

Überlegungen zum Einsatz handelbarer Flächenrechte als Strategie gegen den steigenden Flächenverbrauch

Katharina Schigutt

1. Einführung

Der steigende Verbrauch von Fläche für Siedlungstätigkeit ist ein Phänomen, das inzwischen fast weltweit beobachtet werden kann. Die Diskussion darüber findet inzwischen längst nicht mehr ausschließlich in fachlichen Kreisen, sondern auch in Politik und Öffentlichkeit statt.

Dabei ist nicht nur von Bedeutung, wofür die unverbaute Fläche benötigt wird, sondern auch wie diese Entwicklung stärker steuerbar gemacht werden kann. Für einzelne Länder – wie auch Österreich – bedeutet dies, sich nicht ausschließlich auf ihr eigenes Planungsinstrumentarium zu verlassen, sondern verstärkt den Vergleich zu suchen sowie gegebenenfalls neue Maßnahmen nach einer entsprechenden Adaption zu übernehmen.

Die zentralen Fragestellungen dieser Arbeit lauten daher:

Welche, bereits erfolgreich eingesetzte oder intensiv erforschte, Instrumente könnte im Kampf gegen den wachsenden Flächenverbrauch herangezogen werden und welche Anforderungen ergeben sich dabei für Österreich?

Alleine eine Übersicht über die welt- bzw. europaweit existierenden Instrumente würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher soll bewusst nur auf eines - handelbaren Flächenrechte – näher eingegangen und dieses detailliert auf seine Funktionsweise bzw. Einsatzmöglichkeiten hin untersucht werden.

Bevor dies geschehen kann, muss festgestellt werden, in welchem Ausmaß Flächenverbrauch ein Problem in Österreich darstellt. Dieser Frage wird im zweiten Kapitel nachgegangen, indem die erhältlichen Daten einer empirischen Untersuchung unterzogen werden. Zusätzlich erfolgt eine Auflistung über identifizierte Gründe für einen erhöhten Flächenbedarf sowie bisherige Maßnahmen, die bisher dagegen eingesetzt worden sind.

Besondere Bedeutung kommt im dritten Kapitel der ausführlichen Beschreibung der Handelbaren

Flächenrechte zu, indem die zwei Hauptkonzepte vorgestellt werden: Ausweisungs- und Nutzungsrechte. Ergänzend werden Projekte mit unterschiedlichem Erfolgsausgang näher beschrieben. Dies wird als notwendig erachtet, um eventuelle Vor- und Nachteile bei einer Implementierung in das österreichische System berücksichtigen zu können. Zusätzlich wird der aktuelle Forschungsstand zu diesem Thema anhand zweier europäischer Länder präsentiert.

Im vierten Kapitel wird schließlich eine österreichische Forschungsarbeit zum Handel mit Flächenrechten vorgestellt.

Zusätzlich werden relevante Problemstellungen aufgelistet, die sich bei einem generellen Einsatz von Flächenrechten ergeben könnten; damit wird abgewogen ob die rechtlichen und planungsrelevanten Voraussetzungen in Österreich überhaupt gegeben sind bzw. welcher Forschungsbedarf sich daraus ergibt.

Diese Arbeit richtet sich primär an jene Personen, die sich aktiv damit auseinandersetzen, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten der Flächenverbrauch in Österreich verringert werden kann.

Auf eine geschlechtergerechte Formulierung wurde verzichtet, wenngleich personenbezogene Bezeichnungen für beide Geschlechter gelten. Wenn von „Experten“ die Rede ist, umfasst diese Bezeichnung also sowohl „Expertinnen“ als auch „Experten“.

2. Flächenverbrauch in Österreich

Um über das Thema Flächenverbrauch überhaupt sprechen zu können, sind zwei Grundlagen von wesentlicher Bedeutung: ausreichendes Zahlenmaterial und eine einheitliche Definition. Dies wird im folgenden Kapitel zur Verfügung gestellt, um einen ersten Überblick zu schaffen.

In weiterer Folge werden einerseits die spezifischen Gründe für Flächenverbrauch, andererseits auch mögliche Gegenmaßnahmen präsentiert.

Die Daten werden zusätzlich neben jene von Nachbarländern gestellt, die strukturelle Ähnlichkeiten zu Österreich aufweisen - ein direkter Vergleich ist aufgrund des Datenmaterials hingegen unzulässig.

2.1 Begriffsbestimmung

Flächenverbrauch ist der unmittelbare und dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Versiegelung, Bebauung und Überbauung für Siedlungs-, Verkehrs- und industriell-gewerblich Zwecke, einschließlich intensiver Erholungsnutzungen, Deponien, Abbauflächen, Kraftwerksanlagen und ähnlicher Intensivnutzungen bzw. Siedlungsfolgenutzungen.(Lexer et al, 2005, S.4)

Die Bezeichnung Flächenverbrauch kennzeichnet dabei die überwiegend monofunktionale Nutzung einer Fläche für biologisch unproduktive zivilisatorische Standorts- und Trägerleistungen, wodurch „verbrauchte“ Flächen dauerhaft anderen – z.B. land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen, aber auch pflanzlichen und tierischen Lebensgemeinschaften als Lebensraum weitgehend entzogen werden. (Prokop et al, 2008, S.3)

2.2 Flächenverbrauch in Zahlen

Es ist notwendig, jegliche Angaben zum Flächenverbrauch immer kritisch zu hinterfragen. Der Begriff „Siedlungsfläche“ etwa meint nicht zwingend „Fläche, auf dem ein Gebäude steht“, sondern kann auch umgebende Grünfläche, also nicht-versiegelte Fläche umfassen. Friedhofsflächen können unter „sonstigen Nutzungen“ aber theoretisch auch unter „Freiflächen“ subsumiert werden.

Wie in vielen anderen Staaten auch, gibt es in Österreich länderspezifische Definitionen und Erhebungsmethoden – so ist es zwar möglich, die Daten von Vorarlberg und Wien zu vergleichen. Da sich Messkriterien und Methodik jedoch im Laufe der Zeit ändern, ist der Vergleich innerhalb gewisser Zeitspannen oft nicht zulässig.

Österreich – Situation im Jahr 2008

Folgend werden konkrete Zahlen präsentiert, um die Ausmaße des Flächenverbrauchs genauer darstellen

zu können. Die genauen Definitionen der einzelnen Kategorien finden sich im Anhang A1.

Das Umweltbundesamt führt die erhältlichen Zahlen jährlich zu einer Übersicht zusammen, die, nach Bundesländern getrennt, anschaulich darstellt, wofür wie viel Fläche verwendet wird. Tabelle 1 zeigt einen Ausschnitt dieser Aufstellung.

Was an der Tabelle 1 vorrangig auffällt, sind die stark divergierenden Werte in der Spalte Anteil Flächenverbrauch am Dauersiedlungsraum. Dieser Wert gibt an, wie viel des Dauersiedlungsraumes – also jener Teil, der zu Zwecken der Besiedlung, des Verkehrs, der Landwirtschaft und sonstiger Nutzfläche geeignet ist – tatsächlich verbaut ist.

Anders dargestellt ergeben diese Werte das in der Abbildung 1 dargestellte Bild.

Anhand Abbildung 1 lässt sich erkennen, dass der Dauersiedlungsraum in vielen Bundesländern – vor allem jene mit hohem Anteil an den Alpen oder großen Seen – nur einen kleinen Teil des gesamten Gebietes ausmacht.

Die Höhe an Flächenverbrauch, also umgesetzte Widmungen die auch eine teilweise Versiegelung des Bodens notwendig machen, zeigt nur in Wien einen extrem hohen Wert an. Hier ist die Landesfläche, die zu 2/3 aus Dauersiedlungsraum besteht, bereits zu knapp 90% verbraucht.

Mithilfe der Tabelle 2 wird dargestellt, in welche Nutzungskategorien die verbrauchte Fläche in den einzelnen Bundesländern fällt. Die Aufteilung der Nutzungen ist in den meisten Bundesländern ähnlich, nur in den beiden kleinsten Bundesländern, Vorarlberg und Wien, fällt der vergleichsweise hohe Anteil an Bau- und der niedrige Anteil an Verkehrsfläche auf.

Tabelle 1: Daten zum Flächenverbrauch in den Bundesländern und gesamt Österreich

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A1

Quelle: Umweltbundesamt 2008, www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung, eigene Darstellung

Bundesland	Landesfläche in km ²	Dauersiedlungsraum (DSR) in km ²	Anteil DSR an Landesfläche in %	Flächenverbrauch in km ² , Stand 2008	Anteil Flächenverbrauch am DSR in %	Baufläche in km ²	Verkehrsfläche in km ²	Erholungsfläche in km ²	Abbaufläche in km ²	sonstige Fläche in km ²
B	3.972	2.466	62,1%	351,5	14,25	153,9	147,1	15	8,2	27,3
K	9.537	2.318	24,3%	434,1	18,73	198,1	191,7	11,3	7,2	25,8
NÖ	19.178	11.268	58,8%	1496,8	13,28	662,9	615,5	42,2	43,3	132,9
OÖ	11.985	6.574	54,9%	879,1	13,37	431,8	346,3	25,1	16,8	59
S	7.154	1.432	20,0%	277,2	19,36	128,7	99,8	16,5	6,3	25,9
ST	16.394	4.934	30,1%	870,8	17,65	420,2	356,6	23,8	25,8	44,6
T	12.648	1.497	11,8%	337,1	22,52	166,8	127	15,4	6,8	21,2
V	2.602	592	22,8%	138,3	23,36	78,4	41,9	4,1	1,4	12,5
W	415	278	67,0%	244,1	87,81	142,4	55,6	29,1	0,5	16,6
Ö	83.885	31.360	37,4%	5.029	16,04	2.383,2	1.982	182,5	116	365,8

Abbildung 1: Anteil Dauersiedlungsraum an österr. Landesfläche und Anteil Flächenverbrauch am Dauersiedlungsraum 2008

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A1

Quelle: Umweltbundesamt 2008, www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung, eigene Darstellung

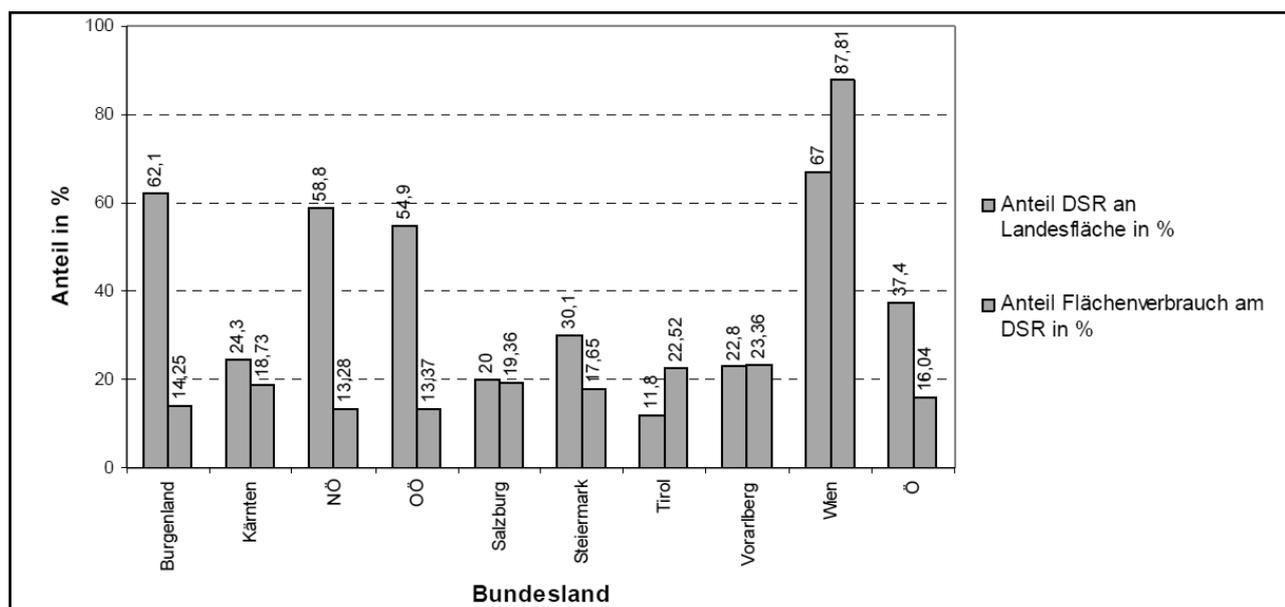


Tabelle 2: Art der Flächennutzung im österr. Dauersiedlungsraum 2008

	Baufläche	Verkehrsfläche	Erholungsfläche	Abbaufäche	sonst. Flächen
Burgenland	44%	42%	4%	2%	8%
Kärnten	46%	44%	3%	2%	6%
NÖ	44%	41%	3%	3%	9%
OÖ	49%	39%	3%	2%	7%
Salzburg	46%	36%	6%	2%	9%
Steiermark	48%	41%	3%	3%	5%
Tirol	49%	38%	5%	2%	6%
Vorarlberg	57%	30%	3%	1%	9%
Wien	58%	23%	12%	0%	7%
Ö	47%	39%	4%	2%	7%

