtgesellschaftlichen Wunsch mehr darstellt, wird der Suburbanisierungsdruck auf die Stadtregionen spürbar abnehmen. Das Abschlussplädoyer kann als Wunschzettel verstanden werden. Aus allen in der Theorie herausgearbeiteten Reformvorschlägen wurden die sinnvollsten, erfolgversprechendsten und einigermaßen realistisch umzusetzenden Maßnahmen präsentiert.

6. Zusammenfassung

Die Fragen, wo man seinen Lebensmittelpunkt aufschlagen möchte, entweder in der Stadt oder am Land, in einem Haus oder in einer Wohnung, sind sowohl für die betroffenen Personen sehr wichtig, werden aber auch für die Verantwortlichen aus der Politik immer bedeutender. Sind diese doch schlussendlich dafür verantwortlich genügend Lebensraum zur Existenzgründung zu Verfügung zu stellen. Es sollte aber auch für jeden Leser logisch erscheinen, dass nicht jede Gemeinde überschwänglich Umwidmungen von Grün- in Bauland vornehmen kann, um infolgedessen Wohnbevölkerung und Gewerbebetriebe in großem Ausmaß anzulocken. Diese würden zwar die kommunalen Steuereinnahmen erhöhen, brächten aber andererseits auch teure Infrastrukturausgaben zur Grundstücksaufschließung, die in regelmäßigen Abständen erneuert werden müssen. Im aggressiven Wettbewerb mit anderen Gemeinden müssten weitere freiwillige finanzielle Förderungen zur Schaffung von Eigenheimen seitens der Kommunen angeboten werden. Um die Gemeinden ‚vor sich selbst zu schützen‘ müssen also gewisse Spielregeln bei der Siedlungsentwicklung herrschen, die umso wichtiger werden, je mehr Gemeinden räumlich-funktional miteinander verbunden sind. Genau diese enge Verbundenheit ist das Hauptkriterium von Stadtregionen, die im Vordergrund dieser Arbeit behandelt wurden. Jede Handlung hat gehörigen Einfluss auf die Nachbargemeinden, wodurch ein Alleingang bei raumordnerischen Entscheidungen fatale Auswirkungen haben können. Genau darin ist auch die Schwierigkeit dieser Arbeit zu sehen, denn es müssen Ansätze für eine regionale Abstimmung einer koordinierten Siedlungsentwicklung gefunden werden, die nicht nur eine Kommune bevorzugt, sondern eine Vielzahl an Gemeinden, innerhalb einer ganzen Region, nebeneinander gleichermaßen behandelt.

Eine koordinierte Siedlungsentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit stellt für Stadtregionen eine der wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Wohnen im Grünen bedeutet für die meisten Menschen immer noch die mit Abstand beliebteste Wohnform, die sich in Stadtregionsgemeinden optimal realisieren lassen. Einerseits verbringt man den Lebensmittelpunkt in einigermaßen naturnahen Gemeinden, andererseits kann man innerhalb kurzer Zeit alle Vorteile einer (Groß-)Stadt genießen.

Eine spezielle Betrachtung in dieser Magisterarbeit erfährt die Stadtregion Wien (SRO Region), die sich dadurch auszeichnet, dass 272 Gemeinden aus drei verschiedenen Bundesländern, nämlich Wien, Niederösterreich, Burgenland, betroffen sind. Aus der Systematik der österreichischen Raumordnung geht hervor, dass die Bundesländer

Träger der Raumordnung sind und aus dieser Logik auch drei unterschiedliche Raumordnungsgesetze zum Tragen kommen. Hinzu kommt noch, dass das Hauptdefizit der österreichischen Raumordnungsgesetzgebungen darin zu sehen ist, dass eine regionale Ebene, als untere Landesplanungsbehörde, nur optional vorgesehen ist. Dies ist aber genau jene Ebene, welche alleine dazu imstande ist, die Problembehandlung im Bereich der Siedlungsentwicklung in Regionen zu meistern. Dabei wäre eine einheitliche regionale Abstimmung für die SRO Region so immens wichtig, gehen doch Prognosen der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK davon aus, dass die Einwohnerzahl von gegenwärtig rund 2,6 Millionen Menschen auf ungefähr 2,99 Millionen Menschen bis zum Jahr 2030 wachsen werden. Außerdem geben 97 Prozent der 272 Gemeinden der SRO Region an, dass sie in Zukunft dynamisch wachsen wollen (Quelle: Kurier, Ausgabe 4. Oktober 2010). Gerade für die SRO Region wären also schnellstmöglich regional geltende Spielregeln von Nöten, um diese knapp 400.000 Menschen auf möglichst verträglichen Gebieten unterzubringen, und das soziale und gesellschaftspolitische Zusammenwohnen nicht stören.

In der Magisterarbeit wurde herausgearbeitet, dass es für die SRO Region mehrere Handlungsstränge gibt, wie den nicht nachhaltigen Zersiedlungstendenzen erfolgreich begegnet werden kann. Erstens: das derzeitige Instrumentarium wird einer Reform unterzogen. Zweites: es kommt zu einer Einführung völlig neuer Maßnahmen, etwa Steuer. Drittens: es wird auf eine Bewusstseinsänderung innerhalb der Gesellschaft hingearbeitet. Viertens: es wird die neue Strategie Innen- vor Außenentwicklung verfolgt. Fünftens: die Gemeinden innerhalb der SRO Region arbeiten in einer stadtreionalen Kooperationsform, gleich welcher Art, zusammen.

Weiters wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass es keine Patentlösung gibt, sondern dass nur ein Maßnahmenmix aus diesen eben genannten Möglichkeiten zur Lösung führen kann. Als absolut notwendig erachte ich allerdings, dass sich die Gemeinden innerhalb der SRO Region zu einer Kooperation zusammenschließen. Regionale Probleme lassen sich nun mal nur mit regionalen Kooperationsformen wirkungsvoll begegnen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sich Gemeinden viel stärker im Klaren sein müssen, dass Siedlungsentwicklung ein regionales Phänomen ist, und deshalb auch großräumige Auswirkungen haben kann. Es ist daher unumstößlich, dass politische Verantwortliche endlich beginnen in regionalen Maßstäben zu denken und der Kirchturmpolitik ein Ende setzen. Das egozentrische Gemeindebild gehört ein für allemal der Vergangenheit an. Vor allem in der SRO Region wird die Zeit, dies zu begreifen, langsam knapp. Die Prognosen der ÖROK verdeutlichen, dass auf die wichtigste Region Österreichs in den nächsten 20 Jahren ein enormer

Bevölkerungszuwachs zu kommt. Schafft man es, Strukturen aufzubauen, die diese Probleme lösen, kann die SRO Region auch im europäischen und globalen Konkurrenzkampf, mit anderen Großstadregionen, einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil aufweisen.

