

Nicht-Nachhaltige Trends. Forum Nachhaltiges Österreich.



© 1995-2000 Satellite Imágenes y Sistemas S.L. COORLINE Land Cover

Siedlungsentwicklung und Verkehr
Teil I (Situationseinschätzung)

Diskussionszusammenhang.

Internationale Beispiele & Nationale Anknüpfungsmöglichkeiten.

Empfehlungen.

Wien, November 2005

Jens S. Dangschat. Susanne Kratochwil

Inhaltsverzeichnis

	Kurzfassung: Situationseinschätzung & Diskussionszusammenhang	3
A	Siedlungsentwicklung in Österreich	7
1	Die politische Verantwortung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung	7
2	Raumordnungsbericht, Empfehlungen zur Siedlungsentwicklung	9
3	Nachhaltigkeitsstrategien in Österreich	12
B	Internationale Beispiele	20
1	Trends der Siedlungsflächenentwicklung & Steuerungsmöglichkeiten	21
C	Nationale Anknüpfungsmöglichkeiten	27
1	EU-Projekt URBS PANDENS (2001 – 2005)	27
2	Internationale ExpertInnen-Befragung (2005)	31
3	Projekt „Zwischenstadt“	36
4	Von der Verursacherfrage zur Verhandlungssituation	38
D	Empfehlungen	41
	Literaturliste	45

Kurzfassung:

Situationseinschätzung & Diskussionszusammenhang

Eine die Grenzen der Stadt überlaufende Siedlungsentwicklung gilt unter dem Stichwort der Suburbanisierung und/oder des ‚urban sprawl‘ als eines der weltweit sechzehn Syndrome der Nicht-Nachhaltigkeit (vgl. WBGO 2001). Damit ist eine unregelmäßige Siedlungsentwicklung gemeint („Siedlungsbrei“), den es einzudämmen, zumindest aber zu steuern gilt (*Kritik seitens der Regionalplanung*). In diesem Zusammenhang können zwei Phänomene von Interesse sein: Erstens, die zunehmend die Grenzen nach außen schiebende erstmalige Versiegelung von zuvor naturnahem und/oder landwirtschaftlich genutzten Flächen durch Siedlungstätigkeit (= Ausdehnen und „Weiterwandern“ der suburbanen Zone) und zweitens die weitere Verdichtung von bereits begonnenen Siedlungsflächen (= (Nach-)Verdichtung). Für letzteres Phänomen hat sich im deutschsprachigen Raum das Wort „Zwischenstadt“ (vgl. Sieverts 1997, Sieverts et al. 2005) resp. „Netzstadt“ (Oswald et al. 2003) durchgesetzt.

Während für das erste Phänomen, der weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche, zumindest annäherungsweise statistische Informationen vorliegen, gibt es für das zweite kaum hinreichende Informationssysteme. Dabei wäre die weitere Verdichtung gerade vor dem Hintergrund der Beurteilung nicht-nachhaltiger Trends, besonders wichtig, ab welchem Zustand der ehemals suburbane ‚sprawl‘ in eine städtische Struktur gewandelt hat, die nicht nur viel positiver gesehen wird, sondern auch noch kompakter gestaltet werden kann.

Die Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen in einer Agglomeration hat sich vor allem auf infrastrukturell meist gut erschlossene Standorte in suburbanen Gebieten der Großstadt verlagert. Durch neue Wohn- und Gewerbeflächen sowie großflächige Einkaufszentren dehnen sich die Siedlungsflächen rasch aus; die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung konzentriert sich in Folge dessen nur noch eingeschränkt auf innerstädtische Standorte. Dieser räumliche Prozess prägt seit Jahrzehnten die Entwicklung städtischer Regionen.

Auch wenn europäische Länder wie Österreich gegenwärtig nicht so dynamische Prozesse der suburbanen Erschließung und Besiedelung erfahren, wie es in den USA und Japan, in den aufkommenden Schwellenländern wie China, Indien, Indonesien, Brasilien und Mexiko der Fall ist, so wird dennoch durch die Siedlungstätigkeit in Österreich gegenwärtig täglich ca. 20 ha Land für Siedlungstätigkeit und Verkehrsflächen in Anspruch genommen¹, – in Deutschland sind es 93 ha täglich.

Mit den sich ausdehnenden Siedlungsstrukturen wird nicht nur mehr Boden für Siedlungszwecke in Anspruch genommen, sondern aufgrund der mit der Ausdehnung der Flächen einhergehenden funktionalen Trennung erhöhen sich die Pendeldistanzen, verlagert sich die erzwungene Mobilität verstärkt zum motorisierten Individualverkehr, der nicht nur die Emission von Abgasen und die Verlärmung erhöht, sondern auch den ökologisch notwendigen Flächenzusammenhang zerschneidet und als ruhender Verkehr einen enormen Flächenverbrauch nach sich zieht (s. detaillierter Modul 3). Sich ausdehnende Siedlungsstrukturen erhöhen zudem die Kosten für den Bau und den Unterhalt der Infrastruktursysteme; insbesondere für die netzwerkabhängigen Systeme steigen die Kosten bei Ausdehnung überdurchschnittlich an. Darüber hinaus werden Infrastruktureinrichtungen in der Kernstadt geschlossen, die im Umland neu errichtet werden müssen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, öffentliche Verwaltungen, kulturelle Einrichtungen etc.), die Kosten müssen von der Öffentlichen Hand getragen werden.

¹ Vgl. Regionalinformation der Grundstücksdatenbank (BEV): <http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/raumordnung/flaechenverbrauch/1274.98.html>

Die Einschätzung des ‚urban sprawl‘ weist neben der Kritik der RaumplanerInnen also vor allem auf ökologische Aspekte der Nicht-Nachhaltigkeit hin – inwieweit weitere ökonomische oder soziale Effekte damit verbunden sind, bleibt meist weitgehend offen. Für eine Einschätzung einer Nicht-Nachhaltigkeit wäre jedoch nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Intensität der Inanspruchnahme von Siedlungsflächen relevant. Es gibt jedoch keinen zuverlässigen Informationsstand, mit dem die Art und Intensität der Siedlungsformen unter Kriterien der Nachhaltigkeit bewertet werden kann.

Will man den (hohen) Flächenverbrauch nach Kriterien der Nachhaltigkeit beurteilen, so ist nicht nur der Flächenverbrauch als nackte Zahl wichtig, sondern von entscheidender Bedeutung ist, wie die Gesellschaft im Raum organisiert ist.² Neben der Versiegelung spielen vor allem die räumliche Struktur der stadregionalen Entwicklung mit ihrer jeweiligen Nutzungsdichte und -vielfalt und der daraus resultierende Verkehr eine entscheidende Rolle. Verkehr ist somit ein Phänomen, das nicht aus sich selbst, sondern vor allem aus der Funktionsteilung und deren Entwicklung im Raum resultiert.

Es lassen sich dabei sechs Bündel als ‚driving forces‘ des ‚urban sprawl‘ ausmachen:

1. Die **Siedlungsstrukturen** selbst, die bestimmte Standort-, vor allem aber Mobilitätsmuster „erzeugen“ (funktionale Spezialisierung, soziale Segregation, Verkehrsangebote für den öffentlichen Verkehr sowie den motorisierten und nicht motorisierten Individualverkehr).
2. Die **politische und planerische Regulation** (Konkurrenz der Gemeinden/Regionen, Finanzausgleich, Planungshoheit, Steuerpolitik, (indirekte) Eigenheim-Förderung, Pendlerpauschalen, Besteuerung von Treibstoff, Betriebsansiedlung, Regionalpolitik und Raumordnung etc.).
3. Der **Wirtschaftliche Strukturwandel**, der veränderte Standortpräferenzen nach sich zieht (Spezialisierung, Tertiärisierung, Outsourcing, Wettbewerbsdruck – Standortoptimierung).
4. Dominante **Logistik-Konzepte** (Groß- und Einzelhandel, just-in-time-production, von der Schiene auf die Straße).
5. Der Soziale Wandel, der sich vor allem in **Verhaltensstilen sozialer Gruppen** zeigt (Standortpräferenzen, Aktionsräume), die einerseits von Ideologien geprägt sind, aber auch in Abhängigkeit von Kategorien der Soziale Ungleichheit, der Haushaltssituation und des Lebenszyklus variieren.
6. Die **„Ideologien“** wirken sich jedoch nicht nur in den Wertmaßstäben der Wohnbevölkerung aus (Mobilität, Pkw-Besitz, Eigenheim-Besitz, Konsum), sondern beeinflussen vor dem Hintergrund eines zunehmenden Populismus auch politische Entscheidungen.

Diese ‚driving forces‘ erzeugen eine immanente Logik, welche die jeweilige Entscheidung für einen Standort resp. eine entsprechende Mobilität für den Verursacher als richtig, gut und konsequent erscheinen lässt – in der Summe führen diese Entscheidungen jedoch zu nicht-nachhaltigen Entwicklungen, hinter dem sowohl ein Marktversagen, ein Politik- und Verwaltungsversagen, als auch ein Individualversagen steht, d.h. **gemessen an der Zielsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung besteht ein gesellschaftliches Versagen auf allen Ebenen** („So wie sich die Gesellschaft selbst organisiert, nimmt sie auf die Anforderungen einer nicht-nachhaltigen Entwicklung keine Rücksicht“).

² Geht man in der Besiedelungsgeschichte zurück, ist dort, wo „nachhaltig verdichtete Stadt“ ist, früher einmal „sprawl“ gewesen.

Fazit I:

„Urban Sprawl“ ist vor allem aus ökologischer und regionalplanerischer Sicht ein nicht-nachhaltiger Trend – aus Sicht der Ökonomie resp. der Gesellschaft ist er insofern ambivalent, als AkteurInnen einerseits davon profitieren (und deswegen folgerichtig und konsequent handeln), andererseits häufig individualisierte Kosten zu akzeptieren haben (wobei zwischen den reinen ProfiteurInnen und den überwiegend negativ Betroffenen zu unterscheiden ist).

Um die nicht-nachhaltige Siedlungsentwicklung zu bekämpfen, verhält sich der Öffentliche Sektor in Österreich auf der demonstrativen Symbolebene durchaus positiv (Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie und deren Vernetzung in Europa mit deren Institutionen Komitee, Forum und Steuerungsgruppe, Akteursnetzwerke, Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichten). In seiner strategischen Positionierung und der Umsetzung ist die Politik und Verwaltung – zumal sie in den Agenden einer Regionalentwicklung unmittelbar betroffen ist – äußerst schwach aufgestellt, bedient das Politikfeld „Nachhaltigkeit“ allenfalls reaktiv und im Zweifelsfall den jeweiligen Interessen der Fachministerien nachordnend.

Es wird vor allem eine aktive horizontale und vertikale Politikverflechtung vermisst – insbesondere auf den jeweils höchsten Ebenen (die Aktivität erschöpft sich häufig darin, die subordinierten Ebenen „anzureizen“ resp. im Rahmen der Subsidiarität zu zwingen, sich neu aufzustellen) resp. auf der Ebene der Gemeinden, die ihren „Egoismen“ bei der Flächenentwicklungspolitik nachgehen. Dabei sind zwei Arten von Kritik zu formulieren: a) Die Regionalentwicklungspolitik in Österreich und b) deren Einbindung in die Strategie Nachhaltiges Österreich (zu letzterem vgl. Martinuzzi & Steurer 2005).

- Die Regionalentwicklung ist – verglichen mit anderen föderal organisierten Staaten in Westeuropa – in Österreich auf der Bundesebene extrem schwach ausgeprägt; die Agenden liegen überwiegend bei den Bundesländern resp. in einer starken Planungshoheit der Gemeinden; regionale Planungsverbände existieren allenfalls ansatzweise und mit geringen Vollmachten – darauf wird in Fachkreisen seit längerem hingewiesen (vgl. die Berichterstattung der ÖROK).
- Die Gesetzgebung und die Entscheidungen der jeweiligen Fachministerien unterstützen häufig die Nicht-Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklungen ((indirekte) Eigenheimzulage, Pendlerpauschale, Kostenwahrheit im Verkehr, Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften sowie Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften sowie Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften sowie Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften sowie Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften etc.) – weil diese Zusammenhänge längst bekannt sind, muss von einer billigenden In-Kauf-Nahme einer nicht-nachhaltigen Regionalentwicklung seitens der Fachministerien ausgegangen werden. So lange dieses nicht korrigiert wird, kann – vor dem Hintergrund des gleichzeitigen Markt- und Individualversagen – nicht erwartet werden, dass die Dynamik der Nicht-Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklung abnimmt.
- Das Politikfeld „Nachhaltigkeit“ existiert nicht auf der Bundesebene; durch die Angliederung an das „Lebensministerium“ wird der ökologische Aspekt stark betont (der soziale weitgehend ausgeblendet); Nachhaltigkeit wird nicht als „Mainstreaming“-Thema angesehen (eher als Einmischung des Umweltschutzes in die jeweiligen Fachbelange).
- Entsprechend entsenden die Fachministerien entweder keine VertreterInnen oder häufig solche mit geringem Entscheidungsspielraum. (Nicht-)nachhaltigkeitsrelevante Entscheidungen der Siedlungsentwicklung werden daher von den anderen Fachministerien als nachrangig hinter den eigenen fachpolitischen Zielen angesehen, was sich insbesondere in konfliktreichen Situationen dahingehend auswirkt, dass Ziele der Nachhaltigkeit im Allgemeinen und der nachhaltigen Siedlungsentwicklung im Besonderen lediglich auf der Ankündi-

gungs- und der Symbolebene, nicht aber auf der Umsetzungs- und Koordinationsebene aktiv verfolgt werden. Dadurch wird das ohnehin „weiche“ Politikfeld „Nachhaltigkeit“ zusätzlich geschwächt und darüber hinaus wird die nachhaltige Siedlungsentwicklung zur Restgröße.

- Durch dieses Politikversagen auf oberster Ebene (keine konsequente Strategie, kein Benchmarking) und der lokalen Ebene (Egoismus aus „guten Gründen“) wird die häufig engagierte mittlere Verwaltungsebene (Steuerungsgruppe), das Komitee und das Forum „im Regen stehen“ lassen, d.h. es besteht die Gefahr, dass aufgrund der strategischen und umsetzungsbezogenen Schwächen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie das Engagement Einzelner nicht nur nicht unterstützt, sondern sogar be- und verhindert wird.
- Die Länder sind aufgrund ihrer Wettbewerbssituation untereinander und mit den angrenzenden Staaten nahezu dazu gezwungen, ökonomische Wachstumsziele und Konkurrenzstrategien zu verfolgen, in denen Zielsetzungen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung kaum eine Chance besitzen.
- Die Verwaltung ist im Ganzen noch immer überwiegend Input-orientiert – die Fülle der Projekte, Maßnahmen, Schwerpunkte der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie machen es nahezu unmöglich, die Zusammenhänge herzustellen, zumal häufig auf einer schmalen Wissensbasis aufgebaut werden muss (→ Kritik an den Schwerpunkten der Wissenschaftsförderung).

Fazit II:

Es ist paradox, dass der Staat einer der Hauptakteure der aktiven Unterstützung des „urban sprawl“ ist – einerseits bewusst und gezielt durch Einzelmaßnahmen, mit denen eine nicht nachhaltige Entwicklung erzeugt und unterstützt wird (wenn auch als unbeabsichtigte, gleichwohl bekannte „Nebenfolge“ → Nicht-Nachhaltigkeit wird billigend in Kauf genommen) – andererseits indirekt durch Unterlassen geeigneter government- und governance-Strukturen im Rahmen der Strategie Nachhaltiges Österreich. In diesem Feld ist es besonders schwierig, die Ziele einer nicht-nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu formulieren (fehlende Präsenz eines Ministeriums) resp. in der ministeriellen Abstimmung durchzusetzen.

Fazit III:

Vor dem Hintergrund eines gleichzeitigen individuellen Versagens (nicht-nachhaltige Lebensstile), eines Marktversagens (Ziel der Nachhaltigkeit wird überwiegend Kosten erhöhend eingeschätzt) und des Politikversagens (s.o.) reicht eine Orientierung an „Anschlussfähigkeit“ nicht aus, um eine nicht-nachhaltige Siedlungsentwicklung einzuleiten; dazu bedarf es fundamentaler Änderungen seitens des politisch-administrativen Systems, der Politikberatung und der Wissenschaft.

A) Siedlungsentwicklung in Österreich

1. Die politische Verantwortung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung

In der Republik Österreich ist die Steuerung der Siedlungsentwicklung überwiegend auf der Ebene der Bundesländer (Raumordnung) resp. der Gemeinden (Planungshoheit) angesiedelt. Die Bundesebene ist für die Raumordnungsagenden gegenüber der EU und für eine landesweite Verkehrsplanung zuständig; die Agenden sind im Bundeskanzleramt angesiedelt und erfüllen damit sinnvoller Weise vor allem eine querschnittsorientierte Aufgabe. Eine so schwache Vertretung der Agenden der Siedlungsentwicklung auf der zentralen nationalen Steuerungsebene ist ungewöhnlich – auch in Deutschland und der Schweiz, die vergleichbar konsequent föderal organisiert sind, übernimmt die Bundesebene eine deutlich stärkere Verantwortung.

Durch die dezentrale Organisation der Steuerung der Siedlungsentwicklung wird verhindert, dass es eine zentrale ministerielle politische Zuständigkeit gibt und keine Ministerialbürokratie, die sich um Strategien, Zielsysteme, Benchmarking, Maßnahmen und deren Umsetzungen kümmern kann. Dieses wirkt sich sehr nachteilig für eine Siedlungsentwicklung im Sinne einer Orientierung an den Zielen der Nachhaltigkeit aus, zumal niemand im Rahmen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie die Agenden der Siedlungsentwicklung vertreten kann. Im Komitee für ein Nachhaltiges Österreich werden viele Agenden behandelt, die sich unmittelbar auf die Siedlungsentwicklung auswirken³ – sie werden von den jeweiligen FachvertreterInnen jedoch vor allem aus Sicht der Interessenslage des jeweiligen Fachministeriums argumentiert, d.h. Das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gerät auf diese Weise in Gefahr, (zu) häufig als nachrangig angesehen zu werden.

Nun kann man die Position vertreten, dass die einzelnen Bundesländer in diese Verantwortung treten und in ihrem Gemeinwesen die Steuerung der Siedlungsentwicklung entsprechend nachhaltig gestalten, zumal in der Logik der Subsidiarität die politischen Entscheider und die Verwaltung „dichter dran“ an den regionalen und lokalen Bedingungen sind. Darüber hinaus sind sie im Komitee für ein Nachhaltiges Österreich vertreten. Da die Bundesländer jedoch aufgrund der Steuersysteme und des Finanzausgleichs in Konkurrenz um Betriebsansiedlungen und um Wohnbevölkerung stehen, fällt es ihnen schwer, unter den (die Nicht-Nachhaltigkeit befördernden) von der EU und dem Bund bestimmten Rahmenbedingungen ihre Politiken und Verwaltungslogiken konsequent an den Zielen der nachhaltigen Siedlungsentwicklung auszurichten. Den Ländern bleibt unter diesen Bedingungen neben einer aktiven Steuerung allenfalls die Möglichkeit, in der einen oder anderen Dimension die Rahmenbedingungen für eine weniger nicht-nachhaltige Entwicklung zu setzen.⁴ Das konsequente Verfolgen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung scheidet jedoch unter den bestehenden „Spielregeln“ immer wieder daran, dass dieses gegenüber den Zielen einer Standortpolitik (Ausweisen von Gewerbe- und Büro-, Freizeit- und Einzelhandelsflächen sowie eine die Straße präferierende Verkehrserschließung einschließlich der Flächen für Logistikunternehmen) zu oft als nachrangig angesehen wird. Wenn darüber hinaus die Bundesländer den einzelnen Gemeinden (zu) große Freiräume bei der Ausweisung von Sied-

³ Das ist besonders bedeutsam, weil die „Nachhaltige Regional- und Gemeindeentwicklung“ einer der neun Schwerpunkte der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ist; darüber hinaus wirken sich die strategischen Schwerpunkte „Nachhaltige Mobilität“, „Ökologisierung des Steuersystems“ und „Neue Formen der Politikgestaltung und Governance“ sowie „Nachhaltiger Konsum“ und „Dynamischer Wirtschaftsstandort“ von den neu hinzugekommenen Schwerpunkten in starkem Maße auf die Siedlungsentwicklung aus.

⁴ Beispielsweise durch die Förderung bestimmter verdichteter Bauformen oder die Kosten für Mobilität stärker an der „Kostenwahrheit“ zu orientieren.

lungsflächen einräumen, dann wirkt sich die nachhaltigkeits-abträgliche Konkurrenz nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch auf der Ebene von Gemeinden in einer Region aus.

Da die Gemeinden und Bundesländer im Wettbewerb untereinander „dumm“ wären, wenn sie ihre strategische Zielsetzung konsequent auf eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung ausrichten würden, kann man nicht erwarten, dass in Österreich die Siedlungsentwicklung insgesamt nachhaltig wird.

