

Clara Hoffmann

**Was machen die Anderen? -
Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch
in ausgewählten Staaten und der Übertragbarkeit der
Maßnahmen am Beispiel Bayerns**

HERAUSGEBER

*Konrad Goppel
Gabi Troeger-Weiß*

AUGSBURG-KAISERSLAUTERN 2021

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
SRL

Herausgeber:
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Zur Autorin

Clara Hoffmann, geboren am 08.08.1993 in Nürnberg, absolvierte 2011 ihr Abitur und studierte nach einem Auslandsaufenthalt in Frankreich Geographie an den Universitäten Erlangen-Nürnberg, Tübingen und Augsburg mit den Schwerpunkten Raumordnung und Landesplanung und Wirtschaftsgeographie bzw. Standortentwicklung. Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um ihre Masterarbeit zum Thema „Was machen die Anderen? – Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in ausgewählten europäischen Staaten und der Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns.“

Herausgeber

Prof. Dr. jur. Konrad Goppel

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg,
Universitätsstraße 10, 86135 Augsburg
Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität
Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Schriftleitung

Daniela Briegel, M.Sc.

Clara Hoffmann

**Was machen die Anderen? –
Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch
in ausgewählten europäischen Staaten und der
Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
Band 51

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern
2021

Was machen die Anderen? – Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in ausgewählten europäischen Staaten und der Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns

Clara Hoffmann

In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL),
Band 51

Selbstverlag
Universität Augsburg
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung

Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern 2021

NE: Goppel, K., Troeger-Weiß, G. (Hrsg.)

ISBN: 978-3-937006-29-1

Copyright Selbstverlag
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität
Kaiserslautern

Schriftwechsel, Bezug und Anfragen bezüglich des Tauschverkehrs werden erbeten
an:

Stephanie Wernli-Heiler/Andreas Neu, Sekretariat des Lehrstuhls
Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern
Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Tel.: 0631-205-3435

Fax: 0631-205-2551

E-Mail: stephanie.wernli@ru.uni-kl.de

Internet: <https://regionalentwicklung-raumordnung.de/>

Vorwort

Die Arbeit betrifft mit dem Flächenverbrauch ein Thema von derzeit hoher gesellschaftlicher und politischer Relevanz. Dabei stellt sich die Frage, wie der Staat im Sinne des Flächensparens bestmöglich reagieren soll und welche Instrumente und Vorgehensweisen ihm dabei rechtsverträglich verfügbar sind. Eine staatliche Disziplin, die sich vom Anliegen des Flächensparens naturgemäß besonders herausgefordert sieht, ist die Raumplanung. Sie stellt derzeit sowohl auf ministerieller Ebene, eine davon ist die Autorin der Arbeit, als auch bei den Bezirksregierungen Mitarbeiter/-innen ein, die Aktivitäten zum Flächensparen fördern und begleiten sollen. Vor allem aber stehen ihr in ihren Programmen und Plänen Instrumente zur Verfügung, die in der Lage sind, der gesamten Bandbreite flächenbezogener Fachplanungen Vorgaben zu machen, die sie zu flächensparendem Vorgehen anhalten und die sie vor allem zur Beachtung dieser Vorgaben zwingen.

Dabei stellt sich die zentrale und zum Teil kontrovers diskutierte Frage, welche Art von Vorgaben nicht nur fachlich zielführend, sondern auch rechtlich zulässig sind. Hier bietet naturgemäß das einschlägige Vorgehen anderer europäischer Staaten einen naheliegenden möglichen Fundus an Anregungen und Ideen. Allerdings bedürfen diese Ansätze in anderen Staaten nicht nur einer präzisen Recherche und Dokumentation, sondern vor allem der fachkundigen Bewertung im Hinblick auf ihre Sinnhaftigkeit sowie mögliche Übertragbarkeit auf die Strukturen, rechtlichen Rahmenbedingungen und verfügbaren landesplanerischen Instrumente in Bayern.

Die Arbeit leistet hierin eine inhaltlich präzise, fachlich kompetente und praxisbezogene Recherche und deren Bewertung.