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A1

Quelle: Umweltbundesamt Österreich 2008, eigene Darstellung

Österreich - Flächenverbrauchs-dynamik

Neben einer Darstellung des aktuellen Flächenverbrauchs, darf ein wesentlicher Indikator nicht vergessen werden: die Entwicklung über die letzten Jahre. Zwischen 2001 und 2007 sind insgesamt 350 km² an Fläche für Bau- und Verkehrsflächen verbraucht worden. Das bedeutet – ab dem Jahr 2001 gerechnet – eine Zunahme von knapp 9% bzw. durchschnittlich 16 ha pro Tag – davon entfallen alleine 13,3 ha auf Bauflächen und 2,7 ha auf Verkehrsflächen. (Prokop et al, 2008, S.3). Wie an Tabelle 3 ersichtlich, steigt der Verbrauch an Bau- und Verkehrsfläche zwar nur leicht, aber stetig, wobei sich das Verhältnis zwischen den beiden Kategorien kaum ändert. Auch die aktuellen Zahlen von 2008 zeigen keinen Rückgang im Verbrauch.

Tabelle 3: Entwicklung von Bau- und Verkehrsfläche in Ö 2001-2008, Angabe in km²

Österreich	Verkehrsfläche	Baufläche	insgesamt
2001	1912	2060	3972
2002	1924	2119	4043
2003	1930	2190	4120
2004	1942	2254	4196
2005	1952	2290	4242
2006	1962	2322	4284
2007	1970	2351	4321
2008	1982	2383	4365

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A1

Quelle: Umweltbundesamt Österreich

Wenn man den Trend der letzten Jahre fortsetzt, zeigt sich, dass der vorhandene, unbebaute Dauersiedlungsraum noch über 600 Jahre „ausreichen“ würde, wenn sich die Zahlen ähnlich weiterentwickeln: für

Verkehrsfläche ist ein jährlicher Anstieg von 10km², für Baufläche ein Wert von 30km² angenommen worden¹⁾.

Tabelle 4: Theoretische Fortsetzung des aktuellen Trends an Flächenverbrauch

Quelle: eigene Berechnungen

durchaus starken Schwankungen unterlegen ist.. Die deutsche Bundesregierung hat sich bereits 2002 im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie dazu bekannt, diesen Wert bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag senken zu wollen. (Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung (2002), S. 189). Ob dieser Wert bis dahin erreicht werden kann, bleibt jedoch angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre fragwürdig.

Jahr	Höhe des Flächenverbrauchs in km ²	Anteil des Verbrauchs am DSR in %
2008	5.029	16%
2039	6.269	20%
2118	9.429	30%
2196	12.549	40%
2275	15.709	50%
2353	18.829	60%
2431	21.949	70%
2510	25.109	80%
2588	28.229	90%
2666	31.349	100%

Das heißt also, das im Jahr 2666 sämtliche Flächen, die für Bebauung geeignet sind, verbaut sein würden. Gleichzeitig würde dies aber bedeuten, dass auch keinerlei landwirtschaftliche Fläche in Gunstlagen bzw. Freifläche vorhanden wäre.

Europa

Österreich steht mit seinem hohen Bedarf an Fläche nicht alleine da, obwohl direkte Vergleiche schwer zu ziehen sind. Das Problem der unterschiedlichen Berechnungsmethoden wurde bereits erwähnt, hinzukommen divergierende Detaillierungsgrade der Daten und unterschiedliche Grundvoraussetzungen der Untersuchungsgebiete. So können, als krasses Beispiel, die relativ dünn besiedelten Flächen in Skandinavien nur bedingt gut mit dem dicht besiedelten Indien verglichen werden.

Daher sollen an dieser Stelle Vergleiche mit solchen Ländern gezogen werden, die sowohl strukturell, als auch rechtlich und planerisch Ähnlichkeiten zu Österreich aufweisen; ausgewählt wurden Deutschland und die Schweiz.

Deutschland

In Deutschland beträgt der Flächenverbrauch etwa 100 ha/Tag, wobei dieser Wert in den letzten Jahren

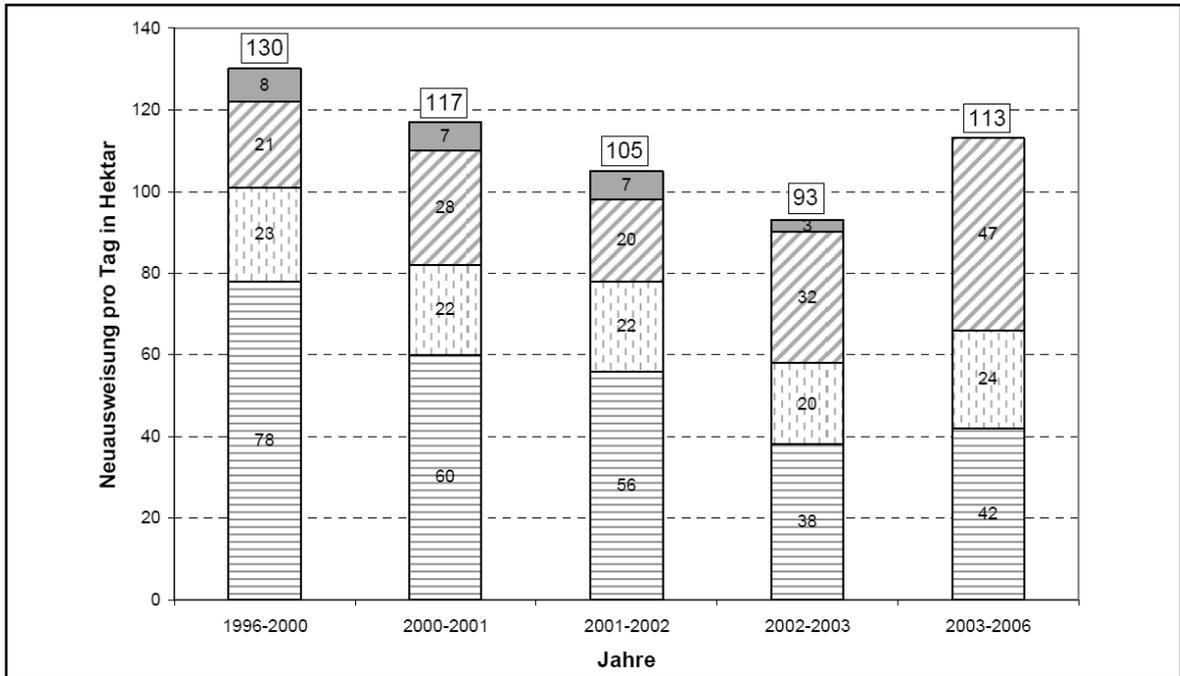
Das ist auch in Abbildung 2 gut erkennbar: die Höhe des täglichen Flächenverbrauchs ist zwar nach Erscheinen der Nachhaltigkeitsstrategie gesunken, hat sich bis zum Jahr 2006 aber auf einem höheren Wert als noch 2001 eingependelt. Zu beobachten ist der Trend, dass nicht mehr Gebäude- und Freiflächen, sondern Erholungsflächen jene Kategorie mit dem höchsten Verbrauchsanteil bilden. Zudem sind in den Jahren zwischen 2003 und 2006 die Betriebsflächen nicht nur nicht gewachsen, sondern sogar geschrumpft: um 0,5%; der Wert lässt sich jedoch graphisch nicht einwandfrei darstellen.

Schweiz

In der Schweiz werden die Daten in unregelmäßigen Abständen, aber sehr detailliert erhoben. Diese so genannte Arealstatistik wurde zuletzt zwischen 1979-1985, sowie zwischen 1992-1997 durchgeführt. Die jüngste Arealstatistik wurde im Jahren 2004 begonnen und wird voraussichtlich Ende 2009 fertig gestellt. Man spricht nach Sichtung der aktuellen Ergebnisse jedoch bereits vorsichtig von einer Verlangsamung des Flächenverbrauchs, auch wenn ein großer Teil der Zahlen noch nicht ausgewertet worden sind.

Abbildung 2: Flächenverbrauch in Deutschland nach Kategorie in ha/Tag zwischen 1996 und 2006

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A3



Quelle: Penn-Bressel (2008), Umweltbundesamt Deutschland

Daher sind nur die Daten von 1994/97 vollständig verfügbar, welche folgende Aussage ermöglichen: in der Schweiz werden täglich 11 Hektar an Kulturläche einer neuen Nutzung zugeführt, allein 2/3 davon werden zu „Siedlungsfläche“. Jede Person in der Schweiz beansprucht demnach knapp 400 m² an Siedlungsfläche. (Arealstatistik 1994/97, Schweizer Bundesamt für Statistik)

Tabelle 5 zeigt anschaulich, welche Nutzungen in der Schweiz vorherrschen; deutlich wird, dass Siedlungsfläche mit Abstand am wenigsten Fläche verbraucht. Dies liegt unter anderem daran, dass weite Teile der Schweiz aus topographischen Gründen für Bebauung ungeeignet sind.

Tabelle 5: Flächennutzung in der Schweiz nach Kategorien, 1994/97

Schweiz		
Siedlungsfläche	2790,95	6,8%
Landwirtschaftliche Nutzfläche	15251,19	36,9%
Bestockte Fläche	12716,45	30,8%
Unproduktive Fläche	10526,17	25,5%
insgesamt	41284,76	100,0%

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A2

Quelle: Arealstatistik 1994/97, Schweizer Bundesamt für Statistik

In Tabelle 6 werden die absoluten Zahlen noch konkreter sichtbar: von den knapp 400m² an Siedlungsfläche, die laut Arealstatistik 1994/97 pro Person in der Schweiz ver- bzw. gebraucht werden, verteilen sich die einzelnen Kategorien ganz unterschiedlich. Während Gebäudeareale beinahe die

Hälfte und Verkehrsflächen über ein Viertel der Siedlungsfläche beanspruchen, so ist der Bedarf der restlichen Nutzungen wesentlich geringer.

Tabelle 6: Flächenverbrauch der Kategorie "Siedlungsfläche" in der Schweiz pro Person nach Unterkategorie in m²

Typ	Größe
Gebäudeareal	49% 195,6
Industrieareal	7% 28,8
Erholungs- und Grünanlagen	6% 22,5
Besondere Siedlungsflächen	6% 22,9
Verkehrsflächen	32% 127
insgesamt	100% 396,8

Definition der einzelnen Kategorien: siehe Anhang A2

Quelle: Arealstatistik 1994/97, Schweizer Bundesamt für Statistik

Vergleich

Vergleicht man nun Österreich und seine zwei Nachbarstaaten in punkto Flächenverbrauch, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 7: Vergleich des täglichen Flächenverbrauchs in Österreich, Deutschland und der Schweiz

Land	Landesfläche in km ²	DSR %	DSR absolut in km ²	tgl. Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr in km ²	Pro-Kopf-Verbrauch an Fläche insg. in km ²
Ö	83.871	37%	31.368	0,16	530
D	357.104	-	nicht erhältlich	1,13	546
CH	41.285	33%	13.600	0,07	397

DSR = Dauersiedlungsraum

Quellen: Arealstatistik 1994/97, Schweizer Bundesamt für Statistik; Lexer et al (2005), S. 4; Prokop et al (2008), S.3f; Umweltökonomische Gesamtrechnung (2008); Statistisches Bundesamt Deutschland; Penn-Pressel (2008), Umweltbundesamt Deutschland; eigene Darstellung, 2009

Anhand Tabelle 7 ist ersichtlich, dass alle drei Länder mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben. Was Österreich mit der Schweiz gemein hat ist, dass ungefähr ein Drittel der Staatsfläche quasi ungeeignet für Bebauung ist, weswegen auf dem Rest noch mehr Druck lastet. Was hingegen an die deutsche Situation erinnert, ist der enorm hohe Verbrauch an Fläche pro Einwohner.

