

# DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR



JUBILÄUMS-  
AUSGABE

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

Christof Schremmer

Die nächste große Transformation – mit Karl Polanyi zum  
klimaneutralen Gebäudebestand?

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in Österreich  
– Mythen und stilisierte Fakten

Robert Wieser

Das kommunale Vorkaufsrecht bei Grundstücken als  
Instrument des Milieuschutzes in München

Emil Deny

Alpine Infrastruktur im Wandel – Gedanken zur künftigen  
Rolle des öffentlichen Sektors im Alpenraum

Stephan Tischler

Bodenschutz in Österreich – Auswege aus einem  
Zuständigkeitsdilemma

Arthur Schindelegger

Österreichs Finanzausgleich im Spannungsfeld von Macht,  
Effizienz und Gerechtigkeit

Helfried Bauer

Ökologisierung der öffentlichen Finanzen in Österreich

Margit Schratzenstaller

Planung im Klimaschutzrecht aus  
rechtswissenschaftlicher Sicht

Annalena Rinnhofer

The development of New Songdo City between the  
poles of Smart City Planning, Real Estate investment and  
Financialization

Isabel Huber, Arne Meier, Kilian Peters

Finanzierung und Organisation der Förderung angewandter  
Forschung im Wandel

Sabine Mayer, Rubert Pichler,  
Veronika Hopfgartner, Leonhard Jörg

Kulturangebot in der Steiermark durch Museen, Theater und  
Bibliotheken nach Standort in der Stadt oder auf dem Land

Iris Wonisch

Als ich das Bauprojekt Kunsthaus Graz „erbte“

Gerhard Rüschi

Vor 50 Jahren – in 50 Jahren.  
Oder: Von der Funktionsanalyse zur Systemanalyse

Wolfgang Blaas

6 aus 50 – ein Blick auf sechs Jahre  
OES-Redaktion (2011–2017)

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Glückwünsche zum Jubiläum

Thomas Madreiter, Astrid Krisch,  
Justin Kadi, Martin Reishofer



Technische Universität Wien  
Institut für Raumplanung  
Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

1–2 | 2024

50. Jahrgang

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector”, als Printzeitschrift im Jahr 1975 gegründet, erscheint seit 2015 als elektronisches Open-Access-Journal des Forschungsbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seit 2017 ist “Der öffentliche Sektor” Mitglied des Directory of Open Access Journals (DOAJ), gemeinsam mit 10.000 anderen Open-access-Zeitschriften aus der ganzen Welt.

Das zweisprachige Journal lädt zum Diskurs über die Bedeutung und Herausforderungen staatlicher Aufgabenerfüllung, mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen. Gleichzeitig sollen verschiedene Rollenmodelle in der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor hinterfragt und diskutiert werden.

In einem multidisziplinären Ansatz werden Fachleute verschiedener Disziplinen angesprochen: Finanzwissenschaft und Fiskalpolitik, Raumplanung, Infrastrukturplanung und -politik, Bodenmanagement und -politik, Ressourcenökonomie, Planungsrecht, Immobilienwirtschaft und Wohnungswesen, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Stadtsoziologie sowie andere verwandte Gebiete.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” versteht sich als Wissensspeicher und Kommunikationsplattform zwischen Wissenschaft und Praxis einerseits und zwischen Jungakademiker\*innen und erfahrenen Expert\*innen andererseits.

Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet, zu dem ein spezifischer “Call for Papers” eingerichtet wird. Darüber hinaus werden auch andere geeignete Beiträge aus den oben genannten Themenkreisen veröffentlicht. Die Herausgeber ermutigen insbesondere junge Wissenschaftler\*innen, Artikel zur Veröffentlichung einzureichen. Nach Prüfung und Akzeptanz des Abstracts werden alle eingereichten Artikel einer Review durch ein oder mehrere Mitglieder des Editorial Board unterzogen, fallweise werden auch externe Reviewer\*innen beigezogen. Es werden keine Autorengebühren eingehoben. Publikationssprachen sind Deutsch oder Englisch.

## Impressum

### Eigentümer, Herausgeber und Verleger

Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien; vertreten durch Univ.-Prof. DDr. Michael Getzner; Karlsplatz 13, 1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321  
E-Mail: oes (at) ifip.tuwien.ac.at  
Web: <https://www.tuwien.at/ar/ifip>

### Redaktion und inhaltliche Verantwortung dieser Ausgabe

Anna-Theresa Renner, Michael Getzner, Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler

### Layout und Bearbeitung

Stud.-Ass. Pamina Adamer, BSc  
E-Mail: [pamina.adamer@tuwien.ac.at](mailto:pamina.adamer@tuwien.ac.at)

### Umsetzung im repositUM

Universitätsbibliothek der TU Wien  
Web: [repositum.tuwien.ac.at](https://repositum.tuwien.ac.at)

### 50. Jahrgang

#### Heft 1–2 | 2024 – November 2024

ISSN 1563-4604 (Print)  
ISSN 2412-3862 (Online)

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” was founded in 1975 as a print journal and is published by the Department of Public Finance and Infrastructure Policy at the Institute of Spatial Planning at TU Wien since 2015 as an open-access journal provided. Since 2017 “The Public Sector” is member of the Directory of Open Access Journals (DOAJ), along with 10,000 open-access publications from all around the world.

The aim of the bilingual journal is to advance the discussion on public intervention in a socio-economic and spatial context, studying the interrelations between economic and social change, policy design and policy impacts on different spatial levels. At the same time, it encourages the discussion on roles of and co-operation between the public, private and the different non-profit sectors.

It follows a multi-disciplinary approach, addressing experts from various disciplines and fields such as public economics, urban and regional planning, infrastructure policy, fiscal policy, environmental economics, land use policy and planning, planning law, real estate management and housing economics, political science, urban sociology and other related fields.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” considers itself as a platform for exchange between science and practice, as well as between young academics and senior experts.

The journal adopts a focused thematic format with specific calls for papers. Each issue is devoted to a particular theme selected by the editorial board. However, papers that fall into the broad research fields mentioned above will also be published. The journal especially encourages young researchers to submit papers. After acceptance of the abstract, all papers will be reviewed by one or more members of the advisory board and eventually also by external reviewers. No open-access or paper submission fees will be charged. Publication languages are English and German.

See all issues of “The Public Sector” at

» [oes.tuwien.ac.at](https://oes.tuwien.ac.at)

Der Öffentliche Sektor- The Public Sector erscheint zweimal pro Jahr als Open-Access-Zeitschrift unter der Creative Commons-Lizenz CC-BY-NC (non-commercial). Printausgaben können zum Selbstkostenpreis bestellt werden bei:

Ilse Bednar  
c/o Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-03) im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Karlsplatz 13, 1040 Wien  
E-Mail: [oes@ifip.tuwien.ac.at](mailto:oes@ifip.tuwien.ac.at)

### Open Access Online

Web: [oes.tuwien.ac.at](https://oes.tuwien.ac.at)

### Druck

druck.at Druck- und Handelsgesellschaft mbH, Aredstraße 7  
A-2544 Leobersdorf, Tel. +43/2256/64131

### Bankverbindung

Technische Universität Wien, Institut für Raumplanung  
IBAN: AT72 1200 0514 2900 0401 | BIC: BKAUATWW  
UID: ATU37675002 | DVR: 0005886 | Handelsgericht Wien



# Inhalt

Editorial	5
<i>Anna-Theresa Renner, Michael Getzner, Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler</i>	
Das Trilemma der (nachhaltigen) Raumplanung: Klimastrategie, Bodenverbrauch und Leistbarkeit	11
<i>Christof Schremmer</i>	
Die nächste große Transformation – mit Karl Polanyi zum klimaneutralen Gebäudebestand?	19
<i>Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald</i>	
Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in Österreich – Mythen und stilisierte Fakten	29
<i>Robert Wieser</i>	
Das kommunale Vorkaufsrecht bei Grundstücken als Instrument des Milieuschutzes in München	41
<i>Emil Deny</i>	
Alpine Infrastruktur im Wandel – Gedanken zur künftigen Rolle des öffentlichen Sektors im Alpenraum	55
<i>Stephan Tischler</i>	
Bodenschutz in Österreich – Auswege aus einem Zuständigkeitsdilemma	59
<i>Arthur Schindelegger</i>	
Österreichs Finanzausgleich im Spannungsfeld von Macht, Effizienz und Gerechtigkeit	65
<i>Helfried Bauer</i>	
Ökologisierung der öffentlichen Finanzen in Österreich	69
<i>Margit Schratzenstaller</i>	
Planung im Klimaschutzrecht aus rechtswissenschaftlicher Sicht	71
<i>Annalena Rinnhofer</i>	
The development of New Songdo City between the poles of Smart City Planning, Real Estate investment and Financialization	77
<i>Isabel Huber, Arne Meier, Kilian Peters</i>	
Finanzierung und Organisation der Förderung angewandter Forschung im Wandel	89
<i>Sabine Mayer, Rupert Pichler, Veronika Hopfgartner, Leonhard Jörg</i>	
Kulturangebot in der Steiermark durch Museen, Theater und Bibliotheken nach Standort in der Stadt oder auf dem Land	107
<i>Iris Wonisch</i>	
Als ich das Bauprojekt Kunsthaus Graz „erbte“	111
<i>Gerhard Rüschi</i>	
Vor 50 Jahren – in 50 Jahren. Oder: Von der Funktionsanalyse zur Systemanalyse	117
<i>Wolfgang Blaas</i>	

6 aus 50 – ein Blick auf sechs Jahre OES-Redaktion (2011–2017)	119
<i>Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald</i>	
Glückwünsche zum Jubiläum	123
<i>Thomas Madreiter; Astrid Krisch; Justin Kadi; Martin Reishofer</i>	
Die Autor*innen dieser Ausgabe	124

# Editorial

## Fast so alt wie die Rolling Stones<sup>1</sup>: 50 Jahre – und kein bisschen leise

*Anna-Theresa Renner, Michael Getzner,*

*Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler*

---

<sup>1</sup> Die britische Rock 'n' Roll-Band The Rolling Stones feierte heuer (2024) ihr 62-jähriges Bühnenjubiläum mit einer Konzerttournee durch Stadien in den USA und veröffentlichte wieder eine neue Platte.

Vor 50 Jahren (1975) wurde am ehemaligen Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) der TU Wien, welches selbst zum damaligen Zeitpunkt gerade einmal sein dreijähriges Bestehen feierte, im Rahmen einer „Arbeitsgemeinschaft für finanzwissenschaftliche Forschung und Information“ die Zeitschrift „Der Öffentliche Sektor“ (OES) gegründet. Die Arbeitsgemeinschaft, damals als Verein am IFIP eingetragen, war ein Zusammenschluss von Mitarbeitern<sup>2</sup> des Instituts.

Die Hauptaufgabe der Zeitschrift, deren 50. Ausgabe Sie gerade in Händen halten, war, *„Ergebnisse aus Forschungsprojekten, in erster Linie über Probleme des öffentlichen Sektors, zu berichten, die zum Teil abgeschlossen und zum Teil noch bearbeitet werden. Es handelt sich vor allem darum, Interessierten in Forschung, Verwaltung und Politik die Ergebnisse in Preprint-Form vor ihrer endgültigen Veröffentlichung gezielt zur Verfügung zu stellen. Dabei erwarten sich die Autoren auch eine kritische Auseinandersetzung, die die weitere Forschungsarbeit befruchten soll“* (aus dem Editorial der ersten Ausgabe, 1/1975, von Egon Matzner).

Interessant sind die Beiträge, die in der ersten Ausgabe erschienen und die auch die Forschungsfelder des IFIP in den letzten 50 Jahren prägen sollten. Egon Matzner schrieb hier über die zu erwartende Entwicklung des öffentlichen Sektors bis 1985 (Matzner, 1975) und ging dabei von einer zunehmenden Bedeutung des Staates in der Wirtschaft aus. Dies kann verschiedene Ursachen haben, u.a. eine expansive Wohlfahrtspolitik sowie unterschiedliche Produktivitätsfortschritte bei öffentlichen Dienstleistungen im Vergleich zur (industriellen) Produktion. Matzner wies

in seinem Beitrag auch auf die Schwachstellen („Brisanz“) dieser Entwicklungen (z.B. Finanzierung, Bürokratie) hin.

Peter Henseler und Gerhard Rüschi, letzterer ist auch in dieser Ausgabe Autor eines Beitrags, setzten sich in der ersten Ausgabe des OES mit Fragen der wirtschaftspolitischen Koordinierung auseinander, und zwar insbesondere im Kontext zentralisierter Planungen und Entscheidungen (z.B. Informationsgewinnung und -verarbeitung, Koordinierung der Planungsprozesse) (Henseler und Rüschi, 1975). Die Autoren formalisierten diese Probleme auch anhand der theoretischen Überlegungen von F. W. Scharpf aus den frühen 1970er Jahren.

Wolfgang Blaas (1975) diskutierte in einem Beitrag, basierend auf seiner Dissertation, ein mathematisches Modell zur Unterstützung der Planung und Koordinierung zwischen Gebietskörperschaften zur effizienteren Produktion von Dienstleistungen der öffentlichen Infrastruktursysteme. Dezentrale Entscheidungsträger\*innen verfolgen demnach Zielfunktionen (Leistungsziele) bei gleichzeitig beschränkten Mitteln. Der Autor spielte sein Modell anhand einer Reihe von Beispielen (z.B. Kraftwerk, Straßenbau) durch und bot Schlussfolgerungen sowohl methodisch-theoretischer, aber auch praktischer Natur (z.B. Organisationsoptimierung). In der vorliegenden 50. Ausgabe der Zeitschrift beleuchtet Wolfgang Blaas die gesellschaftliche Rolle der Ökonomie, insbesondere der Finanzwissenschaft, vor 50 Jahren und heute.

Der letzte Beitrag der ersten Ausgabe des OES von Wilfried Schönböck, Mitherausgeber der vorliegenden Jubiläumsausgabe, erörterte zentrale Begriffe und Konzepte des Föderalismus (Zentralität, Dezentralität) und stellte damit – wie die anderen Beiträge auch – eine der frühen ökonomisch fundierten Abhandlungen zum Föderalismus

---

<sup>2</sup> Tatsächlich bestand diese Arbeitsgemeinschaft zunächst nur aus männlichen Mitarbeitern.



Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald zeigt in ihrem Beitrag die notwendigen Phasen des Verlaufs der großen Transformation des bis vor etwa 50 Jahren entstandenen Bestandes an Gebäuden zu dem bis zum Jahr 2050 herbeizuführenden klimaneutralen, d. h. dekarbonisierten, Gebäudebestand. Diese Phasen zeigen sich auch als unterschiedliche Betrachtungsobjekte und sich teilweise überlappende Handlungsfelder der betreffenden Akteur\*innen – bei jeweils erweiterter Systemgrenze des betrachteten Ausschnitts der Realität (Energieeffizienz der Einzelgebäude, Dekarbonisierung der Energieträger; Energieeffizienz eines Quartiers, von der Betriebsenergie zur grauen Energie).

Im dritten Beitrag, verfasst von Robert Wieser, werden unter Einsatz ökonomischer Methoden die wichtigsten Treiber des Wohnungsangebots und der Wohnungsnachfrage in Österreich im Überblick identifiziert und analysiert. Dazu wurden Angebots- und Nachfragefunktionen über den Zeitraum der letzten vier Jahrzehnte geschätzt. Untersucht wird, wie sich Preisentwicklungen, demografische und makroökonomische Faktoren und Maßnahmen der Wohnungs- und Steuerpolitik auf Angebot und Nachfrage im Aggregat ausgewirkt haben. Bemerkenswerte Mythen über den österreichischen Wohnungsmarkt werden hier von überprüften statistischen Zusammenhängen zwischen den beiden wohnungswirtschaftlichen Kerngrößen und ihren Einflussgrößen unterschieden. Die Wirkungen der im internationalen Vergleich sehr dominanten öffentlichen Wohnbauförderung werden kritisch betrachtet.

Im vierten Beitrag wird von Emil Deny aufgezeigt, wie das kommunale Vorkaufsrecht für Grundstücke, das in Deutschland als eventuell einsetzbares Instrument zum Schutz des sozialen Milieus und der städtebaulichen Vielfalt in einem Stadterneuerungsgebiet statuiert wurde, bei ausgewählten Fallbeispielen in München gehandhabt wurde. Dargestellt wird, welche Effekte durch Anwendung dieses Instruments erzielt wurden und weshalb in jüngster Zeit dessen Einsatzmöglichkeiten stark eingeschränkt wurden.

Im fünften Beitrag beschreibt Stephan Tischler Anforderungen an die alpine Raumordnung im österreichischen Alpenraum und welche Rolle dabei dem öffentlichen Sektor zukommt, etwa in Bereichen wie kleine bis mittelgroße Schigebiete, Schwimmbäder sowie Wege- und Hütteninfrastruktur.

Im sechsten Beitrag setzt sich Arthur Schindelegger mit Bodenschutz in Österreich auseinander. Er gibt einen Überblick über die kompetenzrechtliche Ausgangslage und die regulatorischen Steuerungsmechanismen. Für den qualitativen Bodenschutz stellt der Autor eine klare gesetzliche Zuständigkeit der Länder und die Möglichkeit der Vergabe von Direktförderungen fest. Hingegen beurteilt er den quantitativen Bodenschutz als kaum etabliert.

Trotz der häufigen Erklärung anderslautender Zielsetzungen durch Politik- und Behördenvertreter\*innen ist es in den letzten Jahrzehnten zu keiner nennenswerten Verringerung der im internationalen Vergleich extrem hohen Flächeninanspruchnahme gekommen. Als Hauptgrund sieht er ein Zuständigkeitsdilemma und fehlende Anreize für sowie konträre Anreize gegen diese zentrale Aufgabe der Raumplanung und Raumordnungspolitik. Mögliche Ansätze für einen effektiven Bodenschutz werden im Beitrag diskutiert.

Im siebenten Beitrag weist Helfried Bauer darauf hin, dass im österreichischen Finanzausgleich die Gemeinden in Entscheidungsautonomie und finanziellem Handlungsspielraum im Vergleich zu den übergeordneten Ebenen der Gebietskörperschaften immer mehr eingeengt werden. Er zeigt die Arten und Wirkungsweisen der wichtigsten finanzausgleichsrechtlichen Regelungen und Instrumente sowie kompetenzrechtliche Umstände, die derartige Wirkungen entfalten.

Im achten Beitrag präsentiert Margit Schratzenstaller eine grundsätzliche Systematisierungsgrafik zur ökologischen Kategorisierung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Österreich. Durch Vertiefung und Anwendung dieses Konzepts sollen Erkenntnisse über den Beitrag des öffentlichen Sektors zur Entwicklung des Landes in Richtung Nachhaltigkeit gewonnen werden.

Im neunten Beitrag, jenem von Annalena Rinnhofer, geht die Autorin der Frage nach, was Plan und Planung im juristischen Verständnis bedeuten und welche Rolle die Planung für den Klimaschutz spielen kann. Dabei unterscheidet sie zwischen Negativplanung, durch die insbesondere die Flächenwidmung bestimmte Verhaltensmöglichkeiten der Grundstückseigner (Bebauung von Grundstücken) ausschließt, und Positiv-Planung, die durch Gebote bestimmte Verhaltensweisen, insbesondere im Sinne des Umweltschutzes, herbeiführt. Ferner erörtert sie die Verbindung der genannten Planungsarten mit Prinzipien der österreichischen Bundesverfassung und den Grundrechten.

Im zehnten und einzigen englischsprachigen Beitrag untersuchen Isabel Huber, Arne Meier und Kilian Peters, wie sich bei der Entwicklung von New Songdo City (einer Modell-Vorstadt der Großstadt Incheon, der drittgrößten Stadt in Süd-Korea, an der Nordwestküste des Landes gelegen) im Spannungsfeld zwischen den Polen „Smart city planning, real estate investment and financialization“ niederschlägt. Sie argumentieren, dass unter dem ökonomischen Druck der Immobilieninvestitionen internationaler Konzerne, und der damit einhergehenden „Finanzialisierung“ die proklamierten Konzepte des Smart City Planning ausgedünnt werden und zu kurz kommen.

Nach diesen zehn bislang vorgestellten Beiträgen folgt im elften ein Beitrag, der einem anderen öffentlichen Aufga-

benbereich angehört als der Raumplanung und Raumordnungspolitik sowie Umweltpolitik, nämlich der Förderung der angewandten Forschung in Österreich durch den Bund bzw. dessen dafür eingerichtete Forschungsfinanzierungsgesellschaft FFG. Sabine Mayer, Rupert Pichler, Veronika Hopfgartner und Leonhard Jörg berichten hier über eine bemerkenswerte Innovation in der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und der FFG, nämlich die Einführung mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem „Principal“ Bund und seinem „Agent“ FFG. Dieser Einführung sind gewisse Verschiebungen in der Aufgabenteilung zwischen diesen beiden Institutionen vorausgegangen, von denen erwartet wird, dass sie die Zielgenauigkeit und Effizienz der Förderung erhöhen.

Nun wird noch auf zwei Beiträge zu Themen in der Steiermark eingegangen. Der erste (also insgesamt zwölfte) ist ein Beitrag von Iris Wonisch über das Kulturangebot in der Steiermark durch Museen, Theater und Bibliotheken in der Stadt und auf dem Land. Dabei werden diesbezügliche Unterschiede mit Hilfe einer regionalstatistischen Methode untersucht und unter einem verteilungsanalytischen Gesichtspunkt eingeordnet.

Im zweiten Beitrag über die Steiermark (also dem 13. im gesamten Heft) berichtet Gerhard Rüscher, wie er im Jahr 2001 das Bauprojekt Kunsthaus Graz „erbte“: Indem er vom Gemeinderat der Stadt Graz zum Nachfolger des vorherigen Stadtrats für Hochbau gewählt wurde, zu dessen Aufgabe unter anderem die Fertigstellung des zentralen Projekts für Graz als europäische Kulturhauptstadt 2003 gehörte.

Im 14. Beitrag „Vor 50 Jahren – in 50 Jahren. Oder: Von der Funktionsanalyse zur Systemanalyse“ beschreibt Wolfgang Blaas eine für das IFIP und sein Team essenzielle Erweiterung der Forschungsperspektive: Von der Funktionsanalyse des öffentlichen Sektors bzw. seiner Aktivitäten hin zur Systemanalyse der Gesamtgesellschaft. Aufbauend auf der Analyse des Autors und den dadurch gewonnenen Erkenntnissen, besteht die wichtigste Herausforderung der Ära aus Sicht der Herausgeber\*innen dieser Jubiläumsausgabe im Entwerfen einer Funktionslogik des ökologisch disziplinierten Konsumierens und Produzierens. Also eines Systems abseits zu zögerlich regulierter kapitalistischer Warenproduktion und auch abseits einer ungebändigten mimetischen Konkurrenz der Verbraucher\*innen, das heißt abseits einer immer mehr grassierenden Konkurrenz um bislang exklusive Konsumgüter verehrter „role models“, denen sklavisch nachgeeifert wird. Konsumfetischismus und Neid gelten als die Treiber auf den als modern angehimelten Jahrmärkten der Eitelkeiten – so gesehen in Anlehnung an René Girard, den französischen Historiker, Literaturkritiker, Religionstheoretiker, Philosophen, Sozialwissenschaftler und Anthropologen (1923–2015).

Im 15. Beitrag beschreibt Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald ihre, man darf es sagen, sehr bemerkenswerte zweite Karriere neben der einer Forscherin und Lehrerin am Forschungsbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, nämlich als Chefredakteurin der vorliegenden Zeitschrift von 2011 bis 2017. Dank ihres beispielgebenden Engagements entwickelte sich die Zeitschrift zu einem digitalen, kostenlos und öffentlich zugänglichen Journal.

Last but not least seien die herzerwärmenden Glückwünsche von vier früheren Studierenden und späteren wissenschaftlichen Mitarbeiter\*innen am Forschungsbereich zum Jubiläum unserer Zeitschrift genannt: Thomas Madreiter, Astrid Krisch, Justin Kadi und Martin Reishofer, die heute maßgebliche berufliche Aufgaben in verantwortungsvollen Stellen erfüllen.

Für alle Beiträge sind wir sehr dankbar, zeigen sie doch die Bandbreite, Vielfalt und Sympathie, die unserer offenen und kritischen Publikationsplattform entgegengebracht wurde und wird. Wir wünschen eine interessante Lektüre und gehen motiviert in die zweite Jahrhunderthälfte des „Öffentlichen Sektors“.

Dass der „Öffentliche Sektor“ nicht nur wissenschaftlich immer in der vordersten Reihe zu stehen trachtet, sondern auch technologisch innovativ ist, soll nicht unerwähnt bleiben: Unsere Zeitschrift war die erste an der TU Wien, die auf der neuen Plattform der TU-Bibliothek (repositUM) als Open-Access-Zeitschrift, frei zugänglich unter der Web-Adresse oes.tuwien.ac.at, erschienen ist.

An dieser Stelle wollen wir ausdrücklich allen Autor\*innen, aber auch den (Gast-)Herausgeber\*innen und verantwortlichen Chefredakteur\*innen unserer Zeitschrift, die das Erscheinen immer sichergestellt haben, von Herzen für ihren Einsatz und die ganze Mühe danken!

Im Namen des IFIP und der Zeitschrift „Der Öffentliche Sektor – The Public Sector“:

Anna-Theresa Renner, Michael Getzner, Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler

(Herausgeber\*innen der Jubiläumsausgabe)



## Literaturverzeichnis

Blaas, W. (1975). Ein mathematisches Modell zur Unterstützung des Planungs-Programmierungs-Budgetierungs-Systems. *Der Öffentliche Sektor* 1, 37–75.

Henseler, P., Rüscher, G. (1975). Zur Koordinationsproblematik. *Der Öffentliche Sektor* 1, 14–36.

Ifip-Autor\*innen-Kollektiv (2020). Zu den Grundlagen der Planung: Finanzwissenschaft, Infrastrukturökonomik und Wirtschaftspolitik. In: Dillinger, T., Getzner, M., Kanonier, A., Zech, S. (2020). *Jahrbuch Raumplanung 2020: 50 Jahre Raumplanung an der TU Wien – Studieren – Lehren – Forschen*. Band 8, Neuer Wissenschaftlicher Verlag (NWV), Wien, 220–245.

Matzner, E. (1975). Der öffentliche Sektor 1985 – Überlegungen zu einer Entwicklungslogik. *Der Öffentliche Sektor* 1, 2–13.

Schönbäck, W. (1975). Die Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten. *Der Öffentliche Sektor* 1, 76–113.



# 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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

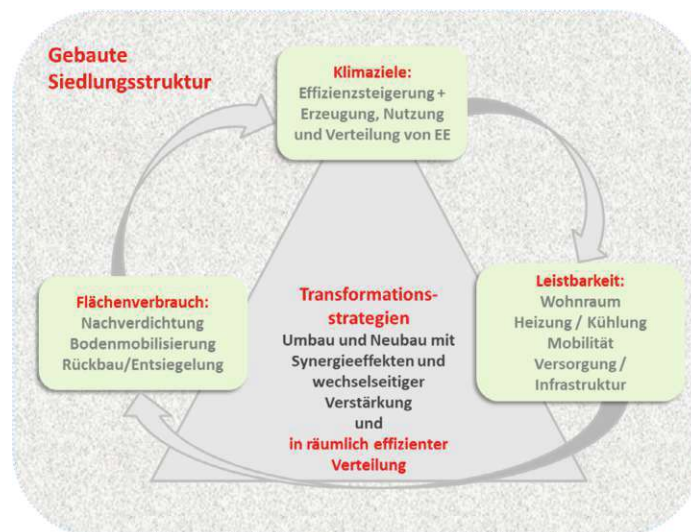
Ausgehend von der oben beschriebenen räumlichen Ausgangslage einer ökonomisch und ökologisch weitge-

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 CO<sub>2</sub>-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 sollte<sup>2</sup> 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 Rückbaus 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.**<sup>3</sup>

<sup>2</sup> „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

<sup>3</sup> <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 Doppelte<sup>4</sup>.

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

sinkenden Haushaltsgrößen und steigender Wohnfläche pro Person.“

<sup>4</sup> „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 dar<sup>5</sup>:

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-

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.<sup>6</sup>

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**

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

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

### 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.

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

<sup>8</sup> 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>



# Die nächste große Transformation – mit Karl Polanyi zum klimaneutralen Gebäudebestand?

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

---

Der Artikel vergleicht die wirtschaftlich-gesellschaftliche Transformation zur Klimaneutralität, die im „European Green Deal“ formuliert wird, mit jener „großen Transformation“, die Karl Polanyi in seinem gleichnamigen Werk anhand der industriellen Revolution aufgezeigt hat. Am Beispiel des österreichischen Gebäudebestands werden vier Phasen des Umbaus zur Klimaneutralität dargestellt: Die Phase der Energieeffizienz mit Schwerpunkt thermische Sanierung, jene der Dekarbonisierung der Heizungssysteme, jene der Ausweitung von der Objekt- auf die Quartiersebene und jene der Dekarbonisierung im Lebenszyklus.

---

Was hat Karl Polanyi, der 1964 in Kanada verstorbene Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler mit dem politischen Ziel zu tun, den europäischen Gebäudebestand bis 2050 klimaneutral zu machen?

Auf den ersten Blick wenig. Die Verknüpfung zwischen Polanyi und Klimaneutralität war für die Autorin zunächst eine spontanassoziative: Bei beiden geht es um eine radikale Transformation, einen großen Umbau. „The great transformation“ ist der Titel des bekanntesten Werks von Karl Polanyi, welches erstmals 1944 erschienen ist. Anhand des Beispiels der industriellen Revolution in England und deren Folgen weit über Europa hinaus beschreibt er den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruch, der durch die Verselbständigung und Vormachtstellung eines selbstregulierenden Marktes gegenüber der Gesellschaft entstanden sei. *„Die Wirtschaft ist nicht mehr in die sozialen Beziehungen eingebettet, sondern die sozialen Beziehungen sind in das Wirtschaftssystem eingebettet“* (Polanyi S. 88f). Derart „entbettet“ zerstöre der Markt die Gesellschaft und die Natur. Natur wird bei Polanyi mit Grund und Boden gleichgesetzt, welche neben Arbeit und Geld zu künstlichen Waren gemacht wurden („Warenfiktion“), unter Ausblendung der so wesentlichen natürlichen Funktionen des Bodens: *„Das ökonomische Argument könnte ohne weiteres ausgeweitet werden, so dass es die mit der Unverletzlichkeit des Bodens und seiner Ressourcen zusammenhängenden Schutz- und Sicherheitsfaktoren umfasst – (...), ja sogar das Klima des Landes, das durch Abholzung der Wälder, durch Erosion und Sandverwehungen beeinträchtigt werden kann, alles Gegebenheiten,*

*die letztlich auf dem Faktor Boden beruhen“* (Polanyi 1944, 251). Wenn man möchte, kann man diese Aussagen Polanyis als Anknüpfung an ökologische Ziele sehen, wenngleich diese bei ihm nicht im Vordergrund standen. Die „große Transformation“ beschreibt bei Polanyi eine wirtschaftlich-gesellschaftliche Transformation, welche notwendigerweise auch Gegenbewegungen auslöst, und ist überwiegend negativ konnotiert.

Beim „Europäischen Green Deal“, welcher sprachlich an „New Deal“, dem Wirtschafts- und Sozialreformprogramm der USA der 1930er Jahre anknüpft, ist von der ersten Pressemeldung an von einer großen Transformation die Rede. Ziel der im Dezember 2019 von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen angekündigten Strategie ist es, durch einen Ausbau der erneuerbaren Energien und der Umstellung von fossilen auf erneuerbare Energieträger die Europäische Union bis 2050 zum „ersten klimaneutralen Kontinent“ umzubauen.<sup>1</sup>

*„Supported by investments in green technologies, sustainable solutions and new businesses, the Green Deal can be a new EU growth strategy. (...) Above all, the European Green Deal sets a path for a transition that is just and socially fair. It is designed in such a way as to leave no individual or region behind in the great transformation ahead“* (Europäische Kommission, 11.12.2019)

---

<sup>1</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de)

Der Europäische Green Deal beschreibt trotz seines ökologischen Ziels ebenfalls eine wirtschaftlich-gesellschaftliche Transformation, mit dem Umbau des Gebäudebestands zur Klimaneutralität als wesentlichen Bestandteil davon. Die Transformation ist hier jedoch als Ziel formuliert und positiv konnotiert.

## 1 Transformation zu Klimaneutralität von vergleichbarer Dimension wie neolithische und industrielle Revolution

Vielleicht die erste explizite Verknüpfung von Polanyis großer Transformation mit dem Umbau der bestehenden zu einer klimaneutralen Gesellschaft stellte das Beratungsgremium der deutschen Bundesregierung WBGU (Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) her: Im Jahr 2011 erschien dessen Hauptgutachten samt begleitendem Comic mit dem Titel „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“. Es fordert nichts weniger als einen Gesellschaftsvertrag zwischen Regierungen und Bürgern, um eine klimaverträgliche Gesellschaft herbeizuführen.

„Auf den genannten zentralen Transformationsfeldern müssen Produktion, Konsummuster und Lebensstile so verändert werden, dass die globalen Treibhausgasemissionen im Verlauf der kommenden Dekaden auf ein absolutes Minimum sinken und klimaverträgliche Gesellschaften entstehen können. Das Ausmaß des vor uns liegenden

Übergangs ist kaum zu überschätzen. Er ist hinsichtlich der Eingriffstiefe vergleichbar mit den beiden fundamentalen Transformationen der Weltgeschichte: der Neolithischen Revolution, also der Erfindung und Verbreitung von Ackerbau und Viehzucht, sowie der Industriellen Revolution, die von Karl Polanyi (1944) als „Great Transformation“ beschrieben wurde und den Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft beschreibt“ (WBGU 2011, 5).

Eine Verbindung zwischen dem Bauwesen und Karl Polanyis Großer Transformation zieht Walter Sobek im ersten Band seiner Trilogie „non nobis – über das Bauen der Zukunft“ (Sobek, 2022). Auch er setzt die Dimension der heute erforderlichen Transformation zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft mit jener, die von Polanyi beschrieben wurde, gleich.

„Große Transformation – der Begriff wurde 1944 durch (...) Karl Polanyi eingeführt. Dieser bezeichnete (...) damals den tiefgreifenden Wandel der westlichen Gesellschaftsordnung im 19. und 20. Jahrhundert. In der heutigen Verwendung versteht man unter der großen Transformation die Summe aller menschlichen Tätigkeiten, die zu einem mit der natürlichen Umwelt kompatiblen Verhalten der Menschen führen“ (Sobek 2022, 18). Dem Bauwesen käme nach Sobek bei der großen Transformation eine wesentliche Bedeutung zu, da es für rund 60% des weltweiten Ressourcenverbrauches, für rund 50% der weltweiten Treibhausgasemissionen und für mehr als 35% des weltweiten Energieverbrauches verantwortlich sei (vgl. Sobek 2022, 18).

Im Folgenden wenden wir uns also dieser großen Transformation zur Klimaneutralität zu, mit dem Fokus auf den österreichischen Gebäudebestand. Es lassen sich dabei vier Phasen unterscheiden: Die Phase der Energieeffizi-

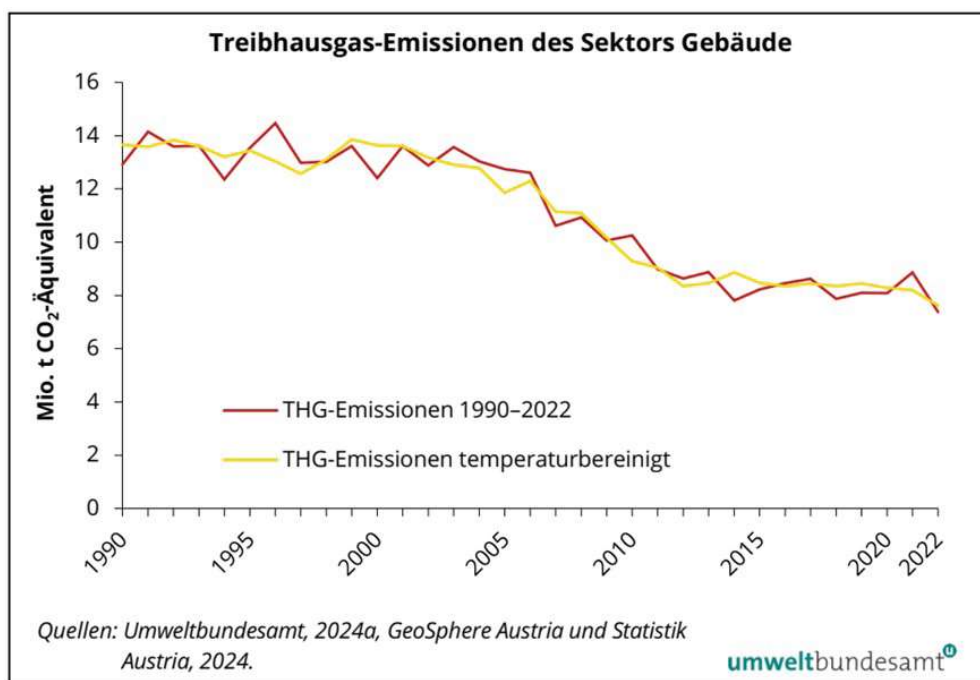


Abbildung 1: Treibhausgas-Emissionen des Sektors Gebäude in Österreich  
 Quelle: Umweltbundesamt 2024a

enz mit dem Schwerpunkt thermische Sanierung, jene der Dekarbonisierung der Heizungssysteme, jene der Ausweitung von der Objekt- auf die Quartiersebene und jene der Dekarbonisierung im Lebenszyklus mit Fokus auf graue Energie und Kreislaufwirtschaft.

## 2 Erste Phase: Fokus auf Energieeffizienz und thermische Sanierungen

In der ersten Phase der Transformation des Gebäudebestands, welche in Österreich in den 1980er Jahren einsetzte und rund um 2010 ihren Höhepunkt hatte, drehte sich (fast) alles um Wärmedämmung und die Erhöhung der Energieeffizienz der Gebäude<sup>2</sup>.

Es wurde viel erreicht in dieser Phase: Die Zahl der thermisch sanierten Wohneinheiten stieg von rund 25.000 (1980–1985) auf über 70.000 (2006–2010) pro Jahr, bevor sie danach wieder auf rund 50.000 p.a. sanken (Amann et

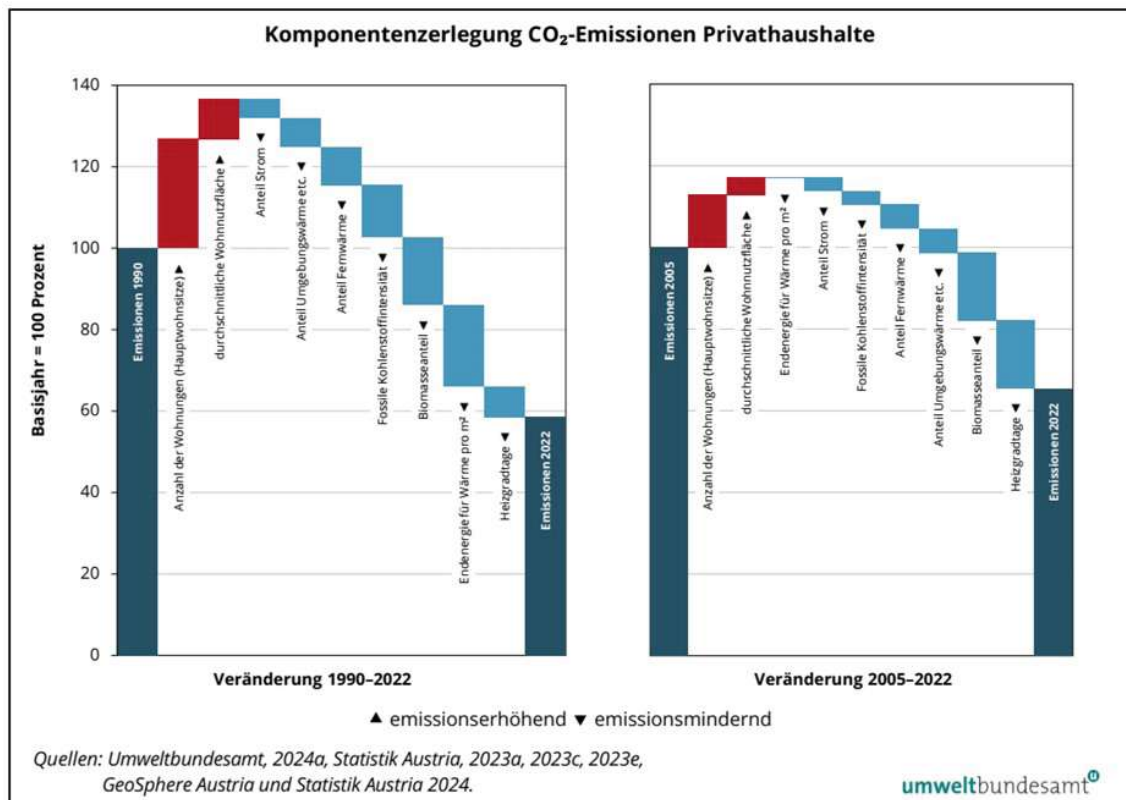
al., 2022, 25f). Auch im gemeinnützigen Wohnbau waren die Jahre 2006–2010 jene mit der höchsten (thermischen) Sanierungsrate – pro Jahr wurden mehr als 12.000 gemeinnützige Wohnungen saniert, eine Zahl, von der man aktuell mit rund 7.000 thermisch sanierten Wohnungen weit entfernt ist (GBV 2023).

Die Wohnbauförderung setzte Anreize für energieeffizienten Neubau, die z.T. deutlich über die Mindestanforderungen gemäß Bauordnungen hinausging. Die Verbreitung von Niedrigenergie- und später Passivhausstandard, letzterer insbesondere in Vorarlberg und Tirol, wären ohne die entsprechenden Anreize der Wohnbauförderung<sup>3</sup> kaum realisierbar gewesen (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2020, 28).

Wenngleich es auch schon in den 1990er Jahren v.a. aus Raumplanungskreisen Kritik an der einseitigen Fokussierung auf die Energieeffizienz des Einzelobjekts gab („das Passivhaus am Waldrand“ wurde zum Schlagwort für eine Förderpolitik, die zwar das Gebäude, nicht aber dessen infrastrukturelle Einbindung berücksichtigt), so blieb dennoch bis in die 2000er Jahre hinein die Reduktion des Heizwärmebedarfs (HWB) die wichtigste Referenzgröße für die Weiterentwicklung von einschlägigen Gesetzen, Normen und Förderungen.

<sup>2</sup> Frühere Sanierungswellen dienten zumeist der Standardanhebung von Wohnungen (Einbau von Bädern, WCs, Zentralheizungen) und waren nicht primär ökologisch begründet, weshalb sie hier nicht der ökologischen Transformation des Gebäudebestands zugerechnet werden (ausführlicher zu den Sanierungstrends in Amann et al., 2022, 24f)

<sup>3</sup> Vorarlberg definierte 2007 den Passivhausstandard als Mindeststandard für den geförderten Wohnbau



**Abbildung 2:** Komponentenerlegung der CO<sub>2</sub>-Emissionsveränderung im Sektor Gebäude in Österreich  
**Quelle:** Umweltbundesamt 2024a, 184

Die dem Gebäudesektor zugerechneten Treibhausgasemissionen sanken von 1990 bis 2022 insgesamt um 43%, zum größten Teil fand diese Reduktion aber in den wenigen Jahren von 2004 bis 2012 statt. Davor und danach (bis 2021) blieben die Emissionen annähernd konstant (Abbildung 1).<sup>4</sup>

Die Ursachen für diese auf den ersten Blick unplausible Entwicklung liegen zum einen in der Berechnungsmethode, zum anderen in der unterschiedlichen Klimaaktivität der gesetzten Maßnahmen: So werden die durch Verbrennung verursachten Emissionen nur dann dem Sektor Gebäude zugerechnet, wenn sich der Heizkessel im Gebäude befindet (zentraler Heizkessel, Gastherme oder Einzelöfen). Die bei der Produktion von Fernwärme entstehenden Emissionen werden nicht dem Gebäude-, sondern dem Energiesektor angerechnet. Mit steigendem Anschlussgrad an die Fernwärme verschieben sich daher die Emissionen in der Treibhausgasbilanz zunehmend vom Gebäude- zum Energiesektor.

Inhaltlich aussagekräftiger ist daher die Komponentenzerlegung, die erklärt, welche Einflussgröße einen emissionserhöhenden oder -senkenden Effekt hat (Umweltbundesamt 2024a, 184). In dieser Darstellung werden die Fernwärmeemissionen dem Gebäudesektor zugerechnet und sie bezieht sich nur auf Wohngebäude (Abbildung 2).

Erwartungsgemäß hat der Zuwachs an Wohnraum (Anzahl und Größe der Wohnungen) einen emissionserhöhenden Effekt. Der Rückgang an Heizgradtagen, die Erhöhung der Energieeffizienz (Endenergie für Wärme pro m<sup>2</sup>) und die Transformation der Heizungssysteme haben einen emissionsenkenden Effekt. Überraschend ist der Unterschied zwischen dem Gesamtzeitraum (1990 bis 2022) und der jüngsten Periode (2005–2022): Während über den Gesamtzeitraum die Erhöhung der Energieeffizienz einen starken Einfluss auf die Emissionsreduktion hatte, ist dieser Effekt in den letzten 17 Jahren marginal, d.h. er war praktisch nur bis 2005 von Bedeutung. Danach hatte der Klimawandel selbst den stärksten Einfluss auf die Emissionsreduktion – durch den Rückgang an Heizgradtagen. Der Einbau auf Biomasse oder Umgebungswärme basierender Heizsysteme sowie der Ausbau der Fernwärme waren ebenfalls von stark emissionsreduzierender Wirkung.

Daraus lässt sich schlussfolgern:

1. In den letzten Jahren wurden die Effizienzgewinne von thermischer Sanierung und energieeffizientem Neubau einerseits kompensiert durch Prebound- und Reboundeffekte (z.B. dauerhafte anstelle temporärer Beheizung einzelner Räume), andererseits durch (anteilmäßige) Verschiebung von effizien-

ten fossilen Heizungen zu geringfügig weniger effizienten, aber CO<sub>2</sub>-neutralen Beheizungen (vgl. Bauer in Amann et al, 2022, 27; Umweltbundesamt 2024, 185).

2. Die starke, auch temperaturbereinigte Emissionsreduktion im Gebäudesektor in den Jahren 2005–2012 sowie aktuell dürfte weit überwiegend der Umstellung auf klimafreundliche Heizungen zuzuschreiben sein (vgl. unten, zweite Phase), und zwar sowohl durch „echte“ Reduktion der Emissionen als auch durch bloß bilanzielle Verschiebung in den Industriesektor. Wärmedämmung und erhöhte Energieeffizienz der Gebäude wirkten sich per Saldo kaum mehr aus. Bauer (in Amann et al., 2022) erklärt dies mit Sättigungseffekten: Gebäude mit hohem thermischen Verbesserungspotenzial UND vergleichsweise einfacher Umsetzbarkeit der Sanierung (z.B. vor 1990 errichtete gemeinnützige Geschoßwohnbauten) sind bereits seit längerem „durchsaniert“. Die Gebäude, bei denen aktuell eine thermisch-energetische Sanierung „fällig“ wäre, haben entweder ein geringeres Emissionsreduktionspotenzial oder aber haben größere rechtliche, kostenmäßige und/oder technische Hürden zu überwinden (z.B. Willensbildung im Wohnungseigentum, Ortsbildschutz im gründerzeitlichen Altbau).

### 3 Zweite Phase: Von Energieeffizienz zu Dekarbonisierung der Energieträger

Die zweite Phase der Transformation des Gebäudebestands, die sich mit der ersten stark überlappt, ist jene der Dekarbonisierung der Heizungssysteme, auch Wärme-wende genannt. „Raus aus Öl und Gas“ lautet die Devise. Klimafreundliche Heizsysteme, die auf Fernwärme und erneuerbaren Energiequellen basieren, sollen die klimaschädlichen Öl- und Gasheizungen ersetzen und so eine echte Dekarbonisierung in die Wege leiten. Diese Phase setzte im Geschoßwohnbau in den 1990er Jahren, im Einfamilienhausbereich erst nach der Jahrtausendwende in größerem Ausmaß ein, erreichte aber in etwa zeitgleich mit der Energieeffizienz-Phase ihren ersten Höhepunkt rund um das Jahr 2010 mit rund geförderten 40.000 Heizungsumstellungen p.a. (Amann et al 2022, S. 32 und 34). Nach einigen Jahren gebremster Nachfrage boomt der Kesseltausch wiederum seit 2021/22, was einerseits mit den geopolitischen Verwerfungen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg steht, andererseits auf die erhöhten Bundes- und Landesförderungen zurückzuführen ist. Die Heizungsumstellung wird entweder gleichzeitig mit einer thermischen Sanierung (umfassende thermisch-energetische Sanierung) oder einige Jahre nach einer solchen durchgeführt. Oder aber – und das dürfte an Bedeutung gewinnen – der Kesseltausch erfolgt gänzlich ohne

<sup>4</sup> In den Jahren 2022 (-17%) sowie 2023 (-20% gemäß Umweltbundesamt 2024b) gingen die Emissionen im Gebäudesektor wieder sehr stark zurück, was sich hauptsächlich durch den Abbau fossiler Heizungen erklären lässt.

begleitende Maßnahmen an der Gebäudehülle, falls das Gebäude eine ausreichende Energieeffizienz hat, um für einen Fernwärmeanschluss oder niedertemperaturfähige Heizsysteme in Frage zu kommen.

Insgesamt sind in Österreich (2020) noch rund 2 Mio Wohnungen (inkl. Einfamilienhäuser) und „Wohnungsäquivalente“ in Dienstleistungsgebäuden fossil beheizt, welche bis 2040 einer Umrüstung auf klimafreundliche Systeme bedürfen (Amann et al., 51). Darunter fallen rund 500.000 dezentrale Gasheizungen (Wohnungsthermen und Gas-konvektoren) im Geschoßwohnbau und je rund 400.000 Öl- und Gasheizungen in Einfamilienhäusern. Im gemeinnützigen Wohnungsbestand (Miete und Eigentum), der fast ausschließlich dem Geschoßwohnbau zuzurechnen ist, gibt es noch rund 370.000 fossil (weit überwiegend gas-) beheizte Wohnungen (GBV 2023, 33).

Die umfassendste Datenquelle zu Heizungssystemen im Gebäudebestand ist die auf dem Mikrozensus basierende Energiestatistik der Statistik Austria, welche alle zwei Jahre erscheint. Aus erhebungstechnischen Gründen (Zentralheizungen mit unbekannter Energiequelle wurden zur Gänze der Fernwärme zugerechnet) scheint in dieser jedoch der Fernwärmeanteil im Geschoßwohnbau deutlich über-, und der Gasanteil deutlich unterschätzt zu sein. In einer Gegenüberstellung mit Erhebungen des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen wird in Hüttler et al. (2023, 55) darauf hingewiesen, dass allein im gemeinnützigen Mietwohnbau die Zahl der gasbeheizten Wohnungen um 120.000 höher sein dürfte als in der Energiestatistik ausgewiesen. Bauer in Amann et al (2022, 47) korrigiert die gasbeheizten Wohnungen in ihrem Modell (für den Gesamtbestand) um 90.000 nach oben.

Der gemeinnützige Wohnbau war immer schon ein Vorreiter im Bereich des ökologischen Bauens und Sanierens. Die „erste Phase“ der Transformation des Gebäudebestands, nämlich die thermische Sanierung, ist bei den älteren, energetisch ineffizienten GBV-Mietwohnungsbeständen annähernd abgeschlossen, zumindest im ersten Sanierungszyklus. Die aktuellen thermischen Sanierungen betreffen zu einem großen Teil Gebäude aus den 1990er Jahren und dienen der Vorbereitung für eine Heizungsumstellung; ihre direkte emissionsreduzierende Wirkung ist beschränkt.

Die (branchen-)politische Priorität der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft liegt aktuell daher klar auf der zweiten Phase, der Heizungsumstellung, weshalb am Verbandstag der Gemeinnützigen 2022 die „Dekarbonisierung des gemeinnützigen Wohnungsbestands bis 2040 zu leistbaren Bedingungen“ zum prioritären Ziel erklärt wurde. Die Schwerpunktverlagerung von der thermischen zur energetischen Sanierung zeigt sich auch in der gelebten Praxis: Die Zahl der thermischen Sanierungen liegt mit rund 7.000 pro Jahr derzeit deutlich unter der

Hochphase um 2010 mit >12.000 Einheiten p.a. Gleichzeitig verdoppelte sich die Zahl der auf klimafreundliche Heizungen umgestellten Wohnungen von rund 3.000 p.a. (2016-2020) auf rund 6.000 (2023) (GBV 2023). Auch im gesamten Wohnungsbestand sind die Heizungsumstellungen zuletzt wieder gestiegen auf rund 22.000 p.a. (Amann et al., 33). Für einen vollständigen Abbau der fossilen Heizungen bis 2040 müsste jedoch die durchschnittliche Ersatzrate bei rund 105.000 Einheiten p.a. insgesamt und bei rund 21.000 im gemeinnützigen Wohnungsbestand liegen, also bei einem Mehrfachen der aktuellen Rate.

Das ist eine große Herausforderung, v.a. angesichts der Tatsache, dass nun in zunehmendem Maß die als besonders schwierig geltenden Wohnungssektoren an die Reihe kommen: ältere Geschoßwohnbauten mit Einzelgasthermen, wo im Regelfall zuerst eine Zentralisierung der Wärmeversorgung erfolgen und die Zustimmung der Mieter oder Eigentümer eingeholt werden muss.

Nicht überall wurde der Fokuswechsel von der reinen Effizienzerhöhung zum Energieträgertausch vorgenommen. Mit dem „energy efficiency first“-Prinzip der EU-Energiapolitik<sup>5</sup> wird sogar (weiterhin) den Effizienzmaßnahmen ein expliziter Vorrang gegenüber dem Energieträgerwechsel eingeräumt. Dies mag für jene Mitgliedsstaaten und Gebäudesektoren seine Berechtigung haben, die noch einen sehr hohen Nachholbedarf bei der thermischen Sanierung haben. Für den österreichischen Geschoßwohnbau, und hier insbesondere den gemeinnützigen Wohnungsbestand, sollte es angesichts der zuvor dargestellten Situation eher heißen: Energy efficiency was first, but decarbonisation is now.

Die im Mai 2024 in Kraft getretene Novelle der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) sieht die vollständige Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2050 vor. Sie lässt keinen Zweifel daran, dass der größte Brocken zur Erreichung des Ziels die Dekarbonisierung der Energiesysteme in Bestandsgebäuden ist und verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur schrittweisen Dekarbonisierung der Heizsysteme. Bei der Definition der Nullemissionsgebäude, welche ab 2030 für sämtliche Gebäude der Neubau-Standard und ab 2050 auch Bestands-Standard sein sollen, hat man sich jedoch nicht dazu durchgerungen, tatsächlich die Vermeidung von klimaschädlichen Emissionen zum (einzigen oder vorrangigen) Maßstab zu machen. Auch ein zu 100% aus erneuerbaren Energiequellen beheiztes Gebäude muss einen sehr geringen Primärenergieverbrauch aufweisen – das Energieeffizienzziel und das Nullemissionsziel stehen gleichrangig nebeneinander. Aus Sicht der Autorin wäre es mit Blick auf die rasche Erreichung der Klimaneutralität zielführender und kosteneffizienter, wenn der Dekarbonisierung der klare Vorrang gegeben würde, und die Ener-

<sup>5</sup> [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-first-principle\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-first-principle_en)

gieeffizienz bei der Sanierung nur auf jenem (guten, aber nicht allerhöchsten) Level eingefordert würde, welcher der Dekarbonisierung dienlich ist.

Der Architekt und Bauingenieur Werner Sobek drückt diesen Zusammenhang noch pointierter aus: „Die Menschheit hat, wissenschaftlich gesehen, kein Energieproblem“ (Sobek 2022, 202) und weiter: „Die politische, von vielen Wissenschaftlern unterstützte Forderung nach Energieeffizienz und damit nach einer Senkung des Endenergiebedarfs ist eigentlich eine verklausulierte Forderung nach (...) Absenkung des Verbrauchs an fossiler Energie. Durch diese Verbrauchsabsenkung soll eine Reduktion der Emissionen klimaschädlicher Gase bewirkt werden, die das eigentliche Problem darstellen. Zur Lösung des Problems wird also „über die Bande“ gespielt. Man fordert Energieeffizienz, meint aber Emissionsreduktion“ (Sobek 2022, 193).

## 4 Dritte Phase: Von der Objekt- zur Quartiersebene

Bei der dritten „Phase“ der Transformation des Gebäudebestands, jener von der Objekt- zur Quartiersebene, sollte man weniger von einer temporären Phase, sondern eher von einem Perspektivenwechsel sprechen. Dennoch ist, zumindest abseits der immer schon räumlich denkenden Disziplinen wie Raumplanung oder Geografie, der räumliche Aspekt erst relativ spät in die Diskussion um nachhaltiges und klimaneutrales Bauen eingedrungen. Umgekehrt ist auch die Energieraumplanung ein junges Spezialgebiet innerhalb der Raumplanung, welches sich erst vor rund 10–15 Jahren in Forschung und Praxis etabliert hat.

Nicht die Energieeffizienz oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen eines einzelnen Gebäudes, sondern eines Quartiers oder einer ganzen Siedlung werden hier betrachtet und optimiert. Zusätzlich zum Energiebedarf der Gebäude und Infrastruktur wird auch jene der Mobilität (Angebot an öffentlichem und nichtmotorisiertem Verkehr, Elektromobilität, ...) berücksichtigt.

Eines der frühesten Planungs-Tools in Österreich zu diesem Thema ist der für das Land Niederösterreich entwickelte „Energieausweis für Siedlungen“, der anschaulich den Zusammenhang zwischen Bebauungsstruktur, Verkehr und Energiebedarf darstellt und eine praktische Entscheidungshilfe in der örtlichen Raumplanung bietet (Erstfassung 2007; <https://www.emrich.at/energieausweis-fuer-siedlungen>).

Das Erneuerbaren Ausbau Gesetz (EAG 2021) ebnete in Österreich die Bahn für Erneuerbare Energiegemeinschaften (EEG), bei denen mehrere natürliche oder juristische Personen über Grundstücksgrenzen hinweg gemeinschaftlich Energie (meist: Strom aus Photovoltaik) produzieren,

speichern, verbrauchen und verkaufen können. Obwohl erst vor 3,5 Jahren die Rechtsgrundlage dazu geschaffen wurde, verzeichnet die Österreichische Koordinationsstelle für Energiegemeinschaften aktuell (August 2024) bereits rund 500 Erneuerbare Energiegemeinschaften.

Mit dem Konzept der Plus-Energiequartiere (engl. PED Plus-Energy-districts oder PEN Plus-Energy-Neighbourhoods) wird der Ansatz des Plus-Energie-Gebäudes, also eines Gebäudes, das mehr Energie lokal und erneuerbar produziert als es im Betrieb verbraucht, auf die Ebene der Nachbarschaft gebracht. Mit wissenschaftlicher Begleitung entstehen aktuell die ersten Plusenergiequartiere Österreichs (z.B. in Wien-Floridsdorf das PlusEnergieQuartier 21, in Salzburg-Gneis das Demo-Projekt GNICE im Rahmen des Horizon 2020-Projekts SYNIKIA<sup>6</sup>).