7. Anhang

7.1. Gemeinden der Stadtregion Wien

Absdorf	Furth an der Triesting	Klausen-Leopoldsdorf	Neusiedl am See	Sooß
Achau	Gaaden	Klein-Neusiedl	Neustift - Innermanzing	Spannberg
Aderklaa	Gablitz	Klingenbach	Nickelsdorf	Spillern
Alland	Gänserndorf	Klosterneuburg	Niederhollabrunn	Steinbrunn
Altenmarkt an der Triesting	Gattendorf	Königsbrunn am Wagram	Niederleis	Stetteldorf am Wagram
Altlengbach	Gaweinstal	Königstetten	Obersiebenbrunn	Stetten
Andau	Gerasdorf bei Wien	Korneuburg	Oberwaltersdorf	Stockerau
Andlersdorf	Gießhübl	Kottingbrunn	Oggau am Neusiedler See	Stotzing
Angern an der March	Glinzendorf	Krensdorf	Orth an der Donau	Strasshof an der Nordbahn
Antau	Göllersdorf	Kreuttal	Oslip	Tadten
Apetlon	Gols	Kreuzstetten	Pama	Tattendorf
Asperhofen	Götzendorf an der Leitha	Laab im Walde	Pamhagen	Teesdorf
Atzenbrugg	Grafenwörth	Ladendorf	Parbasdorf	Theresienfeld
Au am Leithaberge	Gramatneusiedl	Langenrohr	Parndorf	Traiskirchen
Auersthal	Großebersdorf	Langenzersdorf	Perchtoldsdorf	Trausdorf an der Wulka
Bad Deutsch-Altenburg	Groß-Engersdorf	Lanzendorf	Petronell-Carnuntum	Trautmannsdorf an der Leitha
Bad Fischau - Brunn	Groß-Enzersdorf	Lanzenkirchen	Pfaffstätten	Trumau
Bad Pirawarth	Großhofen	Lasse	Pillichsdorf	Tulbing
Bad Sauerbrunn	Großhöflein	Laxenburg	Pillichsdorf	Tulln an der Donau
Bad Vöslau	Großmugl	Leithaprodersdorf	Podersdorf am See	Tullnerbach
Baden	Großriedenthal	Leitzersdorf	Pöttelsdorf	Ulrichskirchen - Schleinbach
Baumgarten	Großrußbach	Leobendorf	Pottenstein	Untersiebenbrunn
Berg	Groß-Schweinbarth	Leobersdorf	Pötsching	Velm - Götzendorf
Berndorf	Großweikersdorf	Leopoldsdorf	Potzneusiedl	Vösendorf
Biedermannsdorf	Günselsdorf	Leopoldsdorf im Marchfelde	Prellenkirchen	Wallern im Burgenland

Bisamberg	Gumpoldskirchen	Lichtenwörth	Pressbaum	Weiden am See
Blumau-Neurißhof	Guntramsdorf	Loipersbach im Burgenland	Purbach am Neusiedler See	Weiden an der March
Bockfließ	Hagenbrunn	Loretto	Purkersdorf	Weikendorf
Breitenfurt bei Wien	Hainburg an der Donau	Mannersdorf am Leithagebirge	Raasdorf	Weikersdorf am Steinfelde
Bruck an der Leitha	Halbturn	Mannsdorf an der Donau	Rauchenwarth	Weissenbach an der Triesting
Bruckneudorf	Haringsee	Marchegg	Reisenberg	Wien
Brunn am Gebirge	Harmannsdorf	Maria Enzersdorf	Rohrau	Wiener Neudorf
Deutsch Jahrndorf	Haslau-Maria Ellend	Maria-Anzbach	Rohrbach bei Mattersburg	Wiener Neustadt
Deutsch-Wagram	Hausleiten	Maria-Lanzendorf	Rußbach	Wienerwald
Donnerskirchen	Heiligenkreuz	Markgrafneusiedl	Rust	Wiesen
Draßburg	Hennersdorf	Marktgemeinde Breitenbrunn am Neusiedler See	Rust	Wilfersdorf
Ebenfurth	Hernstein	Marz	Sankt Andrä am Zicksee	Wimpassing an der Leitha
Ebenthal	Himberg	Mattersburg	Sankt Andrä-Wördern	Winden am See
Ebergassing	Hinterbrühl	Matzen - Raggendorf	Sankt Margarethen im Burgenland	Wolfsgraben
Ebreichsdorf	Hirm	Matzendorf - Hölles	Scharndorf	Wolfsthal
Eckartsau	Hirtenberg	Mauerbach	Schattendorf	Wolkersdorf im Weinviertel
Edelstal	Hochleithen	Michelhausen	Schönau an der Triesting	Wöllersdorf - Steinabrückl
Eggendorf	Hof am Leithaberge	Mistelbach	Schönkirchen - Reyersdorf	Würmla
Eichgraben	Höflein	Mitterndorf an der Fischa	Schützen am Gebirge	Wulkaprodersdorf
Eisenstadt	Hohenrappersdorf	Mödling	Schwadorf	Zagersdorf
Engelhartstetten	Hollabrunn	Mönchhof	Schwechat	Zeiselmauer-Wolfpassing
Enzersdorf an der Fischa	Hornstein	Moosbrunn	Seibersdorf	Zemendorf-Stöttera
Enzersfeld im Weinviertel	Hundsheim	Mörbisch am See	Siegendorf	Zillingdorf
Enzesfeld-Lindabrunn	Illmitz	Muckendorf-Wipfing	Sieggraben	Zillingtal
Ernstbrunn	Jois	Müllendorf	Sieghartskirchen	Zurndorf
Felixdorf	Judenau-Baumgarten	Münchendorf	Sierndorf	Zwentendorf an der Donau
Fels am Wagram	Kaltenleutgeben	Neudorf	Sigleß	Zwölfaxing
Fischamend	Katzelsdorf	Neudörfel	Sitzenberg-Reidling	
Forchtenstein	Kirchberg am Wagram	Neufeld an der Leitha	Sollenau	
Frauenkirchen	Kittsee	Neulengbach	Sommerein	

Tabelle: Die Gemeinden der SRO-Region, eigene Darstellung (Datenquelle: www.noe.gv.at/Bezirke/Alle-Gemeinden.wai.html)

7.2. Ober-, Mittel- und Grundzentren der Region Hannover

Oberzentrum	Mittelzentren	Grundzentren
Hannover	Barsinghausen	Gehrden
	Burgdorf	Hemmingen-Westerfeld und Arnum in der Stadt Hemmingen
	Großburgwedel in der Stadt Burgwedel	Altwarmbüchen in der Gemeinde Isernhagen
	Garbsen	Pattensen
	Laatzen	Ronnenberg und Empelde in der Stadt Ronnenberg
	Langenhagen	Seelze
	Lehrte	Sehnde
	Neustadt am Rübenberge	Uetze
	Springe	Mellendorf und Bissendorf in der Gemeinde Wedemark
	Wunstorf	Wennigsen

Tabelle: Einteilung ins System der Zentralen Orte, eigene Darstellung (Datenquelle: Regionales Raumordnungsprogramm. Beschreibende Darstellung, 2005, S. 4 - 5)

Oberzentrum

Das Oberzentrum der Region Hannover, die Landeshauptstadt Hannover, bildet mit den umliegenden Städten und Gemeinden eine eng verflochtene Stadtregion mit ausgeprägter Bevölkerungs- und Arbeitsplatzkonzentration.