An dieser Stelle soll ein weiteres Mal explizit erwähnt werden, dass die Daten keinem einheitlichen Standard entsprechen. Zwar sind die Erhebungs- und Klassifikationsgrundlagen ähnlich, aber aus mathematischer Sicht nicht vergleichbar. Für Deutschland sind etwa keine konkreten Zahlen zum Dauersiedlungsraum erhältlich, womit sich weitere Vergleiche erübrigen.

Eine Übersicht zu dem Verhältnis Bevölkerungswachstum / Flächenverbrauch würde ebenfalls eine interessante Darstellung bieten, dies ist jedoch aufgrund des fehlenden Datenmaterials nicht möglich. Für Österreich wurden diese Zahlen vom Umweltbundesamt bzw. Lebensministerium erhoben. (Prokop et al, 2008, S.3)

2.3 Ursachen des Flächenverbrauchs

Die Gründe für den relativ hohen Flächenverbrauch hierzulande, dass dieser existiert, dabei stimmen sowohl Österreichische Raumordnungskonferenz, als auch das Umweltbundesamt, die Bundesregierung und sonstige Fachleute überein²⁾ –

sind durchaus unterschiedlich. Im Folgenden soll eine kurze Übersicht geboten werden.³⁾

Sozioökonomischer Wandel

- Trend zur höherer Wohnnutzfläche pro Person (1950: 15m², Ende der 1990er: 40m²)
- Neue Lebensstile (Single, Alleinerzieher)
- weniger Zwei- oder Dreigenerationenhäuser
- Trend zum Einfamilienhaus, Zweitwohnsitze

Trend zu flächenintensiven Bebauungsformen

- flächenaufwendige Bauweisen im Wohnungswesen (hoher Anteil freistehender Einfamilienhäuser) sowie zentrumsferne Siedlungsstrukturen
- fortgesetzte Zersiedelung sowie hoher Flächen- und Ressourcenverbrauch durch dynamische Neubautätigkeit und umfangreiche Siedlungserweiterungen

Strukturwandel der Wirtschaft

- flächenintensive Industrie- und Gewerbebauten (eingeschossige Bauweisen sowie Standorte außerhalb geschlossener Siedlungsstrukturen)
- Trends zu großflächigen Einkaufszentren und Freizeitanlagen und den damit verbundenen flächenintensiven KFZ-Abstellplätzen außerhalb geschlossener Siedlungen
- Agrarische Nutzflächen werden aufgelassen
- Steigende Raumansprüche

Versagen des Bodenmarkts / der Bodenpolitik im engeren und weiteren Sinne

- Baulandhortung verhindert die Umsetzung bestehender Widmungen
- finanzielle Anreize zum Wohnen am Land (niedrigere Grundstückspreise, Pendlerpauschale, Wohnbauförderung, etc.)
- finanzielle Anreize fördern die Widmung für Siedlungen und/oder Betriebe durch die Gemeinde obwohl der Standort oft ungeeignet ist
- mangelndes Bewusstsein der ökologischen und ökonomischen Folgen für die Gesellschaft
- ehemalige Industriegründe („Brachflächen“) werden selten neuen Nutzungen zugeführt, d.h. recycelt
- Gemeinden kämpfen um Neuansiedlungen, Kooperationen sind oft nur schwer möglich

Wechselwirkung Siedlungs- und Verkehrsstruktur

- flächenintensive Verkehrserschließungen als Folge von zentrumsferner Siedlungsstruktur
- Motorisierter Individualverkehr als vorherrschende Mobilitätsart

Es gibt inzwischen auch Gegentrends zum steigenden Flächenverbrauch, meist als Resultat greifender Maßnahmen, wie eine in manchen Bundesländern angepasste Wohnbauförderung, d.h. der Ansuchende erhält mehr Geld wenn in verdichtetem Gebiet gebaut wird. Diese und weitere Trends werden in weiterer Folge jedoch nicht näher ausgeführt, da der Fokus dieser Arbeit auf der Beschreibung eines neuen Instruments liegt, das den aktuellen Problemen gegensteuern soll.

2.4 Überblick Maßnahmen

In Österreich wurden bereits von mehreren Seiten Publikationen zum Thema Flächenverbrauch veröffentlicht, die sich auch mit potentiellen Möglichkeiten zum Rückgang auseinandersetzen. Diese Maßnahmenkatalogen sind aber generell rar – denn auch Forschungsvorhaben zu diesem Thema sind selten.⁴⁾

Eines der aufschlussreichsten Publikationen ist jene von Schadt, die 1993 mit dem Titel Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, als ein Gutachten des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum bei der Österreichischen Raumordnungskonferenz erschienen ist. Zwar liegt das Erscheinungsdatum schon weit zurück, dennoch ist diese Studie aber durchaus als Referenzwerk anzusehen, da raumplanerische Steuerungsinstrumente gut aufbereitet und ausführlich diskutiert werden. Die vorhandenen Bevölkerungszahlen und –prognosen haben sich zwar inzwischen geändert, ansonsten ist die Aktualität des Inhalts nicht überholt. Die Publikation lässt sich grob in vier Teile gliedern:

- Wirksamkeit des bodenpolitischen Instrumentariums im Lichte der Fachdiskussion
- Bodenpolitische Instrumente aus Sicht der Gemeinden
- Baulandpolitik und –modelle im Ausland
- Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten für die Zukunft sowie Forschungsbedarf

In dieser Studie wird zusätzlich aufgezeigt, auf welche raumplanerischen Maßnahmen derzeit (bzw. seinerzeit) zurückgegriffen werden kann, wenn Ein-

griffe in das Siedlungswachstum geplant sind. Zusammengefasst sind diese:

Bodenpolitische Instrumentengruppen nach ÖROK (Schadt, 1993, S.3)

- Planungsrechtliche Instrumente
- Eigentumsbeschränkende Instrumente
- Marktkonforme Instrumente
- Fiskalische Instrumente

Eine noch stärker detaillierte Übersicht bietet hingegen folgende des UBA, die sich jedoch eher als Empfehlung bzw. Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums versteht.

Bodenpolitische Instrumentengruppe nach dem UBA (Lexer et al, 2005, S.29-36)

1. Raumordnerische und Planungsrechtliche Maßnahmen

- Festlegung verbindlicher Siedlungsgrenzen durch die überörtliche Raumordnung
- Mengensteuerung durch die überörtliche Raumordnung
- Entwicklung von regionalisierten Leitbildern für die Landschafts- und Siedlungsentwicklung
- Redimensionierung von Baulandüberhängen
- Baugebote
- Vertragsraumordnung
- Forcierung der Bebauungsplanung
- Stärkere Berücksichtigung der Multifunktionalität des Bodens (Bodenbewertungssysteme und flächendeckende Kartierung der Bodenfunktionen)
- Verpflichtung der örtlichen Raumordnung zur Begründung der Bodennutzungsentscheidung

2. Maßnahmen zur Steuerung raumstruktureller Effekte

- Verkehrsplanung
- EKZ und Gewerbe Parks

3. Brachflächenrecycling (Sanierung, Nutzung, etc.)

4. Ökonomische bzw. monetäre Instrumente

- Marktanaloge und privatwirtschaftliche Instrumente
- Handelbare Flächenausweisungsrechte
- Gemeindeübergreifende Kooperationsformen
- Fiskalpolitische Instrumente und Lenkungsabgaben
- Kostentransparenz und individuelle Kostentransparenz bei Erschließungskosten
- Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertzuwächse
- Reformierung der Grundsteuer
- Kommunaler Finanzausgleich
- Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs
- Förderinstrumente
- Überprüfung der Wohnbauförderung
- Erhöhung der Städtebauförderung
- Pendlerpauschale

5. Weitere Maßnahmen

- Evaluierung von Instrumenten zur Begrenzung des Flächenverbrauchs
- Bewusstseinsbildung

2.5 Handlungsbedarf

Vergleicht man das stetige Wachstum des Flächenverbrauchs in Österreich und die Vielzahl an vorhandenen Instrumenten und Maßnahmen, liegt der Schluss nahe, dass diese versagt haben. Dies macht deutlich, dass ein Festhalten an wirkungslosen Instrumenten bzw. das Verweigern von Neuartigem für ein so komplexes Feld wie die Raumplanung nicht empfehlenswert ist.

Zwar ist noch Platz für weiteres Flächenwachstum - wenn sich der Trend der letzten Jahre aber fortsetzt, ist das vollständige Aufbrauchen des Dauersiedlungsraums inklusive eines entsprechenden Versiegelungsgrades nur mehr eine Frage der Zeit.

Da die österreichischen Nachbarländer Schweiz und Deutschland ähnliche Entwicklungen aufweisen, ist eine eingehende Analyse der dortigen Situation durchaus empfehlenswert. Was unternehmen diese Länder gegen den steigenden Flächenverbrauch? Welche Ansätze verfolgen sie, die auch für Österreich denkbar sind?

Im folgenden Kapitel soll genau dieser Frage nachgegangen werden, wobei der Fokus auf Handelbaren Flächenrechten liegt, ein neuartiges Instrument, das in der Schweiz und in Deutschland bereits intensiv auf seine Einsetzbarkeit hin untersucht wird.

3 Handelbare Flächenrechte

Die haushälterische Nutzung des Bodens, die gleichzeitig eine gewisse Nachhaltigkeit sicherstellt ist ein Hauptziel der Raumplanung. Die verschiedenen Maßnahmen und Instrumente, mit denen dies erreicht werden kann, wurden bereits ansatzweise vorgestellt. Ein in Österreich noch gänzlich unbekanntes Instrument sind die handelbaren Flächenrechte. Doch bevor eine Implementierung angedacht werden kann, müssen die Basisinformationen über das Thema zusammengestellt und aufbereitet werden, um eine anschließende Bewertung überhaupt erst möglich zu machen.

Die Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines Handels mit Flächenrechten sind enorm vielfältig, wobei immer eines von zwei Hauptmodellen zugrunde liegt:

1 der Handel mit Flächennutzungsrechten

- Recht auf bauliche Nutzung eines Grundstücks)
- Handel zwischen Grundeigentümern

2 der Handel mit Flächenausweisungsrechten

- Recht auf Ausweisung („Widmung“) eines Grundstücks, meist zu Bauland
- Handel zwischen Kommunen oder höheren Instanzen

Wie den Namen schon entnommen werden kann, unterscheiden sich diese Modelle also von Grund auf stark. Sie sollen in weiterer Folge näher vorgestellt werden, um einerseits ein besseres Verständnis zu schaffen, andererseits um daraus direkte Vor- und Nachteile ableiten zu können.

3.1 Handelbare Flächennutzungsrechte

Der Handel mit Flächennutzungsrechten funktioniert im Wesentlichen ähnlich wie jener mit Emissionsrechten. Jedoch ist es nicht das Mehr an Luftverschmutzung, für das Zertifikate angekauft werden müssen, sondern eine Über- oder Unternutzung von Fläche bzw. Bauland. Das Instrument wird vor allem in den USA und Neuseeland verwendet und kann dort bereits auf eine lange Tradition verweisen.

Das Prinzip der Handelbaren Flächennutzungszertifikate, nach der englischen Fachbezeichnung Transferable Development Rights kurz TDR genannt, soll nun im folgenden Kapitel näher erläutert werden.

Andrea Süess und Markus Gmünder haben für die Schweizer Fachzeitschrift DISP eine Arbeit verfasst, die Entstehung und Wirkungsweise der TDR ausführlich beschreibt und als Vorlage für die nächsten Absätze dient. (Gmünder, Süess, 2005, S. 58-66)

Wirkungsweise

Aus dem Versuch, bei bodenbezogenen Fragestellungen ökonomische Instrumente mit privaten oder teils staatlichen Verhandlungslösungen zu verknüpfen, ist die Idee von TDR entstanden. Diese nehmen sich die Theorien Coase' zum Vorbild, der sich intensiv mit externen Effekte und sozialen Kosten beschäftigt hat. Daraus hat sich dann das Instrument entwickelt, welches staatliche Regulierung mit privater Verhandlung vereint.

