

Das Trilemma der (nachhaltigen) Raumplanung: Klimastrategie, Bodenverbrauch und Leistbarkeit

Christof Schremmer

1 Bilanz: 50 Jahre Raumplanung in Österreich – Wirkungen und Nebenwirkungen

Die gesamte, systemische Wirkung von **Raumplanung und Raumentwicklung** in Österreich – verstanden im umfassenden Sinn, inklusive Infrastrukturplanung und fördernden Maßnahmen – hat in den letzten 50 Jahren zu folgender Ausgangslage heute geführt:

- » Das Siedlungsgebiet wurde im ganzen Land massiv ausgeweitet und die Entwicklung der letzten Jahre zeigt eine ungebrochene Fortsetzung bei Bodenverbrauch, Zersiedelung und Infrastrukturerschließung.
- » Das Instrumentarium der Raumplanung wurde dazu eingesetzt, weitreichende Entwicklungsoptionen, d.h. Rechte auf Bauland, weitgehend unabhängig vom realen baulichen Entwicklungsbedarf, verbindlich zu verordnen und (privaten) Immobilieneigentümer*innen zuzuordnen.
- » Diese Zuweisung durch die öffentliche Hand bedeutet eine Schaffung von Vermögen und dessen Verteilung an spezifische Teile der Bevölkerung, der keinerlei Verpflichtungen zu gesellschaftlich relevanten Gegenleistungen gegenüberstehen.
- » Diese Baulandwidmungen sind historisch gewachsen, ihre Wertentwicklung ist von den öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und der Immobilienmarktentwicklung je nach Standort geprägt.
- » Ein besonderes Charakteristikum dieser Baulandwidmungen ist, dass sie politisch und auch rechtlich faktisch als (fast) irreversibel gelten.
- » Die auf diese Weise in Österreich entstandene Raum- und Siedlungsstruktur ist in Hinblick auf künftige Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung in mehrfacher Weise problematisch:
- » Österreich hat nun eine äußerst disperse Siedlungsstruktur mit sehr hohem Flächenverbrauch pro Kopf,
- » die extrem hohen Aufwendungen der öffentlichen Haushalte für technische Infrastruktur auslöst sowie Landschaft, Landwirtschaft und Biodiversität beeinträchtigt,
- » und weiters eine räumliche Verteilung der Wohngebäude, Betriebe und der Infrastruktur aufweist,

die für einen Großteil Österreichs sehr hohe Abhängigkeit vom Individualverkehr und dadurch einen hohen Energieverbrauch mit hohen CO₂-Emissionen bewirkt.

Die Siedlungsstruktur mit den dafür bestimmenden Verfügungsrechten ist für viele künftige Jahrzehnte weitgehend fixiert und bestimmt damit auch künftig die räumlichen Siedlungs- und Bewegungsmuster der Bevölkerung. Das dafür prägende rechtliche und ökonomische Anreizsystem weist – wenn nicht substantielle Änderungen vorgenommen werden – auf eine Fortsetzung und weitere Verschärfung der Situation hin.¹ In Hinblick auf die proklamierten Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung sind die genannten Wirkungen ein Desaster: Österreich wies bis 2022 keine nennenswerte Reduktion der Treibhausgasemissionen auf, beim Verkehr wurden sogar seit 2000 weiterhin starke Anstiege (um bis zu +60 %) verzeichnet. Beim Bodenverbrauch pro Tag wurde das seit über 20 Jahren in Regierungserklärungen enthaltene Ziel von 2,5 ha – bei bis heute über 12 ha pro Tag – permanent um ein Vielfaches überschritten und niemals ernsthaft versucht, tatsächlich dämpfend einzugreifen.

2 Klimastrategie, Bodenverbrauch und Leistbarkeit: Das verschärfte Trilemma der Raumplanung

2.1 Am Beispiel Bodenstrategie – das politische Debakel in Österreich 2024

In der 2024 abgelaufenen Legislaturperiode hat es unter der Führung des BML und im Rahmen der ÖROK erstmals

¹ Vgl. eine ähnliche Einschätzung im APCC-Sachstandsbericht zur Raumplanung: Kapitel 19 Raumplanung. In: APCC Special Report - Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben, 2023)

den Versuch gegeben, eine umfassende und für alle Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) verbindliche und überprüfbare Bodenstrategie zu erstellen und zu beschließen. Dieser über mehrere Jahre dauernde und durch eine Reihe von empirischen Analysen gestützte Prozess, der bereits umfassende Maßnahmenpakete beschlussreif ausverhandelt zum Ergebnis hatte, wurde Ende Februar 2024 durch eine eigens einberufene Länderkonferenz unterbrochen, bei der mit großer Mehrheit verbindliche quantitative Ziele der Bodenstrategie abgelehnt wurden.