Mittelzentren

Mittelzentren „erfüllen im Besonderen Wohn-, Arbeitsmarkt- und Versorgungsfunktionen (u. a. öffentliche Einrichtungen im Bereich Bildung und Kultur, ärztliche Versorgung etc.), die über die Eigenversorgung im Stadtgebiet hinausgehen und zu engen regionalen und teilsräumlichen Verflechtungen führen“

(Regionales Raumordnungsprogramm. Begründung/Erläuterung zur Beschreibenden Darstellung, 2005, S. 58).

Grundzentren

Grundzentren haben nur einen auf das Gemeindegebiet ausgerichteten Versorgungsauftrag. Der Bedarf an öffentlichen Einrichtungen, Geschäften und medizinischer Versorgung soll nur für die ortsansässige Bevölkerung sichergestellt werden.

8. Literaturverzeichnis

8.1. Homepages

www.aeiou.at/aeiou.encycloped.s/s960681.htm

<http://www.bau-docu.at/5/keyword/01/57/21/bodenrichtwert.html>

<http://blog.hausblick.de/2010/08/grundsteuer-jetzt-schlagt-der-norden-zu/>

https://www.bmf.gv.at/Steuern/Brgerinformation/GrundstckeundSteuern/Einheitsbewertung/_start.htm

http://www.bmf.gv.at/Steuern/Brgerinformation/GrundstckeundSteuern/Grundbesitzabgaben/Bodenwertabgabe/_start.htm

http://www.bmf.gv.at/Steuern/Brgerinformation/GrundstckeundSteuern/Grundbesitzabgaben/Grundsteuer/_start.htm

<http://www.bmlfuw.gv.at/article/articleview/30574/1/6914>

http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/doc/6733.php

http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/lissabon-strategie/doc/6424.php

http://www.bmu.de/nachhaltige_entwicklung/statategie_und_umsetzung/nachhaltigkeitsstrategie/doc/38935.php

<http://m.bmwfj.gv.at/Aussenwirtschaft/EU-Koordination/Seiten/EU-Umwelt-undNachhaltigkeitsstrategien.aspx>

[http://buergerservice.niedersachsen.de/modules/bs/serviceportal/index.php?mode=static&OP\[0\]\[c\]=contentdiv&OP\[0\]\[f\]=search&OP\[0\]\[p\]\[LLG_ID\]=8664874&dclp=c47acd5dd88cb8c4470938a272733e9b&fs=0](http://buergerservice.niedersachsen.de/modules/bs/serviceportal/index.php?mode=static&OP[0][c]=contentdiv&OP[0][f]=search&OP[0][p][LLG_ID]=8664874&dclp=c47acd5dd88cb8c4470938a272733e9b&fs=0)

<http://www.conserio.at/was-ist-der-einheitswert/>

<http://www.dooyoo.de/transportmittel-national/verkehrsbetriebe-in-hannover/725831/>

<http://www.erwin-ruff.de/grundsteuer.html>

<http://express.derstandard.at/1740552/Vom-Leitbild-zur-politischen-Umsetzung>

<https://findok.bmf.gv.at/findok/link?gz=%22BMF-010000/0032-VI/6/2008%22&gueltig=20080718&segid=%2235732.1.1+18.07.2008+15:50:02:83%22>

http://www.gag.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=25936&article_id=88288&psmand=39

<http://www.grin.com/e-book/110076/nachhaltigkeitsstrategie-fuer-deutschland-lebensqualitaet-und-nachhaltige>

<http://www.hannover.de/de/buerger/entwicklung/regionsentwicklung/index.html>

http://www.hannover.de/de/buerger/entwicklung/regions_gremien/jagau.html

http://www.hannover.de/de/buerger/entwicklung/regions_gremien/reg_vers/index.html

http://www.hannover.de/de/buerger/verwaltungen/dez_fb_lhh/dezernate_fachbereiche_LHH/fa_plane/sta_wohn/wrfoelhh/eigefoer.html

http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/behoerden/umweltbehoerden/dezill/fb_plan/teams/tg/wasist/index.html

<http://www.immobilien.net/fin/Fuer-Private/Ungenutzter-Grund-Boden-Bodenwertabgabe/3/60/207/787/article.aspx>

<http://www.innenministerium.bayern.de/bauen/baurecht/baurecht/07551/>

http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/brundtland_report_1987_728.htm

http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/weltgipfel_rio_de_janeiro_1992_539.htm

<http://www.neues-deutschland.de/artikel/143653.mieteinbussen-fallen-einnahmen-geringer-aus-gibt-es-grundsteuer-zurueck.html>

http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1377&article_id=4859&psmand=7

http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1452&article_id=5102&psmand=7

http://www.mi.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=14870&article_id=62490&psmand=33

http://www.ms.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5068&article_id=13829&psmand=17

http://www.ms.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=5197&article_id=13618&psmand=17

<http://www.noel.gv.at/Bezirke/Alle-Gemeinden.wai.html>

http://www01.noel.gv.at/scripts/cms/ru/ru2/suchen_ssi.asp

http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_9.1.a&cid=1276689743613

http://www.olev.de/a/aktiver_staat.htm

<http://www.ooe-oeaab.at/000000953a0c48202/50176895660d33e1e/50176895560c55806.html>

http://www.planet-wissen.de/natur_technik/naturschutz/umweltverschmutzung/industrielle_revolution.jsp

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/AB/AB_03735/fnameorig_000000.html

<http://www.raumordnung-noe.at/dynamisch/showcontainer.php?id=23&>

<http://www.ris.bka.gv.at>

http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/staedtebauliche_entwicklungsmassnahmen_5331.html?psid=ptsfboldbss

<http://www.stadt-wien.at/wien/oeffentl-verkehrsmittel.html>

<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Monatshefte/essay.asp?xYear=2004&xMonth=04&eNr=04#ft-nr-ref-i1-1>

<http://st.florian.gruene.at/topthemen/artikel/lesen/48875/>

<http://www.ufz.de/index.php?de=3938>

http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/raumordnung/steuerung/flaechenmanagement/hand_elb_fltzgsrecht/

<http://www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/altlast/web1/berichte/gwiese/gwiese32.htm>

<http://www.uni-protokolle.de/Lexikon/Suburbanisierung.html>

<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/planzeigen/willkuer.html>

http://de.wikipedia.org/wiki/Entfernungspauschale#H.C3.B6he_der_Pauschale

http://de.wikipedia.org/wiki/Regionalplan#Regionalplanung_in_.C3.96sterreich

<http://de.wikipedia.org/wiki/Suburbanisierung>

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/finanzausgleich.html?referenceKeywordName=p%20assiver%20Finanzausgleich>

8.2. Gesetze und Verordnungen

Baugesetzbuch 1960 (BauGB 1960), Neufassung 2004

<http://www.gesetze.juris.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>, 12. Mai 2008

Baunutzungsverordnung 1990 (BauNVO 1990) i.d. Fassung von April 1993

http://www.bauarchiv.de/neu/baurecht/baunutzungsverordnung/baunvo_main.htm,
16. Juni 2010