Die Ziele der einzelnen TDR Programme sind durchaus raumplanerischer Natur:

- Erhaltung von Freiflächen und landwirtschaftlich wertvollen Gebieten
- Eindämmung der Zersiedelung
- Heimat- und Denkmalschutz
- Sicherung der Grundwasserversorgung oder Schutz ökologisch sensibler Zonen (Küsten, Feuchtgebiete, alpine Regionen)

Das Herzstück der TDR stellen die property rights dar, die als Überbegriff mehrerer Rechte verstanden werden können – wie etwa Eigentums-, Nutzungs-, Veränderungs- und Übertragbarkeitsrechte, die mit dem Besitz eines Grundstücks verbunden sind. In den USA ist die Möglichkeit geschaffen worden, seine property rights aufzubündeln und einzelne Recht anderen Personen zur Verfügung zu stellen, während manche, wie etwa das Recht auf Verkauf des Grundstückes, beim Eigentümer bleiben. Dabei

können Personen aus den im Vorhinein festgelegten sending areas Rechte ausschließlich verkaufen, während in der receiving area nur gekauft werden kann.

Solange klar geregelte Bedingungen vorhanden sind, können theoretisch sogar ausschließlich Privatpersonen Verhandlungen bzw. Tauschgeschäfte der einzelnen Rechte vornehmen, dies wird in der Praxis aber meist an den hohen Transaktionskosten scheitern und somit ein Eingreifen des Staates erfordern.

Die Idee hinter dem System der TDR ist im Ansatz simpel:

- öffentliche Behörde bestimmt Ausmaß und Menge der property rights
- Einteilung in sending area und receiving area
- Erstzuteilung erfolgt bestenfalls kostenlos (da Eigentumsrechte damit verknüpft sind)
- property rights gelangen als Zertifikate auf den Markt
- Preisbildung erfolgt, börsenähnlich, je nach Angebot und Nachfrage

Das erste Programm fand bereits 1968 in New York statt. Damals hat die Regierung den Einsatz von TDR beschlossen, um Eigentümern eine finanzielle Abgeltung zu ermöglichen, die einen Werteverlust durch das neue Denkmalschutzgesetz erlitten haben.

Möglicher Ablauf eines Programms

Es gibt zwei Arten von Programmtypen; verbindliche und unverbindliche. Bei verbindlichen Programmen wird die Basisnutzungsdichte von Grundstücken zwingend reduziert, meist in beiden Zonen. Dies dient in der sending area dazu, den Handel mit TDR anzukurbeln; in der receiving area macht es den Kauf von TDR notwendig um an die ursprüngliche Dichte wieder heranzukommen. Das Modell gilt als äußerst wirkungsvoll.

Bei dem unverbindlichen Programm hingegen bleibt die Basisnutzungsdichte in beiden Zonen gleich, womit die receiving area den Vorteil hat, dass mit TDR ein zusätzlicher Dichtebonus erlangt werden kann. Diese Programme gelten als aus politischer und rechtlicher Sicht einfacher durchsetzbar – wer nicht teilnehmen will, erfährt keinerlei Nachteile wie eine Herabsetzung der ursprünglichen Nutzungsdichte.

Der Ablauf eines TDR Programms kann vereinfacht zusammengefasst werden:

- Festlegung sending / receiving area
- Vergabe der Zertifikate
- Möglichkeit zum Handel bzw. Transaktionen
- Transfer der Rechte
- Ausübung von Bautätigkeit

Zonenfestlegung

Eine offizielle Stelle, z.B. eine Behörde, ermittelt eine bestimmte Fläche, innerhalb derer die Zertifikatstransaktionen stattfinden sollen. Dies geschieht jedoch zumeist unter Einbezug der Öffentlichkeit, damit diese, gemeinsam mit Planungsvertretern, die Möglichkeit auf Einbringung haben. Bei diesem Verfahren werden zwei Zonen bestimmt, die die Zertifikate entweder „senden“ oder „empfangen“ können: (Gmünder, Süess, 2005, S.59)

sending area

weist die unter Siedlungsdruck stehenden Gebiete aus, die aufgrund ökologischer, (land-) wirtschaftlicher oder kultureller Werte geschützt werden sollten

receiving area

beschreibt die bereits überbauten Gebiete, die aus raumplanerischer Sicht noch zusätzliches Wachstums-, sowie inneres Verdichtungspotential aufweisen

Zertifikatsvergabe

In einem nächsten Schritt müssen nun die Zertifikate an jene ausgeteilt werden, die ein Grundstück in der sending area besitzen. Es gibt mehrere Möglichkeiten wie dabei vorgegangen werden kann, meist nutzt man dabei das grandfathering-Prinzip. Dieser Begriff stammt aus dem Bereich des Emissionsrechte - Handels und bedeutet, dass jeder Emittent grundsätzlich das Recht auf die von ihm im Rahmen der überkommenen Auflagenpolitik faktisch verursachten Emissionen zu verbriefen und für übertragbar zu erklären hat. (Koschel et al, 1998, S. 59) Umgelegt auf das Prinzip des Flächenhandels würde das bedeuten, dass Grundbesitzer kostenlose Zertifikate für jede Einheit ihres Besitzes bekommen und diese entweder behalten oder handeln können.

Dabei muss auch eine entsprechende Einheit festgelegt sein; in den USA ist dies beispielsweise je eine dwelling unit per acre, was einer Wohneinheit

pro Flächeneinheit entspricht. Pro Wohneinheit – die Gesamtanzahl ist in einem Zonenplan ausgewiesen – erhalten die Grundstückseigentümer der sending area dann TDR. Die Rechte, die gehandelt werden können, entsprechen also dem, was an Entwicklungspotential zu erwarten scheint.

Handel / Kauf und Verkauf

Vorgesehen ist, dass sich der Preis alleine durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage ergibt. Als hilfreich hat sich hierbei die Einbeziehung einer eigenen Bank erwiesen, die quasi als Vermittlerin dienen kann. Dies hilft nicht nur, den administrativen Aufwand zu minimieren, sondern steigert gleichzeitig die Akzeptanz von Programmen, da eine gewisse Preisstabilität ermöglicht werden kann.

Transfer

Sobald ein Handel vollzogen ist, können die TDR in die receiving area transferiert werden.

Bautätigkeit

Sind die Rechte transferiert, ist es dem neuen Eigentümer nun möglich, die in seiner Zone gültige Nutzungsdichte mithilfe seiner TDR zu überschreiten; er hat einen so genannten Dichtebonus erhalten.

In manchen Fällen treten der Staat oder auch große Umweltschutzorganisationen als Käufer auf. Das hat den Vorteil, dass die erworbenen Rechte nach einem Kauf umgehend stillgelegt werden – es erfolgt also gar keine Bautätigkeit mehr. Ein großer Nachteil dieser Lösung ergibt sich jedoch aus dem notwendigen hohen Kapitalbedarf, der oft nicht vorhanden ist.

Handelbare Flächennutzungsrechte in der Praxis

Die Möglichkeit, von dem Instrument der TDR Gebrauch zu machen, umfasst einige notwendige Rahmenbedingungen, die nicht überall zu finden sind.

In den USA, wo bereits seit langer Zeit und in großer Anzahl Programme durchgeführt werden, gibt es einige deutliche Unterschiede in der Gesetzgebung, die die bodenrelevante Materie betrifft. So erhält man durch den Kauf bzw. Besitz eines Grundstückes property rights, die, wie bereits erwähnt, eine weit reichende Rechtsbefugnis mit sich bringen. Daraus resultiert dann meist die Erlangung einer Bauerlaubnis, nur aufgrund des Grundbesitzes.

Folgend wird der Ablauf eines ehemaligen Projektes dargestellt, um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie TDR-Programme in der Praxis ablaufen können.

Montgomery, Maryland (USA)

Ein amerikanisches Programm, das auf hohe Resonanz gestoßen ist und sich bis zuletzt großen Erfolges hat rühmen hat können, wurde im Bezirk Montgomery, Maryland, abgewickelt.

Dort hat ein hohes Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum dazu geführt, dass etwa in den 1970er Jahren insgesamt fast 1% der gesamten Bezirksfläche (rund 1200 ha/Jahr) von Landwirtschafts- in Siedlungsfläche umgewandelt worden ist.

1980 wurde aufgrund dieser rasanten und unerwünschten Entwicklung ein Programm beschlossen, das eine sending area von 37 000ha, bei einer Gesamtfläche von knapp 128 000ha, aufweist.

Das Projekt war ein Erfolg, denn kurz nach dem offiziellen Start wurde ein Großteil der bis heute verkauften 6600 Zertifikate gehandelt. Damit konnte inzwischen unbebaute Fläche im Umfang von 17 000 ha, was 14% der Bezirksfläche und 46% der sending area umfasst, geschützt werden.

Da gleichzeitig auch von öffentlicher Seite Rechte erworben und anschließend stillgelegt wurden, konnten damit noch weitere 5400ha landwirtschaftlicher Fläche unbebaut bleiben.

Der große Erfolg lässt sich durch die hohe Anzahl an gehandelten Zertifikaten und dem Anteil an „geretteter“ Fläche messen. Anders ausgedrückt konnte zwischen dem Projektbeginn 1980 und dem Jahr 1998 die jährliche Zunahme an Siedlungsfläche auf Kosten unbebauten Landes von 1200ha auf 180ha verringert werden. Gegenüber den 1970er Jahren entspricht das einem Rückgang von 85%.

Erfolgsfaktoren

Laut Experten haben folgende Kriterien zum Erfolg geführt:

- genügend groß ausgewiesene Sender- und Empfängerzonen, d.h. großes Marktgebiet
- Ergänzung des Programms durch öffentliche Kaufmöglichkeit
- Schaffung einer gewissen Sicherheit durch die zu Beginn eingerichtete TDR-Bank.

Nicht alle Programme waren mit Erfolg gekrönt. Wenn der Handel mit TDR entweder nicht oder nur gering genutzt wurde, liegt dies meist an:

- Unsicherheit über den Wert der TDR
- fehlende Information und Transparenz
- geringe Zahlungsbereitschaft für die Zertifikate

Pruetz, der mit seinen Publikationen *Saved by Development* bzw. *Beyond Takings and Givings*⁵⁾ Standardwerke zum Thema TDR geschaffen hat, wird damit zitiert, dass ein Erfolg stark darauf basiert, wie einzelne Kommunen die Programme modifizieren und implementieren. Weit öfters führen neue, kreative Wege der Nutzung von TDR zum Ziel, als ein stures Anhalten an dem klassischen Konzept.

Aktueller Forschungsstand in Deutschland und der Schweiz

In Europa sind nur wenige Publikationen zum Thema Handelbare Flächennutzungszertifikate erschienen. Dies lässt sich vermutlich auf die krassen Unterschiede zurückführen, die das amerikanische und europäische (Boden-)Recht trennt. Auch von den beiden ausgewählten Ländern sind bis jetzt nur von schweizerischer Seite aus erste Überlegungen zu Flächennutzungszertifikaten angestellt worden.

Schweiz

In ihrem Artikel haben Süess und Gmünder erste Überlegungen dazu angestellt, inwieweit ein Programm mit Flächennutzungszertifikate modifiziert werden müsste, um auch in der Schweiz anwendbar zu sein. (Süess, Gmünder, 2005, S. 63)

Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Modifikationen auf gesetzlicher Ebene sind unbedingt notwendig, dabei müssen auch Bestimmungen des Grundrechtes berücksichtigt werden
- es besteht, zumindest aus planerischer Sicht, keine unmittelbare Notwendigkeit, die Nutzungsdichte zu steigern
- es ist fragwürdig, ob genügend Nachfrage nach zusätzlichen Nutzungsrechten herrscht
- das System kann vermutlich nur in wenigen Kantonen eingesetzt werden, prinzipiell wäre es bess-

er, gleich kantonsübergreifende Programme zu starten

Es wird auch klar dargestellt, was mit dem Handel von Flächennutzungsrechten nicht erreicht werden kann:

Die bereits bestehende Zersiedlung (der Schweizer Landschaft) kann mit Flächennutzungszertifikaten allein nicht rückgängig gemacht werden.