2. Raumordnungsbericht, Empfehlungen zur Siedlungsentwicklung

Als zentraler Indikator wird die Versiegelung angesehen; dessen Entwicklung und weitere Teilelemente der Siedlungstätigkeit wurden im Indikatorenbericht (2004) der Statistik Austria dargestellt. Nach den „Zahlen“ wird vor allem auf die Berichterstattung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) eingegangen.

Indikatorenbericht (2004)

Im Jahr 2004 hat der **Anteil der versiegelten Fläche** (Summe aller Bau- und Verkehrsflächen) in Österreich ca. 4.200 km² betragen. Bezogen auf den Dauersiedlungsraum (37% der Gesamtfläche Österreichs) nehmen die versiegelten Flächen mit fortschreitender Tendenz rund 15% ein (seit 1995 stieg die versiegelte Fläche in Österreich um ca. 30% an).

Dem Indikatorenbericht (2004: 63) zu Folge betrug die Zuwachsrate der Siedlungsfläche ca. 20,8 ha pro Tag, während die Zielsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie eine Reduktion von 2 ha pro Tag vorsieht.

Auch die **Änderungsrate der Siedlungsfläche** zeigt dem Indikatorenbericht (2004: 64 ff.) zu Folge in eine weitere nicht nachhaltige Richtung. Die Zunahme an Bauflächen liegt schwerpunktmäßig in den Stadt-Umland-Gebieten sowie in Tal- und Beckenlagen (Wien, Linz, Klagenfurt und Innsbruck).

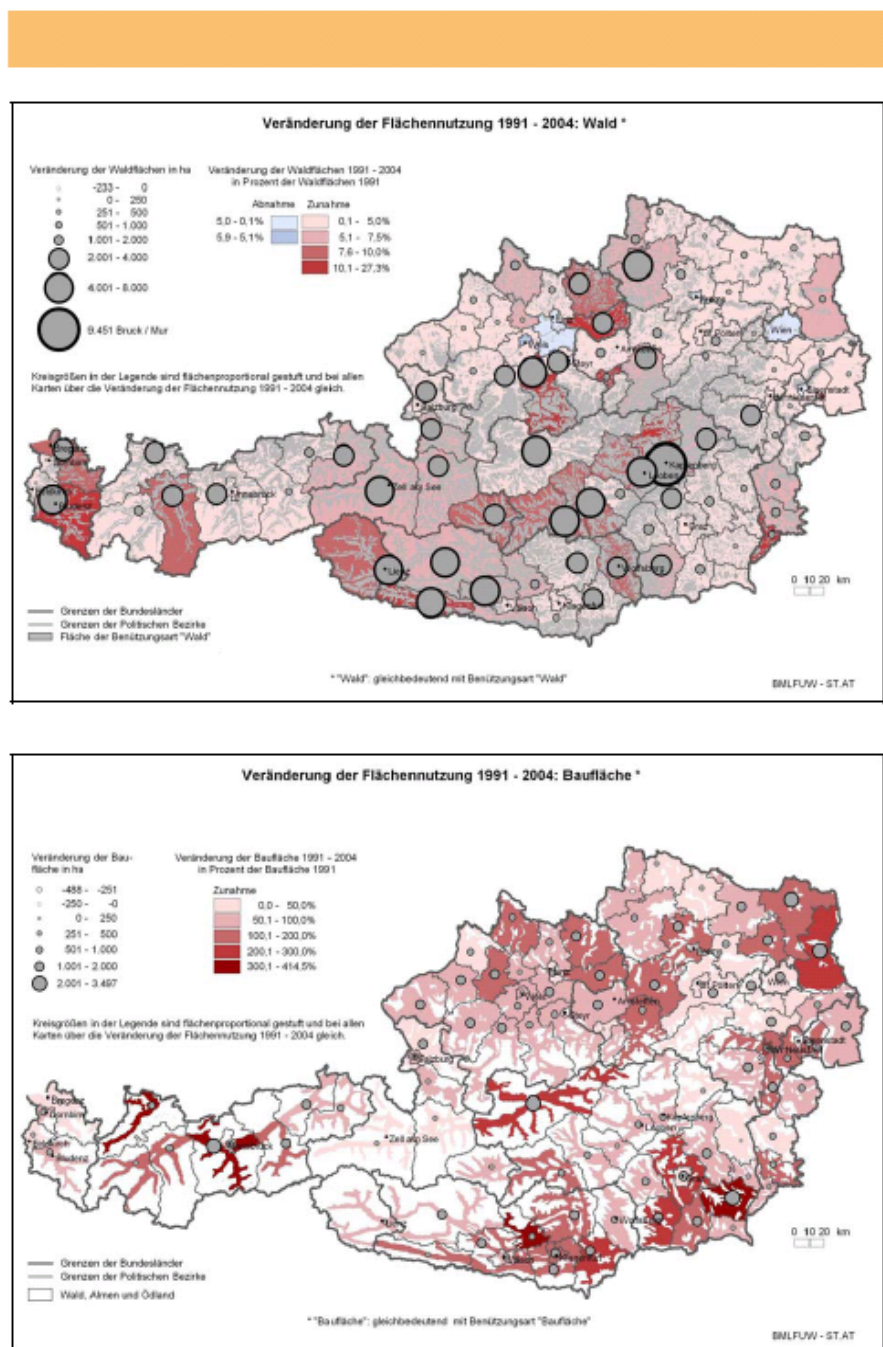
Ergebnis:

Die Nicht-Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklung schreitet fort.

Abbildung 1: Veränderung der Flächennutzung (Wald und Baufläche), Österreich, 1991-2004

Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich – Indikatoren-Bericht

Seite 65



Da es keine übergeordnete Verantwortung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Österreich gibt, wurden die Agenden der kritischen Berichterstattung der *Österreichischen Raumordnungskonferenz* (ÖROK) übergeben. Mit diesem *Raumordnungsbericht* wird die Aufgabe verfolgt, regelmäßig raumordnungsrelevante Aktivitäten u.a. der Gebietskörperschaften zu dokumentieren.

Die Raumordnungsberichte und -prognosen der ÖROK dokumentieren detailliert die fortgesetzte Zersiedelung sowie den hohen Flächen- und Ressourcenverbrauch in Österreich. Er wird mit der dynamischen Neubautätigkeit und umfangreichen Siedlungserweiterungen, mit flächenaufwendigen Bauweisen, flächenintensiven Industrie- und Gewerbebauten, Trends zu großflächigen Einkaufszentren und Freizeitanlagen und flächenintensiven Verkehrserschließungen beschrieben. Das sind jedoch nicht die Ursachen, sondern die konsequenten Erscheinungsformen der gesellschaftlichen „Spielregeln“.

Trendbestätigungen, ÖROK-Prognosen (2001-2031) (ÖROK 2005a)

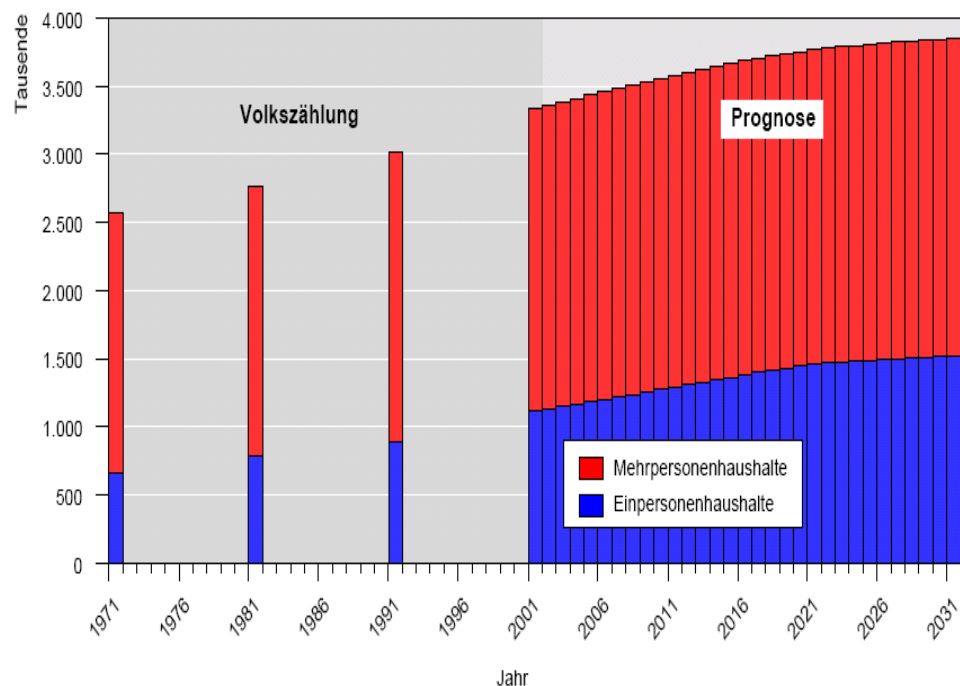
Die Zahl der Haushalte nimmt insgesamt zu, wobei der Anteil der kleineren Haushalte steigt und der der größeren abnimmt.

Bis zum Ende des Prognosehorizonts 2031 wird die Zahl der Haushalte bundesweit um 150000 Haushalte auf 3,84 Mio. Haushalte zunehmen (= 15%).

Künftig nimmt die Zahl der Haushalte vor allem im Westen des Landes zu: in Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Ober- und Niederösterreich, sowie in den Stadt-Umland-Regionen. In den peripheren, strukturschwachen Regionen geht aufgrund des hoch negativen Wanderungssaldos und der relativ raschen Überalterung die Bevölkerungszahl rascher zurück. Überproportional stark wächst die Zahl der Einpersonenhaushalte (Steigerung von 36%), im Gegensatz zu den Mehrpersonenhaushalten (Steigerung um 5%).

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Ein- und Mehrpersonenhaushalte, Österreich, 1971 – 2031

Entwicklung der Ein- und Mehrpersonenhaushalte 1971 bis 2031



Quelle: ÖROK/STATISTIK AUSTRIA – Haushaltsprognose 2005

Wohnungsneubau ist weiterhin notwendig, Bestand an Wohnungen erhöht sich

Die Reale Neubauleistung (1991-2001) umfasst **60.000 Wohneinheiten (WE)**; 2001-2011: ca. **46.000 WE**; 2011-2021: ca. **40.000 WE**; 2021-2031: **Rückgang** auf knapp **30.000 WE**.

Bis 2031 wird es in Österreich geschätzte 4,54 Mill. Wohnungen geben (dem entspricht einer Zunahme um 720.000 im Vergleich zu 2001; zwischen 1971 und 2001 stieg die Zahl der Wohnungen um fast 1,2 Millionen an).

Folgende **Wohnbaupolitische Empfehlungen** werden in der ÖROK-

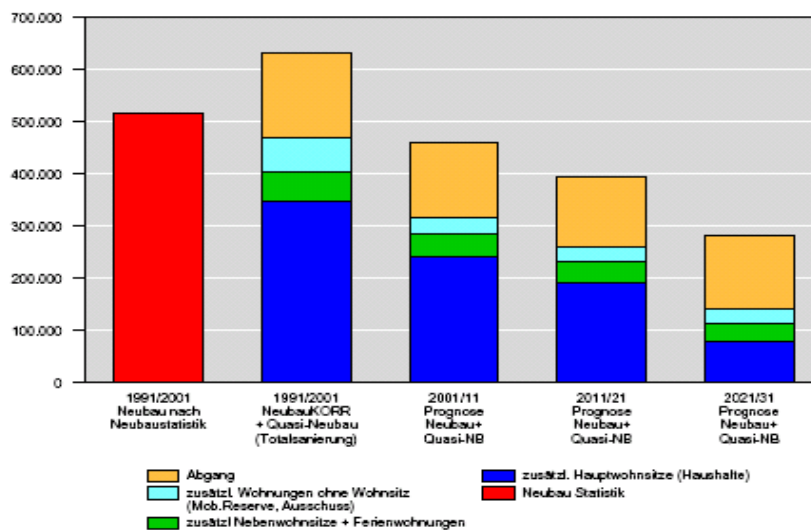
Prognose (2005) abgegeben: Der Wohnungsneubau wird für notwendig gehalten und ein *rasches Zurückfahren würde zur Vertenerung führen*“ und damit junge Haushalte benachteiligen. Wohnungsneubau sollte raumordnerisch begleitet werden, um die Ausweitung des bebauten Raumes zu verhindern und Ausuferungs- und Zersiedelungstendenzen entgegen zu wirken. Förderpolitik sollte sich lt. Empfehlungen insbesondere auf flächensparendes Bauen und Neubau innerhalb geschlossener Siedlungskörper konzentrieren. Länder sollten weiterhin im Rahmen der überörtlichen Raumordnung Gemeinden „*lenken*“ und „*den Wettbewerb um Neubürger dämpfen*“. Doch hierzu ist eine gemeinsame Raumordnung für Stadtregionen, unabhängig von kommunalen Grenzen, zu fördern.

Eine **problematische Ausweitung von Stadtregionen** wird erwartet und folgendermaßen in einer Pressekonferenz kommentiert (ÖROK 2005b): „*Der zusätzliche Wohnungsneubau konzentriert sich außerhalb der größeren Städte vornehmlich auf den kleinvolumigen Geschosswohnungsbau, auf Reihen- und Einfamilienhäusern am Rande oder außerhalb bestehender Siedlungsgebiete. Der Neubau beschleunigt das flächige Wachstum von Stadtregionen und damit der Suburbanisierung. (...) Die Autonomie der Gemeinden bei der örtlichen Raumordnung sowie die Aufteilung der Steuermittel im Rahmen des Finanzausgleichs, die sich an der Einwohnerzahl orientiert, führen immer wieder zu einem Wettbewerb bei der Aufschließung von Bauland. (...) Hier sollten verstärkt überregionale Gesichtspunkte Berücksichtigung finden.*“

Räumliche Nutzungskonflikte treten den Berichten der ÖROK zu Folge insbesondere durch konkurrierende Nutzungsansprüche bei knappem Dauersiedlungsraum, durch schwierig verfügbares Bauland infolge von Baulandhortung und hohen Bodenpreisen, sowie durch die Verschärfung der Interessensgegensätze durch neue Nutzungsformen (Unterhaltung und Freizeit) auf. Deregulierungs- und Liberalisierungstendenzen im Planungsrecht und die Orientierung der Siedlungsentwicklung an Projekten anstatt an langfristigen Plänen werden u.a. dafür verantwortlich gemacht, dass Planungsmaßnahmen immer häufiger an Akzeptanz verlieren. Die ÖROK (2000: 1) fordert daher: „*Anhaltend hoher Flächenverbrauch, steigende Bodenpreise und die zunehmende Knappheit an*

Abbildung 3: Geschätzter Neubaubedarf, Österreich 2001 – 2031

Grafik 1: Geschätzter Neubaubedarf 2001-2031 für Österreich



Quelle: ÖROK/STATISTIK AUSTRIA – Wohnungsbedarfsprognose 2005

Grund und Boden sowie die sinkende Akzeptanz hoheitlicher Planungsmaßnahmen erfordern dringenden raumplanerischen Handlungsbedarf“.

Die Prioritäten der Empfehlungen liegen zudem in der Verringerung des Siedlungsflächenverbrauchs und in der nachhaltigen Siedlungsentwicklung: „Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet die kommunale und überörtliche Raumplanung in zunehmendem Maße, neben ökonomischen Interessen ökologische und soziale Aspekte zu berücksichtigen. Dabei sind kompakte Siedlungsstrukturen anzustreben, andererseits problematisch hohe Siedlungsdichten in Großstadtbereichen zu vermeiden. Eine verbesserte Abstimmung von Umweltschutz und sozioökonomischer Entwicklung erfordert einen integrativen, partizipatorischen Prozess, wobei neue Verfahren der Kooperation und des Ausgleichs wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Interessen anzuwenden sind“ (ÖROK 2000: 2).

Im Zusammenhang mit kooperativen Verfahren wird weiter ausgeführt, dass insgesamt „die Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Planungsebenen (Bund, Land, Regionen, Gemeinden) verstärkt werden (sollte). Die zunehmend fachübergreifenden Problemstellungen erfordern neben der Zusammenarbeit aller Planungsebenen interdisziplinäre Lösungsansätze, an denen alle betroffenen Fachabteilungen mitwirken. Insbesondere soll eine verstärkte Kooperation zwischen den Fachabteilungen in den Bereichen Infrastrukturplanung, der aktiven Bodenpolitik, bei der Steuerung von Einkaufszentren und bei umfassenden Nutzungskonzepten für das Freiland erfolgen. (...) Die Bildung von Planungs- und Gemeindeverbänden für die Zusammenarbeit bei regionalen Planungsaufgaben soll unterstützt werden, wobei problembezogene Einheiten (z.B. Stadt/Umland, Gemeinden mit Funktionsteilung angestrebt werden. Es soll auch mehreren Gemeinden möglich sein, gemeinsam regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, um ein integratives Planungsbewusstsein in den Gemeinden zu stärken. Bei der Ansiedlung von regional bedeutsamen Projekten, die sich in unterschiedlichen Maße auf einzelne Gemeinden auswirken, soll ein interkommunaler Ausgleich zwischen den Gemeinden überlegt werden“ (ÖROK 2000: 7 ff.).

Vergleicht man Raumordnungsberichte von Deutschland und Österreich gibt es kaum inhaltliche, jedoch auffallend steuerungspolitische Unterschiede, die nicht allein durch eine andere Kompetenzordnung zu erklären sind. Die Problemlage ist ähnlich, aber in Österreich ist vermehrt die Rede von Entwicklungsabsichten, seltener davon, wie man gedenkt, diese konkret umzusetzen. Außerdem macht es einen Unterschied, ob eine Bundesregierung zu Raumordnungsberichten Stellung zu beziehen hat oder – wie in Österreich – diese unkommentiert bleiben und hauptsächlich Dokumentationscharakter haben. Fatal am österreichischen System ist, dass möglicherweise wichtige Informationsflüsse nicht zustande kommen⁵.

Da die hier angeführten Fakten zwar längst bekannt sind und in diesem Teil-Gutachten noch einmal betont werden, müssen entweder die Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung deutlich geändert werden oder aber die politisch Verantwortlichen bestätigen durch ihr (Nicht-)Handeln, dass sie an einer nicht-nachhaltigen Siedlungsentwicklung jenseits von Sonntagsreden und Symbolpolitik nicht wirklich interessiert sind.

⁵ Nicht-Nachhaltigkeit ist kein Umweltschutzproblem, sondern negative Umweltpolitische Entwicklungen sind ein Teil von Nicht-Nachhaltigkeit. Das Bundesministerium für Soziales und Gesundheit kann sich, beispielsweise genauso wenig aus der Verantwortung entziehen, wie das Bundesministerium für Finanzen, denn es handelt sich nicht um Umweltschutzziele, sondern um gesellschaftspolitische Probleme im Raum, die es gilt im Gesamteuropäischen Raum zu lösen.

3. Nachhaltigkeitsstrategien in Österreich

3.1 Kritische Anmerkungen zu gegenwärtigen Umsetzungsprozessen

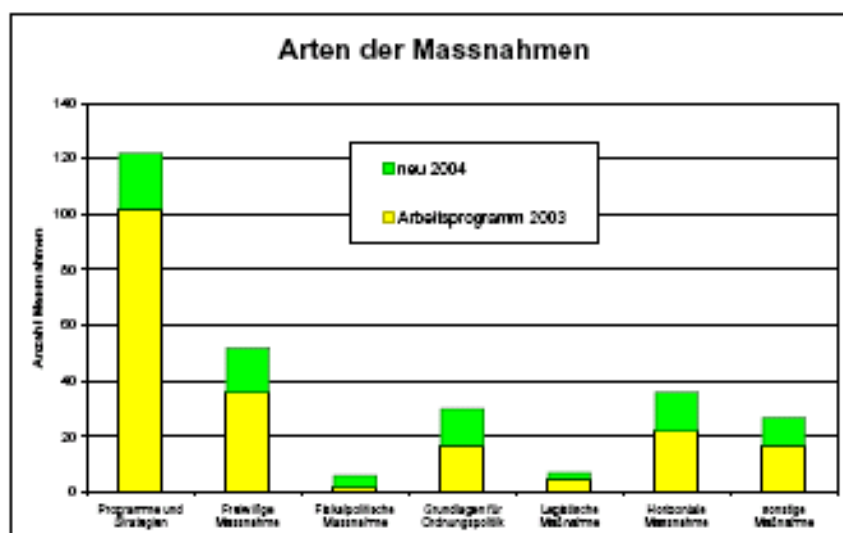
Die *Österreichische Strategie für Nachhaltige Entwicklung*, die am 30. April 2002 von der österreichischen Bundesregierung beschlossen wurde, umfasst 20 Leitziele, gegliedert in vier Handlungsfeldern und skizziert gleichzeitig den geplanten Umsetzungsprozess⁶.

Im Arbeitsprogramm 2003 – 2004 wurden insgesamt rund 280 Maßnahmen aufgelistet, die sich dadurch auszeichnen, dass diese vor allem den Charakter von Programmen und weiteren Einzelstrategien besitzen. Problematisch ist die geringe Ausprägung, sowie der Zuwachs im Bereich horizontaler und fiskalpolitischer Maßnahmen (siehe Abb. 4).