Bewertungsgesetz 1955 (BewG 1955)

http://www.jusline.at/Bewertungsgesetz_1955_%28BewG%29.html, 4. Oktober 2010

Bundes-Raumordnungsgesetz 1997 (B-ROG 1997), Neufassung von 2009

http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf, 10. Juni 2010

Burgenländisches Landesentwicklungsprogramm 1994

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrBgld/LBG12005208/LBG12005208.pdf>, 16. Juni 2010

Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969 (BGLD RPLG 1969)

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=10000072>, 16. Juni 2010

Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2005 (BGLD WFG 2005)

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=20000316>, 23. Juni 2010

Das Glossar der Tiroler Raumordnung

<http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/raumordnung/downloads/ro-glossar.pdf>,
6. April 2011

Gesetz über die Region Hannover 2001

<http://www.hannover.de/data/download/RH/Recht/Regionsgesetz.pdf>, 10. Juni 2010

Grunderwerbsteuergesetz 1982 (GrEStG 1982) i. d. Fassung von Februar 1997

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/grestg_1983/gesamt.pdf, 7. Oktober 2010

Grundgesetz 1949 (GG 1949) i.d. Fassung vom 21. Juli 2010

<http://dejure.org/gesetze/GG>, 11. Juni 2010

Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1994 (LROP 1994) i. d. Fassung vom 8. Mai 2008

<http://www.ml.niedersachsen.de/download/3699>, 10. Juni 2010

Liegenschaftsbewertungsgesetz 1992 (LBG 1992)

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003036>, 28. Juni 2010

Niederösterreichisches Landesentwicklungskonzept 2004

<http://www.noel.gv.at/bilder/d10/landesentwicklungskonzept.pdf>, 2. März 2010

Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976)

http://www.forummelk.at/O_Neues/Beitrag/RO_NOE_ROG_Gesetz.pdf, 14. Juni 2010

Niederösterreichisches Wohnungsförderungsgesetz 2005 (NÖ WFG 2005), 2. Novelle, August 2010 http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2010075/LRNI_2010075.pdf, 4. Oktober 2010

Niedersächsische Bauordnung 2003 (NBauO 2003) i. d. Fassung von Oktober 2009

http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/niedersachsen_recht.cgi?xid=173016,1, 10. September 2010

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich 1999 (NFAG 1999) i. d. Fassung von Juni 2010

<http://www.achimrose.de/NFAG.pdf>, 19. Juni 2010

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung 2001 (NROG 2001), Neufassung 2007

<http://www.ml.niedersachsen.de/download/3328>, 10. Juni 2010

Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen 2007 (NFVG 2007) i. d. Fassung von Februar 2010

<http://www.achimrose.de/NFVG.pdf>, 19. Juni 2010

NROG-Arbeitshilfe. Hinweise und Erläuterungen zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG), 2008. Hannover, 99 S.

<http://www.ml.niedersachsen.de/download/3926>, 10. Juni 2010

Österreichisches Bundesverfassungsgesetz (B-VG)

<http://www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4780>, 10. März 2010

Raumordnungsverordnung 1990 (RoV 1990), Neufassung 2009

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/rov/gesamt.pdf>, 10. Juni 2010

Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover.

Begründung/Erläuterung zur Beschreibenden Darstellung. 88 S.

[http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/behoerden/umweltbehoerden/dezill/fb_plan/RH_R
ROP_2005/index.html](http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/behoerden/umweltbehoerden/dezill/fb_plan/RH_R
ROP_2005/index.html), 10. Juni 2010

Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover. Beschreibende
Darstellung. 43 S.

<http://www.hannover.de/data/download/RH/umwelt/rrop2005/BeschrDar.pdf>, 10. Juni 2010

Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover. Einführung in den
Inhalt. 14 S.

[http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/behoerden/umweltbehoerden/dezill/fb_plan/RH_R
ROP_2005/index.html](http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/behoerden/umweltbehoerden/dezill/fb_plan/RH_R
ROP_2005/index.html), 11. Juni 2010

Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover. Erläuterungskarten der
Begründung. Raum-, Siedlungs- und Freiraumstruktur

<http://www.hannover.de/data/download/RH/umwelt/rrop2005/RaumSiedlFrei.pdf>,
10. Juni 2010

Regionales Entwicklungsprogramm Unteres Pinka- und Stremtal, Juni 1977

[http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=1000012
2](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=1000012
2), 28. September 2010

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm NÖ Mitte, 2. Novelle, Mai 2010

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2010045/LRNI_2010045.pdf,
28. September 2010

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland, 2.
Novelle, Mai 2009

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2009061/LRNI_2009061.pdf,
28. September 2010

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, 3.
Novelle, April 2010

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2010037/LRNI_2010037.pdf,
28. September 2010

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Untere Enns, 1. Novelle, Mai
2010

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2010044/LRNI_2010044.pdf,
28. September 2010

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen, 3. Novelle, Mai 2009

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2009059/LRNI_2009059.pdf,

28. September 2010

Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung

(VV-NROG) RdErl. d. ML v. 29. 5. 2008

<http://www.ml.niedesachsen.de/download/3927>, 10. Juni 2010

Wiener Bauordnung 1929 (WBO 1929)

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrW/LRWI_B020_000/LRWI_B020_000.html,

28. September 2010

Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989 (WWFSG 1989)

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=LrW&Dokumentnummer=LRWI_B630_000&ResultFunctionToken=d90fabd7-7d5c-4bfb-b69d-](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=LrW&Dokumentnummer=LRWI_B630_000&ResultFunctionToken=d90fabd7-7d5c-4bfb-b69d-685f107d92ca&Titel=&Typ=&Index=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=wwfsg)

[685f107d92ca&Titel=&Typ=&Index=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=wwfsg](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=LrW&Dokumentnummer=LRWI_B630_000&ResultFunctionToken=d90fabd7-7d5c-4bfb-b69d-685f107d92ca&Titel=&Typ=&Index=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=wwfsg), 8. Juni 2010

8.3. Quellen

Ahlert, G. et al. (2005), Abschätzung der Auswirkungen alternativer Bündel ökonomischer Anreizinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. GWS Discussion Paper 2005/5. Osnabrück, 100 S.

<http://www.gws-os.de/Downloads/gws-paper05-5.pdf>, 24. Jänner 2010

Apel, D. (1999), Ökonomische Instrumente zur flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung. In: Bergmann, A. et al, (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, S. 245-256.

Apel, D. et al (2000), Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Berlin (=UBA-Berichte, Band 1/2000).

Apel, D. & D. Henckel (1995), Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Stadtentwicklung. Berlin. (=Difu-Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 16).

Aring, J. (1999), Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die Regionale Planung und Steuerung. Hannover. (=Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nummer 262).

Aring, J. & G. Herfert (2001), Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, K., Dangschat J. S. & G. Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 43 - 57.

Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht, 2006, 100 S.

<http://www.umwelt.net.at/filemanager/download/16571/>, 1. März 2010

Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht, 2007, 158 S.

www.umwelt.net.at/filemanager/download/26556/, 21. Mai 2010

Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht, 2009, 130 S.