So findet man in den Grundlagen der Arbeit zunächst das breite Spektrum der mit Boden, Raum, Landschaft und Fläche verbundenen Begrifflichkeiten definitorisch aufgearbeitet, um dann über den historischen Hintergrund des Flächenverbrauchs und der Bedeutung von Fläche an Hand ihrer unterschiedlichen Funktionen den wesentlichen Ursachen, ihres zunehmenden Verbrauchs nachzugehen.

In ihrem Schwerpunkt befasst sich die im Wesentlichen in Österreich und der Schweiz mit dem Umgang mit Flächenverbrauch. Dabei hat sich gegen die ursprüngliche Vermutung in unterschiedlichen europäischen Ländern eine Vielzahl von themenbezogenen Ansätzen und Vorgehensweisen ergeben, die eine Begrenzung auf Österreich und die Schweiz als angemessen erscheinen ließ.

Anhand überzeugender Prüfungsmaßstäbe geht hier die Arbeit, unterschieden nach formellen und weichen Instrumenten, dem Umgang mit Flächenverbrauch in den beiden Ländern nach und bewertet dabei höchst überzeugend und eingängig die jeweiligen Maßnahmen und Projekte nach Inhalt, Motivation und Ziel, instrumenteller Verankerung und Akteuren, Differenziertheit und Schlüssigkeit, Umsetzung und Wirksamkeit und schließlich als besonders wesentlich, nach ihrer Übertragbarkeit auf Bayern. Lediglich ansatzweise wird abschließend ein cursorischer Überblick zum einschlägigeren Vorgehen in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Italien gegeben.

Die Ergebnisse der Arbeit stützen sich auf ein breites Spektrum von Expertengesprächen im In- und Ausland. Wesentlich dabei ist, dass es der Verfasserin gelungen ist, trotz Corona bedingter Einschränkungen an die jeweils

Verantwortlichen auf allen Verwaltungsebenen zu Gesprächen zu gewinnen und so ein höchstmögliches Maß an Authentizität zu erzielen.

Prof. Dr. Konrad Goppel

Vorwort der Autorin

Fläche ist Grundlage aller Lebensbereiche des Menschen – ob Wohnen, Arbeiten, Bildung, Erholung, Ver- und Entsorgung oder Mobilität. Im engeren Wortsinn lässt sich Fläche nicht „verbrauchen“, sie ist jedoch eine endliche Ressource, mit der sparsam und sorgsam umgegangen werden muss. Eine nachhaltige Flächennutzung bezieht sich dabei nicht nur auf den ökologischen, sondern auch auf den sozialen und ökonomischen Aspekt.

In Bayern hat das Bewusstsein für die Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs in den vergangenen Jahren sowohl in Wissenschaft und Politik als auch in der Gesellschaft zugenommen. Bisher ist jedoch noch keine ausreichende Trendwende erkennbar. Die häufig mit dem Thema verbundene Einseitigkeit, oftmaliger Aktivismus und zum Teil auch politisches Kalkül machen eine sachliche und fachlich untermauerte Auseinandersetzung unabdingbar.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es somit, im Sinne von Best-Practice-Beispielen, den Umgang anderer EU-Staaten mit Flächenverbrauch zu erfassen, kritisch zu hinterfragen und zu bewerten, um gegebenenfalls für den eigenen Umgang daran Maß nehmen zu können. Im Rahmen einer Vielzahl von Gesprächen, insbesondere mit Experten aus Österreich und der Schweiz, konnten wichtige Erkenntnisse und Anregungen zu entsprechenden Raumplanungs-Instrumenten erlangt werden.

Auch wenn die laufende Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern, die u.a. einen Schwerpunkt auf die Reduzierung der Flächenneu-inanspruchnahme legt, inhaltlich wohl nicht mehr beeinflusst werden kann, so sollen wichtige Perspektiven für die zukünftige Entwicklung von (Raumplanungs-) Instrumenten aufgezeigt werden, die eine effektive und nachhaltige Reduzierung der Flächenneu-inanspruchnahme bewirken können.

München, im August 2021

Clara Hoffmann

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. jur. Konrad Goppel für die intensive und engagierte Betreuung der Masterarbeit. Das in mich gesetzte Vertrauen und die zahlreichen Denkanstöße haben maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Zudem gilt mein herzlicher Dank allen Experten aus Deutschland, Österreich, der Schweiz, Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden, die sich als Interviewpartner zur Verfügung gestellt haben. Vielen Dank für die informativen Gespräche und anregenden, kritischen Diskussionen – ohne Ihr Engagement hätte die Arbeit in dieser Form nicht umgesetzt werden können.