Abbildung 4: Arbeitsprogramm der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie (KNÖ 2004: 12)

Programme und freiwillige Maßnahmen stehen weiterhin im Vordergrund

Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie nützt die innovativen Potenziale neuer Arten politischer Steuerung. Auf Programme, Strategien, freiwillige und horizontale Maßnahmen entfällt die überwiegende Mehrzahl der bisherigen, aber auch der neuen Maßnahmen. Programme und Strategien bündeln eine Vielzahl von



Aktivitäten und unterstützen die Kooperation verschiedener AkteurInnen. Freiwillige Maßnahmen setzen auf das Verantwortungsbewusstsein von AkteurInnen im partnerschaftlichen Bemühen um Win-Win-Situationen. „Horizontale Maßnahmen“ berücksichtigen in besonderer Form den Querschnittscharakter Nachhaltiger Entwicklung und dienen der Bewusstseinsbildung und Vernetzung.

⁶ **Beteiligte Akteure im Umsetzungsprozess:** Die Initiative geht von der **Bundesregierung** aus, wobei die Koordination und Prozesssteuerung der Umsetzung das **Lebensministerium** übernommen hat. Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte werden von verschiedenen Fachabteilungen vorbereitet, in den Ministerbüros abgestimmt und im Ministerrat beschlossen bzw. zur Kenntnis genommen. Die Nachhaltigkeitsstrategie betrifft als Querschnittsmaterie alle Politikfelder, sodass alle **Bundesministerien**, das **Bundeskanzleramt** und die **Sozialpartner**, sowie **Nachhaltigkeitskoordinatoren** aus den Bundesländern im **Komitee für ein Nachhaltiges Österreich** vertreten sind. Das Komitee ist für die Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte, d.h. die Schwerpunktsetzung, konkrete Maßnahmen und Projekte sowie deren Umsetzungsstand und Indikatorenentwicklung verantwortlich. Das **Forum Nachhaltiges Österreich** (Expertenpanel; ca. 50 WissenschaftlerInnen und ExpertInnen von den NGOs) unterstützt, kritisiert und berät innerhalb des Umsetzungsprozesses (zu einer kritischen Einschätzung der Nachhaltigkeitspolitik in Österreich vgl. Martinuzzi & Steurer 2005).

Im Laufe dieser Studie hat es sich als schwierig herausgestellt, einen einheitlichen Überblick über laufende Vorhaben zu bekommen, obwohl es beispielsweise lt. Arbeitsberichten Projektdatenbanken gibt, die jedoch über keinen öffentlichen Zugriff zu erreichen sind. Es ist daher nicht möglich, international zu vergleichen, welche Schritte und Schwerpunkte Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern setzt.

Ein weiteres Problem ist die fehlende Unterscheidung zwischen

1. Schritten, die eine Umsetzung vorbereiten,
2. dem Umsetzungsprozess und
3. den eigentlichen Maßnahmen, die aus dem Umsetzungsprozess hervorgehen.

Aus nicht nachvollziehbaren Gründen wird kein Unterschied zwischen verwaltungstechnischen (Vor)Arbeiten, Öffentlichkeitsarbeit⁷, Koordinationstätigkeiten, sowie Maßnahmen einzelner Bundesministerien (die sowieso zum rechtlichen Aufgabenfeld zu zählen sind, unabhängig von Nachhaltigkeitsstrategien) ersichtlich gemacht und es fehlen finanzpolitische Einbettungen („was lässt man sich Nachhaltigkeit tatsächlich kosten, wie viel Investitionsvolumen steht insgesamt dafür in den nächsten Jahren zur Verfügung?“), politisch gesteuerte Umsetzungen und parlamentarische Abstimmungen (denn: es ist eine Vielzahl an Gesetzesnovellierungen diesbezüglich nötig). Es fehlen weiters verbindliche Festlegungen, geplante Milestones, Zeithorizonte und Phasenpläne (z.B. wo soll Österreich in 10 Jahren verkehrspolitisch stehen?). Stattdessen finden Aufzählungen von (Einzel)Projekten, Studien,⁸ Gutachten, Veranstaltungen, Workshops, die in Form von Strategien und Programmen dargestellt werden, oftmals nur Einzelmaßnahmen sind und provisorisch Subzielen zugeordnet werden.⁹

Wer ist der kompetenteste (inter)nationale Ansprechpartner¹⁰ für die nachhaltige Entwicklung Österreichs, ist es ein Ministerium (das steuert), ein Experten-Panel (das berät), die Bundesregierung (die beschließt) und wie bzw. wo ist der *Österreichische Rat für Nachhaltigkeit* zu erreichen? Wie ernst können Maßnahmen genommen werden, die vor allem darauf beruhen freiwillig durchgeführt zu werden und an das Verantwortungsbewusstsein von AkteurInnen appellieren?

Diese Fragestellungen haben sich erst im Laufe der Empfehlungsausarbeitung als wichtig herausgestellt, denn es wurde überlegt, wodurch (nicht nur) der Bereich nachhaltige Siedlungsentwicklung am besten unterstützt werden kann, die wichtigste Empfehlung lautet – den Umsetzungsprozess von Nachhaltigkeitsstrategien neu zu strukturieren und zu managen.

⁷ Beispielsweise zählen die Schwerpunkte für 2005-2006 „*Popularisierung von Nachhaltiger Entwicklung*“ und „*Nachhaltiger Konsum*“ (Arbeitsprogramm, 2004: 38ff.) zur Öffentlichkeitsarbeit, im Gegensatz zum Bereich „*Nachhaltige Gemeinde- und Regionalentwicklung*“.

⁸ Ein Beispiel findet sich im Arbeitsbericht (2004), Anhang (1: 23) – „*Konferenz zum Benchmarking für Nachhaltigkeit*“, diese Maßnahme (?) diente dazu, eine Studie sowie eine Buchpublikation vorzustellen.

⁹ Vgl. Arbeitsprogramm (2004), Anhang 2: die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie und die dazu gesetzten Maßnahmen.

¹⁰ Inhaltlich ebenso wie repräsentativ für alle beteiligten AkteurInnen des gesamten Umsetzungsprozess.

3.2 Management & Infrastrukturen von Umsetzungsprozessen

Es wird dringend ein Umsetzungsmanagement¹¹ benötigt, anstatt lose Absichterklärungen und Themensammlungen¹² aneinanderzureihen. Ein notwendiges Management (was durchaus aus der bisherigen Struktur entwickelt werden kann) hat nicht nur die Handlungsspielräume von Ressorts und Zielgruppen besser zu koordinieren, sondern auch logische Verbindungen zwischen Ziel, Strategie, Maßnahmengewichtung, Beiträge zur Erreichung von Maßnahmen herzustellen, was mehrdimensionale Infrastrukturen in einem Raum voraussetzt, der politisch ist. Denn: Die Absicht, im Sinne von wirkungsvollen Nachhaltigkeitsstrategien tätig werden zu wollen, setzt voraus, dass mehrere Aktions-, Forschungs- und Förderprogramme seitens der Österreichischen Bundesregierung aufzubauen und durchzuführen sind, wobei zu unterscheiden ist zwischen:

- 1) Festlegung von Nachhaltigkeitsstrategien (= Absichtserklärungen),
- 2) Erarbeitung von Möglichkeiten (= Wege zur Umsetzung),
- 3) Durchführung (= Umsetzung) und
- 4) Implementierung & Evaluierung von Maßnahmen (= Maßnahme).

Die Wege zur Umsetzung einer Maßnahme (Festlegung, Erarbeitung)

- **Strategien** (die bereits existieren) – warum wird was als wichtig eingeschätzt; die Idee zu möglichen Maßnahmenpaketen, die in Summe zu einer nachhaltigen Entwicklung Österreichs innerhalb Europas führen
- **Infrastruktur:** betrifft Koordinationstrukturen und Öffentlichkeitsarbeit

Die Umsetzung einer Maßnahme (Durchführung)

- **Infrastruktur:** Basisausstattungen für die Umsetzung¹³
- Festlegung von **Förderungsschwerpunkte, Förderprogramme:** Dies umfasst vor allem die Finanzierung seitens der öffentlichen Hand und betrifft die Einbindung und Finanzierung unterschiedlicher AkteurInnen, die in der Lage sind geplante Ziele zu erreichen
- Ergänzende **Handlungsfelder:** sie ergeben sich beispielsweise durch zusätzlich nötige Forschungsprojekte und Projektbegleitungen, Anreizsysteme, dynamische Prozessanpassungen, Internationalisierung

Die Maßnahme (Implementierung, Evaluierung)

- **Institutionelle und personelle Infrastruktur:** Basisausstattung für die Maßnahmen¹⁴
- **(Einzel)Maßnahmen:** Es sollte schließlich ein Maßnahme(npaket) entworfen werden das politisch, rechtlich und finanziell abgesichert ist
- **Synergieeffekte & Evaluation**

¹¹ Es gibt diesbezüglich schon eine Reihe von Vorhaben, welche für eine übergeordnete Managementstruktur geeignet wären; z.B. Governance für Nachhaltige Entwicklung, Länderstrategien und Regionalpartnerschaften, (Arbeitsprogramm 2004: 6)

¹² Der Ausblick 2005-2006 im Arbeitsprogramm (2004: 26ff.) listet zehn weitere Themenbereiche auf, die zwar einzeln in weiteren Vorhaben aufgeschlüsselt werden, aber z.B. das Vorhaben „*Neue Formen der Politikgestaltung/Governance*“ eine völlig andere Herangehensweise und Umsetzung verlangt als beispielsweise das Projekt „*Ökologisierung des Steuersystems/Förderungen*“. Das erstgenannte betrifft alle politischen Entscheidungsträger, hingegen ist das zweitgenannte vor allem eine volkswirtschaftliche Herausforderung.

¹³ Beispielsweise Zugriffsmöglichkeiten auf Daten.

¹⁴ Beispielsweise Rückbezug auf ein Indikatorensystem.

Die Arten(definitionen) von Maßnahmen¹⁵, wie sie derzeit im *Arbeitsbericht 2004* angeführt werden, können in dieser Form für eine nachhaltige Raumentwicklung nicht empfohlen werden, so lange keine Infrastruktur hierfür vorhanden ist. Ein Management von Umsetzungsprozessen, wie oben erwähnt, benötigt unterschiedliche Formen von Infrastrukturen, diese sind Werkzeuge, Instrumente und Serviceprogramme, die mehr oder weniger folgende Basisfunktionen übernehmen können. Sie ermöglichen

- Organisations-, Abstimmungsprozesse und Koordinationsstrukturen (z.B. Strukturierung von Kommunikationsprozessen, Vernetzungsstrukturen)
- Forschung (z.B. Zugriffs- und Vergleichsmöglichkeiten bezüglich Datengrundlagen, Forschungsdokumentationen)
- Informationsmanagement (z.B. Organisierte Informationssuche, Textdokumentation, Datenarchivierung).

3.3 Von der Absichtserklärung zur verbindlichen Durchführung

Österreich befindet sich bereits seit Jahrzehnten bezüglich seiner Raumpolitik und Raumsteuerung in einem verfassungsrechtlichen Dilemma. Bis heute ist es nicht erreicht worden eine Bundesraumordnung gesetzlich festzulegen – dieses macht zwar aus mancher PolitikerInnen-Perspektive Sinn, dennoch wurde auf diesbezügliche Nachteile bereits von vielen ExpertInnen im Laufe der letzten 30 Jahre immer wieder hingewiesen (letztlich vor allem auch in den Raumordnungsberichten der ÖROK).

Um es deutlich zu formulieren: Der (Raum)Föderalismus führte Österreich in den Provinzialismus, was sich in Zeiten von weltweiten Regionalisierungs- und Internationalisierungsprozessen zunehmend als schwierig zu steuern resp. kaum noch als konkurrenzfähig anzusehen ist. Gerade vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die gerade für Österreich durch die EU-Osterweiterung gegeben sind, sollten die aus Fachkreisen lange formulierten Kritikpunkte einer neuen Würdigung unterzogen werden.

Da alle Entscheidungen der Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik den österreichischen (Gesellschafts-)Raum insgesamt prägen, kann es von Seiten der ExpertInnen nicht akzeptiert werden, wenn die einzelnen Fachplanungen auf der Ebene der Ministerialbürokratien weiter eher unkoordiniert und mit unzureichender Reflexion deren Raumwirksamkeit entwickelt werden. Es besteht dann vor allem keine Möglichkeit, die Siedlungsentwicklung in Österreich im Sinne des Zurückdrängens nicht-nachhaltiger Trends positiv zu beeinflussen.

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ läuft in Österreich daher in Gefahr, als inhaltsloses Attribut abgehandelt zu werden (oder zu lange als wirkungsloses Postulat zu verharren). **Da die politisch-strategischen Entscheidungen in diesem Politikfeld zu unklar sind resp. unterbleiben, müssen die weitgehend unkoordinierten Umsetzungsprozesse der Nachhaltigkeitsstrategien von der mittleren Verwaltungsebene weitgehend ohne politische Rückendeckung getragen werden.** Dieses führt mittelfristig zu einer starken De-Motivation der Ebene, die bislang noch am engagiertesten die Nachhaltigkeitsagenden verfolgen (Prozesssteuerungsgruppe, Komitee und Forum; vgl. Martinuzzi & Steurer 2005: 8-18).

Nicht (nur) das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung hat also unscharfe Konturen, sondern **die Politikverantwortung wird in Österreich nicht entschlossen genug wahrgenommen. Das**

¹⁵ Programme und Strategien; Freiwillige Maßnahmen; Fiskalpolitische Maßnahme; Grundlagen für Ordnungspolitik, Legistische Maßnahme, Horizontale Maßnahme; Sonstige Maßnahme.

Politikfeld nachhaltiger Entwicklung sollte hingegen politisch hoch angesiedelt werden und als Querschnittsmaterie „gemainstreamt“ werden.

3.4 Maßnahmenpaket „Raumbeobachtung“ als mehrdimensionale Infrastruktureinrichtung

In Deutschland sind hinsichtlich der Möglichkeiten einer nationalen Steuerung zwei wichtige Entscheidungen getroffen worden. 1. Es wurde eine „Laufende Raumbeobachtung“ etabliert und zweitens wurde die Raumtypologie den aktuellen Erfordernissen angepasst. Die neue Raumtypologie, die Deutschland für raumrelevante Maßnahmen als Ausgangsbasis neuerdings heranzieht (Zentralraum, Zwischenraum und Peripherie) ist auch für österreichische Raumverhältnisse sehr sinnvoll. Aber – Österreich hat nicht die gesetzlichen Möglichkeiten dazu und die rechtliche Raumorganisation ist zu sehr an die Gebietskörperschaften von Bund, Land und Gemeinde gebunden. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist dringend im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung gefragt.

Mit Hilfe aktueller technischer Möglichkeiten ist es möglich, kompetenzrechtliche Schwierigkeiten zu vermeiden. Erst grenzüberschreitende (und nicht an administrativen Grenzen gebundene) empirische Grundlagen ermöglichen Raum-Einschätzungen, Analysen und Prognosen.¹⁶ Sinnvolles Flächenmanagement auf allen staatlichen Ebenen kann nur auf der Basis eines modernen „**Nationalen Raumbeobachtungssystems**“ durchgeführt werden, es erlaubt **Koordination über alle Verwaltungsebenen** hinweg. Es ist ein Rahmenwerk und ein System von Verfahren, institutionellen Einrichtungen, Technologien, Daten und Personen, die es ermöglichen, Raumdaten herzustellen, auszutauschen und effizient zu nutzen. Eine Nationale Raumbeobachtung, als personale und institutionelle Infrastruktureinrichtung ermöglicht dadurch einen volkswirtschaftlichen Mehrwert, als die Verwaltung, interessierte Organisationen und BürgerInnen, unterstützt durch zusätzliche Serviceeinrichtungen des eGovernments, sich deutlich effizienter in eine nationale res. regionale Nachhaltigkeitsstrategie einbinden lassen.

Analysen räumlicher Zustände in ihrer zeitlichen Auswirkung benötigen außerdem internationale Vergleichsmöglichkeiten. Erst dann ist es möglich, Indikatoren und Bewertungsmöglichkeiten zu entwickeln und – daraus abgeleitet – Richt- und Orientierungswerte zu quantifizieren. Das betrifft nicht nur klassische Planungsfragen, sondern auch Markt- und Standortanalysen. Indikatoren-basierte Methodologie setzt eine qualitativ hochwertige Dateninfrastruktur voraus.

Raumrelevante Daten und Geoinformationen sind als Entscheidungsgrundlagen in sehr vielen Bereichen staatlicher Aufgabenerfüllung nötig und in Form von Rechtsvorschriften wirksam. Das betrifft nicht nur die Bundesebene (z.B. Bundesrechte, wie Wasserrecht, Forstrecht, Vermessungsrecht), sondern berührt auch Landesrecht (z.B. Raumordnungsrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht). Die Vollziehungsebene betrifft alle Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinde). Entsprechend der Vielfalt von Raumrelevanten Daten und Geoinformationen existieren zahlreiche Verarbeitungsmöglichkeiten, aber auch rechtliche Datenschutzbestimmungen. Bereits seit vielen Jahren laufen unterschiedliche Bestrebungen und Untersuchungen, unter welchen Bedingungen eine modernisierte Geoinformation-Infrastruktur in Österreich implementiert werden kann (vgl. TUW Jus 2004).

¹⁶ Denn: Es existiert nicht ein zuviel an Daten, sondern ein zuviel an unkoordinierten und v.a. analogen Datenansammlungen und uneinheitlichen Datensystemen (was wiederum Probleme der Indikatorenentwicklung nach sich zieht).

Unsere Empfehlung lautet daher, sich um die Einrichtung einer einheitlichen, **Raumbeobachtungsdateninfrastruktur** verstärkt zu bemühen und derzeit laufende Projekte zu beschleunigen, da eine Vielzahl von Synergieeffekten zu erwarten sind. Gerade diese Maßnahme ist nicht nur dringend¹⁷, sondern auch teuer und noch dazu langfristig unausweichlich, gerade dann, wenn ein föderalistisches Steuerungsprinzip modernen Kooperationsbeziehungen entsprechen muss.

Ziel dieser Maßnahme ist eine Raum-Datenbasis (Datenbanksysteme) zur Verfügung zu haben (für wirtschafts-, raum- und forschungsrelevante Fragen), um Raum im Ist-Zustand bewerten zu können und in seiner Entwicklung langfristig beobachten zu können und international vergleichbar zu machen. Die besondere Herausforderung besteht darin, nicht nur eine hochwertige Datenlage zum quantitativen Monitoring des Raum- und Flächenmanagements in späterer Folge zur Verfügung zu haben¹⁸, sondern auch Defizite bei der Verfügbarkeit von qualitativen Daten zu beseitigen. Es müssen insgesamt Informationsgrundlagen (inklusive Zugriffsmöglichkeiten zu bereits vorhandenen Forschungsergebnissen, Analysen, Auswertungen und Bewertungsmethoden, d.h. Zugriff/Verwendung von Forschungsdokumentationen) verbessert werden und das betrifft gleichermaßen quantitative, wie qualitative Datengrundlagen, in analoger wie digitaler Form.

Schlüsselt man diese Maßnahmenpaket in **mehrere Umsetzungsschritte** auf, dann ergeben sich beispielsweise:

- 1) **Wege zur Umsetzung** - Identifikation und Kontaktaufnahme mit vorhandenen Raumdaten-Infrastrukturen und Datenserviceeinrichtungen; Auswertung inhaltsrelevanter Forschungsergebnisse, Studien und Untersuchungen; Einrichtung/Fortführung von ExpertInnengruppen um einen zukünftigen Infrastrukturbedarf festzulegen (umfasst auch die zukünftige Europäische Datenharmonisierung und Einbettung in Europäische Systemen, Netzwerkaufbau, Roadmap zum Ausbau einer inter/nationalen Raumdaten-Infrastruktur); Parlamentsdebatten und Ausschüsse;
- 2) **Umsetzung** – Verhandlungen in verschiedenen Bundesministerien, Festlegung Förderung /Budget/Investment/Kostenrechnung, Kompetenzzuordnung, Ministerratsbeschluss, Parlamentsbehandlung, Aufbau/Zuordnung des neuen Aufgabenfeldes einer (neuen) Institution,
- 3) **Maßnahme** – eine stabil finanzierte Institution betreibt Raumbeobachtung und kann jeder Raumdaten-Nachfrage (nicht nur im Bereich der Nachhaltigkeit) nachkommen.
- 4) **Synergieeffekte, Evaluation, Weiterentwicklung der Maßnahme** – Entwicklung raumbezogener Indikatorensysteme; Aufbau/Wartung/Langzeitarchivierung von Raumdaten; Be-

¹⁷ Sie ist zudem völlig unabhängig von der Nachhaltigkeitsdebatte; es kann z.B. der Bedarf innerhalb der zukünftig wichtigen Sicherheitsforschung, im Katastrophenmanagement oder in der Europäischen Wirtschaftspolitik eingesetzt werden.