<http://www.nachhaltigkeit.at/filemanager/download/51702/>, 21. Mai 2010

Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung: Arbeitsprogramm 2004, 2004, 44 S., Anhang.

<http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72446/1/26482>, 1. März 2010

Bachmann, G. (2005), Das «Ziel-30-ha» in der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands: Ein Schritt zur modernen Urbanität, DISP 160, 01/2005. ETH Zürich, 2 S.

<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/1065/6546/file>, 1. März 2010

Bathelt, H. & J. Glückler (2002), Wirtschaftsgeographie: ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. Stuttgart

Bauriedl, S. (2008), Modul 2: Politische Ökonomie der Stadt. Wien, 8 S. (=Veranstaltung Grünalternative Stadtentwicklung 2008).

http://www.gbwwien.at/documents/Politische_Oekonomie_der_Stadt.pdf, 2. Mai 2010

Benz, A., (Hrsg.) (2004), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.

Bergmann, A. et al (Hrsg.) (1999a), Vorwort. In: Bergmann, A. et al, (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, S. 7. Berlin.

Bergmann, A. et al (1999b), Siedlungspolitik auf neuen Wegen – Zur Einführung. In: Bergmann, A. et al, (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, S. 9 - 24. Berlin.

Bestand an Kraftfahrzeugen 2009

http://www.statistik.at/web_de/static/kfz-bestand_2009_044814.pdf, 24. September 2010

Beteiligungsbericht 2009 der Region Hannover. Hannover, 117 S.

<http://www.hannover.de/data/download/RH/wimo/wirtschaft/BB2009.pdf>, 9. September 2010

Beutl, H. (2008), Regional Governance und Raumplanung dargestellt am Beispiel Niederösterreich. Wien, Dissertation für Raum, Landschaft und Infrastruktur, Universität für Bodenkultur, 228 S, 27 Abb, Anhang.

Bier, N., Kruse, M. & H. Lindinger (WS 2008/2009), Großstadregionen und stadregionale Planung. Analyse der Instrumente und Strategien von Stadt-Umland-Kooperationen. Wien, Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie, Universität Wien / Seminararbeit, 97 S.

Bizer, K. (1999), Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht. In: Bergmann, A. et al, (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, S. 279 - 288.

Bizer, K. et al (1998), Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Berlin u.a.

Bizer, K. & D. Ewringmann (2002), Den Flächenverbrauch (be-)steuern. Von der gegenwärtigen Grundsteuer zur Flächennutzungssteuer. In: politische ökologie 77-78, Ökologische Finanzreform. München, S. 82 -84.
http://www.gruene-berlin.de/positionen/stach_arg/137/137-bizer-ewringmann.htm,
24. Jänner 2011

Blotevogel, H-H. (2008), Interkommunale Kooperation – „Viel Lärm um nichts“ oder Königsweg der kommunalen Planung?. Fachtagung „Interkommunale Kooperation in der Stadt-und Regionalentwicklung“. Bad Emstal, 23. S.
http://www.raumplanung.unidortmund.de/rfp/Personal/Blotevogel/original/Vortraege/Interkommunale_Kooperation_210408.pdf, 19. August 2010

Bodenschutzkonzept Vorarlberg 1992. Bregenz, 104 S. (=Veröffentlichung des Amt der Vorarlberger Landesregierung).
<http://www.vorarlberg.gv.at/pdf/bodenschutzkonzept.pdf>, 27. Juli 2010

Bose, M. (2001), Raumstrukturelle Konzepte für Stadtregionen. In: Brake, K., Dangschat J. S. & G. Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 247 - 260.

Brake, K., Dangschat J. S. & G. Herfert (2001), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. In: Brake, K., Dangschat J. S. & G. Herfert (Hrsg.) (2001), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, S. 7 - 14. Opladen.
Eckpunkte der Föderalismusreform, Willy-Brandt-Haus-Materialien. SPD, 2006. 7 S.
http://www.spd-muenchen-au.de/news/2006/060629_Foederalismusreform.pdf, 21. Mai 2010

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001), Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen („Istanbul+5). Berlin, 84 S.
http://www.bbsr.bund.de/nn_627458/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/DL_Istanbul5,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_Istanbul5.pdf, 3. März 2010

Dangschat, J. (2005), Forum Nicht Nachhaltiges Österreich – Nicht-nachhaltige Trends in Österreich. Modul 2: Verkehr und Siedlungsentwicklung. Wien, 48 S.
<http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72449/1/26482>, 30. Dezember 2009

Dangschat J. S. & A. Breiffuss (2000), Lokale Agenda 21 in Wien -Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation. Kurzfassung. Verfasst im Auftrag des Magistrat der Stadt Wien, MA 22. Wien, 15 S. (=TU Wien, Institut für Stadt- und Regionalforschung Bereich „Siedlungssoziologie und Demographie“).
<http://www.wien.gv.at/umweltschutz/pool/pdf/agenda-zus.pdf>, 02. März 2011

Danielzyk, R. & A. Priebis (2001), Suburbia und stadregionale Kooperation. In: Brake, K., Dangschat J. S. & G. Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 261 - 269.

Immobilienmarktbericht 2009. Region Hannover. Hannover (=Immobilienmarktbericht 2009 der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Region Hannover).
http://www.unternehmerbuero-hannover.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Immobilienmarktbericht_2009.pdf, 10. September 2010

Das Stadtgebiet nach Nutzungsklassen und Gemeindebezirken 2007/2008
<http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/nutzungsarten.pdf>, 28. September 2010

Deutscher Städte- und Gemeindebund (1999), Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge. Burgwedel, 20 S. (=Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 9/99).
<http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2008/7105/pdf/doku09.pdf>, 11. Juni 2010

Dorner A. & H. Schulz (2009), Regionale Kooperationen - Neue Strategien für die räumliche Entwicklung der Ostregion (SRO). Wien, 4. S. (=Beiträge zur Stadtentwicklung Nummer 17).
<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008076.pdf>, 24. Februar 2010

Dosch, F. & G. Beckmann (1999), Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8. Bonn, S. 493-509.

Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht, 2004, 93. S.
<http://www.nachhaltigkeit.at/filemanager/download/39106/>, 21. Mai 2010

Doubek, C. (1999), Wege zu einem ressourcenschonenden Flächenmanagement – Erfahrungen in Österreich. In: Bergmann, A. et al, (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, S. 115 - 127.

Einwohnerentwicklung 2007 bis 2015/2020. Prognosen für die Region, die Landeshauptstadt Hannover und die Städte und Gemeinden des Umlandes, 2008. Hannover, 33 S., Anhang (=Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 102).

Elend, S. et al (2007), Baulandmobilisierung. Wien, Fachbereich Rechtswissenschaften der Technischen Universität Wien/Projektarbeit, 21 S.

<http://bscw.archlab.tuwien.ac.at/pub/bscw.cgi/d1111022/P2-IFOER3-Baulandmobilisierung-LAW.doc>, 19. Juli 2010

Evaluation der Umsetzung der Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Zusammenfassung, 2005, 7 S.