Auch bei klimaaktiv, der Klimaschutzinitiative des BMK, wurde zunehmend die Quartiersebene in den Fokus genommen: Das gut etablierte Gebäudedeklarationsprogramm „klimaaktiv Gebäude“ wurde vor wenigen Jahren um eine Deklarations-Schiene für Quartiere erweitert, sodass nun auch ganze Siedlungen nach klimaaktiv-Standard bewertet und ausgezeichnet werden können (vgl. <https://www.klimaaktiv-gebaut.at/gebaut/objekte/quartiere/>).

Die Transformation von der Objekt- zur Quartiersebene besagt, dass bei jeder Immobilienprojektentwicklung, im Neubau wie in der Sanierung, die Siedlungsstruktur und Nachbarschaft einbezogen werden sollte, um die Klimaziele zu erreichen. Keinesfalls darf es jedoch bedeuten, dass einzelnen Bauträgern, insbesondere solchen, die sich der Errichtung leistbaren Wohnraums verschrieben haben, zusätzlich zu den Verpflichtungen auf Objektebene auch noch die klimaneutrale Transformation der ganzen Bestandsumgebung „angelastet“ werden darf, wie dies der eine oder andere städtebauliche Vertrag nahelegen mag. Vielmehr sollen in kooperativen Entwicklungsprozessen sinnvolle Mobilitäts- oder Energielösungen auf Quartiersebene ermöglicht werden, insbesondere wenn diese auf Objektebene Ressourcen und Kosten sparen helfen (z.B. kann eine integrierte Mobilitätslösung auf Quartiersebene die Zahl der erforderlichen Stellplätze reduzieren).

Außerdem sollte dem innerörtlichen geförderten Geschoßwohnbau, der ja den Prototyp einer energie- und ressourceneffizienten Bebauungsstruktur darstellt, in allen einschlägigen Regulativen (Wohnbauförderung, sonstige Förderpolitik, Berichtspflichten nach EU-Taxonomie und ESG, ...) ein klarer Startvorteil gegenüber anderen Bebauungsformen eingeräumt werden.

<sup>6</sup> Näheres zu PlusEnergieQuartier 21 siehe <https://www.klimaaktiv.at/erneuerbare/erneuerbarewaerme/stadt-quartiere/PlusEnergie-Quartier21.html> zu SYNIKIA und GNICE siehe [https://www.synikia.eu/neighbourhoods/gneis-district-salzburg\\_2/](https://www.synikia.eu/neighbourhoods/gneis-district-salzburg_2/)



## 5 Vierte Phase: Von der Betriebsenergie zur grauen Energie

In der vierten Phase der Transformation des Gebäudebestands erweitern wir noch einmal die Systemgrenze: Während bisher die Nutzungsphase der Gebäude ab Fertigstellung betrachtet wurde, kommen nun die CO<sub>2</sub>-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus des Gebäudes ins Spiel, von der Errichtung bis zum Rückbau („Ökobilanzierung“). Mit der in Ausarbeitung befindlichen OIB-Richtlinie 7 (Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen) entsteht dazu ein umfassendes Regelwerk.

Dass die Lebenszyklusbetrachtung keine akademische Spielerei, sondern von hoher Relevanz ist, zeigen quantitative Abschätzungen zur Bedeutung der „grauen Emissionen“, also jener Treibhausgasemissionen, die bei der Baustoffherstellung, bei der Errichtung der Gebäude sowie bei deren Rückbau verursacht werden. Je nach Bilanzgrenze und betrachteter Region (und ihrer Gebäudestruktur) multiplizieren sich die Gesamtemissionen des Gebäudesektors mit dem Faktor 1,5 bis 4, wenn nicht nur die Betriebsphase, sondern der gesamte Lebenszyklus berücksichtigt wird. Truger et al berechnen für den österreichischen Gebäudebestand Emissionen aus grauer Energie je nach Berechnungsmethode von 4,8 bis 13,6 Mio t CO<sub>2</sub>-Äquivalent. Zuzüglich der Betriebsphase kommt man auf 21,9 bis 30,7 Mio t, was 30 – 42% der für Österreich (2022) bilanzierten Treibhausgasemissionen entspricht (Weber/Berger 2024, nach Truger et al 2021). Auch verschiedene internationale Untersuchungen beziffern den Anteil des Gebäudesektors (in der Lebenszyklusbetrachtung) an den Gesamtemissionen mit mehr als einem Drittel (37% nach UNEP, 2021, 36% nach EPBD, 2024).

Mit zunehmender Energieeffizienz und Dekarbonisierung im Betrieb von Gebäuden steigt die anteilige Relevanz der grauen Energie. Im Extremfall des Plus-Energie-Gebäudes, welches im Betrieb eine positive Nettoemissionsbilanz aufweist, machen die gebundenen Emissionen 100% der Gesamtemissionen aus.

Die Novelle der EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie (April 2024) konzentriert sich zwar in ihren verpflichtenden Regulativen auf die Betriebsphase, zeigt aber den Weg klar vor: „Gebäude verursachen vor, während und nach ihrer Lebensdauer Treibhausgasemissionen. Die Vision für einen bis 2050 dekarbonisierten Gebäudebestand geht über die derzeit im Mittelpunkt stehenden betriebsbedingten Treibhausgasemissionen hinaus. Die Lebenszyklusemissionen von Gebäuden sollten daher nach und nach berücksichtigt werden, beginnend mit neuen Gebäuden“ (EPBD 2024, (7)). Die Berechnung und Offenlegung des Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzials von Gebäuden (GWP – Global warming potential) wird gemäß Artikel 7 (3) EPBD ab 2028 für Gebäude ab 1.000 m<sup>2</sup> Nutzfläche bzw. 2030 für alle neuen Gebäude verpflichtend.

Was beeinflusst nun die grauen Emissionen und wie können sie in der vierten Phase der Transformation des Gebäudebestands in Richtung Null gesenkt werden?

1. Siedlungsstruktur: Aufgrund der geringeren Kompaktheit und des höheren Bedarfs an Infrastruktur (Straßen, Leitungen u.a.) haben Einfamilienhausgebiete einen drei- bis vierfach so hohen Verbrauch an grauer Energie pro m<sup>2</sup> wie Siedlungen mit Geschoßwohnbauten (vgl. Bußwald 2011). Verdichtete Bauweisen und Nachverdichtung bestehender Siedlungen sind also einmal mehr das Gebot der Stunde.
2. Langlebigkeit und Anpassbarkeit der Gebäude: Je länger ein Gebäude in Schuss gehalten und genutzt wird, desto weniger ressourcenintensiver Neubau ist erforderlich.
3. Wahl der Baumaterialien: Beton und Ziegel verursachen je nach Eigenschaften mehrere hundert kg CO<sub>2</sub>/t, Stahl über 1.000 kg CO<sub>2</sub>/t, kunststoffbasierte Dämmstoffe gar mehrere Tausend kg CO<sub>2</sub>/t. Nachwachsende Bau- und Dämmstoffe wie Holz, Kork, Zellulose u.a. hingegen wirken als CO<sub>2</sub>-Senken und reduzieren die Emissionen, da sie während des Wachstums CO<sub>2</sub> gebunden haben (Weber/Berger 2024, 10). Allerdings gibt es auch bei der Zementherstellung und der daran angeschlossenen Betonproduktion schon sehr fortschrittliche Verfahren, die die Emissionen drastisch reduzieren. Umgekehrt ist der Einsatz des Baustoffes Holz nur im Rahmen einer nachhaltigen Holzbewirtschaftung zu empfehlen, d.h. dass durch die Holzentnahme die CO<sub>2</sub>-bindende Wirkung des Waldes nicht geschmälert wird (vgl. Sobek 2022, 82f).
4. Kreislauffähigkeit der eingesetzten Materialien und Produkte: Baustoffe von gestern können die Rohstoffe von heute sein, und Baustoffe von heute die Rohstoffe von morgen. Werden Baumaterialien (z.B. Beton) granuliert und wieder einem neuen Baustoff beigemischt, spricht man von Recycling. Werden ganze Gebäudeteile (z.B. Türen, Fenster, Treppen) an einem anderen Ort wiederverwendet, spricht man von Re-Use. Auch die sortenreine Trennbarkeit und Wiederverwendbarkeit (z.B. durch Steck- anstelle Klebeverbindungen) der verbauten Materialien zählt zu den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft.

In der Kombination der Faktoren ist demnach ein kompaktes, langlebiges, aus nachwachsenden Baustoffen errichtetes und wiederverwertbares Gebäude das nachhaltigste. In der Praxis können sich die Faktoren aber auch gegenseitig behindern oder kompensieren. Deshalb ist es auch in dieser „Phase“ dringend zu empfehlen, nach Gebäudetypen zu differenzieren und auf die Faktoren mit dem höchsten CO<sub>2</sub>-Reduktionspotenzial zu fokussieren. Dazu einige Argumente mit Fokus auf den gemeinnützigen Wohnbau:

Der gemeinnützige Wohnbau hat im Regelfall eine kompakte Siedlungsstruktur und ist aufgrund seines Geschäftsmodells, v.a. durch den als Gebäuderenovierungsfonds ausgelegten Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, grundsätzlich auf Langlebigkeit ausgerichtet. Die ersten beiden Kriterien, Siedlungsstruktur und Langlebigkeit, erfüllt er daher jetzt schon in hohem Maß. Der in der Ökobilanzierung standardmäßig angesetzte Gebäudelebenszyklus von 50 Jahren ist für den gemeinnützigen Wohnbau wenig adäquat und führt tendenziell zu einer Überschätzung seiner kalkulierten grauen Emissionen.

Aus Klimaschutzgesichtspunkten ist eine Sanierung (fast) immer einem Neubau vorzuziehen. Das gilt auch für den gemeinnützigen Wohnbau, der dies mit regelmäßigen Sanierungszyklen im Bestand auch bisher schon so weit wie möglich umsetzt. Alle innovativen und replizierbaren Konzepte, die auch im Bereich der besonders herausfordernden Altbestände kosteneffiziente Lösungen für eine bestandsorientierte Weiterentwicklung aufzeigen<sup>7</sup>, sind willkommen, sodass die Entscheidung für einen Abbruch immer mehr zur Ausnahme werden wird. Dennoch sind Abriss und Neubau z.B. eines 40-jährigen Bürogebäudes anders zu beurteilen als der Ersatzneubau für ein 80-jähriges, vielleicht schon teilweise leerstehendes Wohngebäude von mangelhafter Bausubstanz und Nutzungsqualität, welches nach eingehender Prüfung nicht mehr auf zeitgemäßen Wohnstandard sanierbar erscheint. Und wo der Ersatzneubau nicht nur verbesserten, sondern auch zusätzlichen Wohnraum auf gleichem Grund und Boden schafft und so einen Neubau auf der grünen Wiese vermeidet.

Bei der Ökologisierung der eingesetzten Baumaterialien sind bereits große Fortschritte erzielt worden, dennoch liegt in diesem Bereich noch erhebliches Potenzial, insbesondere beim Einsatz von biobasierten Dämmstoffen. Nicht immer lassen sich jedoch die Mehrkosten in der Errichtung innerhalb der Kostenobergrenzen der Wohnbauförderung abbilden.

Abschließend ein Absatz zur Kreislaufwirtschaft: Bauträger, die die Kreislaufwirtschaft zu ihren strategischen Grundsätzen erklärt haben und konsequent umsetzen, sind heute noch Pioniere<sup>8</sup>. Mit ihrem enormen Ressourcenbedarf ist das Bauwesen jedoch tief in der Verantwortung, sich rasch an der Zirkularität zu orientieren – und wird aufgrund von europäischen und nationalen Vorgaben auch zunehmend dazu verpflichtet werden. Wo immer es möglich ist, ohne kontraproduktive Transportwege und Qualitätsverluste rezykliertes Baumaterial einzusetzen, sollte dies heute

schon getan werden. Auch die Planungsprinzipien der Adaptierbarkeit und Rückbaufähigkeit von Gebäuden sind vorausschauend. Zu hinterfragen ist jedoch der Mehrwert umfangreicher, kostenintensiver Dokumentationspflichten bis hin zur Erstellung eines „Rückbaukonzepts“ schon in der Entwurfsphase, welches beim (gemeinnützigen) Wohnbau aufgrund seiner Langlebigkeit auch erst in 80 oder mehr Jahren theoretisch relevant werden könnte – falls sich im Jahr 2105 noch jemand für ein im Jahr 2025 erstelltes Konzept interessieren sollte. Auch hier sollte die Verhältnismäßigkeit eingehalten werden und Gebäuden mit einer langen erwarteten Nutzungsdauer und sozialer Bindung geringere (Administrations-)lasten aufgebürdet werden als Gebäuden mit kurzer, kommerzieller Nutzung.

## 6 Fazit

Karl Polanyi bietet in seinem Werk „Die große Transformation“ eine umfassende Analyse und Kritik an der Entstehung einer „Marktgemeinschaft“, das heißt einer Gesellschaft, die den Regeln und Erfordernissen der Marktwirtschaft untergeordnet wird – und sich anschließend in „Gegenbewegungen“ wieder vor den Auswüchsen davon schützen muss. Er geht sogar so weit zu sagen, dass weder die beiden Weltkriege noch der Faschismus die Ursache für die Zerstörung der Zivilisation des 19. und 20. Jahrhunderts waren, sondern dass *„der Konflikt zwischen dem Markt und den elementaren Erfordernissen eines geordneten gesellschaftlichen Lebens (...) die typischen Spannungen [erzeugte], die schließlich zur Zerstörung dieser Gesellschaft führten. Die Kriege beschleunigten bloß diesen Prozess“* (Polanyi 1944, 329).

Wirtschafts- oder sozialpolitische Empfehlungen für die Zukunft gibt Polanyi in dem Buch wenige, was auch am Erscheinungsdatum 1944, also noch inmitten des zweiten Weltkriegs und in völliger Unklarheit über die Weiterentwicklung der Weltgesellschaft, liegen mag. Was er jedoch fordert, ist eine Wieder-Einbettung des Wirtschaftssystems in Politik und Gesellschaft. „Nach einem Jahrhundert blinder 'Verbesserung' geht der Mensch daran, seine 'Behausung' wiederherzustellen. Soll der Industrialismus nicht zur Auslöschung der Menschheit führen, dann muss er den Erfordernissen der menschlichen Natur untergeordnet werden“ (Polanyi 1944, 329).

Um nichts weniger als die Bewahrung und Wiederherstellung der „Behausung“, das bedeutet der langfristigen Bewohnbarkeit des Planeten, geht es auch bei der aktuellen Transformation der Gesellschaft zur Klimaneutralität. Gerade aber weil die Klimaneutralität ein unverhandelbares Ziel und die große ökosoziale Transformation ohne Alternativen ist, sollten die gemeinsamen Anstrengungen (und die Verpflichtungen) auf jene Bereiche fokussiert werden, in denen innerhalb der nächsten 15–25 Jahre das meiste erreicht werden kann, und die gleichzeitig den sozi-

<sup>7</sup> siehe z.B. Energiesprong ([www.energiesprong.de](http://www.energiesprong.de)), verschiedene Beispiele des Sanierungslabors RENOWAVE.at oder auch das Konzept „Zukunft Bestand“ nach Weber/Berger, 2024

<sup>8</sup> Eine gemeinnützige Unternehmensgruppe mit sehr hohen Ambitionen und umfangreichen Erfahrungen im Bereich der Kreislaufwirtschaft ist die Salzburg Wohnbau. Näheres unter <https://www.salzburg-wohnbau.at/pressegesprach-der-salzburg-wohnbau-gruppe-pionier-im-nachhaltigen-bauen/>

alen Ausgleich im Blickfeld bewahren.

Für den Umbau des Gebäudebestands heißt das: Klimasensibles Bauen sollte die Polarität zwischen (reinem) Neubau und (reiner) Sanierung überwinden und sich auf die Schaffung und Bewahrung von bedarfsgerechtem und ressourcenschonendem Lebensraum konzentrieren. Anders ausgedrückt in Anlehnung an Polanyi: Bauen sollte eingebettet sein in die Erfordernisse der menschlichen Natur und der Bewohnbarkeit des Planeten:

1. Aktivieren, dekarbonisieren und nachverdichten des Bestands,
2. Neuentwickeln am Bedarf orientiert und so boden-, klima- und ressourcenschonend wie möglich,
3. Skalierbare Lösungen finden: Klimaneutrales (Um-)bauen muss wegkommen vom innovativen Pilotprojekt und zum normalen Geschäftsfall werden.

Wir stehen erst am Anfang dieses Umbaus und sind noch weit davon entfernt, die vollen Kosten, geschweige denn eine faire Kostenteilung dafür zu kennen. Was wir jedoch wissen, ist dass die volkswirtschaftlichen Kosten weitaus niedriger sind als die Summe der Kosten der Einzelmaßnahmen, weil vieles auch ohne Klimaziel umgesetzt worden wäre, etwa ein Heizkesseltausch am Ende der Lebensdauer. Amann et al. (2022) beziffern diese „Ohnehin-Kosten“ im Bereich der Wärmewende (ohne Lebenszyklusbetrachtung) für Österreich mit drei Viertel (60 von 80 Milliarden Euro) der Gesamtkosten. Darüber hinaus kommen verschiedene Studien<sup>9</sup> zu dem Schluss, dass die Kosten des klimapolitischen „Nichthandelns“ weitaus höher wären als jene der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen.

<sup>9</sup> Z.B. beziffert eine Studie des WIFO (Köppl/Schratzenstaller, 2024) in einem umfassenden Ansatz (nicht vorrangig auf den Gebäudesektor bezogen) die Kosten des klimapolitischen Nicht-Handelns (allein) für die öffentliche Hand mit aktuell 5,4 bis 7 Milliarden Euro.

## Literaturverzeichnis

Amann, W., Bauer, E., Komendantova, N., Oberhuber, A., Springler, E. (2022): Studie zur langfristigen Finanzierung der Wärmewende. Im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie.

Amann, W./Struber, Ch. (Hrsg.,2023): Österreichisches Wohnhandbuch 2023. 11. Auflage. Linde Verlag.

Bußwald, P. (2011): Projekt ZERSiedelt: Zu Energierlevanten Aspekten der Entstehung und Zukunft von Siedlungsstrukturen und Wohngebäudetypen in Österreich, akaryon Niederl & Bußwald GmbH, Wien. Online: [www.zersiedelt.at](http://www.zersiedelt.at)

Europäische Kommission, 11.12.2019: A European Green Deal- Striving to be the first climate-neutral cont-

Es ist auch offensichtlich, dass es nicht eine einzelne Gruppe sein kann, seien es z.B. die Bauträger oder die Mieter/innen, welche die Hauptlast der Transformation tragen wird. Es braucht zusätzliche staatliche, und damit zumindest indirekt steuerfinanzierte Mittel. Wie der WBGU es in seinem Hauptgutachten schon 2011 feststellte, brauchen wir einen breit getragenen Gesellschaftsvertrag für die sozial-ökologische Transformation unserer Gesellschaft – und damit auch unseres Gebäudebestands.

Nur in einem Punkt kommt die Autorin zu einem anderen Schluss als der WBGU und W. Sobek (2022) und verlässt auch die Ausgangsthese dieses Artikels, wo jeweils die Transformation zur Klimaneutralität mit Polanyis „großer Transformation“ auf eine Stufe gestellt werden:

Die eigentliche „große Transformation“ ist nicht die Veränderung unserer Ernährungsgewohnheiten, unserer Mobilität oder der Umbau auf einen klimaneutralen Gebäudebestand. Die wirklich „große Transformation“ ist der menschenverursachte Klimawandel selbst, welcher bereits weit fortgeschritten ist und in absehbarer Zeit alle Länder und alle Lebensbereiche umfassen wird, und in dessen Folge Hungersnöte, Fluchtbewegungen und Kriege zu erwarten sind. Unsere Maßnahmen zu Klimawandelanpassung und Klimawandelbegrenzung sind bloß die Reaktionen oder, wie Polanyi sagen würde, die „Gegenbewegungen“ zu jener bereits realen Transformation, welche die Gesellschaft vor deren härtesten Auswirkungen schützen sollten. Sie rührt daher, dass im letzten Jahrhundert eine „Entbettung“ der wirtschaftlichen Aktivitäten von ihren natürlichen Grenzen, nämlich der Grenzen des Planeten, stattgefunden hat.

Es ist nun höchste Zeit zur Wieder-Einbettung.

inent. Online:<https://ec.europa.eu/newsroom/know4pol/items/664852>

GBV (2023), Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband: Verbandsstatistik 2023. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in Zahlen. Online: [www.gbv.at](http://www.gbv.at)

Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2020): Dekarbonisierung des Gebäudesektors im gemeinnützigen Wohnungsbestand. In: OIB aktuell 2.2020.

Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2024): Policy Brief: Budgetäre Kosten und Risiken durch klimapolitisches Nichthandeln und Klimarisiken. Online: <https://www.wifo.ac.at/publication/49048/> [WIFO 2024]

Hüttler, W., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Kössl, G. (2023): Dekarbonisierung im gemeinnützigen Wohnungsbestand. In: Amann, W./Struber, Ch. (Hrsg,2023): Österreichisches Wohnhandbuch 2023. 11. Auflage. Linde Verlag, S. 50-64.

Österreichische Koordinationsstelle für Energiegemeinschaften: <https://energiegemeinschaften.gv.at/>

Polanyi, K. (1944): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Deutsche Ausgabe 1978, suhrkamp taschenbuch wissenschaft.

RICHTLINIE (EU) 2024/1275 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD)

Sobek, W. (2022): non nobis – über das Bauen in der Zukunft. Band 1: Ausgehen muss man von dem, was ist. Avedition.

Umweltbundesamt (2024a): Klimaschutzbericht 2024

Umweltbundesamt (2024b): Nahzeitprognose der Österreichischen Treibhausgas- Emissionen für das Jahr 2023

UNEP (2021). Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector. Nairobi: 2021.

WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen, Hauptgutachten. Online: <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/welt-im-wandel-gesellschaftsvertrag-fuer-eine-grosse-transformation>

Weber, B., Berger, L. (2024): Zukunft Bestand. Ökosoziale Transformation von Wohnhausanlagen. Ruby Press

# Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in Österreich – Mythen und stilisierte Fakten

Robert Wieser

Seit den 1960er Jahren ist der Wohnungsbestand in Österreich im Durchschnitt um über 1% pro Jahr gewachsen. Das Wachstum lag deutlich über dem Bevölkerungsanstieg von etwa 0,4% pro Jahr. Maßgeblich dazu beigetragen hat der Zuwachs von Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung. Ihr Anteil hat sich von nur 3% im Jahr 1971 auf 19% im Jahr 2021 vervielfacht. Zum Großteil sind das Zweit- und Nebenwohnsitze (Amann/Struber, 2022). Auch die durchschnittlichen Wohnflächen und der Pro-Kopf Flächenkonsum sind beträchtlich angestiegen. Im Jahr 1971 lag die durchschnittliche Wohnfläche von Hauptwohnsitzwohnungen bei 66 m<sup>2</sup>, im Jahr 2021 waren es mehr als 100 m<sup>2</sup>. Die Wohnfläche pro Person in Hauptwohnsitzwohnungen hat sich von 22,9m<sup>2</sup> auf über 45m<sup>2</sup> fast verdoppelt. Österreich liegt im Wohnflächenkonsum deutlich über dem EU-Schnitt (Amann/Struber, 2016). Diese Entwicklung verbucht auf der Habenseite eine vermutlich höhere Wohnzufriedenheit der Bevölkerung, verbunden mit hoffentlich positiven Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität. Auf der Sollseite steht ein höherer Ressourcenverbrauch, vom Verbrauch an Grund und Boden, über den Einsatz von Arbeitskraft und Baumaterialien bis hin zum Energieeinsatz. Ziel dieses kurzen Aufsatzes ist es, die wichtigsten Treiber des Wohnungsangebots und der Wohnungsnachfrage in Österreich über die letzten Jahrzehnte zu identifizieren und zu analysieren. Dabei geht es nicht um Details, sondern um eine Vogelperspektive. Untersucht wird, wie sich Preisentwicklungen, demographische und makroökonomische Faktoren und Maßnahmen der Wohnungs- und Steuerpolitik auf Angebot und Nachfrage im Aggregat ausgewirkt haben. Die Ergebnisse bergen einige Überraschungen, bestätigen zum Teil frühere Ergebnisse, räumen aber auch mit so manchem Mythos zu den österreichischen Wohnungsmärkten auf.

## 1 Die Treiber der Wohnbauinvestitionen

Der Wohnbau in Österreich war lange Zeit maßgeblich durch die Wohnbauförderung beeinflusst. Zwischen Anfang der 1970er Jahre und 2010 waren im Durchschnitt mehr als 70% aller Wohnbaubewilligungen gefördert. In den 1980er und 1990er Jahren lag der Förderdurchsatz

im Mittel bei über 76%. Der Anteil der Wohnbauförderungsausgaben an den Brutto-Wohnbauinvestitionen lag mit knapp 26% in den 1980er Jahren am höchsten, gefolgt von 22% in den 1990er und 21% in den 2000er Jahren. Zwischen 2010 und 2022 lag der Förderdurchsatz im Durchschnitt bei nur mehr 36% und der Anteil der Wohnbauförderungsausgaben an den Bruttoinvestitionen ist auf durchschnittlich 13,5% gesunken. Die Relation von Wohnbauförderungsausgaben zum BIP hat sich von rund 0,8% im Jahr 2010 auf unter 0,4% im Jahr 2022 verringert. Verantwortlich für den starken Rückgang waren nicht allein die Bundesländer, die seit dem Jahr 2009 ohne Zweckbindung über die Verwendung der Wohnbaufördermittel entscheiden.<sup>1</sup> Das niedrige Niveau der Hypothekenzinsen hat die Förderbarwerte in den Jahren bis 2022 erodieren lassen. Vor dem Hintergrund der Auflagen und Restriktionen im Zusammenhang mit Förderdarlehen haben viele Häuslbauer Bankkredite den Förderdarlehen vorgezogen. Die Zahl der Förderungszusagen für Eigenheime ist im Jahr 2021 auf 3.670 gefallen. Das war der niedrigste Wert seit 1968.

Befürworter des österreichischen Systems der Wohnbauförderung verweisen auf den guten Zustand des Wohnungsbestandes, auf die Leistbarkeit des Wohnens, auf die soziale Durchmischung, auf die Integrationsleistung des gemeinnützigen Sektors und auf die im internationalen Vergleich geringen Kosten des Modells. Darüber hinaus wird der Wohnbauförderung attestiert, sie trage zur Stabilisierung der Wohnungsmärkte, der Bauproduktion, der Wohnungspreise und der Arbeitsmärkte bei, fördere private Investitionen und Innovationen und wirke als Anreizinstrument zur Umsetzung von energetischen Standards (Blaas und Wieser, 2003, 2004; IIBW, 2013, Wieser et al., 2013, Wieser und Mundt, 2014, Kadi et al., 2020).

Kritiker dagegen sehen fragwürdige Verteilungswirkungen (Czerny, 1987, Czerny, 2001, Klien, 2019), geringe Multiplikatoren (Deutsch, 1994, Breuss, 2001), Abkoppelung von Marktsignalen (Czerny, 2001, Url, 2001), zu wenig Berücksichtigung des Flächenverbrauchs (Amann et al. 2021), Versäumnisse im Klimaschutz (Global 2000), sowie

<sup>1</sup> Mit 31.12.2008 wurde das „Zweckzuschussgesetz 2001“ außer Kraft gesetzt. Seither verfügen die Länder frei über die jährlich im Rahmen des Finanzausgleichs vom Bund bereitgestellten Mittel.

geringe Flexibilität, Rationierung, ineffiziente Mittelverwendung und intransparente Risikoverteilung im System (Deutsch, 1994, Amann und Wieser, 2013).

Ein maßgeblicher Kritikpunkt am österreichischen Fördersystem betrifft die geringe Hebelwirkung der Förderungsausgaben. Deutsch hat schon in den 1990er Jahren angemerkt, dass pro Förderschilling oft nur eineinhalb Schilling, häufig noch weniger an Bauleistung induziert werden (Deutsch, 1994). Die Ursache sieht er in einem ineffizienten System der Langfristfinanzierung, in dem die Objektförderung „sinnwidrig“ als primäre Fremdfinanzierungsquelle herangezogen wurde und man zu wenig stark auf Kapitalmarktquellen gesetzt hat. Auch Czerny (2001) forderte eine Abkehr von der „Quasi-Banken-Funktion“ des Staates und eine Umstellung der öffentlichen Darlehensförderung auf Bankenfinanzierung.

Dazu kommt das de facto einkommensungebundene Vergabesystem, in dem Einkommensgrenzen nur einen geringen Prozentsatz aller Haushalte treffen. Ein niedriger Multiplikator impliziert hohe Mitnahmeeffekte und heißt nichts anderes, als dass ein großer Teil der geförderten Wohnungen auch ohne Förderung gebaut worden wäre, wenn auch vermutlich in geringerer Dimensionierung. Mit einer höheren Hebelwirkung könnte die Neubauleistung jedenfalls gesteigert, und dadurch Mieten und persönliche Wartekosten im Sektor der Gemeinnützigkeit redu-

ziert werden.

Trifft der Befund von der geringen Hebelwirkung zu? Antwort auf die Frage liefert ein Fehlerkorrekturmodell der realen Wohnbauinvestitionen. Den theoretischen Rahmen dafür bildet Tobin's Q. Die von James Tobin in den 1960er Jahren entwickelte Kennzahl Marktpreis/Wiederbeschaffungspreis eignet sich in idealer Weise für Untersuchungen von Investitionstätigkeiten. Übertragen auf Immobilieninvestitionen besagt der Ansatz, dass sich Investitionen lohnen, wenn die damit erzielten diskontierten zukünftigen Mieten höher ausfallen als die Reproduktionskosten. Bei hinlänglich langer Lebensdauer einer Immobilie entsprechen die diskontierten Mieten dem Bestandspreis der Immobilie. Tobins Q kann somit als Quotient aus Bestandspreis und Reproduktionskosten berechnet werden.

Im folgenden Modell werden die Wohnbauinvestitionen auf die realen Wohnungspreise (Bestandspreis), die realen Baukosten (Reproduktionskosten), die Gesamtbevölkerung und die realen Wohnbauförderungsausgaben regressiert. Der Schätzzeitraum umfasst die Jahre 1989 bis 2023 und deckt sich mit der Periode der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Zum Vergleich wird die Periode bis 2014 herangezogen. Erst danach hat die Bedeutung der Wohnbauförderung in der Wohnungsfinanzierung stark abgenommen.

Erklärte Variable:	Stützzeitraum: 1989 - 2023		1989 - 2014	
	$\Delta$ Wohnbauinvestitionen, real		$\Delta$ Wohnbauinvestitionen, real	
Wohnbauinvestitionen, real (t-1)	-0,39***	(-5,808)	-0,53***	(-6,455)
Bevölkerung (t-1)	1,06*	(1,857)	0,84	(0,875)
Wohnungspreis, real (t-1)	0,25***	(3,239)	0,29***	(4,075)
Baukosten, real (t-1)	-0,57*	(-2,382)	-0,28	(-0,709)
Wohnbauförderung, real (t-1)	0,11***	(2,810)	0,32**	(3,601)
Beobachtungen (Jahre)	35		26	
R <sup>2</sup>	0,75		0,84	
Durbin-Watson Statistik	1,8		1,7	
Portmanteau Q (p-Wert)	0,6432		0,5078	
Ramsey Reset Test (p-Wert)	0,1813		0,9949	
Breusch-Pagan/Cooke-Weisberg Test (p-Wert)	0,6457		0,1829	
t-Werte in Klammern				
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				
Modell enthält eine Konstante und Dummies für 1990, 2001, 2003 und 2021				
Langfristige Elastizitäten:	1989 - 2023		1989 - 2014	
Bevölkerung	2,69		1,58	
Wohnungspreis, real	0,64		0,55	
Baukosten, real	-1,46		-0,53	
Wohnbauförderung, real	0,28		0,60	

**Übersicht 1:** Modelle der Wohnbauinvestitionen (OLS)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Dummy-Variablen für die Jahre 1990, 2003 und 2021 sorgen für die Eliminierung von Autokorrelation. Die Dummy für 2001 kontrolliert für einen Bruch in den Wohnbauförderungsausgaben.

Die Daten zu den realen Wohnbauinvestitionen stammen von AMECO (Makroökonomische Datenbank der Europäischen Kommission), zu den Baukosten und zur Gesamtbevölkerung von Statistik Austria. Die Datenreihe der Wohnungspreise basiert auf durchschnittlichen Kaufpreisen für Bestandswohnungen in den Landeshauptstädten laut Wirtschaftskammer Österreichs (WKO-Immobilienpreisspiegel). Zunächst wurden für die Landeshauptstädte Mittelwerte der in den jährlichen Immobilienpreisspiegeln dokumentierten Kaufpreise (pro Quadratmeter) über alle Lagen und Wohnungsgrößen errechnet. Die Zeitreihe für Österreich gesamt wurde dann bevölkerungsgewichtet ermittelt. Die Wohnbauförderungsausgaben wurden mit dem Baupreisindex (Statistik Austria) und die Wohnungspreise mit dem Verbraucherpreisindex (Statistik Austria) deflationiert. Übersicht 1 zeigt das Schätzergebnis für die Gesamtperiode und für den Zeitraum bis 2014.

Die Ergebnisse in den beiden Stützzeiträumen unterscheiden sich deutlich. Der Fehlerkorrekturwert beträgt über die Gesamtperiode nur  $-0,39$ . Das bedeutet, dass nur rund 40% der Abweichungen vom Gleichgewicht innerhalb eines Jahres korrigiert werden. Nach fünf Jahren sind es nur 65%. Der österreichische Wohnungsmarkt braucht also sehr lange, bis ein Ungleichgewicht wieder beseitigt ist. Dies spiegelt sich in ausgeprägten Preis- und Investitionszyklen wider. Begrenzt man die Untersuchungsperiode auf die Jahre bis 2014, dann zeigt sich ein erfreulicheres Bild. Der Fehlerkorrekturterm ist absolut größer. Bis zum Jahr 2014 wurden mehr als 50% in einem Jahr korrigiert. Nach bereits fünf Jahren war das Gleichgewicht im Durchschnitt wieder hergestellt. Der geringere Wert über die Gesamtperiode geht allerdings auch darauf zurück, dass seit 2014 zwei Bevölkerungsschocks (die Flüchtlingsbewegungen 2015 und 2022) die Marktnachfrage kurzfristig stark angehoben haben.

In den folgenden Ausführungen spielt das Konzept der „Elastizität“ eine zentrale Rolle. Elastizitäten zeigen ökonomisch relevante Zusammenhänge und repräsentieren wichtige Maßzahlen für die Wirkungsanalyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Vereinfacht formuliert, beschreibt die Elastizität die prozentuale Veränderung eines Faktors  $Y$ , wenn sich ein Einflussfaktor  $X$  um 1% ändert. So ist beispielsweise die kurzfristige Elastizität der Wohnbauinvestitionen auf den Wohnungspreis in der ersten Gleichung 0,25. D.h. kurzfristig (im Folgejahr) steigen die realen Wohnbauinvestitionen durchschnittlich um 0,25%, wenn der reale Wohnungspreis um 1% zulegt.

Die langfristigen Elastizitäten der einzelnen erklärenden Variablen wiederum ergeben sich aus ihren Koeffizienten dividiert durch den Absolutwert des Fehlerkorrekturterms. Somit liegt die langfristige Preiselastizität des Wohnungsangebots in Österreich bei nur 0,64 ( $=0,25/0,39$ ; Gesamtperiode) bzw. 0,55 (bis 2014), d.h. das Angebot (in Stromgrößen, nicht Bestandsgrößen!) ist langfristig preisunelastisch (Elastizität  $< 1$ ). Dieses Ergebnis entspricht

jenen aus OECD-Publikationen (Sanchez und Johansson, 2011; Cavalleri et al., 2019). Der Wohnbau in Österreich reagierte zuletzt nicht nur langsamer auf die Nachfrageänderungen, er reagiert langfristig generell schwach auf Veränderungen im Immobilienpreisniveau. Ein Grund ist, dass die Investitionstätigkeit in der Vergangenheit im Rahmen des Wohnbauförderungssystems von Marktsignalen zum Teil abgekoppelt war (Url, 2001). Zuletzt hat sich die Preiselastizität durch das Aufleben des freifinanzierten Wohnbaus erhöht. Im Gegensatz zum geförderten Wohnbau, der sich an einer verstetigten Bauleistung orientiert, reagiert der freifinanzierte aus offensichtlichen Gründen stärker auf Marktsignale (Kaufpreise, Mieten, Zinsen, Baukosten).

Die langfristige Bevölkerungselastizität liegt bei 2,7 und die langfristige Baukostenelastizität bei  $-1,5$ . Bis 2014 lässt sich kein signifikanter Einfluss der beiden Variablen feststellen und die entsprechenden Elastizitäten waren wesentlich geringer. Das stärkere Gewicht der Wohnbauförderung vor 2015 und der damit verbundene verstetigte Wohnbau hat die Investitionstätigkeit weitgehend auch von den Einflüssen der Bevölkerungs- und Baukostenentwicklung abgeschirmt.

Die langfristige Elastizität der Wohnbauinvestitionen auf die Wohnbauförderungsausgaben beträgt über die Gesamtperiode 0,28. Vergleicht man diesen Wert mit dem durchschnittlichen Anteil der Wohnbauförderung an den Wohnbauinvestitionen über den Schätzzeitraum in Höhe von 19%, so ergibt sich ein Hebeleffekt von rund 1,5. D.h. 1 Euro an Wohnbauförderung hat langfristig 1,5 Euro an Wohnbauinvestitionen angestoßen. Dieses Ergebnis entspricht also dem Befund von Deutsch (1994).

Der geringe Hebel ist aber Folge der Entwicklungen seit dem Jahr 2014, nachdem die Wohnbauförderungsausgaben auch nominell deutlich zurückgeführt wurden. Im Zeitraum bis 2014 lag die langfristige Elastizität bei 0,60. In Relation zum durchschnittlichen Anteil der Wohnbauförderung an den Wohnbauinvestitionen von 22% in dem Zeitraum ergibt sich ein Hebel von 2,7. Warum der Hebel in den letzten zehn Jahren gesunken ist, lässt sich nicht einfach sagen. Eine Untersuchung der Gründe würde hier den Rahmen sprengen. Die Ursachen liegen vermutlich in Änderungen im Aufgabenfeld und im Instrumentenmix der Wohnbauförderungssysteme der Länder (Amann, 2014). Für ein Revival der Wohnbauförderung in einem Umfeld höherer Nominal- und Realzinsen sollte jedenfalls sichergestellt werden, dass die künftigen Förderungen mit einem hinreichend hohen Hebel und möglichst geringen Mitnahmeeffekten verbunden sind.

## 2 Die Treiber der Wohnungsnachfrage

Wohnungsnachfrage und Wohnungsbedarf werden in der wohnungspolitischen Diskussion gelegentlich synonym verwendet. Dabei gibt es aus ökonomischer Sicht bedeutende Unterschiede. Wohnungsbedarfsanalysen basieren in der Regel auf Prognosen der Haushaltsentwicklung und auf Annahmen über die Entwicklung von Zweitwohnsitzen (vgl. z.B. Schneider, 2019). Die zugrundeliegenden Haushaltsprognosen wiederum basieren auf demographischen Entwicklungen (Alter, Geschlecht, Herkunft, Haushaltsgröße) und Trendannahmen zu Verhaltensänderungen, Ausbildungszeiten und weiteren Faktoren (ÖROK, 2024).

Einen theoretisch kohärenteren Zugang zur Wohnungsnachfrage bieten neoklassische Wohnungsnachfragefunktionen. Ihr zentrales Merkmal ist, dass neben demographischen Entwicklungen auch Entwicklungen der Einkommen, der Finanzierungskosten und der Wohnungspreise explizit mit eingehen. Wohnen wird als normales, notwendiges Gut aufgefasst. Normal ist das Gut Wohnen in dem Sinne, dass die Nachfrage bei steigenden Einkommen zunimmt (Nichtsättigung), die Zunahme aber unterproportional erfolgt, d.h. Wohnungen sind für die Mehrheit der Bevölkerung keine Luxusgüter (Einkommenselastizität kleiner 1). Notwendig ist Wohnen in dem Sinne, dass zwar reale Preissteigerungen (Mieten und Eigentumspreise) die Nachfrage (*ceteris paribus*) dämpfen, dass der Preiseffekt aber nicht sehr groß ist (die Nachfrage ist preisunelastisch; Preiselastizität absolut kleiner als 1). Solche Effekte finden, neben weiteren Treibern der Wohnungsnachfrage, in traditionellen Wohnungsbedarfsprognosen keine Berücksichtigung. Sie sind jedoch essenziell für das Verständnis der Wohnungsnachfrage und zur Prognose ihrer künftigen Entwicklung.

Der Umfang an Literatur zur ökonometrischen Schätzung von aggregierten Wohnungsnachfragefunktionen für Österreich ist dürftig. Czerny et al. (1992) argumentieren auf Basis ökonometrischer Nachfrageschätzungen, dass die Nachfrage schon in den achtziger Jahren nicht befriedigt werden konnte. Die Schätzungen ergaben niedrige Bevölkerungs- und Einkommenselastizitäten von 0,4 bzw. 0,6, wofür zwei Gründe angeführt wurden: a) eine geringe Neubauleistung, insbesondere in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und b) eine im internationalen Vergleich sehr langsame Reaktion des Wohnungsangebots auf Nachfrageveränderungen, was unter anderem auf die Mietengesetzgebung in Österreich zurückgeführt wurde. Niedrige Bestandsmieten veranlassen zum „Horten“ von Wohnungen. Das Ziel der WIFO-Studie (Czerny et al. 1992) war es, den Investitionsbedarf in den Wohnbau für Neubau und Erneuerung bis zum Jahr 2000 unter verschiedenen Szenarien zu prognostizieren.

Einen anderen Fokus haben Lee et al. (2001). Ihr primäres Ziel war es, den Einfluss von demographischen Faktoren auf die Wohnungsnachfrage zu identifizieren. Anstoß zur Studie gab die Arbeit von Mankiw und Weil (1989) zu den Auswirkungen der Baby Boomer auf die Immobilienpreisdynamik in den USA. Diese Arbeit hat heftige Kontroversen und viel Widerspruch ausgelöst. Kern der Debatte war die Interpretation der von Mankiw und Weil geschätzten Nachfragefunktionen. Insbesondere die Prognose, dass die realen Häuserpreise in den USA nach erfolgter Wohnversorgung der Baby Boomer bis zum Jahr 2007 stark fallen würden, ist kritisiert und auf Fehlspezifikation und Falschinterpretation von Ergebnissen zurückgeführt worden. Tatsächlich hat sich die Prognose nicht bewahrheitet. Das reale Preisniveau ist zwar bis Ende der 1990er Jahre leicht gesunken, danach aber bis 2006 wieder angestiegen. In realer Rechnung lag das Preisniveau 2006 um mehr als 50% über dem Preisniveau von 1989. Der weitere Verlauf am US-Häusermarkt ist Geschichte.

Ein Ergebnis in Lee et al. (2001) ist, dass die Erwachsenenbevölkerung (Bevölkerung im Alter über 20 Jahren) ein zentraler Treiber der Wohnungsnachfrage in Österreich ist. Ein zweites, und zuweilen heftig diskutiertes Ergebnis war, dass die Wohnbauförderung (gemessen als Barwert der Wohnbauförderdarlehen) und Zinsen keinen signifikanten Einfluss auf die Wohnungsnachfrage haben, sobald beide Größen in die Gleichungen eingehen. Als Begründungen führen die Autoren den im Schätzzeitraum (1969 bis 1996) unvollkommenen österreichischen Kapitalmarkt und die hohe Bedeutung intrafamiliärer Transfers in der Wohnungsfinanzierung an.

Der folgende Modellansatz zeigt Gemeinsamkeiten aber auch Abweichungen zu Lee et al. (2001):

In Lee et al. entspricht die Wohnungsnachfrage einer aus den Wohnbauinvestitionen geschätzten Zeitreihe zum Wohnungskapitalstock. Hier wird die Wohnungsnachfrage durch drei Größen repräsentiert: Die Nachfrage nach Wohnungsbestand (Anzahl der Wohnungen), die Nachfrage nach Wohnflächen (Wohnflächenbestand) und die Nachfrage nach einem Wohnungskapitalstock (Kapitalstockindex). Der Wohnflächenbestand wurde aus dem Wohnungsbestand, multipliziert mit den durchschnittlichen Wohnungsgrößen von Hauptwohnsitzwohnungen in jedem Jahr, berechnet. Der Kapitalstockindex resultiert aus der Gewichtung des Wohnflächenbestands mit dem realen Baupreisdeflator (deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex).

Zweitens werden anstelle des realen Baupreisdeflators die realen Mieten als Preisindikator verwendet. Die Baupreisentwicklung berücksichtigt nicht die Entwicklung der Baulandpreise. Gerade letztere sind über die letzten Jahrzehnte in Österreich aber stark angestiegen, speziell in den Agglomerationsräumen. In der Mietenentwicklung bildet sich neben der Baukostenentwicklung auch die



Entwicklung der Baulandpreise ab. Zudem hat Österreich einen im internationalen Vergleich sehr hohen Mietenan- teil. Für die Wohnungsnachfrage ist die Entwicklung der Mieten daher von zentraler Bedeutung. Als Indikator der Mietenentwicklung werden die Neuvertrags-Marktmieten (pro Quadratmeter) der WKO-Preisspiegel in den Lan- deshauptstädten herangezogen. Diese wurden über alle Lagen und Wohnungsgrößen für jedes Jahr gemittelt und mittels Bevölkerungsgewichten zu einem Österreichwert aggregiert. Wegen Endogenität muss die Marktmieten- reihe instrumentiert werden. Als Instrumente wurden die gleichen Instrumente wie in Lee et al. (2001) verwendet: kurzfristiger Realzins, reale Lohnkosten im Wohnungsbau und reale sonstige Kosten im Wohnungsbau.

Drittens gehen als zentrale Treiber der Nachfrage wie in Lee et al. die Erwachsenenbevölkerung (über 20jährige) und das reale BIP pro Kopf der Erwachsenenbevölkerung ein. Beide Faktoren sollten sich positiv auf die Wohnungs- und Wohnflächennachfrage auswirken.

Viertens gehen in das Modell als „*demand shifter*“ der Anteil von Ausländern und der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung ein. Die Bevölkerung in Öster- reich wächst seit Jahrzehnten vorwiegend über Immigra- tion. Der Anteil der Ausländer ist von 4,4% im Jahr 1982 auf 24,5% im Jahr 2024 gestiegen. Die Variable kontrol- liert für Differenzen in den Wohnpräferenzen. Der Einbe- zug des Altenquotienten hat zweifache Begründung. Zum einen zeigen Daten der Statistik Austria, dass der Wohn- flächenkonsum der älteren Bevölkerung in Österreich, pro Kopf gesehen, im Vergleich der Alterskohorten am höch- sten ist (z.B. Tabellenband Wohnen 2022, Tab. 1\_5). Dies hat mit den Eigenheiten des österreichischen Mietrechts, aber auch mit der guten Gesundheits- und Pflegever- sorgung zu tun, die es alten Menschen erlaubt, sehr lange in ihren Häusern oder Wohnungen zu verbleiben.

Zum anderen ist dieser Indikator auch mit der Frage der intrafamiliären Transfers verbunden. Das Finanzierungs- potenzial aus Erbschaften und Schenkungen sollte positiv mit dem Altenquotienten korrelieren. In Summe ist daher zu erwarten, dass die Wohnungsnachfrage in Österreich positiv mit der Alterung verbunden ist, was im Wider- spruch zu Lebenszyklushypothesen und zu internationaler empirischer Evidenz über den Einfluss von Altenquotien- ten auf die Wohnungsnachfrage stehen würde (Takats, 2012).

Fünftens unterscheidet sich das Modell von jenem in Lee et al. in den einbezogenen Finanzierungsvariablen und im Einbezug der Inflationsrate. Die Inflationsrate repräsen- tiert den Nicht-Wohnkonsum. Die Budgetbeschränkung der Haushalte impliziert, dass die Nachfrage nach Wohn- konsum fällt, wenn der Preis für den Nicht-Wohnkonsum steigt. Ein Anstieg der Inflationsrate sollte sich daher c. p. negativ auf die Wohnungsnachfrage auswirken.

Anstelle der Zinsdifferenz (Differenz aus kurzfristigem Geldmarktzins und langfristiger Bundrendite) geht hier der reale Hypothekenzins ein, und anstelle eines Barwerts der Wohnbauförderung der Anteil der Wohnbauförde- rung an den Wohnbauinvestitionen. Das Problem mit dem Barwertindikator ist, dass die Bundesländer nach der „Verländerung“ sehr unterschiedliche Fördersysteme mit erweiterten Aufgabenfeldern und unterschiedlichem Instrumentenmix aufgebaut haben und ein Barwert der Subventionen nur schwer zu ermitteln ist, es sei denn, man trifft sehr vereinfachende Annahmen. Der Anteil der Wohnbauförderung an den Wohnbauinvestitionen (WBF/ WBI) dagegen ist datentechnisch gut abgesichert und sollte hinreichend sein, um einen Effekt der Wohnbauför- derung auf die Wohnungsnachfrage zu identifizieren. Von steigenden Realzinsen wiederum wird eine Dämpfung der Wohnungsnachfrage erwartet.

Der Stützzeitraum der folgenden Instrumentvariablen- schätzungen umfasst die Jahre 1982 bis 2022. Die Tabelle zeigt die Nachfragefunktionen für Wohnungen, für Wohn- flächen und für den Wohnungskapitalstock. Die Erklä- rungskraft der Gleichungen ist hoch. Tests auf Autokorre- lation zeigen kein Problem in den Spezifikationen.

Die instrumentierten realen Marktmieten weisen in allen Gleichungen einen signifikant negativen Einfluss auf die Wohnungsnachfrage aus. Damit ist sichergestellt, dass wir tatsächlich Nachfragefunktionen vor uns haben. Die Preiselastizitäten sind weit unter eins, d.h. die Wohnungs- nachfrage reagiert wenig sensitiv auf Veränderungen in den realen Mieten. Darüber hinaus ist die Mietenelasti- zität der Nachfrage nach Wohnungen etwas geringer als jene der Nachfrage nach Wohnflächen. Es fällt anschei- nend leichter auf zusätzliche Quadratmeter zu verzichten als auf ein Dach über dem Kopf.

Auch die Einkommenselastizitäten liegen weit unter 1. Die Nachfrage nach Wohnflächen erscheint um einiges ein- kommenselastischer als die Nachfrage nach Wohnungen. Steigende Realeinkommen haben also stärkere Effekte auf die Wohnflächen- als auf die Wohnungsnachfrage. Bei der Bevölkerungselastizität ist der Unterschied noch größer. Ein Anstieg der Erwachsenenbevölkerung belebt die Wohnflächennachfrage viel stärker als die Wohnungs- nachfrage.

Der Altenquotient weist in allen Gleichungen einen signi- fikant positiven Einfluss auf die Wohnungsnachfrage aus. Dabei scheint es wenig Unterschied zu geben zwischen den Nachfragen nach Wohnungen und nach Wohnflächen. Bemerkenswert ist aber die weitaus höhere Elastizität in der Gleichung des Wohnungskapitalstocks. Das verweist darauf, dass der steigende Anteil der Alten in der Bevölke- rung nicht nur Mengen- sondern auch direkte Preiseffekte am Wohnimmobilienmarkt auslöst.

Erklärte Variable:	Stützzeitraum: 1982 - 2022	1982 - 2022	1982 - 2022
	Wohnungen, log	Wohnflächen, log	Kapitalstock, log
	Koef./t-Statistik	Koef./t-Statistik	Koef./t-Statistik
Marktmieten, real (Euro), log	-0,203*** (-5,16)	-0,269*** (-4,08)	-0,283*** (-3,54)
BIP/Erwachsene, real (Euro), log	0,180*** (4,50)	0,404*** (6,05)	0,449*** (5,54)
Bevoelkerung 20plus, log	0,596*** (3,33)	1,644*** (5,50)	1,050*** (2,89)
Altenquotient, %	0,019*** (5,96)	0,016*** (3,08)	0,035*** (5,55)
Ausländeranteil, %	0,004** (2,35)	-0,004 (-1,55)	0 (-0,05)
Hypothekenzins, real, %	-0,007*** (-5,21)	-0,013*** (-5,70)	-0,015*** (-5,43)
Wohnbauförderung/Wohnbauinvestitionen, %	0,001* (1,77)	0,002** (2,22)	0,002* (1,9)
Verbraucherpreisinflation, %	-0,004*** (-3,37)	-0,006** (-2,69)	-0,005 (-1,69)
Dummy 2001	0,023*** (3,56)	0,026** (2,35)	0,026* (1,99)
Dummy 2003	0,012* (1,79)	0,024** (2,08)	0,033** (2,37)
Dummy 2020	0,016** (2,25)	0,023* (1,95)	0,023 (1,63)
Konstante	4,034 (1,67)	-9,977** (-2,48)	0,043 (0,01)
R <sup>2</sup>	0,999	0,998	0,998
Durbin-Watson Statistik	1,99	1,89	1,89
Beobachtungen	42	42	42

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## Übersicht 2: Wohnungsnachfragefunktionen (Instrumentvariablenschätzung, 2SLS)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Dummy-Variablen für die Jahre 2001, 2003 und 2020 haben folgende Begründungen: 2001 Bruch in der Reihe der Wohnbauförderungsausgaben, 2020 Covid-Krise, 2003 Eliminierung von Autokorrelation.

Spiegelbildlich zeigt sich der Einfluss der Realzinsen. Auch in dem Fall ist die Elastizität (absolut gesehen) in den Kapitalstockgleichungen am höchsten. Steigende Realzinsen bedeuten steigende Finanzierungs- und Opportunitätskosten. Darunter leiden, ceteris paribus, auch die Bewertungen. Darüber hinaus erscheint die Wohnflächennachfrage zinselastischer als die Nachfrage nach Wohnungen. Und auch die Verbraucherpreiselastizität ist in der Wohnflächengleichung höher. Dies passt ins allgemeine Bild: Die Wohnflächennachfrage ist preiselastischer, einkommenselastischer und zinselastischer als die Nachfrage nach Wohnungen.

Last but not least, zeigt die Wohnbauförderung in allen Gleichungen einen signifikant positiven Einfluss auf die Wohnungsnachfrage. Die Elastizität ist in der Wohnflächengleichung doppelt so hoch wie in der Wohnungsbestandsgleichung. Damit lassen sich zwei Schlussfolgerun-

gen ziehen: Erstens und im Widerspruch zu vergangenen Untersuchungen hatte die Wohnbauförderung im Durchschnitt der letzten 40 Jahre sehr wohl positive Effekte auf die Wohnungsnachfrage und damit langfristig auch auf die Bautätigkeit (siehe oben). Zweitens hat die Wohnbauförderung die Wohnflächenausweitung stärker befördert als die Ausweitung im Wohnungsbestand.

## 3 Wohnbau, Ungleichgewichte und Wohnungspreise

Abschließend noch etwas Evidenz zu den Treibern der Wohnimmobilienpreise in Österreich. Es wird gelegentlich behauptet, der Wohnbau bzw. strukturelle Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage hätten gravie-

Stützzeitraum:	1989 - 2022	1989 - 2022	1982 - 2022
Erklärte Variable:	Wohnungspreis, real, log	Wohnungspreis, real, log	Marktmieten, real, log
	Koef./t-Statistik	Koef./t-Statistik	Koef./t-Statistik
Wohnungsbestand, log (t-1)	-2,821*** (-4,46)		-2,267*** (-6,99)
Bevoelkerung 20plus, log (t-1)	3,462** (3,26)		2,815*** (7,11)
BIP/Erwachsene, real (Euro), log	1,527*** (4,23)		0,369** (2,71)
Sekundärmarktrendite, real, %	-0,025** (-3,26)		
Sekundärmarktrendite, real, % (t-1)	-0,013 (-1,23)		
Sekundärmarktrendite, real, % (t-2)	-0,013 (-1,21)		
Lohnquote, %	3,160*** (6,18)		
Altenquotient, % (t-1)			0,028** (2,44)
Wohnungspreis, real, log (t-1)		0,928*** (19,6)	
D.Wohnungspreis, real, log (t-1)		0,464** (3,19)	
Ungleichgewicht in 1.000 Wohnungen (t-1)		-0,0002* (-1,76)	
Dummy 1998		-0,095** (-2,88)	-0,062** (-2,69)
Konstante	-32,758*** (-4,16)	0,545 (1,55)	-11,997** (-3,40)
R2	0,947	0,943	0,854
Durbin-Watson Statistik	1,60	2,19	1,70
Dickey-Fuller Test Statistik	-4,687	-6,008	-5,479
Beobachtungen	35	33	41

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Die Marktmietengleichung enthält weitere Dummies für die Jahre 1988, 2001, 2008 und 2021

### Übersicht 3: Modelle der Wohnungspreise und Marktmieten (OLS)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Dummy-Variablen für die Jahre 1988, 1998, 2001, 2008 und 2021 sorgen für die Eliminierung von Autokorrelation.

rende Wirkungen auf die Preisentwicklungen. Dass dem nicht so ist, zeigen die folgenden Ergebnisse.

Die erste Gleichung zeigt eine langfristige Kointegration zwischen realen Wohnungspreisen und ihren Determinanten. Die fünf gewählten Faktoren erklären mehr als 93% der Entwicklung der realen Wohnungspreise im Zeitraum 1988 bis 2023. Maßgeblich ist hier die Wohnungsbestandselastizität der realen Wohnungspreise. Sie beträgt -2,8 und bedeutet, dass ein zusätzlicher Anstieg im Wohnungsbestand von 1% (derzeit rund 50.000 Wohnungen in Österreich), die realen Wohnungspreise langfristig, ceteris paribus, um 2,8% senkt. Es bräuchte also eine dauerhafte Verdoppelung der Wohnbaurate der letzten fünf Jahre (74.000 Wohnungen) um das reale Preisniveau langfristig um 4% zu verringern. Dass dies unrealistisch ist, liegt auf der Hand. Mit Wohnbau ist der Anstieg der realen Wohnimmobilienpreise allenfalls marginal zu bremsen. Die entscheidenden langfristigen Treiber

sind steigende Realeinkommen, Produktivitätsdefizite im Wohnbau und steigende Grundstückspreise, in Folge von Regulierung und Baulandknappheit.

In dem vorgestellten Modell hat auch die bereinigte Lohnquote keine unwesentliche Wirkung. Steigt die Lohnquote dauerhaft um 1%-Punkt, dann steigen die realen Wohnimmobilienpreise langfristig um 3,1%. Es kommt also nicht nur darauf an, wie stark die realen Einkommen zulegen, es kommt auch darauf an, wie die Zuwächse funktional verteilt sind. Allerdings ist die Lohnquote, anders als die Realeinkommen, naturgemäß begrenzt und schwankt, wie der Realzins, um einen langfristigen Mittelwert (Mean Reversion). Über die sehr lange Sicht sind daher weder die Lohnquote noch der Realzins für den Anstieg der realen Immobilienpreise verantwortlich. Dass beide hier signifikanten Einfluss zeigen, liegt an der relativ kurzen Schätzperiode und, was die Zinseffekte betrifft, an der unge-

wöhnlich langen Phase sinkender Zinssätze.