Es ist aktuell nicht absehbar, ob es nach dieser massiven Intervention der Länder in absehbarer Zeit die Chance gibt, zu einer konkreten und bis auf die Umsetzungsebene der Gemeinden verbindlichen Bodenstrategie zu kommen. Es geht hier nicht wirklich um kompetenzrechtliche Umsetzungsprobleme, die nach wie vor bestehen, sondern vielmehr um einen grundsätzlich mangelnden politischen Willen und eine mangelnde Kooperationskultur zwischen den Akteuren auf den Ebenen der Gebietskörperschaften.

2.2 Ursachen: Das Trilemma der Raumplanung

Die tieferliegenden Gründe für dieses politische Scheitern im Kernbereich der Raumplanung in Österreich sind möglicherweise bislang zu wenig verstanden und inhaltlich nicht annähernd ausreichend analysiert worden. Im Folgenden wird ein Versuch unternommen, das grundsätzliche Trilemma der Raumplanung zu beschreiben, das aufgrund der in jüngster Zeit so verschärften Rahmenbedingungen ein Ausmaß an Bedeutung erlangt hat, dass bisher kaum tragfähige Konzepte und Maßnahmenprogramme auf den Weg gebracht werden konnten.

Ausgehend von der oben beschriebenen räumlichen Ausgangslage einer ökonomisch und ökologisch weitge-

hend ineffizienten Raum- und Siedlungsstruktur sind es drei große Zielbereiche, die in ihrem widersprüchlichen Zusammenwirken zu den aktuell großen Herausforderungen führen:

- » Um **Klimaziele** zu erreichen, ist der Umbau des gesamten Gebäudebestands und des Energiesystems zu einer weitgehend CO₂-neutralen Struktur notwendig, d.h. mit Wärmedämmung, elektrisch betriebenen Wärmepumpen und fossilfreier Stromerzeugung, Verteilung und Speicherung;
- » Um **Klima und Bodenschutzziele** zu erreichen, muss die Siedlungsstruktur kompakter und in Hinblick auf die Funktionen Wohnen/Arbeiten/Versorgung durchmischter werden, um kurze Wege und effizientere öffentliche Verkehrssysteme zu ermöglichen;
- » Dieser Umbau muss auch mit den regionalen Erfordernissen in Einklang gebracht werden, d.h. es gibt Regionen mit starkem Bevölkerungswachstum und Landesteile mit Bevölkerungsrückgang und Überalterung;
- » Und um all diesen Umbau und die Neustrukturierung ökonomisch und gesellschaftlich überhaupt durchführen zu können, müssen sie in einer Weise geschehen, die für die Bevölkerung und die Wirtschaft leistbar ist, es geht also um das dritte große Ziel, das der **ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit**.

Diese drei Zielkategorien stellen in ihrer räumlichen, technischen und ökonomischen Konkretisierung enorme Herausforderungen dar, für die es keine klaren und überzeugenden Strategien gibt – auch nicht im Bereich der Raumplanung.

Aus den übergeordneten Zielsetzungen betreffend Klima, Flächenverbrauch und Leistbarkeit der notwendigen Reformen leitet sich eine Reihe von Strategiefeldern ab,

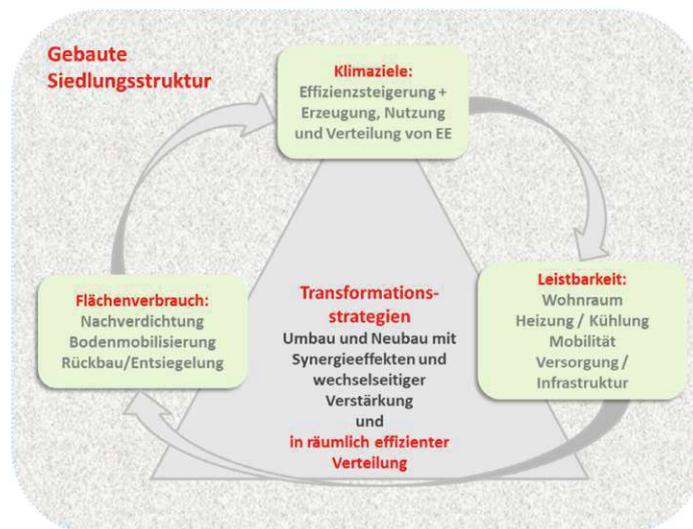


Abbildung 1: Das Trilemma der nachhaltigen Raumentwicklung
Quelle: Eigener Entwurf

die in der Grafik nur kurz benannt werden, aber jede für sich ihre Logiken und Abhängigkeiten hat. In der konkreten Strategieentwicklung ist dann aber darauf zu achten, dass alle den Zielen und Strategien in allen drei Zielkategorien entsprechen – und dies bedeutet, dass eine sehr hohe Komplexität zu bewältigen ist.