¹⁸ An dieser Stelle drängt sich die kritische Frage danach auf, worauf sich die bereits laufenden Vorhaben beziehen. Auf welchen Datensystemen bauen diese Projekte auf und wie werden sie für spätere Anwendungen verfügbar gemacht? Bdeispielsweise „*Nachhaltigkeitsberichterstattung*“; „*Internationale Publikation des Europäischen Forums für Nachhaltigkeit des Europäischen Centre of the Club of Rome*“; „*Der Nachhaltigkeitsbericht des Lebensministeriums*“; „*Bericht mittels Indikatoren für die 20 Leitziele*“; „*Qualitätsmanagement bei der Nachhaltigkeitsberichterstattung*“; „*Elektronisches Datenmanagement in der Abfallwirtschaft*“; „*Nachhaltigkeitsindikatoren, OECD*“; „*Sustainable Impact Assessment*“; „*Entwicklung von Indikatoren für das Monitoring nachhaltiger Entwicklung in Österreich*“; „*Strukturindikatoren/Weiterentwicklung für das Monitoring nachhaltiger Entwicklung auf EU-Ebene*“; „*Entwicklung und Umsetzung eines operationalisierbaren Meßsystems für Nachhaltigkeit im Tourismus über die Bund/Bundesländer-Kooperation*“; „*Aktionsprogramm Biodiversitäts-Monitoring Konzept/ Erarbeitung eines Konzepts für ein Österreich weites Biodiversitätsmonitoring*“ (vgl. Arbeitsprogramm 2004).

treuung diverser Raum-Monitoring-Einrichtungen; Partnerschaften/bilaterale Verträge zu ÖSTAT und anderen vergleichbaren Einrichtungen; Ausbildungseinrichtungen (Schulen, Universitäten, FHs etc), Forschungseinrichtungen, Andockstelle für (Forschungs-)Projekte im Bereich des innovativen Flächenmanagement (z.B. Entwicklung eines geeigneten Instrumentariums für Bewertungsgrundlagen).

B) Internationale Beispiele

Die Zunahmen an Siedlungsflächen sind in allen westlichen Industrienationen inzwischen ein Dauertrend, basierend auf Wohlstandswachstum, jedoch von Bevölkerungsentwicklungen abgekoppelt. Flächenverbrauch wird in vielen Ländern inzwischen als Schlüsselindikator und Kernproblem für eine nachhaltige Entwicklung eingeschätzt und seit der Weltkonferenz für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg, 2002) als politisch bedeutsam eingestuft.

Deutschland und Schweiz haben verbindliche Vorgaben und Strategien

Deutschland und die Schweiz haben frühzeitig damit begonnen, politische Initiativen bezüglich einer Flächenhaushaltspolitik auf Bundesebene zu verankern. Die Schweiz startete damit 1979 und führte bereits 1985-1991 ein *Nationales Forschungsprogramm zur Nutzung des Bodens* durch, während Deutschland 1985 mit der *Bodenschutzkonzeption* der Bundesregierung begann. In diesem Zusammenhang wurden **verbindliche Festlegungen von Zielwerten zur Flächeninanspruchnahme** getroffen – in Österreich bestehen hingegen vorerst nur Absichtserklärungen.

In Deutschland ist das „Ziel-30-ha“ bis 2020 festgelegt und durch ein interministerielles Forschungs- und Aktionsprogramm gestützt und rechtlich abgesichert, was nicht nur in den Nachhaltigkeitsstrategien zu finden ist, sondern auch in der Stellungnahme der Deutschen Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 belegt wird. In der Schweiz wird das *Ziel 400m² je Einwohner Siedlungsfläche* als flexibler Zielwert zur Stabilisierung der Ausstattung mit Siedlungsfläche festgelegt (vgl. Schultz & Dosch 2005).

Österreich bleibt hinter den eigenen Zielsetzungen zurück

Ein EU-weiter Vergleich des Flächenverbrauchs ist aufgrund unterschiedlicher Datenquellen sehr schwierig, da häufig die Erhebungsmethoden, auf die diese Zahlen basieren, nicht angeführt oder nicht vergleichbar sind. Die folgenden Angaben sind daher als ungefähre Schätzwerte zu verstehen: Der Flächenverbrauch für Deutschland liegt bei rund 113ha/Tag (1999), umgelegt auf die *Landesfläche* von Österreich entspricht das rund 26,5ha/Tag, was einem Pro-Kopf-Flächenverbrauch von 5m²/Tag/Person entspricht. Gemessen an der **territorialen Größe** liegt der **österreichische Flächenverbrauch** (rund 15-25ha/Tag) damit **knapp unter dem deutschen Wert**. Berücksichtigt man jedoch den zusätzlichen Pro-Kopf-Verbrauch an Fläche, dann ist **der österreichische Pro-Kopf-Flächenverbrauch** (rund 5-17m²/Tag/Person) **deutlich höher als in Deutschland**.¹⁹ Damit wird die politische Zielsetzung deutlich verfehlt, denn „...aus dem Ziel der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich eine beabsichtigte Reduktion auf 2ha/Tag für ganz Österreich. Dem steht für das Jahr 2004 eine Zuwachsrate von 20,8ha pro Tag im Vergleich zum Vorjahr gegenüber“ (Indikatorenbericht 2000: 63).

¹⁹ Österreichisches Umweltbundesamt (2004), Internationaler Vergleich; http://www.biodiv.at/chm/dokumente/int_vergl.htm

1. Trends der Siedlungsflächenentwicklung & Steuerungsmöglichkeiten

1.1 Deutschland

Wie ist die Situation in Deutschland? Nach Schultz & Dosch (2005: 8-9) steigt in Deutschland „... nach wie vor ... die Ausstattung von Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner bzw. (nehmen) die Siedlungsdichten ... ab, in den neuen Ländern stärker als in den alten, in ländlichen Räumen stärker als in Agglomerationsräumen. Damit verbunden ist eine abnehmende Auslastung der Siedlungsstruktur mit kostenimmanenter Infrastruktur. Ob diese neue Infrastruktur dauerhaft ausgelastet werden kann, ist angesichts einer stagnierenden, in vielen Regionen sogar rückläufigen Bevölkerung und einer schleppenden Konjunktur mit rückläufiger Flächennachfrage zumindest fragwürdig. In Deutschland wird der Beginn der Schrumpfung der Bevölkerung für 2013 prognostiziert. (...) Darüber hinaus nehmen die indirekten Effekte wie Zerschneidung von Landschaftselementen trotz verminderter Flächeninanspruchnahme zu, und der Freiraumbestand schrumpft gerade in den Zentren und an den Rändern der Kernstädte, wo er bereits besonders knapp ist. Problematisch ist die Entwicklung, dass nach wie vor neue Siedlungsgebiete erschlossen werden, obwohl parallel große ehemals wirtschaftliche Flächen brachfallen. (...) Eine immer noch deutlich wachsende Siedlungs- und Verkehrsfläche auf der einen, mehr Brachflächen auf der anderen Seite stellen eine Entwicklung dar, die auf Dauer so nicht weitergeben kann: weder aus ökologischer noch aus kommunalwirtschaftlicher, sozialer und städtebaulicher Perspektive.“

Wie geht Deutschland mit dem Nachhaltigkeitsziel – Verringerung der Flächeninanspruchnahme – um? Seit rund 20 Jahren ist die politische Zielsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung auf Bundesebene verankert. Die Flächeninanspruchnahme führte jedoch in der umweltpolitischen Debatte noch in den 1990ern ein Schattendasein und die Umsetzung – „... verharnte auf dem Niveau von Postulaten“ (Schultz/Dosch, 2005), was sich erst mit der „Ziel-30-ha“ Strategie, die in der „Nationalen Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung“ von der Deutschen Bundesregierung im April 2002 beschlossen wurde, veränderte.

„Durch eine Doppelstrategie der drastischen Reduktion der Flächeninanspruchnahme bis 2020 und eine Qualifizierung der Siedlungsentwicklung in Bestand und Neubau will die (deutsche, d. Aut.) Bundesregierung ihre Ziele erreichen. Kern der Strategie ist die Ausrichtung der Neubautätigkeit auf die städtebauliche Innenentwicklung und die Förderung integrierter Ansätze im Flächenmanagement. (...) Erstmals wurde ein Zielwert politisch verbindlich festgelegt, der nur durch eine drastische Kehrtwende bei der Flächeninanspruchnahme der endlichen Ressource Boden zu erreichen ist. (...) Der Rat für Nachhaltige Entwicklung forderte darüber hinaus, bis 2050 die neue Inanspruchnahme, insbesondere durch Flächenrecycling, auf Null zu reduzieren und postuliert in seinen Empfehlungen an die Bundesregierung zur Umsetzung des Ziel-30-ha vom Juni 2004 ‚Mehr Wert für die Fläche‘ (RNE 2004)“ (Schultz & Dosch 2005: 11).

Zur Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten nachhaltiger Siedlungsentwicklung sollen vor allem die Immobilienwirtschaft und Kommunale AkteurInnen eingebunden werden: Zahlreiche Forschungsprojekte und experimentelle Forschungsvorhaben, wie z.B. „Fläche im Kreis“; Einrichtung von Förderschwerpunkten, wie z.B. „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“; Erstellung von verbesserten und neuen Datengrundlagen; Begleitung der Initiativen des Bundes auch auf Länder-, regionaler bis kommunaler Ebene, wie z.B. Länderprogramme zum kommunalen und regionalen Flächen(Ressourcen) Management; „Bündnis zum Flächensparen“; Aktion „Flächen gewinnen“ (vgl. Schultz & Dosch 2005).

Marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente werden als besonders wichtig eingeschätzt, da beispielsweise Subventionen, wie die Entfernungspauschale (auch „Zersiedelungsprämie“ genannt), Bausparförderung und Eigenheimzulage die festgelegten Nachhaltigkeitsstrategien konterkarieren. Gleichwohl ist auch die Steuerpolitik herausgefordert zu reagieren, was die Grundsteuer und Grunderwerbssteuer betrifft. Als planerische Instrumente werden angeregt, „Siedlungsausschlussge-

bierte (Negativplanung), die Ausweisung regionaler Gewerbegebiete oder andere Instrumente wie Mindestanteile von Flächenrecycling und gemeindliche Vorkaufsrechte zur Mobilisierung von Flächen“ zu entwickeln (Schultz & Dosch 2005: 12).

Raumordnungsbericht (Bundesregierung 2005)

Die im vorigen Textabschnitt behandelte Thematik von Steuerungsmöglichkeiten findet sich im *Raumordnungsbericht 2005* bestätigt. Das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* erstattet in regelmäßigen Abständen gegenüber dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den *Deutschen Bundestag* einen Raumordnungsbericht. Aus gegebenem Anlass werden kurz einige relevante Aspekte aus der Stellungnahme der Deutschen Bundesregierung zum *Raumordnungsbericht 2005* dargelegt.

Strategische Ausrichtung (Ziele, Beispiele)

Die strategischen Eckpunkte für die Raumentwicklungspolitik in Deutschland umfassen:

- a) Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge (z.B. Zentrale-Orte-System als Grundgerüst zur Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse);
- b) Stärkung der Wachstumspotenziale der Regionen (z.B. Herausbildung von poly-zentrischen Städtenetzen und die Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie);
- c) Management räumlicher Nutzungskonflikte (z.B. die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha/Tag zu reduzieren);
- d) Handlungsraum/Handlungsansätze für a), b), c).

„Die Steuerung der räumlichen Verteilung raumwirksamer Finanzmittel des Bundes in die regionalen Bedarfsschwerpunkte bleibt eines der wichtigsten Entwicklungs- und Ausgleichsinstrumente der Bundesraumordnung“ (Bundesregierung 2005: 6).

Management räumlicher Nutzungskonflikte, Räumliches Ressourcenmanagement: Um das 30 ha-Ziel für die Flächeninanspruchnahme erreichen zu können „wird eine stärkere Ausrichtung der Ausgestaltung ökonomisch wirkender Instrumente einschließlich des Förderinstrumentariums Bedeutung haben. Die vorgeschlagene Abschaffung der Eigenheimzulage ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Schritt. Bei Forderungen nach einer möglichen Umgestaltung der Entfernungspauschale ebenfalls in diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass viele Arbeitnehmer zunehmend gezwungen sind, von ihrem bestehenden Wohnort aus immer längere Pendelwege in Kauf zu nehmen, um überhaupt Beschäftigung zu finden. In Betracht kommt auch die Berücksichtigung von zusätzlicher Flächeninanspruchnahme bei der in Diskussion befindlichen Umgestaltung der kommunalen Finanzverfassung oder etwa im Rahmen einer Grundsteuerreform“ (Bundesregierung 2005: 7).

Schwerpunkte & Grundlagen aus der Sicht der Bundesregierung

Für das politische Handeln werden insbesondere sechs Schwerpunkte als bedeutsam eingeschätzt – die neue Raumstruktur, der demographische Wandel²⁰, die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen, Räumliche Nutzungskonflikte, die Europäische Raumentwicklung und Raumbedeutungsame Planungen, Maßnahmen, sowie raumwirksame Bundesmittel.

²⁰ Stagnation und Rückgang, rasch zunehmende Alterung, sowie wachsende Internationalisierung der Bevölkerung wird zum Anlass genommen einen raumentwicklungspolitischen Paradigmenwechsel vorzunehmen, vom ‚gesteuerten Wachstum‘ zum ‚gestaltenden Umbau‘ der Regionen.

Neue Raumstruktur, räumliche Nutzungskonflikte & raumbedeutsame Planungen, Maßnahmen und Bundesmittel: Die Unterscheidung zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen wird aufgegeben. Auf der Basis von Indikatoren, wie Dichte, Zentralität und Erreichbarkeit wird eine problemorientierte Grundtypisierung des Raumes vorgenommen, um besser mit räumlichen Disparitäten umgehen zu können und über raumentwicklungspolitische Handlungsansätze auch verbesserte Vergleichsmöglichkeiten im europäischen Maßstab erreichen zu können. Es ergeben sich dadurch drei Grundtypen: Zentralraum²¹, Peripherraum²² und Zwischenraum²³.

Der Abwanderungsprozess der Bevölkerung und Standortverlagerungen von Unternehmen aus den Kernstädten in das Umland hat das Siedlungsgefüge in Stadtregionen in Gesamtdeutschland in den letzten Jahren stark verändert. Neben den bekannten Problemen wie wachsende Pendleraktivitäten und neue Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen werden als positive Effekte das „Mitwandern“ von Arbeitsplätzen und eine erhöhte Wohnzufriedenheit erwähnt. Seit dem Jahr 2000 findet eine Abschwächung von Suburbanisierungsprozessen statt. Nutzungskonflikte gibt es nach wie vor zwischen Freiraumfunktionen und baulicher Nutzung, sowie Konflikte in der Ressourcennutzung in peripheren ländlichen Räumen.

Eine besondere Bedeutung wird den Politikbereichen von Finanzausgleichs-, Infrastruktur- und regionalen Wirtschaftspolitik beigemessen, aber auch Fachpolitiken, die sich nicht primär auf räumliche Bezugssysteme stützen, wie z.B. Arbeitsmarktpolitik oder Forschungs- und Entwicklungspolitik. Auch diese werden maßgeblich in die Raumpolitik miteinbezogen. Beispielsweise wurden im Zeitraum zwischen 2000 bis 2004 von Bund und Ländern gemeinsam ein Investitionsvolumen von ca. 12,5 Mrd. € in Maßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Verfügung gestellt.

²¹ Gekennzeichnet durch hohe Siedlungsdichten, starke Siedlungs- und Verkehrsdynamik und dies erfordert eine kooperative Zusammenarbeit in großräumigen, vernetzten Zusammenhängen.

²² Überwiegend ländlich geprägte Gebiete, mit größeren Entfernungen zu den Zentren.

²³ Sie bilden das erweiterte Umland der Zentralräume – und übernehmen häufig eine Brücken- und Vernetzungsfunktion zwischen den Zentralräumen und der Peripherie. Dadurch wird ein hohes Entwicklungspotenzial für nachhaltige Regionalentwicklungsstrategien erwartet.

1.2 Schweiz

Die Arealstatistik²⁴ Schweiz ist in der Lage die Landnutzung und die Ausdehnung der Siedlungsflächen flächendeckend zu erfassen. Entsprechend dieser Erhebungen konnte nachgewiesen werden, dass die Siedlungs- und Verkehrsflächen um rund 13,3 % (Stand 1997) zugenommen hat, während die Bevölkerung lediglich um rund 7,7% zunahm. Den größten Zuwachs (auf Kosten von landwirtschaftlichen Flächen) fand im Ein- und Zweifamilienhausareal statt. Nach Schultz & Dosch (2005) ist der Siedlungsflächenzuwachs auch in der Schweiz nur bedingt für das Siedlungsflächenwachstum verantwortlich.

Die derzeitige räumliche Entwicklung verläuft in der Schweiz ähnlich wie in vielen anderen EU-Ländern auch. Durch – einen Metropolisierungstrend – „...der gleichzeitig durch Dezentralisierungs- und Konzentrationsprozesse gekennzeichnet ist. Dabei verteilte sich der Siedlungsflächenwachstum vor allem auf Randbereiche der Agglomerationen, wo in den 1990er Jahren auch die Bevölkerung am stärksten gewachsen ist, sowie die ländlichen Räume. (...) Im Zuge dieser Entwicklung bilden sich funktionale Großregionen heraus, die zunehmend Kantons- und Landesgrenzen überschreiten (Großregion um Zürich, Genf, Basel, Bodensee, Tessin/Lombardei). Es ist davon auszugehen, dass das Siedlungsflächenwachstum sich kurz- bis mittelfristig höchstens geringfügig abschwächen wird, sollten nicht einschneidende Maßnahmen gegen diese Entwicklung getroffen werden“ (Schultz & Dosch 2005: 6).

Im Jahre 2002 findet im *Schweizer Bundesrat* eine eindeutige quantitative Zielaussage zum Flächenverbrauch statt. In der *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002* wird festgelegt, dass die Siedlungsfläche pro Kopf langfristig auf den heutigen Stand von rund 400 m² stabilisiert werden soll, was bedeutet, dass die Zunahme parallel mit der Bevölkerungszunahme stattfinden soll, d.h. es handelt sich dabei um einen dynamisch, an die Bevölkerungsentwicklung geknüpften Zielwert.

Schultz/Dosch (2005: 10) bemerken diesbezüglich kritisch – „...Da in der Schweiz die Hauptverantwortung für die Raumplanung bei den Kantonen liegt, ist auch umstritten, inwieweit der Bund den Kantonen diesbezüglich Vorgaben machen kann. (...) Die Frage ist jedoch, ob es für den begrenzten Raum Schweiz nicht einen absoluten Zielwert für den künftigen Flächenverbrauch geben sollte, der eventuell auch einfacher kommunizierbar ist. Dies könnte zum Beispiel ähnlich wie in Deutschland formuliert werden, wo in der nationalen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung von bisher 129ha (Durchschnitt 1996-2000) auf 30ha pro Tag im Jahr 2020 (Bundesregierung 2002) definiert wird.“

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Schweiz findet in jüngster Zeit vor allem im Bereich der Forschung, in der Konkretisierung innerhalb der Raumordnungspolitik, bei der Überprüfung marktwirtschaftlicher Instrumente, der Förderung exemplarischer Einzelprojekte und Prozesse, sowie in Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik statt. „Zudem werden vor allem Analysen und Monitoringprojekte in den Bereich Bauzonen, bauen außerhalb der Bauzone, ländlicher Raum und Landschaftsentwicklung im Vordergrund stehen“ (Schultz & Dosch 2005: 10).

²⁴ Im Turnus von 12 Jahren erhebt die Arealstatistik Schweiz Informationen zur Bodennutzung und Bodenbedeckung auf der Grundlage von Luftbildern des Bundesamtes für Landestopographie. Zusätzlich werden Geobasisdaten in Hektarauflösung für Geographische Informationssysteme (GIS) bereitgestellt und Dem Bund, den Kantonen, Forschungsanstalten und Hochschulen bereitgestellt. Außerdem liefert sie Inputs für nationale Programme (Raumbeobachtung Schweiz, Biodiversitätsmonitoring und Indikatorensysteme).
Quelle: <http://www.bfs.admin.ch>.

Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen (2005)

Seit 2003 steht mit dem Indikatorensystem *MONET* (*Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung*) ein umfangreiches Messinstrument in der Schweiz zur Verfügung. Bereits ein Jahr davor wurden mehrere Projekte im Rahmen von Kernindikatorenentwicklung parallel dazu erarbeitet.

Um die Indikatorenarbeiten auf kantonaler und städtischer Ebene zu koordinieren, wurde vom *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)* im Rahmen des Forums nachhaltige Entwicklung die Projektgruppe „*Koordination Kernindikatoren*“ gegründet. Die Arbeiten dieser Arbeitsgruppe mündeten 2005 in die Gründung des *Cercle Indicateur*, die als gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen und Städte dient.

Als nationale Plattform ist der *Cercle Indicateur* dem Forum Nachhaltige Entwicklung angegliedert, die für die Umsetzung der Politik der Nachhaltigen Entwicklung von Bund, Kantonen und Städten zuständig ist, wobei das *Bundesamt für Raumentwicklung* die zuständige nationale Steuerung darüber übernommen hat.