Der Befund zum geringen Einfluss des Wohnbaus wird in der zweiten Gleichung bestätigt. Strukturelle Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage beeinflussen das reale Preisniveau nur geringfügig. Ein Überhang von 10.000 Wohnungen drückt das reale Wohnungspreisniveau kurzfristig nur um 0,2%. Langfristig sind es 2,8%. Das entspricht dem Ergebnis in der ersten Gleichung. Wollte man die Entwicklung der realen Wohnimmobilienpreise mittels Überbauung eindämmen, d.h. mit einem nennenswerten permanenten Leerstand über der optimalen Leerstandquote, dann wären die gesamtwirtschaftlichen Kosten ohne Zweifel hoch.

In der Gleichung der realen Marktmieten liegt der Koeffizient des Wohnungsbestandes noch niedriger als in der Gleichung der realen Kaufpreise. Der signifikant positive Einfluss des Altenquotienten bestätigt deren Effekt in den Wohnungsnachfragegleichungen. Ein Anstieg um 1%-Punkt erhöht die realen Marktmieten langfristig um 2,8%. Bis 2030 soll die Altenquote von derzeit 20% auf 23% um weitere 3%-Punkte steigen. Das wird einen beträchtlichen Aufwärtsdruck bei den Marktmieten erzeugen<sup>2</sup>.

## 4 Schlussfolgerungen

Ziel dieses kurzen Papers war es, maßgebliche Treiber der österreichischen Wohnbauinvestitionen und der österreichischen Wohnungsnachfrage zu identifizieren und ihre Wirkeffekte zu analysieren. Dazu wurden Angebots- und Nachfragefunktionen über den Zeitraum der letzten vier Jahrzehnte geschätzt. Die zentralen Ergebnisse sind:

- 1.) Das Wohnungsangebot in Österreich reagiert langsam und schwach auf Marktsignale. Die Dominanz des freifinanzierten Wohnbaus nach der Finanzkrise hat die Sensitivität auf Marktsignale erhöht.
- 2.) Der Multiplikator der Wohnbauförderung ist niedrig und zuletzt im Zuge der Rückführung der Ausgaben gesunken. Die Ursachen dafür sollten analysiert werden. Ein niedriger Multiplikator wäre vor dem Hintergrund der Budgetrestriktion des Staates und der notwendigen öffentlichen Investitionen in wichtigen Bereichen (Bildung, Klimaschutz, Gesundheit) jedenfalls problematisch.
- 3.) Die Wohnungsnachfrage in Österreich ist stark durch demographische Effekte beeinflusst. Sowohl die Erwachsenenbevölkerung als auch der Altenquotient haben bedeutenden Einfluss auf die Nachfrage nach Wohnungen und Wohnflächen.
- 4.) Der Altenquotient ist der dominierende Faktor

und wird die Wohnungsnachfrage und die Wohnungspreise auch in Zukunft antreiben. Im Einfluss des Altenquotienten spiegeln sich Wirkungen der Mietenregulierung, der Gesundheits- und Pflegeversorgung, des Pensionssystems und der Steuerpolitik (Stichwort: Erbschafts- und Vermögenssteuern) wider. Normalerweise ist davon auszugehen, dass im Alter der Wohnflächenkonsum reduziert wird. In Österreich ist das Gegenteil der Fall, was zum Teil auf die Regulierung der Bestandsmieten, zum Teil aber auch auf das gute Gesundheitssystem, auf Pflegedienste und ausreichend hohe Pensionen zurückzuführen ist. Die Menschen werden gesünder älter und sind finanzkräftig genug, um auch große Wohnungen und Häuser für längere Zeit allein zu bewirtschaften. Die Abwesenheit von Erbschafts- und Schenkungssteuern und die geringe Bedeutung von Vermögenssteuern erhöhen das Potenzial für intrafamiliäre Transfers und stützen damit die Wohnungsnachfrage der Erben. Auch das spiegelt sich im Koeffizienten des Altenquotienten wider.

- 5.) Die österreichische Wohnungsnachfrage ist wenig mietenelastisch. Wohnen ist ein notwendiges Gut.
- 6.) Die österreichische Wohnungsnachfrage ist überraschend wenig einkommenselastisch. Für die Mengennachfrage (Wohnungen und Wohnflächen) sind intrafamiliäre Transfers offenbar bedeutender als die transitorischen Einkommen. Dies entspricht dem Befund in Deutsch (1997).
- 7.) Entgegen früheren Befunden ist die Wohnungsnachfrage in Österreich sehr wohl zinselastisch. Ein stärkerer Anstieg im Realzins, wie er derzeit zu beobachten ist, hat stark dämpfende Wirkung auf die Nachfrage.
- 8.) Die Wohnflächennachfrage ist stärker konjunkturabhängig und reagiert stärker auf Preissignale als die Wohnungsnachfrage. Im Vergleich zur Wohnungsnachfrage ist sie preis-, einkommens- und zinselastischer.
- 9.) Die Wohnbauförderung hatte nur wenig Einfluss auf die Wohnungsnachfrage. Sie hat bedeutend mehr zur Ausweitung des Wohnflächenkonsums als zur Ausweitung des Wohnungsbestandes beigetragen. Das verweist auf massive Crowding Out- und Mitnahmeeffekte. Kostenmieten und großzügige Flächenförderung im Eigenheimsegment wiederum dürften zum höheren Wohnflächenkonsum beigetragen haben. Aktuelle Ansätze zur Begrenzung von Wohnflächen in der Förderung von Eigenheimen in einigen Bundesländern sollten solchen Effekten entgegenwirken.
- 10.) Die Effekte des Wohnbaus und von strukturellen Ungleichgewichten von Angebot und Nachfrage auf die reale Immobilienpreisentwicklung sind gering. Die entscheidenden langfristigen Treiber der Wohnimmobilienpreise sind Realeinkommen, Grund- und Baukosten.

<sup>2</sup> In einem wachsenden Markt, in dem ein Teil der Mieten reguliert wird und der andere Teil (vergleichsweise) unreguliert ist, bewirkt die Regulierung ein im Vergleich zu einem vollkommen unregulierten Markt höheres Mietenniveau im unregulierten Segment.

In Summe belegen die Schätzergebnisse die Sonderrolle, die das österreichische Wohnungsmarktmodell im internationalen Konzert einnimmt. So ist der Einfluss der Alten im System beträchtlich. Sie treiben die Wohnungspreise über ihren Wohnflächenkonsum und über Geldtransfers an die Jungen (derzeit werden 15 Mrd. € jährlich übertragen; bis 2035 sollen es 20 Mrd. € sein; Achleitner, Hasdenteufel, 2023). Die höheren Wohnungspreise und Mieten belasten Haushalte mit Budgetbeschränkungen, machen die Haushaltsgründung abhängiger von intrafamiliären Transfers und führen zu einer weiteren Zunahme der ohnehin schon hohen Konzentration der Immobilienvermögen in Österreich (Fessler et al., 2023).

Die Wohnbauförderung hat zwar positive Effekte auf den Wohnbau und die Wohnungsnachfrage, die Ergebnisse zeigen jedoch geringe Multiplikatoren und eine stärkere Ausweitung des Flächenkonsums als des Wohnungsbestandes. Nicht zuletzt zeigt aber auch der freifinanzierte Wohnbau Probleme. Das historisch niedrige Zinsniveau vor 2022 hat einen Bauboom initiiert, der erneut in einer

beachtlichen Überbauung gemündet wäre, hätte es nicht die unerwartete Zuwanderung in Folge des Krieges in der Ukraine gegeben. Allerdings konnten „Covid-Effekte“ auf die Wohnungsnachfrage hier nicht untersucht werden. Dass es solche gibt, ist angesichts der sich abzeichnenden nachhaltigen Veränderungen auf den Büroimmobilienmärkten sehr wahrscheinlich.

Aktuell kämpft die Bauwirtschaft mit hohen Zinsen und stark gestiegenen Grund- und Baukosten. Die Baubewilligungen waren zuletzt deutlich rückläufig. Aktuelle Prognosen verweisen auf ein geringeres Bevölkerungswachstum und eine anhaltend schlechte Konjunkturlage bei steigenden Realzinsen. Gleichzeitig steigen aber die Reallöhne und die realen verfügbaren Einkommen der Haushalte. Letzteres wird die Nachfrage nach Wohnimmobilien stützen. Dennoch könnte es dauern, bis regionale Angebotsüberhänge wieder abgebaut sind. Vor diesem Hintergrund stellen sich weitläufige Fragen im Hinblick auf Effizienz, Nachhaltigkeit und Verteilungswirkungen von Wohnbauförderung, Mietenregulierung und Steuerpolitik.

## Literaturverzeichnis

Achleitner, S., Hasdenteufel, M. (2023), Erbschaften in Österreich, Momentum Institut Policy Brief 04/2023.

Amann, W., Wieser, R. (2013), Gemeinnütziges Wohnen im Alter: Volkswirtschaftliche Analyse unterschiedlicher Wohn- und Betreuungsformen, IIBW-Studie im Auftrag von Salzburg Wohnbau GmbH.

Amann, W. (2014), Wohnbauförderung – Zukunft eines alten Werkzeugs, in: Amman/Pernsteiner/Struber (Hrsg.), Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive, Manz-Verlag, Wien 2014, S.29-34.

Amann, W., Mundt, A., Oberhuber, A. (2021), Berichtstandard Wohnbauförderung 2021, IIBW-Studie im Auftrag des Landes Wien, Dez. 2021.

Amann, W., Struber, Ch. (Hrsg.), Österreichisches Wohnhandbuch 2022, 10. Auflage.

Blaas, W., Wieser, R. (2003), Wohnwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Probleme durch Kürzung der Wohnbauförderung, IFIP-Studie im Auftrag der AK Wien.

Blaas, W., Wieser, R. (2004), Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietentwicklung, IFIP-Studie im Auftrag der AK Wien.

Breuss, F. (2001), Makroökonomische Auswirkungen einer Änderung der Wohnbauförderung – Eine Modellanalyse, in Czerny, M. (Koordination), Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, WIFO-Studie im Auftrag

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2001, S. 36-51.

Cavalleri, M.C., Cournede, B. und Özsögüt, E. (2019), How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates, Economics Department Working Papers No. 1589, OECD.

Czerny, M. (1987), Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung in Österreich, in: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Gutachten, Wien 1987.

Czerny, M. (Koordination), Gesamtnachfrage und Erneuerungspotenzial der Wohnungswirtschaft bis 2000, WIFO-Studie gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten (Wohnbauforschung), Wien.

Czerny, M. (2001), Wohnungswirtschaft for neuen Herausforderungen, WIFO Monatsberichte 4/2001, S.281-283.

Deutsch, E. (1994), Objektförderung versus Subjektförderung, in: Korinek, Karl und Ewald Nowotny (Hg.), Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wien: Orac-Verlag, S. 219-240.

Deutsch, E. (1997), Indicators of Housing Finance related intergenerational wealth transfers, Real Estate Economics, Vol. 25, S. 129-172.

Fessler, P., Lindner, P., Schürz, M. (2023), Eurosystem Household Finance and Consumption Survey 2021: first

results for Austria, OeNB Reports 2023/2.

Global 2000 (Hg.) (2021), Wohnbaueck 2021. Wie klimafit sind Österreichs Bundesländer beim Heizen und Sanieren?, Wien 2021.

IIBW (2013), Wohnbauförderung in Österreich 2012, im Auftrag von ARGE Eigenheim und WKO.

Kadi, J., Banabak, S., Plank, L. (2020), Die Rückkehr der Wohnungsnachfrage, Kurswechsel, Factsheet VII, Februar 2020.

Klien, M. (2019), Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung, WIFO-Monatsberichte 92(5), S.397-401.

Lee, G.S., Schmidt-Dengler, P., Felderer, B. und Helmenstein, C. (2001), Austrian Demography and Housing Demand: Is there a connection, *Empirica* Vol. 28, S. 259-276.

Mankiw, N.G., Weil, D.N. (1989), The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 19, S. 235-258.

ÖROK (2024), ÖROK-Haushaltsprognose 2022-2051, Schriftenreihe Nr. 215, Februar 2024.

Sanchez, A.C., Johansson, A. (2011), The price responsiveness of housing supply in OECD countries, *Economics Department Working Papers* No. 837, OECD.

Schneider, M. (2019), Exploring supply and demand-driven imbalances in Austria's housing market, *OeNB Monetary Policy & The Economy* Q3/19, S.54-71.

Takats, E. (2012), Aging and House Prices, *Journal of Housing Economics*, Vol. 21(2), S. 131-141.

Url, T. (2001), Der Einfluss öffentlicher Fördermittel auf die Finanzierungskosten von Wohnbauinvestitionen in Czerny, M. (Koordination), *Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen*, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2001, S. 36-51.

Wieser, R., Mundt, A., Amann, W. (2013), Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich, IIBW-Studie im Auftrag des Landes Niederösterreich, F-2214, Dezember 2013.

Wieser, R. (2014), Öffentlicher Aufwand europäischer Staaten für Wohnen, in: Amman/Pernsteiner/Struber (Hrsg.), *Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive*, Manz-Verlag, Wien 2014, S.35-43.

Wieser, R., Mundt, A. (2014), Housing subsidies and taxation in six EU countries – Trends, structures and recent

measures in the light of the Global Financial Crisis, *Journal of European Real Estate Research*, Vol. 7, No. 3, S. 248-269.

Variable	Definition	Deflationiert mit	Quellen
Wohnbaudeflator	Deflator der Bruttowohnbauinvestitionen; Preisindex für Wohnbauarbeiten (Baupreisindex)		AMECO; Statistik Austria
Verbraucherpreisindex	Index der allgemeinen Preisentwicklung in Österreich (VPI)		Statistik Austria
Wohnbauinvestitionen, real	Wohnbauinvestitionen, in Mrd. €	Wohnbaudeflator	AMECO
Bevölkerung	Bevölkerungsstand zur Jahresmitte		Statistik Austria
Wohnungspreise, real	Durchschnittliche Kaufpreise für gebrauchte Eigentumswohnungen, € pro Quadratmeter	Verbraucherpreisindex	Wirtschaftskammer Österreich, eigene Berechnungen
Baukosten, real	Gesamtbaukostenindex Wohnbau (Material und Arbeit)	Verbraucherpreisindex	Statistik Austria
Wohnbauförderung, real	Gesamtausgaben an Wohnbauförderung der Bundesländer, in Mrd. €	Wohnbaudeflator	Bundesministerium für Finanzen, eigene Erhebungen früherer Jahrgänge
Marktmieten, real	Durchschnittliche Mieten für welche Mietzinsobergrenzen gem. §§16 Abs.2 MRG nicht gelten, € pro Quadratmeter	Verbraucherpreisindex	Wirtschaftskammer Österreich, eigene Berechnungen
Reales BIP/Erwachsene, real	Bruttoinlandsprodukt pro Erwachsene (älter als 20Jahre), in €		Statistik Austria
Erwachsenenbevölkerung	Bevölkerung im Alter 20Jahre und älter		Statistik Austria
Altenquotient	Verhältnis der über 65-jährigen zur Gesamtbevölkerung, in %		Statistik Austria
Ausländeranteil	Verhältnis Ausländer zur Gesamtbevölkerung, in %		Statistik Austria
Hypothekenzins, real	Durchschnittlicher Zinssatz für Wohnbaukredite (alle Laufzeiten), in %	Verbraucherpreisindex	Österreichische Nationalbank
Verbraucherpreisinflation	Jahresrate der Veränderung der Verbraucherpreise in Österreich (VPI), in %		Statistik Austria
Wohnungsbestand	Wohnungsbestand zur Jahresmitte		Statistik Austria; eigene Berechnungen
Wohnungsgrößen	Durchschnittliche Wohnungsgröße von Hauptwohnsitzwohnungen, in Quadratmeter		Statistik Austria
Wohnflächenbestand	Bestand an Wohnflächen zur Jahresmitte (Wohnungsbestand x durchschnittliche Wohnungsgröße), in Quadratmeter		Statistik Austria; eigene Berechnungen
Wohnungskapitalstockindex	Wohnflächenbestand multipliziert mit Wohnbaudeflator		Statistik Austria, eigene Berechnungen
Lohnquote	Bereinigte Lohnquote, in %		Österreichische Nationalbank
Anmerkung: AMECO ist die makroökonomische Datenbank auf Jahresbasis der Europäischen Kommission.			





# Das kommunale Vorkaufsrecht bei Grundstücken als Instrument des Milieuschutzes in München

Emil Deny

---

Gentrifizierung stellt weltweit ein zunehmendes Problem in urbanen Gebieten dar. Die soziale Struktur und der Charakter von Stadtvierteln verändern sich nachhaltig, und gewachsene Milieus werden verdrängt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, setzen Stadtplanungsbehörden auf verschiedene Instrumente wie das kommunale Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten, um soziale und städtebauliche Vielfalt zu erhalten. Das Vorkaufsrecht ermöglicht es einer Stadt unter bestimmten Voraussetzungen, ein Grundstück per Vorkauf zu erwerben und unter Milieuschutz zu stellen. Der folgende Beitrag analysiert die Potenziale und Grenzen des kommunalen Vorkaufsrechts mit Bezug zum Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel in München. Die Analyse basiert zum einen auf den Rechtstexten des Baugesetzbuches und Publikationen der Stadtplanungsämter in München. Zum anderen wurden Fallbeispiele des Vorkaufsrechts im Untersuchungsraum anhand von Zeitungsartikeln beleuchtet. In den beiden stark gentrifizierten Münchner Stadtteilbezirken Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel gerät das Milieuschutzinstrument an seine Grenzen. Das Vorkaufsrecht unterliegt nicht nur gesetzlichen Grenzen, sondern auch politischen und wirtschaftlichen Interessen, kann aber Gentrifizierung verlangsamen, leistbaren Wohnraum schaffen und unter milieuspezifischer Anwendung sogar „ent-gentrifizierend“ wirken. Es ist ein Milieuschutzinstrument mit erheblichen Potenzialen, dem in der aktuellen Anwendungsmöglichkeit jedoch große Hürden entgegenstehen.

---

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

München ist die teuerste Großstadt Deutschlands. Mit durchschnittlichen Mietpreisen von bis zu 21 Euro pro Quadratmeter (Nettokaltmiete) steht die Landeshauptstadt des Freistaats Bayern deutlich vor dem zweitplatzierten Berlin (statista.com, 2024). Die oft kaum noch bezahlbaren Mieten stellen für viele Haushalte eine existenzielle Bedrohung dar. Im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel, zwei Stadtteilbezirken Münchens, liegen Mietpreise bei teilweise über 30 Euro pro Quadratmeter (wohnpreis.de, 2022). Die beiden Viertel, in denen sich seit Jahrzehnten ein Milieu der LGBTQI-Community gebildet hat, befinden sich in einem strukturellen Wandel. Die historischen Altbauten bilden einen Rahmen für Modernisierungen, man

kann Gentrifizierungsprozesse beobachten und es kommt zu Veränderungen in der ursprünglich sehr diversen Bevölkerungsstruktur (Pontius, 2015).

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, versucht die Stadt München u.a. mit einem im deutschen Baugesetzbuch verankerten Stadtplanungsinstrument zu intervenieren, dem Erhaltungssatzungsgesetz (§172 BauGB). Die Erhaltungssatzung ist ein Milieuschutzgesetz, das gewachsene städtebauliche und soziale Strukturen erhalten soll und deshalb auch „Milieuschutzsatzung“ genannt wird (berlin.de). Innerhalb des Gesetzes gibt es verschiedene Instrumente, um Milieuschutz zu vollziehen. Eines dieser Instrumente (und der Schwerpunkt des vorliegenden Artikels) ist das kommunale Vorkaufsrecht. Das Vorkaufsrecht ermöglicht es einer Kommune, ein Grundstück unter bestimmten Voraussetzungen per Vorkauf zu erwerben und es unter Milieuschutz zu stellen. Da trotz der Erhaltungssatzung und des Vorkaufsrechts im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel Verdrängungsprozesse weiterhin deutlich erkennbar sind, stellt sich die Frage der Effekti-

---

<sup>1</sup> Der folgende Beitrag basiert zum Teil auf der Bachelorarbeit „Das kommunale Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten als Instrument des Milieuschutzes“ (verfasst von Emil Deny, Raumplanungsstudent der TU Wien, 2024) und ist in bestimmten Teilen wortwörtlich übernommen.

vität dieses Milieuschutzinstruments. Als Annäherung befasst sich der folgende Artikel mit der Frage:

### **Welche Potenziale und Grenzen hat die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts als Milieuschutzinstrument in den Münchner Stadtteilbezirken Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel?**

Um diese Frage zu beantworten, wird zu Beginn des Beitrags die Erhaltungssatzung (als Rahmen des Vorkaufsrechts) anhand von Publikationen der Stadtplanungsämter Münchens vorgestellt. Daraufhin wird das Vorkaufsrecht in seinem rechtlichen Rahmen und seiner Ausübungspraxis in München beleuchtet. Dabei wurde zum einen der Rechtstext des Baugesetzbuches verwendet und zum anderen ein leitfadengestütztes Interview mit einem Angestellten des Kommunalreferats<sup>2</sup> namens Nicolai Klay geführt. Abschließend folgt eine Analyse der Anwendung des Milieuschutzinstruments in ganz München und ebenfalls eingeschränkt auf den Untersuchungsraum, wobei individuell angefragte Daten des Kommunalreferats verwendet wurden. Da das Kommunalreferat spezifische, kleinräumige Daten zu Stadtteilbezirken aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht preisgibt, wurden ergänzend Zeitungsartikel ausgewertet, um Entwicklungen im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel zu untersuchen.

## **2 Die Erhaltungssatzung in München**

Um das Vorkaufsrecht zu verstehen, muss zuerst die Erhaltungssatzung erläutert werden. Im folgenden Kapitel wird das Milieuschutzinstrument in seiner Funktionsweise erläutert. Dabei liegt der Fokus auf den Milieuschutzmechanismen und Akteur\*innen zum Vollzug des Milieuschutzes. Anschließend wird erläutert, wie Erhaltungssatzungsgebiete ausgewiesen werden.

### **2.1 Akteur\*innen und Funktionsweise des Milieuschutzes**

Die Erhaltungssatzung ist ein Milieuschutzgesetz mit dem Ziel, „gewachsene Bevölkerungsstrukturen zu bewahren und Verdrängungsprozesse zu vermeiden“ (muenchen.de). In Erhaltungssatzungsgebieten (Stadtgebieten mit akuter Verdrängungsgefahr) steht der Stadt über das Erhaltungssatzungsgesetz ein „besonderes Mitspracherecht“ zu (muenchen.de). Das Mitspracherecht wird durch zwei wesentliche Mechanismen sichergestellt:

- 1. Umfassende Genehmigungspflichten für Eingriffe an bestehenden baulichen Strukturen.** Ein Rückbau, eine Änderung oder die Nutzungsänderung

von baulichen Anlagen erfordern behördliche Genehmigungen. Auch neue bauliche Anlagen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unterliegen in Erhaltungssatzungsgebieten einer Genehmigungspflicht (§172 BauGB, Absatz 1, Satz 1 u. 3).

- 2. Das kommunale Vorkaufsrecht.** Das kommunale Vorkaufsrecht ermöglicht der Stadt, einen Vorkauf von Grundstücken innerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten zum Verkehrswert zu tätigen.

Vollzogen werden diese beiden Milieuschutzmechanismen vom Sozialreferat und Kommunalreferat. Der hauptsächliche Zuständigkeitsbereich des Sozialreferats liegt darin, Anträge für Nutzungs- und bauliche Änderungen zu prüfen. Somit hat das Sozialreferat eine überwachende Funktion in Modernisierungsprozessen baulicher Strukturen und dient als wichtiges Kontrollorgan des Milieuschutzes (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017, S.41).

Das Kommunalreferat ist hauptsächlich für Angelegenheiten des Vorkaufsrechts zuständig und holt alle erforderlichen Stellungnahmen, Dokumente und Bewertungen ein (Klay, 2023). Darüber hinaus prüft es potenzielle Vorkaufrechtsausübungen und legt dem Stadtrat Empfehlungen vor, ob ein Vorkauf getätigt werden soll.

Die wohl stärkste Machtposition in Prozessen des Milieuschutzes hat der Stadtrat. Er ist sowohl bei Ausweisungen von Gebieten als auch bei Ausübungen des Vorkaufsrechts die endgültige Entscheidungsinstanz. In München überwiegen traditionell Parteien, die dem linken Spektrum oder der politischen Mitte zugeordnet werden können (Klee, 2024).

Der Stadtrat in München setzt sich aus 80 Sitzen zusammen und wird alle sechs Jahre neu gewählt (muenchen.de). Die stärkste Partei sind derzeit die Grünen mit 23 Sitzen. Dahinter folgen die Christlich-Soziale Union mit 20 Sitzen, sowie die Sozialdemokratische Partei Deutschlands mit 18. Die derzeit regierende Koalition besteht aus den Grünen und der SPD (Effern, 2020).

### **2.2 Indikatoren als rechtmäßige Grundlage für Erhaltungssatzungsgebiete**

In München gibt es derzeit 35 Erhaltungssatzungsgebiete. In den Erhaltungssatzungsgebieten liegen 201.700 Wohnungen, in denen circa 348.000 Einwohner\*innen leben (muenchen.de). Bei einer Einwohner\*innenzahl von circa 1,5 Millionen macht das ungefähr 23 Prozent der Stadtbewohner\*innen aus. Die Erhaltungssatzungsgebiete werden anhand von Indikatoren bezüglich des Gentrifizierungspotenzials eines Gebietes ausgewiesen. Satzungszone werden nicht für einzelne Gebäude, sondern immer für Areale innerhalb von Straßenzügen erlassen. Auch

<sup>2</sup> Zuständige Behörde für das Vorkaufsrecht

wenn Erhaltungssatzungen seit 2023 unbefristet gelten (muenchen.de), kann sich die Anzahl der Satzungsgebiete immer wieder verändern, da die Indikatoren, die die rechtmäßige Grundlage einer Satzung bilden, alle 5 Jahre neu geprüft werden (muenchen.de; Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, S.35). Die Indikatoren für Erhaltungssatzungsgebiete geben Auskunft über das Gentrifizierungspotenzial eines Gebietes und werden in zwei wesentliche Kategorien eingeteilt: Verdrängungs- und Aufwertungsindikatoren (siehe Tabelle 1).

Verdrängungsindikatoren	Aufwertungsindikatoren
Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren	Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut vor 1949
Mittlere Wohndauer der deutschen Bevölkerung in Jahren	Anteil an Wohnungen erbaut zwischen 1949 und 1968
Mittlere Wohndauer der ausländischen Bevölkerung in Jahren	Anteil an Wohnungen erbaut zwischen 1969 und 1978
Anteil ausländischer Bevölkerung in Jahren	Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschossen
Anteil der unter 18-Jährigen	Anteil an umgebauten Wohnungen (5-Jahreszeitraum)
Anteil der 60- bis 74-jährigen	Anteil der ausgestellten Abgeschlossenheitsbescheinigungen
Anteil der über 74-Jährigen	Mittlere Wiedervermietungsrente nettokalt je qm in Prozent des Vergleichsraums innerhalb bzw. außerhalb des Mittleren Rings
Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern	
Wohngeldempfängerdichte (Haushalte je 100 Wohnungen, 5-Jahreszeitraum)	
Kaufkraft je Einwohner*in pro Jahr	
Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis zu 1500 Euro monatlich	

**Tabelle 1: Indikatoren für ein Erhaltungssatzungsgebiet**  
 Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017

Verdrängungsindikatoren treffen Aussagen über die Kapitalstärke von Bürger\*innen und deren Gefährdung durch Verdrängung. Aufwertungsindikatoren beziehen sich hauptsächlich auf städtebauliche Strukturen, Gebäudealter und den Modernisierungsstand eines Gebietes. In älteren Gebäuden ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Aufwertungsaktivitäten und Luxussanierungen durchgeführt werden, die häufig Teil von Gentrifizierungsprozessen sind.

Exkurs: Ist die Erhaltungssatzung gescheitert, wenn ein Satzungsgebiet aufgelöst wird?

Ergeben Indikatoren, dass ein Verdrängungspotenzial nicht mehr vorhanden ist, fällt die rechtmäßige Grundlage der Satzung weg (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017, S.35). Es kann immer wieder passieren,

dass Gebiete aufgrund von fehlendem Aufwertungs- bzw. Verdrängungspotenzial verkleinert oder aufgehoben werden. Die Erhaltungssatzung kann Gentrifizierung nur begrenzt entgegenwirken (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, S. 49). Sie kann Verdrängungsprozesse abbremsen, aber nicht komplett verhindern. Das Milieuschutzgesetz hat nur begrenzt Einfluss auf Mieterhöhungen, die als treibender Faktor für Gentrifizierung gelten (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, S. 49). So kann es beispielweise passieren, dass sich aufgrund der hohen Mieten die Bevölkerungszusammensetzung in einem Viertel verändert und somit bestimmte Verdrängungsindikatoren nicht mehr erfüllt sind, wodurch ein Satzungsgebiet seine Rechtmäßigkeit verliert. Folglich kann kritisiert werden, dass die Erhaltungssatzung in ihrem Ziel, eine gewachsene Bevölkerungsstruktur zu erhalten, oftmals scheitert. Man muss jedoch bedenken, dass die oben genannten Prozesse unabhängig von den Einflussmöglichkeiten des Milieuschutzgesetzes ablaufen können und häufig auf Entwicklungen des angespannten Wohnungsmarktes in München zurückzuführen sind (Ammon et al., 2021). Bei einer gescheiterten Erhaltungssatzung muss deshalb immer hinterfragt werden, aus welchem Grund ein Satzungsgebiet aufgelöst wird und inwieweit die Politik direkte Einflüsse auf die Rechtmäßigkeit der Satzung hat und somit auch maßgeblich Verantwortung für die Auflösung bzw. Verkleinerung eines Gebietes trägt.

### 3 Das kommunale Vorkaufsrecht

Das Vorkaufsrecht ist in Deutschland bundesweit durch die Paragraphen 24–28 des Baugesetzbuches geregelt und ermöglicht, Kommunen Grundstücke per Vorkauf zu erwerben. Im folgenden Kapitel wird zuerst der rechtliche Rahmen des Vorkaufsrechts erläutert und wie dieses in der Praxis in München umgesetzt wird. Aufgrund eines Gerichtsurteils im Jahr 2021 musste die Münchner Stadtplanung ihre Praxis mit dem Instrument maßgeblich ändern. Im letzten Abschnitt des Kapitels wird gezielt auf die neue Handhabung des kommunalen Vorkaufsrechts eingegangen.

#### 3.1 Der rechtliche Rahmen des Vorkaufsrechts

„Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung,“ (§24 BauGB, Abs. 1, Satz 1, Nr.4)

Kauft eine Gemeinde ein Grundstück, hat diese die Möglichkeit, zugunsten Dritter auszuüben (was bedeutet, den Besitz des Grundstücks an eine dritte Partei zu übertragen) (§27a BauGB). Im Regelfall ist das in München die Städti-

sche Wohnungsbaugesellschaft. Übt die Kommune den Kauf nicht zugunsten Dritter aus, muss sie das Grundstück wieder an eine private Partei übertragen (Klay, 2023). Diese Übertragung wird auch Reprivatisierung genannt.

Im Vorkaufsrecht sind jedoch unterschiedliche Ausschlusskriterien (auch Ausschlussstatbestände genannt) formuliert, nach denen eine Ausübung versagt wird. Dies betrifft insbesondere die Nutzung des Grundstücks: Wird ein Grundstück entsprechend den städtebaulichen Zielen genutzt und weist keine baulichen Mängel auf, darf das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden (§26 BauGB, Satz 1, Nr.4). Darüber hinaus gibt es Nutzungen von Grundstücken, die Vorkaufsrechtsausübungen ebenfalls verbieten, nämlich die Nutzung als religiöse Einrichtung, von Exekutivbehörden oder überörtliche Müllentsorgungsanlagen (§26 BauGB). Die Ausübung eines Vorkaufsrechts kann auch durch eine sogenannte Abwendungserklärung abgewendet werden. Mit dieser verpflichten sich Käufer\*innen, das Grundstück gemäß den baurechtlichen Vorschriften oder den städtebaulichen Zielen zu nutzen (§27 BauGB, Abs. 1, Satz 1). Nachdem nun Ausschlusskriterien und Möglichkeiten der Abwendung genannt wurden, stellt sich die Frage, wie der Prozess bis hin zu einer Ausübung des Vorkaufsrechts funktioniert.

### 3.2 Der Ausübungsprozess des Vorkaufsrechts in München

Der Prozess der Ausübung des Vorkaufsrechts beginnt immer damit, dass zwei Parteien einen Kaufvertrag für ein Grundstück innerhalb eines Erhaltungssatzungsgebiets abschließen und die Vertragsunterlagen einer Notar\*in zur Finalisierung übergeben (Klay, 2023). Der Kauf darf nur dann finalisiert werden, wenn die Stadt bekundet, dass sie kein Interesse am Grundstück hat. Sobald der Kaufvertrag vorliegt, hat die Stadt drei Monate Zeit, zu entscheiden, ob sie das Grundstück erwerben will. In dieser Zeit können zwei Szenarien eintreten (Klay, 2023).

1. **Abwendungserklärung:** Käufer\*innen verpflichten sich zu einer Abwendungserklärung, die an bestimmte Bedingungen geknüpft ist und das Verfahren endet.
2. **Fortsetzung des Vorkaufsverfahrens:** Die Kommune prüft die Kaufoption, basierend auf verschiedenen Gutachten.

Wird das Verfahren fortgesetzt, holt das Kommunalreferat Stellungnahmen relevanter Parteien ein und eine Kaufempfehlung wird dem Stadtrat vorgelegt, der in der Regel dem Kauf zustimmt (Klay, 2023).

Die Stadt übt ihr Vorkaufsrecht inzwischen nicht mehr für die Stadt selbst als Eigentümerin aus, sondern im Regelfall für die sozialen Wohnungsbaugesellschaften (Klay, 2023). Das bedeutet, dass nicht die Stadt die Verwaltung des Grundstücks übernimmt, sondern die Wohnungsbaugesellschaft.

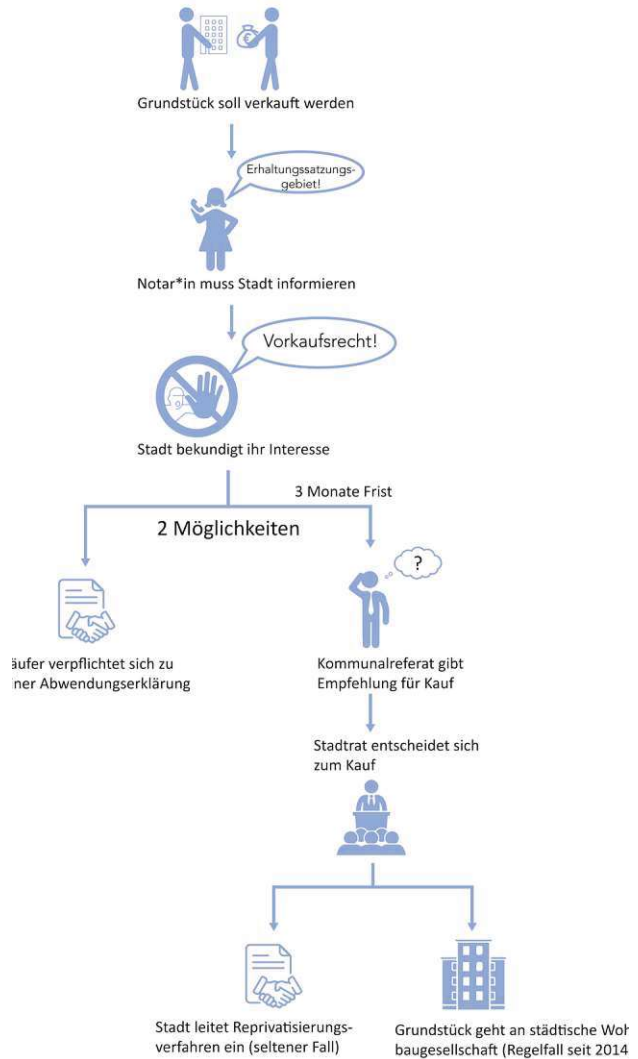


Abbildung 1: Prozess der Ausübung des Vorkaufsrechts

Quelle: eigene Darstellung

sellschaft. Übt die Stadt das Vorkaufsrecht für sich selbst als Eigentümerin aus (seltener Fall) wird das Grundstück vorübergehend kommunalisiert. Anschließend ist sie jedoch gesetzlich verpflichtet, das Grundstück in einem Reprivatisierungsverfahren wieder an eine Privatperson zu veräußern (Klay, 2023).

Die meisten Grundstücke, die per Vorkauf erworben wurden, werden städtischen Wohnungsbaugesellschaften übertragen. Diese hießen bis vor kurzem noch GEWO-FAG (Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG) und GWG (Gemeinnützige Wohnstätten- und Siedlungsgesellschaft) München, fusionierten aber zum Jahreswechsel 2023/2024 zu einer großen städtischen Wohnungsbaugesellschaft mit dem Namen „Münchner Wohnen“ (muenchnerwohnen.de, 2023). Auch wenn dies offiziell nicht so gehandhabt wird, kann die Übertragung an die Münchner Wohnen als Kommunalisierung bezeichnet werden.

### 3.3 Bedingungen des Vorkaufsrechts und der Abwendungserklärung

Nachdem der Vorkauf eines Grundstücks getätigt wurde, steht es unter Milieuschutz, der eine Form von Mieterschutz darstellt und Käufer\*innen an bestimmte Bindungen knüpft. Bis zum Jahr 2018 waren die Verpflichtungen bei einer Abwendungserklärung lediglich das Verbot von Luxussanierungen und das Verbot, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Aus der Notwendigkeit heraus, den Schutz zu erhöhen, wurden die Bedingungen der Abwendungserklärung erweitert, verschärft und mit den Verpflichtungen der Reprivatisierung gleichgesetzt (Kommunalreferat und Sozialreferat, 2018, S.6)<sup>3</sup>. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften unterliegen ebenfalls den gleichen Bedingungen, haben diese jedoch bereits vor der Verschärfung im Jahr 2018 durch ihre Handhabung von Grundstücken erfüllt (Kommunalreferat, 2019, S.13). An dieser Stelle sollen nur die beiden wichtigsten und folgereichsten Bedingungen im Detail angeführt werden:

1. Bei Neuvermietungen von leerstehenden Wohnungen, die zum Zeitpunkt des Kaufs unbesetzt sind, gilt eine maximale Miete, die sich nach dem Mietpiegel richtet, und auf die maximal zulässige Eingangsmiete nach dem Förderprogramm „München Modell Miete“ begrenzt ist (Kommunalreferat, 2019, S. 7). Diese maximale Miete beträgt derzeit 12,00 Euro pro Quadratmeter gemäß der „Wohnen in München VI“-Fassung (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2023).
2. Neuvermietungen dürfen nur an berechnigte Personen erfolgen, deren Einkommen die festgelegten Grenzen des München-Modells nicht überschreitet, was etwa für 50-60 Prozent der Münchner Bevölkerung zutrifft (Kommunalreferat, 2019, S. 13).

Die Erweiterungen der Bedingungen dienen hauptsächlich dem Zweck, Haushalte und besonders verdrängungsgefährdete Bewohner\*innen nicht durch hohe Mieten und regelmäßige Mieterhöhungen zu belasten. Besonders die Deckelung auf die maximal zulässige Eingangsmiete nach München-Modell bietet Schutz vor Verdrängung, mindert jedoch die Attraktivität für potenzielle Käufer\*innen. Die Verschärfung der Bedingungen der Abwendungserklärung kann als einer der wesentlichen Schritte bei der Ausübung des Vorkaufsrechts der Stadt angesehen werden. Die wohl weitreichendsten Auswirkungen auf das Milieuschutzinstrument hatte jedoch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2021.

<sup>3</sup> Eine vollständige Liste der aktuell gültigen Bindungen entnehmen Sie diesem Link: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/4965014>

### 3.4 Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Vorkaufsrecht und die Folgen für die Ausübungspraxis in München

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 betreffend eines Falls im Berliner Bezirk Friedrichshain schränkte die Anwendungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechts erheblich ein. In der Entscheidung ging es maßgeblich um die Auslegung eines Ausschlussstatbestands des §26 BauGBs.

Die mehrheitliche Auffassung und bisherige Praxis in der Ausübung war, dass ein Vorkaufsrecht gerechtfertigt ist, wenn davon auszugehen ist, dass durch einen Verkauf eines Gebäudes von einer zukünftigen negativen Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszugehen ist (Kommunalreferat, 2021, S.3f.). Das Bundesverwaltungsgericht urteilte jedoch, dass einzig der Ist-Zustand eines Grundstücks zu berücksichtigen sei (Kommunalreferat, 2021, S.4). Das Urteil hat zur Folge, dass das Vorkaufsrecht derzeit in lediglich zwei Fällen weiterhin angewandt werden kann: Zum einen ist eine Ausübung des Vorkaufsrechts weiterhin möglich, wenn ein Grundstück/eine bauliche Anlage schwerwiegende Missstände oder Mängel aufweist und dadurch weder zum gesunden Wohnen, Arbeiten oder einem anderen vorgesehen Zweck genutzt werden kann (Kommunalreferat, 2021, S. 6). Diese Fallgruppe an Immobilien wird auch „Schrottimobilien“ genannt (Kommunalreferat, 2021, S. 7). Die zweite, rechtlich allerdings noch nicht abgesicherte, Möglichkeit greift bei einem Leerstand in Mietshäusern von mindestens 50 Prozent (Kommunalreferat, 2021, S.6).

## 4 Die Anwendung und Ausübung des Vorkaufsrechts in München

Die Ausübungspraxis des Vorkaufsrechts hat sich durch die Einschränkung des Bundesverwaltungsgerichts in den letzten Jahren deutlich verändert. Im folgenden Kapitel wird das Instrument auf seine Anwendung anhand veröffentlichter Datensätze der Stadtplanungsämter in ganz München analysiert.

Die ersten beiden Erhaltungssatzungsgebiete in München entstanden im Jahr 1987 (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017, S. 7). Für die Analyse werden jedoch Daten der jüngeren Vergangenheit verwendet. Quantitative Daten zur Wirksamkeit der Erhaltungssatzung und des Vorkaufsrechts liegen insbesondere für 2007 bis 2016 vor, weshalb dieser Zeitabschnitt im Detail erläutert wird. Abbildung 1 zeigt die in ganz München von 2007 bis 2016 unter Mieterschutz gestellten Wohneinheiten.



**Abbildung 2:** Ausübungen des Vorkaufsrechts und eingeholte Abwendungserklärungen von 2007 bis 2016

**Quelle:** Eigene Darstellung basierend auf Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017

In den Jahren 2006 bis 2013 lag die Anzahl der unter Schutz gestellten Wohneinheiten bei jährlich zwischen 180 und 500. Ab dem Jahr 2014 stieg die Anzahl der Wohneinheiten deutlich an, wobei im Jahr 2016 sogar über 1.500 Wohneinheiten unter Schutz gestellt wurden. Zwar liegt keine Auskunft zur Anzahl geschützter Personen vor, aber ausgehend von einer durchschnittlichen Belegung von 1,8 Personen pro Wohnung (durchschnittlicher Wert in München) (muenchen.de, 2022) lässt sich schlussfolgern, dass allein im Jahr 2016 Schutz für fast 3.000 Menschen geschaffen wurde. Schätzt man die Werte der Jahre 2007–2016 ab, kann man davon ausgehen, dass fast 10.000 Bürger\*innen geschützt wurden.

Anhand von Abbildung 1 zeigt auch, dass Milieuschutz deutlich häufiger durch Abwendungserklärungen erzielt wird als durch aktive Ausübungen des Vorkaufsrechts. Das Verhältnis gibt Grund zur Annahme, dass die Stadt versucht, möglichst viele Abwendungserklärungen durchzusetzen, um zu verhindern, dass der eigene Haushalt belastet wird.

In den letzten 6 Jahren wurden Maßnahmen gesetzt, die die Ausübung des Vorkaufsrechts und der Erklärungen zu deren Abwendung zum Erliegen gebracht haben. Im Jahr 2018 wurden neue, verschärfte Bedingungen für Abwendungserklärungen geschaffen, und im Jahr 2021 wurde das Vorkaufsrecht maßgeblich eingeschränkt. Um die Auswirkungen dieser beiden Ereignisse und die daraus resultierenden Potenziale und Grenzen des Milieuschutzes darzustellen, wurden Daten des Kommunalreferats verwendet.

Tabelle 2 zeigt Ausübungsfälle des Vorkaufsrechts und die Anzahl der eingeholten Abwendungserklärungen, aufgeschlüsselt nach Jahren in der Landeshauptstadt München<sup>4</sup>.

Im Jahr 2018 lag die Anzahl der unter Schutz gestellten Wohneinheiten noch bei über 1.000. Ab dem Jahr 2019 sank die Zahl kontinuierlich (siehe Tabelle 2). Nachdem im Jahr 2018 die Bindungen in Abwendungserklärungen verschärft wurden, ging die Anzahl der Abwendungserklärungen zurück, was darauf schließen lässt, dass die neuen Bindungen eine Abwendungserklärung für private Käufer\*innen weniger attraktiv machten. Im Gegenzug stieg jedoch zunächst die Anzahl der Ausübungen des Vorkaufsrechts, was als ein Signal dafür interpretiert werden kann, dass die Stadt die Dringlichkeit erkannt hat, Wohnraum zu schützen. Die ab dem Jahr 2020 stark gesunkene Anzahl an ausgeübten Vorkaufsrechten war offenbar die Folge der maßgeblichen Einschränkung des Vorkaufsrechts durch das Bundesverwaltungsgerichtsurteil im Jahr 2021. Lediglich drei Grundstücke konnten 2022 per Vorkauf erworben werden. Das Kommunalreferat gab an, dass die neue Rechtslage im Jahr 2022 51 Vorkaufsausübungen bei Immobilien versagte, wodurch bei 700 Wohneinheiten potenzieller Mieterschutz unterblieb (Effern & Krass, 2023). Darüber hinaus wurden weder 2022 noch 2023 Abwendungserklärungen abgegeben, welche in der Vergangenheit maßgeblich zum Schutz von Wohneinheiten beigetragen hätten (Effern & Krass, 2023).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Ausübungen des Vorkaufsrechts und Abwendungserklärungen haben jährlich hunderte bis teilweise tausende Menschen vor Verdrängung schützen können. Die lediglich zwei verbliebenen Voraussetzungen, wann ein Grundstück per Vorkauf erworben werden kann, nämlich 50-prozentiger Leerstand und Schrottimmobilien, stellen zu große Hürden für die weitere Anwendung dieser beiden Instrumente dar. Denn zum einen kann ein spekulativer Leerstand (also

Stadt über das Vorkaufsrecht. Das Kommunalreferat gab im persönlichen Austausch per E-Mail nur 53 Fälle an. Das widersprüchliche Ergebnis ist in rot markiert.

<sup>4</sup> Die summierte Gesamtzahl der Ausübungsfälle ergab 58 Käufe der

(Quelle) + Jahr	(1) 2018	(1) 2019	(2) 2020	(3) 2021	(2) 2022	2023	insgesamt
Anzahl der Ausübungen des Vorkaufsrechts	8	16	21	10	3	0	58/53
Wohneinheiten (WE) geschützt durch Ausübung des Vorkaufsrechts	388	265	296	109	35	0	1093
Abwendungserklärungen (AWE)	34	16	11	6	0	0	67
WE geschützt durch AWEs	673	272	121	44	0	0	1110
Geschützte Wohneinheiten gesamt	1061	537	417	153	35	0	2203

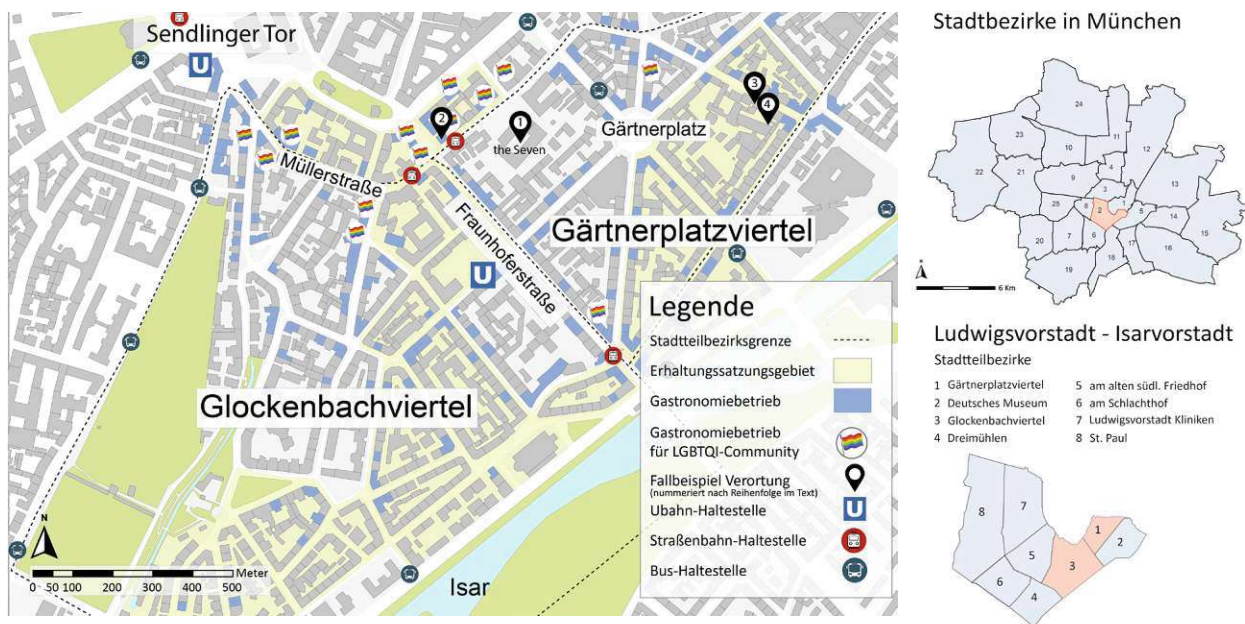
**Tabelle 2:** Anzahl der Wohngebäude pro Jahr, bei denen das Vorkaufsrecht der Stadt ausgeübt wurde und die Anzahl der Erklärungen zu dessen Abwendung pro Jahr in München sowie Anzahl der Wohneinheiten, die dadurch unter Schutz gestellt wurden. für die Gesamtzahl – (1) Bericht zu Wohnungssituation 2018/2019 der LHS München, (2) Wohnungsmarktdaten der LHS München 2020 & 2022, (3) Effern & Krass 2023

mindestens 50-prozentiger Leerstand) vermieden werden, indem der Vermietungsanteil auf minimal über 50 Prozent gehalten wird, und zum anderen gibt es in München kaum Schrottimmobilien (Klay, 2023). Somit wurde sowohl das Vorkaufsrecht der Stadt als auch Abwendungserklärungen der, als wirksame Instrumente des Mieterschutzes in den letzten Jahren systematisch ausgehebelt.

## 5 Der Untersuchungsraum – Das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel

Das Glockenbachviertel und das Gärtnerplatzviertel sind zwei eng verbundene Stadtteilbezirke im zweiten Münchner Stadtbezirk Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt und grenzen süd-westlich an die historische Altstadt an. In den beiden Vierteln leben etwa 17.300 Menschen (Glockenbachviertel: 12.061, Gärtnerplatzviertel: 5.275) (mstatistik-mu-

enchen.de, 2022). Beim Untersuchungsraum handelt es sich um zwei klassische Altbauquartiere: 87 Prozent der Gebäude wurden vor 1970 und lediglich 6 Prozent nach 1990 erbaut (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2023). Der Untersuchungsraum zeichnet sich durch sein attraktives Freizeitangebot und die direkte Erreichbarkeit durch eine gute Anbindung im Verkehrsnetz aus. Zu den Hauptattraktionen gehören das Naherholungsgebiet entlang der Isar sowie das rege Nachtleben, für das das Gebiet bereits im 19. Jahrhundert bekannt war (Arz, 2008). Im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelten sich das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel zu Szenevierteln für die Homosexuellenbewegung (Arz, 2008). In letzter Zeit schlossen jedoch viele Einrichtungen der Szene, das angestammte Milieu veränderte sich und die Community verliert zunehmend Safe Spaces. Heute zählen das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel zu den Vierteln mit den ausgeprägtesten Gentrifizierungsprozessen in München (Pontius, 2015). Ein Umzug in eine leistbare Wohnung innerhalb des Viertels ist nur schwer möglich. Im Untersuchungsraum kann sogar von Super-Gentrifizierung



**Abbildung 2:** Der Untersuchungsraum auf einen Blick: Übersichts- und Verortungskarte  
**Quelle:** Eigene Darstellung

gesprochen werden (Klay, 2023): Selbst die Mittelschicht ist inzwischen von Verdrängung bedroht (Lotze, 2016). Neubauprojekte für Luxuswohnungen stammen von Bauträger\*innen aus München und München-Umgebung (neubaukompass.de). Die meisten lokalen Mieter\*innen können sich jedoch den Wohnraum kaum mehr leisten (Pontius, 2015).

## 6 Fallbeispiele im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel

Die Analyse der Fallbeispiele basierte hauptsächlich auf Zeitungsartikeln. Die hauptsächlichlichen Quellen waren die Süddeutsche Zeitung, der Münchner Merkur und die Münchner Abendzeitung. Alle drei Zeitungen sind ortsansässige Publikationen und ihre Journalisten haben direkten Zugang zu Informationen, da sie u.a. Stadtratsitzungen beiwohnen, vor Ort Recherchen betreiben und regelmäßig über das Thema berichten.

Die ersten beiden Fallbeispiele stammen aus der Zeit vor der Einschränkung des Vorkaufsrechts und zeigen auf, welche Potenziale und Grenzen das Instrument vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hatte.

### 6.1 The Seven – Vom städtischen Heizkraftwerk zu Münchens teuersten Luxuswohnungen

2013 verkaufte die Stadt München ein stillgelegtes städtisches Heizkraftwerk in einem Höchstgebotsverfahren an die Alpha Investment BauAG (abendzeitung-münchen.de, 2022). Auf dem 56 Meter hohen Turm entstanden Münchens teuerste Luxuswohnungen mit Kaufpreisen bis zu 14 Millionen Euro. Im Jahr 2016 musste die Erhaltungssatzung im Gärtnerplatzviertel neu erlassen werden. Die fünfjährige Gültigkeitsfrist war abgelaufen. In die neu erlassene Satzungszone wurde der Block zwischen Müllerstraße, Corneliusstraße, Fraunhoferstraße und Klenzestraße (eine Fläche von 4,3 Hektar) nicht mehr mit aufgenommen (Welte, 2016). Die Begründung der Stadt lautete, dass trotz des hohen Aufwertungspotenzials im Gebiet das Durchschnittseinkommen dort so hoch sei, dass eine Erhaltungssatzung in dieser Zone nicht rechtmäßig sei, wobei die Stadt The Seven als Argument anführte (Welte, 2016). Die Folge war, dass der Schutz der Erhaltungssatzungszone und damit die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht auszuüben, in diesem Gebiet wegfiel, was sich auch auf die Nachbarschaft auswirkte. Sieben Jahre zuvor hatte die gleiche Investorengruppe, die das ehemalige Heizkraftwerk kaufte, bereits das Gebäude Corneliusstraße 4 erworben. Das Haus, in dem im Jahr 2016 zehn von 16 Wohneinheiten leer standen, da bewusst keine Wiedervermietung erfolgte, wurde nach Ablauf der Gültigkeit

der Erhaltungssatzung direkt verkauft. Bewohner\*innen befürchteten folglich, dass die Wohnungen in Eigentum umgewandelt und Luxussanierungen folgen würden, worauf das Kommunalreferat Stellung nahm und verlauten ließ, dass es keine rechtliche Grundlage mehr habe, das Gebäude per Vorkauf zu erwerben (Welte, 2016). Das Haus wurde inzwischen saniert und 5-Zimmer Luxuswohnungen werden zu Mietpreisen von über 7.000 Euro angeboten (mapio.net).

### 6.2 Safe space statt Neubau – Die Müllerstraße 26

Wenige Meter vom Seven-Tower entfernt (aber im Gegensatz zum Tower in einem Erhaltungssatzungsgebiet gelegen) wurde im Jahr 2016 ein Gebäude in der Müllerstraße 26 über das Vorkaufsrecht durch die Stadt erworben (Vick, 2016). Der/ die Verkäufer\*in hatte zunächst einen Antrag auf Abriss und Neubau auf dem Grundstück gestellt und zog nach abschlägigem Bescheid vor Gericht. Je nachdem, ob dem Antrag auf Neubau durch das Gerichtsverfahren zugestimmt worden wäre, hätte sich der Preis des Grundstücks auf 9,5 Millionen Euro erhöht. Eine Sanierung des Grundstücks hätte weitere zwei Millionen Euro erfordert (Vick, 2016). Diese Sachlage führte im Stadtrat zu unterschiedlichen Auffassungen, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werden soll. Schließlich wurde die Ausübung mit einer Mehrheit von einer Stimme beschlossen, der Kauf wurde getätigt und die städtische Wohnungsbaugesellschaft übernahm das Grundstück mit 10 Wohneinheiten und einer gewerblichen Erdgeschosszone (Vick, 2016). Im Jahr 2018 entschied der Sozialausschuss, dass im Erdgeschoss des Gebäudes ein Kommunikationszentrum für die im Viertel angestammte lesbische Community eingerichtet werden sollte (Loerzer, 2018). Die Stadt unterstützte den Umbau des vormaligen Copyshops mit 480.000 Euro und richtete zusammen mit dem Verein „Lesbentelefon“ einen geschützten Raum für die Community in zentraler Lage ein (queer.de, 2020).

Die Anzahl der Ausübungen des Vorkaufsrechts ist seit dessen Einschränkung in den letzten Jahren massiv zurückgegangen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in München kaum noch Grundstücke existieren, die für einen Vorkauf in Betracht kommen. Im Untersuchungsraum wurde seit der Einschränkung (2021) kein einziges Grundstück mehr erworben. Im Folgenden werden zwei weitere Fallbeispiele analysiert. Das erste stammt noch aus der Zeit vor der Einschränkung des Vorkaufsrechts, zeigt jedoch deutlich, unter welchen Bedingungen das Instrument heute noch angewendet werden kann. Das zweite zeigt darüber hinaus, welche Anwendungsmöglichkeiten das Vorkaufsrecht nicht mehr hat und welche Alternativinstrumente die Stadt noch nutzen kann.



### 6.3 Schrottimmoblie in der Buttermelcher Straße

Im Jahr 2019 erwarb die Stadt die Liegenschaft in der Buttermelcherstraße 14 per Vorkauf (Kastner, 2021). Das 130 Jahre alte Haus war sanierungsbedürftig und wurde als marode eingestuft. Zum Zeitpunkt des Kaufs waren noch sämtliche Wohnungen bewohnt.