Bedanken möchte ich mich auch bei meiner Familie, meinen Freunden und insbesondere bei Franz für die bedingungslose Unterstützung während des gesamten Studiums.

Clara Hoffmann

Acknowledgement

My special thanks goes to Prof. Dr. jur. Konrad Goppel for his intensive and committed supervision of my Master's thesis. The trust put in me and the numerous inspirational discussions have contributed significantly to the success of this work.

In addition, I would like to thank all experts from Germany, Austria, Switzerland, Belgium, France, Italy and the Netherlands who participated in the interviews. Many thanks for the informative talks and stimulating, critical discussions - without your commitment, the work could not have been achieved in this form.

Finally, I also would like to thank my family, my friends and especially Franz for their unconditional support throughout my studies.

Clara Hoffmann

Zusammenfassung

In Bayern hat das Bewusstsein für die Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs in den vergangenen Jahren sowohl in Wissenschaft und Politik als auch in der Gesellschaft zugenommen. Alle Ebenen haben dabei die Aktualität und die hohe gesellschaftliche Relevanz erkannt. Bisher ist jedoch noch keine ausreichende Trendwende erkennbar. Augenscheinlich sind die bisher eingesetzten Instrumente nicht effizient genug, um die Flächenneuinanspruchnahme wirkungsvoll einzudämmen. Eine wichtige Instanz, die durch ihre formellen und informellen Instrumente starken Einfluss auf den Flächenverbrauch nehmen kann, ist die Raumplanung. Bisher ist jedoch noch unklar bzw. strittig, welche zusätzlichen Maßnahmen fachlich praktikabel und rechtlich machbar sind, um den Flächenverbrauch nachhaltig zu begrenzen.

Zunehmender Flächenverbrauch ist, auch wenn die Ursachen dafür teilweise differieren mögen, ein globales Problem. In diesem Zusammenhang wurden mit Hilfe einer Literaturrecherche und vertiefenden Experteninterviews die Raumordnungs-Instrumente anderer europäischer Länder und deren Umsetzung untersucht, um daraus neue wirkungsvolle Maßnahmen für Bayern ableiten zu können. Der Fokus liegt hierbei auf der Analyse der Situation in Österreich und in der Schweiz, weitere europäische Länder werden für einen umfassenderen Überblick kurz näher beleuchtet.

Die Ergebnisse zeigen, dass ein elementarer Aspekt der Flächensparbemühungen die Baulandmobilisierung ist. Dabei geht es sowohl um die Sicherstellung der Nutzung bei Neuwidmung als auch um die Aktivierung von bestehendem Bauland. In Österreich und der Schweiz bestehen unterschiedliche raumplanerische Instrumente, die mit Hilfe einer (nachträglichen) Befristung oder fiskalischen Abgaben zu einer Mobilisierung von Bauland beitragen. Im Gegensatz dazu, müssten entsprechende Regelungen in Deutschland im Rahmen des Baurechts getroffen werden, worauf die Raumplanung keinen direkten Einfluss hat. Anders sieht es mit Instrumenten, wie Dichtevorgaben oder Schutzzonen für landwirtschaftliche Flächen aus, die im Rahmen der Landes- bzw. Regionalplanung definiert werden können. Auch Flächensparmaßnahmen in Bezug auf den Einzelhandel oder den Zweitwohnungsbau könnten in Bayern ähnlich wie in Österreich oder Schweiz umgesetzt werden. All diesen möglichen Eingriffen ist jedoch gemein, dass eine differenzierte Abwägung hinsichtlich der Auswirkungen und der konkreten Ausgestaltung entsprechender Instrumente stattfinden muss. Auch die informellen Instrumente stellen eine wichtige Säule der Flächensparbemühungen dar, insbesondere mit neuesten Informations- und Kommunikationsinstrumenten kann die Wirkungsfähigkeit weiter verbessert werden. Insgesamt zeigt sich somit, dass der Blick in die Nachbarländer eine Vielfalt möglicher Instrumente offenbart, die eine Chance für die bayerischen Flächensparbemühungen darstellen könnten.