Die Arbeiten des *Cercle Indicateur* werden außerdem von drei Bundesämtern begleitet – Das Bundesamt für Statistik, das *Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft* und das *Bundesamt für Gesundheit*, das insbesondere den Auswahlprozess der gesellschaftlichen Kernindikatoren unterstützt. Finanziert wurde das Gesamtprojekt durch die beteiligten Bundesämter, Kantone und Städte.

Projektorganisation (2005: 7)

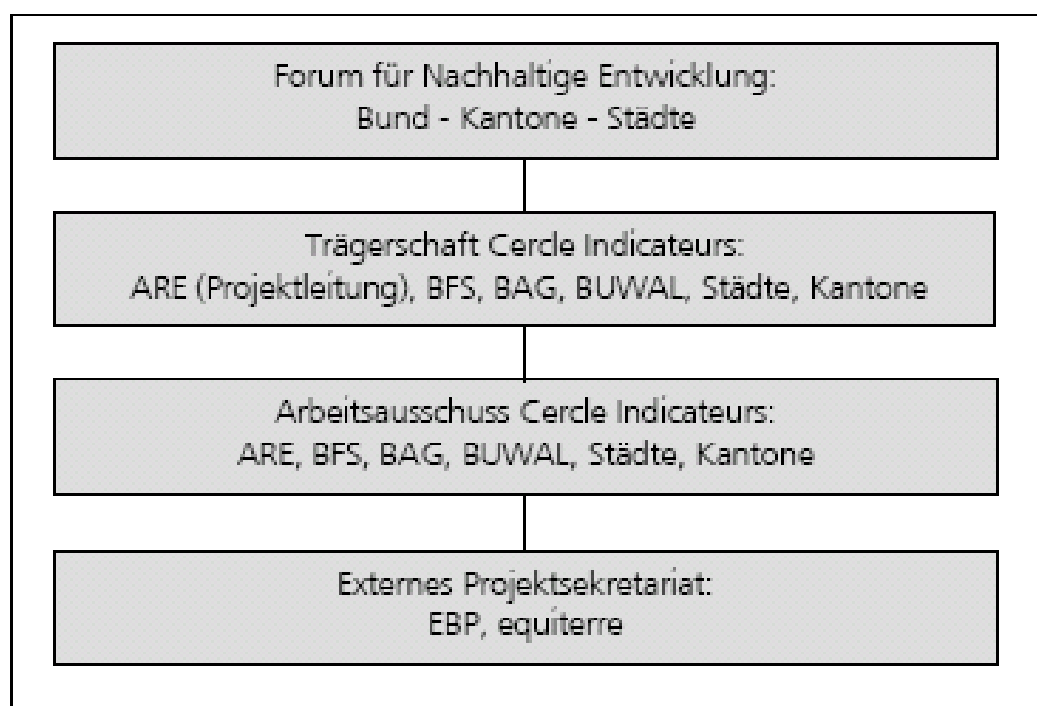


Abbildung 2: Projektorganisation

Der *Cercle Indicateur* steht allen Kantonen und Städten gegen eine finanzielle Beteiligung offen. Seit Juni 2005 sind 8 Kantone und 14 Städte dem Cercle beigetreten – „...solange Nachhaltige Entwicklung nicht operationalisiert wird, kann sie auf beliebige Weise interpretiert werden. Für die tägliche Arbeit

oder die langfristig ausgerichtete strategische Führung in Politik und Wirtschaft ist es absolut notwendig, nachhaltige Entwicklung möglichst zu konkretisieren. Hier setzt der Cercle Indicateur an“ (Bundesamt 2005: I).

Im Hinblick auf die Zielerreichung wurde im Laufe von Partizipations-Prozessen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt – der Bestimmung geeigneter und gleichzeitig von möglichst allen beteiligten Akteuren ermittelbare Kernindikatoren; Vergleich/Interpretation der Ergebnisse anhand eines Benchmarking.

Bedeutung von Indikatoren, werden, wie folgt beschrieben: (Bundesamt 2005: 1):

Indikatoren sind Hilfsmittel zur regelmässigen Lagebeurteilung. Aus Sicht der Politik können sie unterschiedliche Zwecke haben:

- Konkretisierung von für die Nachhaltige Entwicklung relevanten Themen bzw. Zielbereichen
- Sensibilisierung, Kommunikation und Förderung des Verständnisses einer Nachhaltigen Entwicklung
- Erkennen eigener Stärken und Schwächen
- Beurteilung der zeitlichen Entwicklung (Monitoring)
- Vergleich mit anderen Kantonen und Städten (Benchmarking)
- Meinungsbildung und Festlegung von Massnahmen und Vorhaben zur politischen Steuerung (Strategien / Konzepte und Programme / Projekte)

Beim Einsatz von Indikatoren ist zwischen verschiedenen Handlungs- bzw. Entscheidungsebenen zu unterscheiden:

- Politik und Strategie (Gesamtpolitik)
- Konzepte und Programme (Politik- bzw. Sachbereiche)
- Einzelvorhaben bzw. Projekte.

Eigenschaften des Kernindikatorensystems (Bundesamt 2005: 2):

Das vorliegende Kernindikatorensystem für die Nachhaltige Entwicklung hat spezifische Eigenschaften, welche es teilweise von anderen Nachhaltigkeitsindikatorensystemen (wie z.B. MONET) massgeblich unterscheidet. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Zielsetzung: Schaffung eines Instrumentes für die Politik (Sensibilisierung; Aufzeigen von Stärken und Schwächen; Lagebeurteilung, Entwicklungsbeurteilung)
- Die Entscheidungsebene: Gesamtpolitik, nicht einzelne Konzepte oder Projekte
- Der räumlich-politische Bezug: die politischen Grenzen eines Kantons (und nicht Region) oder einer Stadt (und nicht Agglomeration)
- Die inhaltliche Ausrichtung: gesamtheitlich, nicht auf einzelne Sachbereiche orientiert
- Der Umfang: überblickbare Anzahl von gut kommunizierbaren Indikatoren

Grundsätzlich können Nachhaltigkeitsindikatoren für alle politischen Einheiten (Bund, Kantone, Städte) entwickelt werden.

C) Nationale Anknüpfungsmöglichkeiten

1. EU-Projekt URBS PANDENS (2001-2005)

Auf der Basis der Ergebnisse des EU-Projektes *URBS Pandens*²⁵ können an dieser Stelle Diskussionspunkte eingebracht werden, die u.a. für die Agglomeration Wien im Zusammenhang mit *Sprawl* als relevant eingeschätzt werden. Auf der Basis von sieben europäischen Fallstudien (Athen, Leipzig, Liverpool, Ljubljana, Stockholm, Warschau und Wien) wurden im Projekt *URBS Pandens* mögliche bzw. tatsächliche Ausprägungen des Phänomens *Urban Sprawl* analysiert. Mit Hilfe qualitativer Modellierung wurden Entwicklungstrends europäischer Agglomerationen aufgezeigt und analysiert. Bei der Modell- und Szenario-Entwicklung spielte jedoch nicht nur die interdisziplinäre internationale Zusammenarbeit der Natur- und SozialwissenschaftlerInnen eine Rolle, sondern auch die Miteinbeziehung unterschiedlicher lokaler und regionaler Stakeholder.

Was Sprawl(ing) sein könnte ...

Generell gesprochen haben westliche Gesellschaften in den letzten 200 Jahren ihren Wohlstand nahezu permanent gesteigert, wobei die Inanspruchnahme von Flächen/Territorien ebenfalls durchgängig zugenommen hat. Die Zunahme war insbesondere in der Phase des Fordismus, also in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts, aufgrund der damit verbundenen extremen Nutzungstrennung besonders stark²⁶. (*Urban Sprawling* als Prozess der zunehmenden Zersiedelung einerseits, aber auch einer zunehmenden Intensivierung der Landnutzung einer bereits zuvor besiedelten Fläche andererseits bringt die Prozesshaftigkeit des *Urban Sprawls* zum Ausdruck. *Sprawl* ist also die Folge von einer Reihe von *Sprawling*-Prozessen, die vor allem durch menschliche Handlungen hervorgerufen werden.

(*Urban Sprawl*) ist also eine Kategorie zur Beschreibung des Ausmaßes der Zersiedelung ehemals naturnaher oder landwirtschaftlich genutzter Flächen und damit Ergebnis einer gesellschaftlichen Organisation in Raum und Zeit. *Sprawl* ist das aufsummierte Ergebnis von einer Fülle von unterschiedlichen Standort- resp. Mobilitätsentscheidungen, die zu der jeweiligen Flächen-Inanspruchnahme, der Nutzungsformen dieser Flächen in ihren territorialen, zeitlichen, funktionalen und sozialen Bezügen („sprawling“) geführt haben. Jeder dieser Entscheidungen – private Haushalte für ihren Wohnstandort, ihr Mobilitäts- oder Freizeitmuster, Unternehmen im Einzelhandel, für Dienstleistungen, im Freizeitbereich und in der Produktion sowie ihre Logistik-Konzepte, PlanerInnen, PolitikerInnen und andere Fachleute bei der Gebietsausweisung resp. der Umsetzung von Ansiedelungen, die Bürgerinitiativen bei der Verhinderung von Ausweisungen und Ansiedelungen ebenso wie die LA 21-Gruppen bei der Gestaltung von Räumen. Alle Entscheidungs-

²⁵ *Urban Sprawl: European Patterns, Environmental Degradation and Sustainability (Urbs Pandens)*, im Auftrag der EU, DG Forschung, D.03, 5. Rahmenprogramm, No. EVK4-2001-00052. Leitung: Dr. Gerhard Petschel-Held, Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK). Im Wiener Team arbeiteten Prof. Dr. Jens S. Dangschat, Dr. Susanne Kratochwil und DI Ulrike Schwantner, sowie Dr. Alexander Hamedinger und DI Andrea Mann (beide zeitweise).

²⁶ Häufig wird an dieser Stelle die Charta von Athen als Ursache für die Nutzungstrennung genannt; dieses ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht jedoch einer starken Überdeterminierung eines Dokuments, das einerseits den Zeitgeist zum Ausdruck brachte (Kritik an der dicht bebauten Industriestadt) und zum anderen allenfalls ein gutes Beispiel für die Zukunftseuphorie, die Eindeutigkeit, Beherrschbarkeit und Planbarkeit der Zukunft ist. Nur diese (fragwürdige) Sicherheit hat diesen Zentralisierungswahn und die in Beton gegossene Eindeutigkeit und Unverrückbarkeit hervorgebracht.

gen wurden im Rahmen der Möglichkeiten und Restriktionen aufgrund von subjektiv „guten Gründen“ vorgenommen – und trotzdem gelten sie nicht als nicht-nachhaltig.²⁷

Die meisten dieser Handlungen sind entweder aus individueller Sicht attraktiv²⁸ oder sie sind strukturell erzwungen²⁹, d.h. sie machen einen subjektiven Sinn. In Summe führen sie jedoch zu einer spezifischen Form der Organisation der Gesellschaft im Raum, die überwiegend als negativ angesehen wird. Beispielsweise wird die zunehmende Landnahme für Siedlungszwecke am Beginn jeder Siedlungstätigkeit auf unbebauter Fläche kritisiert. Dagegen führt das Ergebnis einer kontinuierlichen Intensivierung der Landnutzung keineswegs zu eindeutigen Urteilen, denn eine intensivere Landnutzung kann zumindest zwischenzeitlich zu Nutzungsoptima führen. Eine zunehmend intensivere Landnutzung (gleich zunehmender ‚sprawl‘) muss also nicht in gleichem Maße negative Auswirkungen zeigen. Beispielsweise wird die „kompakte Stadt“ unter den Gesichtspunkten der negativen Auswirkungen des ‚urban sprawl‘ als ideales Leitmodell angesehen – in frühen Entwicklungsstufen war jede „kompakte Stadt“ jedoch eine ‚sprawling area‘.

Wie sich Besiedlungsdichten tatsächlich auswirken, hängt also vor allem von der Art der Organisation der Gesellschaft im Raum ab, also einem qualitativen Merkmal, und nicht notwendig (nur) von der Quantität und Intensität der Landnahme.

Will man diese nicht-nachhaltigen Trends der Siedlungsentwicklung zurückdrehen, kanalisieren oder gar stoppen, ist die Voraussetzung dafür, die jeweiligen „guten Gründe“ zu kennen, denen andere „gute Gründe“ entgegensetzen sind, die es zudem gilt, attraktiver zu machen. Das ist am einfachsten mit Subventionen oder Steuererleichterungen, die man geben oder einstellen kann (Pendler-Pauschale, Eigenheimzulage, Benzinpreise, fiskalisches System zwischen Gebietskörperschaften etc.); viel schwieriger ist es, die Einstellungen zu verändern, die den „guten Gründen“ zugrunde liegen.

‚Urban Sprawl‘, ist also eine bestimmte Erscheinungsform des gebauten Raumes, die meist als überzogene und/oder ungesteuerte Raumentwicklung angesehen wird. Überraschend ist, dass trotz unterschiedlicher materieller Gegebenheiten der einzelnen Agglomerationen (Siedlungsstruktur, Infrastruktur, landschaftliche Gegebenheiten etc.), unterschiedlicher Rechtsformen und unterschiedlicher planerischer Leitlinien ähnliche Problemmuster erzeugt werden³⁰. Ob eine bestimmte Siedlungsweise als (negativer) ‚urban sprawl‘ einzuordnen ist, ist aber auch abhängig von der Maßstäblichkeit der Betrachtungsebene. Eine „optimale Lösung“ auf lokaler Ebene (beispielsweise die Ausweisung von Gewerbegebieten) kann sich beispielsweise auf der nächst höheren Ebene als problematisch herausstellen, wenn das Flächenangebot insgesamt zu umfangreich ist.

²⁷ Damit wird ein Beispiel für viele ähnlich gelagerte Steuerungsprobleme gegeben, bei denen unterschiedliche individuelle Interessen, die in der Summe negativ bewertet werden, zu einem positiven Resultat „auf höherer Ebene“ geführt werden müssten, oder: Wie wir aus der Fülle der betriebswirtschaftlichen Optimierungsstrategien ein Vorteil für das Gemeinwohl?

²⁸ Beispielsweise betriebswirtschaftliche Optimierung oder das Verhalten unter der Maxime des *homo oeconomicus*.

²⁹ In der Realität werden beide Komponenten mit jeweils unterschiedlicher Bedeutung zusammenwirken, da Handlungen immer unter der subjektiven Abschätzung der Opportunitäten, der Kosten und der Belohnungen erfolgt – dennoch sollte man sich hüten, immer und ausschließlich ökonomisch motivierte Optimierungskalküle zu unterstellen (ebenso wenig wie eine politisch korrekte Haltung gegenüber Umweltschutzziele und/oder sozialer Gerechtigkeit).

³⁰ Beispielsweise Flächenversiegelung, Verkehrsaufkommen, Belastung der Umweltmedien, Veränderung des Grundwasserspiegels, Zerschneiden wichtiger Naturräume, Verlärmung.

‚Urban sprawl‘ wurde zudem lange als Ergebnis deterministischer Prozesse und eher automatischen (und daher eindeutig berechenbaren) Handelns angesehen. Heute werden innerhalb von Handlungstheorien jedoch weniger strukturelle Muster (Einkommen, Haushaltsgröße, Stellung im Lebenszyklus u.ä.) als Erklärungshintergrund betont, sondern der Einfluss von Milieus und Lebensstilen, sowie den davon abhängigen sozialen Konstruktionen gesellschaftlicher Werte und Realitäten hervorgehoben. In diesem Zusammenhang verliert auch der Raum seine Eindeutigkeit der Standortbewertung, denn auch diese ist situationsspezifisch und von jeweiligen Deutungen abhängig (vgl. Löw 2001).

Um die Wechselbeziehungen zwischen Stadt und Land aufzuzeigen, sind unterschiedliche Erklärungsmodelle heranzuziehen und aufeinander zu beziehen. Zentraler Faktor ist die Attraktivität diverser Raumangebote, die jedoch nach unterschiedlichen Präferenzen subjektiv variiert. „Objektive“ Kriterien, wie beispielsweise Erreichbarkeit, Qualität der Landschaft, Infrastrukturausstattung, aber auch Einwohnerdichte, Flächenwidmung, Nutzungsmix sind zwar planungstheoretisch und planungspraktisch übliche Standortmerkmale, die jedoch vor dem Hintergrund sozioökonomischer, soziokultureller und politischer Entwicklungen an Bedeutung für die Erklärung sozialräumlicher Phänomene verlieren. Das bedeutet, dass die lange angebotsdominierte Diskussion um sehr differenzierte Aspekte der Nachfrageentwicklung erweitert werden sollte.³¹ Wie die empirischen Ergebnisse der aktuellen Suburbanisierungsstudien zeigen, sind es keineswegs mehr nur die aufstrebenden jungen, wohlhabenden Familien, die ins Umland abwandern, sondern der Anteil an Einpersonenhaushalten, älteren Menschen und auch der Bezieher mittlerer und geringerer Einkommen unter den Abwandernden nimmt deutlich zu (vgl. Brake et al. 2001).

Im Rahmen einer traditionellen Regionalpolitik konzentrierte man sich in der Vergangenheit auf das quantitative Wachstum, den Abbau der Disparitäten zwischen Zentren und Peripherien, sowie auf die Modernisierung entwicklungsschwacher Regionen. Seit Beginn der 1980er Jahre werden auch andere Ansätze verfolgt, die insbesondere auf die Stärkung des endogenen Potenzials der Regionen abzielen. Die ausschließliche Orientierung an Produktionsfaktoren wird durch eine Orientierung an regionalen Akteuren (stakeholdern) ergänzt, die jeweils mit spezifischen Interessen versehen sind und in unterschiedlichem Maße über Kooperationsfähigkeit verfügen.

Berücksichtigt man auch die wertschöpfenden Prozesse, die auf sozialem und kulturellem Kapital basieren, muss man einen Agglomerationsraum als aus einer Vielzahl von grenzüberschreitenden „*Regions in Context*“ begreifen, die mit den administrativen Grenzen nicht übereinstimmen. Die regional- und lokalpolitischen Interventionen aufgrund rationaler Planungsverfahren und Entscheidungen unterliegen damit einem doppelten Problem: a) die regionalen Reichweiten variieren und sind mit den administrativen Zuständigkeitsbereichen nicht mehr identisch und b) die Entscheidungen werden unterschiedlich wahrgenommen und raumwirksam.

Im Sinne modernen Entscheidungs- und Lerntheorien werden Institutionen (also auch: Planungsämter) und Territorien (Agglomerationen) als reflexive und lernende Einheiten angesehen. Danach verfügen Regionen in unterschiedlichem Maße über „Schlüsselfaktoren“, wie beispielsweise Kommunikationskultur, Wissensbasis, Identitäten und Mentalitäten. Diese Faktoren sind einerseits (traditionell) den AkteurInnen zuzuschreiben, aber auch Bestandteil einer „regionalen

³¹ Mit dem häufig verwendeten Gravitationsmodell, mit Hilfe dessen einen Zusammenhang zwischen Migration und geographischer Lage resp. Entfernung hergestellt wird, wird davon ausgegangen, dass Migrationen mit zunehmender Entfernung abnehmen, da die Migrationskosten ansteigen. Dieses Modell sollte um die handlungstheoretische Dimension erweitert werden, welche die ‚intervening opportunities‘ und die damit verbundenen Opportunitätskosten variabel werden lässt. Soziale Milieus und Lebensstile werden für Standortentscheidungen zunehmend bedeutsamer (vgl. Dangschat & Hamedinger 2006).

Kultur“ als „Habitus des Ortes“. Danach sind Regionen als orts- und zeitgebundene Handlungssysteme zu begreifen, welche sich für jede Handlung immer wieder neu darstellt.

Zu den traditionellen Vorstellungen der geordneten Siedlungsentwicklung gehören Achsenmodelle und Grünzonen. Es ist aber auch bekannt, dass diese Leitlinien dann nicht mehr funktionieren, wenn Ringstraßen gebaut und den Gemeinden in den Achsenzwischenräumen keine Kompensation für ihre gebremste Entwicklung angeboten werden. Neben diese materiell bedingte (Un-)Logik tritt jedoch die Tatsache, dass die Handlungsmuster und -prozesse sich von den territorialen Strukturen lösen und sich zunehmend an vernetzten „flows“ orientieren. Dabei werden die (optimierten) Funktionsräume zumindest von „Netzwerkssystemen“ überlagert; einige sprechen davon, dass sie ersetzt werden und sich auflösen. In jedem Fall tritt als Ergebnis ein, dass die Erscheinungsform der Siedlungsweise als Ergebnis logischer Entscheidungen von Individuen sich als „planerische Unordnung“, als urban sprawl zeigt (vgl. Dangschat 2005).