Im Oktober 2020 (zu diesem Zeitpunkt waren noch acht von 14 Wohnungen belegt) schrieb die GEWOFAG an die Mieter\*innen und empfahl ihnen, schnellstmöglich auszuziehen, da das Gebäude aufgrund von Korrosionsschäden als einsturzgefährdet eingestuft worden war. Im November 2020 gab die GEWOFAG dann zwar diesbezüglich Entwarnung, jedoch stehen seit 2021 alle 14 Wohneinheiten des Gebäudes leer (Kastner, 2021). Insgesamt kostete die Liegenschaft die Stadt 18 Millionen Euro. Elf Millionen zahlte sie für eine Wohnfläche von 1100 Quadratmetern (10.000 Euro pro Quadratmeter). Zusätzlich zahlte die Stadt weitere sieben Millionen Euro an die GEWOFAG für Investitionen, die in die Sanierung des Gebäudes oder einen Neubau auf dem Grundstück fließen sollten (Kastner, 2021).

Auch wenn das Gebäude vor der Einschränkung des Vorkaufsrechts erworben worden war, verdeutlicht es, welche Art von Immobilien die Stadt derzeit noch erwerben kann. Das Gebäude entspricht eindeutig den Kriterien des §177 BauGB, da es bauliche Mängel und Nutzungseinschränkungen aufweist und somit als Schrottimmoblie gilt. Schrottimmoblien bergen erhebliche Risiken. Zum einen können Mängel und Schäden eine Wohnnutzung unmöglich machen. Zum anderen ist anzunehmen, dass beträchtliche Kosten für Sanierungen anfallen, die eine Kommune, die über ein beschränktes Budget verfügt, selten bereit ist zu tragen. Die GEWOFAG betrachtete den Erwerb bereits damals mit Skepsis und forderte daher auch ein „überproportionales finanzielles Engagement“ von der Stadt (Kastner, 2021). Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Stadt höhere Risiken und Preise für qualitativ minderwertigere Grundstücke in Kauf nehmen muss.

### 6.4 100 neue Sozialwohnungen am Gärtnerplatz

Das vierte Fallbeispiel ist das Nachbarhaus der „Schrottimmoblie“ in der Buttermelcherstraße 16. Auf dem Grundstück stehen derzeit Wohnungen und die Backstube der Münchner Bäckereikette „Rischart“. Die Stadt München kaufte nach dreimonatigen Verhandlungen – nicht per Vorkauf, sondern per Direktkauf – das 3.800 Quadratmeter große Grundstück für 87 Millionen Euro (15 Prozent über dem wahrscheinlichen Marktwert) (Krass, 2022). Bis 2025 sollen 100 Sozialwohnungen für 200 Bewohner\*innen auf dem Grundstück entstehen. Das Areal soll von der städtischen Wohnbaugesellschaft (damals noch GEWO-

FAG, heute Münchner Wohnen) bebaut werden. Die voraussichtlichen Baukosten belaufen sich nach einer groben Schätzung auf voraussichtlich 80 Millionen Euro (Krass, 2022). Entstehen die 100 sozial geförderte Wohnungen, dann schafft die Stadt leistbaren Wohnraum für circa 200 Personen (die im Gärtnerplatzviertel mit einer Einwohner\*innenzahl von rund 5.000 Einwohnerinnen circa vier Prozent der Bevölkerung ausmachen)

Der Kauf des Grundstücks stieß in der Politik auf unterschiedliche Reaktionen. Während Parteien, die dem linken Spektrum zugeordnet werden können, den Kauf befürworteten, betrachteten konservative und wirtschaftsliberale Parteien die Maßnahme kritisch (Karowski, 2022). Die dritte Bürgermeisterin Verena Dietl (SPD) bewertete den Kauf als Erfolg (Karowski, 2022), die wirtschaftsliberale FDP als eine Belastung der Steuerzahler\*innen (Krass, 2022)

Angemerkt sei: Das Bäckereiunternehmen Rischart hätte das Grundstück nicht an die Stadt verkaufen müssen, weil die Ausübung des Vorkaufsrechts seit der Einschränkung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr rechtskonform gewesen wäre.

## 7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen

Als Viertel mit starken Gentrifizierungsprozessen zeigen das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel sowie die vier Fallbeispiele, wie die Anwendung des Vorkaufsrechts Milieuschutz gewährleisten kann, aber auch, welche Auswirkungen der aktuelle Anwendungsrahmen des Instruments auf zukünftige soziale Entwicklungen haben kann.

„The Seven“ zeigt, wie abhängig die Erhaltungssatzung und damit das Vorkaufsrecht von akuter Verdrängungsgefahr ist. Bei fortgeschrittenen Gentrifizierungsprozessen verliert das Instrument immer mehr Anwendungsmöglichkeiten und somit auch Wirksamkeit. Der präventive Charakter des Milieuschutzinstruments und die intervenierende Handlungsmöglichkeit sind an Risiken geknüpft und verlieren sowohl den präventiven Charakter als auch die Möglichkeit zur Intervention, je weiter die Gentrifizierung voranschreitet. Zusätzlich zeigt das Fallbeispiel auch, welche Folgen es haben kann, wenn Grundstücke und möglicher Wohnraum großräumig privatisiert werden.

Das Fallbeispiel in der Müllerstraße 26 hingegen ist ein gelungenes Beispiel für Milieuschutz. Ein Neubauprojekt und etwaige Luxussanierungen, die weitere Gentrifizierungsprozesse erwarten ließen, wurden verhindert. Bei einer Kommunalisierung von Wohnraum hat die Stadt außerdem die Möglichkeit, Grundstücke freier zu nutzen

und kann milieuspezifische Infrastruktur, wie in diesem Fall einen Safe Space, einrichten. Die Einrichtung des lesbischen Zentrums kann sogar als Schritt zur „Ent-Gentrifizierung“ bezeichnet werden, also als einen direkten Schritt in einen Zustand, der vor der Gentrifizierung herrschte.

Anhand der Fallbeispiele der jüngeren Vergangenheit kann besonders gefolgert werden, welche Potenziale dem Vorkaufsrecht genommen wurden. Das Gebäude in der Buttermelcher Straße 14 entspricht eindeutig den Kriterien einer Schrottimobilie. Schrottimobilien bergen erhebliche Risiken. Zum einen können Mängel und Schäden eine Wohnnutzung unmöglich machen. Zum anderen können Sanierungskosten sehr hoch werden, was eine Kommune finanziell zu stark belasten kann.

Die alte Backstube wäre früher wohl ein klarer Fall für das Vorkaufsrecht gewesen und ein Paradebeispiel dafür, welches Potenzial es als Milieuschutzinstrument hat: Entstehen 100 sozial geförderte Wohnungen in der Stadt, wird nicht nur leistbarer Wohnraum geschaffen, sondern auch die Milieuschutzsatzung in ihrer Rechtmäßigkeit gestärkt. Andererseits zeigt sich, dass kommunaler Wohnraum und Milieuschutz teuer sind, besonders wenn die Stadt statt des Vorkaufsrechts auf Direktkäufe als alternatives Instrument zurückgreifen muss. Dementsprechend ist die Ausübung des Vorkaufsrechts und der erzielbare Mieterschutz an hohe finanzielle Mittel einer Kommune geknüpft und darüber hinaus auch an politische Entscheidungsträger\*innen, die bereit sind, gemeinnützigen Wohnraum zu schaffen.

## 8 Diskussion und Fazit

Nach der Analyse der empirischen Charakteristika der Anwendung des Vorkaufsrechts und der Beleuchtung einzelner Fallbeispiele in zwei Vierteln der Münchner Innenstadt, können abschließend folgende Schlüsse gezogen werden:

Das Vorkaufsrecht hatte schon immer enge rechtliche Grenzen und ist nur in bestimmten Anwendungsbereichen zu nutzen gewesen. Der Großteil des Mieterschutzes erfolgte über Abwendungserklärungen und Reprivatisierungsbindungen, die Mietpreise deckeln und speziell Haushalte mit geringerem Einkommen schützen. Die Bindungen wirken direkten Auslösern von Gentrifizierung entgegen und die angestammte Bevölkerung wird unter langfristigen Mieterschutz gestellt. Auf diesem Wege wurden in München bis zum Jahr 2021 mehrere Tausend Wohnungen unter Schutz gestellt. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde die Ausübung des Vorkaufsrechts maßgeblich eingeschränkt und Anwendungsfälle, in denen das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, sind kaum noch vorhanden.

Das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel, zwei Viertel in denen sich Jahrzehnte u.a. ein Milieu der LGBTQI Community gebildet hat, lassen gut erkennen, dass das Instrument nicht nur in der Lage ist, Mieterschutz zu schaffen, sondern auch Milieuschutz zu gewährleisten, wenn Wohnraum kommunalisiert wird und die Stadt darüber verfügen kann. Milieuspezifische infrastrukturelle Einrichtungen können geschaffen werden, wenn eine Stadt nicht vorherrschend profitorientiert handelt, sondern sich auch gezielt mit der Beschaffenheit ihrer diversen Milieus befasst. Bei milieuorientierter Anwendung des Vorkaufsrechts ist es sogar möglich, „ent-gentrifizierende“ Effekte zu erzielen. Kommunale Wohnraumvorsorge ist ein teures Unterfangen, aber oftmals eine lohnende Investition. Je häufiger das Vorkaufsrecht angewendet wird, desto höher ist dessen Schutzmöglichkeit. Wird Wohnraum für kapitalschwächere Bürger\*innen geschaffen, können nicht nur gewachsene Bevölkerungsstrukturen gesichert werden, sondern auch die Rechtmäßigkeit der Erhaltungssatzung gestärkt werden, was eine zumindest verlangsamende Wirkung auf Gentrifizierung haben kann.

Die Potenziale des Vorkaufsrechts werden durch große Hürden und Grenzen eingeschränkt. Das Vorkaufsrecht ist kein individuelles, allgemeingültiges Mieterschutzgesetz. Neben den Grenzen des rechtlichen Rahmens ist das Vorkaufsrecht klassischen raumplanerischen Problemen ausgesetzt. So ist es an räumliche Grenzen von Erhaltungssatzungsgebieten gebunden, die mit Verwaltungsgrenzen verglichen werden können. Beispielsweise kann ein Haus auf der einen Seite derselben Straße in einem Erhaltungssatzungsgebiet liegen und das gegenüberstehende Gebäude nicht. Das eine steht unter Schutz, das andere nicht. Je kleiner das Erhaltungssatzungsgebiet, desto größer ist die Verdrängungsgefahr in einem Viertel. Je stärker gentrifiziert ein Viertel (wie etwa der Untersuchungsraum) ist, desto rasanter läuft die Spirale in Richtung Supergentrifizierung.

Das Vorkaufsrecht und die Erhaltungssatzung wirken konservierend, indem sie darauf abzielen, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu schützen. Überschreitet ein Viertel jedoch eine gewisse Schwelle der Gentrifizierung, wird die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht auszuüben, systematisch ausgehebelt, und es verliert somit seine Fähigkeit, die Marktdynamik abzubremsen und die Bewohner\*innen zu schützen.

Wie häufig bei Milieuschutzinstrumenten der Fall, ist das Vorkaufsrecht ein Werkzeug, das einen Kompromiss zwischen marktwirtschaftlichen Prinzipien und sozialen Bedürfnissen anstrebt. Vorzüge und Schutz für Mieterinnen bedeuten Nachteile für Vermieterinnen und Grundstückbesitzerinnen, die in ihren Handlungsmöglichkeiten mit ihrem Eigentum eingeschränkt werden. Das Instrument versucht, einen Ausgleich zwischen stark gegensätzlichen Interessen zu schaffen und wird daher maßgeblich von unterschiedlichen politischen Akteur\*innen und

Parteien und deren Interessen beeinflusst. Je nachdem, welche Parteien den größten Einfluss auf Ausübung des Vorkaufsrechts haben, ändert sich die Art der praktischen Anwendung dieses Milieuschutzinstruments. Manche politischen Parteien betrachten staatliche Interventionen zur Einrichtung von leistbarem Wohnraum in erster Linie als Belastung für den öffentlichen Haushalt, während andere sie als Notwendigkeit in der Daseinsvorsorge bewerten. Es kommt also immer darauf an, wie stark eine Kommune marktgetrieben handelt und wie die Parteien in der Mehrheit das Milieuschutzinstrument einstufen. Darüber hinaus muss eine Gemeinde/eine Stadt die finanziellen Mittel für Ausübungen des Vorkaufs „stemmen“ können, was nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden darf.

Wiegt man die Potenziale und Grenzen des Vorkaufsrechts gegeneinander ab, wird deutlich, dass letztere derzeit überwiegen. Dennoch muss immer im Einzelfall hinterfragt werden, wie sie bei Machträger\*innen gewichtet werden. Es ist und bleibt eine Abwägungsfrage.

Um seine früheren Potenziale wieder entfalten zu können, müsste das Vorkaufsrecht in Deutschland in einen

vergleichbaren rechtlichen Rahmen gesetzt werden wie vor 2021. Politische Debatten geben Grund zur Annahme, dass es wieder in alter oder zumindest in ähnlicher Wirkungsweise wie vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Geltung erlangen könnte. Die derzeitige bundesdeutsche Regierung (ein Bündnis aus SPD, Grünen und FDP) hat in ihrem Koalitionsvertrag beschlossen, zu prüfen, ob es gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt (Koalitionsvertrag SPD & Grünen & FDP, 2021, S.70). Die FDP blockiert jedoch aktuell eine mögliche Novellierung, da sie den Einsatz von Steuergeldern für das Vorkaufsrecht als wenig sinnvoll betrachtet (Johannes Edelhoff, 2022).

Es wird sich zeigen, ob das Parlament in der zukünftigen Zusammensetzung das Milieuschutzinstrument gesetzlich umgestaltet. Im Jahr 2024 wird in Deutschland das Baugesetzbuch novelliert und damit eine Stärkung des Vorkaufsrechts möglich. Stand heute zeichnet sich jedoch noch keine Entwicklung ab. Es ist und bleibt ein spannendes Thema, das in den nächsten Jahren nicht nur in den Münchner Vierteln Glockenbach und Gärtnerplatz richtungsweisend sein wird.

## Literaturverzeichnis

§24 BauGB. § 24 Allgemeines Vorkaufsrecht. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: [https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/\\_24.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_24.html)

§26 BauGB. § 26 Ausschluss des Vorkaufsrechts. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: [https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/\\_26.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_26.html)

§27 BauGB. § 27 Abwendung des Vorkaufsrechts. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: [https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/\\_27.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_27.html)

§27a BauGB. § 27a Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: [https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/\\_27a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_27a.html)

abendzeitung-münchen.de. (2022). Münchens Innenstadt-Turm „The Seven“ Ursünde der Privatisierung. Abendzeitung Digital GmbH & Co KG. Letzter Zugriff am: 20.02.2024 von: <https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/muenchens-innenstadt-turm-the-seven-ursuende-der-privatisierung-art-827418>

Arz, M. (2008). Isarvorstadt. Hirschkäfer.

berlin.de. Milieuschutz. Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://www.berlin.de/ba-treptow-koepenick/politik-und-ver>

waltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/artikel.531187.php#:~:text=Der%20Milieuschutz%20stellt%20ein%20st%C3%A4dtebauliches,zu%20Wohnzwecken%20bestimmte%20bauliche%20Anlagen.

Ammon, I., Barahona, D., Beran, F., Münch, S., Nuisl, H., Reh, C., Steinrücke, E..(2021). Verdrängungsprozesse in der Landeshauptstadt München. Humboldt Innovations GmbH für Landeshauptstadt München. München. <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6847030>.

Bundeszentrale für politische Bildung. (2021). Sozialmietwohnungen. Bundeszentrale für politische Bildung. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/341826/sozialmietwohnungen/>

Deny, E. (2024). Das kommunale Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten als Instrument des Milieuschutzes. Technische Universität Wien

Efferen & Krass. (2023). Stadt muss Verkauf von 726 Wohnungen zusehen. Süddeutsche Zeitung GmbH München. Letzter Zugriff am: 12.02.2024 von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-vorkaufsrecht-wohnungen-bilanz-2022-1.6003409>

Johannes Edelhoff, K. S. (2022). Vorkaufsrecht: FDP blockiert Mieterschutz. Das Erste. Letzter Zugriff am:

11.02.2024 von: <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2022/Vorkaufsrecht-FDP-blockiert-Mieterschutz,-vorkaufsrecht112.html>

Karowski, S. (2022). Rischart-Haus in München: Stadt kauft Backstube für 87 Millionen Euro – „Der Spekulation entzogen“. Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG. Letzter Zugriff am: 21.02.2024 von: <https://www.merkur.de/lokales/muenchen/rischart-haus-muenchen-stadt-kauft-backstube-fuer-87-millionen-euro-der-spekulation-entzogen-91861184.html>

Kastner, B. (2021). Stadt kauft Bruchbude - alle Mieter müssen raus. Süddeutsche Zeitung GmbH. Letzter Zugriff am: 28.02.2023 von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-leerstand-einsturzgefahr-gewo-fag-1.5470216>

Kastner, B. (2023). Über das „Streben nach maximaler Rendite“ statt günstigen Mieten. Süddeutsche Zeitung GmbH. Letzter Zugriff am: 28.02.2023 von: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/muenchen/gbw-dawonia-bayern-muenchen-uebernahme-miete-wohnungen-e289292/>

Klay, N. (2023, 6.10.2023). Interview zur Ausübungspraxis des Vorkaufsrechts.

Klee, K. (2024) Stadtrat München, in: nsdoku.lexikon. NS-Dokumentationszentrum München, Letzter Zugriff am: 21.03.2024 von <https://www.nsdoku.de/en/lexikon/artikel/stadtrat-muenchen-792>

Koalitionsvertrag SPD & Grünen & FDP. (2021). Koalitionsvertrag 2021 - 2025. [www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](http://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)

Kommunalreferat. (2018). Vorkaufsrecht in Erhaltungs-satzungsgebieten Neufassung der Abwendungserklärung. Landeshauptstadt München. <https://risi.muenchen.de/risi/sitzungsvorlage/detail/4958475>

Kommunalreferat. (2019). Reprivatisierung ehemaliger Vorkaufsrechtsobjekte zugunsten von

Wohnungsgenossenschaften! Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 25.02.2024 von: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/5380141>

Kommunalreferat. (2021). Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021 auf die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungs-satzungsgebieten. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 24.02.2024 von: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6961491>

Kommunalreferat und Sozialreferat. (2018). Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten

Neufassung der Abwendungserklärung. Kommunalreferat. Letzter Zugriff am: 25.02.2024 von: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/4965014>

Krass, S. (2022). Stadt kauft Rischart-Gelände zu reduziertem Preis

. Süddeutsche Zeitung GmbH. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-rischart-grundstueck-kauf-gaertnerplatzviertel-1.5678099>

Loerzer, S. (2018). Neues Lesbenzentrum für München. Süddeutsche Zeitung GmbH. Letzter Zugriff am: 13.02.2024 von: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/verlag/artikel-e287935/>

Lotze, B. (2016). Mieterschutz im Gärtnerplatzviertel - Im Schatten von the Seven. Süddeutsche Zeitung GmbH München. Letzter Zugriff am: 21.03.2024 von <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/mieterschutz-im-gaertnerplatzviertel-im-schatten-von-the-seven-1.2910713>

mapio.net. 5-Zimmer Wohnung zu vermieten €7.250 240 m<sup>2</sup> Corneliusstr. 4, 80469 München, Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt. Letzter Zugriff am: 27.06.2024 von: <https://mapio.net/expose/6913639/>

muenchen.de. Erhaltungssatzung in München. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 14.01.2024 von: <https://stadt.muenchen.de/infos/erhaltungssatzung-muenchen.html>

muenchen.de. (2023). Statistische Daten zur Landeshauptstadt München. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://stadt.muenchen.de/infos/statistik-bevoelkerung.html#:~:text=Auch%20im%20Jahr%202020%20ist,inne%20mit%20Hauptwohnsitz%20in%20M%C3%Bcnchen.>

muenchen.de. (2024). Der Münchner Stadtrat. Landeshauptstadt München. <https://stadt.muenchen.de/infos/stadtrat.html>

muenchnerwohnen.de. (2023). Ein historischer Moment für ganz München. Münchner Wohnen GmbH. Letzter Zugriff am: 15.02.2024 von: <https://www.muenchner-wohnen.de/uber-uns/presse/pressemitteilungen/2023/muenchner-wohnen-wird-besiegelt>

Pontius, J. (2015). Gentrifizierung - Wie das Gärtnerplatzviertel unbezahlbar wurde. Süddeutsche Zeitung GmbH München. Letzter Zugriff am: 21.03.2024 von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/gentrifizierung-in-muenchen-wie-das-gaertnerplatzviertel-unbezahlbar-wurde-1.2543145>

queer.de. (2020). Ein eigenes Lesbenzentrum für München. Queer Communications GmbH. Letzter Zugriff am:

18.02.2024 von: <https://www.queer.de/bild-des-tages.php?einzel=2930>

bach. Letzter Zugriff am: 06.01.2024 von: <https://www.wohnpreis.de/mietspiegel/muenchen-glockenbach>

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2017). 30 Jahre Erhaltungssatzung. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 10.02.2024 von: [https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:b6a94a89-0ff5-4b62-bb5b-91f72d934547/LHM\\_Erhaltungssatz\\_Web\\_NEU.pdf](https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:b6a94a89-0ff5-4b62-bb5b-91f72d934547/LHM_Erhaltungssatz_Web_NEU.pdf)

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2021). Bericht zur Wohnungssituation in München. Letzter Zugriff 16.06.2024 von: [https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:bf07e710-ba3d-4545-a2c9-ee0f2a3ab49/LHM\\_Bericht%20zur%20Wohnungssituation\\_1819\\_Web.pdf](https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:bf07e710-ba3d-4545-a2c9-ee0f2a3ab49/LHM_Bericht%20zur%20Wohnungssituation_1819_Web.pdf)

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2023). München Modell Miete. Letzter Zugriff am: 26.02.2024 von: [https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:d5701d44-cc28-4124-a817-50c685e1363c/2022\\_MM-Miete\\_Infoblatt\\_Stand%20110722.pdf](https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:d5701d44-cc28-4124-a817-50c685e1363c/2022_MM-Miete_Infoblatt_Stand%20110722.pdf)

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2021). Wohnungsmarktdaten 2020. letzter Zugriff am: 16.06.2024 von: [https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:9a61e281-d090-4d90-9a85-efa0b900d29b/LHM\\_Wohnungsmarktflyer2020\\_Web.pdf](https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:9a61e281-d090-4d90-9a85-efa0b900d29b/LHM_Wohnungsmarktflyer2020_Web.pdf)

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2021) Wohnungsmarktdaten 2022. letzter Zugriff am: 16.06.2024 von: [https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:0aa69b4d-c046-4581-a7cb-50523d6f498f/LHM\\_Wohnungsmarktflyer2022\\_Web.pdf](https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:0aa69b4d-c046-4581-a7cb-50523d6f498f/LHM_Wohnungsmarktflyer2022_Web.pdf)

Sethmann, J. (2015). Milieuschutz und Politik - Ideologische Vorbehalte. Berliner Mieterverein e.V. Berlin. Letzter Zugriff am: 20.03.2024 von: <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0715/071530.htm>

statista.com. (2024). Städte mit den höchsten Mietpreisen in Deutschland im 4. Quartal 2023. Statista Research Department. Letzter Zugriff am: 12.02.2024 von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1885/umfrage/mietpreise-in-den-groessten-staedten-deutschlands/>

Vick, K. (2016). Vorkaufsrecht gegen Luxus-Wohnbau: Stadt kauft Haus an der Müllerstraße. Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG. Letzter Zugriff am: 12.06.2024 von: <https://www.merkur.de/lokales/muenchen/umstrittener-stadtratsbeschluss-vorkaufsrecht-gegen-luxus-wohnbau-stadt-kauft-haus-an-muellerstrasse-7017859.html>

Welte, J. (2016). Erhaltungszone verschoben - jetzt droht doch die Luxussanierung. Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://www.merkur.de/leben/wohnen/stadt-verschiebt-erhaltungszone-jetzt-haben-mieter-angst-zr-6393467.html>

wohnpreis.de. (2022). Wohnpreis München - Glocken-



# Alpine Infrastruktur im Wandel – Gedanken zur künftigen Rolle des öffentlichen Sektors im Alpenraum

*Stephan Tischler*

Sie sind ein gewohnter Anblick in vielen Regionen der Alpen: Stahlschneebrücken zur Lawinenverbauung. Durch das Verhindern des Abgleitens von Lawinen werden dadurch der vom Menschen genutzten Teil des Alpenraumes und seine Infrastrukturen wie Verkehrswege, Aufstiegsanlagen oder Kraftwerke geschützt. So weit, so bekannt. Doch welcher Konnex lässt sich zwischen diesen die Alpine Landschaft prägenden Stahlbauten im Hochgebirge und dem „Öffentlichen Sektor“ herstellen?

An kaum einer anderen öffentlichen Infrastruktur lassen sich Eigenschaften wie beispielsweise die fehlende Bereitstellung durch den privaten Sektor oder die Unmöglichkeit der Beschränkung auf zahlungswillige Nutzer so eindrücklich darstellen. Schutzbauten wie die genannten Stahlschneebrücken sind somit ein klassisches Beispiel, um das Themenfeld von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen im Alpenraum näher zu erörtern und die Rolle des öffentlichen Sektors angesichts neuer Herausforderungen offen zu diskutieren.

Das „öffentliche Interesse“ an Bauwerken zum Schutz vor Naturgefahren wurde bzw. wird angesichts des gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Nutzens nicht oder nur äußerst selten in Frage gestellt. Die gegenwärtigen Änderungen von maßgeblichen Rahmenbedingungen – klimatologische Bedingungen zählen dazu ebenso wie beispielsweise ein Wandel hinsichtlich gesellschaftlicher Ziele – erfordern jedoch, die Infrastrukturpolitik im Alpenraum basierend auf den künftigen Anforderungen in den unterschiedlichen Infrastrukturbereichen kritisch zu hinterfragen und, wo erforderlich, zu adaptieren.

Der fachliche Hintergrund der Veränderungsprozesse ist bekannt: Durch eine stärkere Erwärmung im Vergleich zum globalen Mittel wie auch durch entsprechende Folgewirkungen aufgrund der Topografie stellt der Klimawandel den Alpenraum und dadurch letztlich auch den anthropogenen Lebensraum vor neue Herausforderungen. Stellvertretend für viele andere Infrastrukturbereiche (u.a. Verkehr, Gesundheit, Bildung, Ver- und Entsorgung etc.) soll anhand der folgenden drei Beispiele aufgezeigt werden, mit welchen Entwicklungen die Infrastrukturpolitik in den Alpen

gegenwärtig wie zukünftig verstärkt konfrontiert sein wird.

Der Themenbereich Tourismus und Klimawandel wird bereits seit etlichen Jahren fachlich und politisch teils äußerst kontrovers diskutiert. Im Fokus stand dabei vor allem der bislang aufkommenstarke Wintertourismus und der stetig zunehmende technische Aufwand zur Gewährleistung „winterlicher Fahrverhältnisse“. Gegenwärtige Studien (Mitterwallner et. al, 2024) gehen von einer Reduktion der Tage mit natürlicher Schneedecke in den Alpen bis zum Ende des 21. Jahrhunderts von rund 45 % aus. Parallel dazu sind auch die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse in Form eines Wertewandels hinsichtlich Freizeit- und Urlaubsaktivitäten festzustellen. Mehr als 60 % der Wintersportler würden das Schifahren bei anhaltend schneearmen Wintern bzw. schlechten Schneebedingungen reduzieren (BMFWF, 2012, S. 9). Da sich im Alpenraum mehr als zwei Drittel aller weltweiten Schigebiete befinden, sind massive wirtschaftliche wie auch gesellschaftliche Herausforderungen zu erwarten und teilweise bereits spürbar.

Interessant könnte sich vor allem die künftige Rolle der öffentlichen Hand im Erhalt und Betrieb von kleineren bis mittelgroßen Schigebieten erweisen. Große Schiressorts verfügen über ausreichend finanzielle Mittel, um die stetig wachsenden Investitionen in technische Anlagen zur Gewährleistung einer ausreichenden Beschneidung selbst tätigen zu können. Kleine bis mittelgroße Schigebiete sind jedoch auf die Unterstützung durch Gemeinden wie Länder angewiesen, um den Betrieb noch weiterführen zu können. Für Kleinstschigebiete mit oft nur einer Aufstiegsanlage – gerne als „Bürger(meister)lift“ bezeichnet – stellt sich die Situation dank ehrenamtlich erbrachter Arbeitsleistungen, fehlendem Investitionsdruck und Beiträgen aus den kommunalen Budgets oft deutlich günstiger dar. Gebiete mit aufwändigeren Anlagen indes sind auf Fremdkapital angewiesen und bangen Saison um Saison um den Weiterbestand.

Doch auch die touristische Infrastruktur für die wärmere Jahreszeit steht vor neuen Herausforderungen. So befindet sich die Finanzierung von Freizeitinfrastruktur bei-

spielsweise in Form von Schwimmbädern durch öffentliche Mittel bereits seit längerer Zeit auf dem Prüfstand. Die Schließung von Hallen- und zunehmend auch Freibädern in vielen Gemeinden ist nicht nur auf ein geändertes Freizeit- und Sportverhalten zurückzuführen (Amt der Oö. Landesregierung, 2015, S. 3), sondern insbesondere im touristisch geprägten Alpenraum auch eine Folge der gestiegenen Qualitätsanforderungen im Beherbergungsbereich (Kohl & Partner GmbH, 2024). Der Bau von „Spa-Bereichen“ hat – ausgehend von zunächst größeren Hotelanlagen – in den letzten Jahrzehnten zunehmend auch kleinere Beherbergungsbetriebe erfasst. Gäste sind somit nicht mehr auf öffentliche Schwimmbäder angewiesen. Als Folge bleiben entsprechende Einnahmen aus und führen zusammen mit erforderlichen Investitionen in die meist schon baulich betagteren öffentlichen Badeanstalten zu finanziellen Schwierigkeiten. Problematisch ist diese Entwicklung insbesondere für die heimische Bevölkerung, Letztlich fehlt in vielen Regionen bereits die Möglichkeit zur Abhaltung der Schwimmkurse im Rahmen des Schulunterrichtes, da kaum alternative Möglichkeiten zum Ausüben des Schwimmsportes zur Verfügung stehen.

Deutlich stärker als in den Schwimmbädern wird der Klimawandel bei der Wege- und Hütteninfrastruktur im alpinen und hochalpinen Gelände sichtbar und letztlich auch finanziell für die erhaltenden Vereine spürbar. Laut dem Verband Alpiner Vereine (VAV) befinden sich in Österreich 272 Schutzhütten in alpiner Lage, die Länge des betreuten alpinen Wegenetzes wird mit rund 50.000 km angegeben. Insbesondere der auftauende Permafrost, sich ändernde Bergwasserverhältnisse und die Zunahme von Extremwetterereignissen führen zu erhöhten Instandhaltungsaufwänden. Rund 100 Millionen Euro werden vom VAV als erforderlicher finanzieller Beitrag der öffentlichen Hand zum Erhalt dieses „Österreichischen Identitätsmerkmals“ (Der Standard, 2024) genannt. Dem nicht genug, fordert die österreichische Landwirtschaftskammer nun auch eine finanzielle Abgeltung für die Instandhaltung der Kulturlandschaft (Tiroler Tageszeitung, 27.7.2024).

## Literaturverzeichnis

Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Inneres und Kommunales (2015): Status Quo und empfohlene Zielausrichtung „2025“ der kommunalen Hallen- und Freibadeanlagen Oberösterreichs - Zusammenfassendes Ergebnis der Oberösterreichischen Bäderstudie, Linz

BML - Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2024): Wildbach- und Lawinerverbauung in Österreich, Wien

BMWFW - Bundesministerium für Wissenschaft, For-

Die genannten Themenbereiche sollen verdeutlichen, dass der kritischen Auseinandersetzung über den öffentlichen oder privaten Mitteleinsatz in der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen im Alpenraum künftig eine größere Bedeutung beizumessen sein wird. In allen genannten Bereichen ist der Ruf nach einem Einstieg der öffentlichen Hand bei Erhaltung und Betrieb der Infrastruktur angesichts fehlender Mittel aus dem privaten Sektor zu vernehmen. Doch ist das öffentliche Interesse an den eingangs erwähnten Lawinenschutzbauten gleich einzuordnen wie jenes am Ausüben des Schisportes oder einer Nächtigung in einer urigen Berghütte?

Unstrittig ist die Rolle des öffentlichen Sektors hinsichtlich der eingangs erwähnten Wildbach- und Lawinerverbauung. Rund 20% des österreichischen Gebäudebestandes sind durch Naturgefahren potentiell betroffen, 170.000 Liegenschaften befinden sich in Gefahrenzonen. Fast zwei Drittel aller im Jahr 2023 aufgetretenen Schadensereignisse betreffen inneralpine Lagen in den Bundesländern Tirol und Kärnten. Das Investitionsvolumen für die mehr als 800 Baufelder betrug 2023 175 Millionen Euro, 70 % davon entfallen auf Maßnahmen zur Verbauung von Wildbächen (BML, 2024). Im Gegensatz zu den vorherigen Infrastrukturbereichen wird die Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand und damit auch die Finanzierung hinsichtlich des Schutzes vor Naturgefahren jedoch nicht hinterfragt. Dabei wäre angesichts eines zunehmenden Gefährdungspotentials die Frage zu stellen, ob nicht auch der Stellenwert von Bau- und Raumordnung im Naturgefahrenmanagement neu zu definieren ist.

In diesem Sinne wird es dem „Öffentlichen Sektor“ auch in den nächsten 30 Jahren nicht an spannenden inhaltlichen Themen und Beiträgen mangeln sei es durch wissenschaftliche Aufbereitung von Grundlagen, dem fachlichen Diskurs zu verschiedenen Strategien und Konzepten oder auch der Beschreibung neuer innovativer Ansätze als Anstoß für die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten.

schung und Wirtschaft (2012): Klimawandel und Tourismus in Österreich 2030. Auswirkungen, Chancen & Risiken, Optionen & Strategien. Studien-Kurzfassung, Wien

Der Standard (2024): Alpine Vereine brauchen 95 Millionen Euro, um Hütten und Wege zu erhalten, Wien, <https://www.derstandard.at/story/3000000221432/alpine-vereine-brauchen-95-millionen-euro-um-huetten-und-wege-zu-erhalten> (29.5.2024)

Kohl & Partner GmbH (2024): Bäderstudie Tirol, Villach,



<https://www.kohl-partner.at/de/baedersterben-oder-natuerliche-entwicklung.html> (13.8.2024)

Mitterwallner V., Steinbauer M., Mathes G., Walentowitz A. (2024): Global reduction of snow cover in ski areas under climate change. PLoS ONE 19(3): e0299735. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0299735>

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2019): Alpenzustandsbericht – Naturgefahren, Risiko-Governance, Innsbruck, [https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/RSA/RSA7\\_DE.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Publications/RSA/RSA7_DE.pdf) (12.8.2024)

Tiroler Tageszeitung (27.7.2024): Bauern fordern den Touristen-Euro: Warum dieser Vorschlag in Tirol für Aufregung sorgt, Innsbruck <https://www.tt.com/artikel/30888048/bauern-fordern-den-touristen-euro-warum-dieser-vorschlag-in-tirol-fuer-aufregung-sorgt> (27.7.2024)



# Bodenschutz in Österreich – Auswege aus einem Zuständigkeitsdilemma

Arthur Schindelegger

---

Bodenschutz ist medial in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Unzählige Zeitungsmeldungen, Dokumentationen und nicht zuletzt die umfassende Berichterstattung rund um die nicht geglückte Etablierung einer „Bodenstrategie für Österreich“ (ÖROK 2023) belegen Aktualität wie Relevanz des Themas. Es wird also viel über Bodenschutz gesprochen, aber was wurde und wird konkret dafür getan und mit welcher Zielsetzung? Geht man diesen Fragen nach, stößt man auf die komplexe Realität der föderalistischen Organisation Österreichs, in der es zumeist keine einfachen Lösungen gibt. Der vorliegende Beitrag liefert daher einen Überblick über die kompetenzrechtliche Ausgangslage sowie die regulatorischen Steuerungsmechanismen und diskutiert abschließend mögliche Ansatzpunkte für einen effektiven Bodenschutz.

---

## 1 Was umfasst der Begriff Bodenschutz?

Es beginnt, wie so oft, bei der Sprache. Der Begriff Bodenschutz wird je nach Perspektive zumeist reduziert auf Teilaspekte angewendet – vor allem die Raumplanung bezieht sich in erster Linie auf Boden als flächigen Träger für anthropogene Nutzungen. Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention hingegen erläutert die Dimensionen des Begriffs ganzheitlich: Boden ist in seiner natürlichen Funktion, in seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie zur Sicherung seiner Nutzungen nachhaltig in seiner Leistungsfähigkeit zu erhalten (Alpenkonvention 1998, Art 1 Abs 2 Bodenschutzprotokoll). Boden wird damit dreidimensional mit all seinen Funktionen und nicht nur als Fläche verstanden. Dementsprechend hat Bodenschutz sowohl eine qualitative wie eine quantitative – sowie ggf. eine kulturhistorische – Dimension. Dieses Verständnis trifft auch für den regulatorischen Kontext in Österreich zu.

## 2 Bodenschutz in der Kompetenzverteilung

Da Bodenschutz über mehrere Dimensionen verfügt, ist zu klären, wem hier kompetenzrechtlich konkrete Aufgaben zugewiesen sind. Auf supranationaler Ebene war mit der Bodenrahmenrichtlinie der EU eine allgemeine Norm zur Regelung des Bodenschutzrechts geplant. Ein Entwurf wurde im September 2006 vorgelegt. Es folgten lange Diskussionen, bis 2014 der Entwurf endgültig zurückgezogen wurde (Reinl 2013; Norer/Holzer 2018). Österreich sprach sich durchwegs gegen die geplante Richtlinie aus. Offiziell aufgrund des erwarteten Verwaltungsaufwandes. Auf europäischer Ebene existiert daher aktuell lediglich die unverbindliche EU-Bodenstrategie für 2030, die 2021 von der EU-Kommission vorgelegt wurde und einen „Netto-Null Flächenverbrauch“ bis 2050 als Ziel definiert (Europäische Kommission 2021). Neben dem EU-Recht sind auch völkerrechtliche Vorgaben und Verpflichtungen zum Bodenschutz für Österreich von Bedeutung. Hier ist vor allem die Alpenkonvention mit ihren Protokollen zentral, da diese in sämtlichen Landesteilen im Perimeter der Alpenkonvention eine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet (Bußjäger 2010). Inhalte zum Bodenschutz sind also nicht in nationales Recht oder Landesrecht zu transformieren, sondern sind direkt anzuwenden. Wie andere Protokolle auch, ist das Bodenschutzprotokoll aber sehr

allgemein formuliert und enthält zum Beispiel keine konkreten Schwellenwerte. Dementsprechend hat es in der Praxis bisher keine umfassende Wirkung entfaltet (Kuncio et al. 2023).

In den für die Kompetenzverteilung relevanten Artikeln des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) sucht man vergeblich nach einer Erwähnung des Begriffs Bodenschutz. Er fällt somit im Sinn des Art 15 Abs 1 (Generalklausel) in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zu. Allerdings schuf der Bund mit dem Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz (BGBl Nr. 491/1984) eine Staatszielbestimmung, die sämtliche Gebietskörperschaften in die Verwirklichung eines umfassenden Umweltschutzes einbindet. Das Gesetz wurde 2013 novelliert, mit neuem Titel und erweitertem Umfang wiederverlautbart, und beinhaltet nach wie vor den 1984 eingeführten Grundsatz, dass ein umfassender Umweltschutz u.a. die Reinhaltung von Böden umfasst (§ 3 Abs 2 BGBl I Nr. 111/2013 idF 82/2019). Boden ist somit ein verfassungsrechtlich festgelegtes Umweltschutzgut.

Bodenschutz ist also grundsätzlich Landessache. Einzige wesentliche Ausnahme stellen Waldböden dar, da diese über das Forstrecht geregelt werden. Erklärtes Ziel ist dort der Erhalt der Produktionskraft des Bodens (§ 1 Abs 2 Z 2 ForstG 1975 idF BGBl I Nr. 144/2023). Damit wird vor allem auch die Erosionsprävention in der Waldbewirtschaftung forciert. In anderen Bundesmaterien finden sich keine Grundsätze für einen qualitativen und quantitativen Bodenschutz, während natürlich gerade durch die Errichtung und den Ausbau von hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen landwirtschaftliche Flächen verloren gehen.

Die Bundesländer haben im Zuge ihrer kompetenzrechtlichen Ermächtigung unterschiedliche gesetzliche Grundlagen vor allem zum qualitativen Bodenschutz geschaffen. Ausgehend von der bodenreformerischen Bewegung des jungen 20. Jhdts. (Damaschke 1912) erließen die Länder Gesetze über die Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (z. B. Bgld Flurverfassungsgesetz 1970, Ktn Flurverfassungsgesetz 1979, Tiroler Flurverfassungsgesetz 1978). Neben der Verbesserung der Bewirtschaftbarkeit ist der Erhalt produktiven Bodens eine wesentliche Zielsetzung in den Flurverfassungsgesetzen. Deutlich später folgten in den Bundesländern dezidierte Bodenschutzgesetze (Bgld Bodenschutzgesetz 1990, NÖ Bodenschutzgesetz 1988, OÖ Bodenschutzgesetz 1991, Slbg Bodenschutzgesetz 2001, Stmk landwirtschaftliches Bodenschutzgesetz 1987, Vlbg Bodenschutzgesetz 2018), die in erster Linie den Schutz vor Schadstoffeinträgen und die Verhinderung von Bodenerosion und Bodenverdichtung zum Ziel haben. Damit wurde der qualitative Bodenschutz auf land- und forstwirtschaftlichen Böden etabliert. Das Salzburger Bodenschutzgesetz erweiterte als erstes den Geltungsbereich auf alle Böden und proklamiert den Schutz von Böden und Bodenfunktionen insgesamt und unabhängig von der Nutzung (§ 1 Abs 1 Z 1 Slbg BSG 2001 idF LGBl Nr. 31/2009).

Ergänzend zur einschlägigen Gesetzgebung zum qualitativen Bodenschutz ist Boden in den Naturschutzgesetzen der Länder als Schutzgut genannt. Es besteht bei geplanten erheblichen Veränderungen eine naturschutzrechtliche Genehmigungspflicht, für Materialabbau sind Abgaben zu entrichten und Bodendegradierung oder -zerstörung ist in ausgewiesenen Schutzgebieten bei Strafe verboten (z. B. § 11 Abs. 4 NÖ NSchG 2000, § 25 Abs. 1 Slbg NSchG 1999, § 10 Abs 5 VlbG NSchG 1997). Die Erheblichkeit von Eingriffen ist in den Bundesländern unterschiedlich entweder über Schwellenwerte oder eine qualitative Einschätzung festgelegt. Es besteht dementsprechend eine differenzierte Praxis (Peine 2007).

In den Raumordnungs- und Raumplanungsgesetzen der Länder wird Bodenschutz durchgehend in den Zielbestimmungen adressiert. Damit muss dieser Aspekt zwingend in die Abwägung bei Planungsentscheidungen aufgenommen werden (Kanonier & Schindelegger 2018: 57). Anders als vielleicht erwartet, ist damit aber nicht die Festlegung von Indikatoren, Kontingenten oder sonstigen Beurteilungskriterien in der Raumplanung verbunden. Es obliegt damit in erster Linie den Gemeinden auf Ebene der örtlichen Raumplanung diese Abwägung vorzunehmen und im örtlichen Kontext andere öffentliche und private Interessen dem Bodenschutz gegenüberzustellen.

In der Zusammenschau zeigt sich daher, dass Bodenschutz eine gemeinschaftliche Aufgabe ist und Normen auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlichen Materien heraus jeweils einzelne Teilbereiche regeln. Auffallend ist, dass der qualitative Bodenschutz durch Landesgesetze abgedeckt ist, während der quantitative Bodenschutz bisher nicht konkret durch rechtliche Normen geregelt wird.

### 3 Zielsetzungen im quantitativen Bodenschutz

Gerade zur Frage des quantitativen Bodenschutzes – der naturgemäß mit dem qualitativen Schutz verwoben ist – hat die letzten Jahre die gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit deutlich zugenommen. Als zentraler Bezugspunkt wird nach wie vor der Zielwert, der in der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2002 festgelegt wurde, herangezogen. Demnach sollte der Zuwachs versiegelter Flächen auf maximal ein Zehntel des damals aktuellen Wertes von 25ha/Tag bis zum Jahr 2010 reduziert werden (BMLFUW 2002: 70). Die 2,5ha/Tag werden seitdem im Zusammenhang mit Flächenversiegelung sowie Flächeninanspruchnahme genannt und als zentraler Referenzpunkt herangezogen. Eine konkrete sachliche Argumentation liefert die Nachhaltigkeitsstrategie aber nicht. Das Regierungsprogramm 2020–2024 nahm den Wert auf und verweist auf die geplante Erstellung einer österreichweiten Bodenschutzstrategie, die den „Flächen-

verbrauch“ auf netto 2,5 ha/Tag bis 2030 beschränkt und mittelfristig eine Bodenversiegelung durch Entsiegelung kompensiert (BKA 2020: 104). Wie unschwer erkennbar, tauchen hier ähnliche, im Detail jedoch durchaus unterschiedliche Begriffe auf, die mittlerweile seitens des Umweltbundesamtes mit dem Begriffspaar Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung eindeutig für den österreichischen Kontext definiert wurden. Als Flächeninanspruchnahme wird die dauerhafte Veränderung und/oder Bebauung durch Eingriffe für Siedlungs-, Verkehrs-, Freizeit-, Erholungs- und Ver- sowie Entsorgungszwecke verstanden. Derartige Flächen stehen für die land- und/oder forstwirtschaftliche Produktion und als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung. Als Bodenversiegelung wird die durchgehende Versiegelung mit einer gänzlich wasser- und luftundurchlässigen Schicht definiert (ÖROK 2023: 7-8).

Das aktuelle österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) nimmt eindeutig auf den quantitativen Bodenschutz Bezug. Entsprechend Säule 1 ist mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umzugehen und Ziel 2 legt fest, dass die Bodenversiegelung und Flächeninanspruchnahme zeitnahe deutlich zu reduzieren sind (ÖROK 2021: 65-68). Die Mitglieder der Österreichischen Raumordnungskonferenz beschlossen daher gemeinsam mit dem ÖREK 2030 am 20. Oktober 2021 einen Umsetzungspakt „Bodenstrategie für Österreich“, der die Erstellung einer Bodenstrategie vorsah, die die Erreichung des 2,5ha/Tag Reduktionsziel ermöglicht. Die Entwicklungen rund um die Ausformulierung und beabsichtigte Beschlussfassung gestalteten sich dann anders als gewünscht. Ein abgestimmter Entwurf der ÖROK-Arbeitsgruppe wurde im Herbst 2022 vorgelegt, der Entwurf der Strategie selbst wurde 2023 über die ÖROK veröffentlicht (ÖROK 2023). Die beabsichtigte Beschlussfassung im Juni 2023 scheiterte, da hier die Bundesregierung keine Einigung herstellen konnte. Die neun Bundesländer beschlossen dann im Alleingang im Februar 2024 den Entwurf der Bodenstrategie ohne das 2,5ha/Tag Reduktionsziel. Dieser Beschluss erfolgte wohlgerne ohne jeglichen Titel oder Verbindlichkeit. Auch eine Veröffentlichung eines Beschlusses abseits der Pressekonferenz blieb aus. Für den quantitativen Bodenschutz gibt es in Österreich daher aktuell weder einen verbindlichen rechtlichen Rahmen noch eine abgestimmte Strategie.

#### **4 Anreize für die Lösung des regulatorischen Knotens im quantitativen Bodenschutz**

Der Grund für die fehlende Einigung über Sektoren und Ebenen hinweg liegt neben den Zuständigkeiten auch im unmittelbaren Nutzen, den Maßnahmen des quantitativen Bodenschutzes entfalten. Die Verhinderung der Degradie-

rung land- und forstwirtschaftlicher Böden im Sinn eines qualitativen Bodenschutzes ist für Bewirtschafteter\*innen selbst sowie gesamtgesellschaftlich nutzbringend. Beim quantitativen Bodenschutz ist die Sachlage deutlich komplexer. Land- und Forstwirtschaft\*innen ziehen daraus keinen unmittelbaren Nutzen und erfahren in erster Linie eine Einschränkung ihrer Entwicklungsoptionen, denn durch die Widmung und bauliche Entwicklung von Flächen können enorme Wertgewinne und Erlöse generiert werden. Eine Flächenkontingentierung und gravierende Einschränkung der Siedlungsentwicklung in Außenbereichen bedeutet somit, dass derartige Wertsteigerungen für Eigentümer\*innen von Agrarflächen weitgehend hinfällig sind. Vor allem die Interessensvertretungen der Land- und Forstwirtschaft\*innen stehen einem quantitativen Bodenschutz ambivalent gegenüber. Die österreichische Hagelversicherung fordert seit Jahren einen besseren Schutz von Agrarflächen vor Verbauung (Landwirtschaftskammer Österreich 2023) und auch die Landwirtschaftskammer fordert mitunter effektiven quantitativen Bodenschutz (Landwirtschaftskammer Österreich 2012), im Rahmen der Erstellung des Entwurfs der Bodenstrategie wurde das 2,5ha Ziel aber nicht unterstützt.

Aus Perspektive der Gemeinden hat die Reduktion der Flächeninanspruchnahme ebenfalls keinen unmittelbaren positiven monetären Effekt. Da die kommunalen Finanzen auf der Einwohner\*innenzahl sowie auf Steuereinnahmen aus gewerblichen Aktivitäten beruhen, war und ist die Außenentwicklung die einfachste Art und Weise, kommunale Einnahmen zu generieren. Keine Flächen neu zu widmen und zu entwickeln, bringt finanziell keine unmittelbaren Vorteile mit sich. Für Gemeinden wie Länder ist die Reduktion der Flächeninanspruchnahme finanziell aber sehr wohl relevant, da hohe initiale sowie laufende Kosten für die Infrastruktur anfallen. Die Folgekosten der flächenintensiven Siedlungsentwicklungen für die Steuerzahler\*innen werden bisher de facto weder medial thematisiert noch transparent aufbereitet und publiziert. Auf Bundesebene gab es mit der Bodenstrategie die Bemühung, eine koordinierte und effizientere Entwicklung zu etablieren, gleichzeitig verfügt der Bund über diverse Kompetenzbereiche (Bundesstraßen, Eisenbahnen etc.), in denen er bisher nicht tätig wurde und weder Potentiale noch Maßnahmen für eine flächensparende Entwicklung, ggf. unter Etablierung von Kompensationsmechanismen, auslotete.

Der Entwurf der Bodenstrategie spiegelt diese Interessensituation sehr gut wider. Die Dringlichkeit des Themas wird anerkannt und es werden 12 Maßnahmengruppen formuliert. Tatsächlich decken sie aber Ansätze ab, die in der fachlichen Diskussion schon über Jahrzehnte etabliert sind (z. B. ÖROK 2017). Wie aber eine messbare quantitative Reduktion der Flächeninanspruchnahme erzielt werden kann und langfristig eine der EU-Bodenstrategie entsprechende Netto-Null-Entwicklung möglich sein wird, ist aktuell ungeklärt. Der Bund allein hat hier keine Kompe-

tenz, den Ländern oder Gemeinden Vorgaben zu machen. Gleichzeitig hat die ÖROK gezeigt, wie wesentlich sie für die Koordination genau solcher komplexen Aufgaben ist.

## 5 Ansätze für quantitativen Bodenschutz

Wie kann unter diesen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen überhaupt ein effektiver quantitativer Bodenschutz erreicht werden? Mit Blick auf die existierenden Interessenslagen sowie fehlenden ökonomischen Anreize wird es nicht gelingen, eine signifikante Reduktion der Flächeninanspruchnahme bei Beibehaltung des regulatorischen Status quo zu erzielen. Es sind aktuell wohl vielmehr makroökonomische Entwicklungen und Rahmenbedingungen, die zur Variabilität der jährlichen Flächeninanspruchnahme führen. Untersuchungen zu den kausalen Zusammenhängen existieren bisher nicht und solche wären auch alles andere als einfach nachzuweisen. Dennoch gibt es unstrittige zentrale Stellschrauben, die betätigt werden können, um den existierenden regulatorischen Knoten zu lösen.

Anstatt der 2,5ha/Tag Zielsetzung würde das Ziel einer Netto-Null-Entwicklung die Diskussion wesentlich vereinfachen. Es gibt damit kein Kontingent zu verteilen, sondern es sind „nur“ – einheitliche – Regelungen zur Kompensation aufzustellen. Das bedeutet aber auch, dass Flächen zunehmend entsiegelt werden müssen und entschädigungspflichtige Rückwidmungen vorgenommen werden. Gerade Rückwidmungen sind nur finanzierbar, wenn gleichzeitig eine Mehrwertabschöpfung bei Neuwidmungen etabliert wird. Eine solche wäre auf Länderebene rechtlich gesehen möglich (Schindelegger & Mayr 2023). Damit würde auch der aktuell durchwegs hohe Widmungsgewinn bei erstmaliger Baulandwidmung limitiert, der mit Blick auf Verteilungsgerechtigkeit tatsächlich schwer zu argumentieren ist. Die Schweizer Regelung zur Mehrwertabschöpfung und Kontingentierung von Bauzonen kann hier als Vorbild dienen (Scheiwiller/Hengstermann 2022, Eberle 2006, Mayr 2018,).

Ein absoluter Schutz von Agrarflächen klingt nach einer universalen und einfachen Lösung. Eine analoge Regelung zum Schutz von Waldflächen ist aufgrund der Kompetenzverteilung jedoch nicht möglich. Während Waldflächen unter strengem Schutz stehen und nur mit einer Genehmigung geschlägert werden können, ist für die Nutzungsänderung auf Agrarflächen idR keine besondere Genehmigung erforderlich. Werden solche Flächen als Bauland gewidmet, können sie entweder weiter bewirtschaftet oder eben entwickelt werden. Dementsprechend fand und findet die Siedlungsentwicklung in erster Linie auf vormaligen Agrarflächen statt. Hinzu kommt, dass der Bau hochrangiger Straßen- und Eisenbahninfrastruktu-

ren ebenso hauptsächlich auf Agrarflächen zugreift, ohne den Verlust der produktiven Fläche zu kompensieren. Der Schutz von Agrarflächen kann erfolgsversprechend aktuell vor allem über regionale Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen erfolgen. Während die Schweiz hier mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) einen nationalen Plan etablieren konnte, sind in Österreich die einzelnen Länder gefordert, hier über die Instrumente der überörtlichen Raumordnung eine restriktive Freihaltung von Agrarflächen zu forcieren. Gleichzeitig muss sich der Bund im Rahmen seiner Fachplanungskompetenzen um eine flächensparende Infrastrukturentwicklung bemühen.

In der Gesamtschau stimmt die Beobachtung wohl: Viele unterschiedliche Gesetzgeber und Behörden unterwandern einen effektiven quantitativen Bodenschutz. Während der qualitative Bodenschutz klar gesetzlich geregelt ist und vor allem über Direktförderungen auch subventioniert wird, ist der quantitative Bodenschutz kaum etabliert. Er ist die Aufgabe vieler Akteur\*innen und deren kumulative Entscheidungen haben in den letzten Jahrzehnten trotz einschlägiger Zielsetzungen zu keiner deutlichen Verbesserung, im Sinn einer Minimierung der Flächeninanspruchnahme, geführt. Ein Verbleiben im bestehenden regulatorischen Rahmen und die Nutzung etablierter Instrumente, wie im Entwurf der Bodenstrategie vorgeschlagen, ändert nichts an den Entscheidungslogiken und schafft keine finanziellen Anreize. Bodenschutz hat somit zwar gesellschaftliche Brisanz, aber es fehlt ihm seitens der öffentlichen Entscheidungsträger an Substanz, um im aktuellen rechtlichen Rahmen Schutz- und Reduktionsziele zu erreichen. Es braucht dafür eine systemische Änderung, wie eine restriktive Siedlungsentwicklungspolitik und Kompensationsmechanismen für Flächeninanspruchnahme und Versiegelung. Eine solche regulatorische Veränderung wird mit der Umsetzung des EU Nature Restoration Law, dass die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme zum Ziel hat, auch erforderlich sein.

## Literaturverzeichnis

- Alpenkonvention (1998): Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bodenschutz. Protokoll „Bodenschutz“.
- BMLFUW (2002): Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung.
- BKA (2020): Regierungsprogramm 2020-2024. Bundeskanzleramt Österreich: Wien.
- Bußjäger, Peter (2010): Die unmittelbare Anwendung der Protokolle der Alpenkonvention in Österreich. nuR 32: 759–766. DOI: 10.1007/s10357-010-1968-8.
- Damaschke, Adolf (1912): Die Bodenreform: Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not (6. durchges. Aufl., 12.-15. Tsd.). Fischer.
- Eberle, Christian (2007). Planungswertausgleich in der Nutzungsplanung. vdf Hochschulverlag AG.
- Europäische Kommission (2021): Die EU-Bodenstrategie für 2030. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen. Brüssel 17.11.2021. COM(2021) 699 final.
- Kanonier, Arthur/Schindelegger, Arthur (2018): Begriffe und Ziele der Raumplanung. In ÖROK (Hrsg.): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Wien: ÖROK. (ÖROK-Schriftenreihe 202).
- Kuncio, Paul/Schmid, Sebastian/Bergthaler, Wilhelm/Bußjäger, Peter/Galle, Ewald, Schmidhuber, Birgit/Steiner, Christian (2023): Das Protokoll "Bodenschutz" der Alpenkonvention: Vol. Schriftenreihe zur Alpenkonvention Band 7. Verlag Österreich.
- Landwirtschaftskammer Österreich (2012): Forderungen der Landwirtschaftskammer Österreich zur Reduktion des Flächenverbrauchs. 13.07.2012. URL: <https://www.lko.at/mmedia/download/2012.07.26/1343282429820179.pdf> (17.07.2024).
- Landwirtschaftskammer (2023): Hagelversicherung: Ziel von maximal 2,5 ha Bodenverbrauch pro Tag einhalten. URL: <https://www.lko.at/hagelversicherung-ziel-von-maximal-2-5-ha-bodenverbrauch-pro-tag-einhalten+2400+3881019> (01.07.2024).
- Norer, Roland/Holzer, Gottfried (2018): Bodenschutzrecht. NWV.
- Mayr, Laura Sidonie (2018). Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung: Abschöpfung von Widmungsgewinnen als potentielles Instrument für Österreich. DOI: 10.34726/hss.2018.41750.
- ÖROK (2017): ÖROK Empfehlungen Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. ÖROK: Wien.
- ÖROK (2021): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2030. Raum für Wandel. ÖROK: Wien.
- ÖROK (2023): Entwurf: Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030.
- Peine, Franz Joseph (2007): Bodenschutz Außerhalb der Bodenschutzgesetze - Der Beitrag des Naturschutzrechts. Natur + Recht 29(2): 138–143. DOI: 10.1007/s10357-007-1210-5.
- Reinl, Anton (2013). Die europäische Bodenrahmenrichtlinie – ein zukunftsweisendes Konzept? Schulev-Steindl, Eva (Hrsg.): Ressourcenknappheit: Umwelthaftung und Naturgefahren. Manz.
- Scheiwiller, Louis/Hengstermann, Andreas. (2022). Ideologischer oder pragmatischer Mehrwertausgleich? Eine interkantonale Untersuchung zum Einfluss der politischen Legitimation auf die Ausgestaltung des Ausgleichs planungsbedingter Vorteile in der Schweiz. Raumforschung und Raumordnung, 80(4): 451–464. DOI: 10.14512/rur.154.
- Schindelegger, Arthur/Mayr, Laura Sidonie (2023): Defining the Ground for Land-Use-Based Direct Public-Value Capture in Austria. Town Planning Review 94(2): 173–192. DOI: 10.3828/tpr.2021.23.