Weitere potentielle Probleme sehen die Autoren darin, dass marktbasierende Instrumente prinzipiell eher skeptisch beurteilt werden und daher bei einer Einführung dieses Systems mit wenig Zustimmung zu rechnen ist.

In der Praxis würde sich vermutlich der von Grund auf hohe Zeit- und Arbeitsaufwand des Instruments negativ auf dessen Akzeptanz auswirken. Zusätzlich wird davor gewarnt, die Flächennutzungszertifikate, wie jegliche andere Instrumente auch, als Lösung für gesellschaftliche Konflikte, wie diese der Bodennutzung, anzusehen.

3.2 Handelbare Flächenausweisungsrechte

Der Begriff beschreibt den Handel mit Rechten, die den jeweiligen Besitzer (i.d.R. eine Kommune) dazu befugten, Bauland auszuweisen.

Der Handel mit Flächenausweisungsrechten ist somit Teil eines Systems, das nur auf kommunaler Ebene funktionieren kann und dem Handel mit Nutzungsrechten damit übergeordnet ist.

Ein deutlicher Forschungstrend zum Thema ist vor allem in Deutschland zu beobachten, dort ist bereits eine hohe Dichte an wissenschaftlichen Abhandlungen verfügbar. Sämtliche Informationen des Kapitels stammen, sofern nicht anders angegeben, von einer derartigen Publikation des Fraunhofer Instituts. (Walz et al, 2006, S. 4 ff) Diese Studie wurde gewählt, da sich darin mehrere Fachleute intensiv und in allen Facetten mit dem Thema auseinandersetzen und bereits konkrete Handlungsempfehlungen aussprechen.

Wirkungsweise

Wichtige Eckpunkte eines Programms sind folgende:

- zu allererst wird festgelegt, in welchem Raum zukünftig ein Handel mit Ausweisungsrechten möglich sein soll

- die Höhe an zukünftig notwendigem bzw. akzeptierten Bauland wird festgelegt
- die einzelnen Kommunen bekommen Bauland (in Flächeneinheiten) zugewiesen
- für jede neue Widmung, die Bauland bedarf (Siedlung, Verkehr), muss aus dem erhaltenen Kontingent geschöpft werden
- führt eine Kommune so wenig Um- bzw. Neuwidmungen durch, dass sie nicht all ihre Ausweisungsrechte aufbraucht, so kann sie diese an anderer Kommunen verkaufen

Die Grundidee dieses Konzepts hat einen hohen Wirkungsgrad: sobald eine Kommune mehr an Bauland zugewiesen wird, als ihr zugestanden worden ist, muss sie Geld dafür aufwenden.

Das angestrebte Ziel ist nicht nur, den Kommunen einen sparsameren Umgang mit ihren Ressourcen aufzuerlegen; gleichzeitig sollen sie auch bereits vorhandene Potentiale stärker nutzen. Damit gemeint ist das Recyclen von Brachflächen (brownfields) oder eine Verdichtung bestehender Bebauungen.

Aus kostentechnischer Sicht steht eine Kommune vor folgender Überlegung:

Ist der Zukauf von Ausweisungsrechten günstiger als eine bestimmte Vorgehensweise zur Nutzung bestehender Potentiale, wie z.B. Verdichtung?

Die Kommunen stehen also vor der Entscheidung, welcher Umgang mit ihren Ausweisungsrechten für sie am sinnvollsten erscheint. Das kann sein:

- einfrieren, um sie zu einem späteren Zeitpunkt zu verkaufen bzw. einzusetzen
- sofort verkaufen, da die Kommune Geld benötigt
- sofort einsetzen, da Bauland benötigt wird

Aus dieser recht simplen Vorgehensweise ergeben sich dennoch viele entscheidende Fragen:

- Wer legt die Höhe der zukünftigen Baulandflächen sowie die Dauer eines Programms fest und nach welchen Vorgaben geschieht dies?
- Durch wen wird wie viel Bauland an die Kommunen verteilt?
- Soll der Markt für die Ausweisungsrechte reguliert werden; wenn ja, wie und durch wen?

Diese und ähnliche Fragen sind in der zitierten Studie ausführlich untersucht worden, aber spezifisch auf die Gegebenheiten in Baden-Württemberg

abgestimmt und daher nicht ohne weiteres für Österreich übernommen werden.

Zusätzlich weist auch der Autor eindrücklich darauf hin, dass sich *ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte ins Planungsrecht einfügen muss und der Besitz von Flächenausweisungskontingenten keinerlei Folgen für die Einhaltung des Planungsrechts haben darf, sowie dass planerische Entscheidungen nicht vom Besitz von Flächenkontingenten abhängen dürfen und sollen.* (Walz et al, 2005, S. 5)

Möglicher Ablauf eines Programms

Während bereits einige theoretische Arbeiten in der Schweiz und in Deutschland erstellt wurden, hat noch keines der beiden Länder ein Programm zum Handel mit Flächenausweisungsrechten durchgeführt. Für das Land Baden-Württemberg (D) hat der Nachhaltigkeitsbeirat immerhin ein Konzept ausgearbeitet, das als praktikabel erscheint. (Zollinger, 2005, S. 67)

Ein konkretes Beispiel für ein Programm zum Handel mit Flächenausweisungsrechten:

Zielfestlegung

Es soll eine Verringerung des täglichen Flächenverbrauchs von 15ha auf 3ha in 15 Jahren erreicht werden, jeweils fünf Jahre stellen Meilensteine dar.

Kontingentausgabe

Nachdem bestimmte Flächen von Bebauung ausgeschlossen werden, erhalten die Gemeinden kostenlos Zertifikate aufgrund ihrer Einwohnerzahl für fünf Jahre zugeteilt.

Flächen dürfen nur mehr überbaut werden, wenn in ausreichendem Maße Zertifikate verfügbar sind; es sei denn, für einzelne Grundstücke sind bereits vor Beginn der Handlungstätigkeit rechtskräftige Ausweisungen als Bauland vorhanden.

Handel

Sofern die Ausweisungsrechte nicht selbst in Anspruch genommen werden, können sie mithilfe einer Börse untereinander gehandelt werden.

Beobachtung

Ein Monitoringsystem soll sowohl beim der Überwachung des Programms als auch einer möglichen Verhängung von Sanktionsmaßnahmen helfen.

Aktueller Forschungsstand in Deutschland und der Schweiz

Deutschland

Spiel.Raum⁶⁾

Mit dem Projekt Spiel.Raum will das Fraunhofer Institut, unterstützt vom deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung testen, wie sich der vorgestellte Ansatz von handelbaren Flächenausweisungsrechten in der Praxis umsetzen lassen könnte.

Spiel.Raum ist ein Planspiel, eine Simulation, bei der es Kommunen ermöglicht wird, virtuell mit Flächenausweisungszertifikaten zu handeln. In mehreren Vorstudien wurden dafür Designparameter eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente erarbeitet und verschiedene Gestaltungsoptionen diskutiert.

Insgesamt ist die Untersuchung mehrerer Fragestellungen von Interesse:

- Wie entstehen die Preise für Zertifikate?
- In welcher Intensität wird Handel betrieben?
- Welche Kosten bzw. Probleme können dabei auftreten?
- Welche konkrete Anreizwirkung entfaltet dieses Instrument?
- Inwiefern lassen sich erwartete Effizienzgewinne tatsächlich realisieren?
- Welche Strategien verfolgen die einzelnen Kommunen?

Zur Beantwortung dieser Fragen sollen verschiedene Ausgestaltungsszenarien für einen Handel mit Flächenausweisungskontingenten in mehreren Planspielen simuliert werden. Schlussendlich soll ein adäquater Rahmen entwickelt werden, innerhalb dessen ein zukünftiger Handel mit Flächenausweisungsrechten problemlos möglich sein kann.

Das Projekt beteiligt auch Partner aus der Wissenschaft und der Praxis um die Rahmenbedingun-

gen aktiv mitgestalten und eine begleitende Analyse durchführen können.

Da das Projekt noch nicht beendet ist, liegen noch keine Ergebnisse vor. Alle anderen Informationen sind auf der Projekthomepage des Fraunhofer Instituts abrufbar.

Schweiz

Fritz Zollinger hat sich in einem Artikel für die Schweizer Fachzeitschrift DISP den Vorschlag für den Handel mit Flächenausweisungsrechten zum Vorbild genommen und diesen auf die Verwendbarkeit für schweizerische Verhältnisse hin gehend modifiziert. (Zollinger, 2005, S.67-73)

Die Kommunen, anhand derer geprüft werden sollte, ob ein Zertifikatshandel sinnvoll ist, weisen einige – auch für Österreich typische – Probleme auf, insofern kommt diesen Überlegungen eine besondere Priorität zu.

Die betreffenden Gemeinden verfügen insgesamt über langfristige und unerschlossene Reserven von 740 ha, zusätzlich waren ganze 3320 ha bereits eingezontes, d.h. gewidmetes, und in spätestens fünf Jahren baureif gemachtes Land. Dieser Teil – der etwa 16% der gesamten Bauzone entspricht – kann, sobald eine Baubewilligung vorliegt, jederzeit überbaut werden. Würde man diese enorme Fläche in ein Programm einbeziehen, so würde dies zu einem teilweisen Bauverbot führen, was wiederum einer materiellen Enteignung gleichkommt.

Unabhängig davon, wie hoch die Fläche der Langfristreserve ist, bekommen die Gemeinden abhängig von ihrer Einwohnerzahl Zertifikate für fünf Jahre. Mithilfe dieser Zertifikate können nun entweder die langfristigen Reserven überbaut oder Geld durch den Handel mit anderen Gemeinden eingenommen werden. Wie die Gemeinden in einem nächsten Schritt dann tatsächlich mit ihren Zertifikaten verfahren – also ob sie an geneigte Grundbesitzer verkauft, verschenkt oder versteigert werden, bleibt ihnen selbst überlassen.

Um das Modell in Bezug auf den hohen Baulandüberhang noch flexibler zu gestalten, sieht das Schweizer Modell eine Mischung aus Handel mit Ausweisungs- und Nutzungszertifikaten vor. Das hat folgenden großen Vorteil: Eine Gemeinde mit einem hohen Anteil an baureifen Gründen kann sich Nutzungsrechte von unerschlossenen Grundstücken anderer Gemeinden kaufen, um die Flächen tatsächlich zu verbauen. Dafür kann sie die

Ausweisungsrechte an jene Gemeinden verkaufen, die über keinerlei Reserven mehr verfügen.

Insgesamt wurden mehrere Modelle entworfen, die theoretisch eingesetzt werden könnten; Unsicherheiten bleiben dennoch.

Einerseits kann mangelnde Akzeptanz dazu führen, dass sich nicht genügend Freiwillige finden, um dieses Konzept zum Erfolg zu bringen. Andererseits kann es auch zu großen Diskrepanzen kommen, wenn beispielsweise Bauland unterschiedlich teuer ist und gleichzeitig Zonenbestimmungen voneinander abweichen. Das hieße, dass man – transferiert man Recht von einer Kommune zur anderen – mit weniger Aufwand mehr Ertrag erreichen könnte.

Zusätzlich stellen die Schweizer Experten fest, dass das Einführen von Flächenausweisungszertifikaten nur dann Sinn macht, wenn gleichzeitig eine Plafonierung der Bauzonen angestrebt wird. Das heißt soviel wie: Bauland darf nur dann ausgewiesen werden, wenn es anderswo eingespart wird. Das Prinzip ist ähnlich jenem, das für den Schutz der Waldbestände sorgt.

4 Umsetzbarkeit in Österreich

In diesem Kapitel soll nun der Frage nachgegangen werden, ob der Einsatz von Zertifikaten zum Handel mit Nutzungs- oder Ausweisungsrechten auch in Österreich zum Einsatz kommen könnte.

In Österreich gelten prinzipiell das Umweltbundesamt (UBA) und die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als erste Ansprechpartner zum Thema Flächenverbrauch und -erhalt. Inzwischen werden auch Informationen zum Instrumente der Handelbaren Flächenrechte vorgestellt; bis dahin hat alles darauf hingedeutet, dass ein aktives Auseinandersetzen mit dem Thema ausgeblieben ist.

Dies ist insofern verwunderlich, als dass vor allem im deutschsprachigen Raum bereits eine Fülle von Studien und Untersuchungen zu diesem Thema erschienen sind und man somit nicht mehr auf unbedingt auf notwendige Grundlagenforschung angewiesen ist.