Aus Sicht der Raumplanung ist die auf Nachhaltigkeitsziele (Klima, Boden usw.) gerichtete Transformation der existierenden Siedlungs- und Verkehrsstruktur und der damit verbundenen Nutzungsrechte und Vermögensbestände räumlich konkret umzusetzen und zu integrieren. Dies bedeutet, dass die Frage, wo und wie Investitionen in Zukunft gesetzt werden sollen und auch in welcher räumlichzeitlichen Abfolge, zu DER großen Herausforderung für die Raumplanung wird.

2.3 Widersprüche I: Beispiel Bodenverbrauchsziele

Die häufig geäußerte Forderung, dass es eigentlich gar keinen Neubau mehr geben sollte, sondern nur mehr Renovierung und Umbau, da „Österreich schon fertig gebaut“ sei und es deshalb keinen zusätzlichen Boden- und Ressourcenverbrauch geben sollte² ist grundsätzlich zu kurz gedacht.

Dieser Ansatz ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, im Sinne der oben in der Grafik angeführten Prinzipien der Nachverdichtung, Bodenmobilisierung und des Rückbaues sowie der Entsiegelung, doch entspricht sie nicht annähernd der realen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung: Es gibt zwar insgesamt tatsächlich ein bestehendes Gebäudevolumen, dass eigentlich schon zu groß für den aktuellen und auch absehbar künftigen Bedarf ist, aber dies stimmt nur für das gesamte Volumen, nicht bezogen darauf, wo die (überflüssigen) Gebäude stehen, wie sie derzeit genutzt werden und welche davon sinnvollerweise in eine neue Nutzung gebracht werden können, z.B. in Abwanderungsgebieten. Gleichzeitig gibt es (u.a. von dort) starken Zuzug nach städtischen und stadtnahen Regionen, auch in Bezirkshauptorte und deren nähere Umgebung, sodass dort - wie auch in den letzten Jahren - ein **erheblicher Neubaubedarf bestehen bleiben wird.**³

² „Neubau zu fördern ist heute nicht mehr tragbar- Stattdessen sollte es Anreize für Sanierungen, Umbauten und das Aufteilen von Einfamilienhäusern geben“; aus: Der Standard, Kolumne von Bernadette Redl, 5. April 2024

³ <https://www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen/ergebnisse-oesterreich-2022>: „Die aktuelle ÖROK-Regionalprognose 2021 bis 2050 geht von einer weiteren Bevölkerungszunahme in Österreich aus (+7,8 %). Die bestehenden Trends werden weiter anhalten – Bevölkerungszunahmen finden in den Ballungsräumen und Bevölkerungsrückgänge in vielen inneralpinen und Randbezirken statt. Die Nachfrage nach Wohnraum – auch nach Nebenwohnsitzen – wird somit ein maßgeblicher Treiber für die Flächeninanspruchnahme in Österreich bleiben. Dabei spielt nicht nur die dynamische Bevölkerungsentwicklung eine Rolle, sondern auch der Trend zu

Aufgrund der dargestellten Erfordernisse, auch neue Flächen und Neubebauung in Anspruch zu nehmen, geht es daher insgesamt bei der **Bodenstrategie darum, den Saldo aus neuem Flächenverbrauch und Rückführung möglichst zu verringern.** In der Umsetzung bedeutet dies, dass an anderen Stellen bisher für Siedlungsstrukturen verwendete Böden entsiegelt und renaturiert werden müssten. Dieser Vorgang ist in Österreich weitgehend unbekannt und verfahrensseitig, rechtlich und finanziell ungelöst.

2.4 Widersprüche II: Leistbarkeit des Wohnens

Die letzten Jahre haben in Hinblick auf die Leistbarkeit des Wohnens massivste Änderungen der bestimmenden ökonomischen Parameter gebracht und zu starken Veränderung bei der Wohnungsproduktion einerseits aber auch bei den Immobilienwerten und Baukosten andererseits geführt.

Der ab den 2010er Jahren langsam beginnende Bauboom wurde durch die Nullzinspolitik der EZB ausgelöst, die primär zur Abfederung der Folgen der 2008 begonnen weltweiten Finanzkrise eingesetzt wurde. Während die makroökonomische Stabilisierung damit weitgehend gelang und die Zahlungsunfähigkeit von manchen EU-Staaten vermieden werden konnte, wurde im Sektor der Immobilienwirtschaft ein bis dato beispielloser Anleger-Boom ausgelöst, der von massiven Erwartungen der Preissteigerung getrieben wurde, die dann auch eintrafen. Da in Österreich die Immobilienpreise in den Großstadtreionen teilweise deutlich unter den internationalen Vergleichswerten lagen, fiel dieser nachholende Preissteigerungseffekt und der damit verbundene Bauboom besonders stark aus, ganz extrem in rasch wachsenden Städten wie Wien und Graz. Der Bauboom führte in Wien zu Rekorden bei Wohnungsfertigstellungen (zuletzt 16 bis 18.000 pro Jahr, historisch unübertroffen) und zu massiven Immobilienpreissteigerungen, mit über einer Verdoppelung in 10 Jahren.