# Österreichs Finanzausgleich im Spannungsfeld von Macht, Effizienz und Gerechtigkeit

Helfried Bauer

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2024 des Bundes wurde – nach schwierigen Verhandlungen – durch die Länder begrüßt, von einem Teil der Gemeinden jedoch abgelehnt. Aus sozialwissenschaftlichen Perspektiven wurde es vielfach nur unter größeren Vorbehalten zur Kenntnis genommen. Expert\*innen für Gesundheitswesen, Elementarpädagogik, Klimaschutz, Raumplanung<sup>1</sup> sowie etliche Wirtschaftsforscher\*innen bemängelten das Fehlen von Reformen. Solche wären erforderlich, um verletzten Grundsätzen und/oder dem Ausbleiben von Funktions-, Rechts-, Transaktions- und regionalen Inzidenzanalysen sowie von Qualitätsevaluierungen zu begegnen.

Dazu muss gesagt werden, dass bei der Beurteilung des Finanzausgleichs in Österreich lediglich ökonomische und juristische Betrachtungsweisen dominieren. D.h. für die Politikevaluation bedient man sich lediglich weniger Bewertungsmaßstäbe wie v.a. Effizienz oder Gerechtigkeit. Es geht dabei meist um die generelle Mittelallokation in vertikaler Hinsicht (auf die einzelnen staatlichen Ebenen) bzw. um die horizontale Verteilung zwischen den Bundesländern und zwischen den Gemeinden, um akuten Finanznöten der nächsten drei bis vier Jahren zu begegnen. Daneben gilt es, inhaltliche und finanzielle Aspekte in politisch bedeutsamen Aufgabenbereichen wie derzeit Gesundheitssicherung/Spitalsfinanzierung, Pflege und die Elementarbildung zu regeln, in denen meist besondere Herausforderungen für alle drei staatlichen Ebenen bestehen. Darüber wird ausführlich – v.a. zwischen dem Bundesfinanzminister und Vertretern der Länderfinanzreferenten – verhandelt. Förderungen des Bundes an Länder und Gemeinden (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse v.a. für Investitionen) spielen dabei eine nicht unbedeutende Rolle; sie dienen teils als Zugeständnisse des Bundes an die Verhandlungspartner, teils werden auch einzelne Aspekte der Aufgabenorientierung sowie der Nachhaltigkeit angepeilt – und damit nicht zuletzt viel Bürokratie ausgelöst. Anforderungen wie solche bezüglich der Abstimmung zwischen längerfristigen strategischen Zielen, über Transparenz, Wirkungskontrolle und Ergebnisverantwortung für den Mitteleinsatz werden kaum eingelöst. Oftmals werden die hierfür erforderlichen Daten nicht erhoben oder,

falls es sie gibt, werden sie unter Verschluss gehalten oder gar ignoriert. Auch Evaluierungen der Effektivität des Mitteleinsatzes in vorangegangenen Finanzausgleichsperioden sind kaum ein politisches Thema.

Wie kann es aber sein, dass bestimmte Instrumente des Finanzausgleichs, wie z.B. die in der Finanzverfassung 1948 (F-VG 1948) angeführten bundesgesetzlich geregelten eigenen Abgaben der Gemeinden (dies sind lediglich die Grundsteuer und die Kommunalsteuer), seit Jahrzehnten hinsichtlich deren Relevanz als Beitrag zur finanziellen Sicherung der Gemeindeautonomie bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben der Gemeinden kaum angepasst worden sind? Wie kann es sein, dass im „Finanzausgleich der letzten Jahrzehnte bei der vertikalen und horizontalen Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften boden- oder umweltbezogene Abgaben keine Rolle spielen“<sup>2</sup>, obwohl damit wesentliche Lenkungen – z.B. gegen den übermäßigen Bodenverbrauch – möglich wären?

Die Antwort auf diese Fragen fällt leicht: Bei traditionell begrenzten Blickwinkeln auf aktuelle Budgetnöte, auf Machterhalt, sich Begnügen mit dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“, bei der Orientierung auf das Dringende und damit Ausblenden anderer Gesichtspunkte für „Gutes Regieren“ erschließen sich halt keine neuen Optionen. Wichtig für ein besseres Funktionieren des Finanzausgleichs wären zum einen wesentliche demokratiepolitische Kriterien – so etwa *Menschenrechte* und *Föderalismusqualität*, die „die Handlungsmacht der nachgeordneten Gebietskörperschaften stärken“ (wie es W. Schönböck in einem Kommentar zu diesem Beitrag formulierte) und die gleichzeitig ihre politische Ergebnisverantwortung fördern. Auch governance-bezogene Grundsätze zählen dazu wie *Anreizeffekte* (z.B. bessere horizontale Koordination zwischen Gemeinden) oder verbesserte *Funktionalität einzelner Instrumente des Finanzausgleichs* (wie wenigstens klare Bilanzen über die finanziellen Transaktionen zwischen dem jeweiligen Bundesland und den Gemeinden) sowie eine *Verbesserung der FAG-Verhandlungsprozesse zur Koordinierung von Wirkungen*.

<sup>1</sup> Siehe hierzu v.a. die Beiträge von Bittschi et al., Bröthaler/Getzner, Cypionka, Grossmann, Mitterer im kürzlich erschienen Handbuch des KDZ zum Finanzausgleich 2024 (Bauer et al., 2024).

<sup>2</sup> Bröthaler/Getzner (2024, S. 526).

Das Ausmaß, in dem *Menschenrechte* Berücksichtigung finden, hängt auch von der Art und Qualität der öffentlichen Aufgabenerfüllung und damit auch voll von ihrer Finanzierung ab.<sup>3</sup> Oftmals tritt dies in kleineren Gemeinden markant zutage, wo keine mietbaren Wohnungen oder kein öffentlicher Verkehr angeboten werden. Oder große Diversität in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wird bei Angeboten zur Elementarbildung ungenügend berücksichtigt. Es geht auch um die *Verteilungsgerechtigkeit* des Finanzausgleichs auf der Gemeindeebene, zu der es *nicht* ausreicht, nur die strukturell bedingten kommunalen Einnahmenunterschiede zu betrachten und Maßnahmen des Ressourcenausgleichs vorzusehen. Vielmehr müssen auch die *Lasten*, also die unterschiedlichen Aufgaben und Ausgabenerfordernisse aufgrund sozialer Strukturen und anderer (z.B. topografischer) Besonderheiten berücksichtigt werden. Diese werden im österreichischen Finanzausgleichssystem seit Jahrzehnten viel zu wenig beachtet. In der Schweiz dagegen werden seit der großen Reform im Jahr 2008 auch die kantonalen Lasten im FAG<sup>4</sup> zwischen Bund und Kantonen und meist seit den 2015er Jahren auch die kommunalen Lasten innerhalb der Regime der innerkantonalen Finanzausgleiche berücksichtigt.

Ein weiterer Schwachpunkt in der Konzeption und Praxis des Finanzausgleichs in Österreich ist das *Föderalismusverständnis*<sup>5</sup>, das der Finanzverfassung zugrunde liegt. Das F-VG 1948 berücksichtigt kaum die Autonomieregelungen der Gemeinden in der B-VG Novelle aus dem Jahr 1962 noch erscheint das F-VG 1948 kompatibel mit der Praxis der zunehmenden gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung im bestehenden „Verbundföderalismus“<sup>6</sup> in Österreich.

Durch § 2 des F-VG 1948<sup>7</sup> wird die fiskalische Autonomie der Gemeinden in erheblichem Maße eingeschränkt. Denn diese Regelung sieht das Prinzip der eigenen Kostentragung jeder Gebietskörperschaft vor, die jedoch durch eine einfachgesetzliche bundes- oder landesgesetzliche Regelung aufgehoben werden kann. Damit sind Tür und Tor geöffnet, um Gemeinden im Weg landesgesetzlicher Bestimmungen zur Beteiligung an der Erfüllung und Finanzierung von Landesaufgaben zu verpflichten – was faktisch in beachtlichem Ausmaß erfolgt. Daraus entstehen wesentliche Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung, denn Gemeindepolitik wird teilweise auf eine Form des „Vollzugsföderalismus“ reduziert. Wegen der Zentralisierung der Abgabenerhebung beim Bund ist gleichzeitig auch die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel für die Gemeinden selbst stark beschränkt, nämlich auf die Erhebung von Gebühren und Entgelten.

Es gilt deshalb, der institutionalisierten Beschränkungen des Konzepts des Föderalismus in Österreich und dessen fortgesetzter Einengung hierzulande in Forschung und Lehre und erst recht in der politischen Praxis entgegen zu wirken. Denn die Grundidee des Föderalismus ist reizvoll und potenziell fruchtbringend, wenn sie nicht der Versuchung des Separatismus erliegt bzw. dafür missbraucht wird. Ein Staatsaufbau, in dem die räumliche Nähe politischer Entscheidungsträger der mittleren und unteren Ebene der Gebietskörperschaften zu den dort jeweils lebenden Staatsbürgern und sonstigen legitimierte Mitbewohnern (sowie ansässigen Unternehmen) dazu genutzt werden kann, Arten der öffentlichen Aufgabenteilung und -erfüllung durch diese Körperschaften mit den Präferenzen der Menschen (und den Erfordernissen der dort tätigen Unternehmen) möglichst gut in Übereinstimmung zu bringen. Ebenso trägt eine bessere Gewinnung und Verarbeitung von Informationen durch Dezentralität zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz, sozialen Gerechtigkeit, ökologischen Nachhaltigkeit sowie Widerstandskraft gegen Krisen, also für mehr Resilienz bei.

<sup>3</sup> Vorrangig durch die Raumplanung herbeigeführte einförmige Flächennutzungen in kleineren Gemeinden und über Instrumente des Finanzausgleichs (z.B. Bedarfszuweisungen) geförderte bestimmte Infrastrukturen können weniger gerecht und effizient sein als funktionelle Vielfalt durch Nutzungsmischungen. Siehe dazu Davy (2014), Raumplanung und die Politik der Menschenwürde, in Blas et al. (2014, S. 60).

<sup>4</sup> Beachtenswert erscheint zu dieser Problematik der Beitrag von Mair/Mosler/Schaltegger (2024), Regionaler Lastenausgleich in der Schweiz, in: Bauer et al. (2024, S. 468–485).

<sup>5</sup> Grundsätzlich wird mit Föderalismus ein Prinzip staatlicher Machtverteilung und Organisation (Kompetenz- und Aufgabenverteilung sowie Finanzierung) bezeichnet. Dieses Prinzip wurde bereits 1748 durch Montesquieu begründet, der die Trennung von legislativer, exekutiver und justizieller Gewalt forderte. Auch das Entstehen einer föderalen Ordnung bereits Ende des 18. Jahrhunderts in Nordamerika und 1848 in der Schweiz, wo sich Kantone, Provinzen, Städte auch auf eine zentrale „Staatsmacht“ einigten, bedeutete Verteilung von Macht und Kompetenzen. Aus ökonomischer Sicht trug Oates 1972 mit dem Dezentralisierungstheorem zur Erkenntnis bei, dass die Verteilung von öffentlichen Aufgaben und Ausgaben sowie die Zuweisung von Steuern auf subnationale Gebietskörperschaften (unter bestimmten Gegebenheiten) besser und leichter auf die Präferenzen von Bevölkerung und Unternehmen erfolgen kann als durch den Zentralstaat. Ausführlicher siehe Bauer (2024), Finanzausgleich im föderalen Staat, in Bauer et al. (2024, S. 23–35).

<sup>6</sup> Spahn (2008, S. 184) verweist auf Vor- und Nachteile dieser Ausprägung von Föderalismus und stellt diese einem „Wettbewerbsföderalismus“ gegenüber.

<sup>7</sup> §2 F-VG 1948 lautet: Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

## Literaturverzeichnis

Ahmad, E., Brosio, G. (2008), *Handbook of Fiscal Federalism*. 2nd ed., Verlag Cheltenham.

Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Hrsg. (2024), *Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch, Mit Kommentar zum FAG 2024*, NWV, Verlag Österreich, Wien.

Bauer, H., *Finanzausgleich im föderalen Staat – Begriffe, Grundsätze, Konzepte und das System in Österreich*, in: Bauer et al. (2024), S. 23–58.

Bittschi, B., Famira-Mühlberger, U., Kletzan-Slamanig, D., Klien, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2024), *Finanzausgleich 2024 bis 2028: Erste Schritte zu einer Wirkungsorientierung*, in: Bauer et al. (2024), S. 389–409.

Blaas, W., Bröthaler, J., Getzner, M., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Hrsg. (2014), *Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung – Zwischen budgetärer Knappheit und integrativem Anspruch*, Verlag Österreich, Wien.

Bröthaler, J., Getzner, M. (2024), *Zur Raumorientierung des Finanzausgleichs*, in: Bauer et al. (2024), S. 517–535.

Cypionka, T. (2024), *Der Finanzausgleich und die 15a-Verhandlungen als Window of Opportunity für Reformen des Gesundheitswesens*, in: Bauer et al. (2024), S. 487–500.

Davy, B. (2014), *Raumplanung und die Politik der Menschenwürde*, in: Blaas et al. (2024), S. 51–76.

Grossmann, B. (2024), *Österreichischer Finanzausgleich und der neue Fiskalrahmen der EU*, in: Bauer et al. (2024), S. 432–449.

Keuschnigg, C., Loretz, S. (2015), *Finanzautonomie der Bundesländer- Eine Finanzpolitik näher am Bürger*, Manuskript, St. Gallen-Wien.

Mair, L., Mosler, M., Schaltegger, Ch., *Regionaler Lastenausgleich in der Schweiz*, in: Bauer et al. (2024), S. 468–486.

Mitterer, K. (2024), *Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Finanzausgleich*, in: Bauer et al. (2024), S. 501–516.

Spahn, P.B. (2008), *Contract Federalism*, in: Ahmad/Brosio (2008), S. 182–197.



# Ökologisierung der öffentlichen Finanzen in Österreich

Margit Schratzenstaller

Die Zeitschrift Der Öffentliche Sektor hat sich seit langem einem Nachhaltigkeitsfokus verschrieben. Angesichts der bestehenden Defizite hinsichtlich der Ökologisierung des öffentlichen Sektors in Österreich – aber auch international – sind auch künftig entsprechende theoretische und empirische Beiträge gefragt.

Der öffentliche Sektor als Produzent und Konsument von Gütern und Dienstleistungen spielt für Fortschritte in Hinblick auf die ökologische Entwicklung eines Landes eine wichtige Rolle. Dies gilt besonders in einem Land wie Österreich, in dem die Staatsquoten mit über 43,5% (2023) bzw. die Staatseinnahmenquote mit 50,0% gemessen am BIP relativ hoch sind. Öffentliche Einnahmen wie Ausgaben haben hier einen großen Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Damit ist die Ökologisierung der öffentlichen Finanzen einer der wichtigsten Hebel für die grüne Transformation.

Die Ökologisierung der öffentlichen Finanzen umfasst sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der öffentlichen Budgets (vgl. Abbildung 1). Sie erfordert die stärkere Nutzung von Umweltsteuern (Schratzenstaller et al., 2023), ausreichend Investitionen in die grüne Transformation (Bröthaler et al., 2023) sowie die Einschränkung oder Beseitigung der umfangreichen ökologisch kontraproduktiven Subventionen (Kletzan-Slamanig et al., 2022).

Im Föderalstaat Österreich sind die relevanten Akteure der Bund, die Bundesländer und die Gemeinden. Zur Implementierung bzw. zum Monitoring dienen einige Mechanismen, die teils sämtliche Bereiche der öffentlichen Finanzen betreffen (wie das Green Budgeting und die Wirkungsorientierung), teils sich nur auf die Ausgabenseite beziehen (Green Spending Reviews, Beschaffungspolitik).

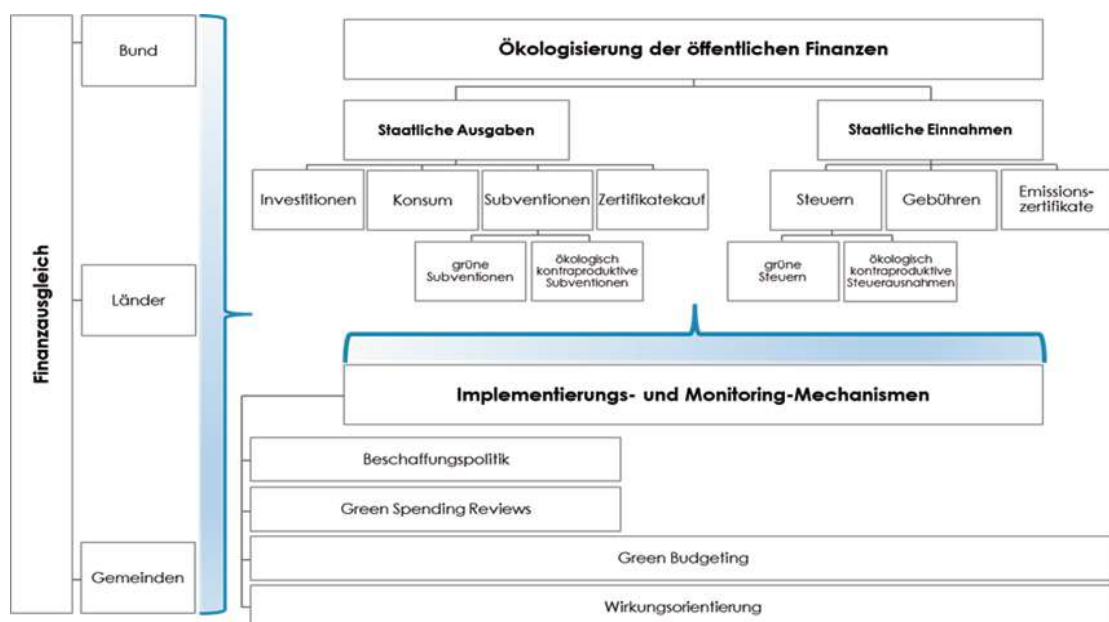


Abbildung 1: Bereiche der und Mechanismen zur Ökologisierung der öffentlichen Finanzen

Quelle: Köppl et al. (2023).

## Literaturverzeichnis

Bröthaler, J., Getzner, M., Müller, H. L., Plank, L., Miess, M., Niedertscheider, M., Bürger, J., Schieder, W., Schindler, I. (2023), Öffentliche Investitionen für den Klimaschutz in Österreich: Potenziale des öffentlichen Vermögens, Wien.

Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Sinabell, F., Kirchmayr, S., Müller, S., Rimböck, A., Voit, T., Heher, M., Schanda, R. (2022), Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich, Wien.

Köppl, A., Schleicher, S., Schratzenstaller, M. (2023), Klima- und umweltrelevante öffentliche Ausgaben in Österreich, WIFO Working Paper, Nr. 655.

Schratzenstaller, M., Köppl, A., Schleicher, S. (2023), Der Beitrag des Abgabensystems zur sozio-ökologischen Transformation, WIFO Research Brief, Nr. 3.

# Planung im Klimaschutzrecht aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Annalena Rinnhofer

## 1 Einleitung

Der Handlungsbedarf der Menschen betreffend Anpassung an den Klimawandel und zum Zweck der drastischen Verminderung der THG-Emissionen wird immer wichtiger (IPCC 2023). Deren Dringlichkeit wird von immer mehr führenden Expert\*innen wissenschaftlich belegt und betont. Die dementsprechende Planung erlangt in der rechtswissenschaftlichen und praktischen Auseinandersetzung mit dem Klimaschutz immer größer werdende Bedeutung (Franzius 2022: 383 ff). Dies ergibt sich unter anderem aus der Natur der Planung als Steuerungsinstrument, das die „konkrete Lage der Dinge“ (Köck 2022: 790) adressiert. Man könnte Planung alternativ als Steuerungskonzept verstehen, das charakterisiert ist durch systematisches zukunftsbezogenes Durchdenken

- a) einerseits einer zumeist problematischen und komplexen Herausforderung für eine menschliche Gemeinschaft und
- b) andererseits von vernunftbegründeten Antworten fachlich befähigter und institutionell legitimer Akteure, d. h. Planer\*innen, die mit den Aufgaben betraut sind,
  - b.1) geeignete Ziele, Mittel bzw. Instrumente, Maßnahmen, Wege, Meilensteine und zeitliche Etappen sowie den Ressourcenbedarf zu erkunden, um die Herausforderungen aller Voraussicht nach bestmöglich zu bewältigen,
  - b.2) in einem Plan systematisch darzustellen und allenfalls
  - b.3) im Rahmen eines geordneten Verfahrens (mit eventuell auch alternativen Methoden) alternative Möglichkeiten des Vorgehens, d. h. Planvarianten, zu erforschen und darzustellen sowie
  - b.4) allenfalls eine Rangordnung hinsichtlich von deren voraussichtlicher Eignung zu erarbeiten und zu begründen. (Schönbäck 2024, persönliche Mitteilung).

Planung ist demnach kein einfach zu fassender Begriff und immer mit Unsicherheiten behaftet. Außerdem gibt es sehr unterschiedliche Arten der Planung. Zu unterscheiden ist unter anderem zwischen Politikleitplanung und Planung im Raumordnungsrecht (Imboden 1959: 137). Zweitere wird vorwiegend in Form von Verordnungen erlassen und setzt somit hoheitlich auf generell-abstrakte Weise fest, welche Flächen etwa als Bauland oder in einer anderen

Widmungskategorie festgelegt werden sollen. (Lienbacher 2022: 551). Die Politikleitplanung hingegen umfasst teils durchsetzbare Instrumente, iterative Prozesse und auch Papiere, welchen überhaupt keine Rechtsformqualität zukommen.<sup>1</sup> Zunehmend wird auch im Klimaschutz über die Anwendung von Positivplanung, ein oftmals im Raumordnungsrecht verwendeter Begriff, diskutiert (Damjanovic 2023: 66). Der Grund für diese Begriffswahl ist, diese Art der Planung zu unterscheiden von der sogenannten Negativplanung, durch die bestimmte Verhaltensweisen, z. B. Landnutzungen, ermöglicht werden, etwa ein Grundstück mit einem Gebäude zu bebauen. (Kleewein 2022: 545). Als positive staatliche Planungen werden jene bezeichnet, die bestimmte Handlungen, etwa von Grundeigentümer\*innen, anordnen, also gebieten. Andere Beispiele speziell im Kontext des Klimawandels, sind die Festlegung der Pflicht zum Anschluss an das Fernwärmenetz oder die Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energien oder die Regulierung des Verkehrsaufkommens durch Handlungsverpflichtungen, die an Widmungen gebunden sind. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag dargestellt, was Planung im juristischen Verständnis bedeutet, worin ihre Bedeutung für den Klimaschutz besteht und welche Fragen sich in Verbindung mit den Prinzipien der österreichischen Bundesverfassung und den Grundrechten stellen.

## 2 Der Plan in der Rechtswissenschaft

Der Plan als solcher wird in der Rechtswissenschaft traditionell der Verwaltung zugeordnet und, mit Ausnahme der informellen Pläne, als hoheitliches Instrument angesehen. Eine eindeutige Zuordnung zu einer Rechtsform kann jedoch nicht vorgenommen werden.<sup>2</sup> In der Literatur wird dies vorwiegend damit argumentiert, dass Planung dynamisches Handeln durch Anpassung an veränderte Zustände erfordert (Heitzmann 2000: 18; über-

<sup>1</sup> Politikleitplanung sind in etwa der Wiener Stadtentwicklungsplan, die Governance-VO, der deutsche Klimaschutzplan und die deutschen Klimaschutzprogramme.

<sup>2</sup> Erfolgt etwa durch Verordnungen (Flächenwidmungspläne), Gesetze (öKSG), privatrechtliche Verträge (Städtebauliche Verträge)

nommen von Reimann (im Erscheinen): 163), welches von Verwaltungsorganen aufgrund ihrer Stellung im staatlichen Gefüge vorgenommen wird.<sup>3</sup> Die Planung und die Befassung mit derselben hat in den 1960er Jahren neuen Aufschwung erlangt (Kaiser 1965: 11) und wurde in der Rechtswissenschaft viel diskutiert. Als Mittel des Sozialstaats wird der Plan eingesetzt, um die neuen staatlichen Aufgaben, insbesondere die Daseinsvorsorge (Köck 2022: 782) zu bewältigen. Damals hat man den Plan und seine Stellung in der Rechtsordnung eingehend thematisiert, es wurde jedoch schnell erkannt, dass eine klare Einordnung als Rechtsquelle eine schwere Aufgabe darstellt. Der Plan wird seiner Natur nach oft zwischen generell-abstrakt und individuell-konkret wahrgenommen. Imboden spricht auch von „Summierung von Einzelverfügungen“ (Imboden 1959: 121 ff). Ein Befund, der vor allem in Hinblick auf die – in Österreich vorherrschende – Dualität des Verwaltungshandelns (Raschauer 2021: Rz 673) schwierig einen Platz findet. Jene Verwaltungsdogmatik wird von der österreichischen Verfassung nicht widerspiegelt. Schmidt-Aßmann betont, dass die Situationsbezogenheit der Planung im Besonderen in seinen konkretesten Erscheinungsformen wie dem Bebauungsplan erkennbar ist, jedoch jeglicher Planung innewohnt (Köck 2022: 790). Aufgrund dieser Situationsbezogenheit wird argumentiert, dass die Einordnung als individuell-konkret treffender sein könnte, jedoch dürfe hierbei dennoch die Breitenwirkung von Plänen nicht verkannt werden. Schuppert sieht eine so weitgehende Abstraktion von dem altbekannten Verwaltungshandlungsformen, dass er sie „an der Schwelle zur Rechtsformqualität“ verortet. Roellecke spricht sich für eine Definition der „Selbstfestlegung eigenen künftigen Verhaltens“ (ebenda) aus. Diese Selbstbindungswirkung wurde in Verbindung mit Demokratieüberlegungen kritisiert, sei die Planung doch über Legislaturperioden hinausgehend bindend, obwohl die Machthaber\*innen wechseln mögen (Franzius 2023: 199). Es kann festgehalten werden: jeder Plan verfolgt einen bestimmten Zweck und legt Maßnahmen zur Verfolgung dieses Zweckes fest, wobei jene eine gewisse Interdependenz aufweisen und die Zweckerreichung nur durch Zusammenwirken aller Maßnahmen bewerkstelligt werden kann (Obermayer 1959: 149). Die Planung als Verwaltungshandeln klar einzuordnen, stellt gemäß den Ausführungen eine schwierige rechtsdogmatische Frage dar.

### 3 Der Plan und seine Bedeutung im Klimaschutz

Bei näherer Betrachtung der Rechtsnormen, die sich des Klimaschutzes annehmen, wird der Begriff des Planes auffallend häufig thematisiert. Warum aber kommt es in dieser Materie zu solch weitreichendem Gebrauch des Planes?

<sup>3</sup> Vor allem wenn es sich um verbindliche Pläne handelt.

Das Klimaschutzrecht (Fellenberger/Guckelberger 2022: 9; Ennöckl 2023: V) mündet in einem Mehrebenensystem von Planungsdokumenten (Shirvani 2022: 579).<sup>4</sup> Es ist oft schwierig, deren normativen Gehalt zu erfassen. Die Planung soll hier nicht Gelder verteilen, wie dies aus der Wirtschaftsplanung bekannt ist, sondern innerhalb welcher Periode das bestehende jährliche Volumen THG-Emissionen gemäß Lastenverteilungs-VO obligatorisch zu vermindern ist. (Verordnung (EU) 2018/842) Dass es staatlichen Tätigwerdens in Sachen Klimaschutzrecht bedarf, wird nicht zuletzt durch die jüngste Judikatur des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte KlimaSeniorInnen/Schweiz and others/Schweiz (EGMR, 09.04.2024, 53600/20, Verein Klimasenioren Schweiz and others/Schweiz; Hollaus 2023: 377 ff)<sup>5</sup> klargestellt, welche ebendies als Menschenrecht anerkannt hat.

Die fundamentalen Bestimmungen für den Klimaschutz wurden im Völkerrecht gesetzt, als sich die Vertragsstaaten im Pariser Abkommen (Übereinkommen von Paris) auf das 1,5 Grad-Ziel geeinigt haben. Jene haben demnach in periodischen Abständen so genannte NDCs (Nationally Determined Contributions) zu übermitteln, welche ihre Strategien zum Umgang mit dem Klimawandel beinhalten und über die Zeit Progression abbilden müssen. Eine Sanktion, etwa in Form von Strafzahlungen bei Nichteinhaltung, ist nicht vorgesehen.

Ähnlich dazu sind im Europarecht die sogenannten NEKPs (Nationale Energie- und Klimapläne gem. Art 3 Abs. 2 Verordnung (EU) 2018/1999) durch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu verorten. Auf Grundlage der Governance-VO wird auferlegt, dass Pläne zur Bekämpfung des Klimawandels der EU-Kommission vorgelegt werden müssen. Durch jenes Governance-System (Franzius 2023: 199)<sup>6</sup> wird diese Planabgabe verbindlich gemacht, welches jedoch für sich keine Sanktionen statuiert, falls die Ziele nicht erreicht werden.<sup>7</sup>

Befindet man sich im nationalen Recht, findet man in Deutschland etwa den deutschen Klimaschutzplan (Langfriststrategie nach Verordnung (EU) 2018/1999)<sup>8</sup> und Klimaschutzprogramme, welche auf dem deutschen Klimaschutzgesetz (dKSG) fußen. In Österreich gibt es derzeit

<sup>4</sup> Beispiele etwa NEKPs in der Governance-VO, deutscher Klimaschutzplan, deutsche Klimaschutzprogramme.

<sup>5</sup> Siehe EGMR (GK) 09.04.2024, 53.600/20 (Verein KlimaSeniorInnen Schweiz ua/Schweiz): “[...]thereto imposes on the respondent State a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in its domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress as far as possible the effects [...]” Rz 655.

<sup>6</sup> So genannte iterative Planungsprozesse

<sup>7</sup> Aus dem EU-Klimagesetz und der Lastenteilungs-VO, welche ebenfalls Teil der europäischen Rechtsakte des Klimaschutzes sind, jedoch schon.

<sup>8</sup> Langfriststrategie nach Verordnung (EU) 2018/1999.



keine vergleichbare Umsetzung der Politikleitplanung im öKSG (Klimaschutzgesetz, KSG, BGBl. I 106/2011 idF BGBl. I 58/2017), welches darüber hinaus einer Novellierung bedarf. Uneinig ist man sich über die rechtliche Natur jener Konzepte<sup>9</sup>. Das Spektrum der Meinungen reicht von informellem Handeln über Verwaltungsvorschrift bis hin zu einer Einordnung als Rechtsform sui generis (Guckelberger 2022: 195).

Weshalb auf allen Ebenen der Plan als Instrument (Franzius 2023: 199) herangezogen wird, liegt einerseits in seiner schon beschriebenen Natur, welche die Verknüpfung von Zielen und Maßnahmen (Köck 2022: 790) beinhaltet. Darüber hinaus bedarf es in der Querschnittsmaterie des Klimaschutzrechts aufgrund der sich ständig-verändernden Gegebenheiten eines dynamischen Instrumentes, welches auf jene zu reagieren vermag. Dies unterscheidet den final ausgestalteten Plan von anderen Normen, welche konditional (Pfefferl 2014: 81) bestimmt sind. Die Klimaschutzplanung schafft es bereits präziser zu formulieren, welche Maßnahmen getroffen werden müssen. Der Plan legt Ziele fest, findet Wege diese zu erreichen und schafft es somit zu orchestrieren, um die durch die Wissenschaft identifizierten THG-Emissionen faktisch eindämmen zu können.

## 4 Der Begriff der Positivplanung

Um nun gezielt steuernde, staatliche Maßnahmen zu diskutieren, wird im Weiteren die positive Planung beleuchtet. Der Begriff der Positivplanung wird in der Literatur (Hofmann 2021: 135) vorwiegend im Raumordnungsrecht diskutiert. Ein Flächenwidmungsplan ist ein verbindlicher Plan in Form einer Verordnung der Gemeinde (Lienbacher 2022: 551), welcher Widmungskategorien festlegt. Somit wird entschieden, welche Nutzungen durch die Personen geduldet sein sollen, die das Eigentum an den angesprochenen Flächen innehaben bzw. von welchen Nutzungen abgesehen werden muss. Das Bauvorhaben muss der Widmung entsprechen, damit eine Bewilligung erteilt werden kann (Huber 2023: 464).

Bei der Negativplanung ermöglicht der Staat durch die Widmung, auf eine bestimmte Weise zu bauen. Welche Nutzungen auf der gewidmeten Fläche vollzogen werden sollen, wird in den meisten Fällen nicht festgelegt. Im Gegensatz dazu wird dem Staat mit der Positivplanung ein Instrument in die Hand gelegt, die Adressaten im Interesse der Gesamtgesellschaft zu bestimmten Nutzungen zu verpflichten (Klewein 2014: 89; Lienbacher 2022: 545). Nun wird aufgrund der Dringlichkeit des Klimaschutzes häufiger zu solchen Konstruktionen gegriffen. Beispiele

<sup>9</sup> In diesem Fall wird die oben an gesprochene, deutsche Klimaschutzplanung und Programmierung im Sinne von Selbstprogrammierung der Verwaltung als „Konzepte“ bezeichnet.

sind etwa verkehrsbeschränkte Widmungskategorien.<sup>10</sup> Eine Herbeiführung der staatlich gesteuerten Benützung wurde bisher vorwiegend durch die privatrechtliche Konstruktion der Vertragsraumordnung bewerkstelligt. Diese wird jedoch unter anderem aufgrund des Ungleichgewichts der Parteien und dem unzulänglichen Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten kritisiert. Lienbacher (2022: 560) sieht die Vertragsraumordnung auch nicht im Einklang mit dem Rechtsstaat und den Grundrechten. Der VfGH hat dies mit seiner bekannten Rechtsprechung zum Kopplungsverbot (VfSlg. 15.625/1999) unterstrichen, die neueste Entwicklung soll nun für Rechtssicherheit sorgen (Parlamentskorrespondenz Nr. 772 vom 02.07.2024; Siehe neu eingefügten Art 15 Abs 5 B-VG).

## 5 Rechtliche Herausforderungen der (Positiv)-Planung

Die Planung im Klimaschutzrecht wirft nicht nur im Mehrebenen-System der Politikleitplanung große Fragen wie jene nach der Rechtsnatur oder der Einordnung in den Stufenbau der Rechtsordnung<sup>11</sup> auf. Daraus folgen auch Herausforderungen wie die, in Österreich angenommene, (relative) Geschlossenheit des Rechtsquellensystems (Eberhard 2007: 679)<sup>12</sup>. Der Plan per se ist weder als Rechtsakt sui generis, noch hoheitliches Verwaltungshandeln einzuordnen. Er befindet sich zwischen einer generell-abstrakten und individuell-konkreten Anordnung. Wie erwähnt, ist die Rechtsnatur gewisser Pläne jedoch abschließend geklärt, demnach ist der Flächenwidmungsplan als Verordnung zu qualifizieren.<sup>13</sup>

Klärungsbedürftig sind im Zusammenhang mit der (Positiv)-Planung auch einige innerstaatliche Prinzipien. Einerseits stellt sich die Frage, inwiefern die derzeitige Planung mit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und dem Legalitätsprinzip (Mörth 2020: 140) des Art 18 Abs 2 B-VG vereinbar ist. Wenn dynamisch agiert werden soll, steht dem noch eine strenge gesetzliche Determinierung entgegen. Eng verbunden damit sind auch Fragen nach dem Rechtsschutz. Vor allem, wenn über die Rechtsnatur bestimmter Pläne keine Einigung erzielt werden kann bzw. letzterer überhaupt keine Rechtsformqualität zugeschrieben werden kann, wird eine Bekämpfung unmöglich.<sup>14</sup> Gleichzeitig

<sup>10</sup> Vgl. §16 Abs 1 Z 3, 4 sowie 10 und 11 Nö ROG (LGBl. Nr. 3/2015 idF. LGBl. Nr. 10/2024)

<sup>11</sup> Nach A. J. Merkl (ergänzt um Europarecht und Völkerrecht).

<sup>12</sup> Das Theorem der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems geht davon aus, dass sich ein Rechtssetzungsorgan den, im B-VG vorgesehenen, Rechtsquellen bedienen muss und keine darüberhinausgehenden Rechtsquellen schaffen darf. Somit sind diese auf Verfassungsgesetze, Gesetze, Verordnungen, Bescheide und Urteile, sowie Art 15a-Vereinbarungen (Gliederstaatsverträge) beschränkt.

<sup>13</sup> Dieser kann auch gem. Art 139 B-VG vor dem VfGH bekämpft werden.

<sup>14</sup> Strategiepapiere wie „Raus aus Öl und Gas“ oder „Wiener Stadtent-

ist die Planung, wie erwähnt, vorwiegend auf Verwaltungsebene angesiedelt, weshalb die Einbindung der demokratischen Gesellschaft in die Entscheidungsprozesse über jene, für Einzelpersonen durchaus einschneidenden Maßnahmen, nur bedingt möglich ist. Gefordert ist zwar ein gestaltender Staat, jedoch keiner, der das liberale Grundprinzip, welches gewisse Freiheiten des Individuums vom Staat verbürgert, unterläuft. Dies wirft die Frage auf, wer mit der Klimaschutzplanung überhaupt betraut werden soll- möglicherweise sei dies wohl eine Aufgabe des Gesetzgebers, um das demokratische Prinzip (DBVerfG 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 182) wahren zu können.

Darüber hinaus ist, insbesondere in Bezug auf die Positivplanung der Einklang mit den verbürgten Grundrechten wie der Eigentumsordnung<sup>15</sup> zu untersuchen, insbesondere inwiefern das öffentliche Interesse am Klimaschutz (Frenz 2023: 417) die Eingriffe durch Beschränkungen des Eigentumsrechts<sup>16</sup> aufwiegen kann. Das Eigentumsgrundrecht umfasst in seinem Kern den Schutz vor Enteignungen, jedoch sind auch Eigentumsbeschränkungen Teil der Dogmatik (Muzak 2020: 785). Dazu zählt unter anderem nach jüngerer Rechtsprechung des VfGH auch der Schutz der Privatautonomie<sup>17</sup>. Wird demnach ein Hoheitsakt gesetzt, welcher den Abschluss von Verträgen unmöglich macht, wird dies als Eingriff gewertet. Rein wirtschaftliche Interessen sollen jedoch nicht geschützt sein (Öhlinger/Eberhard 2019: 401). Durch positivplanerische Maßnah-

wicklungsplan“.

<sup>15</sup> Zum Vergleich die Eigentumsgrundrechte, in etwa Art 5 StGG, Art 1 1. ZPMRK, Art 17 GRC; eventuell könnte in diesem Zusammenhang auch die Freiheit des Liegenschaftsverkehrs nach Art 6 StGG eine Hürde darstellen.

<sup>16</sup> Wie etwa bei gebundenen Widmungen.

<sup>17</sup> Kritisch hierzu jedoch Wiederin.

## Literaturverzeichnis

Bauordnung für Wien (BO für Wien), LGBl. Nr. 11/1930 idF. LGBl. Nr. 37/2023.

Bundes-Klimaschutzgesetz (dKSG) BGBl. I S. 2513 idF. BGBl. 2024 I Nr. 235.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 idF. BGBl. I Nr. 89/2024.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), 2010/C 83/02.

Damjanovic, Dragana (2023): Renaissance des Planungsrechts. juridikum 1/2023.

DBVerfG 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 ua.

men wird jedoch gezeigt, dass die harten, individualistisch gezogenen Grenzen des Eigentums mit Blick auf die Gesamtgesellschaft aufgeweicht werden könnten. Auch der Gleichheitssatz und das aus diesem abgeleitete allgemeine Sachlichkeitsgebot (Art 7 B-VG, Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF. BGBl. I Nr. 89/2024) sind Herausforderungen für den positiv-planenden Staat. Handelt es sich etwa um eine befristete Widmung (§4 Abs 4 BO für Wien, Bauordnung für Wien, LGBl. Nr. 11/1930 idF. LGBl. Nr. 37/2023) oder gebundene Widmung, darf somit bei gleichen Gegebenheiten zweier Grundstücke nicht unsachlich differenziert werden. Darüber hinaus muss, vor allem bei solch einschneidenden Planungsmaßnahmen, der effektive Rechtsschutz gewährleistet werden.

## 6 Conclusio

Abschließend kann gesagt werden, dass der Plan in der Dogmatik des Klimaschutzrechts eine entscheidende Rolle einnimmt. Dies nicht nur in der Politikleitplanung, sondern auch in verbindlicher Planung der Verwaltung, wie das Raumordnungsrecht zeigt. Welche Rechtsformen für jenen gewählt wird, ist nicht einheitlich und bedarf vor allem im Mehrebenen-System der (politischen)- Klimaschutzplanung in Verbindung mit den Theorien des Stufenbaus der Rechtsordnung und der (relativen) Geschlossenheit des Rechtsquellensystems einer eingehenderen Betrachtung. Staatliche Steuerung durch Positivplanung erlangt in diesem Zusammenhang Aufschwung und es gilt zukünftig auszuloten, inwiefern ein Grundrecht auf Klimaschutz und etwa die Grundrechte aufgrund des Eigentums und der Gleichheitssatz zusammenspielen können.

Eberhard, Harald (2007): Altes und Neues zur "Geschlossenheit des Rechtsquellensystems". ÖJZ 17/2007.

EGMR (GK) 09.04.2024, 53.600/20 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz).

Ennöckl, Daniel in Ennöckl (Hrsg) (2023): Klimaschutzrecht. Verlag Österreich. Wien.

Erstes Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (1. ZPMRK), BGBl. Nr. 210/1958 IdF. BGBl. III Nr. 30/1998.

Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette in Fellenberg/Guckelberger (Hrsg) (2022): Klimaschutzrecht. C.H. Beck. München.

- Franzius, Claudio (2022): Prävention durch Verwaltung: Klimaschutz, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Bd. 81, De Gruyter. Berlin.
- Franzius, Claudio (2023): Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung, ZUR 2023.
- Frenz, Walter (2023): EU-"Heizungsgesetz": eigentumsrechtliche und soziale Grenzen des Klimaschutzes, EuR 2023.
- Guckelberger, Annette (2022): Selbstprogrammierung der Verwaltung, in Kahl/Mager (Hrsg.) (2022): Verwaltungshandeln. Nomos. Baden-Baden.
- Heitzmann, Daniel (2018) Raumplanung und Energie: 18 f. Verlag Österreich. Wien. übernommen von Reimann, Felix (2024): Die EU-Governance-Verordnung- Rechtsprobleme der europäisierten Energie- und Klimapolitikplanung (Dissertation, im Erscheinen).
- Hofmann, Maximilian (2021): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Gemeinden - eine (Normen-) Bestandsaufnahme, RFG 2021/24.
- Hollaus, Birgit (2023): Staatliche Schutzpflichten in der Klimakrise: Möglichkeiten, Herausforderungen und Grenzen im Rahmen der geltenden Grundrechtsdogmatik. ÖJA 3/2023.
- Huber, Andreas S. (2023) in Aigner et al (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Jan Sramek Verlag. Wien.
- Imboden, Max (1959): Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18. De Gruyter. Berlin.
- IPCC (2023): Section 4 , In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva. Switzerland. doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Kaiser, Joseph H. (1965): Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in Kaiser (Hrsg.), Planung I. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Kleewein, Wolfgang (2014): Instrumente der Raumordnung, bbl 3/2014.
- Klimaschutzgesetz (KSG) BGBl. I 106/2011 idF BGBl. I 58/2017.
- Köck, Wolfgang (2022): §36 Pläne und andere Formen des prospektiven Verwaltungshandelns, in Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg) (2022): Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II. Beck. München.
- Lienbacher, Georg (2022): Raumordnungsrecht, in Bachmann et al. (Hrsg) (2022): Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Verlag Österreich. Wien.
- Mörth, Philipp (2020): Das Legalitätsprinzip, Gesetzesvorbehalt und Determinierungsgebot im österreichischen Recht. Verlag Österreich. Wien.
- Muzak, Gerhard (2020) in Muzak (Hrsg.) B-VG Kommentar. Manz Verlag. Wien.
- NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014), LGBl. Nr. 3/2015 idF. LGBl. Nr. 10/2024.
- Obermayer, Klaus (1959): Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut. VVDStRL 18. 149. De Gruyter. Berlin.
- Öhlinger/Eberhard (2019): Verfassungsrecht, 12. Aufl., Facultas. Wien.
- Parlamentskorrespondenz Nr. 772 vom 02.07.2024.
- Pfefferl, Jörg (2014): Die Dichotomie konditionaler und finaler Normen: Kritische Analyse der Dichotomie als Modell der Verwaltungssteuerung und Entwicklung eines materiellen Modells rechtlicher Determination. Studien zum öffentlichen Recht. Nomos. Baden-Baden.
- Raschauer, Bernhard (2017): Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Verlag Österreich. Wien.
- Shirvani, Foroud (2022): Klimaschutzplanung im Mehrebenenrecht. ZUR 2022 579. Nomos. Baden-Baden.
- Übereinkommen von Paris, BGBl III Nr. 197/2016 idF BGBl. III Nr. 4/2024.
- Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr 525/2013, ABl 2018 L 156/26 (Lastenteilungs-VO 2018).
- Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates der Richtlinien 94/22/EG, 2009/31/EG, 2009/73./EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und

des Rates (Governance-VO 2018).

VfSlg. 15.625/1999.

Schönböck, Wilfried (2024): Persönliche Mitteilung.

Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG), RGBl. Nr. 142/1867 idF. BGBl. Nr. 684/1988.

Wiederin, Ewald (2010): Die Unverletzlichkeit des Eigentums – Metamorphosen einer verfassungsgesetzlichen Gewährleistung, in Wirtschaftsverfassung und Gemeinsamer Markt – Festschrift Rill. 290. Verlag Österreich. Wien.

# The development of New Songdo City between the poles of Smart City Planning, Real Estate investment and Financialization<sup>1</sup>

*Isabel Huber, Arne Meier, Kilian Peters*

---

Smart City concepts have increasingly been connected with large scale urban development projects in cities around the world. While promising a new way of urban life, questions are raised if their implementation keeps up with the promises. At the same time, the realization of large development projects often aims to facilitate foreign investments in a city and is thus influenced by processes prone to financialization and entrepreneurial urbanism. This study is set to explore the intersection of smart city development, real estate, and financialization. It examines how smart city initiatives, designed to promote urban innovation and economic growth, are intertwined with financial practices, using New Songdo City in South Korea as a case study. The project is characterized by significant private sector involvement, particularly from real estate developers and multinational tech companies like Cisco, which provide smart infrastructure and data services. The study highlights how financialization, through mechanisms like land speculation and international investment incentives, drives urban development, often prioritizing profit over local needs. Furthermore, the found evidence suggests that the implemented smart city appliances do function as profit-generating assets for the technology-firms involved. Thus, the study concludes that the smart city model of New Songdo City serves more as a speculative marketing tool to attract investment rather than a sustainable urban solution that improves residents' quality of life.

---

<sup>1</sup> This contribution is a slightly revised version of a paper for the seminar "Strategien zur nachhaltigen und resilienten Raumentwicklung" belonging to the study course "Master Spatial Planning" of the Technische Universität Wien (summer semester 2023), delivered by the authors.

## 1 Introduction

In recent years, smart city strategies have received much attention and financial support. While it often appears that such measures have a positive impact on urban economic growth, the exact interplay of effects and the intentions of the actors involved are often difficult to decipher at first glance. While statistical data suggests a positive relationship between the implementation of smart city strategies and the economic performance of cities (Caragliu and Del Bo 2018: 2), the exact mechanisms also remain not all that easy to disentangle. One possible way in which smart city policies can have a positive impact on economic performance and growth is through the promotion of urban innovation. In fact, smart city projects often emerge through a

strategic collaboration between large multinational companies that make significant investments in these technologies and municipal or regional authorities that seek to improve local conditions by adapting such technologies to local needs. While the latter aim to maximize public benefits (Anthopoulos et al. 2016: 70), cities also rely on private investors as an additional financing option and as partners to implement public investment strategies (Galati 2017: 19).

Based on this, on a different scale, so-called "planned cities" or even "mega-cities" are also emerging with increasing frequency, expressing many promising sustainable and at the same time new innovations in the course of their development and realization. Above all, the intentions of the actors involved, the use of innovative technologies and the associated collection of personal data repeatedly lead

to controversy and a need for discussion.

It is precisely this interplay between the development and construction of the completely new smart city "New Songdo City" in South Korea, the historical background behind it, the intentions of the actors involved and what role the real estate sector plays here that will be broken down and analyzed in the following paper. In detail, with a focus on Songdo City, the following research questions will be examined:

- » How are financialization-related processes and measures integrated into smart city projects?
- » What kinds of profit-generating possibilities are offered in the course of developing smart cities to appropriate actors and how do they come about?

Initially, a quick overview over the concept of smart cities will be given, before the connections between urban development projects and smart cities with financialized actors and practices will be investigated. Afterwards, a detailed case study of the smart city development project New Songdo City will be conducted, with an analysis whether there was or is involvement of such financialized actors and practices as mentioned before in the development project to find.

## 2 What makes up the "smart city" construct – The sunny and dark sides

First of all, what are smart cities anyway? Smart city is a general term for cities in which development concepts are systematically implemented aimed at making them more livable by supporting economic activities by increasing their efficiency, arranging ecologically more sustainable uses of the environment, setting incentives to increase the inclusiveness of social relations as well as to strengthen resilience for the case of crises and to meet these challenges by using technologies as much advanced as possible within the limits of scarce resources. It is particularly important to use digital technologies wherever feasible to succeed in dealing with economic, social and political problems in predominately post-industrial societies. These include poverty in a part of the population, environmental pollution, demographic change, population growth, financial crises and resource scarcity non-technological innovations are also required to achieve a better and sustainable climate and life in the city. One important example is sharing the use of goods if they are easily accessible for more than one owner and have free capacity for usage. Another example is citizen participation in public decision making. So, the major motivation for carrying out smart city projects lies in improving the quality of life for the residents. The decision making units involved in applying these concepts are the members all four classes of actors in our society, i. e. public institutions at different lev-

els and enterprises as well as non-profit organizations and private households.

In addition, smart city projects are aimed at creating a sustainable environment through more efficient infrastructure, better transport links and quality of public services. Moreover, the use of environmentally friendly technologies and practices is favoured generally. Furthermore, a basic goal is to create economic opportunities for all stakeholders and to establish a dynamic, technology-based economy that also contributes to job creation, economic growth and innovation.

Some see the ideal smart city as an "internet of things and services" in which the urban space is equipped with sensors to collect data and make them available in the cloud. This should create a permanent interaction between city dwellers and technologically advanced devices, making city dwellers part of the city's technical infrastructure. However, the evaluation of such scenarios is controversial (Kumar et al. 2020: 2).

The promises of smart cities are high, and so are the expectations of the general public. However, in the end there is often a huge gap between the reality of technological developments and the "healing promises" of the respective city and the associated actors (Colding and Barthel 2017: 100). This is due, among other things, to the fundamental problems and challenges that the development of a smart city entails. The use and handling of innovative technologies plays a major role in this. Data protection and security concerns, as well as the loss of privacy of residents, are at the top of the list. Smart city systems collect and analyze large amounts of data on residents and their activities. Insufficient data protection or unauthorized access to sensitive data can lead to misuse and identity theft. The installation of surveillance systems, public cameras and networked devices at the same time often lead to the feeling that privacy is being compromised. In addition, the digital divide, as well as the dependence on technology, can be seen as negative. The first is that not all residents of a city may have access or the necessary knowledge to and about the technologies and digital services of a smart city, and the second is that the full deployment of innovative technologies carries the risk of disruptions, outages or hacks. Smart city models are accused of not addressing real societal problems, but of focusing solely on the possibilities and output of the installed technology and innovation (Dax 2014: n.p.).

All in all, the general smart city model holds both many potential advantages for cities, yet it raises just as many questions that need to be clarified both in research and in society more broadly. Moreover, in each individual case, it is important to question separately what the actual background and intentions of the individual participants are. This is also the case in this research regarding New Songdo City.

### 3 Financialization

#### 3.1 Financialization and Urban Development

In order to analyze the involvement of financialization and private actors in the case study of Songdo City, it is necessary to describe the different ways how financialization and urban development projects are generally connected and intertwined, and which actors usually are involved in urban financialization processes. First of all, a fitting definition for the connections between the urban realm and financialization and thus this case study, is given by Aalbers, who describes financialization as a process of “increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (...), states and households” (2016: 2).

Firstly, cities and urban development projects are subject to an increased use of urban land and the housing stock in the city for profit-oriented purposes. Rutland identifies an increased interconnection between the real estate market in cities and global capital markets. This was made possible through the globalization of the finance industry and the invention of mortgage-backed securities, as well as through a shift of company’s investments into real estate and the formation of companies specifically for the purpose of buying, managing and trading real estate, like for example real estate investment trusts (REITs) (Rutland 2010: 1172 f.). Reasoning behind this rise of real estate as an investment asset can be found in the search of “capital” for new possibilities of profit-making (ibid.: 1171, van Loon & Aalbers 2016). Especially insurance companies, national pension funds and other forms of institutionalized capital started to invest their capital stock in real estate to further increase their profits (van Loon & Aalbers 2016: 223 f.).

But not only do financialized actors influence a city from the outside, city governance also experienced a shift to finance-orientation, from providing more local needs to focusing on attracting outside investment into the city. According to David Harvey, this shift occurred from the 1970s onwards mostly in Anglo-American cities as a consequence of economic decline and high unemployment due to deindustrialization, bringing cities financially in trouble and forcing them to find other sources of income, in combination with a general rise of market-liberalism in politics (Harvey 1989: 5). This source is provided by facilitating (large scale) development projects in cities, for example in residential or commercial real estate or also entertainment venues like stadiums, museums or landmark buildings, which are expected to lure financial investment into the city, increasing land and real-estate prices and thus the city’s tax revenue (Swyngedouw et al. 2002: 543). Thus, cities find themselves in a competitive situation with other cities to attract such investments creating the neces-

sity to stand out from one another, to find unique selling points, one of them can be the “Smart City” (Harvey 1989: 5). Therefore such development projects increasingly go hand-in-hand with exceptional planning and policy measures, like the “freezing of conventional planning tools, bypassing statutory regulations and institutional bodies, the creation of project agencies with special or exceptional powers of intervention and decision-making, and/or a change in national or regional regulations” (Swyngedouw et al. 2002: 543). Projects like these are often created on a speculative basis with uncertainty whether the hoped-for outcome (e.g. higher tax income, tourist influx) will actually eventuate (Harvey 1989: 13, Swyngedouw et al. 2002: 566 f.).

#### 3.2 Financialization and data

In the context of smart cities, another aspect of financialization is important to shed light on: datafication, and the financialization of data. Datafication itself is understood as the increased collection of data through technology about things and actions that weren’t tracked or connected with data-collection before, caused by a new demand, importance and valuation for data (Wagner 2021: 3, Sadowski 2019: 8). These result from especially digital data’s ability to function as a tool to commodify parts of life that were previously not monetized, like daily habits, food consumption choices or health measures (Wagner 2021: 5, Sadowski 2019: 6f.).

The technologies used for the data collection, as well as their extraction, processing and further application are almost exclusively in the hands of profit oriented companies like IBM, Google, or Cisco. For such companies, cities in general and smart city projects especially are increasingly becoming opportunities of investment for and implementation of their data-based services, as partners either in retrofitting existing cities or in planning new ones. In their involvement, firms make cities dependent on them through their know-how in data-related processes (Kitchen 2014: 10, Sadowski 2019). After implementation, they can, according to Sadowski (2019: 5f.), use the generated data to create value for example by:

- » categorizing and targeting of individuals for advertisement or credit worthiness (and selling of this data to third parties)
- » implementing system optimizations and thus gain higher productivity
- » profit from value increase of products outfitted with data-related devices (e.g. “smart fridge” vs. fridge)
- » use the data as “building materials” for other digital services

Thus, city services and city governance become profit-generating assets for the firms (Kitchen 2014).

## 4 The Case Study of New Songdo City

New Songdo City (in the following referred to mostly as just Songdo) is a southwestern suburb of the South-Korean City Incheon. Incheon is situated about 30 Kilometers south of the capital Seoul. Most of the land on which Songdo is built upon was reclaimed from the sea around Songdo Island. By doing that South Korea follows the superior goal of extending the city of Incheon but even more so of creating an important business hub in north-east Asia that can compete with other international centers like Singapore or Shanghai for example (Shwayri 2013: 45). Songdo also claims to be a smart city with focus on all kinds of smart technologies that are being tested and implemented within the city under “an ideal legal environment for testing and experimentation” (Eireiner 2021: 7). The underlying motivation behind Songdo is to make South Korea less dependent on manufacturing, like it has been in the past. Rather than exporting actual goods, South Korea now wants to export knowledge on smart cities and the development of said cities. This is also why Songdo is supposed to function as a blueprint of a smart city that can be recreated everywhere in the world (Yoo 2017: 1).

In total the district of Songdo is over 600 ha big and therefore counts as one of the biggest if not the biggest private real estate development project worldwide. Decades in the making and with costs estimated between 35- 40 Billion USD however, Songdo is still not completely finished (The Economist 2010: n.p.). In the year 2020 the city counted about 167,000 inhabitants (Da-hye 2020: n.p.). Once construction is completed and all buildings are ready to be used, the city will supposedly house up to 600,000 people (Neidhart 2018: n.p.).