Demnach ist der Wiener Agglomerationsraum kein objektiv vermessbares Territorium, angefüllt mit Eigenschaften und Mengen, sondern ein Artefakt, das erst durch das (Zusammen-)Wirken der AkteurInnen Form, Struktur und Dynamik sowie Sinn erlangt, welche von den Vorstellungen und Wünschen der AkteurInnen geprägt wird. Daraus entsteht das bekannte Steuerungsproblem für die Steuerungsleute: Der Siedlungsraum entwickelt sich dort in einer Weise, wo er diese Intensität und/oder die Art der Nutzung nicht zeigen sollte.

Soziale Konstruktionen & Raum-AkteurInnen

Sprawl(ing) kann also als ein Resultat der Raumnutzung verschiedener Akteursgruppen gesehen werden. Demnach wird *Sprawl(ing)* durch soziale AkteurInnen erzeugt. Ob diese Handlungen individuell/kollektiv sinnvoll oder strukturell erzwungen sind, ist dabei unerheblich. *Sprawl(ing)* wird sozial erzeugt, beispielsweise durch

- Privatpersonen und Haushalte als individuelle AkteurInnen, durch Unternehmen als kollektive AkteurInnen nach betriebswirtschaftlichen Opportunitäten,
- durch Maßnahmen der Stadt- und Regionalplanung, der Stadtentwicklung, der Verkehrsplanung, der Wirtschaftsförderungspolitik und anderen „policies“ überwiegend aufgrund fachlicher Positionen,
- durch die Politik, bei der einerseits die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen berücksichtigt werden sollen (Subsidiaritätsprinzip), andererseits parteipolitische Kalküle bedeutsam sind,
- durch Modernisierungstrends im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels³² und
- schließlich durch gleichgerichtete, gleichwohl unabgestimmte Handlungen im Sinne von Trends und Moden – dieses gilt für alle genannten Gruppen³³.

JedeR dieser AkteurInnen hat eigene, in sich stimmige Interessen, nicht immer rational, manchmal emotional; Interessen die sie/er durchzusetzen gedenkt; Interessen, die sich auf die In-Besitz-Nahme von Orten hinreichender Qualität richten oder auf den vorübergehenden Aufenthalt an spezifischen Orten. Um ihre Interessen durchzusetzen, haben sie eine Fülle von Strate-

³² Wertewandel, -pluralisierung, marktwirtschaftliche Wettbewerbsorientierung, demonstratives Statusdenken, gesellschaftlicher Wohlstand und Deutungen zu Zeit und Raum.

³³ Diese differenzierte Betrachtung von Gruppen soll nicht besagen, dass es Gruppen, die nur und ausschließlich auf der Wahrheitssuche sind oder diese gar gefunden haben. In jeder Gruppe spielen objektiv-rationale und subjektiv-interessensgeleitete Motive eine Rolle.

gien und Instrumente in einer Fülle von Entscheidungssituationen. Dieser Wirkungskreislauf produziert sowohl komplexe soziale Muster als auch raumwirksame Aktivitäten.

2. Internationale ExpertInnen-Befragung (2005)³⁴

In der Zeit von September bis November 2005 wurde ein elektronischer Fragebogen (mit insgesamt 10 Fragen) an ausgewählte, internationale ExpertInnen verschickt, mit dem Ziel kurze Statements über Suburbanisierungsprozesse und Urban Sprawl (im Speziellen) und zur Situation von Siedlungsentwicklungen (im Allgemeinen) einander gegenüberzustellen. Detailliertere Informationen über diese ExpertInnen-Befragung findet sich im Teil II (Anhang)³⁵.

Beim ersten Fragenkomplex wurde nach den entscheidenden driving forces im Zusammenhang mit Urban Sprawl gefragt, was gesellschaftliche Werte, ökonomische Bedingungen und politisch, planerische Regulierungen betrifft.

Gesellschaftliche Werte & ökonomischen Bedingungen

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die von unterschiedlichen sozialen RaumakteurInnen geschaffen werden, sind maßgeblich für Raumentwicklungen verantwortlich. Das umfasst, lt. ExpertInnen-Einschätzungen, zunehmende Individualisierung und Konsumorientierung, (nicht nur politisch propagierte) Leitbilder, veränderte landschaftsbezogene Standortansprüche von Einrichtungen des tertiären Sektors und den dort Beschäftigten, die Überbewertung materieller Werte, die Entsolidarisierung und fehlende Verantwortung für nachfolgende Generationen, sowie die Außerachtlassung einer Sozialpflicht der Gemeinschaft gegenüber.

Lebensstilveränderungen, als Bestandteil dieser Rahmenbedingungen, begründet sich über höheren Lebensstandard (damit einhergehend größerer Flächenbedarf), kleineren Haushaltsgrößen (v.a. Kleinfamilien) und höhere regionale Mobilität (jeder hat ein Auto), sowie wachsendes Ruhe(bedürfnis), erwünschter Nähe zur Natur bei Erreichbarkeit qualifizierter Arbeitsplätze, attraktive Landschaften, hohe Bewertung von Gesundheit, Freizeit und persönlicher Sicherheit, d.h. sicheres Wohnumfeld (besonders für Kinder), soziale Homogenität und vergleichbare Lebensstilgruppen. Am häufigsten wird (das dominante Klischee) Wunschbild „*Wohnen im Grünen, Einfamilienhaus*“ zur Erklärung herangezogen.

³⁴ Wir haben uns – letztlich auch aus Gründen der Nachhaltigkeit – zu einer ExpertInnen-Panel-Befragung entschlossen. Dafür sprechen: niedriger Kostenaufwand, hohe Effizienz, denn die Aussagen innerhalb des Fragebogens, sind präziser und differenzierter, als die Äußerungen auf einem Podium und letztlich die geringe Umweltbelastung, denn eine Tagung in Wien hat einen großen Fußabdruck allein für die physische Mobilität der Teilnehmenden.

³⁵ Die beteiligten ExpertenInnen (in alphabetischer Reihenfolge), die sich bedankenswerter Weise uns zur Verfügung gestellt haben, sind: **Ache, Peter** (Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Vorsitzender der AESOP); **Aring, Jürgen** (Fachbereich "Architektur, Städtebau und Landschaftsplanung" und "Stadt und Regionalplanung", Universität Kassel); **Bauer-Wolf, Stefan** (ÖAR Regionalberatung GmbH); **Dosch, Fabian** (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn); **Eizenhöfer, Rebecca** (Fachgebiet Planung und Kommunikation, Fachhochschule Erfurt); **Heinz, Werner** (Deutsches Institut für Urbanistik, Köln); **Henckel, Dietrich** (Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin); **Hesina, Wolfgang** (ARC systems research GmbH, Seibersdorf); **Hiess, Helmut** (Rosinak & Partner ZT GmbH, Wien, Ingenieurkonsulent für Raumplanung und Raumordnung); **Kunzmann, Klaus** (Jean Monnet Professor für Europäische Raumplanung, Universität Dortmund); **Schindegger, Friedrich** (Österreichisches Institut für Raumplanung, ÖIR, Wien); **Sinning, Heidi** (Fachgebiet Planung und Kommunikation, Fachhochschule Erfurt); **Steinocher, Klaus** (ARC systems research GmbH, Seibersdorf); **Tönnies, Gerd** (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Referat: Bevölkerung und Raumstruktur, Hannover); **Tötzer, Tanja** (Regional Studies, ARC systems research GmbH, Seibersdorf); **Turowski, Gerd** (Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund); **Usbeck, Hartmut** (Büro für Stadt- und Regionalentwicklung, Usbeck GmbH, Leipzig); **Wegener, Michael** (Spiekermann & Wegener, Stadt- und Regionalforschung, Dortmund); **Weichhart, Peter** (Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien); **Wolf, Klaus** (Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W.Goethe-Universität Frankfurt am Main).

Die Wechselwirkung unterschiedlichster Rahmenbedingungen, kommt am Besten im folgenden Zitat zum Ausdruck: „Der steigende gesellschaftliche Wohlstand führte ergänzt durch einen Wandel an gesellschaftlichen Werten zu einem neuen Bewusstsein, welches die Suburbanisation maßgeblich beeinflusst hat: Das Einfamilienhaus im Grünen mit privatem Freiraum, als Wohnform mit geringer Verdichtung, ist nach wie vor der Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger. Das Bestreben nach einem stabilen Wohnumfeld und einer sozial homogenen Nachbarschaft findet in den kleinräumlichen Strukturen der Suburbs weitgehend Umsetzung. Aber auch die Pluralisierung der Lebensstile und die damit einhergehende Zunahme an Singlehaushalten sowie der steigende Bedarf an Wohnfläche pro Person, haben den Wunsch nach eigenen, individuellen Wohnformen laut werden lassen. Im Neubau in den Vororten der Städte lassen sich diese Wünsche leichter verwirklichen. Dabei wird die Entwicklung des „Wohnens auf dem Land“ erst durch die hohe Mobilität der Gesellschaft möglich. Eine bereits hohe und weiter steigende Privatmotorisierung sowie ein neues Entfernungsbewusstsein führen dazu, dass Distanzen (in den Köpfen) schrumpfen und mitunter auch weite Pendelstrecken in Kauf genommen werden.“⁶⁶

Boden(preis)/Flächen(verfügbarkeit) löst eine Vielzahl von Effekten aus:

„Den Grundstückspreisen, die generell ein zentral-peripheres Gefälle aufweisen, kommt hier die entscheidende Rolle zu. Eigentum ist (bei gleicher Wohnfläche) in den Suburbs in der Regel günstiger zu finanzieren, als Miete in den Zentren. Das gilt jedenfalls für Hochpreisstandorte wie Salzburg, München oder Innsbruck. Ein entscheidender Hintergrund für die Bevölkerungssuburbanisierung sind jedenfalls die Wohnkosten und die Baulandverfügbarkeit. In den Zentren besteht generell auch das Problem, gewidmetes Bauland zu mobilisieren. Es ist meist ausreichend gewidmetes Bauland vorhanden. Weil aber die jährliche Wertsteigerung meist deutlich höher ausfällt, als die Rendite, die aus jeder anderen Anlagemöglichkeit des aus einem Verkauf realisierbaren Kapitals erzielt werden kann, kommt der überwiegende Teil des Baulandes nicht auf den Markt. Für alle Nicht-Wohnfunktionen spielt die Flächenverfügbarkeit neben den Baulandpreisen eine besonders bedeutende Rolle. Besonders beim Einzelhandel, aber auch bei vielen Betrieben des Sekundärsektors sowie bei manchem Dienstleister fand in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine Substitution der (teuren) Arbeitskraft durch Fläche statt. Eine Expansion der Betriebsflächen ist damit im Sinne einer Optimierung der Produktionsfaktoren ein entscheidender Beitrag zur Senkung der Betriebskosten. Solche Flächenausweitungen (die übrigens auch durch neue Lagerhaltungs- und Produktionssysteme ausgelöst werden) sind in den Zentren aber oft nur schwer realisierbar. Das liegt nicht nur an den (zu) hohen Bodenpreisen, sondern besonders auch an der mangelnden Flächenverfügbarkeit. Zudem sind Baugenehmigungen für die erforderlichen Gebäudestrukturen in den Zentren schwieriger zu erhalten, als in den Suburbs. Eine Rolle spielt auch der große Flächenbedarf der Betriebe für den ruhenden Verkehr.“⁶⁷

Das wiederum führt zu spezifischen **Marktsituationen/Kosten**

„Absolut wird im Umland durchaus viel fürs Wohnen ausgegeben, zum Teil mehr als in städtischen Quartieren, aber relativ erhält man dort mehr fürs Geld; (sowie) zum Teil die Nicht-Zurechnung der langfristigen Folgekosten der technischen Infrastruktur“⁶⁸

Politisch, planerische Regulierungen

Makroebene (Überörtliche Raumplanung)

Die geringe Steuerungswirksamkeit, bedingt durch den fehlenden politisch-administrativen Steuerungswillen im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips führt dazu, dass: „politisch-planerische Regulierungen weniger ‚driving forces‘ sind, sondern eher ‚enabling force‘“. Es gibt sie nämlich praktisch nicht, bzw. die vorhandenen sind weitgehend wirkungslos.“⁶⁹

³⁶ Sinning, H. & Eizenhöfer, R. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

³⁷ Weichhart, P. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

³⁸ Aring, J. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

³⁹ Weichhart, P. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

Der Rückzug des Staates (Deregulierung) führte auch zur Schwächung u.a. der Regionalplanung. Regulierungen sind über finanzielle Anknüpfungspunkte nötig. Als staatliche Push-Faktoren werden erwähnt: „Die Suburbanisierung ist bislang durch planerische, insbesondere aber auch politische Regelungen akzeptiert und in weiten Teilen sogar unterstützt. Als staatliche Push-Faktoren für Suburbanisierung können für die Privathaushalte die Pendlerpauschale aber auch die staatlichen Fördermittel für Neubau, Bausparen (Eigenheimzulage) etc. gesehen werden. Für gewerbliche Betriebe werden mit den durch die Kommunen selbst festgelegten Hebesätzen für Gewerbe- und Grundstückssteuer Anreize gesetzt, die Produktion bzw. den Betrieb in die Suburbs zu verlegen. Geschickte Verhandlungen und die steigende Konkurrenz der Kommunen in der Ansiedlung um Gewerbe schaffen für die Betriebe hier günstige Konditionen. Auch der staatlich finanzierte Ausbau der regionalen (Straßen-)Infrastruktur hat die Entwicklung von gering verdichteten Wohn- und Gewerbegebieten bevorteilt. Auf planerischer Ebene hat in der Vergangenheit insbesondere das Leitbild der räumlichen Trennung der Funktionen (Wohnen und Arbeiten) dazu beigetragen, die Suburbanisation zu fördern.“⁴⁰

Mikroebene (Örtliche Raumplanung)

Auch hier wird die geringe Regulation als Schwachstelle identifiziert und mit folgenden Stichwörtern skizziert: zunehmender ökonomischer Wettbewerb zwischen den Gemeinden (Globalisierung); Kooperation wird nicht (kaum) belohnt; Gemeindesteuersystem, das Gemeinden zum Wettbewerb um Arbeitsplätze und Einwohner zwingt und das daher Kooperation erschwert; Finanzausgleich und Kommunalsteuer zwingen Gemeinden, eine Einwohner- und Firmenmaximierung anzustreben; Fehlallokation durch steuerrechtliche und finanzpolitische Regelungen: Kilometerpauschale, Bausparförderung. „Örtliche Raumplanung – im Zusammenwirken mit der Aufsichtsbehörde Landesregierung – wird weitgehend als Legitimation der Nachfrage betrieben, und zwar nicht nur dem Ausmaß, sondern auch dem Standort nach.“⁴¹

Politische Ökonomie, betrifft alle Ebenen

„POLITISCHE ÖKONOMIE! Das halte ich für den eigentlich entscheidenden Punkt, der stadtregionale Regulierungen oder Governance-Systeme besonders wirkungsvoll verhindert. Die Produktion von Standortsystemen führt gleichzeitig zur Produktion politischer Güter (Macht, Budgetverfügbarkeit, Wählerstimmen). Zusätzlich können Vertreter des Politischen Systems ihre Profilierungsneurosen ausleben. Da in unserem Raumordnungssystem aber nur Kommunen und Länder (nicht aber (Nodal)Regionen) als politische Subjekte existieren, können die politischen Güter, die auf regionaler Ebene produziert werden könnten, von keinem Vertreter des Politischen Systems für sich reklamiert werden. Demgegenüber können die Bürgermeister und Gemeindevertreter aus kommunalen Egoismen hohen politischen Profit schlagen. Weil die Bürgermeister-Lobby in unserem politischen System extrem mächtig ist und die Gemeindeautonomie in Österreich zu einer besonders heiligen Kuh hochstilisiert wurde, wird sich daran auch in absehbarer Zukunft nichts ändern. Da den Gemeinden in unserem Raumordnungssystem die eigentlich entscheidende Rolle zukommt, müssen kommunale Egoismen und Begehrlichkeiten als entscheidende „driving forces“ der Suburbanisierung angesehen werden.“⁴²

Quantifizierungsmöglichkeiten, Versiegelte Fläche und andere Indikatoren

Eine eindeutige Charakterisierung und Beschreibung von nachhaltiger Siedlungsentwicklung ist kaum möglich, da es weder ein allgemeines Begriffsverständnis darüber gibt noch allgemein anerkannte Messverfahren zur Erhebung von quantitativer und qualitativer Eigenschaften, beispielsweise von ‚urban sprawl‘.

„Die Auseinandersetzung um eine ‚nachhaltige‘ Siedlungsstruktur wird häufig mit polarisierten Bildern geführt. So repräsentiert Sprawl in der öffentlichen Wahrnehmung, aber auch in zahlreichen wissenschaftlichen Studien in

⁴⁰ Sinning, H. & Eizenhöfer, R. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

⁴¹ Schindegger, F. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

⁴² Weichhart, P. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

erster Linie eine flächenhaft gering verdichtete Form suburbaner Siedlungsentwicklung, während ein ‚kompaktes‘ dem Leitbild der ‚europäischen Stadt‘ folgendes Entwicklungsmuster nicht selten mit großstädtisch dichten Bebauungsformen gleichgesetzt wird. Beides wird der Komplexität und Heterogenität realer Entwicklungspfade der Siedlungsstruktur kaum gerecht“ (Siedentop 2005: 23).

Der Mangel an komplexer Datenverfügbarkeit führt häufig dazu, dass Eigenschaften von Siedlungsgrößen häufig mit „Ersatzgrößen“ durchgeführt werden, mit dem enormen Nachteil komplexe Wirkungsweisen und Intensitäten verzerrt zu interpretieren. Beispielsweise werden Studien auf der Basis von Flächennutzungsdaten kaum Aussagen über die Fragmentierung von Landschaftsraum tätigen können. Siedentop (2005: 26) analysierte unterschiedliche Messverfahren und konnte prinzipiell zwei Unterschiede feststellen: „...den Dateneinsatz und Raumbezug – die meisten Messkonzepte verwenden hoch aggregierte Daten auf Ebene von Städten oder Metropolregionen, was die Abbildungsleistung der Heterogenität urbaner Nutzungsmuster zwangsläufig beeinträchtigt (...) der zeitlichen Perspektive – die überwiegende Zahl empirischer Messverfahren kann Sprawl nur als einen Prozess der Veränderung von Flächennutzungsstrukturen beschreiben, nicht als Zustand der Flächennutzung zu einem gegebenen Zeitpunkt.“

Herkömmliche Quantifizierungsmöglichkeiten von Urban Sprawl wurden auch innerhalb unseren ExpertInnen-Befragung als schwierig eingeschätzt, z.B. - „...Die Quantifizierung der Nicht-Nachhaltigkeit des ‚urban sprawls‘ ist als schwierig einzustufen: Das Phänomen des ‚urban sprawl‘ ist multi-dimensional, was die Aufgabe der Quantifizierung vor große Herausforderungen stellt. Generell bedarf es zur Quantifizierung der Nicht-Nachhaltigkeit einer Datenbasis, welche das Flächennutzungsmuster ausreichend beschreiben kann. Dabei spielen insbesondere die Parameter Bodendeckungseigenschaften, Nutzungsintensität und räumliche Eigenschaften eine zentrale Rolle. Aber auch sozioökonomische Daten müssen mit den Flächennutzungsdaten überlagert werden. Aus der Vielzahl der einzubeziehenden Größen wird die Schwierigkeit der Quantifizierbarkeit deutlich. Die Verfügbarkeit der Daten stellt mitunter Schwierigkeiten dar. Insbesondere um eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Räume vollziehen zu können, bedarf es Daten und schließlich auch Indikatoren, die in allen Räumen gleichermaßen vorzufinden sind. Neben der Schwierigkeit der Datenwahl stellt sich die Zusammenstellung und Aggregation zu geeigneten Indikatoren als Herausforderung.“⁴³

Die Verwendung des Indikators versiegelte Fläche ist als ein Indikator von vielen zwar brauchbar und lässt sich, falls er nicht auf administrative Einheiten bezogen ist auch international standardisieren, aber - „...Der Vorteil des Indikators „versiegelte“ bzw. „besiedelte Fläche in ha“ ist darin zu sehen, dass die Fläche in die Bewertung einbezogen wird, welche durch den Menschen beansprucht wurde und keine oder kaum mehr ökologische Funktionen aufweist. Hingegen erfasst dieser Indikator nicht die tatsächlich verbrauchte Fläche, was dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit nicht ausreichend gerecht wird. Auch birgt der Indikator „versiegelte/bebaute Fläche je ha“ keine Aussage über die Nutzungsintensität in Form von z.B. Einwohner oder wirtschaftlicher Ertrag auf dieser Fläche. Schließlich variiert die versiegelte/bebaute Fläche innerhalb der Zeit nur sehr gering. Sowohl für die Planung als auch die Politik sind jedoch zeitnahe Messdaten von Bedeutung, so dass allein dieser Indikator nicht ausreichend für ein Monitoring der Nicht-Nachhaltigkeit sein kann.“⁴⁴

Empfohlen wird, die Komplexität von nachhaltiger Siedlungsentwicklung folgendermaßen zu berücksichtigen: „Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bedarf zu seiner Umsetzung und planerischen Anwendung konkreter Ziele und Indikatoren. Allgemein gebräuchliche Indikatoren wie etwa das Bruttosozialprodukt (BSP) und das Ausmaß einzelner Ressourcen- oder Schadstoffströme geben nicht genügend Aufschluss über die Frage der Nachhaltigkeit. Methoden zur Bewertung von Interaktionen zwischen verschiedenen Sozial-, Bevölkerungs-, Umwelt- und Entwicklungsparametern sind nicht genügend weit entwickelt oder werden nicht in ausreichendem Maße genutzt. Es müssen Indikatoren entwickelt werden, um eine solide Grundlage für Entscheidun-

⁴³ Sinning, H. & Eizenhöfer, R. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

⁴⁴ Sinning, H. & Eizenhöfer, R. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

gen auf allen Ebenen zu schaffen und zu einer möglichst weitgehend Selbstregulierenden Nachhaltigkeit beizutragen. Soziale Segregation, Anzahl der Eigentums- und Personendelikte, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeempfänger, Kommunalfinanzen, Anteil Menschen mit allergischen Krankheiten oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Verhältnis Innen- zu Außenentwicklung, Bodengüte von Neubauflächen, Wohnflächenkonsum, durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, Grundversorgung (Erreichbarkeit), Verkehrsaufkommen, Bedeutung ÖPNV, Energieverbrauch MIV, Vorrangflächen für Fußgänger und Radfahrer, Zerschneidung von Freiflächen, Verkehrsunfälle, biologische Vielfalt, Stoffströme, Hausmüllaufkommen pro Kopf, CO₂-Emissionen pro Kopf, Anteil regenerativer Energien, Anteil Gewässer mit Güteklasse II, Wasserverbrauch pro Kopf, Kosten für Wasseraufbereitung und Abwasserbeseitigung, Nitrat-Belastung des Grundwassers“⁴⁵

Wie lassen sich teilweise diese Anforderungen, rund um ein mögliches Indikatorenpaket Fläche umsetzen? Siedentop (2005) charakterisiert die Operationalisierbarkeit vier relevanter Eigenschaften von Flächennutzung mit a) Mengen- (Anteil von versiegelter Fläche) und b) Qualitätseigenschaften (z.B. Versiegelungsgrad); c) Effizienz (z.B. Flächenproduktivität) und d) räumliche Konfigurationen von Flächen (Lage, Struktur, Form). Ein zu entwickelndes idealtypisches Indikatorenkonzept sollte dabei zumindest eine Mikro- und Makroebene unterscheiden.