Im Zuge des Baubooms, verbunden mit einer längerfristig anhaltenden Immobilienpreis-Rally, verteuerte sich Wohnungseigentum seit 2004 gegenüber den real verfügbaren Nettoeinkommen auf nahezu das Doppelte⁴.

Durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine wurde 2022 eine Energiekrise und in weiterer Folge ein Inflat-

sinkenden Haushaltsgrößen und steigender Wohnfläche pro Person.“

⁴ „15 Jahresgehälter für 100 Quadratmeter Eigentum: Leistbarkeit von Wohnraum seit 2004 fast halbiert“, aus: Die Presse vom 29.3.2024, basierend auf einer Pressaussendung der UniCredit Bank Austria von Chefökonom Stefan Bruckbauer. Anmerkung: Die Aussage ist rein rechnerisch auf den Ankauf allein bezogen, ohne die für einen Kredit anfallenden Zinskosten.

onsschock ausgelöst, der seit September 2022 von der EZB mit rasch und stark ansteigenden Leitzinsen bekämpft wurde. Dadurch und durch die gleichzeitige Wirkung hoher Inflation bei den Baukosten wurde in Österreich und anderen europäischen Ländern der Wohnungsbauboom abrupt gestoppt.

Damit waren die Nebenwirkungen der EZB-Politik im Immobilienbereich drastisch: auf dem bis dahin schon massiv angestiegenen hohen Immobilienpreisniveau wurden Neubauten durch Inflation und hohe Kreditzinsen extrem weiter verteuert. Die gleichzeitig stark angestiegenen Energiepreise belasten die Haushalte bei den Wohn- und den Mobilitätskosten zusätzlich. Günstiger Neubau, auch im Sozialen Wohnbau, ist unter diesen Rahmenbedingungen nur sehr eingeschränkt möglich. Die hohen Belastungen der Haushaltseinkommen machen es auch für eine bisher nach Eigentum strebende mittlere Einkommensschicht kaum mehr möglich, diesen Wohnwunsch zu verwirklichen und werden in den – mittlerweile ebenfalls stark verteuerten Mietwohnungsmarkt gedrängt.

Für die Gesellschaft insgesamt bedeutet die Entwicklung der letzten 15 Jahre eine drastische Vergrößerung der Kluft zwischen den Haushalten, die über Eigentum an Wohnungen und Grundstücken verfügen und jenen Haushalten, die bisher keinen Zugang hatten und denen der Zugang aufgrund der oben beschriebenen Einstiegshürden auch langfristig verwehrt bleiben wird. Während die eine Hälfte der Bevölkerung eine Verdoppelung des Vermögens (oder mehr, ohne eigenes Zutun) erlebte, musste die andere Hälfte dieser Entwicklung zwangsläufig zusehen. Und bei den jetzt erkennbaren ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ist zu befürchten, dass sich diese Kluft weiter verfestigen wird.

2.5 Widersprüche III: Die notwendige räumliche Fokussierung beim Bau von Wohnungen und Arbeitsstätten

Die bei der Siedlungsentwicklung genannten Erfordernisse zur Fokussierung des Wohnungsbaus auf Standorte, die gute Versorgung, Nähe zu Arbeitsplätzen und gute ÖV-Anbindung aufweisen, stellt für den Bereich Wohnen eine besondere Herausforderung dar⁵:

Einerseits ist die Mobilisierung von vorhandenen und gewidmeten Flächen in den geeigneten Standorten selbst bereits sehr schwierig und andererseits sind leistbares Wohnen und der geförderte Wohnbau im Besonderen durch die Immobilienpreisentwicklung grundsätzlich gefährdet. Dies betrifft vor allem Städte und Stadtumlandregionen stark. Es ist daher davon auszugehen, dass neu-

⁵ Die anschließende Argumentation gilt im wesentlichen analog für wirtschaftliche Nutzungen, wobei hier andere Standortqualitäten, Nutzungsänderungsbedingungen und Preisniveaus gelten.

artige Maßnahmen und Rahmenbedingungen erforderlich sein werden, um in den genannten Lagen nennenswerte Anteile an leistbaren (u.a. förderbaren) Wohnungen zu errichten.