### 4.1 Development Timeline (from 1970s until now)

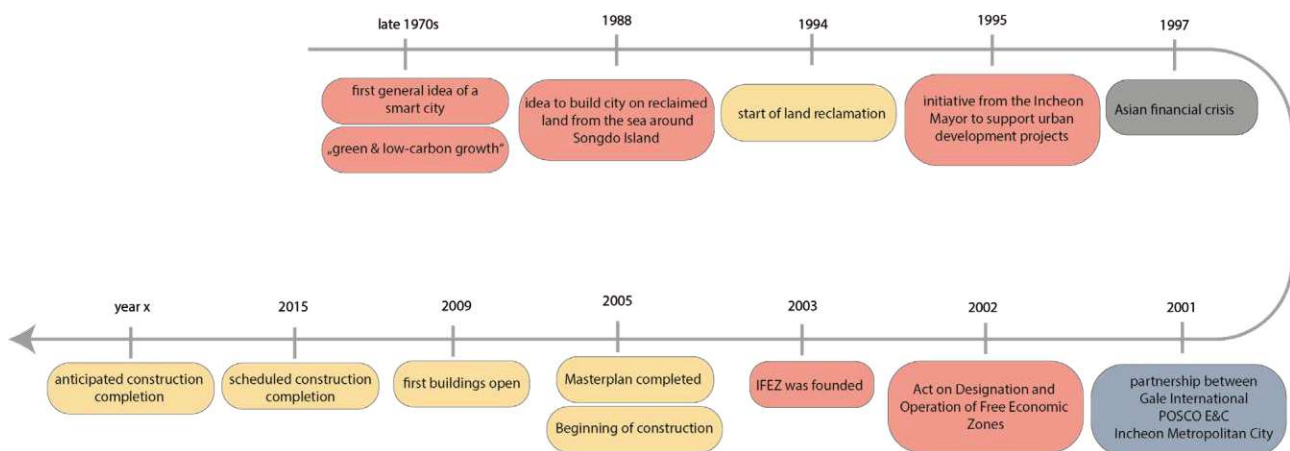
In order to grasp the complexity of Songdo as a development project, it is important to get an overview of the overall history and the timeline, that can be seen in the illustration below (Figure 1):

The colors represent different topics: orange stands for everything related to government and/or governance, yellow represents the phases of construction and blue shows the managerial side of the development. In this case gray solely marks the Asian financial crisis as it was a short but very impactful caesura regarding the South Korean economy.

As it can be seen, the first ideas to develop a smart city in South Korea were already mentioned during the late 1970s. However, not until 1988 respectively 1994 the reclamation of land around Songdo Island was concretized. Most of the land that was being reclaimed was formerly tideland that was used for agriculture or fishing as can be seen in the picture (Figure 2) and what has to be viewed very critically: “[...] constructing Songdo wouldn’t have been possible without ecological destruction and displacement of local farming” (Müller-Runte 2020: n.p.).

In 1995 the former mayor underlined the importance of supporting urban development projects in South Korea. Nothing really stood in the way of the realization of Songdo but then in 1997 the Asian financial crisis arose and slowed the economy down with South Korea being heavily affected. Gladly the country could recover rather quickly in the years 1998 and 1999 and therefore the planning of Songdo could be resumed (Sharma 2013: n.p.).

Between 2001 and 2002 a very important partnership between the two companies Gale International and POSCO was formed, two firms that until this day lead the



**Figure 1:** Timeline of the development of Songdo  
**Source:** Own illustration 2023





**Figure 2:** Songdo before the land reclamation

**Source:** KFEZ n.d. a: <<https://www.fez.go.kr/portal/en/history.do>>

management and development of Songdo (Songdo IBD n.d.: n.p.). The city of Incheon sold the reclaimed land to these developers below market prices in the early 2000s (Kim & Choi 2018: 45).

Another important milestone occurred in 2002, where the Act on Designation and Operation of Free Economic Zones was enacted and about half a year later in July 2003 enforced (Shin 2016: n.p.): “The establishment of these free economic zones was part of the manifesto of the President Kim Dae-jung administration (1998-2003) that aimed to steer away the South Korean economy from being too dependent on manufacturing industry and towards an economy of international logistics, finance and high-tech industries including information technology and electronics” (Shin 2016: n.p). In the same year the first Free Economic Zone (following referred to as FEZ) of the country was founded in Incheon (including Songdo), called the Incheon Free Economic Zone (IFEZ), which will further be explained later on.

With the governance framework being set, only two years later the masterplan that was worked out by the international architecture office Kohn Pederson Fox, was finished and the construction of Songdo could start. Four years later in 2009 the first buildings were finished and opened up for tenants. Originally all the construction work of Songdo should have been finished by 2015 but until now (2023) the anticipated completion of construction is still behind schedule. According to official sources of Songdo, the city is now supposed to be completed by 2025 (IBD n.d.: n.p.)

## 4.2 Korean Free Economic Zones (FEZ)

In total there are nine FEZ in South Korea, as can be seen in figure 3. The first one ever to be designated was the IFEZ, which was founded in 2003. The latest one is the Ulsan FEZ which has been existing since 2021 (Relin Consultants 2023: n.p.). According to the second FEZ plan published by the Ministry of Trade, Industry and Energy South Korea

wants to develop further seven FEZ across the country until 2027 (Global News Network 2019: n.p).

Every FEZ serves a specific purpose. While the IFEZ has its focus on IT, telecommunications, international banking, tourism and recreation, the main industry of Ulsan FEZ for instance is the hydrogen industry (Relin Consultants 2023: n.p.). By distributing the industries all over the country, South Korea has created nine specialized hubs. Many regions where now FEZ are located, were originally untouched land, like the tideland in Songdo which was already mentioned in the chapter above (KFEZ n.d. a).

What all of the FEZ have in common, is that they all serve the purpose of attracting international investments into a



**Figure 3:** Map of South Korea's Free Economic Zones

**Source:** KFEZ: n.d. c: <<https://www.fez.go.kr/portal/en/introduction.do>>

certain region. Through FEZ the business and living conditions for international firms are improved. That is done by offering major tax advantages, rent reductions for foreign firms, generally less regulations and also a sped up administration process paired with other incentives. Only through the above already explained “Act on Designation and Operation of Free Economic Zones”, can these special rules be realized. The system seems to flourish- in the year 2018 alone, foreign direct investments of 178 Billion USD were registered in South Korea (KFEZ: n.d. c).

Another very important factor of FEZ is that although they are situated like a frame around existing cities and districts, they are autonomously led not by the mayor of a city but by an independent authority. This authority acts as the administrative body of the FEZ (Chung 2022: n.p.). Because of that most of the power lies by the committee. “The administrative authority shall perform the following tasks in order to administer a free trade zone: (1) assist business activities carried out by resident and supporting enterprises; (2) maintain and manage public establishments; (3) facilitate international operation of various facilities; and (4) perform other official business needed in FTZ administration or operation” (Yang 2009: 291).

### 4.3 Incheon Free Economic Zone (IFEZ)

IFEZ is the largest FEZ of South Korea and also the most successful. It accounts for 67 % of the foreign direct investments attracted in South Korea (Global News Network 2019: n.p.). Through the international Incheon Airport and the port, Songdo has an excellent basis for the international economy. That also reflects in their claim: “Gateway to Korea- Wide Open for the world” because Songdo acts as a port for foreign firms to enter the South Korean market. On their website they even promote Songdo as “the most attractive city to enter East Asian market [...] Incheon is within a 3 hour flight of 61 mega cities with more than 1 million population” (KFEZ n.d, b).

The Authority of IFEZ which is like a sub-authority of the overall FEZ committee has the power of organizing deals with the private sector. However, these deals have to be approved by the local government on one hand and the FEZ committee on the other hand. This once again demonstrates the control this committee has over the zone “regulating it both spatially and socially through drawing up and implementing development plans, approving master plans, and designing tax benefits for individuals and businesses” (Shwayri 2013: 46).

### 4.4 Shareholders and other Actors

Now that a general overview of the development of Songdo and the administrative body in the form of the IFEZ was given, it is crucial to understand which share-

holders and other actors are involved in the development, as can be seen in figure 4. Two companies act as the main project developers- NSC Investment and POSCO. The first one is made up of Gale International which is a real estate developer from New York and Morgan Stanley which is a financial service provider/bank also from New York. Together they hold 70 % of the shares of Songdo. What is very interesting is that the other 30% of shares are held by POSCO. POSCO is one of the biggest steel companies worldwide with its base in South Korea. As can be seen in the illustration, they are also responsible for the construction of Songdo. The tallest building in Songdo is named Posco Tower. Whether or not that is a coincidence it is up for interpretation. “In 2003, the City of Incheon gave development rights to build Songdo (and which would eventually become the IFEZ) to a 70/30 partnership between the global construction giant, GaleInternational, and construction manager POSCO Engineering and Construction Company, a subsidiary of South Korea’s largest steelmaker called Pohang Iron and Steel Company (POSCO), the iconic symbol of the nation’s industrial past” (Rugkhanan & Murray 2019: 276). The financing of the project takes place through banks mostly South Korean banks but also partly by international banks like Morgan Stanley (Shin 2016: n.p.).

To wrap up the chapter of actors involved in the development of Songdo, one big player must not be forgotten - Cisco. Cisco is a Californian tech-company which is worldwide leading in IT-applications (NTS n.d.: n.p.) and

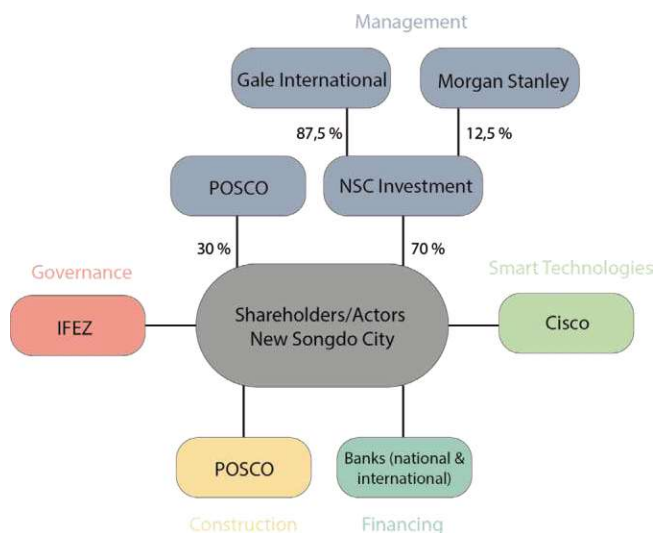


Figure 4: Shareholder Structure

Source: own illustration 2023, based on: Lee J. & J. Oh (2008): New Songdo City and the value of flexibility: a case study of implementation and analysis of a mega-scale project.

who joined the development in 2009. They have the goal to “link energy, telecom, traffic monitoring, and security systems into one intelligent network” (Strickland 2011: 12). Cisco is also involved in other big cities aside from Songdo. In Barcelona for example they implemented their technologies and promoted the idea “that a city could be run like an operating system, in much the same way as a computer itself” (Monge et al. 2022: 4). Cisco’s biggest competitor is IBM and so both companies try to outbid themselves. Cisco wants to create a “smart planet” by providing management, consulting and software services in Songdo (Halpern et al. 2013: 277). Their unique selling point is that they don’t sell stand-alone products and services but rather connect everything with the goal to create the bigger picture for governments to “change societies” (Lindsay 2010: n.p.). Because of that vision, Cisco in cooperation with IFEZ is experimenting with a new type of knowledge transfer between the private and the public sector. The goal is that the private sector invests in new data infrastructures and in return gains access to public data. In order to sustain that, Cisco has even developed a so-called public-private cooperation-company (PPCC) in hopes of making more profit and developing new technologies (Halpern et al. 2013: 281 f.). South Korea generally is a fitting place for Cisco’s engagement and was specifically chosen as one of its biggest test beds because the country has always adapted new technologies rather quickly (Lindsay 2010: n.p.).

#### 4.5 The use of Smart Data in New Songdo City

Cisco being involved in Songdo is a fitting segway into the following chapter which aims to explain what is so smart about Songdo anyway. The (interim) result of the joint work of the just mentioned real estate developers, technology companies and the national and local government is a networked center with very high (new) technological standards on a wide range of levels. In total there are five main areas in which smart technologies are provided:

- » smart transportation service
- » smart crime prevention service
- » smart disaster prevention service
- » smart environment service
- » smart facility management service

To sum them up briefly, in all smart services, data and images are actually collected by means of intelligent sensor technology and 24/7 camera monitoring, which are intended to serve the well-being of the residents. Regarding the intelligent traffic service as well as the intelligent environmental service, information is provided to the residents. Concerning the environmental services, there is for example information about the water and air quality. Concerning the traffic there are kinds of information whereby traffic jams are to be avoided or for example street lights that only light up when people are on the road. The other

three services are primarily concerned with the safety of the residents. Here, real-time monitoring, which is carried out in the most important areas of the city, crime-prone areas and residential areas in general, keeps the police or fire brigade up to date in order to prevent possible crimes or disasters and incidents of any kind. In addition to these services, two further examples that further consolidate the "smart" use of the technologies: (1) an underground intelligent waste system that controls and directs the waste from each household. (2) The installation of virtual rooms in private flats that enable communication between residents. (Ifez Smart City 2023: n.p.). Thus, Songdo can be seen as “driven by a fantasy that by translating everything into data the whole city could be managed as if it were a continuous and apprehensible system” (Halpern et al. 2013: 287).

## 5 New Songdo City - The Intersection of Smart Cities, Real Estate and Financialization

The following chapter aims to connect and embed the case study of Songdo with the topics of smart cities, real estate and more specifically entrepreneurial urbanism within the general context of financialization.

### 5.1 Songdo and Entrepreneurial Urbanism

Characteristic for financialization is the shift to neoliberalism (Mader et al 2020: 2) which strongly reflects in the overall political framework of the FEZ in South Korea and therefore specifically also in the political framework of IFEZ, shifting power from the national state to lower (private) institutions (Eireiner 2021: 7). The goal is to use urban development to create an investor-friendly environment and attract foreign businesses to shift the national economy from manufacturing to technology and finance related industries, using tax benefits and regulatory simplifications for investment attraction (Shin 2016: n.p.). Thus, the Songdo City development project is a classic example of entrepreneurial urbanism. As the municipality of Incheon paid for the land reclamation and thus owned the land Songdo was supposed to be built on. However, it sold the land to developers, piece by piece, for example the area on which the Songdo International Business District (IBD) should be developed, to the NSCI. The selling price was heavily discounted: The selling price in the year 2002 for the land of the IBD was just 160.000 KRW or 122 USD per square meter. Only five years later, in 2007, the land value had exceeded its initial price already 25 times and was worth 4,2 Million KRW or 3200 USD per square meter (Shin 2016: n.p.). Because of that, the real estate developers profited heavily from the discounted land sales

by the municipality.

However, the expected development and sales of commercial and office buildings stayed behind expectation due to low demand and struggles to attract international firms (Wall Street Journal 2013: n.p.). Thus, the share of residential development in Songdo was increased to keep the city growing. But also the residential units were apparently used by the NCIS and other developers to generate profits through selling of the units, as their average sell prices lay with 628 million KRW (480.000 USD) more than 15 times above the average household income per year in South Korea (Shin 2016: n.p.). The South Korean initiative “Citizens’ Coalition for Economic Justice” estimates that through these sales of residential units more than 1.6 billion USD were raised just as profits (Citizens’ Coalition for Economic Justice 2010, cited after Shin 2016: n.p.). Thus Mullins (2017: 7) concludes: “Songdo was not built to solve a housing crisis for the domestic population, but, rather, for global competitiveness, foreign businesses and non-Koreans”.

Another important and also textbook example for financialization in Songdo is the involvement of POSCO in the city’s development. The fact that POSCO, as one of the biggest steel companies in the world, takes care of the construction of Songdo is not too surprising. However, what is surprising is that they act as one of the shareholders of the project. This is an example of financialization out of the books and very common. Through the rising importance of finance, firms that beforehand had nothing to do with real estate investment or real estate development are now searching for opportunities to take part in these kinds of activities (Van der Zwan 2014: 107). POSCO diversified its corporate activity by buying shares of Songdo and with that being financially involved beyond the mere construction activities. The financial involvement therefore substitutes (at least to a certain extent) the tangible activity of construction work and lays the focus on financially driven activities.

## 5.2 The Smart City Songdo and Financialization

Regarding the smart city aspect of Songdo, it is obvious that Cisco is the main profiteur of the technology implementations in the city, even though much of the infrastructure was already contracted out before the company’s involvement started in 2009 (Sonn et al. 2010: 9). As far as this research could go, there was no information found that the generated data from the city was directly used to develop new products and sell these to the citizens, or that a sale of the data itself occurred. However, this leaves the plans of Cisco, together with their consortium partner Gale, to use Songdo as a blueprint for smart city developments elsewhere as possible use for the generated data from Songdo. The city thus functions as a test-

bed for digital applications and the realization of a smart city from scratch, becoming an “export good”. Already Cisco and Gale have used their combined expertise in the realization of the Meixi Lake District in Changsha, China (Shin 2016: n.p.).

Generally speaking, the technological applications in the city are very much focused on city services like security, traffic regulation and garbage treatment and are not so much affecting the lives of Songdo’s citizens directly. These city services, however, have through their smartness and the design of the IFEZ become an absorptive market for the products of digital technology firms (Kitchen 2014: 10). However, the state of the city today seems to differ quite a lot from the promises that were given at the start of the project. Instead of a smart appearance and an ecological, pedestrian friendly urban space as in the original masterplan, the city is characterized mainly by large building blocks and broad multi-lane roads, making Songdo less suitable for walking (Mullins 2017: 9). Inhabitants complain about the bad infrastructure of public transportation systems and inadequate connections. Traffic lights for example are controlled by smart technologies but mostly to the benefit of car drivers (ibid.). Also socio-cultural infrastructures seem to have been neglected widely. The main focus rather lies on international businesses and their needs (Yigitcanlar et al. 2019: 4). This raises the question, if the “Smart City” and “Eco City” that Songdo has been and still is marketed as, may rather be just a marketing strategy to advertise investment in the Incheon FEZ than an actual supply. Similar dissonances between imagined urban development projects and the built reality are for example reported from comparable projects in Africa (Watson 2014).

## 6 Conclusion

The paper examined the involvement of actors and practices putting forward financialization in the urban development project of New Songdo City in South Korea. Explaining at first the current popularity of mega projects like this, especially as so called “smart cities”, it was then shown how cities, urban development, city governance and smart data are intertwined with financialization and corresponding profit-oriented forms of value generation. Afterwards a deep dive into the development project Songdo was taken, analyzing the projects’ development process, the political framework and motivations behind the project and the use of smart data applications in the city.

Thus, it can be concluded that the urban development project New Songdo City is characterized by numerous different aspects of financialization. The project itself is a prime example for entrepreneurial urbanism, showcasing how the city of Incheon together with the South Korean national state used urban development as a tool

to boost the city's and country's economic development, with specific focus on international investment. Via the Incheon Free Economic Zone various regulatory incentives were put in place to attract this investment in Songdo, and the city was conceptualized as a "smart eco city" to lure especially high-technology and finance-related firms into the city and with that into the South Korean economy. However, as could be shown, the economic development stayed behind the initial expectations, and the focus was shifted to more residential development. Nonetheless, the consortium mainly developing the city, consisting of Gale Investment and Cisco with backing by South Korean and American banks, still profited heavily from Songdo's development through discounted acquisition of land from the Incheon municipality and the following value increases and reselling of land and real estate units. The consortium also profits from using Songdo as a blueprint for their sim-

ilar development projects for example in China. Through the smart city applications and extensive video surveillance in Songdo, they can gain and use the data that the citizens of Songdo create with their daily habits to improve their own product. However, the smart, ecofriendly urban space according to the initial plans turned out to remain primarily an ingredient of city marketing-while the quality of life of Songdo's inhabitants shows striking disparities to what was promised before. In consequence, it seems that the concept of Songdo as a smart city was either in the end not so important anymore for the developers- or they merely created it as a "speculative image" (Aalbers 2020: 601), to raise investor's attention and legitimize the project for the public. As mentioned, they profit from the city in one way or the other, be it by developing and trading with the real estate or using the city's data for their own businesses.

## Literature

Aalbers, M. B. (2020): Financial geography III: The financialization of the city. *Progress in Human Geography*, 44(3), 595–607. <https://doi.org/10.1177/0309132519853922>

Anthopoulos L., Fitsilis P., and Ziozias C. (2016): "What is the source of smart city value? A business model analysis", *International Journal of Electronic Government Resources*, 12 (2):56–76.

Caragliu, A. & Del Bo, C. (2018): "The economics of Smart City policies", *Scienze Regionali-The Italian Journal of Regional Science*, 17 (1): 81–104.

Chung, E. (2022): Incheon announces new commissioner of the Incheon Free Economic Zone Authority. <<https://koreajoongangdaily.joins.com/2022/09/07/business/economy/korea-incheon-IFEZ/20220907154753574.html>> (Date: 07.09.2022, accessed: 02.07.2023).

Citizens' Coalition for Economic Justice (2010): Estimation of development profits in Songdo International Business District. 13 May. Online source: [http://www.ccej.or.kr/index.php?document\\_srl=130376](http://www.ccej.or.kr/index.php?document_srl=130376), cited from Shin (2016).

Colding, E. & Barthel, S. (2017): An urban ecology critique in the "Smart City" model. In: *Journal of Cleaner Production*. Vol. 164, 95- 101.

Da-hye, J. (2020): Demografischer Status der IFEZ (Stand Ende Juni 2020). <<https://web.archive.org/web/20201025074041/http://www.ifez.go.kr/noti002/2001352?curPage=1>> (Date: 21.07.2020, accessed: 02.07.2023).

Dax, P. (2014): Der große "Smart City"-Schwindel. In: *Future Zone*. <https://futurezone.at/digital-life/der-grosse->

[smart-city-schwindel/70.209.138](http://smart-city-schwindel/70.209.138) (accessed: 29.06.2023).

Eireiner, A. (2021): Promises of Urbanism: New Songdo City and the Power of Infrastructure. In: *Space and Culture*, 1-11.

Galati, S. R. (2017): "Funding a Smart City: from concept to actuality", in: S. McClellan, J. Jimenez, and G. Koutitas (eds), "Smart Cities: Applications, Technologies, Standards, and Driving Factors", Berlin (DE): Springer Verlag, 17–39.

Global News Network (2019): IFEZ Authority Doing All It Can to Create Best Biz Environment for Foreign Firms. <<http://www.newsworld.co.kr/detail.htm?no=5862>> (Date: 24.09.2019, accessed: 02.07.2023).

Halpern, O. et al. (2013): Test-Bed Urbanism. In: *Digital Infrastructures: Essay*. *Public Culture* 25:2, 273- 306.

Harvey, D. (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in

Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1989, Vol. 71, No. 1: 3-17. <https://www.jstor.org/stable/490503> (accessed: 05.07.2023)

IBD (n.d.): Songdo International City Development History. <[http://www.songdonsic.com/en/opinion\\_en/develop/?ckattempt=1](http://www.songdonsic.com/en/opinion_en/develop/?ckattempt=1)> (accessed: 06.07.2023).

IFEZ Smart City (2023): About IFEZ Smart-Services. Accessed July 4, 2023. <<http://www.ifezsmartcity.kr/eng/lay1/S8T103C111/contents.do>>

- Kim, Y. & Choi, M. (2018): Contracting-out public-private partnerships in mega-scale developments: The case of New Songdo City in Korea. In: *Cities* 72, 43-50.
- Korean Free Economic Zone (KFEZ) (n.d. a): KFEZ History. <<https://www.fez.go.kr/portal/en/history.do>> (accessed: 02.07.2023).
- Korean Free Economic Zone (KFEZ) (n.d. b): Incheon Free Economic Zone. <<https://www.fez.go.kr/portal/en/ifez.do>> (accessed: 02.07.2023).
- Korean Free Economic Zone (KFEZ) (n.d. c): <<https://www.fez.go.kr/portal/en/introduction.do>> (accessed: 06.07.2023).
- Kumar, H. et al. (2020): Moving towards smart cities: Solutions that lead to the Smart City Transformation Framework. In: *Technological Forecasting and Social Change*. Vol 153.
- Lindsay, G. (2010): Cisco's Big Bet on New Songdo: Creating Cities From Scratch. <<https://www.fastcompany.com/1514547/ciscos-big-bet-new-songdo-creating-cities-scratch>> (Date: 02.01.2010, accessed: 02.07.2023).
- Mader, P. et al. (2020): Financialization: An Introduction. In: Mader et al.: *The Routledge International Handbook of Financialization*, 1-17. Routledge: Abingdon.
- Monge, F. et al. (2022): A new data deal: the case of Barcelona. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Müller-Runte, C. (2020): The Contradictions of Songdo IBD - Sleepy Desert Or Role-Model Laboratory? <<https://thelunartimes.net/2020/08/songdo-ibd/>> (Date: 08.2023, accessed: 02.07.2023).
- Mullins, P. (2017): The Ubiquitous-Eco-City of Songdo: An Urban Systems Perspective on South Korea's Green City Approach. In: *Urban Planning*. Vol. 2, No. 2, p. 4-12.
- Neidhart, C. (2018): Welcome To Songdo, South Korea: The Smartest Of Smart Cities. <<https://worldcrunch.com/smarter-cities-1/welcome-to-songdo-south-korea-the-smartest-of-smart-cities>> (Date: 11.01.2018, accessed: 02.07.2023).
- NTS (n.d.): Cisco. <<https://www.nts.eu/partner/cisco/>> (accessed: 02.07.2023).
- Relin Consultants (2023): Understanding The South Korea Free Economic Zones. <<https://relinconsultants.com/south-korea-free-economic-zones/>> (Date: 26.03.2023, accessed: 02.07.2023).
- Rugkhan, N. & Murray, M. (2019): Songdo IBD (International Business District): experimental prototype for the city of tomorrow? *International Planning Studies*, 24:3-4, 272-292.
- Rutland, T (2010): The Financialization of Urban Redevelopment. *Geography Compass* 4/8 (2010): 1167–1178. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00348.x>
- Sadowski, J. (2019): When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction. *Big Data & Society*, 6(1). <https://doi.org/10.1177/2053951718820549>
- Sharma, S. (2013): How South Korea Weathered the 2008 Financial Crisis. In: *Global Asia Feature Essay*. Vol 8, No. 1, 102-111.
- Shin, H. B. (2016): Envisioned by the state: entrepreneurial urbanism and the making of Songdo City, South Korea. In: Datta, Ayona and Shaban, Abdul, (eds.) *Mega-Urbanization in the Global South: Fast Cities and New Urban Utopias of the Postcolonial State*. Routledge studies in urbanism and the city. Routledge, Abingdon, UK. Accessed online at: <http://eprints.lse.ac.uk/66949/> (accessed: 30.05.2023).
- Shwayri, S. (2013) A Model Korean Ubiquitous Eco-City? The Politics of Making Songdo, *Journal of Urban Technology*, 20:1, 39-55.
- Songdo IBD (n.d.): About. <<http://songdo.com/about/>> (accessed: 02.07.2023).
- Sonn, J. W., Shin, H., Park, S. (2017): A mega urban project and two competing accumulation strategies: negotiating discourses of the Songdo International Business District development. *International Development Planning Review*, 39 (3) pp. 299-317. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1569221> (accessed: 15.06.2023)
- Strickland, E (2011): Cisco Bes on South Korean Smart City. In *IEE Spectrum*. 11- 12.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. and Rodriguez, A. (2002): *Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*. *Antipode*, 34: 542-577. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00254>
- The Economist (2010): Sing a song of \$ 40 billion. Borrowed money paves the way for a city of dreams. <<https://www.economist.com/banyan/2010/07/22/sing-a-song-of-40-billion>> (Date: 22.07.2010, accessed: 02.07.2023).

Van der Zwan, N. (2014): Making sense of financialization. In: *Socio-Economic Review* (2014), 12, 99-129.

Van Loon, J, & Aalbers, M. B. (2017). How real estate became 'just another asset class': The

financialization of the investment strategies of Dutch institutional investors. *European Planning Studies*, 25(2), 221-240.

Wall Street Journal (2013): South Korea's \$ 35 Billion 'Labor of Love'. Developer Struggles to Build a City From Scratch. Available at: <https://www.wsj.com/articles/no-headline-available-1386092653>

: (Date 06.12.2013, accessed: 05.07.2023).

Watson, V. (2014). African urban fantasies: dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, 26(1), 215–231. <https://doi.org/10.1177/0956247813513705>

Yang, Y. (2009): A Comparative Analysis of Free Trade Zone Policies in Taiwan and Korea based on a Port Hinterland Perspective. In: *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. Vol 25: 2, 273- 303.

Yigitcanlar, T. et al. (2019): The making of smart cities: Are Songdo, Masdar, Amsterdam, San Francisco and Brisbane the best we could build? In: *Land Use Policy*, Vol. 88.

Yoo, S. (2017): Songdo: The hype and decline of world's first smart city. In: Caprotti, F. & Yu, L.: *Sustainable Cities in Asia*. Routledge, 146-160.





# Finanzierung und Organisation der Förderung angewandter Forschung im Wandel

## Die Einführung mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen mit der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft<sup>1</sup>

*Sabine Mayer, Rupert Pichler, Veronika*

*Hopfgartner, Leonhard Jörg*

---

The introduction of multiannual financing agreements between ministries and agencies in accordance with the Austrian Research Financing Act (RFA) of 2020 marks a substantial shift in principal-agent relations. As an example, the article describes the process leading to the first agreement between the Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation, and Technology (BMK) and the Austrian Research Funding Agency (FFG). The FFG is Austria's central government agency for funding applied research. Taking the views of both BMK and FFG, the authors argue that the new system replacing a multitude of annual contracts opens up a completely new world of possibilities to establish a better governance with less but more targeted transactions between BMK and FFG. These options do not, however, come by themselves but need to be actively pursued. For that, the Research Financing Act was in fact the game changer as previous experiences had shown that efforts to disentangle principal-agent relations were in vain in the absence of a stable and reliable institutional framework that the RFA now provides. Aiming at a more strategic approach of the ministry and greater operational autonomy of the agency, it is crucial to clarify their respective roles and depart from established routines on both sides. The financing agreement provides a reference system for those executing these roles. Mutual trust can grow upon this basis while command-and-control should recede. At the same time, both BMK and FFG must refocus internally to adapt to new responsibilities a clear division of labour requires.

---

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und aktualisierte Fassung von Hopfgartner/Jörg/Mayer/Pichler 2022.

Die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) ist die zentrale Agentur des Bundes zur Förderung angewandter Forschung und als solche eine „zentrale Forschungsförderungseinrichtung“ im Sinn des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG, BGBl. I Nr. 75/2020). Das FoFinaG stellt die Forschungsfinanzierung des Bundes auf eine besondere Rechtsgrundlage, die wiederkehrende,

dreijährige Budget- und Planungszyklen festschreibt (Pichler 2021; 2022). Die Umsetzung der mit dem FoFinaG eingeführten mehrjährigen Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen stellt für die betroffenen Organisationen zunächst eine große Herausforderung dar. Bevor das Ziel einer generellen Vereinfachung erreicht ist, die zum Ausbau der strategischen Steuerungsfähigkeit auf

FFG F&E Förderungen	2022	2023
Projekte	5.367	7.503
Beteiligungen	7.906	9.944
Akteurinnen und Akteure	4.643	5.227
Förderungen inkl. Haftungen in 1.000 €	693.385	773.116
Barwert in 1.000 €	559.810	683.618
Auszahlungen in 1.000 €	607.500	617.663
FFG Infrastrukturförderungen (Breitband, EBIN, ENIN)*	2022	2023
Projekte	258	233
Barwert in 1.000 €	218.847	991.591
Auszahlungen in 1.000 €	79.630	301.756

\*Auftraggeber bei Breitband ist das BMF, bei EBIN/ENIN (Emissionsfreie Busse/Nutzfahrzeuge und Infrastruktur) das BMK

Mittelherkunft für F&E-Förderungen, ohne Beauftragungen (öffentliche Mittel und Drittmittel, ohne Beiträge von Unternehmen)	Barwerte im Rahmen von vertraglichen Zusagen in 1.000 €	
	2022	2023
Eigentümerressorts	398.067	523.508
BMK	339.048	369.689
BMAW	59.019	153.818
BMBWF	50.788	26.687
BML	15.565*	9.215
BMF	13.801	21.331
NFTE, Ö-Fonds, FZÖ	8.548	37.105
Klima- und Energiefonds	50.856	46.952
Bundesländer	13.861	16.288
EU	4.903	2.532
Sonstige	3.422	1.328
Gesamt	559.811	683.618

**Übersicht 1:** Förderungsarten und Herkunft der Finanzmittel der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) in den Jahren 2022 und 2023

**Quelle:** BMBWF/BMK/BMAW 2024, S. 228 f. Anm.: BML: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft; BMF: Bundesministerium für Finanzen; NFTE: Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung; FZÖ: Fonds Zukunft Österreich

**Anmerkungen:** Der angegebene Barwert der Förderungen bezieht sich auf den Zeitpunkt...

Ministeriumsebene und zur Ausweitung der operativen Handlungsspielräume auf Agenturebene führt, müssen Organisationsstrukturen, -kulturen und -prozesse verändert und angepasst werden. Im Folgenden beschreiben wir den Weg zu den ersten Finanzierungsvereinbarungen (FinV) zwischen dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG). Die FinV zwischen FFG und dem heutigen Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW, bis Mai 2022 BMDW) beruht im Wesentlichen auf den gleichen Grundsätzen und Prozessen. Konkret dargestellt werden in erster Linie die Entwicklungen in und zwischen BMK und FFG. Die FFG wickelt darüber hinaus aber auch Programme für andere Auftraggeber ab, die zu einem erheblichen Teil auch Nicht-Forschungsthemen (Infrastrukturförderungen) wie z.B. den Breitbandausbau umfassen. Folgende Eckdaten zeigen das Profil der FFG: siehe Übersicht 1. Die FFG

verfügt über rund 450 Mitarbeiter\*innen (rund 400 VZÄ), davon sind rund 60% weiblich.

## 1 Vorgeschichte

### 1.1 Die Gründung der FFG

Die FFG wurde **2004** gegründet und stellt den **Zusammenschluss von vier zuvor bestehenden Organisationen<sup>2</sup>** dar,

<sup>2</sup> Der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF), eine Körperschaft öffentlichen Rechts zur Förderung betrieblicher Forschung in Unternehmen, zuletzt auch beauftragt mit der technischen Abwicklung von Ressortprogrammen; die Technologie-Impulse Gesellschaft (TIG), eine GmbH im Eigentum des Bundes zur Abwicklung von Programmen der Kooperation Wissen-

welcher auch das Portfolio der FFG prägt (Pichler 2017; 2018). Die FFG wurde in Form einer GmbH errichtet, deren alleiniger Gesellschafter der Bund ist. Der Bund wird wiederum durch zwei Ministerien vertreten, nämlich das BMK und das BMAW. Ausgliederungen in Form einer GmbH sind in Österreich üblich, vor allem, wenn die betreffenden Organisationen – so wie die FFG – privatrechtlich tätig sind. Für die Errichtung der FFG wurde dennoch ein Bundesgesetz beschlossen (Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz – FFGG, BGBl. I Nr. 73/2004), weil haushaltsrechtlich für jede mehrheitliche Bundesbeteiligung an einer Kapitalgesellschaft eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist. Im Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz (FFGG) wurden auch nähere Bestimmungen über die Aufgaben und Organisation der FFG verankert, wie sie ansonsten üblicherweise im Gesellschaftsvertrag Platz finden.<sup>3</sup>

Die Governance der FFG ist technisch von den Erfordernissen einer GmbH geprägt. Diesbezüglich trifft das Gesetz Festlegungen für die Bestellung der Organe (Aufsichtsrat, Geschäftsführung, Beiräte), die die Erfüllung der Ziele des Eigentümers sicherstellen sollen. Die Sicherstellung dieser Verbindung ist aufgrund der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu Ausgliederungen bedeutsam (Pichler/Strimitzer 2013), weil die FFG als solche nicht Teil der Bundesverwaltung ist und daher nicht direkt der parlamentarischen Kontrolle unterliegt.

Zunächst können also die zuständigen Minister\*innen die FFG als Eigentümervertreter\*innen und durch die ihnen zustehende Beschickung der Organe steuern. Was die Governance des von der FFG abzudeckenden Teils des forschungspolitischen Spektrums angeht, greift dies jedoch zu kurz. Zwar wurde die FFG bewusst als ressortübergreifende Agentur konzipiert, eine fragmentierte, vielfältige Forschungsförderungslandschaft blieb aber auch im Wirkungsbereich der FFG in erheblichem Ausmaß bestehen (Pichler 2014). Zwei zentrale Gründe dafür waren:

- » **Pfadabhängigkeit:** Schon allein der Aufgabenkatalog im FFG-Gesetz (§ 3) macht deutlich, dass hier die Bestände der Vorgängerorganisationen weitgehend weiterlebten. Für die ersten Jahre war die FFG ausreichend dadurch gefordert, die Fusion organisatorisch zu bewältigen und die Standards der Programmumsetzung zu vereinheitlichen. Von den Vorgängern waren ja nicht nur unterschiedlich ausgerichtete Programme übernommen worden, sondern auch ganz unterschiedliche Steuerungsmodelle. Diese reichten von der weitgehend

autonomen Verfahrensweise des ehemaligen Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF) bis hin zu früheren Ressortprogrammen, bei denen die Ministerien bis zur Vergabeentscheidung mitwirkten.

- » **Differenzierte Rechtsgrundlagen:** Die FFG als solche ist „nur“ eine hoch spezialisierte Managementorganisation, deren Rechtsgrundlage (das FFGG) in erster Linie die Organisationsstrukturen regelt. Der eigentliche Gegenstand der Tätigkeit der FFG, nämlich die Umsetzung von Förderungsprogrammen, beruht auf dem Förderungsrecht als davon unterschiedlicher Rechtsgrundlage. Zwar enthält das FFGG diesbezüglich Bestimmungen zum Erlass von Förderungsrichtlinien (§ 4), zuständig dafür ist aber nicht die FFG, sondern das jeweilige Ministerium nach Maßgabe des europäischen Beihilferechts und innerstaatlicher förderungsrechtlicher Vorschriften. Zudem war auch die Finanzierung der FFG und ihrer Programme nicht spezifisch geregelt. Die Folge davon war, dass die FFG das Budget für diese Programme nicht in einem Gesamtblock erhielt, sondern in Form dementsprechend vieler einzelner Beauftragungsverträge. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Befund der Systemevaluierung (Mayer et al. 2009a, S. 74) hinzuweisen, die oftmals Widersprüche von Steuerungsimpulsen in der Eigentümerrolle gegenüber denjenigen in der Auftraggeberrolle konstatiert hat.

Die Errichtung einer einheitlichen Umsetzungsorganisation für den Großteil der anwendungsorientierten Forschungsförderungsprogramme des Bundes in Form der FFG war also nur ein erster Schritt zu einer Konsolidierung der Förderungslandschaft und folglich besserer Steuerungsfähigkeit.

## 1.2 Weitere Konsolidierungsschritte

Um die mit der FFG geschaffenen Möglichkeiten besser nutzen zu können, nahmen die beiden für die FFG zuständigen Ministerien eine Konsolidierung und Vereinheitlichung der Programmstrukturen in Angriff. Das betraf die Finanzierungsstrukturen und die Strukturen der Förderungsrichtlinien. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass die FFG nach ihrer Gründung auf einer mittleren zweistelligen Anzahl von Programmen mit jeweils eigenen Beauftragungsverträgen und Richtlinien „saß“.

Zur Vereinheitlichung der **Beauftragungen** wurde 2007 ein sogenannter Rahmenvertrag zwischen den Eigentümerministerien einerseits sowie FFG andererseits abgeschlossen. Dieser Vertrag regelt die Art und Weise, in der die Eigentümer ihre finanziellen Mittel der FFG zuführen. Das betrifft nicht nur die Förderungsmittel selbst, sondern auch die Verwaltungskosten der FFG.

---

schaft-Wirtschaft; die Austrian Space Agency (ASA), eine GmbH, zuletzt beauftragt mit der Abwicklung von Ressortprogrammen; das Büro für internationale Forschungs- und Technologiekooperation (BIT), ein Verein zur Beratung über die Teilnahme an den Forschungsrahmenprogrammen der EU.

<sup>3</sup> Da der Bund als Gesetzgeber für das Zivilrecht zuständig ist, steht ihm im Gegensatz zu anderen Gebietskörperschaften diese Möglichkeit zur Verfügung.

Die früheren, oftmals unterschiedlich gestalteten Beauftragungsverträge wurden durch standardisierte sogenannte „Ausführungsverträge“ ersetzt. Das Problem der großen Zahl dieser Verträge konnte damit aber nicht gelöst werden. Das war eine Folge haushaltsrechtlicher Vorschriften, die erst durch das FoFinaG überwunden werden konnten.

Ebenso wurde eine Vereinheitlichung der **Förderungsrichtlinien** in Angriff genommen. Da der größere Teil der FFG-Förderungen Beihilfen im Sinn des EU-Beihilferechts sind, ist dessen Geltung die wichtigste Rahmenbedingung. Da es möglichst vermieden werden sollte, eine große Zahl von Richtlinien einzeln bei der Europäischen Kommission zu notifizieren (eine einschlägige Freistellungsverordnung gab es damals noch nicht), wurden zwei<sup>4</sup> breit angelegte Rahmenrichtlinien erstellt. Für die eigentlichen Programme wurden sogenannte Programmdokumente auf Basis dieser Richtlinien erlassen. Notifiziert wurden aber nur die beiden Rahmenrichtlinien.<sup>5</sup> Eine wesentliche Änderung dieser Struktur bewirkte die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der EU-Kommission (AGVO) 2014.<sup>6</sup> Nun war zwar keine Notifikation der Richtlinien mehr notwendig, die in der AGVO eingezogenen budgetären Obergrenzen bewirkten jedoch, dass jetzt insgesamt sechs Richtlinien – je drei für Eigen- und Treuhandmittel – erforderlich wurden, die grob thematisch gegliedert waren. Die organisatorische Konsolidierung der Forschungsförderung durch die Gründung der FFG hatte somit eine gewisse Konsolidierung der Finanzierungsmodalitäten und der Förderungsrichtlinien nach sich gezogen. Nach dem Regierungswechsel 2007 bot es sich an, das in den Jahren zuvor Erreichte zu evaluieren. Die Gründung der FFG war in eine Periode starker Budgetsteigerungen gefallen, deren Effekt nicht zuletzt eine weitere Steigerung der Programmviefalt gewesen war.

### 1.3 Erste Versuche des Themenmanagements

Bei den Alpbacher Technologiegesprächen 2007 wurde daher eine sogenannte „Systemevaluierung“ angekündigt. Diese lag 2009 vor (Aiginger et al. 2009) und zeigte in Bezug auf die FFG die oft unzureichende Abstimmung der einzelnen Programme untereinander, die auf einen zu geringen Autonomiegrad der FFG zurückgeführt und folglich eingemahnt wurde. Schon damals wurden globale

Vereinbarungen statt einzelner Beauftragungen vorgeschlagen.

Im damaligen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT, heute BMK) setzte man sich in den folgenden Jahren mit zwei zentralen Fragen auseinander:

- » Verbesserung der **Steuerungsfähigkeit** des Ministeriums: Die Parallelwelten „versäulter“ Programme sollten zumindest zueinander durchlässiger und einer gemeinsamen Planung unterworfen werden. Dafür wurde das Konzept eines Themenmanagements entwickelt, wonach die Programme übergeordneten Themen zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden sollten, um nicht womöglich widersprüchliche Zielsetzungen zu verfolgen.
- » Konsistentere **Anreizsetzung** gegenüber den Zielgruppen: ein Effekt dieser „Versäulung“ und mangelnden Abstimmung war, dass Antragstellende eine gewisse Förderoptimierung betreiben konnten, sie sich also nach der höchsten Förderungsquote, dem nächstgelegenen Einreichtermin und der größten Erfolgswahrscheinlichkeit orientierten, sofern der Antrag für das betreffende Programm passfähig gemacht werden konnte.

Bald zeigte sich allerdings, dass die Umsetzung eines solchen Themenmanagements an **budgettechnische Grenzen** stieß. Solange nämlich die Mittel für die einzelnen Programme und Ausschreibungen der FFG weiterhin in einzelnen Verträgen übertragen werden mussten, war keine Durchlässigkeit zwischen diesen Programmen möglich. Das wäre aber erforderlich gewesen, um z.B. programmübergreifende Ausschreibungen zu erleichtern oder Top-down- und Bottom-up-Programme für übergreifende Zielsetzungen zu nutzen. Daher finden sich viele der damaligen Ansätze heute in der Umsetzung des FoFinaG durch die Finanzierungsvereinbarung mit der FFG wieder.

Nach den Nationalratswahlen im September 2013 wurde das FoFinaG erstmals als Vorhaben in ein Regierungsprogramm aufgenommen, jedoch in der folgenden Gesetzgebungsperiode nie mit der Umsetzung begonnen. Stattdessen arbeiteten die Ministerien und die FFG weiter an inkrementellen Verbesserungsschritten, was die **Defizite der rechtlichen Rahmenbedingungen** nur noch sichtbar machte. Das spiegelte sich in Feststellungen des Rechnungshofes wider, wonach „ein Steuerungsmanko bestand“ und „das gesamte System der Forschungsfinanzierung in Österreich vereinfacht werden sollte“ (Rechnungshof 2016, RZ 18.4), sowie nicht zuletzt in den Befunden der Evaluierung von FFG und AWS von Kaufmann und Steyer (2022) und der OECD (2018).

<sup>4</sup> Die Gliederung in zwei Richtlinien ergab sich aus der Tatsache, dass die FFG sowohl über Eigen- als auch Treuhandmittel für die Förderungen verfügt. Auch das hat historische Gründe, gehen doch die Eigenmittel auf die Gebarung des früheren FFF zurück.

<sup>5</sup> Erstmals 2006 nach dem Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation 2000, 2007 nach dem Unionsrahmen von 2006.

<sup>6</sup> Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

## 1.4 Blick in die FFG – Der Aufbau einer übergreifenden Organisationsstruktur und -kultur (Strukturen, Prozesse und Portfolio)

Nach der Gründung der FFG im Jahr 2004 als Fusion von vier Vorgängerorganisationen waren, um die gesteckten Ziele der Fusion zu erreichen (siehe Kapitel 1.1), einige weitreichende Entscheidungen zu treffen, die mangels einer Gesamtreform teilweise zwiespältige Folgen hatten, die auch in der Evaluierung der FFG und der AWS (Bühner et al. 2017) hervorgehoben werden. So spiegeln die damals festgelegten **Bereiche** der Organisationsstruktur weitgehend die davor bestehenden Organisationen wider. Das hat dafür gesorgt, dass die FFG sofort ab ihrer Gründung funktionsfähig war, es hat aber auch dazu beigetragen, die spezifischen Kulturen und Prozesse aus den Vorgängerorganisationen zu Beginn „mitzunehmen“.

Die Herausforderung des „Zusammenwachsens“ hat die FFG in den ersten Jahren beschäftigt. Unter dem Motto **„Standardisierung, Harmonisierung, Optimierung“** wurden historisch gewachsene Unterschiede in Förderungsinstrumenten und -prozessen identifiziert und zu einem guten Teil reduziert, wo sie nicht gerechtfertigt waren. In diesem Kontext wurde die Aktivitäten der FFG in einer Prozesslandschaft definiert und dokumentiert, die für alle Mitarbeiter\*innen die Abläufe festhält. Natürlich war die **Effizienz des Managements** der Förderungsprogramme hier auch ein wesentliches Ziel. Substanzielle Unterschiede, wie die Differenzierung in Durchführung von Förderungen mit Eigenmitteln und Abwicklung von Förderungen mit Treuhandmitteln, blieben jedoch bestehen. Wichtig für die Organisationsentwicklung waren zudem die Weiterentwicklung der Datenerfassung, die Etablierung interner Kontrollsysteme und Qualitätssicherung sowie entsprechende Maßnahmen zur Qualifizierung der Mitarbeiter\*innen.

Ein weiterer Entwicklungsschritt in der nationalen Förderung war – zum Teil angestoßen durch die Systemevaluierung (Aiginger et al. 2009) – die **Konsolidierung des Förderungsportfolios**, um kontraproduktive Anreize und „Fördershopping“ im „Fördersupermarkt“ zu vermeiden (siehe Kapitel 1.3). Von den oben angeführten Prämissen ausgehend wurde für das Förderungsportfolio der FFG ein Set an Förderungsinstrumenten entwickelt, das sicherstellen sollte, dass „Gleiches gleich behandelt“ wird (z.B. hinsichtlich Förderungsquoten, Auswahlverfahren, Betreuung) und Förderungsangebote mit konterkarierenden Anreizen unterbinden sollte. Gleichzeitig wurde die Problematik der „Programmsilos“ aufgegriffen: In der FFG wurden bereichsübergreifende Thementeam entwickelt, die einen besseren Überblick über Förderungsangebote und das Portfolio der geförderten Projekte schaffen sollten.

So konstatiert die Evaluierung der FFG und der AWS (Bühner et al. 2017) neben einer gut funktionierenden und effi-

zienten Förderungsabwicklung, „dass die FFG nach einem erfolgreich abgeschlossenen Fusionsprozess nunmehr als eine Organisation nach innen funktioniert und nach außen auftritt, die gemeinsame Werte, Normen und Rollenverständnisse vertritt.“ (S. 43). Allerdings wird in der genannten Evaluierung auch festgehalten, dass die internen Festlegungen vielleicht sogar etwas über das Ziel hinauschießen. „Derzeit schlägt das Pendel zugunsten effizienter Prozesse und Strukturen aus, wie auch der Rechnungshof in seinem gegenüber der FFG sehr positiven Gutachten betont“ (S. 32). Die Herausforderung, als Agentur, die mit öffentlichen Mitteln arbeitet, transparent, nachvollziehbar und verantwortungsvoll umzugehen, kann leicht in eine **Kultur der Fehlervermeidung** „um jeden Preis“ kippen.

## 2 Die Anfänge des Projekts „FFG-Governance neu“

### 2.1 2018 – window of opportunity

Im **Regierungsprogramm 2017–2022** wurde das FoFinaG wesentlich stärker verankert und explizit mit der Erwartung dadurch möglicher Governancereformen verknüpft: „Neuorientierung des Steuerungsverständnisses in den Ministerien: Eine klar definierte Aufgabenverteilung entsprechend der strategischen Verantwortung der Ministerien und der operativen Verantwortung der Agenturen sollte angestrebt werden, d.h. Themensetzung und strategische Steuerung durch die Bundesministerien, Abwicklung und Instrumente bei den Agenturen. Im Mittelpunkt steht dabei die Reduktion der Verflechtungen und Schnittstellen zwischen den Ministerien und den Agenturen sowie die Festlegung der Aufgaben der Agenturen entsprechend der strategischen Ziele: Eine stärkere Autonomie der Förderungsgesellschaften bei der operativen Abwicklung sollte einer umfassenden strategischen Verantwortung der Ministerien gegenüberstehen“ (S. 77 f.).

Diese politische Willensbekundung wurde am 22. August 2018 durch den **Beschluss des Ministerrates zur Zukunftsoffensive für Forschung, Technologie und Innovation** konkretisiert<sup>7</sup>. Darin bekannte sich die Bundesregierung u.a. zur Erarbeitung einer neuen FTI-Strategie (die damals aktuelle endete mit 2020) sowie Erarbeitung eines Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG) samt der damit einhergehenden Neugestaltung der Steuerung der „zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen“.

Hinzu kam, dass die für die FFG relevanten **Förderungsrichtlinien** sowie die damit verbundenen Programmdoku-

<sup>7</sup> Beschluss gemäß: BMBWF, BMDW, BMVIT: Vortrag an den Ministerrat 25/63 vom 16.8.2018.

mente 2020 ausliefen. Damit fiel eine weitere Hürde für die Umsetzung eines programmübergreifenden Themenmanagements weg, und so öffnete sich ab Mitte 2018 ein außergewöhnliches window of opportunity für die Neugestaltung der FFG-Governance.

Um einen gesamthaften Ansatz unter Einbindung der betroffenen Akteure sicherzustellen, entschloss man sich im damaligen BMVIT, parallel zu den FoFinaG-Verhandlungen ein internes Organisationsprojekt zu starten, das sich der geplanten Umsetzung des FoFinaG gegenüber der FFG widmete. Damit sollten ministeriumsintern die Voraussetzungen für eine stärker strategisch ausgerichtete Gesamtplanung für die FFG geschaffen und auch Erfordernisse identifiziert werden, die im FoFinaG zu berücksichtigen waren. **Die Ursachen für den Evaluierungsbefund der strategischen Unter- und operativen Übersteuerung der FFG wurden durchaus auch im Ministerium verortet.** Das (damalige) BMDW als zweiter Eigentümer schloss sich dem Projekt an, war aber aufgrund seines im Vergleich zum BMK wesentlich geringeren Finanzierungsvolumens weniger stark gefordert.

## 2.2 Entwicklung einer neuen Steuerungslogik

Eine der wesentlichen Diskussionen, die es in dieser Phase zu führen galt, war jene über das Steuerungsverständnis der Ministerien gegenüber der FFG als Agentur.<sup>8</sup> Das bisherige System von mindestens 15 separaten Ausführungsverträgen pro Jahr führte zu einer Bildung von 15 Programmsilos, die jeweils einer eigenen Steuerungskultur folgten und in der der Anreiz für Mikromanagement für die Mitarbeiter\*innen im Ministerium sehr hoch war. Gleichzeitig waren die Verantwortlichkeiten nicht klar definiert, sodass FFG-Mitarbeiter\*innen im Zweifel stets den Anreiz hatten, sich beim vis-à-vis im Ministerium abzusichern, um damit für die Folgen abweichender Einschätzungen nicht verantwortlich gemacht werden zu können. Verstärkt wurden diese Muster der Zusammenarbeit durch unterschiedliche Förderungsrichtlinien für Eigen- und Treuhandmittel, wobei nach **Richtlinien zur „Durchführung“ und zur „Abwicklung“ unterschieden** wird: Durchführung bedeutet die Umsetzung von Förderungen im Namen und auf Rechnung der FFG, Abwicklung im Namen und auf Rechnung des Bundes (Treuhandmittel). Bei den auf Basis von Abwicklungsrichtlinien übertragenen Förderungen oblag die Förderungsentscheidung dem zuständigen Ministerium.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Bereits in der Evaluierung 2017 wurde mehrmals dezidiert darauf hingewiesen, dass das Verhältnis zwischen „principal“ und „agent“ nicht ideal war.

<sup>9</sup> Ohne dass es dadurch einen realen Handlungsspielraum gehabt hätte, denn eine Nicht-Genehmigung einer von einer Expert\*innenjury erarbeiteten Förderungsempfehlung käme einer politischen Einflussnahme gleich.

Diese über die Jahre entwickelte Art der Zusammenarbeit wurde nun in mehrerlei Hinsicht in Frage gestellt. Dies geschah einerseits durch die Neukonzipierung zentraler systemischer Stellschrauben der Zusammenarbeit zwischen Ministerium und FFG:

- » Die Einführung einer **dreijährigen Finanzierungsvereinbarung (FinV)** erfordert einerseits die Etablierung einer gesamthaften, mehrjährig geltenden Konzeption inklusive Abstimmung der Förderungsinhalte durch das beauftragende Ministerium, aber auch eine Harmonisierung und Offenlegung der dahinterliegenden Planungsprozesse, Budgetregelungen sowie Monitorings- und Berichtssystematik.
- » Die Einführung einer vereinheitlichten Förderungsrechtsbasis sollte quer über alle übertragenen Programme eine **klare Verantwortlichkeit der FFG für die Förderungsentscheidung** schaffen.
- » Die **Einführung von Themen als primäre Planungskategorie** ermöglichte eine Abkehr von kleinteiligen und zueinander undurchlässigen Programmen hin zu einer übergeordneten, inhaltlich motivierten (Themen)perspektive mit klar definierten Zielen und Indikatoren, die es im Zuge der Umsetzung der FinV zu erreichen gilt. Diese mehrjährige integrierbare Planungsperspektive wird in der FinV mit konkreten Budgetangaben verknüpft, sodass erstmals verbindlich definiert werden kann, welche Ziele/Inhalte mit welchem Budget erreicht werden sollen.

Andererseits war es die in den Arbeitsgruppen behandelte zentrale Frage des Rollenverständnisses der Ministerien gegenüber der FFG sowie die damit zusammenhängende Art und Weise der Zusammenarbeit, die kulturelle Veränderungen notwendig machten. Folgendes Verständnis wurde erarbeitet:

- » Das **Ministerium ist zuständig für die strategische Entwicklung von Themen**, die Identifikation von Problemstellungen, die Formulierung von Ziel- und Richtungsvorgaben, die Identifikation der Zielgruppen, **sowie die Bereitstellung entsprechender finanzieller Ausstattung**. Es entscheidet über die zu treffenden Interventionslogiken und koordiniert diese ebenenübergreifend (insbesondere EU), ministerienübergreifend (insbesondere Forschungsressorts) sowie innerhalb des betroffenen Politikfeldes (in dem FTI-Förderung nur ein Element des staatlichen Maßnahmenkoffers darstellt). Bei den Ausschreibungen sieht das Ministerium seine Rolle in der Vorgabe und Sicherstellung der strategischen Ausrichtung der Ausschreibung sowie die Integration relevanter Ausschreibungsergebnisse in die Themensteuerung. Die Ausschreibung selbst liegt in der Verantwortung der FFG.<sup>10</sup>
- » **Die Kernkompetenz der FFG soll die effiziente**

<sup>10</sup> Bislang: Teilweise wurden die Ausschreibungsdokumente von den jeweils zuständigen Abteilungen selber verfasst.

**Durchführung der Ausschreibungen** und weiteren Maßnahmen sein. Dies erfordert einerseits technisches Ausschreibungs- und Instrumentenwissen und Know-how, wie anvisierte Zielgruppen erreicht werden können, andererseits ein inhaltliches Verständnis der grundlegenden strategischen Intentionen der auftraggebenden Ministerien. **Darüber hinaus soll die FFG ihr spezifisches Wissen im Umgang mit den Förderwerbenden, über die Funktionsweise von Instrumenten sowie relevante Ausschreibungs- und Projektergebnisse in die strategische Themensteuerung einbringen.**

- » **Zielzustand ist der einer „vertrauensvollen Kooperation**, die dem Ressort die strategische Leitung und Konzeption erlaubt, auf einem gemeinsamen Verständnis der für die Umsetzung notwendigen Arbeitsteilung basiert, und somit das Führen an der „langen Leine“ zum Prinzip macht“ (Bührer et al. 2017 S. 89). Eine formelle Zusammenarbeit, die nur auf Anordnungen und Kontrolle basiert, wird sowohl in den Ministerien als auch in der FFG abgelehnt.

Es wurde rasch erkannt, dass diese vertrauensvolle entsprechende Plattformen der Zusammenarbeit auf Augenhöhe erfordert: Das Konzept der „**Thementeams**“ wurde weiterentwickelt<sup>11</sup>, sodass die Beschaffung und Verarbeitung der erforderlichen Informationen sowie die Planung und Koordination der Themen durch die zuständigen Mitarbeiter\*innen der Ministerien und der FFG stattfinden konnten; auch hier zeigte sich wieder die Notwendigkeit, weg vom bilateralen 1:1-Austausch der etablierten Programmzuständigen hin zu einem gesamthaften Themenblick zu kommen. Bereits in der frühen Phase dieses Projektes zur Governance-Reform in der Forschungsförderung zeigte sich, wie heikel der Rückzug aus traditionellen Verantwortlichkeiten für Mitarbeiter\*innen des Ministeriums ist und wie fruchtbar die Fokussierung der anlaufenden Diskussionen insbesondere auf die Konzipierung der einzelnen Ausschreibungen und die Erstellung der entsprechenden Ausschreibungsdokumente würden.