Siedentop (2005) empfiehlt Zustandsparameter des Siedlungssystems und ihre Veränderung im zeitlichen Verlauf auf der Makroebene abzubilden (z.B. Fragmentierungsgrad der Landschaft, Suburbanisierungsgrad eines Siedlungssystems). Der Raumbezug derartiger Indikatoren umfasst sowohl administrative Grenzen als auch naturräumlicher Art (z.B. Flusseinzugsgebiete, Landschaftstypen). Auf der Mikroebene wird im Gegensatz zur Makroebene die Erhebung standörtlicher Eigenschaften von Nutzung und Änderung festgehalten.

Unserer Meinung nach wäre dieser Zwei-Ebenen-Ansatz um eine institutionalisierte dritte Ebene zu erweitern und zwar die der regionalen Betrachtungsweise. Das kann sowohl den Aufbau/Institutionalisierung einer Regionalebene als auch Stadt-Umlandregionen umfassen (vgl. Prieb 2004).

⁴⁵ Tönnies, G. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

3. Das Projekt „Zwischenstadt“

Das Projekt „Mitten am Rand – Zwischenstadt. Zur Qualifizierung der verstädterten Landschaft“ bestand aus einem über drei Jahre laufenden Forschungsverbund, der vom Ladenburger Kolleg ermöglicht wurde.⁴⁶ Im Gegensatz zur allgemein eher negativen Diskussion über den suburbanen Raum, den ‚urban sprawl‘ resp. der Zersiedelung der Landschaft wurde in diesem Kolleg versucht, die Logik der Siedlungsentwicklung zu verstehen, die Stärken zu entwickeln und die „Zwischenstadt“ zu einer idealen Ergänzung zur Kernstadt zu „qualifizieren“⁴⁷ – man hat in diesem Zusammenhang das „Zwischenstadt-Konzept“ (vgl. Sieverts 1997) weiterentwickelt und das für die Schweiz entwickelte „Netzstadt-Konzept“ (vgl. Oswald et al. 2003) integriert.

Die grundsätzliche Position des Kollegs ist, den ausschließlichen Negativ-Blick auf das suburbane Umland dadurch zu korrigieren, indem der suburbane Raum als zwar „emanzipierter“, allerdings funktional mit der Kernstadt eng verknüpfter Raum verstanden wird, den es nicht zu negieren resp. zu verhindern, sondern zu „qualifizieren“ gilt, damit er – auch unter den Gesichtspunkten einer nachhaltigen Entwicklung – als optimaler symbiotischer Ergänzungsraum zur Kernstadt werden kann: *„Denn die Peripherien unserer Städte werden in der öffentlichen Meinung im Allgemeinen mit eher negativen, hoffnungslosen Merkmalen assoziiert – wie Zersiedelung, Landschaftszerstörung und Gesichtlosigkeit. Alle politischen Versuche jedoch sind gescheitert, die Dispersion von Wohnungen und Arbeitsstätten sowie von Erholungs- und Vergnügungsorten zu verbinden, um die Städte kompakt und ihr Umland als klare Landschaft zu erhalten: Die Realität hat sich inzwischen von den politischen Planungszielen so weit entfernt, dass geprüft werden müsste, ob die Raumplanungspolitik noch die nötige Bodenhaftung besitzt“* (Sieverts et al. 2005: 11).

Also: Resignation davor, den ‚urban sprawl‘ auf Entwicklungsknoten oder -bänder konzentrieren zu können? Eher weniger, sondern es zeigt lediglich das deutliche Ansprechen von „verdeckte(n) Ideologien und Einstellungen ... bei Forschern wie auch bei Praktikern“ (Sieverts et al. 2005: 20). Auch die „Eindeutigkeit“ der Nicht-Nachhaltigkeit aus ökologischer Sicht wird von Körner (2005) hinterfragt, der das „eng gefasste, auf Artenschutz reduziertes Aufgabenverständnis des Naturschutzes“ kritisiert und ihm Argumente aus der Stadtökologie und der Landschaftsarchitektur entgegenstellt.

Die Möglichkeit zu einer positiven Entwicklung wird von dem Forschungsverbund vor allem in einer veränderten Willensbildung, veränderten politischen Kulturen und vor allem veränderten politisch-planerischen Rahmenbedingungen gesehen. Um die eindeutige und entschiedene politische Willensbildung im Sinne einer stärkeren Ausrichtung an nachhaltigen Entwicklungen zu unterstützen, an der es anscheinend überall fehlt, muss ein breiter Verständigungsprozess eingeleitet werden (vgl. auch Davy et al. 2004): *„Ansätze zur Veränderung müssen in erster Linie bei den Akteuren selbst gefunden und herausgearbeitet werden, weil Veränderungsentscheidungen nur über Lern- und Erfahrungsprozesse vorbereitet werden können. Hier sind die kommunikativ orientierten Planungswissenschaften gefragt“* (Sieverts et al. 2005: 20; vgl. auch Stein 2003, 2004).

⁴⁶ Hinter dem Ladenburger Kolleg steht die Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung. Aus dem „Zwischenstadt-Kolleg“ sind bislang eine Reihe von Veröffentlichungen hervorgegangen, wobei der Band Sieverts et al. (2005) einen Überblick vermittelt

⁴⁷ Durch eine starke Dominanz von Architekten und Städtebauern in dem Kolleg blieb man allerdings zu stark an der baulichen Erscheinungsform verhaftet – man verstand beispielsweise die dahinter liegenden ökonomischen Prozesse, die Standortpräferenzen der BewohnerInnen und auch die politischen „guten Gründe“ nur ansatzweise (vgl. zur Kritik Dangschat 2005) – und setzte daher vor allem auf eine Qualifizierung im Sinne städtebaulicher Geschlossenheit resp. auf die Qualität von Ästhetik, die in besonderer Weise in der „Zwischenstadt“ vermisst wird.

Wenn also ökonomische, soziale und städtebauliche Funktionen die städtischen Grenzen überschreiten, dann muss zu deren Steuerung ebenfalls „über die Grenzen“ hinausgegangen werden: *„Um in Bezug auf Zwischenstadt handlungsfähig zu werden, bedarf es einer über die kommunalen Grenzen hinaus reichenden Perspektive – und zwar in räumlich gestalterischer ebenso wie in politischer und zivilgesellschaftlicher Hinsicht“* (Sieverts et al. 2005: 26). Damit steht als erste Forderung, die großstädtischen Funktionsräume, die zwischen den traditionellen Gebietskörperschaftsebenen Gemeinde und Bundesland liegen, politisch und administrativ neu zu organisieren⁴⁸: *„Die von den Bürgern als Lebensraum genutzte Stadtregion (und die stadtreionalen ökonomischen Verflechtungen, d. Aut.) ist politisch nicht verfasst und kein entscheidender Faktor in Wahlkämpfen, also kein Maßstab für den Erfolg politischen Handelns. Ohne diese politische Unterfütterung bleibt auch eine Regionalplanung schwach“* (Sieverts et al. 2005: 35).

Auch die Einbindung weiterer AkteurInnen entsprechend der Zielsetzung eines ‚new urban management‘ ist notwendig. Dazu gehören vor allem die privaten Haushalte und deren von den Wertvorstellungen abhängigen sozialräumliche Aktionsmuster. Die Anti-Sprawl-Bewegung in den USA bietet eine Reihe von Anregungsmöglichkeiten, wie die Zivilgesellschaft auf die Gestaltung der Siedlungsstrukturen Einfluss nehmen kann (vgl. Bodenschatz & Schönig 2005).

⁴⁸ In Deutschland gibt es – allerdings sehr unterschiedliche – Erfahrungen im Ruhrgebiet, im Rhein-Main-Gebiet (Frankfurt, Wiesbaden, Darmstadt), im Gebiet Mittlerer Neckar (Stuttgart) und vor allem in Hannover (vgl. Prieb 2004).

4. Von der Verursacherfrage zur Verhandlungssituation

Siedlungsstrukturen, wirtschaftlicher Strukturwandel, Logistik-Konzepte, „Ideologien“ und politische, sowie planerische Regulation sind nicht nur die wesentlichen ‚driving forces‘ im Zusammenhang mit Raumentwicklung, sondern stellen einen Wirkungskreislauf dar, der durch soziale AkteurInnen erzeugt wird. Wir betonen daher im Zusammenhang mit zirkulären Raumprozessen akteursbedingte und akteursgeleitete Entscheidungsdimensionen, die auch komplexe soziale Muster nach sich ziehen. Das bedeutet, sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass spezifische Raumentwicklungen, wie z.B. „Zersiedelung“ und/oder Akteursgruppen (z.B. Personen, die sich ein flächenintensives Einfamilienhaus wünschen oder PKW-Benutzer, die Mehrbelastung von Verkehrssystemen verursachen) sozusagen „Schuld“ sind an einer nicht-nachhaltigen Raumentwicklung haben. Mit dem Gebrauch des Terminus „Zersiedelung“ ist man ebenso wenig in der Lage, eine negative Raumentwicklung auf einen griffigen Nenner zu bringen, wie es früher mit dem Begriff „Landschaftsverbrauch“ versucht wurde: *„Zersiedlung bündelt scheinbar alle mit dem Prozess der Dekonzentration von Nutzungen einhergehenden Probleme und Defizite, und verspricht zugleich Abhilfe für die Zukunft, indem anders ‚gesiedelt‘ werden soll“* (Hesse & Kaltenbrunner 2005: 16).

Zersiedlung ist ein Begriff aus der Raumplanung, der eine bestimmte Ausprägung einer spezifischen Siedlungsentwicklung als „wildwüchsig“, unkontrolliert und insgesamt als Übel geißelt. Neuere Ansätze wie der der Zwischenstadt (s. Abschn. C3) versuchen sich zwar dem Phänomen der intensivierten Siedlungsentwicklung im suburbanen Raum eher vorurteilsfrei zu nähern (vgl. Sieverts et al. 2005), dennoch ist auch hier der Anlass die Einschätzung einer ungeplanten und unästhetischen Entwicklung tonangebend (vgl. zu einer Kritik Dangschat 2005b). Diese Sichtweise von „Siedlungsbrei“, „Zersiedelung“, „Zwischenstadt“ und „Rand“ seitens der Raumplanung, Architektur und Ökologie ist für jedeN SiedlungsrandbewohnerIn und GewerbetreibendeN jedoch persönlich unbegreiflich. Für sie ist der Wohn- resp. Gewerbeort Mittelpunkt des Lebens, denn der Eine verwirklichte sich seinen Traum vom Wohnen, die Andere kann sich den eigenen Betrieb nur an derartigen Standorten leisten. Was ist für diese angesprochene Gruppe von Raumakteuren daran „wildwüchsig“ oder „unkontrolliert“, „am Rand“ oder im „Zwischenraum“? Es ist für sie in jedem Fall der unter den gegebenen Rahmenbedingungen gewählte Standort zum Leben resp. Wirtschaften.

Ein weiteres Beispiel: Beobachtet man die Entwicklung von suburbanen Siedlungen bzw. vieler Privatgärten kann man sich seiner ExpertInnen-Meinung, dass Flächenverbrauch von Eigenheimsiedlungen auf Kosten von landwirtschaftlich genutzten Flächen geht und daher ökologische Systeme ins Kippen bringt, nicht mehr sicher sein, denn es findet sich häufig eine höhere Biodiversität in neuen privaten Frei- und Grünflächen im Vergleich zur stadtnahen, oft industrialisierten und mono-kulturellen Intensivlandwirtschaft (vgl. Körner 2005). Oder: Produktion, Verkauf, Transport und Logistik werden sich auch in Zukunft in peripheren (Agglomerations)-Standorten ansiedeln und zwar unabhängig davon, ob sie „planerisch“ erwünscht sind oder nicht, egal, ob eine Agglomeration wächst oder schrumpft.

Wenn die Kritik am „Wunsch nach einem Eigenheim“ oder nach automobiler Freiheit ebenso ins Leere geht, wie die Kritik an der Logistik-Logik des Einzelhandels oder den Standortverwirklichung von Einkaufs- und Erlebnisparks, tritt immer wieder das Steuerungsversagen in den Vordergrund: Eigensinn und Fehlförderung, Zurück-Geworfen-Sein auf das eigene administrative Gebiet, eingeschränkte Kommunikationsbereitschaft und eher zurückhaltende Strategie-Überlegungen – da bleiben die in der Verwaltungstheorie geforderten Elemente des ‚new public managements‘ (horizontale und vertikale Politikverflechtung, Output- oder Outcome-Orientierung) leicht auf der Strecke.

So wurde im ExpertInnen-Panel oftmals gefordert:

- Das politische Bewusstsein zu verändern,
- eine Veränderung des Raumordnungssystems durch die Einführung einer verbindlichen und flächendeckenden regionalen Planungsebene,
- die Stärkung der Landes- und Regionalplanung (Ausbau der klassischen Ordnungsfunktion),
- die Aufhebung der kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen (Gemeindezusammenschlüsse bzw. Eingemeindungen);
- die Konstituierung von Stadtregionen als Quasi-Gebietskörperschaften und „politischen Subjekten“ und die Planungskompetenz auf die regionale Ebene verlagern sowie eine Stärkung der Regionalplanung,
- eine ordnungspolitische Steuerung bei großen Einkaufszentren,
- die Stärkung formeller neben informellen Planungs-, Kooperations- und Entwicklungsinstrumenten,
- eine nachhaltige Flächenhaushalts-Politik;
- die Stärkung der Nachhaltigkeitsorientierung aller raumrelevanten Fachpolitiken von der EU- bis zur lokalen Ebene und
- eine generell bessere Abstimmung zwischen Politik und Planung.

Raumbeobachtung/Raumentwicklung

Die befragten ExpertInnen forderten vor allem „*zuerst Investition in laufende Raumbeobachtung (monitoring), eventuell (mit-)finanziert aus Promillebeträgen der Budgets des Umweltfonds und der Wohnbauförderung. Darauf aufbauend politikorientierte Analysen der Entwicklung (opinion making). Ohne diese Argumentationshilfen werden die politisch Verantwortlichen kaum zu Kursänderungen veranlasst werden können.*“⁴⁹

Weitere Forderungen an die Steuerung waren:

- eine Unterstützung der Revitalisierung der Innen- und Kernstädte (Reurbanisierung),
- die Einführung einer Kostenwahrheit im Verkehr,
- verbesserte regionale Finanzausgleichsmechanismen;
- mehr Baulandangebot in zentralen Lagen,
- verstärktes Flächenrecycling,
- attraktive Wohnangebote und Grundstücke für Gewerbe und Dienstleistungsindustrie auch in der Kernstadt sowie
- die Förderung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (bessere Gesamtnetz-Verbindungen, insbesondere modal split, attraktive Park & Ride-Möglichkeiten bei Hauptbahnhöfen, besserer Service, attraktive Preis) gegenüber dem motorisierten Individualverkehr.

Ökonomie/Finanzen/Steuern/Kosten

„Die Dynamik des „urban sprawl“ lässt sich nur schwer beeinflussen. Maßgebliche Ansatzpunkte für die Politik und Planung sind die Anpassung der steuerlichen Regelungen und verstärkter Einsatz von Fördermitteln für städtische Maßnahmen. Zentrale politische Handlungsfelder sind in diesem Zusammenhang die Abschaffung bzw. Anpassung von Pendlerpauschalen und der Fördermitteln wie Eigenheimzulage, Bausparförderung. Auch stellt

⁴⁹ Schindegger, F. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

sich die Frage, ob eine Internalisierung der externen Kosten (zumindest in Teilen) zukünftig sinnvoll sein kann. Mögliche Ansatzpunkte können in der Pkw-Maut für Autobahnen oder innerstädtischen Straßen (vgl. London) sein. Die Aufwertung der städtischen Wohngebiete, des Wohnumfeldes, der Grün- und Freiflächen sowie der öffentlichen Räume und die Entwicklung neuer, attraktiver städtischer Wohnformen, insbesondere für Familien, sind gefragt, um die Stadt als Wohnstandort attraktiver zu gestalten.“⁵⁰

„Die totale politische Tabuisierung der Förderung des Einfamilienhauses (nicht mehr in der BRD) sowie der Wohnbauförderung im Allgemeinen. Mit der Verländerung hat der Bund die Verantwortung abgegeben, zahlt aber an den überhöhten Folgekosten (Umweltfonds > Kanalisierung) weiterhin brav mit. Nachdem endlich Energiesparstandards eingeführt worden sind, ist nicht einzusehen, warum nicht auch (öffentliche) Kosten sparende Wohnformen belohnt bzw. deren Ignorierung bestraft werden sollte.“⁶¹

Darüber hinaus wurden als Kritikpunkte erwähnt:

Abschaffung der Subventionen, Energieverteuerung, Probleme der Infrastrukturfinanzierung könnten ebenfalls zur Verdichtung beitragen; Keine Förderung des Einfamilienhauses (Wohnbauförderung), sondern des verdichteten Wohnbaus; Abbau/Abschaffung finanzpolitischer/steuerrechtlicher Regelungen, die Anreize zur Dispersion und flächenhaften Sub- und Counterurbanisierung schaffen; Reform des Gemeindefinanzierungssystems: z.B. Einführung eigener Steuern für Regionalkreise; deutlich steigende Spritpreise, höhere Energiekosten, Verursachergerechte Infrastrukturfolgekosten; Änderung des Gemeindesteuersystems nach dem Muster der Niederlande Verteuerung des Autoverkehrs und Gewährleistung von Mindeststandards der Bedienung im öffentlichen Personennahverkehr; wahre Kosten(an)rechnung, Kooperationsanreize schaffen für gemeinsame Stadt-Umland-Entwicklungen.