Die entscheidende Frage für diesen **dringenden Neubaubedarf in Regionen** mit Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum ist dann aber, **wo dieser realisiert werden kann**, nämlich unter den Aspekten Bodensparen/Nachverdichtung, mit guter ÖV-Anbindung und Versorgungsinfrastruktur und ob dies **dann auch in für die Bevölkerung leistbarer Form** geschehen kann.⁶

Diese – aus Sicht der Raumplanungs- und Klimaziele anzustrebenden – Lagen sind aber genau die teuersten und auch nur eingeschränkt verfügbar, da sie den Besitzern vielfach als Anlageobjekte dienen oder erst sehr langfristig für Bebauung vorgesehen werden. Das Dilemma, dass die von den Klima- und Mobilitätszielsetzungen her wichtigsten Flächen zu teuer im Sinne der Leistbarkeit und gleichzeitig kaum verfügbar sind, kann mit den bestehenden Instrumenten nicht wirksam aufgelöst werden. Genau dieses Dilemma trägt maßgeblich dazu bei, dass weiterhin Flächen in wenig anzustrebenden Lagen umgewidmet und neu bebaut werden.

Zentrales Erfordernis einer künftig auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichteten Raumplanung ist also **Bodenmobilisierung in den gut erschlossenen, schon bebauten Siedlungsbereichen und eine prioritäre Zuweisung dieser Flächen für den leistbaren Wohnbau oder auch für Infrastruktur**. Gleichzeitig müssen fehlgeleitende Flächenwidmungen aus der Vergangenheit zurückgenommen werden, um ernsthaft eine Verringerung des Flächenverbrauches zu ermöglichen und eine weiter fortschreitende Zersiedelung zu stoppen.

3 Transformationsaufgaben Baub substanz, Raumstruktur, Mobilitätssystem

3.1 Entwicklung einer im umfassenden Sinn nachhaltigen Raumstruktur: Was notwendig ist

Das Besondere einer solchen **Raumkonzeption ist, dass sie gesamtstaatlich verankert und kompetenzrechtlich**

⁶ Wie in den letzten Jahren, während des Baubooms, zu beobachten war, kann Nachverdichtung auch in großem Ausmaß an ungeeigneten Standorten stattfinden, wenn z.B. große Einfamilienhausparzellen in schlecht erschlossenen suburbanen Zonen, die ausschließlich auf den MIV angewiesen sind, mit 4 bis 8 Reihenhäusern bestückt werden.

im Sinne einer ebenen-übergreifenden Kooperation aufgesetzt werden muss und dann in der konkreten Umsetzung auf die Teilgebiete bis in die einzelnen Gemeinden hinein wirksam werden müsste.

Da es nicht nur um Raumplanung im engeren Sinn geht, sondern um eine mit Verkehr, Energie, Wohnen und Wirtschaft integrierte Raumentwicklung, sind alle relevanten Fachbereiche und Kompetenzen einzubinden. In der Folge sind alle staatlichen Regulative und Anreizsysteme auf den Ebenen EU, Bund, Länder und Gemeinden auf die neue Raumkonzeption auszurichten und anzupassen – ein umfassender Reformbedarf auf allen Ebenen.

Die Anforderung, wirksame Klimastrategien zu entwickeln, erfordert jedenfalls ein kooperatives und kreatives Vorgehen, an dem die relevanten Stellen aus Bund, Ländern und Gemeinden beteiligt sein müssten. Methodisch könnten in einem solchen **kooperativen Strategieentwicklungsprozess** an SUP-Verfahren angelegte Schritte durchgeführt werden. Den Part der **räumlichen Konkretisierung und Wirkungsanalysen** sowie die Einbringung von Vorschlägen zu Abstimmung der einzelnen Teilmaßnahmen könnte dazu von Raumplanungsinstitutionen eingebracht werden.⁷

Wesentlich ist hier, einen kooperativen Strategieentwicklungsprozess Ebenen-übergreifend aufzusetzen und durchzuführen. Aufgrund der kompetenzrechtlichen Problematik (wer ist überhaupt für welche Materie zuständig, Bund, Länder, Gemeinden?) und der Schwierigkeit, diese substantiell zu ändern, scheint es sinnvoll, diesen **kooperativen Prozess** umgehend **auf informellem Weg, unter dem good-will der Beteiligten** aufzusetzen und nicht auf eine Verfassungsänderung vorab zu warten. Es wäre dies eine **gesamtstaatliche Klimainitiative**, die allen Beteiligten ermöglicht, die daraus erforderlichen Maßnahmen in den jeweiligen rechtlichen und finanzpolitischen Materien in kohärenter Weise umzusetzen.