4.1 Notwendigkeit neuer Maßnahmen

Einerseits ist, wie bereits erwähnt, der weiter steigende Verbrauch an Fläche ein Zeichen dafür, dass die bisher verwendeten Instrumente ihren Erwartungen nicht genügen; gleichzeitig muss auch beachtet werden, dass es großteils politischer Wille

ist, der zum Einsatz von bestehenden Mitteln notwendig ist.

Andererseits ist Dynamik einer der Hauptfaktoren von Planung, und selbst wenn geeignete Lösungsansätze für planerische Problemstellungen vorhanden sind, müssen diese stetig überprüft, weiterentwickelt und notfalls ersetzt werden. Insofern ist es auch für das Planungssystem in Österreich von großer Wichtigkeit, sich neuen Maßnahmen offen zu geben und diese ausreichend zu erforschen.

Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, bei denen raumplanerische Instrumente zum Einsatz kommen, weswegen an diese auch unterschiedliche Anforderungen bestehen. Grundsätzlich sollten Maßnahmen, die einer nachhaltigen Entwicklung dienen sollen, für folgenden Probleme geeignet sein (Lexer et al, 2005, S.28):

- Eindämmung des quantitativen Niveaus des Flächenverbrauchs = Mengensteuerung
- Abwehr von Zersiedelung und Suburbanisierung = qualitative Steuerung
- Erhöhung der Mobilität von gewidmetem, aber unbebautem Bauland
- Erhöhung der Nutzungseffizienz des Baulandes (optimale Dichte der Bebauung und Siedlung, bei gleichzeitiger Berücksichtigung sozialer Verträglichkeit)

Gleichzeitig wird der notwendige Forschungsbedarf oft stark herausgestrichen – und gerade dabei sollte Österreich die Chance nutzen und stärker über die Grenzen zu schauen um neue Ideen und Ansätze aufzugreifen. Insofern sollen die nächsten Kapitel ein erster Impuls sein und aufzeigen, was im Rahmen der Erstellung von Programmen zum Handel mit Flächenrechten alles berücksichtigt und näher erforscht werden sollten.

4.2 Bisherige Überlegungen zum Thema

Ein dem Handel mit Nutzungsrechten sehr ähnlicher Ansatz ist jener der common pools welcher bereits 1997 in einem Artikel der Schweizer Fachzeitschrift DISP beschrieben und für Österreich angedacht wurde. (Mayer, 1997, S.4-9),

Einer der Grundgedanken war, einen möglichen Lösungsansatz für das so genannte Baulandparadoxon zu finden, welches sich im Prinzip auf folgende Aussage reduzieren lassen kann:

Die Kommune hat zwar dafür gesorgt, dass Bauland in ausreichender qualitativer und quantitativer Anzahl gewidmet worden ist, jedoch ist dieses weder bebaut noch auf dem Markt zum Verkauf angeboten. Dies führt in weiterer Folge dazu, dass noch mehr Bauland gewidmet wird, was insgesamt einer – nicht gewünschten – dispersen Siedlungsentwicklung zu gute kommt. (vgl. Davy, 1996 in: Mayer, 1997, S.6)

Common Pools

Das beschriebene Modell zeichnet sich aus durch eine *Kombination hoheitliche Ordnungsplanung und private Verhandlungslösung, wobei die durch räumliche Planung geschaffenen Verfügungsrechte als «common pool» betrachtet werden und die Regeln der Zuordnung und Verteilung durch die Betroffenen selbst zu vereinbaren sind.*

Unter „Common Pool Ressourcen“⁷⁾ werden jene Güter verstanden, die weder vollständig öffentlich noch privat sind, sondern eine Mischform darstellen. *Es herrscht zwar Konsumrivalität, jedoch ist der Ausschluss von der Nutzung bzw. dem Konsum schwierig, da Nutzer von common pool resources die Nutzung derselben Ressource durch andere beeinflussen* (Mayer, 1997, S.8)

Beispiele dafür sind etwa die Grundwassernutzung, Bewässerungssysteme und die Fischerei, anhand derer folgende Klassifizierungen durchgeführt worden sind (vgl. Ostrom et al, 1994, in: Mayer, 1997, S.7)

- die Ressource selbst als Bestand
- die Nutzung dieser Ressource
- die Regeln über die Nutzung

Diese Systematik erinnert an die in den USA bestehende Möglichkeit, Handel mit Teilen der property rights zu führen.

Jedoch ist das vorliegende Modell etwas anders aufgebaut und beinhaltet bessere Modifikationen in Bezug auf das österreichische Rechts- und Planungssystem.

Rahmenbedingungen

Die Autorin schlägt vor, jene Rechte, die durch Flächenwidmungsplanung geschaffen werden (in diesem Fall: Baurechte) ohne Zuteilung zu einem bestimmten Grundstück zu bündeln, und als common pool zur Verfügung zu stellen; dieser Vorgang

stellt in dem Prozess den Teil hoheitlichen Ordnungsplanung dar.

Die öffentliche Hand, in dem Fall eine Kommune, legt fest, wie viel (in Mengeneinheiten) und was alles Bauland sein darf, wobei sowohl Auswahl- (Anschluss an bestimmtes Gebiet oder Infrastruktur) als auch Ausschlusskriterien (Bebauungsverbot in bestimmten Gebieten) zum tragen kommen.

Im Anschluss an dieses Verfahren können nun private Verhandlungen stattfinden, in denen Eigentümer bzw. Interessenten von Grundstücken Vorschläge für die Zuordnung der Baurechte aus dem common pool machen. Ein wesentliches Kriterium für den Erhalt des Baurechts ist zudem die Versicherung über eine Realisierung innerhalb einer bestimmten Zeit. Im Idealfall einigen sich also Bauwillige und/oder Grundstückseigentümer darauf, zukünftige Nachbarn zu werden, um den Voraussetzungen der Baurechte Genüge zu tun (z.B. durch Schaffung eines geschlossenen Siedlungsgebietes).⁸⁾

In manchen Fällen, vermutlich in kleinen Gemeinden mit wenig Baulandbedarf, wird womöglich nur ein Gebiet alle Voraussetzungen erreichen; in dem Fall wäre die klassische Flächenwidmungsplanung ausreichend. Wenn jedoch mehrere Alternativen existieren, so kann ein Verhandlungsspielraum entstehen und folgendes geschieht:

- Eigentümer, die nicht an einer Bebauung interessiert aber einen potentiellen Baugrund (entsprechend der festgelegten Kriterien) besitzen, werden zwar in der Lage sein, ihren Grund teurer als Grünland zu verkaufen, werde jedoch nicht den vollen Wert dessen erreichen, was unter der „normalen“ Vorgehensweise möglich wäre (Konkurrenz!)
- Wenn die oben genannte Gruppe nicht verkaufen will, erzielen sie keine planungsbedingte Wertsteigerung; das Vortäuschen von Bauwilligkeit sollte durch Sanktionierungen eingeschränkt bzw. verhindert werden
- Bauwillige, die kein den Kriterien genügenden Eigentum besitzen, versuchen eines durch Kauf oder Tausch zu erwerben. Soll ein Tauschgeschäft anvisiert werden, muss vorausgesetzt werden, dass es jemanden gibt, der ein Interesse an Nicht-Bauland hat, da er es weder für Wohnzwecke nutzen, noch teurer verkaufen kann und das Grundstück höchstens, abhängig von seinen Eigenschaften, bei späteren Kriterienfestlegungen als geeignet erklärt wird.

- Bauwillige mit Grundstück wollen eine Lösung erzielen, die ihr Grundstück mit einbezieht. Sollte das nicht gelingen entsteht, wie auch bei der zuvor genannten Gruppe, am ehesten die Gefahr von Schwarzbauten.

Diese Vorgehensweise bietet mehrere Vorteile:

- Gründe, die nicht dazu geeignet sind, überbaut zu werden, bleiben frei
- Nur Bauwillige bekommen Baugrund
- Der Zersiedelung wird entgegen gewirkt
- Kriterien wie eine gewisse Dichte können theoretisch vorab definiert werden
- Bebauung findet tatsächlich statt, ansonsten kann sich die Gemeinde ein Vorkaufsrecht o.ä. sichern
- Individuelle Präferenzen werden berücksichtigt und das Ergebnis ist konsensfähig, da in privater Verhandlung getroffen
- Siedlungsentwicklung kann besser gesteuert werden

4.3 Problemstellungen

Bei Entwürfen von möglichen Programmen, die den Einsatz von handelbaren Flächenrechten inkludieren, treten eine Vielzahl von Fragenstellungen auf, die berücksichtigt werden müssen, sofern eine Umsetzung in Österreich angedacht wird. Es sind vor allem Rahmenbedingungen, die dahingehend untersucht werden müssen, ob sich das österreichische Planungs- und Rechtssystem überhaupt dazu eignet, solche Instrumente zu integrieren.

Grundeinstellung zum Thema Bodenbesitz bzw. Besitz von Bauland

Bevor ein Handel mit Flächenrechten erfolgreich eingeführt werden kann, müssen grundsätzliche Überlegungen zum Boden als Eigentum angestellt werden. Der Wunsch vom freistehenden Einfamilienhaus im Grünen hat in Österreich lange Tradition und gilt noch immer als erstrebenswert. Daher scheint die These zu gelten: Je früher Grund gesichert ist, umso besser. Daraus können sich – je nach eingesetztem Flächenhandelsmodell – einige Probleme ergeben; schlimmstenfalls könnte das Instrument (in diesem Fall etwa Handel mit Flächennutzungsrechten) einfach nicht greifen. Denn es ist beispielsweise fraglich, ob viele Grundeigentümer nicht eher höhere Steuern für unbebautes Bauland in Kauf nehmen, bevor sie dieses verkaufen oder mit

einem Kauf warten bis tatsächlich Bedarf besteht (z.B. da es sich als „einmalige Chance“ herausstellt). (Lexner et al, 2005, S.37)

Kompetenzrechtliche Situation

Grundlegende Informationen zum Thema Kompetenzverteilung in der Raumplanung sollen an dieser Stelle nicht weiter erläutert werden. (weiterführende Informationen z.B.: Berger, 2006)

Da die grundsätzliche Zuständigkeit für Raumplanung, mit einigen Ausnahmen, bei den Ländern liegt, kann davon ausgegangen werden, dass jedes Bundesland einzeln entscheiden kann bzw. muss, ob es ein derartiges Instrument einführen will. Entscheidet sich bei zwei benachbarten Bundesländern nur eines dafür und das andere dagegen, so können gravierende Nachteile entstehen. Länder, die sich ganz gegen Flächenhandel entscheiden, können nun enttäuschte Bauwillige locken – sei es mit einem Überangebot an Bauland, mit niedrigeren Grundstückspreisen, etc.

Verträglichkeit mit geltenden Bestimmungen

Der Handel mit Flächenrechten lässt sich aller Voraussicht nach nicht problemlos in geltende Bestimmungen einbauen. Bei einer geplanten Einführung müssen viele verschiedene Aspekte des bestehenden Rechtssystems beachtet werden, unter anderem folgende:

- Wie wirkt sich die mögliche Ausgestaltung des Instruments auf bestehende Widmungen aus?
- Wird das in der Verfassung verankerte Grundrecht auf Eigentum angegriffen?
- Inwieweit sind Rückwidmungen vonnöten, wünschenswert oder hilfreich?
- Wirkt das Instrument konträr oder komplementär zum Grundverkehrsrecht; stärkt oder schwächt es dieses?

Flächenwidmungsplan

Sofern in Zukunft Flächenhandel möglich gemacht wird, müssen auch einige grundlegende Veränderungen des Flächenwidmungsplans in Betracht gezogen werden. Von Interesse ist vor allem eine schritt- oder teilweise Abtretung von Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz – etwa bei der zuständigen Lan-

desregierung, um Qualitätsstandards zu sichern. Diese können zum Beispiel sein: einheitliche Planzeichenvorschriften, bessere Lesbarkeit, Verfügbarkeit im Internet, etc. Insgesamt ist die Vergleichbarkeit anzustreben, um eine Grundlage für ein faires und übersichtliches Handeln zu gewährleisten.