Abstract

In Bavaria, awareness of the problem of increasing land consumption has increased in recent years, both in science and politics as well as in society. The high importance and social relevance of this topic has been recognized. So far, however,

no sufficient reversal of the trend of an increasing land consumption can be identified. Apparently, the instruments used to date are not efficient enough to curb new land use. An important body which can exert a strong influence on land consumption through its formal and informal instruments is the spatial planning. However, it is still unclear or controversial which additional measures are technically practicable and legally feasible to limit land consumption in the long run.

Increasing land consumption is a global problem, even though the causes may differ in some respects. Literature search and in-depth expert interviews were used to examine the spatial planning instruments of other European countries and their implementation, in order to be able to deduce new effective measures for Bavaria. The focus here is on the analysis of the spatial planning instruments in Austria and Switzerland; other European countries are briefly examined for a more comprehensive overview.

The results show that an essential aspect of land-saving efforts is the mobilization of building land. This involves both ensuring the use of new designated land and activating existing building land. In Austria and Switzerland there are different spatial planning instruments which contribute to the mobilization of building land by means of (retrospective) time limits or fiscal charges. In contrast, in Germany, corresponding regulations would have to be made in the building law, on which spatial planning has no direct influence. The situation is different with instruments such as density requirements or protection zones for agricultural land, which can be defined within the framework of (regional) spatial planning. Also, land-saving measures in relation to retail trade or second home construction could be implemented in Bavaria in a similar way as in Austria or Switzerland. All these possible interventions have in common, however, that a differentiated weighing of the effects and the specific design of corresponding instruments must take place beforehand. Informal instruments also represent an important pillar of the land-saving efforts - in particular, modernized information and communication instruments. All in all, an analysis of spatial planning in neighboring countries shows that a variety of possible instruments are available which could potentially also be implemented in Bavaria to further strengthen land-saving efforts.

Hinweis: In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage sinnvoll ist.

Note: In this paper, the generic masculine is used for better readability. Female and other gender identities are explicitly included, as far as it is necessary for the statement.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XVII
Tabellenverzeichnis	XVIII
Abkürzungsverzeichnis	XIX

1 Einführung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Methodik	4
2 Grundlagen	5
2.1 Definitionen	5
2.1.1 Boden	5
2.1.2 Raum	6
2.1.3 Landschaft	6
2.1.4 Fläche	6
2.1.5 Landnutzung	7
2.1.6 Flächenverbrauch oder Flächenneuinanspruchnahme	7
2.1.7 Flächen sparen	7
2.1.8 Der Begriff des Flächenverbrauchs im europäischen Kontext	7
2.2 Historischer Hintergrund	8
2.2.1 Deutschland	8
2.2.2 Österreich	9
2.2.3 Schweiz	10
2.2.4 Weitere ausgewählte europäische Länder	11
2.2.5 Fazit	12
2.3 Monitoring	12
2.4 Zur Bedeutung von Fläche	14
2.4.1 Fläche als Ressource	15
2.4.2 Fläche und Ökonomie	15
2.4.3 Fläche und Umwelt	16
2.4.4 Fläche als sozialer Handlungsraum	17
2.4.5 Fläche und Landschaft	17
2.5 Ursachen des zunehmenden Flächenverbrauchs	18
2.6 Überblick über die Raumplanungssysteme in ausgewählten Ländern	21
2.6.1 Deutschland	21
2.6.2 Österreich	22
2.6.3 Schweiz	22
2.6.4 Weitere ausgewählte europäische Länder	23
3 Zum Umgang der Raumordnung mit Flächenverbrauch in Österreich, der Schweiz und weiteren ausgewählten europäischen Staaten	25
3.1 Bisherige Maßnahmen gegen zunehmenden Flächenverbrauch in Bayern	25
3.1.1 Formelle Instrumente	27
3.1.2 Informelle Instrumente	28
3.2 Kriterien zur Auswahl der Beispielländer	30
3.3 Maßstäbe der Prüfung	30
3.4 Österreich	31
3.4.1 Die aktuelle Situation des Flächenverbrauchs in Österreich	31