<http://www.nachhaltigkeit.at/filemanager/download/38871/>, 26. Mai 2010

Fassmann, H. (SS 2008), Unterlagen zur Vorlesung ‚Grundlagen und Konzepte der Raumordnung‘

Fassmann, H., Görgl, P. & M. Helbich (2009), Atlas der wachsenden Stadtreionen. Materialienband zum Modul 1 des Projekts "Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion (SRO)". Wien, 196 S.

http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/pgo_d.html, 24. Februar 2010

Feil, H. (2005), Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg. Münster. (=Region – Nation – Europa Band 32).

Fichter, H. (2002), Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb. Spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7. Bonn, S. 313 - 324.

Finanzen und Steuern. Der Finanzausgleich [Arbeitsblatt ab Klasse 10]. Unterrichtsmaterialien „Finanzen & Steuern“ des Bundesfinanzministeriums, 03/2010, 1. S.

http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_60650/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Arbeitsblaetter/Arbeitsblatt__Maerz__2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, 13. Juli 2010

Fitzthum, R. (2005), Wiener Landwirtschaftsbericht 2005. Berichtszeitraum 2003/2004. Kapitel3: Die Entwicklung der Agrarstruktur. Wien, 80 S.

http://www.lk-wien.at/netautor/napro4/appl/na_professional/parse.php?id=20000%2C1209706%2C%2C, 28. September 2010

Flacke, J. (2003), Mehr Stadt – Weniger Fläche. Informationssystem nachhaltige Flächennutzung. Ein Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Flensburg (=Forschungen zur Deutschen Landeskunde, Band 251).

Fürst, D. (2003), Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9. Bonn, S. 441 - 450.

Fürst, D. (2007), Regional Governance. In: Benz, A. et al (Hrsg.), Handbuch Governance. Wiesbaden, S. 353 - 364.

Geyer, H.S. (Hrsg.) (2002), International handbook of urban systems. Studies of urbanization and migration in advanced and developing countries. Cheltenham, Northampton.

Gmünder, M. (2007), Siedlung ist überall – soll Siedlung überall sein? NATUR Kongress 2/07 am 9. März 2007 in Basel
http://www.natur.ch/uploads/tx_x4eevent/N6_Praes_Gmuender_2007_01.pdf, 31. Jänner 2011

Gödecke-Stellmann, J., Porsche, L. & V. Schmidt-Seiwert (2005), Den Blick schärfen. Eine kritische Bestandsaufnahme des Konzepts funktionaler Stadtregionen im ESPON-Programm. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, S. 457-464.

Goldberg, K. (2007), Vermögensbesteuerung - Ein internationaler Vergleich. Wien, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP, 173 S.
http://www.faire-steuern.at/download/studie_vermoegensbesteuerung.pdf, 15. August 2011

Grob, U. (2010), Kartierung und Bewertung von Bodendegradierungen und nachhaltigem Landmanagement. Eine Fallstudie aus dem Schweizer Mittelland im Jahr 2008 mittels visuellen Feldbeobachtungsmethoden. Bern, Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Masterarbeit, 187 S.
<http://www.cde.unibe.ch/CDE/pdf/Masterarbeit%20Urs%20Grob.pdf>, 9. August 2010

Hanzl, T. (2005), Steuerungsmöglichkeiten für die räumliche Entwicklung: Dokumentation der STEP-Workshops. Start-Workshop 18. Juni 2002: „Neue Formen verbindlicher Vorgaben für eine Stadtregion“; Workshop „STEP – heute“ 13. Dezember 2002: „Veränderungen in der Stadtentwicklungsplanung und Möglichkeiten stadtreionaler Kooperationen“. Wien, Stadtentwicklung Wien, Magistratsabteilung 18- Stadtentwicklung u. Stadtplanung (=Werkstattberichte/Stadtentwicklung, 72 Reihe „Dokumentation - Erarbeitung STEP WIEN 2005“).

Herkommer, B. (2003), Kommunalverband Großraum Hannover (KGH). Studienprojekt: Entfernungspauschale und Raumordnung. Die Gestaltung von Mobilitätskosten und ihre Wirkung auf die Siedlungsstruktur. Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung Technische Universität Berlin, Studienprojekt, 6 S.
<http://planung-tu-berlin.de/projekt/entfernungspauschale/Presentations/Doc/Kommunalverband%20Grossraum%20Hannover.doc>, 8. September 2010

Husa K. & H. Wohlschlägl (WS 2005/2006), Skriptum zum Proseminar ‚Grundzüge der Bevölkerungsgeographie‘

Jamek, A. (2005), Wirkungen und Reformmöglichkeiten der Wohnbauförderung und Pendlerpauschale im Hinblick auf Suburbanisierungsprozesse im Großraum Wien. Schriftenreihe des Instituts für Transportwirtschaft und Logistik - Verkehr, 04/2005. Institut für Transportwirtschaft und Logistik, WU Vienna University of Economics and Business. Wien, 129 S.

<http://epub.wu.ac.at/1380/>, 24. Juni 2010

Jann, W. & K. Wegrich (2004), Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A., (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 193 – 214.

Job, H. & M. Pütz (Hrsg.) (2006), Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Hannover. (=Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nummer 322).

Jörissen, J. & R. Coenen (2005), Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte. Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure. ETH Zürich, DISP 160, 01/2005, 2 S.

<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/985>, 1. März 2010

Jungmeier, P. & W. Seher (2009), LEADER 2007-2013 und Agenda 21 im regionalen Zusammenspiel. Kurztitel: LEADER und Agenda 21. Endbericht. Ein Projekt im Auftrag von: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Land Niederösterreich, Land Oberösterreich, Land Steiermark

<http://www.nachhaltigkeit.at/filemanager/download/45861/>, 28. April 2011

Kanonier, A. (WS 2007/2008), Unterlagen zur Vorlesung ‚Raumordnungs-, Boden- und Baurecht‘

Kanonier, A. (1996), Zersiedelung und Baulandwidmung. In: Journal für Rechtspolitik 3/1996. Wien, New York, 151 f.

Kirchmayer, W. (2008), Wiener Baurecht. Kommentar, 2. Auflage. Wien.

Kleewein, W. (2000), Konsequenzen aus dem Erkenntnis des VfGH zur Salzburger – Vertragsraumordnung. In: Juristische Blätter Heft 9/2000. Wien, S. 562-577.

Kleewein, W. (2003), Vertragsraumordnung. Zugleich ein Beitrag zum Einsatz privatrechtlicher Verträge im Verwaltungsrecht. Wien, Graz.

Koll – Schretzenmayr, M. (2003), Die Welt ist ein Dorf – und die Stadt wird zur Stadtregion, DISP 152, 01/2003. ETH Zürich, 2 S.

<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/441/2875/file>, 31. Mai 2010

Köppl, A. & K. W. Steininger (Hrsg.) (2004), Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich: Energie und Verkehr. Band 4. Graz. (=Schriftenreihe des Institutes für Technologie- und Regionalpolitik der Joanneum Research).

Kühne, J. (1975), Bestehende und geplante Rechtsgrundlagen des Flächenwidmungsplans. In: Der Flächenwidmungsplan. Wien, S. 9-35 (=Schriftenreihe der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung, TU Wien, Band 1.