### 3 Übergangslösungen

Die vorgezogenen Neuwahlen 2017 infolge des „Ibiza-Skandals“ vom Mai 2017 warfen ihren langen Schatten auch auf den vorliegenden FFG-Governance Prozess: Der Abschluss der Verhandlungen zum FoFinaG und damit die Grundlage für die dreijährige gesamthafte Finanzierungsvereinbarung rückten auf einmal ins Ungewisse.

<sup>11</sup> Für die Koordination übergreifender Fragestellungen wurde der Lenkungsausschuss konzipiert, welcher zwei Mal im Jahr tagen und einen „offiziellen, formalen“ Charakter haben sollte, im Gegensatz zum „technischen Charakter“ der Thementeams.

Da der „Übergangsminister“ im BMVIT im August 2019 für den FoFinaG-Entwurf (als „Forschungsrahmengesetz“) das **Begutachtungsverfahren** einleitete, waren die Weichen dafür gestellt, dass eine zukünftige Bundesregierung den Gesetzesentwurf samt Begutachtungsergebnissen rasch aufgreifen und dem Parlament vorlegen konnte.

Nach der neuerlich vorgezogenen Nationalratswahl 2019 und der Regierungsbildung Anfang Jänner 2020 hielt das **Regierungsprogramm 2020–2024** im Wesentlichen am Vorgängerprogramm fest: „Governance der wichtigsten österreichischen Förderinstitute verbessern: ... Enge Abstimmung mit den verantwortlichen Ministerien zu strategischer Zielsetzung und gesamtgesellschaftlichen Prioritäten (aufbauend auf FTI-Strategie und Standortstrategie) bei verstärkter Autonomie in der operativen Umsetzung; weg von zahlreichen Einzelprogrammen hin zu größeren Programmlinien“ (S. 215 f.).

Obschon das Bekenntnis zum FoFinaG und zur Neuorientierung der Governance auch im neuen Regierungsprogramm verankert war, starteten die Arbeiten für die Erstellung des neuen Governancesystem und die Erarbeitung der inhaltlichen Ausrichtung der FFG-Förderungen Anfang 2020 unter neuen, teils unvorhersehbaren Vorbedingungen:

- » Das Auftreten des **COVID-19-Virus** und die damit einhergehenden Lockdowns machten es notwendig, die bislang übliche Zusammenarbeit in Präsenzmeetings gänzlich auf digitale Kanäle umzustellen. Neben Sicherstellung der Verfügbarkeit der technischen Voraussetzungen bedeutete dies, dass die Art und Weise der Interaktion zwischen den Akteur\*innen dementsprechend verändert werden musste.
- » Im Zuge der Regierungsbildung 2020 wurde aus dem seit 20 Jahren bestehenden BMVIT das **Klimaschutzministerium (BMK)** gebildet, in dem sämtliche wesentlichen staatlichen Hebel für die Bekämpfung des Klimawandels in einem Ministerium vereint wurden. Durch die neue Bundesministerin wurde ein klarer Anspruch auf vermehrte Zusammenarbeit der und Abstimmung der Maßnahmen zwischen den Ressortbereichen formuliert.<sup>12</sup>

Zudem war Anfang 2020 nicht klar, wann die neue Regierung den FoFinaG-Vorschlag aufnehmen und dem Parlament vorlegen würde.

<sup>12</sup> Dies hat für die Sektion Innovation und Technologie v.a. Auswirkungen auf die inhaltliche Konzipierung der Förderungen.

### 3.1 Die 1-2-3 Lösung: Von der Gesamtbeauftragung zur ersten Finanzierungsvereinbarung

Innerhalb weniger Wochen nach Wiederaufnahme der Verhandlungen auf politischer Ebene über die letzten offenen Fragen zum – mittlerweile wieder umbenannten – Forschungsfinanzierungsgesetz wurde das **FoFinaG vom Nationalrat am 7. Juli 2020 beschlossen** und der Zeitraum der ersten dreijährigen Finanzierungsperiode und des ersten FTI-Pakts mit 2021–2023 festgelegt.

Da die inhaltlichen Planungen der FFG zu diesem Zeitpunkt für 2021 schon vorangeschritten waren und eine mehrjährige inhaltliche Planung nur mit entsprechender Vorlaufzeit bewerkstelligt werden kann, wurde für die FFG (wie auch für andere Einrichtungen) gesetzlich eine **Übergangslösung** festgelegt: In der ersten Finanzierungsperiode (2021–2023) sollte für das erste Jahr (2021) eine<sup>13</sup> **einjährige**, sogenannte Gesamtbeauftragung, gefolgt von einer<sup>14</sup> **zweijährigen** Finanzierungsvereinbarung (2022–2023) erstellt werden. Die erste **dreijährige** Finanzierungsvereinbarung wurde erstmalig für den folgenden Zeitraum 2024–2026 umgesetzt und stellt eine Weiterentwicklung der mit der Finanzierungsvereinbarung 2022–2023 etablierten Organisationsstrukturen dar.

Trotz der Notwendigkeit für die zentralen Akteure FFG, BMK, BMDW und Bundesministerium für Finanzen (BMF), innerhalb von zwei Jahren zwei unterschiedliche Verträge zu verhandeln, erwies sich diese **stufenweise Annäherung an eine dreijährige Finanzierungsvereinbarung** als ideal, um ein praktikables und sinnvolles Vertragswerk zu schaffen, in dem bei jedem neuen Schritt Verbesserungspotenziale eingebaut werden können: Während bei der **Gesamtbeauftragung 2021** erstmals überhaupt ein gesamthafter Vertrag samt gesamthaft geltenden Budgetregelungen und Begriffsdefinitionen entwickelt wurde, war die erste **zweijährige Finanzierungsvereinbarung 2022–23** sehr viel umfangreicher entlang der im Gesetz verankerten Mindestinhalte (vgl. § 7 FoFinaG) gestaltet:

- » In der FinV waren Regelungen zu Finanzierung und Inhalten der Förderungen in einem Dokument zu vereinen, die zuvor auf unterschiedliche Dokumente verteilt waren. Für die Förderungsaktivitäten in den Themen (sog. **operative Aufgaben**) galt es, ein Raster zu entwickeln, in dem pro Thema einheitlich Ziele, Indikatoren, anwendbare Richtlinien sowie Förderungsinstrumente vereinbart werden.
- » Daneben wurden erstmals übergreifende Managementaufgaben definiert (sog. **organisationale Aufgaben**), die das gesamthafte Förderungsportfolio umfassen (z.B. Implementierung der neuen Systematik in den IT-Systemen, Außenkommunikation, Weiterentwicklung der Instrumente, übergrei-

fende Gendermaßnahmen, etc.).

- » Budgetär galt es, **mehrfährige Budgetregelungen** zu entwickeln; insbesondere wurde der Fokus auf die Rahmenbedingungen für – nunmehr mögliche – budgetäre Veränderungen (Umschichtungen) zwischen Themen gelegt sowie die Überführung von frei gewordenen Mitteln aus früheren Beauftragungen. Auch auf die Regelungen für das Liquiditätsmanagement wurde spezielle Aufmerksamkeit gelegt.
- » Das gesamte **Berichtswesen** musste überarbeitet werden und inhaltliche mit budgetären Berichten verknüpft werden. Darauf aufbauend wurden auch Maßnahmen zur Evaluierung der Themen und der Finanzierungsvereinbarung festgehalten. Auch Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung der FinV wurden festgelegt.
- » **Themen-/Schwerpunktteams und ein Lenkungsausschuss** für die Begleitung der Umsetzung der FinV sowie die Erarbeitung der jährlichen Umsetzungsplanungen wurden festgelegt. Auch für die Jährliche Umsetzungsplanung musste ein Raster entwickelt werden (das auf den Erfahrungen mit der Gesamtbeauftragung aufbaute)

Auch die Art und Weise, wie die operativen Aufgaben für die FinV 2022–2023 erarbeitet wurden, differierte stark von der Erarbeitung der Gesamtbeauftragung im Jahr 2020: Erstmals war es die Aufgabe der **bilateralen Teams aus BMK und FFG**, die Themen (anstelle der früheren Programme) inhaltlich (Ziele, Indikatoren, Förderungsgegenstand), budgetär und instrumententechnisch gemeinsam zu planen. Dies erforderte eine entsprechende zentrale Kommunikation, Koordinierung und Redaktion der Rückmeldungen – welche von einem **Redaktionsteam** bestehend aus Vertreter\*innen der FFG und des BMK gewährleistet wurde.

### 3.2 Die Rolle des Bundesministeriums für Finanzen (BMF)

Das FoFinaG (§ 5) schreibt entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 60 BHG 2013) vor, dass über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (vor deren Abschluss) mit dem BMF das Einvernehmen herzustellen ist. Dies gilt auch für die Förderungsrichtlinien. Das bedeutet, dass die thematisch zuständigen Ministerien nicht nur mit den betreffenden Einrichtungen, sondern gleichzeitig auch mit dem BMF verhandeln müssen. Das BMK konnte somit nicht nur seine eigenen Interessen verfolgen, sondern musste auch zwischen denen von BMF und FFG vermitteln. Diese „**Dreiecksbeziehung**“ ist zwar nichts Neues, stellte aber dennoch eine Herausforderung dar, weil die FinV für alle Beteiligten Neuland war. Das BMF war daher ein zentraler Akteur.

<sup>13</sup> Je eine Gesamtbeauftragung für BMK und BMDW.

<sup>14</sup> Je eine Finanzierungsvereinbarung für BMK und BMDW.



Die **wesentlichen Anliegen des BMF** im Rahmen der Verhandlungen waren die Schaffung eines einheitlichen/harmonisierten Ansatzes für alle zentralen Forschungsförderungseinrichtungen gemäß FoFinaG, eine klare Ziel- und Wirkungsorientierung sowie die Sicherstellung einer ausreichenden Steuerungshoheit der Ressorts gegenüber der FFG, insbesondere vor dem Hintergrund, dass durch die Dreijährigkeit der Vereinbarungen in Zukunft die jährlichen Abstimmungen mit dem BMF entfallen würden. Weiters war dem BMF wichtig, dass die Vereinbarungen selbständige Dokumente sein sollten, die alle notwendigen Informationen und Regelungen enthalten und ohne zahlreiche Verweise und Beilagen auskommen.

Da die Gestalt der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen grundsätzlich schon während der FoFinaG-Verhandlungen geklärt worden war, lag der Schwerpunkt der Verhandlungen mit dem BMF zunächst auf dem Verhältnis zwischen FinV und Richtlinien. Hier taten sich folgende wesentlichen Diskussionen auf:

- » **Einheitliche Richtlinienbasis:** Um ein durchlässiges Förderungsportfolio in der FFG zu schaffen, das eine umfassende Bearbeitung der Themen zuließ, war es für BMK und BMDW sowie FFG von zentraler Bedeutung, eine einheitliche Richtlinienbasis für alle Förderungen zu schaffen: Die Förderungen sollten demgemäß alle „zur Durchführung“ übertragen werden, sodass die Förderungsentscheidung auf Basis der Juryempfehlung der FFG Geschäftsführung obliegen würde. Während die Ressorts und die FFG in diesem Schritt auch eine Klarstellung der Verantwortlichkeiten sahen<sup>15</sup> – die FFG ist damit klar für den gesamten Ausschreibungsprozess verantwortlich – hatte das BMF Bedenken, diesen aus seiner Sicht wichtigen Steuerungshebel gänzlich der FFG zu überlassen. Das erzielte Verhandlungsergebnis ist ein Kompromiss: Es existieren weiterhin zwei verschiedene Richtlinienbasen; bei den Richtlinien „zur Abwicklung“ wird die Förderungsentscheidung jedoch an die Geschäftsführung der FFG delegiert.
- » **Verankerung der Förderungsinhalte in den Richtlinien:** Während die Ressorts und die FFG die Richtlinien als Grundlage für die formale Förderungstechnik begriffen, die das Verhältnis FFG zu Förderungswerbenden regelt, nicht jedoch die inhaltliche Ausrichtung der Förderungen, hatte das BMF ein anderes Bild: In den Richtlinien sollten nicht nur die Förderungstechnik, sondern auch die strategischinhaltlichen Zielsetzungen der Förderungen verankert werden, weil es die früheren „Programmdokumente“ nicht mehr gibt. Auch hier erzielte man letztlich einen Kompromiss: Die

wesentlichen inhaltlichen Zielsetzungen werden in den Richtlinien verankert und in der FinV für die Periode der Finanzierungsvereinbarung konkretisiert. So konnte sichergestellt werden, dass eines der Kernanliegen des FoFinaG – die zeitliche Verschränkung von Budget und Inhalten – durch die FinV gewährleistet wird.

Eine besondere Herausforderung aber auch Chance stellte die Tatsache dar, dass das Dokument, das die Ressorts mit dem BMF verhandelten, dasselbe Dokument ist, das die Vereinbarung zwischen den Ressorts und der FFG darstellt. Dies verlangte insbesondere vom BMF und der FFG „ebenenübergreifendes“ Denken entlang des gesamten Budgetpfades von BMF über die Ressorts hin zu den Agenturen, eine Standardisierung der Begrifflichkeiten sowie eine Fokussierung auf die wirklich wesentlichen Regelungen.

### 3.3 Der Veränderungsprozess in der FFG

Die Entwicklungsstrategien der FFG auf der organisationalen Ebene wurden bis zu den ersten Finanzierungsvereinbarungen vorrangig im **Mehrjahresprogramm** (MJP) der FFG ausgeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden in den anderen Verträgen übergreifende organisationale Entwicklungen kaum angesprochen. Das Mehrjahresprogramm der FFG hingegen bot der FFG die Gelegenheit, die diesbezüglichen Strategien und deren Umsetzung darzustellen. Dementsprechend findet sich in den MJP der FFG bis 2021 immer ein wichtiges Kapitel zu diesem Thema. Neu in den Finanzierungsvereinbarungen seit 2022 ist nun, dass in diesen auch die organisationalen Aufgaben der FFG mit den beiden Eigentümern BMK und BMAW vereinbart werden – und zwar ident in den beiden Vereinbarungen.

Dennoch verhinderte die Tradition der **starken Steuerung über individuelle Programme** den breiteren Blick auf Themen oder gar das gesamte Portfolio, und forcierte im Gegenteil geradezu Versuche, auch Prozesse und Instrumente individuell an Programme anpassen zu wollen. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die oftmals starke Bindung zwischen Programmtteams auf beiden Seiten, entstanden durch langjährige gute Zusammenarbeit und gemeinsames Interesse. Auch die Ergebnisse der sozialen Netzwerkanalyse der Systemevaluierung zeigten Handlungsbedarf, war doch die **Abstimmungsintensität** in Bezug auf administrative Themen deutlich höher als in Bezug auf strategische Themen (Mayer et al. 2009a, S. 61ff). Dies steht im Widerspruch zu der Forderung (OECD 2018; Bühner et al. 2017) nach mehr strategischer Steuerung durch die Ressorts bei mehr operativer Autonomie der Agentur.

Die nächsten Schritte waren (und sind) demnach, ohne die

<sup>15</sup> Aber auch eine Verwaltungsvereinfachung: „zur Abwicklung“ übertragene Treuhandmittel und „zur Durchführung“ übertragene Eigenmittel müssen buchhalterisch strikt voneinander getrennt werden.

Vorteile der Standardisierung aufzugeben, (wieder) **mehr Flexibilität in der Navigation des Förderungsportfolios** (für Auftraggeber wie auch für Förderwerber\*innen) zu ermöglichen. Dazu bedarf es eines neuen Blicks auf das Förderungsportfolio (von Programmen zu Themen, von Input und Prozessen zu Output und Wirkungen), eines flexibleren Einsatzes von Förderungsinstrumenten, und eines geänderten Verständnisses der konkreten Arbeitsteilung zwischen Prinzipal und Agent. Ein gutes Beispiel für ein geändertes Rollenverständnis sind die Festlegungen bezüglich der anzuwendenden Auswahlverfahren in den Richtlinien. Während in den alten Richtlinien das Auswahlverfahren selbst festgelegt wurde, wurden in den neuen Richtlinien Prinzipien und Anforderungen definiert, denen die von der FFG autonom umzusetzenden Auswahlverfahren genügen müssen.

Ähnlich wurde das bereits in der Systemevaluierung (Mayer et al. 2009, S. 87) angesprochen: eine Empfehlung war eine schrittweise Entwicklung einer neuen Aufgabenteilung, nach dem Motto „**Earned Autonomy**“, dabei war der Rückzug der Ressorts aus der konkreten Umsetzung der Auswahlverfahren Schritt zwei von vier.

Gleichzeitig erfordert eine stärkere strategisch orientierte Steuerung(sfähigkeit) durch den Prinzipal gute Informationsschnittstellen, sodass das Wissen, das in der Agentur und durch ihre Aktivitäten entsteht, in die Strategieentwicklung einfließen kann. Auch die stärkere Direktionalität und Wirkungsorientierung, die auf der Europäischen Ebene leitend ist („*twintriple transition*“), ist hier ein wichtiger Treiber. Eine sich abzeichnende Herausforderung ist dahingehend auch die **nationale Umsetzung der Europäischen Missionen**. Ebenso notwendig ist es für die Agentur selbst, **Lernen** nicht nur zuzulassen, sondern zu unterstützen und zu forcieren. Aus diesem Grund wurde die FFG im Jahr 2016 Partnerin des Innovation Growth Lab<sup>16</sup> von Nesta und hat seitdem verschiedene Pilotprojekte und Experimente durchgeführt sowie die Task Force „Experiment“<sup>17</sup> im Taftie<sup>18</sup>-Netzwerk geleitet.

All diese Veränderungen brauchen in der FFG mehr Koordination und Abstimmung: Waren die Umsetzungsprozesse in der Vergangenheit streng hierarchisch organisiert, reicht das jetzt nicht mehr. Das führt in der Umstellungsphase zu hohen zusätzlichen Aufwänden, sowohl in den operativen Bereichen der FFG als auch in den zentralen Organisationseinheiten wie Strategie und Datenanalyse. Zusätzlich wurden Meetings aller Themenverantwortlichen für die FinV-Themen institutionalisiert, um einen regelmäßigen Austausch und den Aufbau gemeinsamen Know Hows zu unterstützen.

<sup>16</sup> <https://www.innovationgrowthlab.org/>

<sup>17</sup> <https://taftie.eu/task-force-experiment/>

<sup>18</sup> [www.taftie.eu](http://www.taftie.eu), The European Network of Leading Innovation Agencies, hat aktuell 34 Mitglieder und dient vor allem dem Erfahrungsaustausch zwischen den Agenturen. Taftie Task Forces sind mehrjährige Projekte von mehreren Agenturen im Rahmen des Netzwerks zu gemeinsam definierten Themen.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die beiden Finanzierungsvereinbarungen mit den beiden Eigentümerressorts nur einen Teil der gesamten Aktivitäten der FFG betreffen. Die FFG ist beispielsweise mit dem Performance Monitoring der Teilnahme österreichischer Akteure an den europäischen Förderungen beauftragt, sie wickelt Teile der Breitband-Initiative ab, sie unterstützt die Finanzämter durch die Gutachten zur Forschungsprämie, sie setzt Initiativen im Rahmen des Österreichischen Waldfonds sowie zur Forcierung von Innovation und Digitalisierung im ländlichen Raum. Die FFG fördert darüber hinaus Investitionen in emissionsfreie Busse und Nutzfahrzeuge. Die FFG unterstützt zudem viele österreichische Bundesländer bei FTI-Förderungen. Die Auftraggeber sind neben den Eigentümern das Wissenschafts-, Finanz- und Landwirtschaftsministerium, Bundesländer sowie der Klima- und Energiefonds. Ein weiterer Geldgeber für die FFG ist auch die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung, bei der die FFG selbst Anträge für Förderungen stellen kann.

Für die FFG stellt dies aktuell die Herausforderung dar, dass es neben den bereits angesprochenen **zwei Welten von Eigen- und Treuhandmitteln** innerhalb der Finanzierungsvereinbarungen auch noch **die Welt(en) der anderen Auftraggeber** gibt. Es gilt, die Veränderungen, die in der einen Welt ermöglicht werden und die starke Implikationen auf die konkrete Umsetzung haben, möglichst weitgehend auch in die anderen Welten mitzunehmen bzw. Prozesse so zu gestalten, dass sie für die verschiedenen Welten und deren Ansprüche funktionieren.

## 4 Anspruch und Realität der Finanzierungsvereinbarungen

### 4.1 Überblick über die umgesetzten neuen Governanceelemente

Die im Zuge des Reformprojekts zur FFG-Governance ausgearbeiteten Ziele werden im Rahmen der Finanzierungsvereinbarungen des BMK und des BMAW mit der FFG durch folgende Maßnahmen – welche auf dem Zusammenspiel Finanzierungsvereinbarungen und Richtlinien basieren – operationalisiert: siehe Tabelle

### 4.2 Anspruch und Realität: Themen statt Programme – alter Wein in neuen Schläuchen?

Im positiven Sinne war der frühere „Programmschunegels“ bzw. „Fördersupermarkt“ charakterisiert durch ein vielfältiges Förderungsportfolio, das mit maßgeschneiderten Angeboten strategisch ausgewählte Handlungsfelder

Zielsetzungen	Umsetzung durch die FinV
1. <b>Erhöhung der strategischen Steuerungsfähigkeit der Res-sorts</b>	Abschluss einer mehrjährigen, übergreifenden Finanzierungsvereinbarung; Einführung von kommunizierenden Themen statt abgegrenzten Programmen als übergeordnete Planungskategorien; Einführung von Schwerpunkten in themenübergreifender Zusammenarbeit; Ergebnisorientierung durch die Festlegung von Wirkungszielen und zur Steuerung geeigneter Outputindikatoren.
2. <b>Erhöhung der operativen Selbständigkeit und Flexibilität der FFG</b>	Durch Orientierung an mittelfristigen Zielen Fokus auf Konzeption und Umsetzung; durch Definition von Prinzipien statt detaillierter Vorgaben für die Projektauswahl selbständige Gestaltung und Umsetzung der Verfahren; durch generelle Delegation der Förderungsentscheidung an die FFG klare Zuordnung der Verantwortung; durch Themen- und Schwerpunktteams kooperative Einbindung der Expertise der FFG in die Themen- und Schwerpunktsteuerung.
3. <b>Erhöhung der Effizienz</b>	Ersatz von rund 20 Ausführungsverträgen jährlich durch eine mehrjährige Finanzierungsvereinbarung; Harmonisierung und Zentralisierung der Planungs- und Berichtsprozesse im BMK und in der FFG; durch Entfall von Genehmigungsschritten raschere Förderungsvergabe; Transparente, einheitliche Informationsgrundlagen für alle Themen/Schwerpunkte.
4. <b>Ergebnisorientierung durch bessere Informationsgrundlagen</b>	Einheitliches Monitoring durch die Erhebung von standardisierten Basisindikatoren für alle Themen; durch einheitliches und transparentes Berichtswesen sowie Austausch über relevante Projektergebnisse in den Themen-/Schwerpunktteams breitere Wissensbasis für Entscheidungen; durch automatisiertes Auftraggeberportal zeitnahe Informationen und flexiblere Auswertungen möglich als Grundlage für faktenbasierte Entscheidungen.

der relevanten Akteure adressiert. Dahinter stand eine jahrzehntelang eingeübte **Tradition der Programmierung von FTI-Politik**. Das Interventionsmodell: Programme adressieren zielgenau und zeitlich begrenzt wahrgenommene Herausforderungen im Innovationsgeschehen; Programme setzen gezielt Anreize zur gewünschten Ausrichtung und Organisation von Projekten, Infrastrukturen und Aktivitäten.

Zwei Zugänge haben sich dazu im Arbeitsfeld der FFG durchgesetzt: ein struktureller sowie ein inhaltlicher.

- » Bei ersterem stehen **strukturelle Herausforderungen** im Vordergrund – etwa die Kooperation zwischen Wissenschaft und Industrie oder eine als zu schmal wahrgenommene Innovationsbasis (angenehert über die Zahl innovativer Unternehmen). Die Programmierung ist hier auf die Ausgestaltung der eingesetzten Förderformate (Instrumente) und die damit induzierten Anreize fokussiert, um die gewünschten Entscheidungen der Adressaten herbeizuführen. In die Wahl der inhaltlichen Ausrichtung der geförderten Vorhaben wird nicht eingegriffen (bottom-up), solange der Anspruch an Neuheitsgrad und Innovationsgehalt erfüllt ist.
- » Der zweite Zugang, die **Annäherung über die Inhalte** der geförderten Vorhaben hat gerade im Zuge der Missionsorientierung neuen Zuspruch erhalten. In der Zielsetzung werden in der Regel Fortschritte in strategisch ausgesuchten Innovationsfeldern (top-down) anvisiert. Innovationsfelder werden dabei entweder über spezifische Techno-

logien (IKT, Nano-technologie, Industrie 4.0) oder Anwendungsfelder/Missionen (Mobilität, Energie) abgeleitet und begründet. Vorherrschende Ausprägungen im FFG-Kontext sind die durch das BMK beauftragten thematischen Programme in der Tradition der seit den 1980er Jahren etablierten Technologieförderungsprogramme (siehe Pichler et al. 2007). In dieser Programmierung steht die Frage nach der inhaltlichen Relevanz in der Projektauswahl im Vordergrund. Die Ausgestaltung der Förderformate (Instrumente) wird zwar auch in der Top-down Welt spezifiziert, spielt aber eine untergeordnete Rolle.

Nun besteht ein wesentliches Element der Veränderung im Zuge der Umsetzung des FoFinaG in der **Umstellung von Programmen auf Themen**. Wie ausgeführt, war bisher die Programmidentität in vielerlei Hinsicht dominant: zum einen war schon bei der Etablierung neuer Programme eine klare Abgrenzung von anderen bestehenden Programmen verlangt. Die Steuerung und die Finanzierung erfolgten auf dieser Ebene, ebenso wie Evaluierungen. In diesem Kontext sind auch starke bilaterale Bindungen und spezifische Kulturen zwischen den Programmverantwortlichen auf beiden Seiten, Auftraggeber und Agentur, entstanden. Zudem hat sich zum Teil ein eindeutiger Konnex zwischen Instrument und Programm entwickelt – verschiedene Förderungsinstrumente werden nur in einem einzigen Programm verwendet.

Der Fokus auf individuelle Programme unterbindet aber den **breiteren Blick auf das Portfolio**, auf das Zusammenspiel der verschiedenen Interventionslogiken, auf die Wechselwirkungen in Bezug auf Nutzung von Förderungen durch Zielgruppen und in Bezug auf die Wirkungen der Förderungen.

Viele von diesen Punkten wurden in den beiden ersten Finanzierungsvereinbarungen mit BMK und dem damaligen BMDW (jetzt BMAW) bereits in Angriff genommen. An den meisten wird noch (laufend) gearbeitet, andere sind noch offen geblieben.

An dieser Stelle erfolgt der Versuch, die hohen Anforderungen und Erwartungen einem „reality check“ zu unterziehen. **Handelt es sich um alten Wein in neuen Schläuchen?**

Die Umstellung von Programmen auf Themen in den Finanzierungsvereinbarungen und deren jährlichen Umsetzungsplanungen hat zumindest in der Struktur und der Budgetierung auf den ersten Blick funktioniert. Je konkreter die Planungen werden (von der mehrjährigen FinV zur Operationalisierung auf ein konkretes Jahr und zur Ausschreibungsplanung), umso mehr wird allerdings deutlich, dass aus dem Hintergrund immer noch die alten Strukturen recht deutlich durchschimmern. Dies ist gemeinsam mit der Nutzung von Instrumenten zu betrachten: in vielen bottom-up Formaten hat bisher nur ein Programm ein bestimmtes Instrument genutzt (vgl. auch Kapitel 4.4). Die Zusammenführung dieser Programme zu Themen hat daran nicht viel geändert. Die Anforderung, Instrumente übergreifend nutzen zu können, und dabei die den unterschiedlichen Instrumenten inhärente eigene Interventionslogik zu berücksichtigen, stellt eine große Herausforderung dar.

Mittlerweile hat die Umsetzung der zweiten Finanzierungsvereinbarungen für die Laufzeit 2024-2026 begonnen. Das sind nun die ersten Finanzierungsvereinbarungen mit einem dreijährigen Horizont. Ein wesentlicher Lerneffekt aus der ersten FinV zwischen BMK und FFG war Komplexitätsreduktion: In der ersten FinV waren die Themen noch nahe an den alten Programm(gruppen) bzw. Abteilungen des BMK strukturiert. Um eine stärkere Zusammenarbeit zu forcieren, wurden zusätzlich die Themen übergreifende Schwerpunkte definiert, aber ohne eigenes Budget, die Finanzierung erfolgte über Beiträge aus den Themen. Diese Struktur hat zu komplexen Abwicklungserfordernissen geführt und war schwer zu kommunizieren. Für die zweite FinV wurden die Schwerpunkte aufgegeben, aber die Themenstruktur des BMK so geändert, dass die neuen Themen auch die alten Schwerpunkte abbilden. Im ersten Jahr der zweiten FinV hat sich schon gezeigt, dass diese neue Struktur sich auch in den Ausschreibungen abzubilden beginnt, insofern also dem Ziel näher kommt.

Zudem wird begonnen, Förderungsinstrumente für Themen zu nutzen, die bisher nur in anderen Teilen des FFG-Portfolios angeboten wurden. Dies erfordert neue Kenntnisse sowohl in der Programmierung (Principal) als auch in der Umsetzung (Agentur). Die ersten Erfahrungen zeigen jedoch, dass auch die Zielgruppen dieses zusätzlichen Angebots anfangs von den neuen Möglichkeiten überfordert sind.

Über die Durchführung der **Förderung hinausgehende Aufgaben der FFG** (unter den Stichworten „aktive Agentur“ im Sinne einer transformativen Innovationspolitik) wie beispielsweise Awareness-Maßnahmen, Zielgruppenmobilisierung, verstärkte Begleitung in Richtung Umsetzungsunterstützung, Plattform für das Vermitteln von Partnerschaften etc. sind weiterhin – wenn überhaupt – als spezifische „Begleitmaßnahmen“ zur Förderung aus der bisherigen Programmlogik mitgedacht, nicht jedoch als Querschnittsleistung der FFG als Agentur insgesamt.

In der Vergangenheit wurden neue Ansätze oft auf der Ebene der einzelnen Programme eingeführt. Nun, infolge stärkerer Koordination und Kooperation, zeigt sich, dass Maßnahmen, die im Grunde übergreifende Aspekte betreffen, besser gemeinsam und themenübergreifend konzipiert und umgesetzt werden sollten. Das erhöht den Koordinationsaufwand und birgt Frustrationspotenzial für Teams, die sich früher agiler und umsetzungsfähiger wahrgenommen haben.

Die Informationsbasis für die vermehrt strategische Steuerung soll durch ein neues **Berichts- und Informationssystem** bereitgestellt werden. Dies fußt auf verschiedenen Ebenen: zum einen wurden Themen- und Schwerpunktteams etabliert, die Mitarbeiter\*innen auf Seiten der Auftraggeber und der Agentur beinhalten. Regelmäßiger Austausch auf gleicher Augenhöhe soll hier zu einem guten gemeinsamen Bild über Strategie, Ziele und Umsetzung in den jeweiligen Themen und Schwerpunkten führen. Zum anderen wurde das formalisierte Berichtswesen neu aufgestellt. Es ist nun ebenfalls entlang der Themen strukturiert, nutzt gemeinsam festgelegte und abgestimmte Indikatoren und beinhaltet viel mehr inhaltliche Expertise als in der Vergangenheit (z.B. über die Erfahrungen mit der Umsetzung konkreter Ausschreibungen). Zu Beginn werden datenbasierte Informationen noch als Berichte geliefert, im ersten Jahr der Umsetzung beginnt eine Umstellung auf ein interaktives Datenportal für die Auftraggeber. Auch auf der Ebene der einzelnen geförderten Projekte werden den Auftraggebern in Zukunft mehr Informationen (z.B. Abstracts) systematisch zur Verfügung gestellt.

Dennoch bleibt das Berichtswesen eine Herausforderung. Wie können innerhalb von drei Jahren Wirkungen identifiziert werden? Wie steuerungsrelevant ist die Indikatorik? Diese Fragen stellen sich zunächst bei dem mit den Finanzierungsvereinbarungen eingeführten jährlichen „Gesamtbericht“, der u.a. die früheren Programmjahresberichte

ersetzt und eine übergreifende Perspektive bieten soll. Im dritten Jahr der ersten Finanzierungsperiode hat sich gezeigt, dass der Gesamtbericht über das erste Jahr wohl die definierten Anforderung erfüllt hat, dennoch schwer handhabbar war. Der Gesamtbericht über das zweite Jahr wurde stark umstrukturiert, die Daten wurden anders aufbereitet, es wird sich zeigen, ob diese auch entsprechend genutzt werden. Auch die Erwartungen an die FFG haben sich geändert. Waren in der Vergangenheit detaillierte Tätigkeitsberichte gefordert, liegen die Erwartungen jetzt eher bei Analysen in der Rückschau und Empfehlungen für Handlungsoptionen in der Vorausschau. Es wird noch mehrerer Prozessschritte bedürfen, um ein gemeinsames Verständnis von sinnvollen und machbaren, steuerungsrelevanten Informationen zu entwickeln.

Zusätzlich haben die Teams des BMK gemeinsam mit Expert\*innen der FFG sogenannte „Impact- und Evaluierungspläne“ (IEP) je Thema entwickelt, in denen mit einem längeren Planungshorizont als die FinV, nämlich bis 2030, die Wirkpfade festgelegt sind. Diese IEPs dienen als Referenz für jede Maßnahme und sollen so Konsistenz über die Zeit sicherstellen. Für die IEPs wurden ebenfalls Indikatoren entwickelt. Diese zu konsolidieren und handhabbar zu machen, ist eine fordernde Aufgabe, die im BMK noch läuft. In dieser Übergangsphase führen die verschiedenen Indikatorenquellen (FFG-Erhebungen, FFG-Wirkungsmonitoring, Bundesvoranschlag, wirkungsorientierte Folgenabschätzung u.a.) teilweise zu Unklarheiten.

### 4.3 Anspruch und Realität: klare Aufgabenteilung

Die Stärkung der strategischen Steuerung in den Ressorts und der operativen Selbstständigkeit der FFG erfordert eine klare Aufgabenteilung zwischen den beiden Akteuren. FinV und Richtlinien stellen die wesentlichen Grundlagen für die Aufgabenteilung und Regelungen der Zusammenarbeit dar, sehr bald zeigte sich jedoch, dass diese Grundlagen nicht ausreichen würden, um eine klare Aufgabenteilung zwischen Ressorts und FFG herbeizuführen:

**Schlüsselfaktor Konzeption der Ausschreibungen:** Aufgrund des strategisch-inhaltlichen Zugangs sprechen weder die FinV noch deren jährlichen Umsetzungsplanung von einzelnen Ausschreibungen, sondern setzen inhaltlich auf den Themen und den damit zusammenhängenden Budgets und notwendigen Förderungsinstrumenten an. Dies auch deswegen, um zu einer Entflechtung der bislang sehr starken Rolle der Ressorts bei der Realisierung der einzelnen Ausschreibung hin zu einer stärker gestaltenden Rolle der FFG in der Umsetzung zu kommen. In der Praxis zeigt sich, dass sich dieser kulturelle Wandel nicht ohne vertrauens- und wissensbildende Maßnahmen umsetzen lässt. Ziel ist es, der FFG mehr Freiheiten bei der Umsetzung von Ausschreibungen zu geben und den Ressorts eine klare inhaltlich/strategische Verortung der einzelnen

Ausschreibungen zu ermöglichen. So wurden im Zuge der ersten FinV im BMK sogenannte „Ausschreibungskonzepte“ (ASK) vorgesehen. Die Idee war zum einen, in diesen ASKs die strategischen Vorgaben für Ausschreibungen zu definieren, zum anderen, für eine zentrale Diskussion und Ablage der ASKs zum Überblick über das BMK-Portfolio zu sorgen. Die Übersetzung vom ASK in den konkreten Ausschreibungsleitfaden (ALF) sollte bei der FFG liegen. In der Praxis werden allerdings die eingeübten Routinen, die Ausschreibungsdokumente gemeinsam zu entwickeln, mit einer starken Rolle der Mitarbeiter\*innen im Ministerium, teilweise weitergeführt, nur werden jetzt ASK und ALF oftmals gemeinsam parallel erarbeitet.

In der Umsetzung führt die neue Themenstruktur des BMK dazu, dass nun sowohl im BMK als auch in der FFG Organisationseinheiten, die früher über ihre jeweiligen distinkten Programme verfügten, nun schon in der Konzipierung und Budgetierung zusammenarbeiten. Dabei werden Unterschiede in den langjährigen Routinen sichtbar, sodass neue Standards entwickelt werden müssen. Die Gefahr besteht hier in der Tendenz zu einer Angleichung „nach oben“, was zu deutlich höheren Aufwänden für Administration bei der FFG ebenso wie bei den Geförderten führen kann. Dies steht dem Vorteil der besseren Koordination und Zusammenarbeit gegenüber. Über lange Jahre gelernte Routinen sind beständig („culture eats strategy for breakfast“), der Veränderungsprozess wird also noch längere Zeit dauern und einer gewissen steuernden Kontrolle bedürfen.

### Schlüsselfaktor Harmonisierung/Zentralisierung in den Organisationen:

Die Frage der Aufgabenteilung zwischen Ressorts und FFG lässt sich nicht unabhängig von der Frage der organisationsinternen Zentralisierung/Harmonisierung von Prozessen, Abläufen und Zuständigkeiten diskutieren. Nach dem Abschluss der Vereinbarungen zeigte sich sehr bald die Notwendigkeit zu spezifizieren, **wer** im BMK und **wer** in der FFG für die jeweiligen Aufgaben zuständig ist und wie die entsprechenden Schnittstellen zwischen den beiden Vertragspartnern aussehen würden. Besonders relevant (bislang) sind die Budgetregelungen<sup>19</sup> sowie die Berichtssystematiken<sup>20</sup> für welche – in Absprache mit der Führungsebene – entsprechende Zuständigkeiten und Prozesse entwickelt wurden. Neben der Notwendigkeit der Harmonisierung und Zentralisierung gewisser Prozesse und Zuständigkeiten zeigte sich auch die Notwendigkeit der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und der Gewährung von Gestaltungsspielräumen für die Themen- und Schwerpunktteams.

<sup>19</sup> Wer entscheidet die Umschichtung von Mitteln zwischen/innerhalb von Themen? Wer dokumentiert Veränderungen? Wer entscheidet über freigewordene Mittel z.B. bei Projektabbruch?

<sup>20</sup> Wer übermittelt wem welche Berichte? Wer hat Zugang zu welchen Berichten?

Ist es nun notwendig, Zuständigkeiten bis ins letzte Detail festzulegen, um zu einer klaren, über das gesamte Portfolio einheitlichen Aufgabenteilung zu kommen? Hier hat man sich klar dagegen entschieden. Wichtig ist vielmehr, den **Fokus auf die Art und Weise der Zusammenarbeit** zu legen und hierin zu investieren: Nur mit Vertrauen, gemeinsamen Zielen und gegenseitigem Kompetenz- und Rollenverständnis können Prinzipal und Agent fruchtbringend zusammenarbeiten und letztlich die intendierten Wirkungen erzielen.

#### 4.4 Anspruch und Realität: Einfaches Förderungsangebot für die Zielgruppen

**Programmschunzel:** Für die Zielgruppen spielt die Frage, ob das Förderungsangebot über Programme oder Themen strukturiert ist, zunächst keine Rolle. In den etablierten Strukturen, in denen sich neue Fokussierungen der FTI-Politik fast schon reflexartig in neuen Programmen niederschlagen, wurde aus der Summe zielgerichteter, abgegrenzter Angebote ein schwer steuerbarer und – für die Zielgruppen der Förderung – unübersichtlicher „Programmschunzel“ oder ein ausdifferenzierter „Supermarkt“ mit einem schwer zu überblickenden Angebot (siehe Kapitel 1.3, 1.4 und 3.7).

**Problem für wen?** Die Frage wessen Problem dies tatsächlich ist, das der Zielgruppen oder doch primär ein Problem der Verwaltung und Agentur, ist nicht so leicht zu beantworten. Dass die Steuerbarkeit unter einem Wildwuchs an Programmen mit unklar verteilten Verantwortlichkeiten leidet ist evident. Aus der Perspektive der Zielgruppen ist die Sachlage diffiziler. Die FFG-interne Analyse der Förderungsnehmenden zeigt zwei Sphären:

- » In der einen Sphäre trifft der Programmschunzel auf **förderungserfahrene**, professionelle Forschungseinrichtungen und eine Gruppe leistungsfähiger, F&E-affiner Unternehmen in Technologieführerpositionen. Diese Gruppe ist gewissermaßen im Programmschunzel zuhause und weiß ihn als Supermarkt zu nutzen. Etablierte Abläufe, Ausschreibungs-Rhythmen, Antragserfordernisse sind bekannt und eingeübt. Mit Förderung als einer Finanzierungsquelle wird strategisch geplant.
- » Die zweite Sphäre ist jene von **Unternehmen, die gelegenheitsgetrieben** und wenig systematisch nach Förderungsmöglichkeiten Ausschau halten. Diese Gruppe braucht Orientierung und gut sichtbare und nachvollziehbare Zugänge. Programmvielfalt erschwert Orientierung und stellt an sich eine Zugangsbarriere dar.

Bezogen auf die Zahl der Förderungsnehmenden sind die beiden Gruppen etwa gleich groß. Bezogen auf die lukrierte Förderungssumme entfallen auf die erste Gruppe ca. 85% der Fördermittel (Beobachtungszeitraum 2018-

2021). Darüber hinaus lassen sich noch weitere Segmentierungen ausmachen. Beispielsweise lässt sich eine Gruppe von Spitzenorganisationen ausmachen, die in den zentralen Themenfeldern (Mobilität, Produktion, IKT, Energie/Umwelt) einen substanziellen Anteil der im Wettbewerb vergebenen Fördermittel lukrieren. Interessanterweise unterscheiden sich die Themen kaum in Bezug auf diese Konzentration: Auf die TOP 10 Förderungsnehmenden entfallen in den aufgelisteten Themen jeweils ca. 40% der vergebenen Fördermittel.

Die Vereinfachung des Förderungsangebotes ist vor diesem Hintergrund nicht ganz trivial. Die Frage ist: **Einfacher für wen und zu welchem Zweck?** Die Diskussionen dazu fanden im beschriebenen Prozess auf zwei Ebenen statt: auf der Themenebene und auf der Instrumentenebene.

Bei der **Neustrukturierung über Themen** (siehe Kapitel 4.2) steht die übergreifende Steuerbarkeit für Politik und Verwaltung im Vordergrund. Die Vereinfachung für die Verwaltung ergibt sich, wenn die Zahl der Themen kleiner ist als die Zahl der Programme. Dem Ziel scheint man mit Blick auf die erste Finanzierungsvereinbarung näher gekommen zu sein. Für die Zielgruppen ist damit aber noch nichts gewonnen. Bei der für die Zielgruppen relevanten Ebene geht es zunächst um die angebotenen Förderungsmöglichkeiten. Die ergeben sich aus der **Instrumentierung** (was wird wie gefördert?) und den **Ausschreibungen** (wo und wann kann ich einreichen?)

**Startpunkt Instrumenten-Portfolio.** Mit dem Programangebot ist auch die Instrumentenvielfalt gewachsen. Jedes neue Programm hat neue Variationen zur Ausgestaltung der spezifischen Projektarten hervorgebracht. Erst in der ersten Konsolidierungsphase im Rahmen des Themenmanagements (Kapitel 1.3, und 3.6) konnte ein definierter Satz von Förderungsinstrumenten („**Instrumentenkoffer**“) zentral etabliert werden, auf den die Programme seitdem zugreifen.

In dieser gewachsenen Struktur hat die FFG bei Beginn des hier beschriebenen Reformprozesses im Zuge der Umsetzung des FoFinaG ca. **40 Instrumente** im Arsenal. Auf die drei am stärksten genutzten Instrumente entfallen 68 % der zwischen 2018 und 2021 zugesagten Fördermittel – das sind: das Unternehmensprojekt, das kooperative F&E-Projekt und (Kompetenz)Zentren. Die für die FFG zentrale Förderungsart der Allgemeinen Gruppenfreistellungs-Verordnung (AGVO), Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (Art. 25), wird gegenüber den Adressaten auf 12 Instrumente aufgefächert. Die FFG bietet also **drei großvolumige Basis-Instrumente** an und darum herum eine **große Anzahl von Spezialinstrumenten für eng abgesteckte Interventionen**. Diese Vielfalt schlägt sich am Ende in einer großen Zahl von Ausschreibungen nieder. An Förderungen Interessierte sehen sich einem dicht besetzten Ausschreibungskalender mit einer breiten Palette jeweils förderbarer Projektkonstellationen gegen-

über. Wie die Systemevaluierung gezeigt hat (Mayer et. al 2009b), sind in diesem System gerade für kleine und mittlere Unternehmen mit wenig Förderungserfahrung die Zugangsbarrieren beachtlich.

**Vereinfachung erfordert Umdenken.** Im Bottom-up-Bereich (siehe Kapitel 1.3) bedeutet Vereinfachung auf der Instrumentenebene, auf konkrete Interventionsmodelle zu verzichten und Steuerungsansprüche aufzugeben. So wie zwischen Agentur und Ressort mehr operativer Bewegungsspielraum für die Agentur eingefordert wird, erfordert der Rückbau der Instrumentenvielfalt den Verzicht auf formale Vorgaben für die Organisation und Ausrichtung der geförderten Vorhaben. Der Gestaltungsspielraum verschiebt sich damit von den Fördernden zu den Förderungsnehmenden.

Dieser Schritt zur Vereinfachung steht noch aus (Kapitel 3.2). Der zentrale Entscheidungspunkt bezieht sich auf die Frage, ob Ziele primär über formale Anforderungen oder aber über Ziele, Bewertungskriterien und damit die Projektselektion angesteuert werden sollen.

Derzeit dominiert die Steuerung über formale Anforderungen, sprich relativ eng aufgesetzte Instrumente. Dahinter steht die durchaus berechtigte Sorge, dass gegenüber optimierenden „Förderprofis“ gewünschte Projektkonstellationen gar nicht zu Stande kommen. Ein Beispiel: Ohne vorgegebenen Richtwerte für die Kostenteilung in kooperativen Vorhaben könnten Forschungseinrichtungen zu dominant werden und die gewünschte Einbindung von Unternehmen unterrepräsentiert bleiben.

Abschließend hat sich dieser Anspruch – die Vereinfachung des Förderungsangebots für Förderungswerbende – als anspruchsvoller herausgestellt als erwartet. Das „neue Betriebssystem“ eröffnet neue Ansatzpunkte zur Erhöhung der Durchlässigkeit und Aufbrechen etablierter Nischen. Absehbar ist, dass der Weg hin zu einem vereinfachten Angebot mit mehr Gestaltungsspielräumen für die Förderungsnehmenden nur **schrittweise** zu bewältigen ist.

Die Erfahrung bisher zeigt, dass die neuen Optionen (neue Instrumente, die bisher nur in anderen Teilen des Portfolios angeboten wurden, neue Themenstruktur, neue Ausschreibungskombinationen) nicht nur intern in der Umsetzung aufwändig sind, sondern auch eine Herausforderung für die Zielgruppen darstellen. Es zeigt sich, dass Komplexität in inhaltlichen Vorgaben und gleichzeitig in der Struktur von Ausschreibungen in manchen Fällen die Zielgruppen überfordert. Der Tradeoff zwischen einer breiteren Themengestaltung und Instrumentenauswahl einerseits und klarer, aber enger abgegrenzten Inhalten und Instrumenten andererseits muss immer wieder neu ausbalanciert und dahingehend überprüft werden, ob die Themen- und Instrumentenstruktur die Erreichung der FinV-Ziele bestmöglich gewährleistet.

## 5 Vorläufiges Fazit

Mit dem Abschluss der beiden ersten Finanzierungsvereinbarungen haben die Ministerien und die FFG Neuland betreten. Die Übertragung der Mittel eines Ministeriums an die FFG erfolgt nunmehr für jeweils mehrere – im Regelfall drei – Jahre. Danach folgt die nächste Drei-Jahres-Periode usw.. Die Verlässlichkeit dieser Planungsgrundlage ist im Vergleich zum Zustand davor ein großer Qualitätssprung. Dieser wurde durch Einführung des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG 2020) herbeigeführt. Die Versuche in den Jahren davor, das Förderungsportfolio zu harmonisieren und zu klareren Rollenverteilungen zu kommen, zeigten, dass dafür institutionelle Verbindlichkeit durch ein Gesetz notwendig ist.

Das FoFinaG stellt aber in erster Linie neue Möglichkeiten bereit. Die Aufgabe der Finanzierungsvereinbarungspartner bestand daher darin, diese Möglichkeiten zu nutzen und die Chance wahrzunehmen, versäulte Programmstrukturen, eine unklare Arbeitsteilung und die Vielzahl paralleler Schnittstellen zu überwinden. Dafür mussten das BMK und die FFG nicht nur ihr Verhältnis zueinander in Form der Finanzierungsvereinbarung neu regeln. Zusätzlich müssen auch jeweils durch interne Harmonisierung und Zentralisierung ihrer Prozesse Übersichtlichkeit und Flexibilität herbeigeführt werden, damit die neue Rollenteilung produktiv zielgerichtet wirksam werden kann. Der Schlüssel zum Erfolg des neuen Systems ist freilich die weitere Vertiefung der Vertrauensbasis zwischen den Vertragsparteien und deren Akteur\*innen. Die Finanzierungsvereinbarung in Zusammenspiel mit den Richtlinien bietet dazu einen verlässlichen institutionellen Referenzrahmen. Von entscheidender Bedeutung ist nun die Art und Weise, wie die handelnden Personen diesen Rahmen beleben und die dort verankerten Möglichkeiten für die übergreifende Gestaltung des Gesamtsystems und eine neue Arbeitsteilung nutzen.

Der gesamte Prozess hat gezeigt, dass bei einem derartigen Projekt der Governance-Reform für einen essenziellen Politikbereich des Bundes ein langer Atem und realistische Erwartungen erforderlich sind und die ambitionierten Zielsetzungen fest in den Augen behalten werden müssen. Die vielen Erfahrungen mit teils erfolglosen Versuchen aus der Zeit vor dem Forschungsfinanzierungsgesetz waren dabei insofern hilfreich, als sie eine wesentliche Orientierungsbasis boten.. So gelang es, das gesamte Vorhaben auch in politisch turbulenten Zeiten mit vielen unvorhergesehenen Entwicklungen zu verwirklichen. Übersehen werden darf freilich nicht, dass der Anreiz durchzuhalten und sich auf neue Kooperationsformen einzulassen steigt, wenn dies mit verbesserten finanziellen Perspektiven einhergeht, welche neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Die Logik des Forschungsfinanzierungsgesetzes, die zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen in den Mittelpunkt zu stellen, erhöht in deren Sichtbarkeit und damit auch Verhandlungsmacht.

Insgesamt hat sich das neue System bislang bewährt. Die erste dreijährige Finanzierungsvereinbarung 2024–2026 behält die Grundstrukturen ihrer Vorgängerin bei, bei gleichzeitiger Reduktion und besserer Übersichtlichkeit

von Themen und Schwerpunkten. Ein langer Atem ist aber weiterhin notwendig.

## Literaturverzeichnis

Aiginger, Karl/Falk, Rahel/Reinstaller, Andreas (2009): Reaching out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria. Synthesis Re-port. Wien.

BGBI. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich.

BMBWF/BMK/BMAW (2024): Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht. Wien.

Bührer, Susanne/Daimer, Stephanie/Koschatzky, Knut/Sheikh, Sonja/Kaufmann, Peter/Ruhland, Sascha (2017): Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG): Abschlussbericht. Karlsruhe/Wien: Fraunhofer ISI.

Hopfgartner, Veronika/Jörg, Leonhard/Mayer, Sabine/Pichler, Rupert (2022): Ein neues Betriebssystem für die österreichische Forschungsförderung. Werkstattbericht: die Einführung mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen am Beispiel der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft. In: Forschung. Politik – Strategie – Management 15 (1+2), S. 12–27.

Kaufmann, ... Steyrer, ... (2022): Evaluierung ...

Mayer, Sabine/Fischl, Iris/Ruhland, Sascha/Sheikh, Sonja (2009a): Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Teilbericht 3: Governance in der FTI-Politik im Wechselspiel zwischen Ministerien und Agenturen. Wien.

Mayer, Sabine/Sheikh, Sonja/Streicher, Jürgen (2009b): Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria. Report 7: Public RTDI Funding in Austria – the Target Groups' Perspective. Wien.

OECD (2018): OECD Reviews of Innovation Policy: Austria 2018. Paris: OECD.

Pichler, Rupert (2014): Delegierte Koordination. Zur Koordinationsfunktion intermediärer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 43, S. 329-346.

Pichler, Rupert (2017): RTI funding in Austria – Organisational structures and institutional change. In: Weber, Matthias (Hg.): Innovation, Complexity and Policy. Contributions

from 30 years of in-novation policy research in Austria, Frankfurt a.M.: Peter Lang, S. 17–36.

Pichler, Rupert (2018): Kurze Geschichte der Forschungsförderung für Unternehmen in Österreich. Zur Institutionalisierung der Forschungspolitik in der Zweiten Republik. In: Wirtschaftspolitische Blätter 65 (4), S. 695–716.

Pichler, Rupert (2021): Das Forschungsfinanzierungsgesetz. Neue Regelungsstrukturen in der Forschungsfinanzierung des Bundes. In: Hauser, Werner (Hg.): Hochschulrecht. Jahrbuch 2021. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 307-326.

Pichler, Rupert (2022): Das österreichische Forschungsfinanzierungsgesetz: die rechtliche Institutionalisierung und Konsolidierung der Forschungsfinanzierungsstrukturen des Bundes. In: Forschung. Politik – Strategie – Management 15 (1+2), S. 3–11.

Pichler, Rupert/Stampfer, Michael/Hofer, Reinhold (2007): Forschung, Geld und Politik. Die staatliche Forschungsförderung in Österreich 1945–2005. Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.

Pichler, Rupert/Strimitzer, Eugen (2013): Ausgliederungen als Instrument eines modernen Verwaltungsmanagements: Grundlagen, Probleme, Praxis. In: Strimitzer, Eugen/Thewanger, Erich/Bauer, Johannes/Nayer, Michael (Hg.): Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements. Wien: Linde Verlag, S. 99–135.

Rechnungshof (2016): Forschungsfinanzierung in Österreich. In: Reihe Bund 2016/8, S. 199-331.







# Kulturangebot in der Steiermark durch Museen, Theater und Bibliotheken nach Standort in der Stadt oder auf dem Land

Iris Wonisch

Im Rahmen der Bachelorarbeit „Kulturangebot in der Steiermark durch Museen, Theater und Bibliotheken nach Standort in der Stadt oder auf dem Land“ wird das Kulturangebot der Steiermark anhand von ausgewählten Kultureinrichtungen betrachtet und das Bundesland in Stadt und Land unterschieden. Es wurde festgestellt, dass sich das Kulturangebot nach Stadt und Land unterscheidet. Diese Erkenntnis wurde durch die Betrachtung der räumlichen Lage der Kultureinrichtungen und ihrer Merkmale gewonnen.

## 1 Einleitung

Es wird eine Auswahl der Kultureinrichtungen, Museen, Theater und Bibliotheken, betrachtet. Diese bilden vertretungsweise das Kulturangebot der Steiermark und repräsentieren das Vorhandensein von Kultureinrichtungen in einer bestimmten Region. In der Steiermark sind, durch den GIS-Atlas Steiermark (<https://gis.stmk.gv.at/wgportal/atlasmobile>) über 300 Museen, rund 20 Theater und fast 200 Bibliotheken verzeichnet. Die Steiermark ist eines der neun österreichischen Bundesländer und befindet sich im Süd-Osten des Landes. Die Einteilung der österreichischen Gemeinden in

städtische und ländliche Räume wurde von der Statistik Austria ([https://www.statistik.at/atlas/?mapid=topo\\_stadt\\_land](https://www.statistik.at/atlas/?mapid=topo_stadt_land)) durch die Urban-Rural-Typologie vorgenommen. Dabei wurden 11 Typen gebildet, die im Rahmen dieser Arbeit auf 2 Typen (Stadt und Land) heruntergebrochen wurden. Dabei gehören neben der Landeshauptstadt Graz noch 20 andere Gemeinden zum urbanen Raum. Diese Gemeinden bilden rund 14% der Fläche und sind Wohnort von 52% der steirischen Bevölkerung. Für die Berechnungen wurden auf Programme wie Excel und ArcGIS verwendet. Die Geodaten wurden zum größten Teil über das Land Steiermark und über die Open-Government-Data-Plattform [data.gv.at](https://data.gv.at) bezogen.

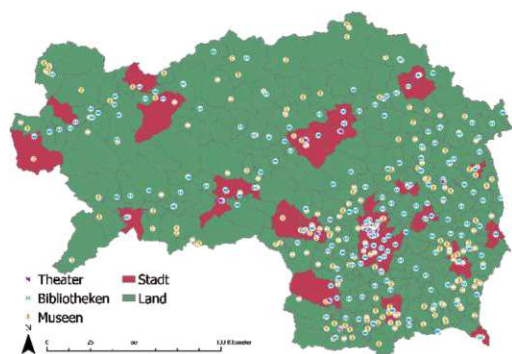


Abbildung 1: Verortung der Kultureinrichtungen

Anzahl der Gesamtheit der Einrichtungen in der Steiermark nach ihrer Lage in Stadt oder Land

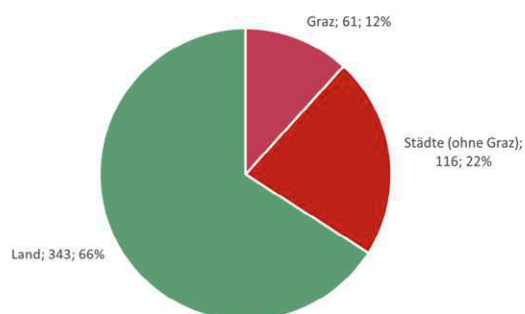


Abbildung 2: Aufteilung der Kultureinrichtungen auf Stadt und Land

Bevölkerung inner- und außerhalb des Einzugsgebietes der ausgewählten steirischen Kultureinrichtungen, 2019

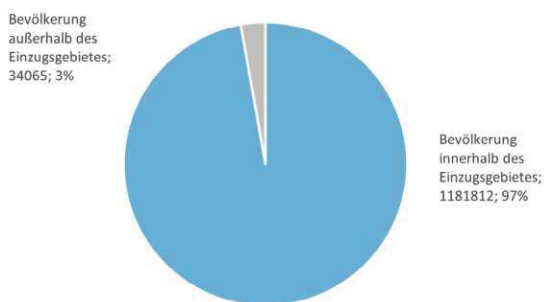


Abbildung 3: Anteil der Bevölkerung inner- und außerhalb der Einzugsgebiete der Kultureinrichtungen

## 2 Räumliche Lage

Ein Drittel der Kultureinrichtungen befindet sich in der Stadt und zwei Drittel auf dem Land (siehe Abbildung 1&2). Diese Verteilung wird von den Museen und Bibliotheken bestimmt. Die zahlenmäßig unterlegenen Theater befinden sich zum größten Teil in urbanen Gemeinden.