Die Hoffnungen der ExpertInnen liegen zudem häufig weniger in einer verstärkten Durchsetzung von Top-down-Verwaltungsmodernisierungskonzepten, auch hofft man nicht auf den „gesunden Menschenverstand“ oder der Kraft der Wissenschaft im Zuge einer Politikberatung jenseits von „Hofberichterstattung“ oder den etablierten Formen der Wirtschaftswissenschaften, sondern man resigniert eher davor, dass seitens der Ministerialbürokratien die Weichen wohl nicht in Richtung Nicht-Nachhaltigkeit gestellt werden:

„Der Sozialstaatswohlstand steht, nicht zuletzt infolge falscher politischer Entscheidungen auf tönernen Füßen. Wenn hier stärkere Restriktionen im angegebenen Sinn eintreten, werden auch die ‚raumgreifenden‘ Standortwahlen schrumpfen, z.B. Reduktion der Entfernungen hin zu ÖPN-Wohn-Standorten und Reduktion der qm-Zahl pro Person, zum Beispiel zurzeit bei knapp 40 qm/Person. Zusammengefasst: politisch-planerische Regulierungen müssen in finanzieller Hinsicht ansetzen, um den urban sprawl einzudämmen.“⁵²

⁵⁰ Sinning, H. & Eizenhöfer, R. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

⁵¹ Schindegger, F. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

⁵² Wolf, K. (ExpertInnen-Befragung, November 2005)

D) Empfehlungen

01 *Raumplanungsagenden auf der Bundesebene*

Um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Österreich zu konzipieren, zu koordinieren und umzusetzen, bedarf es einer zentralen Anbindung der Raumordnung und Regionalplanung im Bundeskanzleramt (Richtlinienkompetenz). Dieses sollte mit einem eindeutigen politischen Beschluss für eine Präferenz der Unterstützung von nachhaltiger Siedlungsentwicklung bekräftigt werden. Auf der Basis der unterschiedlich guten Erfahrungen mit den Raumordnungs- und -planungsagenden in den Bundesländern kann ein Ordnungsrahmen geschaffen werden, der eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wirklich unterstützt (best practise aller Maßnahmen der Bundesländer). Wie die Agenden zwischen Bund (einheitlicher Rahmen, Strategie-Entwicklung, Koordination, Anreiz-Verfahren und Evaluation) und den Ländern (regionale Konzepte, Umsetzung) zu verteilen ist, sollte nach dem Gegenstromprinzip im Sinne einer optimalen Unterstützung nachhaltiger Siedlungsentwicklung entworfen werden.

Dieser Vorschlag ist von immenser Bedeutung; er bedeutet eine grundlegende Änderung der Raumordnung und Regionalpolitik der Zweiten Republik (es bedarf also nicht nur einer großen Kraftanstrengung der Regierungsparteien, sondern breite parlamentarische Mehrheiten). Er ist zugleich deshalb wichtig, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass die Prozesse der Siedlungsentwicklung immer weniger nachhaltig werden. Neben der bekannten Definition „*Dauerhafte Entwicklung ist die Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können*“ – folgt im Brundtland-Report zwei Sätze später die zentrale Aussage: „*Dementsprechend müssen die Ziele wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung im Hinblick auf Dauerhaftigkeit definiert werden*“ (Hauff 1987: 46) – genau dieses ist bislang in Österreich nicht konsequent angegangen worden.

02 *Siedlungsentwicklung als Querschnittsmaterie der Nachhaltigkeitsstrategie*

Aufgrund der vielfältigen Verflechtung der Regionalentwicklung mit anderen Politikfeldern und Verwaltungsagenden, bietet es sich an, einen breit getragenen „sustainability mainstreaming“-Prozess zu initiieren. Er könnte zentraler Bestandteil der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie werden. Hierzu bedarf es aber neben der eindeutigen politischen Aussage zusätzlich einer stärkeren institutionellen und personellen Infrastruktur als bisher (beispielsweise die Steuerungsgruppe im „Lebensministerium“).

03 *Schaffung von Planungsregionen*

Eine der ersten zentralen Aufgaben einer auf Bundesebene angesiedelten Raumordnung ist, für das gesamte Gebiet Österreichs strategische Regionen zu diskutieren und schließlich festzulegen. Diese Regionen sollten als konsistente Entwicklungseinheit ökonomischer, ökologischer und sozialer Zusammenhänge betrachtet werden. Auf dieser Ebene sollten die regionalen Verwaltungen die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in ihrer Region entwerfen und umsetzen. Diese Regionen können auch Bundesländer übergreifend (Wien, Niederösterreich) resp. Nationalstaaten übergreifend formuliert sein (Salzburg, Graz) – auch wenn dieses sicherlich nicht einfach ist. Welchem Modell man dabei folgen wird, sollte sorgfältig geprüft werden. Das in Deutschland am weitesten reichende Modell wird gegenwärtig in der Region Hannover praktiziert, wobei die Stadt Hannover alle hoheitlichen Aufgaben und Rechte an den Planungsverband gegeben hat (vgl. Priebes 2004).

04 *Leitbild „Kompakte Regionen“*

Das zentrale Problem des Durchsetzens des Leitbildes einer dezentralen Konzentration, mit dem der ‚urban sprawl‘ gelenkt werden soll, besteht darin, dass aufgrund der Ausweisung der potenziellen Wachstumsbereiche dort die Grundstückpreise rasch steigen. Da bislang auch die Gemeinden außerhalb der geplanten Wachstumsgebiete Flächenausweisungen vornehmen können, profitieren diese davon, weil hier die Grundstücke relativ preiswert bleiben. Auf diese Weise sind die Wachstumsraten an Wohnflächen und Arbeitsstätten sowie der versiegelten Flächen in den Gebieten am stärksten, wo dieses gerade nicht passieren soll. Auf diese Weise werden die Leitbilder kontraproduktiv (vgl. Sieverts et al. 2005: 11).

05 *Laufende Raubeobachtung*

Ein wichtiges Instrument einer nationalen Steuerung der Siedlungsentwicklung ist eine permanente und differenzierte „Laufende Raubeobachtung“ (vgl. die Aktivitäten der BBR in Deutschland und das regionalisierte Nachhaltigkeits-Indikatorensystem in der Schweiz). Das ist die Voraussetzung, um Prioritäten setzen und als Outcome evaluieren zu können. Darüber hinaus wäre dieses Informationssystem geeignet, die Siedlungsentwicklung der Bundesländer, Regionen und Gemeinden im Rahmen der nationalen Zielsetzung zu beurteilen und ggf. zu korrigieren. Schließlich wäre dieses Informationssystem eine gute Grundlage für eine universitäre und außeruniversitäre Forschung zur Raumwirksamkeit politischer und administrativer Entscheidungen, die einerseits die Politikberatung verbessern, andererseits die Ausbildung (Geographie, Raumplanung, BOKU, Volkswirtschaft) verbessern und die Steigerung der Qualität der österreichischen Raumforschung auf europäisches Niveau unterstützen würde.

06 *Begrenzung der Siedlungsentwicklung*

Hier liegen die größten Probleme bei der lokalen Umsetzung der übergreifenden Strategien. In jedem Fall muss ein Ausstieg aus dem die Nicht-Nachhaltigkeit unterstützenden Finanzierungssystem gefunden werden, denn die bisherigen Finanzierungssysteme im Rahmen der Subsidiarität unterstützten massiv den „BürgermeisterInnen-Wettbewerb“ um Finanzzuweisungen, Steuer- und Abgabeeinnahmen sowie Kaufkraftzuflüsse.⁵³

Dieser Wettbewerb muss zum einen in seiner Dynamik entschleunigt und zum anderen auf eine höhere Ebene gehoben werden. Wichtig ist, dass Wachstum allein nicht mehr das überragend wichtige Ziel ist – zumindest nicht auf Gemeindeebene. Die Verlagerung „nach oben“ ermöglicht für eine Region eher die Unterstützung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, da die Leitbilder wirksamer sind. Mit der Verlagerung „nach oben“ wird jedoch das grundsätzliche Konkurrenzprinzip, das der „Motor“ der nicht-nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist, nicht überwunden (dieses erfordert eine EU-weite Regelung wie es sie u.a. bereits für Anbauflächen und Stahlproduktion gibt).

⁵³ In der Schweiz wird in einigen Kantonen ein Modell ausprobiert, das den Handel von Möglichkeiten der Flächen-Inanspruchnahme zwischen den Gemeinden vorsieht. Jede Gemeinde hat danach ein geringes Wachstumspotenzial. Soll es erweitert werden, muss von anderen Gemeinden das Besiedlungsrecht abgekauft werden. Das hat drei Vorteile: i) Die Gemeinden weisen weniger Flächen aus, ii) auch die Stagnationsgemeinden profitieren direkt von ihrem Verzicht (was einE BürgermeisterIn auch als positive Leistung gegenüber seinen WählerInnen „verkaufen“ kann) und iii) ein Investor von außen kann die Gemeinden nicht mehr gegeneinander um die beste Unterstützung ausspielen, sondern ist in „Gefahr“ einen Eigenbeitrag zu leisten, zudem können die bereits ansässigen Betriebe in ihrer Existenz besser gesichert werden.

07 Regionale Moderation und Mediation

Diese Neu-Orientierung im Rahmen des ‚new public government‘ funktionieren nur, wenn sie durch einen breiten Bewusstseins-Bildungsprozess begleitet werden. Hierzu gibt es bereits in der Regionalplanung gute Erfahrungen (Leader+, Leitbild-Debatten, INTERREG-Programme, Herausbilden von „Strategischen Regionen“ wie CENTROPE oder „Lernende Regionen“). Regionale Kooperationen setzen andere Verhandlungskulturen und -strukturen als bisher voraus. „Un-teilbare Güter“ und Wachstumsmodelle haben als erfolgreiches Modell den „Alles-oder-Nichts“-Spieler hervorgebracht; der Rückbau und der Verzicht auf Wachstum bedeuten jedoch, „win-win-Situationen“ anstreben zu müssen. Damit werden die Ziele der Auseinandersetzung zu „teilbaren Gütern“ (jede Gemeinde einer Region profitiert anteilig von Ansiedelungen in der Region, auch wenn diese außerhalb der Gemeinde umgesetzt wird).

08 Anreizsysteme schaffen (Kommunen, Regionen, Bundesländer, Unternehmen, private Haushalte)

Um das Umdenken zu ermöglichen, bedarf es vielschichtiger Anreizsysteme, die traditionellen Denk- und Handlungsmuster (für die es ja „gute Gründe“ gibt, wenn man die nicht-nachhaltigen Auswirkungen ausblendet) zu überwinden. Das gilt auch und gerade für die Ministerialbürokratie. Aufklärung allein hilft nicht (vgl. Diekmann et al. 1999) und auch keine dirigistischen „Straf-systeme“; auch auf „freiwillige Einigungen“ resp. formelle Systeme, die informell ausgehebelt wird, sollte man sich dabei nicht verlassen. Das Politikfeld „Nachhaltigkeit“ scheint prädestiniert, sowohl die horizontale Politikverflechtung vorbildliche Strukturen und Kulturen zu entwickeln⁵⁴, als auch die Kreativitäts- und Verantwortungs-Potenziale innerhalb und außerhalb der Verwaltung zur Wirkung zu bringen (➔ Neue Verwaltungskultur).

09 Stärkung der Forschung

Die raumbezogene Forschung ist in Österreich (wie auch im sonstigen deutschsprachigen Raum) nicht besonders stark. Im Feld der Nachhaltigkeit gibt es darüber hinaus auch international erhebliche Wissensdefizite, insbesondere bezüglich des Zusammenhangs zwischen ökologischen und sozialen Zielen (beide Bereiche stehen gegenüber der Ökonomie in hartem Aushandlungsdruck – Finanzierung der Umweltschäden, Kosten für umweltschonende Formen der Produktion resp. Sozialpolitik) wird allenfalls den nicht-nachhaltigen Lebensstilen eine gewisse Beachtung geschenkt.

Wegen der geringen Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge gerade innerhalb der „weichen“ Teile des Nachhaltigkeitskomplexes“ muss die Politikberatung schwach bleiben, d.h. fehlende Forschung verringert die Sensibilität bei den EntscheidungsträgerInnen.

10 Vorbild für Mittel- und Osteuropa (INTERREG)

Gerade in den neuen EU-Mitgliedsstaaten und den weiteren Beitrittskandidaten herrscht eine staatliche und kommunale Regulation vor, die ein „Wirtschaftswachstum um jeden Preis“ zum Ziel hat – eine Orientierung an Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gewinnen dort erst dann an Bedeutung, wenn die Natur massiv geschädigt ist resp. das Wirtschaftswachstum

⁵⁴ Dieses zeigt sich bereits in der Arbeit des Komitees Nachhaltiges Österreich; nach Martinuzzi & Steurer (2004) wurde der breite fachliche Austausch und das daraus resultierende gute Arbeitsklima als besonders positiv hervorgehoben – ähnlich ist es im Feld der Wissenschaft, in dem sich das Thema „Nachhaltigkeit“ ebenfalls hervorragend geeignet ist, um inter- und transdisziplinär zu forschen.

völlig ausbleibt. Österreich hat gegenüber diesen Ländern ein viel größeres Vorbilds-Potenzial, als sich das Land dieses zutraut. Gerade wegen der intensiven grenzüberschreitenden Wirkungen der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verflechtungen kann und sollte von Österreich aus die Initiative zur Koordination übernommen werden.

Zudem sind die wirtschaftlich starken, aber im Energiekonsum ebenfalls starken Nationen aufgefordert, exportfähige nachhaltige Gesellschaftsmodelle im Sinne des Brundtland-Reports zu entwickeln: *„Dementsprechend müssen die Ziele wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung im Hinblick auf Dauerhaftigkeit definiert werden“*.

Fangen wir damit an – letztlich auch um unserer selbst Willen.

Literatur, Quellen

- Ache, P. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.
- Antalovsky, E.; Dangschat, J.S. & Parkinson, M. (eds.) (2005)**, European Metropolitan Governance. Cities in Europe – Europe in the Cities. Wien.
- Arbeitsprogramm (2003)**, 200 Maßnahmen für ein Nachhaltiges Österreich, Komitee für ein Nachhaltiges Österreich, Wien.
- Arbeitsprogramm (2004)**, Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Komitee für ein Nachhaltiges Österreich, Wien.
- Aring, J. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Fachbereich Architektur, Städtebau und Landschaftplanung, Universität Kassel.
- Bauer-Wolf, S. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, ÖAR Regionalberatung GmbH.
- Bodenschatz, H. & Schönig, B. (2005)**, Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities. Programm und Praxis der Anti-Sprawl-Bewegung in den USA. Wuppertal.
- Bölling, L. & Sieverts, T. (2004)**, Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Wuppertal.
- Brake, K.; Dangschat, J.S. & Herfert, G. (Hrsg.) (2001)**, „Suburbanisierung in Deutschland.“, Opladen.
- Brake, K.; Eunacker, I. & Mäding, H. (2005)**, Kräfte, Prozesse, Akteure – Zur Empirie der Zwischenstadt. Wuppertal.
- Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. & Hamedinger, A. (2004)**, Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Herausforderungen für eine sozialverträgliche Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspolitik. Wien.
- Bundesamt (Bundesamt für Raumentwicklung (2005)**, Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen, Herausgeber: Cercle Indicateurs; Bezugsquelle: <http://www.are.ch>.
- Bundesregierung (2005)**: Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Kabinettsbeschluss vom 27. April 2005, Berlin.
- Crouch, C.; Dangschat, J.S. & Leontidou, L. (eds.) (2006)**, Urban Sprawl: European Patterns and Policy, London.
- Dangschat, J.S. (2005)**, Die Zwischenstadt „qualifizieren“ – der Versuch der Rückgewinnung der Planbarkeit der Netze. Stadtanalyse.de, onlinemagazin urbanes management, Vol. 2, Nr. 6: 5-7.
- Dangschat, J.S. & Hamedinger, A. (Hrsg.) (2006)**, Soziale Milieus, Lebensstile und Siedlungsstruktur. ARL-Arbeitsmaterialien. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Dangschat, J.S., Kratochwil, S. & Schwantner, U. (2004)**, Individuell okay, aber in Summe problematisch! AkteurInnen rund um Sprawl(ing), Mimeo, Wien.
- Davy, B. (2004)**, Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030. Wuppertal.
- Deutscher Bundestag (2004)**, Verminderung der Flächeninanspruchnahme, Drucksache 15/4100 – 15. Wahlperiode, Abschnitt IV, S. 116-127, Berlin.
- Dosch, F. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Eizenhöfer, R. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Fachgebiet Planung und Kommunikation, Fachhochschule Erfurt.
- Heinz, W. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Deutsches Institut für Urbanistik, Köln.
- Henckel, D. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin.
- Hesina, W. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, ARC systems research GmbH, Seibersdorf.

- Hesse, M. & Kaltenbrunner, R. (2005)**, Zerrbild ‚Zersiedlung‘. Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs DISP 160; ; <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/985>; ETH Zürich, März 2005
- Hiess, H. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Rosinak & Partner ZT GmbH, Ingenieurkonsulent für Raumplanung und Raumordnung, Wien.
- Indikatorenbericht (2004)**, Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich, STATISTIK AUSTRIA, im Auftrag des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- Informationen zur Arealstatistik Schweiz**; <http://www.bfs.admin.ch>.
- Körner, S. (2005)**, Natur in der urbanisierten Landschaft. Ökologie, Schutz und Gestaltung. Wuppertal.
- Kunzmann, K. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Jean Monnet Professor für Europäische Raumplanung, Universität Dortmund.
- Linn, Astrid (1999)**, Nachhaltige Stadtentwicklung. Praxisbeispiele. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Band 140, Dortmund.
- Löw, M. (2001)**, Raumsoziologie, Frankfurt am Main.
- Martinuzzi, A. & Steurer, R. (2005)**, Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Erfahrungen und Einsichten von Beteiligten. Studie im Auftrag des Lebensministeriums. Mimeo. Wien.
- ÖROK (2000)** – ÖROK-Empfehlung zur Siedlungsentwicklung, Empfehlung Nr. 50, Beschluss: 34. Sitzung der Stellvertreterkommission am 3. Juli 2000, Wien.
- Österreichisches Umweltbundesamt (2004)**, Internationaler Vergleich; http://www.biodiv.at/chm/dokumente/int_vergl.htm.
- ÖROK (2005a)**, ÖROK-Prognosen (2001-2031), Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken Österreichs, Wien.
- ÖROK (2005b)**; Pressekonferenz am 31.1.2005 – “Raumordnung soll Neubautätigkeit verstärkt begleiten”, Wien.
- Oswald, F.; Baccini, P. & Michaeli, M. (2003)**, Netzstadt. Einführung in das Stadtentwerfen. Basel et al.
- Peitmann, Ortwin (2005)**, Optionen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. In: STEP (2005): 15-24.
- Priebs, A. (2004)**, Die Stadtregion als integrales Politik- und Verwaltungssystem. In: D. Scholich (Hrsg.): Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System. Wien: 17-29.
- Raksanyi, Peter (2005)**, Synergie einer nachhaltigen Entwicklung der Region Wien-Bratislava. In: STEP (2005): 71-86.
- Regionalinformation der Grundstücksdatenbank (BEV)**: <http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/raumordnung/laechenverbrauch/1274.98.html>.
- Schindegger, F. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Österreichisches Institut für Raumplanung, ÖIR, Wien.
- Schulte, Karin (2005)**, Nachhaltigkeitsindikatoren als strategische Instrumente der Politik? In: STEP (2005): 25-29.
- Schultz, B. & Dosch, F. (2005)**, Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und in Deutschland, DISP 160; <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/985>; ETH Zürich, März 2005
- Siedentop, S. (2005)**, Urban Sprawl – verstehen, messen, steuern. Ansatzpunkte für ein empirisches Mess- und Evaluationskonzept der urbanen Siedlungsentwicklung, DISP 160; <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/985>; ETH Zürich, März 2005
- Sieverts, T. (1997)**, Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig.

- Sieverts, T.; Koch, M.; Stein, U. & Steinbusch, M. (2005)**, Zwischenstadt – Zwischen Stadt? Entdecken, begreifen, verändern, Wuppertal.
- Sinning, H. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Fachgebiet Planung und Kommunikation, Fachhochschule Erfurt.
- Stein, U. (2003)**, Kommunikation mit allen Sinnen – Regionen moderieren. In: polis – Zeitschrift für Stadt und Baukultur, Heft 3: 28-30.
- Stein, U. (2004)**, Verständigungsprozesse über Zwischenstadt – Ein Arbeitsprogramm zur „Lernenden Region als lernende Organisation“. In: Bölling, L. & Sieverts, T. (Hrsg.) (2004): 226-229.
- Steinocher, K. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, ARC systems research GmbH, Seibersdorf.
- STEP (2005)**, Stadtregionen – Steuerungsmöglichkeiten für die räumliche Entwicklung. Dokumentation der STEP-Workshops, Werkstattbericht 72, MA18, Wien.
- TUW, Jus (Technische Universität Wien, Department für Raumentwicklung, Fachbereich Rechtswissenschaften) (2004)**, Rechtsvorschriften für Geodaten in Österreich. Studie im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Dezember 2004, Wien.
- Tönnies, G. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Referat: Bevölkerung und Raumstruktur, Hannover.
- Tötzer, T. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Regional Studies, ARC systems research GmbH, Seibersdorf.
- Turowski, G. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund; Ordentliches Mitglied d. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- URBS Pandens (2001-2005)**, European Patterns, Environmental Degradation and Sustainability, im Auftrag der EU, DG Forschung, D.03, 5. Rahmenprogramm, No. EVK4-2001-00052. Leitung: Dr. Petschel-Held, Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK).
- Usbeck, H. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Büro für Stadt- und Regionalentwicklung, Usbeck GmbH, Leipzig.
- Wegener, M. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Spiekermann & Wegener, Stadt- und Regionalforschung, Dortmund.
- Weichhart, P. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien.
- Wolf, K. (ExpertInnenbefragung, November 2005)**, Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W. Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Wolf, F.O. (2005)**, Challenges of a Multi-Level Governance for Sustainability: What can the European experience teach us? In: W. Blaas (ed.): Multi-Level Governance for Sustainability. Der Öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden, 1-2/2005, Wien: Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (ifip): 1-2.