Lexner, W. & S. Linser (2005), Forum Nicht Nachhaltiges Österreich – Nicht-nachhaltige Trends in Österreich. Modul 3: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Wien, 44 S.

<http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72449/1/26482>, 30. Mai 2010

Löhr, D. (2008), Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. In: Wirtschaftsdienst Jg. 2008, Heft 2. Hamburg, S.121-129.

<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/42916/1/558879810.pdf>, 24. Jänner 2011

Lütke-Daldrup, E. (1989), Bestandsorientierter Städtebau. Möglichkeiten, Auswirkungen und Grenzen der Innenentwicklung. Zur Bedeutung der Wohnbaupotentiale im Innenbereich der Städte und Gemeinden. Dortmund.

Mäding, H. (2001), Suburbanisierung und kommunale Finanzen. In: Brake, K., Dangschat J. S. & G. Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 109 - 120.

Maier, H. (2001), Factory Outlet Center - eine für Deutschland neue Vertriebsform. Hamburg, 201 S. (=Studienreihe wirtschaftsrechtliche Forschungsergebnisse).

<http://www.verlagdrkovac.de/volltexte/3-8300-0423-0.htm>, 7. Oktober 2010

Markstein, M. (2004), 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. München, Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement Technische Universität München, Dissertation, 250 S.

<http://tumb1.biblio.tu-muenchen.de/publ/diss/bv/2004/markstein.pdf>, 9. Juni 2010

Meurer, P., Nagel, B. & G. Roller (1999), Die Eignung von Instrumenten für eine nachhaltige Flächenbewirtschaftung aus ökologischer und rechtlicher Sicht. In: Friedrichs, J. & K. Hollaender (Hrsg.), Stadtökologische Forschung. Theorien und Anwendungen. Berlin, S. 279 – 298 (=Stadtökologie, Band VI).

Mittringer, K. (2005), STEP 05 – Stadtentwicklung Wien 2005. Wien, Stadtentwicklung Wien, Magistratsabt. 18 - Stadtentwicklung u. Stadtplanung, 244 S.
<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/index.html>,
8. Juni 2010

Münter, A. & P. Schmitt (2007), Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW - Abschlussbericht. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW). Dortmund, 134 S.
http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rlp/Personal/muenter/lrop_vergleich.pdf,
30. Juni 2010

NÖ Gestaltungsakademie (2004), Die Fallen für Hausbauer. 15 S.
http://www.noegestalten.at/serien/Fallen_fuer_hausbauer.pdf, 18. Juni 2010

Nörr, R., Stiefenhofer A. & U. Lutz (2005), Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in den Projektländern. Berlin.

Oberhuber A., Amann W. & S. Bauernfeind (2005), Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 32/2005. Wien, 346 S.
<http://www.nachhaltigwirtschaften.at/publikationen/view.html/id50>, 2. März 2010

ÖROK (2002), Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001. Wien
(=ÖROK-Schriftenreihe Nr. 163).

ÖROK (2009), Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Wien (=ÖROK-Schriftenreihe Nr. 179. Auftragnehmer: Technische Universität Wien, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung).

ÖROK (2008), Zwölfter Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2005 – 2007. Wien (=ÖROK-Schriftenreihe Nr. 177).

Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten. Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, 2002, 110 S., Anhang.

<http://www.nachhaltigkeit.at/article/archive/26469>, 2. März 2010

Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) – ein Handlungsrahmen für Länder und Bund, April 2009, 10 S.

www.nachhaltigkeit.at/filemanager/download/58066/, 21. Mai 2010

Pernthaler, P. & R. Fend (1989), Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich. Wien (=Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11).

Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, 328 S., Anhang.

http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,property=publicationFile.pdf/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung, 26. Mai 2010

Pilat, M. (2008), Regionale Einzelhandelskonzepte – Wien, Geographische Diplomarbeit, Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie der Universität Wien, 153 S., 50 Abb.

Priebs, A. (2008), Die Region Hannover: Geschichte und Gegenwart eines Modells für stadregionales Management. Vortrag von Axel Priebs in Bad Oldesloe am

22. November 2008. Tagung „Metropolregion, Stadtregion und urbane Peripherie“.

<http://www.kreisarchiv-stormarn.de/publikationen/tagungen/files/PraesentationPriebs.pdf>, 8. September 2010

Priebs, A. (2004), Die Stadtregion als integrales Politik- und Verwaltungssystem. In: Scholich, D. (Hrsg.), Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System. Wien, S. 17 - 29.

Priebs, A., (2006), Erfahrungen mit Stadt-Umland-Kooperationen (insbesondere Region Hannover). Vortrag von Prof. Dr. Axel Priebs Erster Regionsrat der Region Hannover in Rostock am 14. Dezember 2006 (BSR Interreg IIIB Projekt „SEBco“).

http://www.sebco.eu/wm_files/wm_sonstige/01de_priebs_hannover.ppt, 8. September 2010

Rat der europäischen Union. Die erneuerte EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung, 2006, 29 S.

http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_de.pdf, 29. Mai 2010

Rechnungshof (2003a), Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes. Raumordnung und Raumplanung. Nachtrag zum New Public Management. Wien, 33 S. (=Reihe BURGENLAND 2003/1).

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2003/berichte/berichte_laender/burgenland/Burgenland_2003_1.pdf, 10. März 2010

Rechnungshof (2003b), Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes. Raumordnung und Raumplanung. Nachtrag zum Wahrnehmungsbericht New Public Management in den Ländern EHG Ennschafener GesmbH, Transportkosten bei drei Gebietskrankenkassen, Fachhochschule Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik Gesellschaft mbH. Wien, 73 S. (=Reihe NIEDERÖSTERREICH 2003/2).

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2003/berichte/berichte_laender/niederoesterreich/Niederoesterreich_2003_2.pdf, 2. März 2010

Reform der Grundsteuer, Februar 2010 (=Veröffentlichung des Bundes der Berliner Haus- und Grundbesitzervereine e.V.).

https://ssl.gvhug.de/hug_verband_berlin/_ioi_page.php?page=503&func=do_dl&dl_resource_id=257, 2. Juli 2010

Regionale Zusammenarbeit. Klar! – Aber wie? Ein Symposium zur Zukunft der regionalen Zusammenarbeit in Bayern. Augsburg, 22 S. (=Kommunalpolitische Schriftenreihe Nr. 1/Februar 1999)

http://www.petrakellystiftung.de/fileadmin/user_upload/newsartikel/PDF_Dokus/Kopol_Schrift_1-99.pdf, 21. August 2010

Regionaler Entwicklungsbericht 2005, Kapitel 4: Arbeitsmarkt und Einkommen.

Wirtschaftsstandort Region Hannover. Auf dem Weg in die Metropolregion. Hannover, 7 S. (=Studie im Auftrag der Region Hannover).

http://www.hannover.de/data/download/Region/RH_REB/REB_H_2005_T1_Kap4.pdf, 13. September 2010

Schindegger, F. (1994), Siedlungspolitisches Konzept Ostregion. Konzept für eine Dezentralisierungsstrategie im Umland von Wien. Wien. (=Berichte, Veröffentlichungen/Planungsgemeinschaft Ost 1/1994).