3.4.2	Zur Bedeutung von Fläche in Österreich.....	33
3.4.3	Baulandmobilisierungsmaßnahmen	34
3.4.3.1	Vertragsraumordnung.....	37
3.4.3.2	Befristete Baulandwidmung (ROG)	41
3.4.3.3	Fiskalische Abgaben	48
3.4.3.4	Aktive Bodenpolitik.....	52
3.4.4	Schutz landwirtschaftlicher Flächen	56
3.4.4.1	Inhalt.....	56
3.4.4.2	Motivation und Ziel	56
3.4.4.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	57
3.4.4.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	57
3.4.4.5	Umsetzung	58
3.4.4.6	Wirksamkeit.....	58
3.4.4.7	Übertragbarkeit.....	58
3.4.5	Regelungen zu Einzelhandelsentwicklungen	59
3.4.5.1	Inhalt.....	59
3.4.5.2	Motivation und Ziel	60
3.4.5.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	60
3.4.5.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	61
3.4.5.5	Umsetzung	61
3.4.5.6	Wirksamkeit.....	62
3.4.5.7	Übertragbarkeit.....	63
3.4.6	Freizeitwohnsitze	63
3.4.6.1	Inhalt.....	63
3.4.6.2	Motivation und Ziel	65
3.4.6.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	65
3.4.6.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	65
3.4.6.5	Umsetzung	67
3.4.6.6	Wirksamkeit.....	67
3.4.6.7	Übertragbarkeit.....	68
3.4.7	Informelle Instrumente	68
3.4.7.1	Inhalt.....	69
3.4.7.2	Motivation und Ziel	69
3.4.7.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	70
3.4.7.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	70
3.4.7.5	Umsetzung	70
3.4.7.6	Wirksamkeit.....	71
3.4.7.7	Übertragbarkeit.....	71
3.4.8	Weitere Instrumente	71
3.4.9	Fazit	72
3.5	Schweiz	74
3.5.1	Die aktuelle Situation des Flächenverbrauchs in der Schweiz	74
3.5.2	Zur Bedeutung von Fläche in der Schweiz.....	77
3.5.3	Bauzonendimensionierung.....	79
3.5.3.1	Bund – Kanton.....	79
3.5.3.2	Kanton – Regionen bzw. Gemeinden.....	86
3.5.4	Baulandmobilisierung.....	91
3.5.4.1	Inhalt.....	93
3.5.4.2	Motivation und Ziel	94
3.5.4.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	95
3.5.4.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	95

3.5.4.5	Umsetzung	97
3.5.4.6	Wirksamkeit	97
3.5.4.7	Übertragbarkeit.....	98
3.5.5	Dichtevorgaben	99
3.5.5.1	Inhalt.....	99
3.5.5.2	Motivation und Ziel	101
3.5.5.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	101
3.5.5.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	101
3.5.5.5	Umsetzung	103
3.5.5.6	Wirksamkeit.....	103
3.5.5.7	Übertragbarkeit.....	104
3.5.6	Mehrwertausgleich	104
3.5.6.1	Inhalt.....	104
3.5.6.2	Motivation und Ziel	105
3.5.6.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	105
3.5.6.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	106
3.5.6.5	Umsetzung	107
3.5.6.6	Wirksamkeit.....	107
3.5.6.7	Übertragbarkeit.....	107
3.5.7	Schutz landwirtschaftlicher Flächen	107
3.5.7.1	Inhalt.....	108
3.5.7.2	Motivation und Ziel	108
3.5.7.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	109
3.5.7.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	109
3.5.7.5	Umsetzung	110
3.5.7.6	Wirksamkeit.....	110
3.5.7.7	Übertragbarkeit.....	111
3.5.8	Zweitwohnsitze.....	111
3.5.8.1	Inhalt.....	111
3.5.8.2	Motivation und Ziel	111
3.5.8.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	112
3.5.8.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	112
3.5.8.5	Umsetzung	113
3.5.8.6	Wirksamkeit.....	114
3.5.8.7	Übertragbarkeit.....	115
3.5.9	Programm Agglomerationsverkehr.....	115
3.5.9.1	Inhalt.....	116
3.5.9.2	Motivation und Ziel	117
3.5.9.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	117
3.5.9.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	118
3.5.9.5	Umsetzung	118
3.5.9.6	Wirksamkeit.....	119
3.5.9.7	Übertragbarkeit.....	120
3.5.10	Informelle Instrumente	120
3.5.10.1	Inhalt.....	121
3.5.10.2	Motivation und Ziel	121
3.5.10.3	Instrumentelle Verankerung und Akteure	121
3.5.10.4	Differenziertheit und Schlüssigkeit	121
3.5.10.5	Umsetzung	122
3.5.10.6	Wirksamkeit.....	122
3.5.10.7	Übertragbarkeit.....	123