Um die Erreichbarkeit der Kultureinrichtungen festzustellen, wurde die Nähe zur nächstgelegenen Haltestelle des öffentlichen Verkehrs oder höherrangigen Straße berechnet. Als Grenzwerte wurden 500 m und 1.000 m gewählt. Fast alle Kultureinrichtungen galten so als gut erreichbar. Über beide Wege als schlecht erreichbar galten nur rund 20 Museen in ruralen Gemeinden.

Um näherungsweise festzustellen, wie gut die Bevölkerung Zugang zu dem Kulturangebot hat, wurden Einzugsgebiete mit 5 km (Museen und Bibliotheken) und 10 km (Theater) um die Einrichtungen gelegt. Dabei wurde festgestellt, dass der größte Teil der steirischen Bevölkerung innerhalb eines oder mehrerer Einzugsgebiete wohnt. Diejenigen, die ihren Wohnsitz außerhalb der Einzugsgebiete haben wohnen zu rund 96% am Land (siehe Abbildung 3). Davon sind vor allem Gemeinden im Nord-Westen der Steiermark aber auch süd-östlich von Graz betroffen.

Anstellungsverhältnis der Bibliothekar\*innen der steirischen Bibliotheken 2021

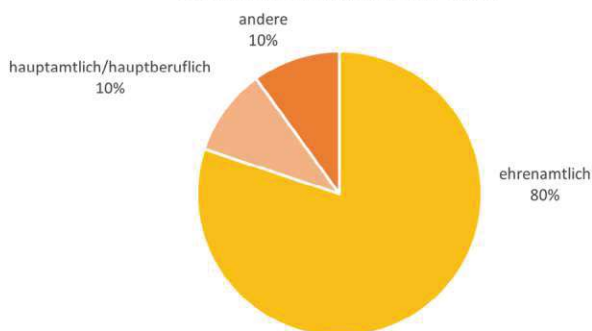


Abbildung 5: Anstellungsverhältnis der Mitarbeitenden der Bibliotheken

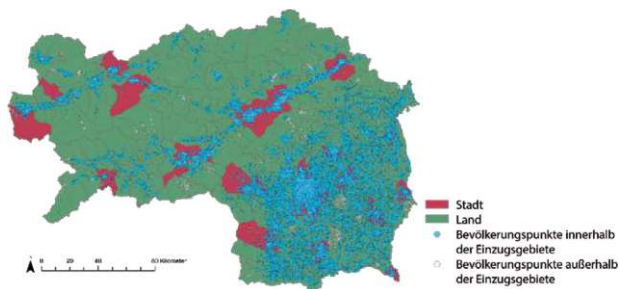


Abbildung 4: Verortung der inner- und außerhalb der Einzugsgebiete liegenden Bevölkerungspunkte

In der ländlichen Gemeinde Pusterwald beispielsweise liegen alle Wohnsitze außerhalb der Einzugsgebiete (siehe Abbildung 4).

## 3 Merkmale

Die Datenlage zu den Merkmalen der Kultureinrichtungen erwies sich als spärlich und schlecht vergleichbar. Die Einrichtungen wurden nach ihrer Größe, Art, Finanzierung und Organisation betrachtet. Es spielte etwa die Einteilung der Mitarbeiter\*innen in ehrenamtliche und hauptamtliche Mitarbeiter\*innen, die Eintrittspreise und die Größe der Sammlungen oder Räumlichkeiten eine Rolle. Die Bibliotheken der Steiermark werden zum größten Teil von ehrenamtlichen Mitarbeiter\*innen getragen (siehe Abbildung 5).

## 4 Fazit

Das durch Museen, Theater und Bibliotheken gebotene Kulturangebot der Gemeinden in der Steiermark unterscheidet sich etwa durch Dichte, Erreichbarkeit und Art nach Stadt und Land.

Die Verteilung der Kultureinrichtungen hängt mit der Bevölkerungsdichte zusammen, dort wo die Bevölkerungsdichte höher ist, sammeln sich mehr Kultureinrichtungen. Hauptwohnsitze auf dem Land liegen eher außerhalb der Einzugsgebiete der Kultureinrichtungen, dies ist auf die geringere Dichte der Kultureinrichtungen auf dem Land zurückzuführen.

## 5 Schlussfolgerungen

Das durch Museen, Theater und Bibliotheken in der Steiermark gebotene Kulturangebot wurde nach dem Stand-

ort der genannten Kultureinrichtungen in der Stadt oder auf dem Land betrachtet. Es erfolgt die Gegenüberstellung des Kulturangebots in der Stadt und auf dem Land.

## 5.1 Stadt

Rund ein Drittel der Kultureinrichtungen befindet sich in städtischen Gemeinden, also auf 14% der Landesfläche. Die Dichte der Kultureinrichtungen in der Stadt ist dreimal so hoch als am Land. Knapp 60 (rund 11,7%) der über 500 betrachteten Kultureinrichtungen befinden sich in der Landeshauptstadt Graz. Rund 38% der städtischen Gemeinden verfügen über drei oder mehr Einrichtungen. Städtische Gemeinden beheimaten somit tendenziell mehr Einrichtungen als ländliche Gemeinden.

Von den steirischen Hauptwohnsitzen in städtischen Gemeinden liegen nur etwa 0,2% außerhalb eines der Einzugsgebiete, der betrachteten Kultureinrichtungen. Eine städtische Kultureinrichtung erreicht durchschnittlich fast doppelt so viele Hauptwohnsitze, als eine Kultureinrichtung in einer ländlichen Gemeinde. Dies liegt an der Lage in unterschiedlich dicht besiedelten Gebieten.

Die Kultureinrichtungen in städtischen Gemeinden sind tendenziell besser erreichbar als jene in ländlichen Gemeinden.

Die Museen in den Städten gehören eher der Kategorie „Registriertes Museum“ und „Österreichisches Museums-gütesiegel“ an und die Theater sind meistens größer und werden öfter bespielt.

## 5.2 Land

Rund zwei Drittel der Kultureinrichtungen befinden sich in ländlichen Gemeinden, diese sind auf eine größere Fläche verteilt als in den städtischen Gemeinden. Das Kulturangebot am Land ist tendenziell schlechter und die Dichte der Kultureinrichtungen geringer. Die Fläche des Bundeslandes teilt sich, nach der vorgenommenen Einteilung, in etwa 86% Land und 14% Stadt auf, dies erklärt die geringere Dichte trotz der größeren Anzahl. Rund 40% der ländlichen Gemeinden beheimaten genau eine Kultureinrichtung.

In ländlichen Gemeinden liegen fast 6% der Hauptwohnsitze außerhalb der Einzugsgebiete der Kultureinrichtungen. Insgesamt liegen 97,2% der steirischen Hauptwohnsitze innerhalb eines oder mehrerer Einzugsgebiete der steirischen Kultureinrichtungen. Die 2,8% der außerhalb liegenden Hauptwohnsitze sind zum größten Teil (zu 96,3%) in ländlichen Gemeinden situiert. Dadurch ist das Land weniger flächendeckend mit Kultureinrichtungen versorgt als die Stadt. Die Bevölkerung in ländlichen Gemeinden im Nord-Osten und Süd-Osten der Steiermark

wohnt eher außerhalb der Einzugsgebiete der Kultureinrichtungen. Eine Kultureinrichtung in einer ländlichen Gemeinde erreicht durchschnittlich nur etwa halb so viele Hauptwohnsitze als eine Kultureinrichtung in einer städtischen Gemeinde.

Kultureinrichtungen in ländlichen Gemeinden sind eher schlechter erreichbar als jene in städtischen Gemeinden, jedoch ist der größte Teil der Einrichtungen gut erreichbar. Als schlecht erreichbar gelten fast ausschließlich steirische Museen in ländlichen Gemeinden.

Am Land gehören die Museen eher der Kategorie „Privatsammlung“ an, Theaterbesuche sind seltener möglich, jedoch kostengünstiger, und der Großteil der, an dem online Angebot DigiBib teilnehmenden, Bibliotheken befindet sich in ländlichen Gemeinden.

# 6 Zentrale Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

**Zusammenhang der Lage der Kultureinrichtungen mit der Bevölkerungsdichte:** Dort, wo die Bevölkerungsdichte höher ist, befinden sich auch mehr kulturelle Einrichtungen. Somit liegt der größte Teil der Einrichtungen im Süden der Steiermark, während die Einrichtungen im Norden vor allem entlang der besiedelten Täler zu finden sind.

**Dichte der Standorte der Kultureinrichtungen abhängig von ihrer Lage in der Stadt oder auf dem Land:**

Die Dichte der Kultureinrichtungen pro km<sup>2</sup> ist in der Stadt dreimal so hoch als auf dem Land. Es befindet sich der größte Teil (rund zwei Drittel) der Kultureinrichtungen in ländlichen Gemeinden (die rund 86% der Landesfläche ausmachen), die Einrichtungen sind jedoch lockerer über die größere Fläche verteilt.

**Hauptwohnsitze am Land liegen eher außerhalb der Einzugsgebiete der Kultureinrichtungen:** Durch die lockerere Verteilung der Kultureinrichtungen und Hauptwohnsitze am Land liegen die Hauptwohnsitze der ländlichen Bevölkerung eher außerhalb der festgelegten Einzugsgebiete der Kultureinrichtungen. Dadurch ist das Land tendenziell weniger flächendeckend mit Kultureinrichtungen versorgt, als die Stadt. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die betrachteten Kultureinrichtungen Nahversorgungseinrichtungen sind, und welche Bedeutung die Einzugsgebiete in Realität haben. Theater und Museen werden vermutlich nach anderen Kriterien für den Besuch ausgewählt, als nur das Kriterium der räumlichen Nähe. Bibliotheken werden vermutlich eher nach dem Kriterium der Nähe ausgewählt.

**Best Practice Beispiel Theater im Kürbis:** In der ländlichen Gemeinde Wies befindet sich die Kulturinitiative „Kürbis“. Das „Theater im Kürbis“ bildet neben einem Verlag

und einem Plattenlabel einen Teil davon. Der Theatersaal befindet sich im Dachboden der Freiwilligen Feuerwehr der Gemeinde Wies. Eine derartige Kulturinitiative könnte sich so auch in anderen ruralen steirischen Gemeinden etablieren.

**Aktualität und Verfügbarkeit der Daten:** Die im GIS-Atlas verzeichneten Theater wurden im Rahmen dieser Arbeit auf ihre Aktualität überprüft. Es musste festgestellt werden, dass einige der verzeichneten Theater nicht mehr bespielt werden. Die Überprüfung der Standort-Daten der Museen und Bibliotheken war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass diese ebenfalls nicht aktuell sind. Diese sollten bestenfalls zeitnah überprüft und aktualisiert werden, um ein aktuelles wahrheitsgetreues Bild widerzuspiegeln.

**Mangelhaftes Kulturangebot in der ländlichen Gemeinde Pusterwald:** Fast 400 Hauptwohnsitze sind in der Gemeinde Pusterwald im Westen der Steiermark verortet. Sie alle liegen außerhalb der festgelegten Einzugsgebiete der ausgewählten Kultureinrichtungen. In dieser Gemeinde ist, so wie in 67 anderen steirischen Gemeinden keine Kultureinrichtung verortet. Das Kulturangebot in ländlichen Gemeinden wie dieser, könnte durch strategisch festgelegte neue Standorte für Kultureinrichtungen verbessert werden.

**Erweiterung des Forschungsraumes:** In weiterer Folge könnte ein weiteres Bundesland Österreichs, z.B. Niederösterreich, oder der gesamte Bund nach den gleichen Gesichtspunkten untersucht werden. Es könnte erforscht werden, ob die beobachteten Phänomene auch in anderen Gebieten gültig sind, und in welchen Regionen ein mangelhaftes Kulturangebot besteht.

# Als ich das Bauprojekt Kunsthaus Graz „erbte“

Gerhard Rüschi

## 1 Einleitung

Am 7. Juni 2001 wurde ich vom Gemeinderat der Stadt Graz als Nachfolger von DI Helmut Strobl zum Stadtrat für Hochbau gewählt. Er war u.a. auch für die Errichtung vom Kunsthaus Graz zuständig. Die Übernahme dieser Verantwortung war für mich eine große Herausforderung, da das Kunsthaus das zentrale Projekt für Graz als europäische Kulturhauptstadt 2003 war und deshalb spätestens im September 2003 eröffnet werden sollte.

Zum Zeitpunkt der Übernahme waren die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten in vollem Gange, der Baubeginn stand kurz bevor.

Im Folgenden beschreibe ich,

- » wie es mir bei meinem Einstieg in das Projekt Kunsthaus Graz ergangen ist,
- » welche Vorbereitungs- und Planungsarbeiten schon erledigt waren,
- » welche Herausforderungen es bis zur Fertigstellung gab und
- » wie das Kunsthaus die Stadtentwicklung belebte.

## 2 Das Bauprojekt Kunsthaus Graz

Das Kunsthaus Graz, ein architektonisch und technisch herausragendes Gebäude, verbindet Klassisches mit Modernem auf besondere Weise. Es besteht aus zwei großen Teilen, einmal aus der modernen Blase („Bubble“) aus blauem Plexiglas, zum anderen aus dem angeschlossenen Eisernen Haus, einer der frühesten gusseisernen Skelettbauten aus dem 18. Jahrhundert.

Am rechten Murober gelegen, bildet das Kunsthaus mit seinen Tageslichttrichtern („Nozzles“) auf der Blase einen spannenden Kontrast zur umgebenden historischen Dachlandschaft. Von der „Needle“, die den modernen Teil mit dem Eisernen Haus optisch verbindet, hat man einen freien Blick auf die Grazer Altstadt links der Murober.

Innerhalb der Blase befinden sich die modernen Ausstellungsräume, im Eisernen Haus die Räume von „Camera Austria“ (Verein für Fotografie) sowie die Verwaltungsbe-

reiche. Die Blase erhebt sich über dem Erdgeschoss, das öffentlich zugänglich ist und in dem sich ein Shop, ein Restaurant und ein Veranstaltungssaal befinden.

Idee und Entwurf stammen von den beiden englischen Architekten Cook/ Fournier, die beim europaweiten Wettbewerb von einer internationalen Jury als Sieger ausgezeichnet wurden.

Die interessierte Öffentlichkeit hat das Wettbewerbsergebnis („Friendly Alien“) mit großer Begeisterung aufgenommen.

Mit Gemeinderatsbeschluss vom 26. August 1999 wurde das Kunsthaus aus der Taufe gehoben.

Mit diesem Beschluss gründete der Gemeinderat die Kunsthaus Graz AG und beauftragte sie als Bauherr. Erfahrene Experten aus der Landes- und Stadtverwaltung übernahmen in der AG die Geschäftsführung und das Projektmanagement (Projektleitung, Projektsteuerung).

Im Aufsichtsrat waren die Gemeinderatsfraktionen ÖVP, SPÖ und FPÖ mit je einem Mitglied vertreten, später auch die Landtagsfraktionen ÖVP, SPÖ und die Grünen. Zum Vorsitzenden wurde – wie zwischen Stadt und Land vereinbart – der Grazer Hochbaustadtrat DI Helmut Strobl (ÖVP) gewählt, der sich seit langem gemeinsam mit dem damaligen Bürgermeister Alfred Stingl (SPÖ) für die Errichtung des Kunsthauses in Graz stark gemacht hatte.

Als Bauherr war die Kunsthaus Graz AG gegenüber dem Gemeinderat für die Einhaltung der Kosten, des Fertigstellungstermins und der gewünschten Qualität verantwortlich.

Cook/Fournier wurden, wie bei ausländischen Architekten als Wettbewerbssieger üblich, verpflichtet, für die weitere Beauftragung ein österreichisches Architekturbüro als Partner zu engagieren. Das renommierte Büro Architektur Consult der in Graz ansässigen Architekten Domenig, Eisenköck, Peyker übernahm diese Aufgabe.

spacelab, das Büro von Cook/Fournier, die Architektur Consult und das Statikbüro Bollinger+Grohmann aus Frankfurt bildeten zu dritt die ARGE Kunsthaus, die mit der Generalplanung beauftragt wurde.

Die Finanzierung erfolgte je zur Hälfte von Stadt und Land, der Bund leistete einen nennenswerten Beitrag in Form der Übertragung seiner Eigentumsanteile am Flughafen Graz an die Stadt.

### 3 Einstieg

Gerade als die Bauarbeiten mit der symbolischen Sprengung eines Teils des Eisernen Hauses beginnen sollten, kam es zum erwähnten Wechsel Strobl/Rüsçh in der Zuständigkeit für das Hochbauressort und in der Folge beim Aufsichtsratsvorsitz in der Kunsthaus AG.

Zu diesem Zeitpunkt gab es folgende Planvorgaben für das Kunsthaus:

- » Eröffnungstermin: 23. September des Kulturhauptstadtjahres 2003
- » Gesamtkosten: 38,6 Mio €
- » Wesentliches Qualitätsmerkmal: die Haut der Blase („Skin“) sollte aus einem Verbundstoff auf Polyesterbasis mit tragenden Kohlefasern bestehen, also durchsichtig und selbsttragend sein.

#### 3.1 Verstärkung Projektmanagement

Bei der Einarbeitung in das Projekt beschäftigte mich vor allem die Frage, ob die Kunsthaus AG mit ausreichend Ressourcen ausgestattet war, um ihre Funktionen als Bauherr (Projektleitung und Projektsteuerung) entsprechend erfüllen zu können.

Eine einfache, grobe Rechnung eines erfahrenen, befreundeten Bauingenieurs machte mich unsicher: Vergleich man die gesamte Bauzeit mit den geschätzten Baukosten, ergab sich pro Monat ein Bauvolumen, das kosten- und zeitmäßig kaum zu bewältigen war.

Gleichzeitig wurde offensichtlich, dass das Planungsteam in der ARGE für eine optimale Zusammenarbeit Zeit brauchte. Die Arbeiten waren hinter dem Zeitplan.

Es gab auch noch keine technische Lösung für die Blase. Und ohne diese Lösung konnte keine nähere Aussage gemacht werden, ob die Obergrenze der Kosten zu halten sein wird.

Nach gründlicher Analyse verstärkten wir das Projektmanagement mit einem erfahrenen externen Planungsbüro. Wir gingen davon aus, den Bau dadurch noch intensiver betreuen und beschleunigen zu können, um so Kosten und Zeitplan zu halten.

Weiters wurden die Aufsichtsratssitzungen zu kontinuierlichen Projektteam-Sitzungen ausgeweitet: Bei jeder Sitzung berichteten die Projektleitung, Projektsteuerung, Generalplanung (ARGE Kunsthaus) sowie nach Bedarf

die Fachplanungen und örtliche Bauaufsicht über den Baufortschritt und anstehende Fragen.

Die Aufsichtsratssitzungen fanden im Schnitt einmal pro Monat, wenn erforderlich mehrmals pro Monat statt.

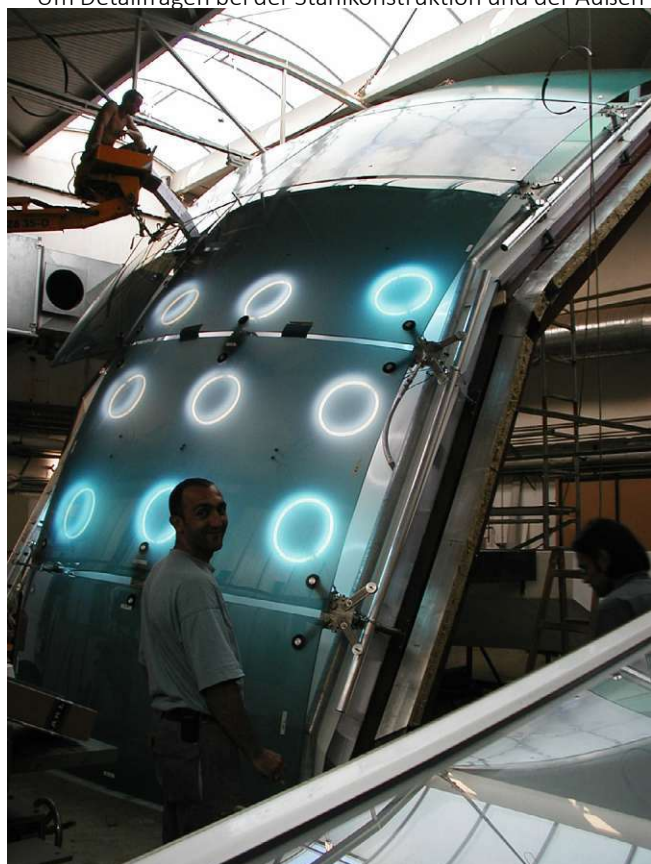
Dadurch konnten die Kommunikationswege kurz gehalten und erforderliche Entscheidungen rasch getroffen werden.

#### 3.2 Die Konstruktion der blauen Hülle

Als größtes technisches Problem bei der Errichtung des Kunsthauses erwies sich wie erwartet die Konstruktion der Blasenhülle. Es hatte sich schnell herausgestellt, dass es nicht möglich war, den von Cook/Fournier gedachten Verbundstoff („durchsichtig und selbsttragend“) in der zur Verfügung stehenden Zeit zu realisieren. Es musste in Abstimmung mit Cook/Fournier und der Statik eine geeignete realistische Variante gefunden werden.

Nach vielen Diskussionen setzte sich in der Projektleitung folgender Vorschlag durch: Die Hülle sollte zweischalig ausgeführt werden, innen mit einem tragenden Stahlskelett und mit Kassettenelementen, außen mit einer Acrylplattenschicht.

Um Detailfragen bei der Stahlkonstruktion und der Außen-



**Abbildung 1:** Modell Fassadenausschnitt im Maßstab 1:1  
**Quelle:** Kunsthaus AG



haut zu klären sowie der interessierten Öffentlichkeit eine Vorstellung zu geben, wie die Hülle aussehen wird, wurde zunächst ein Modell eines Fassadenausschnitts im Maßstab 1:1 angefertigt. Nach längerer Produzenten-Suche fand sich schließlich ein technisch sehr versierter Grazer „Bastler“ aus dem Bootsbau, der diesen Ausschnitt herstellte (Abbildung 1).

Das Modell erfüllte alle technischen und kommunikativen Anforderungen. Auf Einladung der Biennale in Venedig wurde das Modell bei der internationalen Architekturausstellung 2002 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt.

Nun konnten Planung und Produktion der gesamten Hülle beginnen. Die Außenhaut (Skin) setzt sich aus insgesamt 1100 Acrylplatten zusammen. Davon ist jede unterschiedlich gekrümmt, jede musste einzeln produziert werden.

Bei der Ausschreibung der gesamten zweischaligen Hülle gab es nur zwei Firmen, die bereit waren, die Herausforderung anzunehmen: die VÖEST AG aus Linz und die SFL-Technologies GmbH aus Stallhofen in der Steiermark. Die SFL erhielt den Auftrag und beendete die Arbeiten auch rechtzeitig (Abbildung 2).

### 3.3 Beleuchtung

Neben den Tageslichttrichtern („Nozzles“) sollte die natürliche Beleuchtung des Inneren der Blase zumindest teilweise über die durchsichtige Hülle erfolgen. Da sich diese wie gezeigt aber nicht realisieren ließ, wurde von den Wettbewerbssiegern eine nicht-durchsichtige Hülle akzeptiert.

Die Folge war ein nicht unübliches, eher dunkles Ausstellungsumgebung, das wie sich zeigte die Kuratorinnen und Kuratoren auch heute noch zu kreativen Lösungen und Investitionen herausfordert.

Die renommierte Beleuchtungsakademie Bartenbach aus Aldrans/Tirol verbesserte die Lichtverhältnisse nachträglich, stieß aber auch an vorgegebene Grenzen.

Ein mediales Fassadenprojekt der Berliner Gruppe Realities:United macht das Kunsthaus auch im Dunkeln von außen gut sichtbar. Die sogenannte BIX-Fassade beleuchtet die Acrylplatten auf der Mauseite mit ca 1000 Lichtringen von innen. Diese sind digital gesteuert und kommunizieren über bildliche und/oder textliche Darstellungen (keine Werbung!) mit der Umgebung vom Kunsthaus.



**Abbildung 2:** Stahlgerüst der Skin  
**Quelle:** Harry Schiffer Photodesign



**Abbildung 3:** Das fertiggestellte Kunsthaus

**Quelle:** Harry Schiffer Photodesign

## 4 Fertigstellung

Die Hülle war eindeutig der kritische Bauteil bei der Errichtung vom Kunsthaus. Natürlich gab es wie bei einem derartigen Großbau üblich viele weitere Stolpersteine, zB Einsprüche bei einigen Ausschreibungen oder auch Nachverhandlungen über Auftragskosten. Alle kosteten Zeit und erforderten Verhandlungsgeschick.

Letztlich machte sich der engagierte und motivierte Arbeitseinsatz ALLER Projekt-Beteiligten bezahlt und das Kunsthaus wurde rechtzeitig fertig gestellt (Abbildung 3).

Am 27. September 2003 fand unter großer Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit und Politik die Eröffnung statt.

Die Gesamtkosten konnten bis auf 2 Mio € eingehalten werden, das ist eine Überschreitung von rd. 5 %.

## 5 Stadtentwicklung

Graz profitiert aus meiner Sicht in vierfacher Hinsicht vom Kunsthaus:

- » Stararchitektur,
- » UNESCO-Weltkulturerbe,
- » Aufwertung der Murvorstadt,
- » Tourismus

### 5.1 Stararchitektur

Graz ist mit dem Kunsthaus um einen architektonischen Kultbau reicher geworden. Schon während der Bauzeit war die internationale Aufmerksamkeit fulminant: Neben

dem 1:1-Modell der Skin wurde bei der Biennale 2002 in Venedig auch ein Gesamtmodell des Kunsthauses im Maßstab 1:100 ausgestellt. Die Aufmerksamkeit war groß, es kamen weitere Anfragen zur Ausstellung des Gesamtmodells. Gemeinsam mit anderen Bauten für 2003, der Stadthalle, dem Literaturhaus, Kindermuseum und der Helmut-List-Halle wurde das Modell auch im bekannten Aedes Architekturforum in Berlin gezeigt. Bis November 2003 befasste sich die Fachwelt in insgesamt über 110 Beiträgen zum Kunsthaus in renommierten Zeitschriften.

Viele Touristen kamen und kommen wegen der spektakulären Architektur nach Graz und sind begeistert, wie sich der Friendly Alien z.B. vom Schloßberg aus gesehen in das Altstadtbild einfügt. Ihr Interesse an den Ausstellungen rangiert oft an zweiter Stelle.

Die Stararchitektur wurde somit zur Touristenattraktion.

### 5.2 UNESCO-Weltkulturerbe

Die Grazer Altstadt wurde 1999 von der UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) in die Liste der Weltkulturerbe-Stätten aufgenommen. Die Altstadt umfasst grob die gesamte innere Stadt am linken Murufer sowie die kleinere Murvorstadt am rechten Murufer. Neben dem gut erhaltenen mittelalterlichen Stadtkern mit der einmaligen Dachlandschaft vom Schloßberg gesehen, wurde die Stadt schon damals durch vorbildliches neues Bauen im alten Bestand ausgezeichnet.

Dieser Tradition entspricht die gewagte Errichtung des Kunsthauses. Die integrierte historische Fassade des Eisernen Hauses aus dem 19. Jahrhundert setzt einen auffallenden Kontrast zur blauen Blase.

### 5.3 Murvorstadt

Bei der Frage nach dem Standort des Kunsthauses spielten erwartete Impulse für die Stadtentwicklung eine wichtige Rolle.

Land und Stadt hatten sich schon mehrere Jahre vor 2003 geeinigt, in Graz ein international beachtetes Haus mit Schwerpunkt moderne Kunst zu errichten. Ursprünglich sollte das Haus im Pfauengarten neben der Grazer Stadtkrone stehen. Später kamen noch andere Standorte in der Innenstadt links der Mur ins Gespräch, u.a. auch das Innere des Schloßbergs. Nachdem dieser bei einer Bürgerbefragung durchfiel, überließ das Land die Entscheidung der Stadt.

In der Stadt setzte sich der Vorschlag durch, das Kunsthaus am rechten Murerufer zu errichten, und zwar auf dem Areal des Parkplatzes des traditionellen Einkaufszentrums Kastner&Öhler. Entscheidendes Argument dafür war, dass die sogenannte Murvorstadt, das historisch benachteiligte Arbeiterviertel, durch das Kunsthaus aufgewertet würde.

Das Kunsthaus hat tatsächlich eine neue Entwicklung der Murvorstadt mit den Bezirken Lend und Gries ausgelöst. Aus dem teilweise heruntergekommenen und vernachlässigten Viertel wurde ein blühendes und pulsierendes Kultur- und Wohnviertel, das vor allem bei der jüngeren Generation und den Studierenden sehr beliebt ist. Symbol für die neue, kreative Lebensweise ist der sogenannte „Lendwirbel“, ein jährlich im Frühjahr auf den öffentlichen Straßen und Plätzen der Murvorstadt stattfindendes Festival.

Das Kunsthaus zog in der Folge die Errichtung weiterer wichtiger öffentlicher Einrichtungen rechts der Mur nach sich. Vor allem die Fachhochschule Joanneum verstärkt den Trend zum Leben rechts der Mur: Ab 2006 wuchs in den beiden Bezirken Lend und Gries die Bevölkerung Jahre hindurch stärker als im Durchschnitt der Stadt.

### 5.4 Tourismus

Für die gesamte Stadt spürbar war der nach dem Kulturhauptstadtjahr einsetzende Boom im Tourismus. 2003 verzeichnete die Stadt knapp 840.000 Nächtigungen. Nach einem Rückgang in den folgenden Jahren übernachteten 2011 erstmals mehr Personen in Graz als 2003, und 2014 erstmals mehr als eine Million. Gegenüber 2002 sind die Nächtigungen bis 2019 (vor Corona) um 80% gestiegen.

## 6 Schlussbemerkung

Das Kunsthaus an der Mur hat, wie gezeigt, viel Positives für die Murvorstadt und die Stadt insgesamt gebracht.

Mein Einstieg in dieses außerordentliche Bauprojekt kam unerwartet und plötzlich. Im Nachhinein bin ich sehr dankbar, dass ich diese Gelegenheit bekommen habe und einen Beitrag zur Realisierung des Friendly Alien leisten konnte.

Ein Vorteil für mich war, dass ich als studierter Bauingenieur die Sprache der Fachleute kannte, ohne selbst Fachmann zu sein, da ich den Beruf nur kurze Zeit ausübte. Das war allerdings auch nicht meine Aufgabe.

Diese war in erster Linie dafür zu sorgen, dass alle anfallenden Bauherrnentscheidungen rechtzeitig erfolgten, um auch bei größeren Problemen Termine und Kosten halten zu können.

Dafür waren regelmäßige und kontinuierlich abgehaltenen Sitzungen wichtig, ebenso wie rasche und klare Entscheidungen.

Letztentscheidungen in technischen Fragen mussten getroffen werden, es ging aber auch um kommunikative Fragen, um die Lösung von objektiven und subjektiven Konflikten, bevor sie eskalierten.

Dass dies gelungen ist, ist dem Engagement und der Kompetenz aller Beteiligten zu verdanken.

Mögen vom Kunsthaus Graz weiterhin positive Impulse für die Entwicklung der Stadt ausgehen!



# Vor 50 Jahren – in 50 Jahren. Oder: Von der Funktionsanalyse zur Systemanalyse

Wolfgang Blaas

Als Egon Matzner vor 50 Jahren die Zeitschrift „Der Öffentliche Sektor“ gründete, war es eine seiner zentralen Forschungsinteressen, die Aufgaben des öffentlichen Sektors vor dem Hintergrund ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit zu untersuchen, zu bewerten und gegebenenfalls Reformvorschläge auszuarbeiten. Die Ergebnisse seiner diesbezüglichen Arbeiten führten 1982 zu einer vielbeachteten Buchpublikation – „Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Modells staatlicher Interventionen“.

Im Mittelpunkt der Überlegungen dieser Arbeit stand die Frage, welche Aufgaben der öffentliche Sektor übernehmen sollte und auf welche Art und Weise sie erfüllt werden sollten – also eine „Funktionsanalyse“ öffentlicher Tätigkeit. Dabei spielten Fragen der Ökologie und Nachhaltigkeit noch keine Rolle. Zwar hatte der Club of Rome schon in den Siebzigerjahren vor den Grenzen des Wachstums gewarnt. Den ökologischen und systemischen Aussagen des Clubs begegnete man aber in den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts eher mit Skepsis.

Die Fragestellung der Funktionsanalyse war durchaus komplex, wenn man die vielfältigen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge und Interessenlagen berücksichtigt. Leider ist die Aufgabe der Ökonomie, und im Besonderen der Public Economics, wie die Finanzwissenschaft treffender im Englischen heißt, heute noch viel komplexer angesichts der Herausforderungen der nächsten 50 Jahre.

*Sie besteht nämlich in nichts Geringerem als darin, erstens ein Wirtschaftssystem zu entwerfen, das langfristig mit den planetarischen Grenzen der Erde kompatibel ist. Und zweitens muss ein gewaltfreier und demokratischer Weg hin zu diesem System, ausgehend von der heutigen Situation, konzipiert<sup>1</sup> werden.*

Aus meiner Sicht eine wahre Herkulesaufgabe.

Die Ökonomie wird diese Aufgabe keinesfalls in ihrer heutigen Verfassung lösen können. Sie muss das Glasperlenspiel der Theorie des „Allgemeinen Gleichgewichts“

verlassen und sich der Realität des wirtschaftlichen Geschehens stellen, das eingebettet ist in die planetarische Ökologie und in gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen. Das bedeutet, dass es einer interdisziplinären Anstrengung bedarf, bei der nicht nur sozial- und naturwissenschaftliche Expertise gefragt ist, sondern u.a. auch historisches Wissen, aus dem möglicherweise Lösungsideen abgerufen werden können.

Denn die planetarischen Grenzen bestehen auf der einen Seite (Input) aus den stofflichen Voraussetzungen der Produktion, auf der anderen Seite (Output) aus der (dringenden) Notwendigkeit, CO<sub>2</sub> (und andere) Emissionen auf ein Niveau zu reduzieren, das die Erde nicht (noch) weiter aufheizt.

Die Frage ist also einerseits, welcher Materialinput langfristig zur Verfügung steht, um die Produktion von Sachgütern und Dienstleistungen zu ermöglichen, und andererseits, welche emissionsfreien Energieformen für diese Produktion in welchem Umfang vorhanden sein werden.

Die weitverbreitete Antwort auf diese Frage lautet: „grünes Wachstum“. So gut wie alle Parteien und Politiker\*innen und die meisten Ökonom\*innen und einschlägigen Berater\*innen sind der Meinung, dass alles so bleiben kann wie es ist, die Produktionsstrukturen, die Konsumgewohnheiten, unser ganzes Leben also. Wir müssen nur bei Produktion und Konsum die nicht-erneuerbare durch erneuerbare Energie ersetzen und rezyklierbare Rohstoffe verwenden – „grünes Wachstum“ also.

Diese Vision beruht (u.a.) auf der Erkenntnis, dass unser Wirtschaftssystem nur stabil bleibt, wenn die Summe der produzierten Güter und Dienstleistungen wächst. Eine gleichbleibende Produktionsmenge würde zu zunehmender Massenarbeitslosigkeit führen, und damit zu gesellschaftlicher und politischer Instabilität. Diese Erfahrung haben wir in Europa schon gemacht und wollen sie nicht wiederholen.

Ist also „grünes Wachstum“ ein realistischer Ausweg, die finale Erlösung? Daran darf gezweifelt werden. „Grünes Wachstum“ ist eine Illusion, wie von verschiedenen

<sup>1</sup> In der IPCC-Diktion „change by design not by disaster“.

Autor\*innen überzeugend argumentiert worden ist.<sup>2</sup>

Betrachten wir die Frage der Energie für das grüne Wachstum. Die einzige Energieform, die „grün“ in einem Ausmaß herstellbar ist, dass damit der Gesamtenergiebedarf einer Volkswirtschaft gedeckt werden kann, ist der Strom<sup>3</sup>. Zwar ist – global gesehen – die Sonnenenergie in einem solchen Übermaß vorhanden, dass damit der Energiebedarf in Form von Strom weltweit mehrfach gedeckt werden könnte. Allerdings ist damit das Energieproblem in unseren Breiten, d.h. z.B. in Europa, keineswegs gelöst. Denn der Strom muss (a) kontinuierlich, d.h. zu jeder Zeit und (b) zu Kosten bei Produzent\*innen und Konsument\*innen ankommen, die mit unserem Wirtschaftssystem „vertraglich“ sind. Das bedeutet u.a., dass auch das Speicherproblem gelöst werden muss, damit auch in Zeiten der Dunkelflaute (keine Sonne, kein Wind) genügend Energie vorhanden ist.

Die heutige Ökostrom-Kapazität (Wasserkraft, Sonne, Wind) liegt in Österreich bei etwa einem Drittel des Gesamtenergiebedarfs, in Deutschland etwa bei einem Fünftel. Es gibt also in den Industrieländern eine enorme Lücke an erneuerbarer Energie, die so schnell wie möglich geschlossen werden müsste, um auf die Netto-Null-Emissions-Linie<sup>4</sup> zu kommen. Zusätzlich müssen aber, wie etwa die Arbeiten von Schellnhuber<sup>5</sup> und anderen betonen, auch noch CO<sub>2</sub>-Mengen aus der Atmosphäre entfernt werden, um wieder auf einen (Über-)Lebenspfad einschwenken zu können.

Aber sind wir einmal sehr optimistisch und nehmen wir an, das würde innerhalb von wenigen Jahrzehnte gelingen. Dann ist aber noch immer der zweite limitierende Faktor zu berücksichtigen: das für die Produktion der Güter und Dienstleistungen notwendige stoffliche Material. Dieses muss sich langfristig einerseits aus biologisch nachwachsenden und andererseits aus rezyklierbarem Material zusammensetzen. Die Summe dieser Stoffe ist auf Dauer gesehen eine im wesentlichen konstante Größe, kann also nicht immer weiter vergrößert werden.

Die Aufgabe ist daher, ein langfristig stationäres Wirtschaftssystem (Kreislaufwirtschaft) zu entwickeln, das sowohl den Einschränkungen der Ressourcenseite als auch jenen der Öko-Energieversorgung gerecht wird. Ein solches System ist aber ein nicht-wachsendes Wirtschaftssystem.

Wir stehen damit vor einem fundamentalen Widerspruch: hier ein Wirtschaftssystem, das ohne Wachstum nicht stabil ist. Und da ein Planet, der ein ewiges Wachstum nicht erlaubt.

Diesem Widerspruch müssen wir uns als Wissenschaftler\*innen – und insbesondere als Ökonom\*innen – stellen. Ansonsten haben wir unsere Rolle in der Gesellschaft und unsere Verantwortung für die Menschheit nicht verstanden.

<sup>2</sup> Siehe z.B. J. Hickel, G. Kallis, Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, Vol 26, 2020, Issue 4

<sup>3</sup> Biogas wird als weitere Energieform angeführt, die umweltverträglich ist. Das Potential von Biogas wird in Österreich auf maximal 58 TWh geschätzt, das sind etwa 15% des österreichischen Gesamtenergiebedarfs von rund 400 TWh (2022) pro Jahr (Wiener Umwelthanwaltschaft), der jährlich um etwa 2% ansteigt.

<sup>4</sup> Also jenes Maß, das die Absorptionsfähigkeit der Erde nicht übersteigt.

<sup>5</sup> Derzeit Direktor des Internationalen Instituts für angewandte Systemanalyse (IIASA).

# 6 aus 50 – ein Blick auf sechs Jahre OES-Redaktion (2011–2017)

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Mein erster Berührungspunkt mit dem „Öffentlichen Sektor“ (OES) war im Jahr 2000, als der damalige Institutsvorstand Wilfried (Phil) Schönböck mir anbot, meine Seminararbeit aus dem Fach „Infrastruktur- und Finanzplanung“ in der IFIP-Institutszeitschrift zu publizieren. Ich nahm dieses Angebot gerne an (dass damit noch eine gründliche Überarbeitung verbunden war, um Phils Qualitätsanspruch zu genügen, erfuhr ich erst später) und der Artikel wurde zu meiner ersten wissenschaftlichen Publikation. Ich stand damit in bester Gesellschaft mit vielen anderen Jungwissenschaftler\*innen. Denn seit der Gründung 1974 durch den ersten Institutsvorstand, dem Finanzwissenschaftler Egon Matzner, gehörte es zum Wesen des „Öffentlichen Sektors“, eine Publikations- und Austauschplattform für Autor\*innen aller Karrierestufen zu sein. Im später formulierten Mission Statement der Zeitschrift heißt es: *„Das zweisprachige Journal lädt zum Diskurs über die Bedeutung und Herausforderungen staatlicher Aufgabenerfüllung, mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen (...). Der öffentliche Sektor - The Public Sector“ versteht sich als Wissensspeicher und Kommunikationsplattform zwischen Wissenschaft und Praxis einerseits und zwischen Jungakademiker\*innen und erfahrenen Expert\*innen andererseits“* ([https://oes.tuwien.ac.at/site/mission\\_statement/](https://oes.tuwien.ac.at/site/mission_statement/)).

Als ich schließlich 2011, ich war seit knapp 10 Jahren am IFIP als Assistentin tätig, gefragt wurde, ob ich von Wolfgang Blaas die „Chefredaktion“ des Öffentlichen Sektors übernehmen würde, überlegte ich einen kurzen Moment, ob ich damit nicht in zu große (und gleichzeitig etwas verstaubte) Schuhe schlüpfen würde. Tatsächlich hat mich die Anfrage ungemein gereizt und gefreut. Der „Öffentliche Sektor“ wurde für mich zu einem Herzensprojekt und ich bin bis heute dankbar dafür, dass ich ihn von 2011 bis 2017 begleiten und weiterentwickeln durfte und dabei sehr viel lernen konnte.

Zu Beginn (2011) sollte die Umbenennung und ein neues Layout der Zeitschrift frischen Wind geben: Ein zweisprachiger Titel sollte den beiden Publikationssprachen Deutsch und Englisch Rechnung tragen. Aus „Der öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden“ wurde „Der öffentliche Sektor – The Public Sector“. Ein Institutsteam stellte sich der Design-herausforderung, ein Layout zu schaffen, das mit dem Corporate Design der TU Wien und des IFIP kompatibel war, gleichzeitig aber an das bisherige Erschei-

nungsbild und die Wortmarke „Sektor“ anknüpfte. Herausgekommen ist ein Titelbild, das der Zeitschrift 11 Jahre lang, bis Ende 2021, ihr Gesicht gab.

Seit 2011 haben alle Ausgaben des OES ein Schwerpunktthema, um welches sich die Beiträge gruppieren. Auch wenn diese Leitthemen bewusst breit gewählt und auch Artikel mit sehr weit gefasstem Themenbezug aufgenommen wurden, erhöhte die thematische Fokussierung den Anspruch an jede einzelne Ausgabe, zweifellos aber auch an das Redaktionsteam, das nicht selten aktiv auf Autor\*innen- und Beitragssuche gehen musste. Beispiele für Schwerpunktthemen in den Jahren 2011 bis 2017 waren: [Willing to pay – bereit zu zahlen? \(1/2011\)](#), [Energie und Raum \(4/2013\)](#), [Daten.Pakete \(2/2014\)](#), [Wa\(h\)re Gesundheit \(2/2015\)](#), [The Res Publica \(2/2017\)](#).

Ein Fixpunkt des „Öffentlichen Sektors“ war und ist die Dokumentation der jährlichen IFIP-Tagung, später auch der „Foundational Economy“-Tagungen. So finden wir beispielsweise eine Nachlese zu den IFIP-Tagungen mit den Themen [Infrastruktur im Wandel \(2012\)](#), [Gerechtigkeit \(2014\)](#), [Not for profit – private Produktion abseits von Gewinninteressen \(2016\)](#) uvm.

Waren die Beiträge zuvor bloß „editor-reviewed“, wurde 2015 mit der Einrichtung eines Editorial Board ein Schritt in Richtung Peer-Review getan. 7–10 Personen aus in- und ausländischen Universitäten und Forschungseinrichtungen erklärten sich bereit, die Artikel der OES-Ausgaben zu reviewen und Themen für zukünftige Ausgaben vorzuschlagen. Die Autor\*innen erhielten wertvolles Feedback aus der wissenschaftlichen Community, die Zeitschrift gewann an Internationalität.

Die Ausgabe 1/2016 schließlich läutete eine weitere Ära in der Entwicklung des OES ein: Es war die erste Special Issue ([„Planning, land, and property: Framing spatial politics in another age of austerity“](#)), die von einem Guest Editor, in diesem Fall Professor Benjamin Davy, herausgegeben wurde und Englisch als alleinige Publikationssprache hatte. Nicht nur ein breit gestreuter Call for Papers, sondern auch ein erstmals angewandter double-blind Review-Prozess durch jeweils zwei anonyme Kommentatoren setzten neue Standards, welche auch für spätere Special Issues angewendet wurden.

Vielleicht die größte „Revolution“ während meiner Zeit als OES-Chefredakteurin war jedoch ein aus heutiger Sicht

unscheinbares Vorhaben, welches nach längerer Vorbereitung mit der Ausgabe 1/2015 Realität wurde: Der „öffentliche“ Sektor, der zuvor eine klassische Printzeitschrift war, machte seinem Namen alle Ehre und wurde zu einem digitalen, kostenlos und öffentlich zugänglichen Journal (<https://oes.tuwien.ac.at/>) und gleichzeitig zur ersten Open-Access-Zeitschrift der Technischen Universität Wien. Seit 2017 ist „Der öffentliche Sektor“ Mitglied des Directory of Open Access Journals (DOAJ). Dank gebührt dem Team der Universitätsbibliothek bzw. des Repositums der TU Wien für die Initiative und die hervorragende Umsetzung des Projekts „OES goes OA“. Es sorgt bis heute dafür, dass alle Ausgaben und Einzelartikel der Zeitschrift bis zurück in das Jahr 2005 online verfügbar und in Volltextsuche auffindbar gemacht wurden.

Im Jahr 2017 musste ich mit meinem beruflichen Wechsel auch den mir sehr ans Herz gewachsenen „Öffentliche Sektor“ als Editorin loslassen. Er hat sich unter meinen Nachfolger\*innen, Justin Kadi und ab 2022 Anna-Theresa Renner samt Team, sichtlich gemausert und sich immer mehr zu einer für Leser\*innen und Autor\*innen gleichermaßen interessanten wissenschaftlichen Zeitschrift, weit über den „Nahbereich“ der TU Wien hinaus, entwickelt. Mein Eindruck ist, dass er nun – mit stolzen 50 Jahrgängen – in seinen besten Jahren steht und noch viel vor sich hat! Allen LeserInnen dieser Jubiläumsausgabe empfehle ich den Blick auf den nächsten Call for Papers – vielleicht haben Sie ja eine Idee für einen interessanten Beitrag im 51. Jahrgang des OES.

Herzlichen Glückwunsch zum 50er! Ad multos annos!







# Glückwünsche zum Jubiläum

*Thomas Madreiter*

In Zeiten, in denen "Tax-Freedom-Days" begangen werden, da angeblich bis zu diesem Datum für den Staat gearbeitet würde, liegt es nahe, sich intensiv mit dem Wirken des Öffentlichen Sektors zu beschäftigen. Die Institutszeitschrift des IFIPs "Der Öffentliche Sektor" bietet dazu seit nun 50 Jahren eine profunde und wissenschaftliche hochstehende Publikationsplattform. Dazu kann allen Beteiligten nur ganz herzlich gratuliert werden. Bitte weiter so!

*Astrid Krisch*

Herzlichen Glückwunsch zu 50 Jahren „Der öffentliche Sektor“! Es ist beeindruckend, wie diese Zeitschrift nicht nur akademisches Wissen verbreitet, sondern auch als Plattform für den Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis wirkt. Als ehemalige Autorin und Mitwirkende freue ich mich, Teil dieser Reise gewesen zu sein. Die Diskussionen über die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen sind aktueller denn je und liefern gerade in Transformationsdebatten der letzten Jahre einen wichtigen Beitrag. Ich bin also gespannt, welche neuen Impulse die nächsten 50 Jahre bringen werden – auf viele weitere Debatten und Erkenntnisse!

*Justin Kadi*

Geburtstagswünsche sind ja in der Regel an Personen gerichtet und nicht an Zeitschriften. Die Adressat\*innen sind auch insofern unklar, da es bei Zeitschriften um ein Produkt kollektiver Arbeit geht, und nicht um eine Einzelperson. Wem gilt es hier also zu gratulieren? Vielleicht lässt sich der Öffentliche Sektor für diesen Zweck am besten als Institution fassen. Eine gesellschaftlich geschaffene Struktur, die Handlungen ermöglicht und beeinflusst. Dabei ging es beim Öffentlichen Sektor seit Beginn nicht nur um die Ermöglichung der Verbreitung akademischen Wissens. Es ging auch um die Beeinflussung gesellschaftlicher (Denk-)prozesse. In diesem Sinne gratuliere ich zu 50 Jahren der Institutionalisierung. Und da Institutionen ja langlebig sind, freue ich mich schon auf den 100er.

*Martin Reishofer*

"Der öffentliche Sektor" hat mich als Begriff, ohne zu wissen, dass eine Zeitschrift diesen Titel trägt, schon in den frühen 80er Jahren erreicht. Im Geographieunterricht. Wir hatten eine junge, engagierte Professorin, eine der 68er Generation, der es ein Anliegen war uns Schüler\*innen näher zu bringen, worin staatliche und kommunale Aufgaben bestehen und wie wichtig diese sind. Dazu kamen dann noch die Themen "Der öffentliche Raum" und "Der öffentliche Nahverkehr". Drei Bausteine, die zur Wahl der Studienrichtung "Raumplanung und Raumordnung" führten. Dort konnte all das, was "Der öffentliche Sektor" bietet, vertieft werden. Man könnte auch sagen dieses wichtige Thema wurde (und wird) am IFIP facettenreich "aufgetischt". Damals mit besten Zutaten nach Art des Hauses "Matzner & Schönbäck", heute fein gewürzt nach Art des Michi Getzner. Hervorragend. Und dazu laufend jede Menge gute Rezepte sowie tiefgründige Kritiken im wesentlichen Begleitmedium zu diesem Thema, in der Zeitschrift "Der öffentliche Sektor". Mein Beitrag dazu ist jetzt schon länger her, umso größer die Freude, dass "Der öffentliche Sektor" immer gut weiter geführt und gerührt und gelesen wurde und so jetzt dieses tolle 50er Jubiläum feiern kann. Gratulation! Standing Ovation!

# Die Autor\*innen dieser Ausgabe

## *Helfried Bauer*

Hon.-Prof. Dkfm. Dr. Helfried Bauer, Jg. 1943, war von 1972 bis 2008 Leiter des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums (KDZ) und arbeitet seitdem freiberuflich an der Verbesserung des Verstehens von öffentlicher Finanzwirtschaft und solidarischer Aufgabenerfüllung in funktionstüchtigen demokratischen Systemen.

## *Wolfgang Blaas*

Dr. Wolfgang Blaas (ao. Universitätsprofessor i.R.): Studium der Technischen Mathematik an der TU Wien und der Ökonomie am Institut für Höhere Studien in Wien und an der Cambridge University (UK). Habilitation für das Fach Volkswirtschaftslehre. Lehraufträge an der TU Wien und verschiedenen Universitäten, primär an der Universität Wien.

## *Johann Bröthaler*

Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler ist Assistenzprofessor am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind öffentliche Haushalte, Finanzstatistik, Finanzausgleich, ökonomische Bewertungsverfahren, Software- und Informationssysteme und E-Government.

## *Emil Deny*

Emil Deny studiert Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Aufgewachsen im Münchner Glockenbachviertel, wurde er bereits früh mit Gentrifizierung und der Verdrängung marginalisierter Gruppen konfrontiert, weshalb er sich intensiv mit diesen Themen befasst und sie zum Schwerpunkt seiner Bachelorarbeit gemacht hat.

## *Michael Getzner*

Univ.-Prof. Dr., Universitätsprofessor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie am Institut für Raumplanung, TU Wien. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Finanzwissenschaft, Infrastrukturökonomie, Ökologische Ökonomik und Kulturökonomik.

## *Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald*

Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald ist Raumplanerin und seit 2017 als wohnwirtschaftliche Referentin am österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) tätig. Zuvor war sie Universitätsassistentin am Institut für Raumplanung der TU Wien im Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. Von 2011 bis 2017 war sie auch die Chefredakteurin der Zeitschrift Der Öffentliche Sektor – The Public Sector.

## *Veronika Hopfgartner*

Veronika Hopfgartner hat Betriebswirtschaftslehre und Öffentliche Verwaltung an der LMU München sowie an der Hertie School of Governance in Berlin studiert. Nach ihrer Tätigkeit ua. beim Europäischen Forum Alpbach und der UNEP ist sie im BMK (Sektion III, Abteilung Forschungs- und Technologieförderung) zuständig für die Planung und Umsetzung der FFG Finanzierungsvereinbarung und den damit verbundenen Prozessen.

## *Isabel Huber*

Isabel Huber ist Geographin und Raumplanerin. Derzeit ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institute of Property Research (IPRE) und promoviert am Lehrstuhl für Projektentwicklung und -management an der TU Wien.

## *Leonhard Jörg*

Mag. Leonhard Jörg MSc ist ausgebildeter Ökonom und Innovationsforscher. Er arbeitet in der Strategieabteilung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) und koordiniert dort die Weiterentwicklung von Förderungsinstrumenten.

## *Justin Kadi*

Justin Kadi forscht und lehrt am Department for Land Economy an der Universität Cambridge. Er befasst sich aktuell mit der Restrukturierung von Wohnungssystemen in westlichen Industrieländern im Kontext der Finanzialisierung und den Implikationen für soziale und räumliche Ungleichheiten.

## *Astrid Krisch*

Astrid Krisch studierte Raumplanung an der TU Wien und ist Mitbegründerin des Kompetenzzentrums für Alltagsökonomie. Sie ist derzeit Postdoctoral Research Fellow am Global Centre on Healthcare and Urbanisation der Universität Oxford. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf Nachhaltigkeitstransformation, insbesondere auf Konzepten der experimentellen Governance, Gerechtigkeit und sozialen Innovationen.

## *Thomas Madreiter*

Thomas Madreiter studierte Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Er leitet seit 2013 die für Stadtplanung verantwortliche Gruppe in der Wiener Magistratsdirektion.

## *Sabine Mayer*

Dr. Sabine Mayer hat an der TU Wien Raumplanung studiert. Sie hat u.a. am IFIP und an der ÖAW gearbeitet und ist nun in der Stabstelle Strategie der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) tätig.

## *Arne Meier*

Arne Meier ist Verkehrswirtschaftsingenieur und studiert aktuell im Master Raumplanung an der TU Wien.

## *Kilian Peters*

Kilian Peters ist Geograph und studiert im Master Raumplanung an der TU Wien. Derzeit arbeitet er bei der Stadt Wien in der Magistratsabteilung 28.

## *Rupert Pichler*

Dr. Rupert Pichler hat Geschichte in Innsbruck und Tübingen studiert, arbeitete an der ÖAW und ist heute stellvertretender Sektionschef für Innovation und Technologie sowie Leiter der Abteilung für Forschungs- und Technologieförderung im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK).

## *Martin Reishofer*

Dipl.-Ing. Martin Reishofer studierte Raumplanung an der TU Wien. Er hat u.a. am IFIP, bei Regioplan, in der Wiener Stadterneuerung und für die Technologie Impulse Gesellschaft gearbeitet. Derzeit ist er in der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) im Bereich Strukturprogramme tätig.

## *Anna-Theresa Renner*

Anna-Theresa Renner ist Inhaberin der Laufbahnstelle für „Soziale Infrastruktur Forschung und Planung“ am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik des Instituts für Raumplanung an der Technischen Universität Wien. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich vor allem mit regionalen und räumlichen Variationen im Zugang zur Gesundheitsversorgung, und den Effekten einer ungleichen Verteilung von Gesundheitsdienstleistungen auf die Bevölkerungsgesundheit und die Patient\*innenmobilität.

## *Annalena Rinnhofer*

Mag.a Annalena Rinnhofer hat Rechtswissenschaften an der Universität Wien studiert und ist derzeit Prae-Doc für Öffentliches Recht am Forschungsbereich Rechtswissenschaften des Instituts für Raumplanung an der TU Wien.

## *Gerhard Rüschi*

DI Dr. Gerhard Rüschi studierte Bauingenieurwesen an der TU München sowie Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien (ohne Abschluss); dissertierte und habilitierte sich am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien, war knapp 17 Jahre ÖVP-Stadtrat in Graz, ist seit 2017 Pensionempfänger und Aufsichtsrat-Mitglied bei den Bühnen Graz sowie derzeit Mediator.

## *Arthur Schindelegger*

Dr. Arthur Schindelegger ist Raumplaner und forscht derzeit am Institut für Landschaftsplanung der BOKU Wien und unterrichtet als Lektor an der Universität Wien und Universität für Weiterbildung Krems.

## *Wilfried Schönböck*

Wilfried Schönböck (Universitätsprofessor i. R.), Studium der Volkswirtschaftslehre und Dissertation an der Universität Wien, Habilitation für das Fach Finanzwissenschaft und Gesundheitsökonomie an der TU Wien, Univ.-Prof. für Finanzwissenschaft an der TU Wien, Vorstand des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik 1985-2009, Ruhestand ab 2009, danach Lehraufträge inklusive Betreuung von Studierenden bei Graduierungsarbeiten.

## *Margit Schratzenstaller*

Margit Schratzenstaller ist Ökonomin in der Forschungsgruppe Makroökonomie und Öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und Mitglied des Fiskalrates.

## *Christof Schremmer*

Studium Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien und „City and Regional Planning“ an der University of Pennsylvania, Philadelphia, USA. Selbstständiger Partner beim Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR). Langjährige Erfahrung in der Leitung von nationalen und internationalen Projekten im Bereich der nachhaltigen und transformativen Stadt- und Regionalentwicklung, u.a. STEP 05 und STEP 2025 für Wien, Wohnungsbedarfsprognosen für Wien, Salzburg und Vorarlberg, und regionalwirtschaftliche Analysen. Internationale Projekte waren z.B. Sustainable Urban Metabolism for Europe (SUME) und TRANSFORM (FP7), die Transformation zur Low Carbon Economy (ESPON), Masterplan zur Innenstadtentwicklung von Split, Kroatien, u.v.m.

## *Stephan Tischler*

Dr. Stephan Tischler studierte Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Er ist Verkehrswissenschaftler an der Universität Innsbruck und Präsident der CIPRA Österreich.

## *Robert Wieser*

Mag. Dr. Robert Wieser hat einen PhD in Volkswirtschaftslehre und ist selbständiger Wirtschaftsforscher. Er war Mitarbeiter am WIFO, am Bundesministerium für Finanzen, an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien.

## *Iris Wonsich*

Iris Wonsich BSc. studiert Raumplanung an der Technischen Universität Wien und ist am Forschungsbereich Stadt- und Regionalforschung als Tutorin tätig sowie bei der Österreichischen Glasfaser-Infrastrukturgesellschaft als Trainee für räumliche Analysen angestellt.