Scholich, D. (2004), Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System: Einführung.

In: Scholich, D. (Hrsg.), Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System. Wien, S. 11 – 14.

Schönböck, W. (2005), Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen. Studie des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

Regionalplanung in Hannover. In: Beiträge zur Regionalen Entwicklung Heft 109 / 2006. Hannover, 22. S.

<http://www.hannover.de/data/download/RH/umwelt/rrop2005/Regionalplanung-dt.pdf>,
10. Juni 2010

Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Göteborg) 15. und 16. Juni 2001, 2001, 23 S.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf,
28. Mai 2010

Schultz, B. & F. Dosch (2005), Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und in Deutschland, DISP 160, 03/2005. ETH Zürich, 11 S.

<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/985>, 1. März 2010

Seiß, R. (2007), Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989. Salzburg u.a.

Selle, K. (Hrsg.) (2000), Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte. Hannover, Dortmund. (=AGB Werkbericht, Band 41).

Schritte zu einem Nachhaltigen Österreich. Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung: Fortschrittsbericht 2006, 2006, 44 S., Anhang.

<http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72451/1/26482/>, 24. Mai 2010

Siedentop, S. (2005), Urban Sprawl – verstehen, messen, steuern: Ansatzpunkte für ein empirisches Mess- und Evaluationskonzept der urbanen Siedlungsentwicklung, DISP 160, 01/2005. ETH Zürich, 13 S.

<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/985>, 1. März 2010

Siedentop, S. (2009), Stadtrregionale Ansätze zur Verminderung des Flächenverbrauchs. Fachtagung „Nutzungszyklus-Management“ am 5. Mai 2009 in Hamburg.

http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Joerg-Knieling/NZM/3_Siedentop.pdf, 30. Juni 2010

Siegel, G. (2005), Verminderung der Flächeninanspruchnahme im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Deutschland, DISP 160, 01/2005. ETH Zürich, 4 S.

<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/1064/6537/file>, 1. März 2010

Sieverts, T., Koch, M., Stein, U. & M. Steinbusch (2005), Zwischenstadt – Zwischen Stadt? Entdecken, begreifen, verändern, Wuppertal.

Tesdorpf, J. (1984), Landschaftsverbrauch – Begriffsbestimmungen, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung. Dargestellt an Beispielen Baden-Württembergs. Berlin, Viesbeck.

Trends und Fakten 2010. Region Hannover. Hannover (=Veröffentlichungen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Region Hannover).

http://www.unternehmerbuero-hannover.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Downloads/Trends_und_Fakten_2010.pdf, 7. September 2010

Tschurlovits G. & B. Novosel (2007), Raumordnungsrecht. Grundseminar für den Gehobenen Rechnungs- und Verwaltungsfachdienst. Amt der Burgenländischen Landesregierung, 15 S.

http://www.burgenland.at/media/file/1309_Mag._Novosel_Raumordnungsrecht.pdf, 16. Juni 2010

Umweltsituation in Österreich. Siebenter Umweltkontrollbericht des Umweltministers an den Nationalrat – 3.5 Raumplanung, 2004, 17 S.

http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltkontrolle/2004/0305_raumplanung.pdf, 26. Juni 2010

Umweltsituation in Österreich . Achter Umweltkontrollbericht des Umweltministers an den Nationalrat– 15 Raumplanung, 2007, 8 S.

http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltkontrolle/2007/UKB-8_15-Raumplanung.pdf, 26. Juni 2010

Viehöver, M. G. (2001), Der Beitrag einer reformierten Grundsteuer zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Reduktion oder Expansion des Flächenverbrauchs?. Dortmund, Diplomarbeit, 151 S.

http://www.viehoever.de/grundsteuer/Diplomarbeit_Viehoever.pdf, 24. Jänner 2011

Weber, P. & P. Moser (1991), Landverbrauch und Baulandreserven in den Großstadregionen. Teil 2: Wien und Umland Gesamtvergleich. Wien, Publikationen des Instituts für Stadtforschung.

Weichhart, P., (WS 2008/2009), Einführung in das Seminar aus Humangeographie ‚Ansätze zur Bewältigung aktueller Probleme der Gesellschafts - und Raumentwicklung in der Raumordnung‘.

Wenzel, F. (SS 1998), Reformansätze bestehender Instrumente der Stadt-Umland-Kooperationen am Beispiel der Region Hannover. München, Geographisches Institut der Technischen Universität München / Seminararbeit, 17 S.
<http://urbanix.de/geography/hannover.pdf>, 10. Juni 2010

Wiegandt, C.-C. (1999), Nachhaltige Siedlungspolitik in Deutschland – Beitrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. In: Bergmann, A. et al, (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, S. 83 - 99.

Wienken, R. (1992), Die ästhetischen Komponenten des Landschaftsverbrauchs. In: Raumforschung und Raumordnung, 50. Jg., H. 1-2. Köln u.a., S. 23-31.

200 Maßnahmen für ein Nachhaltiges Österreich. Das Arbeitsprogramm 2003 zur Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, 2003, 39 S., Anhang.
http://www.kec.at/src/pdf/on_strategie.pdf, 21. Mai 2010

Zollinger, F. & I. Seidl (2005), Flächenzertifikate für eine nachhaltige Raumentwicklung? Ein Konzept für Baden-Württemberg und Erkenntnisse aus der Übertragung auf die Schweiz. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5. Bonn, S. 273-280
http://www.wsl.ch/fe/wisoz/publikationen/Zollinger_Seidl_2005_IzR.pdf

Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen vom Jahr 1993 bis zum Jahr 2008, 14 S.
https://umweltbundesamt.de/rup/grafik/sv-flaeche_bis_2008-4.pdf, 17. September 2010

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name	Christoph Sturmlechner
Geburtsdatum	26. September 1984
Adresse	Dr.-Sigmund-Stransky-Straße 14/5 2540 Bad Vöslau

Ausbildung

seit 09/2009	Diplomand
03/2007 – 02/2011	2. Studienabschnitt Studienzweig Raumforschung und Raumordnung am Institut für Geographie und Regionalforschung
10/2004 – 03/2007	1. Studienabschnitt Diplomstudium Geographie am Institut für Geographie und Regionalforschung
09/1995 – 06/2003	BG und BRG Berndorf
02/1994 – 06/1995	Volksschule Pfarrplatz Baden
09/1991 – 02/1994	Volksschule Gainfarn

Berufserfahrung

seit 11/2010	Teilzeittätigkeit bei IKEA Food (30 Stunden)
08/2009	Praktikum: niederösterreichische Landesregierung Schwartzstraße 50 2500 Baden
zwischen 1999 und 2004	diverse Ferialjobs in Türnitz, Baden und Wien

Besondere Kenntnisse

Sprachen	Deutsch Muttersprache Englisch Maturaniveau Französisch Basiswissen
EDV Kenntnisse	MS-Office Kenntnisse (Word, Excel, Powerpoint) ArcGIS, ArcView, SPSS
Projektmanagement	Basic Zertifikat, absolviert am 22. Jänner 2008