Sinnhaftigkeit in Bezug auf den Baulandüberhang

In Österreich herrschen aus raumplanerischer Sicht mehrere gravierende Probleme⁹⁾; eines davon ist der massive Baulandüberhang und die oft daraus resultierende fortschreitende Zersiedelung – beides schwerwiegende Gründe für einen hohen Flächenverbrauch.

Zwar kann das unkontrollierte Wachsen des Baulandüberhanges und die fortschreitende Zersiedelung gestoppt werden, ganz können die Folgen und Auswirkungen jedoch nicht kompensiert werden. Fraglich ist, inwiefern der bestehende Baulandüberhang in Überlegungen zum Einsatz des Flächenrechtehandels miteinbezogen werden kann. Denn Umwidmungen sind nicht immer von Vorteil, da die sich Bauland-Flächen oft in entsprechender Lage finden – also unweit von sozialer und technischer Infrastruktur und inmitten von bestehendem Siedlungsgebiet.

Auf jeden Fall ist statistisches Datenmaterial unabdingbar – Fakten zu Eigentumsverhältnissen und Dimension von bestehendem Bauland ohne Bebauung müssen von ganz Österreich vorhanden und vergleichbar sein.

Zudem muss von Anfang an klar sein, was – beim Einsatz von Flächenausweisungsrechten – nach Ende einer Planungsperiode mit weder verkauften noch verwendeten Rechten auf eine bestimmte Widmung geschieht. Denn wenn diese nicht weder kommunale Käufer finden, noch ‚aufgehoben‘ werden können, wird erst recht ohne Bedarf gewidmet und vorherrschende Problemstellungen somit noch verstärkt.

Expertengremien

Wenn handelbare Flächenrecht – in welcher Ausformung auch immer – in Österreich eingeführt werden, so sind immer wieder richtungweisende Entscheidungen notwendig; um nur einige zu nennen:

- Festlegung von schützenswerten Gebieten (einzigartige Kulturlandschaft, sensibles Ökosystem, landwirtschaftliche Nutzung, etc.)

- Festlegung von wünschenswertem Wachstum einzelner Kommunen oder Länder (in Mengeneinheiten) in einem bestimmten Zeitraum
- Festlegung von Zonen, innerhalb derer Flächenhandel stattfindet

Die Beantwortung dieser Fragen ist komplex und brisant, gleichzeitig aber wesentlich um mit dem gewählten Instrument auch die gestellte Ziele erreichen zu können.

Situation der Kommunen

Egal welche Art von Flächenhandel eingeführt werden könnte, es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden in hohem Maße eingebunden sein werden (müssen). Dabei muss klar sein, welche Präferenzen von Sicht der Gemeindevertretung zu erwarten sind. Sie haben aller Wahrscheinlichkeit nach einerseits ein hohes Interesse an zusätzlichen finanziellen Mitteln, die sich meist durch eine höhere Einwohnerzahl akquirieren lassen, sowie wenig Interesse an Grundstücken, die für längere Zeit oder sogar immer für Bautätigkeit gesperrt werden.

Zudem muss klar sein, wie sich die finanzielle Situation von Gemeinden darstellt und was das für Auswirkungen haben kann. Besonders in Gegenden, in denen der Wohlstand der Gemeinden ungleich verteilt ist, muss darauf geachtet werden, die Situation nicht noch mehr zu verschärfen. Ansonsten kann jener Fall eintreten, dass in Kommunen, die bereits jetzt attraktiv und reich sind, das Wachstum in großer Geschwindigkeit voranschreitet und andere Gemeinden aus Geldnot ihre Gründe verkaufen und damit jeglichen Zuzug verhindern. Damit werden sowohl Schrumpfung- sowie auch Wachstumstendenzen verstärkt, was nicht immer erstrebenswert ist.

Diese Möglichkeiten müssen jedenfalls stark in Überlegungen einfließen, wie das ganze System aus fiskalischer Sicht funktionieren kann und sollte.

Größe der Zonen

Eine der wichtigsten Fragen ist, ob in Österreich entsprechende Gebiete zur Verfügung stehen, innerhalb derer Handel mit Flächenrechten begangen werden kann. Wie in den vorhergegangenen Beschreibungen hängen die Erfolge von Programmen immer stark davon ab, ob ein Handel auch möglich und sinnvoll ist. Nur wenn genügend Nach-

frage und Angebot aufeinander treffen, sind die gestellten Ziele realistischerweise erreichbar.

4.4 Lösungsansätze

Nachdem verschiedene Möglichkeiten zum Handel beschrieben, sowie mögliche Problemstellungen angeschnitten worden sind, soll versucht werden, Eckpunkte eines möglichen Programms, dessen konkrete Inhalte in den vorhergehenden Kapiteln bereits beschrieben wurden, kurz zu umreißen.

- Prinzipiell sollten Aspekte aller vorgestellten Methoden einfließen, um das ganze System flexibler zu gestalten, das heißt, es sollte sowohl möglich sein, Kommunen einen Handel mit Flächenausweisungsrechten zu ermöglichen, unter gewissen Umständen sollten aber auch Privatpersonen, je nach Lage ihres Grundstücks, das Recht zugesprochen werden, ihr Baurecht zu verkaufen.

Eine Mischform von kommunalen und privaten Handlungsmöglichkeiten wurde bereits von Schweizer Fachleuten angestellt, die dabei auch Gemeinden mit verschiedenen Formen von Baulandreserven berücksichtigt haben. (Zollinger, 2005, S. 69 ff)

Jedoch ist im ersten Schritt eine rein interregionale Kooperationsform vorzuziehen, da das Miteinbeziehen einzelner Grundstücksbesitzer einen enorm hohen Aufwand verursachen würde (Information, Einrichtung der Börse, Verwaltung, etc.)

- Der Ansatz der common pools bietet einen ansprechenden Mittelweg, bei dem Bürger zwar integriert werden, sich aber an konkrete Bestimmungen halten müssen. Zudem werden sie nicht einzeln bzw. zu zweit in Prozesse miteinbezogen, sondern meist in (Verhandlungs-) Gruppen.

Im Prinzip unterscheidet sich diese Art nicht stark von normalen Ansuchen um Umwidmung. Solange die Gemeinden kein ernsthaftes Interesse an einer Zusammenarbeit haben, ist die Einführung eines solch komplexen Systems nicht empfehlenswert. Insofern müssten die Länder in enger Kooperation mit den einzelnen Kommunen Pläne erarbeiten, um sicherzugehen, dass auch eine Erfolgchance besteht.

- Experten verschiedenster Fachbereiche müssen eine entsprechende Grundlagenforschung durchführen. Dabei sollen sowohl Juristen, als auch Wirtschaftswissenschaftler, Mathematiker und

Raumplaner, Vertreter der Gemeinden und Länder, sowie Politiker miteinbezogen werden, um eine geeignetes und konsensfähiges Modell zu erarbeiten.

- Von Vorteil wäre, wenn eine höhere Instanz als die Gemeinde – also das Land - die Höhe der jährlichen Neuausweisungen bestimmt werden darf. Dies kann als erster Schritt in jene Richtung genutzt werden, dass Länder mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten bekommen und höhere Objektivität bei Vergabeverfahren gewährleistet wird. Jedoch ist dies gleichzeitig paradox – denn sollte den Ländern mehr Kompetenz zugesprochen werden, könnten sie diese gleich dazu nützen, das Problem des Baulandüberhangs und der großzügigen Neuausweisungen von Beginn an zu vermeiden, anstatt zu bekämpfen.
- Die Einführung eines Flächenhandelsprogramms bietet die Chance, im Zuge der Implementierung weitere Änderungen in der Örtlichen Raumplanung durchzuführen.

Einerseits sollte, egal wie die Ausgestaltung erfolgt, immer eine Verknüpfung mit gewissen Bedingungen, Stichwort Vertragsraumordnung, bestehen. Das heißt, dass sich Gemeinden in Zukunft insgesamt mehr Handlungsspielraum schaffen müssen, um raumplanerische Entwicklungen besser steuern zu können.

Andererseits bietet die Einführung eines neuen Instruments auch die Gelegenheit, bestehende Instrumente abzuschaffen bzw. zu reformieren oder zusätzlich neue einzusetzen. Dies ist über kurz oder lang auch notwendig, da man mit nur mit Flächenhandel allein die bestehenden Probleme nicht in den Griff bekommen kann.

5 Zusammenfassung

Problemstellung

Die Größe jener Fläche, die täglich für Siedlungs-, Verkehrs- und sonstige Zwecke des menschlichen Lebens verwendet wird, steigt in vielen europäischen Ländern von Jahr zu Jahr – auch Österreich ist von dieser Entwicklung nicht ausgenommen. Allein zwischen 2001 und 2008 betrug die Steigerung 16ha/Tag, wovon 83% auf die Bau- und der Rest auf Verkehrsfläche fällt. Zwar ist der österreichische Dauersiedlungsraum, also jenes Gebiet, das für

Bebauung prinzipiell geeignet ist, erst zu knapp 16% verbaut, dennoch muss der Prozess des Flächenverbrauchs stärker gesteuert werden, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Daher ist es notwendig, den Fokus stärker auf neuartige Instrumente zu legen, mit denen der massive Flächenverbrauch in anderen Ländern bereits erfolgreich gesteuert werden konnte. Ein Beispiel dafür ist der Einsatz von handelbaren Flächenrechten, ein ökonomisches Planungsinstrument, das unter die Klassifikation privatwirtschaftlich, marktanalog fällt.

In den USA oder Australien werden und wurden bereits viele positive Erfahrungen mit Handelbaren Flächenrechten gemacht, jedoch sind die gravierenden Unterschiede im Rechts- und Planungssystem dieser Länder ein Grund, warum eine Übertragung auf Österreich nicht ohne weiteres funktionieren kann.

Anders als Österreich haben bereits einige andere europäische Länder damit begonnen, Studien zum Handel mit Flächenrechten durchzuführen. Im Konkreten sind es die Schweiz und Deutschland, beides Staaten, die in punkto Flächenverbrauch mit vergleichbaren Probleme wie Österreich zu kämpfen haben, die bereits ausführlich ausgearbeitete Konzepte besitzen, mithilfe derer der Flächenhandel auch tatsächlich funktionieren könnte.

Daher will die vorliegende Arbeit bereits vorhandene Ergebnisse aus Theorie und Praxis sammeln, vergleichen und auf österreichische Verhältnisse umlegen. Ziel ist dabei nicht, ein funktionierendes Programm zum Handel mit Flächenrechten zu erstellen, sondern viel mehr, Impulse zu geben und erste Schritte in Richtung Österreich-spezifischer Forschung zu machen.

Analyseergebnisse

Der Handel mit Flächenrechten kann auf zwei verschiedene Arten erfolgen: es können Ausweisungs- sowie Nutzungsrechte gehandelt werden. Nutzungsrecht-Handel ist jedoch in Österreich nur bedingt einsetzbar, da die rechtlichen Voraussetzungen hierzulande aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gegeben sind. Jedoch gibt es bereits ein leicht modifiziertes System, welches bereits 1997 vorgestellt wurde, jedoch nie zum Einsatz kam: das System der common pools, welches auf hoheitliche Ordnungsplanung mit privater Verhandlungslösung basiert. Der Einsatz dieses Instruments stellt eine Modifikation von Flächennutzungsrechten dar, könnte jedoch ähnliche Ergebnisse erzielen. Die Funktionsweise bindet sowohl Bauwillige als auch Kommunen ein

und könnte somit befriedigende und konsensfähige Ergebnisse vorweisen.

Die andere Variante, deren Einsatz für Österreich durchaus vorstellbar ist, ist das Schaffen von Flächenausweisungsrechten. Machbarkeitsstudien gibt es zurzeit vor allem aus Deutschland, wo dieses Thema in all seinen Facetten bereits ausführlich untersucht worden ist. Der große Vorteil besteht darin, dass den Gemeinden vorgegebene, aber flexibel handelbare Ausweisungsrechte für Baulandwidmungen zugeteilt werden. Die Kommunen können untereinander je nach Flächen- oder Geldbedarf mit ihren Ausweisungsrechten handeln, während ein gewisses Wachstum pro Periode jedoch nie überschritten wird.

Bevor ein Handel mit Flächenrechten in Österreich angedacht werden kann, sind noch viele Fragen zu klären und einige grundsätzliche Probleme zu lösen – ob nun die Kommunikation und Kooperation zwischen Kommunen, Land und Bund; das Einführen von marktwirtschaftlichen Instrumenten in das Planungssystem oder das Loslösen von alten Gewohnheiten.