3.5.11 Weitere Instrumente	123
3.5.12 Fazit	123
3.6 Überblick über weitere europäische Länder	125
3.6.1 Belgien	125
3.6.2 Frankreich	128
3.6.3 Niederlande	131
3.6.4 Italien	133
4 Übertragbarkeit und Umsetzung ausgewählter Instrumente in Bayern ...	138
4.1 Baulandmobilisierung	138
4.1.1 Neuwidmungen	138
4.1.2 Bestehendes Bauland	139
4.1.3 Verträge	142
4.2 Fiskalische Instrumente	143
4.2.1 Planungswertausgleich	143
4.2.2 Infrastrukturabgabe	143
4.3 Zwischenfazit	144
4.4 Dichtevorgaben	144
4.5 Flächenkontingente	146
4.6 Aktive Bodenpolitik	149
4.7 Schutz landwirtschaftlicher Flächen	150
4.8 Regelungen zum Einzelhandel	151
4.9 Regelungen zu Zweitwohnsitzen	152
4.10 Programm Agglomerationsverkehr	153
4.11 Informelle Instrumente	154
4.11.1 Vermietungsprojekt	154
4.11.2 Informations- und Kommunikationsmittel	154
5 Fazit und Ausblick	156
6 Literaturverzeichnis	XX
Anhang	XLII
Interviewleitfaden Experteninterviews - Allgemein	XLII
Liste der Gesprächspartner	XLIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bedeutungsebenen von Fläche	3
Abbildung 2: Funktionen von Freiflächen.....	15
Abbildung 3: Überblick über die Triebkräfte des Flächenverbrauchs.....	19
Abbildung 4: Flächenverbrauch in Bayern von 2001 bis 2018.....	26
Abbildung 5: Jährlicher Zuwachs des Bodenverbrauchs in Österreich	32
Abbildung 6: Jährlicher Zuwachs des Bodenverbrauchs – Bauflächen	32
Abbildung 7: Übersicht über Gesetzesregelungen zur Baulandmobilisierung	37
Abbildung 8: Projekte des Tiroler Bodenfonds.....	54
Abbildung 9: Neue Bauvorschriften für Einzelhandel in Tirol	59
Abbildung 10: Anzahl und Anteil der Freizeitwohnsitze	67
Abbildung 11: Herkunft der neuen Siedlungsflächen 1982-2015.....	74
Abbildung 12: Struktur der Siedlungsfläche	75
Abbildung 13: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen (in m ² /E)	76
Abbildung 14: Überbaute und unüberbaute Bauzonen nach Kantonen	77
Abbildung 15: Die Revision des Raumplanungsgesetzes.....	78
Abbildung 16: Kantonale Auslastung der Bauzonen.....	81
Abbildung 17: Mobilisierungshindernisse (Raum+ Obwalden)	92
Abbildung 18: Funktionsweise des Instruments Mehrwertabgabe	104
Abbildung 19: Gesuche und Bewilligungen in Zweitwohnungsgemeinden	114
Abbildung 20: Schwerpunkte der Agglomerationsprogramme.....	116
Abbildung 21: Teilschritte des Programms Agglomerationsverkehr	116
Abbildung 22: Übersicht über mitfinanzierte Agglomerationsprogramme	119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anteil des gewidmeten, unbebauten Baulandes	35
Tabelle 2: Übersicht Abgabenhöhe Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag	49
Tabelle 3: Projektanteile Tiroler Bodenfonds	55
Tabelle 4: Auslastung der Bauzonen in den einzelnen Kantonen.....	84
Tabelle 5: Kriterien für die Lenkung der Siedlungsentwicklung	88
Tabelle 6: Maßnahmen zur Baulandverflüssigung im Kanton Luzern.....	96
Tabelle 7: Ausnutzungsziffern Kanton Zürich	99
Tabelle 8: Dichtevorgaben Kanton Bern	100
Tabelle 9: Dichtevorgaben Kanton Genf.....	100
Tabelle 10: Dichtevorgaben Kanton Schwyz	101
Tabelle 11: FFF-Kontingente der Kantone.....	108