Darunter sind z.B. **konkrete Zielsetzungen für die Lokalisierung und Dichte von Neubebauungen, Sanierungsraten im Gebäudesektor mit energetischen Standards, Heizungs- und Kühlungssystemen** etc. zu verstehen, die in einem bestimmten Zeitraum zu realisieren sein werden. Derzeit erreichen z.B. die aktuellen Sanierungsraten nur ein Drittel der in Hinblick auf die Klimaziele erforderlichen Höhe. Dazu kommt, dass bisher bei diesen Sanierungen weder die erforderlichen Wärmewerte erreicht noch die Heizungssysteme in ausreichendem Maß auf nachhaltige Systeme umgestellt werden (von fossilen Energieträgern weg).

Deshalb ist es dazu erforderlich, **integrierte Energie-Raumplanung und Quartiersentwicklung** mit massiv auszubauender lokaler Erzeugung von erneuerbarer Energie **flächendeckend einzusetzen**, was auch konkrete und verbindliche Planungsverfahren auf lokaler Ebene benötigt.⁸

3.2 Ökonomische Rahmenbedingungen für leistbares Wohnen: Von der Bewältigung der Finanzkrise zur Bewältigung der Inflationskrise zum energetischen Umbau

Die im Bereich der Siedlungsentwicklung genannten Erfordernisse zur Fokussierung auf hochrangig ÖV-erschlossene Standorte stellt – wie oben dargestellt – für den leistbaren, sozialen Wohnbau eine besondere Herausforderung dar.

Da nicht davon auszugehen ist, dass die faktische Verdoppelung der Immobilienpreise in Österreich und der Großregion Wien seit 2010 wieder rückgängig gemacht werden kann, stellen sich für die gesellschaftliche Anforderung, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, **folgende Optionen zur Bereitstellung von dafür erforderlichen Grundstücken:**

1. Die bestehenden Bodenpreislimits im geförderten Wohnbau werden angehoben, damit aber die resultierenden Mietobergrenzen erhöht und die Wohnungen verteuert.
2. Die öffentlichen Hände kaufen Grundstücke zu den gestiegenen Marktpreisen und „übernehmen“ die Preisdifferenz vor der Weitergabe an die Bauträger (und fördern damit die Grundstückseigentümer).
3. Instrumente der Raumplanung und Bodenpolitik kommen zum Einsatz (z.B. Widmungskategorie Förderbarer Wohnbau in Wien, Umwidmungen und Bodenbevorratung durch öffentliche Träger, privatrechtliche Verträge), die auf eine Preisdeckelung abzielen.

Die Vorgehensweisen 1 und 2 sind aus unterschiedlichen Gründen problematisch und sollten daher nur kurzfristig in Betracht gezogen werden: Die Überwälzung der gestiegenen (und noch weiter steigenden) Bodenpreise auf die Mieter ist nur in geringem Ausmaß sinnvoll und würde allenfalls auch eine Kompensation durch erhöhte Subjektförderung erfordern. Die budgetären und rechtlichen Probleme der Grundstücks-Ankaufsförderung schließen die zweite Variante praktisch aus.

⁷ Siehe dazu Vorschläge im Kapitel 19 Raumplanung des APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben, 2023)

⁸ Viele internationale Forschungsprojekte beschäftigten sich mit diesen Fragestellungen zur Stadtentwicklung und betrachten dabei auch die räumliche Form als zentrales Steuerungselement (siehe z.B. Schremmer et al. in den FP7-Projekten SUME 2011 und TRANSFORM 2015)

Zur **Sicherung** eines in der Stadt und der Metropolregion **baulich und räumlich qualitätvollen Sozialen Wohnbaus** in relevanten Anteilen ist – vor dem Hintergrund des internationalen Umfelds – ein **konzertierter Ansatz im Sinne des Punktes 3** notwendig:

1. **Raumplanung und Bodenpolitik** der Gemeinden als Grundlage und Voraussetzung der Bereitstellung von Grundstücken für den geförderten und gemeinnützigen Wohnbau: Essentiell dafür ist, dass die Gemeinden und für den Wohnbau eingerichtete Bodenfonds durch (privat)rechtliches Instrumentarium und aktive Entwicklungsmaßnahmen Grundstücke in geeigneter Lage und zu den erforderlichen preislichen Konditionen zur Verfügung stellen. Dazu ist weiters die konsequente Anwendung des relativ neuen Instruments der Widmungskategorie für den geförderten Wohnbau bei Neu- oder Umwidmungen wie in Wien erforderlich. Diese Anwendung erfordert die Koppelung mit den Kostenlimits der jeweiligen Wohnbauförderungsgesetze der Länder.
2. Die Grundstücke sollten bei größeren Vorhaben an **(Stadt-)Entwicklungsgesellschaften übertragen werden**, die auf der Basis von integrierten Masterplänen die städtebauliche Planung mit Infrastruktur- und Freiraumplanung vorantreiben und diese nach der hoheitlichen Planung umsetzen. Wesentliche Aufgabe solcher Gesellschaften ist die Schaffung einer modernen Infrastruktur zur nachhaltigen Energieversorgung in Kooperation mit Energieversorgern und Energiegemeinschaften.
3. In **Gebieten mit Gebäudebestand** sollten in analoger Weise Nachverdichtung, die Integration von Neubau, nachhaltige Energieversorgung sowie die Aufwertung des öffentlichen Raums und der Freiflächen ebenfalls durch derartige Gesellschaften organisiert werden.
4. **Wohnbauförderung mit erhöhtem Mittelleinsatz zur Qualitätssicherung** der Bauweisen und dem Zugang von niedrigen Einkommensschichten: Bauliche Qualität ist in Hinblick auf Kriterien der Energieversorgung und der sozialen Durchmischung (Alter, Einkommen, Herkunft etc.) weiterhin wesentlich und sollte unter dem Druck der Kostenentwicklung keinesfalls verloren gehen. Die Wiedereinführung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel der Länder wäre hierfür ein essentieller Beitrag.
5. **Wohnungsgemeinnützigkeit langfristig sichern** – kein Abverkauf des Wohnungsbestandes an (institutionelle) Investoren und nur in geringem Ausmaß an Mieter:

Die langfristige Bestandssicherung von im Gemeinnützigen Wohnbau errichteten Wohnungen über den Ablauf der Kreditfinanzierungsperiode hinaus ist eine herausragende Qualität im österreichischen System und sollte unbedingt beibehalten werden. Ein Abverkauf sowohl an

Mieter als auch an institutionelle Investoren würde einen großen kostengünstigen Bestand schlagartig aus dem Wohnungsmarkt entfernen (siehe Deutschland ab den 1990er Jahren).

Mit diesen wohnungspolitischen Rahmenseetzungen und dementsprechend ausgerichteten Raumplanungsmaßnahmen können die Bundesländer den Druck auf die Immobilienpreise durch (auch internationale) institutionelle Anleger, wie er in vielen Ländern ausgeübt wird, geringer halten.

Insgesamt benötigen Stadtregionen mit Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum eine intensiv koordinierte Strategie, die Stadtentwicklung und Bodenmobilisierung so bündelt, dass moderne Infrastruktur, nachhaltige Mobilität und Energieversorgung verwirklicht werden und Stadtteile mit hoher Lebensqualität zu leistbaren Konditionen entstehen können.

4 Folgerungen für Ausbildung und Forschung zur Raumplanung an der TU und am IFIP

Ausgehend von der Formulierung „Das Trilemma der nachhaltigen Raumplanung/Raumentwicklung“ soll abschließend betont werden, dass die soziale Verträglichkeit und die Leistbarkeit der künftig erforderlichen großen Umbauten, Steuerungsmaßnahmen und gesellschaftlichen Reformen gewährleistet werden müssen. Sie fußt auf der Überzeugung des Autors, dass die Klimaziele nur dann erreicht werden können, wenn ein Großteil der Bevölkerung und der Wirtschaft an deren Erarbeitung mitwirkt und für eine aktive Teilnahme an deren Umsetzung gewonnen werden kann. Nur so scheinen die technologischen und verhaltensmäßigen Herausforderungen bewältigt werden zu können. Blicke dieses Vorhaben als Elitenprojekt stecken, wären all die genannten Zielsetzungen wohl unerreichbar.

Für die **Ausrichtung der Ausbildung und Forschung zur Raumplanung an der TU und im Besonderen am IFIP** scheinen dem Autor einige Hinweise zu künftigen Schwerpunktsetzungen und Fragestellungen wesentlich:

- » Das tiefere Verständnis der ökonomischen und rechtlichen Bedingungen in der Immobilienwirtschaft und deren Auswirkungen auf Raumentwicklung, Standortqualität und Vermögensentwicklung ist fundamental für die künftige Neuausrichtung der Reformstrategien und des dazu nötigen Instrumentariums.
- » Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung betreffend die künftigen **Instrumentarien der Bodenmobilisierung und der integrierten Entwicklung von Quartieren** (mit gemischten Nutzungen, mit Neubau und Bestandsumbau, mit

nachhaltiger Energieversorgung) wäre hier ein besonders wichtiges Feld und zwar in der gesamten Bandbreite rechtlicher, steuerlicher und förderungstechnischer Anreize und Rahmensetzungen.