Diskussion der Ergebnisse

Es gibt viele Beispiele dafür, dass sowohl der Handel mit Ausweisungs- als auch Nutzungsrechten einer positive Entwicklung des Flächenverbrauchs förderlich sein könnten. Dabei müssen jedoch bestimmte Grundbedingungen akzeptiert werden:

- 1.) Bestehende Programme, ob aus der Praxis oder Theorie, können nicht ohne weiteres übernommen werden. Eine grundlegende Auseinandersetzung mit und eine Modifikation des Themas durch Experten ist unumgänglich. Der Handel mit Flächenrechten ist kein Allheilmittel und kann nur gemeinsam mit einem ausgewogenen Instrumenten-Mix angewendet werden.
- 2.) Es kann zwar dem steigenden Flächenverbrauch entgegengewirkt werden, ein anderes großes Problem der österreichischen Raumplanung, die Zersiedlung, kann aber nicht mehr rückgängig gemacht werden.
- 3.) Handelbare Flächenausweisungsrechte beziehen sich immer auf den Fall, dass neues (Bau-)Land gewidmet wird. Darauf, wie mit dem teils enormen Baulandüberhang umgegangen werden soll, gibt es noch keine zufrieden stellenden Antworten.

Literatur

Bücher

- BERGER, A. (2006): Netzwerk Raumplanung – Raumplanung im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung, Dissertation zum Dr.iur an der Universität Linz
- Deutsche Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Nachhaltigkeitstrategie, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin
- KOSCHEL, H. et al, (1998): Handelbare SO2 Zertifikate für Europa – Konzeption und Wirkungsanalyse eines Modellvorschlags, ZEW Schriftenreihe Umwelt- und Ressourcenökonomie, Heidelberg
- PRUETZ, R. (1997): Saved By Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks With Transfer of Development Rights, Arje Press, Kalifornien
- PRUETZ, R. (2003): Beyond Takings and Givings: Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges, Arie Press, Kalifornien
- SCHADT, G., KNOTH, E. (1993): Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, Gutachten des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums, Verlag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien
- WALZ, R. et al (2005): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte – Abschlussbericht, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung, Karlsruhe

Zeitschriften

- LEXER, W. et al (2005): Nicht nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch, Studienbericht, Umweltbundesamt, Wien
- MAYER, S. (1997): Eine andere Sichtweise von Raumplanung, DISP Nr. 129, S. 4-9

- PROKOP, G. et al (2008): (Bau)Land in Sicht – Gute Gründe für die Verwertung industrieller und gewerblicher Brachflächen, Broschüre, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Wien
- SÜESS, A., GMÜNDER, M. (2005): Weniger Zersiedelung durch handelbare Flächennutzungszertifikate?, DISP Nr. 160, S.58-66
- ZOLLINGER, F. (2005): Handelbare Flächenzertifikate und die Schweizer Raumplanung, DISP Nr. 160, S. 67-74

Internet

- Arealstatistik (1994/97), Schweizer Bundesamt für Statistik: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03.html> (März 2009)
- KANONIER A. (2006), Rechtliche Aspekte der Siedlungsentwicklung, Baukulturreport 2006, Kapitel 4.: www.baukulturreport.at (September 2008)
- Nachhaltigkeitsportal (2003), Bundesministerium für Land-, Forst, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Thema 12/2003: Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (September 2008, inzwischen nicht mehr online)
- PENN-BRESSEL, G. (2008), Auswertung des Flächenverbrauchs durch das Umweltbundesamt Deutschland, http://www.umweltbundesamt.de/rup/veroeffentlichungen/sv-flaeche_bis_2007.pdf (März 2009)
- Umweltbundesamt Österreich, diverse Publikationen zum Thema: www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung/flaechenverbrauch (Februar 2009)
- Österreichische Raumordnungskonferenz (2001) Empfehlung Nr. 50 zur Siedlungsentwicklung: <http://www.oerok.gv.at/publikationen/oerokempfehlungen.html> (Jänner 2009)
- OSTERTAG, K. (2009), Projekt Spiel.Raum des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung: <http://www.spielraum.isi.fhg.de/> (Februar 2009)
- Umweltökonomische Gesamtrechnung (2008), Daten zur Flächennutzung des Statistischen Bundesamts (Deutschland):

www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Umwelt/UmweltökonomischeGesamtrechnungen/Flaechennutzung/Flaechennutzung.psm1 (März 2009)

Sonstiges

- Tagung „Standorte sichern, Standorte entwickeln“, veranstaltet von der Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung an der TU Wien, 4.12.2008

weiterführende Literatur

- BORCHARD, K. (1999): Flächenhaushaltspolitik - Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung, ARL, Hannover
- EWEN, C. (1998): Flächenverbrauch als Indikator für Umweltbelastungen, Institut für Angewandte Ökologie e.V., Darmstadt
- KANONIER, A. (2004): Einschränkungen von Flächenverbrauch und Zersiedelung im kommunalen Raumordnungsrecht, in: Boden-Markierungen S.57-68
- KINDLER, R. (2004): Landschaftsfraß - Flächenwende in Sicht?, Ed. Bodoni, Berlin
- PENN-BRESSEL, G. (2004): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr, Strategiepapier des Umweltbundesamtes, Berlin
- PETZ, C. et al (2001): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen (Conference Papers, 15. 03.2001), Umweltbundesamt, Wien
- SCHULTZ, B., DOSCH, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland, DISP 160, S. 5-15

3) ÖROK Empfehlung #50 zur Siedlungsentwicklung (2001) S.1; Lexer et al (2005), S. 24 mit eigenen Ergänzungen

4) seit 11/2008 gibt es lt. Martin SCHAMANN vom Umweltbundesamt ebendort die „Initiative Flächensparen“, Ergebnisse noch nicht verfügbar (Aussage auf der Tagung „Standorte entwickeln“)

5) Beyond Takings and Givings: Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges (2003)

6) Saved By Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks With Transfer of Development Rights (1997)

7) Informationen unter www.spielraum.isi.fhg.de vergleichbar mit dem eher gängigen Begriff der „Mischgüter“

8) Davy beschreibt den Prozess als „Bodenwertmanagement durch Verhandlung und Vereinbarung“ (Mayer, 1997, S. 8)

9) Siehe Kapitel 2.3 Gründe für Flächenverbrauch

Anhänge

A 1

Definitionen der Nutzungskategorien von Fläche in Österreich

(Quelle: www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung/flaechenverbrauch/definitionen/ August 2008)

Baufläche

Benützungsort "Baufläche" mit allen Nutzungen ("Gebäude", "befestigt", "begrünt" und "nicht näher unterschieden")

Bau- und Verkehrsfläche

Benützungsort "Baufläche" mit allen Nutzungen ("Gebäude", "befestigt", "begrünt" und "nicht näher unterschieden")

1) entspricht dem Durchschnitt der letzten Jahre

2) z.B.: Knoth (1993) S. 1; Umweltbundesamt Österreich (2009); Nachhaltigkeitsportal des BML-FUW (2003); Kanonier, (2006) Kap. 4.7

Benützungsart "Sonstige" mit den Nutzungen "Straßenanlagen" und "Bahnanlagen"

Flächenverbrauch

Benützungsart "Baufläche" mit allen Nutzungen ("Gebäude", "befestigt", "begrünt" und "nicht näher unterschieden")

Benützungsart "Gärten" mit Nutzung "Erholungsflächen"

Benützungsart "Sonstige" mit den Nutzungen "Straßenanlagen", "Bahnanlagen", "Abbauflächen" und "nicht näher unterschieden".

Anmerkung: Die Kategorie "Sonstige/nicht näher unterschieden" umfasst beispielsweise Klassen wie "Friedhöfe, Flugplätze und Werksgebiete".

Versiegelung

Die Benützungsart "Baufläche" mit den Nutzungen "Gebäude" und "befestigt" wird zu 100% als versiegelt berechnet.

Die Benützungsart "Baufläche" mit der Nutzung "nicht näher unterschieden" wird nur mit einer Versiegelung von 30% angenommen.

In der Benützungsart "Sonstige" wird die Nutzung "Straßenanlage" mit 60% Versiegelungsgrad und die Nutzung "nicht näher unterschieden" mit 10% Versiegelungsgrad mitberechnet.

Die Prozentangaben zur Berechnung wurden aus Schätzungen aufgrund der Grundlagendaten getätigt bzw. der facheinschlägigen Literatur entnommen.

Dauersiedlungsraum

Benützungsart "Baufläche" mit allen Nutzungen ("Gebäude", "befestigt", "begrünt" und "nicht näher unterschieden")

Benützungsart "Gärten" mit allen Nutzungen ("Erholungsflächen")

Benützungsart "landwirtschaftlich genutzte Flächen"

Benützungsart "Weingärten"

den folgenden Nutzungsarten aus der Kategorie "Sonstige": "Straßenanlagen", "Bahnanlagen" und "Abbauflächen" und "nicht näher unterschieden"

Die Definition des Dauersiedlungsraumes richtet sich nach den Vorgaben der Statistik Austria.

A 2

Definitionen der Nutzungskategorien von Fläche in der Schweiz

(Quelle: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen-/02/03/blank/key/01/zustand_und_entwicklung__tabelle.html, Februar 2009)

Bestockte Flächen

Wald (ohne Gebüschwald)

Gebüschwald

Gehölze

Landwirtschaftsflächen

Obstbau, Rebbau, Gartenbau

Wies- und Ackerland, Heimweiden

Alpwirtschaftliche Nutzflächen

Siedlungsflächen

Gebäudeareal

Industrieareal

Besondere Siedungsflächen

Erholungs- und Grünanlagen

Verkehrsflächen

Unproduktive Flächen

Stehende Gewässer

Fliessgewässer

Unproduktive Vegetation

Vegetationslose Flächen

A 3

Definitionen der Nutzungskategorien von Fläche in Deutschland

(Quelle: <http://www.destatis.de/jet-speed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/>)

Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Umweltökonomische Gesamtrechnungen/Erle EckzahlenSuv.property=file.pdf, Februar 2009)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

Summe mehrerer sehr heterogener Flächennutzungsarten, die durch eine überwiegend siedlungswirtschaftliche bzw. siedlungswirtschaftlichen

Zwecken dienende Ergänzungsfunktion gekennzeichnet sind. Sie setzt sich aus der Gebäude- und Freifläche, der Betriebsfläche

(ohne Abbauland), der Erholungsfläche, der Verkehrsfläche und der Fläche für Friedhöfe zusammen. Sie kann keineswegs mit dem Begriff "versiegelt" gleichgesetzt werden, da sie einen nicht quantifizierbaren Anteil von nicht bebauten und nicht versiegelten Frei- und Grünflächen enthält.

Gebäude- und Freiflächen

Öffentliche Zwecke

Wohnen

Handel und Dienstleistung

Gewerbe und Industrie

Mischnutzung mit Wohnen

Verkehrsanlagen

Versorgungsanlagen

Entsorgungsanlagen

Land- und Forstwirtschaft

Erholung

Ungenutzt

Nicht weiter untergliedert

Erholungsfläche

Sportfläche

Grünanlage

Campingplatz

Nicht weiter untergliedert

Flächen anderer Nutzung

Übungsgelände

Schutzfläche

Historische Anlage

Friedhof

Unland

Nicht weiter gegliedert

Wasserfläche

Fluss

Kanal

Hafen

Bach

Graben

See

Küstengewässer

Teich, Weiher

Sumpf

Nicht weiter gegliedert

Verkehrsfläche

Straße

Weg

Platz

Bahngelände

Flugplatz

Schiffverkehr

Ungenutzt

Begleitfläche

Nicht weiter untergliedert

Betriebsfläche

Abbauland

Halde

Lagerplatz

Versorgungsanlage

Entsorgungsanlage

Ungenutzt

Nicht weiter untergliedert

Waldfläche

Laubwald

Nadelwald

Mischwald

Gehölz

Forstwirtschaftliche Betriebsfläche

Nicht weiter untergliedert

Landwirtschaftsfläche

Ackerland

Grünland

Gartenland

Weingarten

Moor

Heide

Obstanbaufläche

Landwirtschaftliche Betriebsfläche

Brachland

Nicht weiter untergliedert