- » Das Modell der strategisch zielgerichteten Kooperation zwischen staatlichen Institutionen, betroffenen Unternehmen und der Bevölkerung muss ständig neu auf den Prüfstand gestellt, weiterentwickelt und konkretisiert werden. Der von Egon Matzner und seinem Team im IFIP langjährig gepflegte **Forschungsansatz der Funktionsanalyse des Staates** ist vor dem Hintergrund der dargestellten Reformfordernisse hilfreich und weiterführend: Welche steuernden Funktionen, welche Instrumente des Staates sind im umfassend gesellschaftlichen Interesse heute notwendig, um die Klimaziele zu erreichen, Flächenverbrauch zu reduzieren, den Boden zu schützen und all das für die Bevölkerung gestaltbar und leistbar zu machen?

Der materielle und technologische Substanzaufbau unserer Gesellschaften in den letzten 50 Jahren war in jeder Hinsicht historisch einzigartig. Die Umstellung der Zielsetzungen und der Umbau der teilweise überschießend gebauten Umwelt ist die Aufgabe der nächsten Jahrzehnte. Es ist absehbar, dass die dafür notwendige staatlichen Interventionen auch Eingriffe in die Nutzungsrechte und Nutzungsweisen der privaten Vermögensbesitzer erfordern werden. Dies nicht unbedingt im Sinn einer Vermögensbesteuerung, aber in Hinblick darauf, wie mit Grundstücken und Gebäuden nachhaltig umgegangen werden muss, etwa bei der energetischen Sanierung, bei der verpflichtenden Teilnahme am Umbau der Energiesysteme, bei der Verkehrsmittelwahl, beim Mobilitätsverhalten u.v.a.m. Deshalb ist es vordringlich, auch die **soziale Verpflichtung in den rechtlich verankerten und den traditionell gelebten Eigentumsbegriff einzubringen** – ein in Österreich besonders großer Nachholbedarf.

Literaturverzeichnis

Club of Vienna (Hg.) (2019): Brennpunkt Wohnbau- System im Umbruch, ISBN: 978385476-682-7; Wien, Mandelbaum Verlag.

Kanonier, Arthur; Schremmer, Christof (2014): „Anforderungskatalog Widmungskategorie ‚förderbarer/ geförderter Wohnbau‘ im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+“, Studie i. A. der Planungsgemeinschaft Ost (PGO), Wien.

Magistrat der Stadt Wien (Hg.) (2018): Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“, Wien.

ÖROK (Hrsg.) (2019): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2018 bis 2040 mit einer Projektion bis 2060 und Modellfortschreibung bis 2075 (ÖROK-Prognose); Projektleitung Alexander Hanika, Wien.

Oesterreichische Nationalbank (OeNB): Immobilienpreisindex 2024, <https://www.oenb.at/isawebstat/createChart;jsessionid=6577EBF07E65A416ECFBC5551AA52D82?lang=DE&chart=6.6.1>

Schremmer, Christof (2015): „Wie wohnt Wien künftig – was sind die größten Herausforderungen?“, in: Stadtpunkte 14, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, S. 12 – 26.

Schremmer, Christof et al. (2017): Territories and low-carbon economy, Projekt ESPON LOCATE (Projektkoordinator) – Regionale Potenziale der erneuerbaren Energien in Europa; AG: ESPON EGTC.

Schremmer, Christof et al. (2016): Transform+ – Lokale Transformationsagenda Wien, AG: Klima- und Energiefonds

(Gesamtkoordination).

Schremmer, Christof et al. (2015): TRANSFORM (Transformation Agenda for Low Carbon Cities), AG: Europäische Kommission, 7. Forschungsrahmenprogramm – Lead Workpackage 4 – Smart Urban Labs mit Hamburg, Kopenhagen, Amsterdam, Lyon, Genua und Wien).

Schremmer, Christof et al. (201a): SUME – Sustainable Urban Metabolism for Europe; AG: Europäische Kommission, 7. Forschungsrahmenprogramm (2008-2011), Gesamtkoordination (umfassend die Städte Stockholm, München, Newcastle, Porto, Athen, Marseille, Wien).

Svanda, N. und S. Zech (2023): Raumplanung. In: APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben) [Görg, C., V. Madner, A. Muhar, A. Novy, A. Posch, K. W. Steininger und E. Aigner (Hrsg.)]. Springer Spektrum: Berlin/Heidelberg.

Tockner, Lukas (2019): „Betongold oder leistbares Wohnen?“ – Presstext zur Veranstaltung der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien vom 22.10.2019, <https://wien.arbeiterkammer.at/leistbareswohnen>.

Umweltbundesamt (UBA 2024): Laufende Berichterstattung zur Flächeninanspruchnahme, <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme-bis-2021>

Umweltbundesamt (UBA 2024): Treibhausgas-Bilanz Österreichs 2022, Presseausendung 16.1.2024; <https://www.umweltbundesamt.at/news240116>