Abkürzungsverzeichnis

ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALK	Automatisierte Liegenschaftskarte
ALKIS	Automatisiertes Liegenschaftskataster-Informationssystem
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung, Schweiz
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BFS	Bundesamt für Statistik, Schweiz
BLfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
CHF	Schweizer Franken
EEA	European Environment Agency (Europäische Umweltagentur)
EU	Europäische Union
FFF	Fruchtfolgeflächen
GFZ	Geschossflächenzahl
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
LEP	Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsplan
MIV	Motorisierter Individualverkehr
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖPNV, ÖV	Öffentlicher Personennahverkehr, Öffentlicher Verkehr
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ROG, RPG	Raumordnungsgesetz, Raumplanungsgesetz
TBF	Tiroler Bodenfonds
TBO	Tiroler Bauordnung
TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
UBA	Umweltbundesamt
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VEV	Vorarlberger Eigentümervereinigung
VOGEWOSI	Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H
VKR	Vorkaufsrecht

1 Einführung

Jeden Tag werden in Deutschland im Durchschnitt 58 Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche neu ausgewiesen.¹ Auch, wenn der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bayern mit 12,1 % leicht unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts von 13,8 % liegt – so werden auch hier im Mittel täglich Flächen im Umfang von 14 Fußballfeldern (ca. 10,0 ha) neu ausgewiesen. Mit einem Flächenverbrauch von 2,8 m² pro Einwohner und Jahr rangiert Bayern im Bundesländervergleich im oberen Drittel.² Die Zahlen zum Flächenverbrauch umfassen nicht nur versiegelte Flächen, sondern auch Grün- und Erholungsflächen. Auf jeden Fall hat die Umwandlung in menschlich überprägte Fläche vielfältige Konsequenzen, nicht nur für die Umwelt. Auch die anderen Bedeutungsebenen von Fläche, wie Ökonomie, Ästhetik und Landschaftsbild oder der soziale Handlungsraum sind betroffen.

Fläche ist Grundlage aller Lebensbereiche des Menschen – ob Wohnen, Arbeiten, Bildung, Erholung, Ver- und Entsorgung oder Mobilität. Im engeren Wortsinn lässt sich Fläche nicht „verbrauchen“, sie ist jedoch eine endliche Ressource, mit der sparsam und sorgsam umgegangen werden muss. Eine nachhaltige Flächennutzung bezieht sich dabei nicht nur auf den ökologischen, sondern auch auf den sozialen und ökonomischen Aspekt.

Zunehmender Flächenverbrauch ist, auch wenn die Ursachen dafür teilweise differieren mögen, ein globales Problem. Innerhalb der Europäischen Union hat man sich das in der Ressourcenstrategie festgehaltene Ziel gesetzt, bis 2050 den Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft (Netto-Null-Ziel) zu schaffen. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind zusätzliche Etappenziele für 2020 (30 ha/Tag) und 2030 (<30 ha/Tag) definiert.³ Auch Bayern hat sich zu dem Ziel der Bundesregierung bekannt und strebt einen Flächenverbrauch von 5 ha pro Tag bis 2030 an.⁴

1.1 Problemstellung

In Deutschland hat das Bewusstsein für die Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten sowohl in der Wissenschaft und Politik als auch in der Gesellschaft zugenommen. Alle Ebenen haben dabei die Aktualität und die hohe gesellschaftliche Relevanz erkannt. Trotzdem ist bisher keine ausreichende Trendwende, sondern eher eine Seitwärtsbewegung bei der Neuinanspruchnahme von Fläche erkennbar.

Augenscheinlich sind die bisher in Deutschland durchgeführten Maßnahmen und eingesetzten Instrumente nicht effizient genug, um den Flächenverbrauch wirkungsvoll einzudämmen. Eine wichtige Instanz, die durch ihre klassischen und weichen Instrumente starken Einfluss auf den Flächenverbrauch nehmen kann, ist die Raumplanung. Bisher ist jedoch noch unklar bzw. strittig, welche zusätzlichen

¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) 2019.

² Landesentwicklung Bayern 2019.

³ Umweltbundesamt (UBA) 2019b.

⁴ Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) o.J.

raumplanerischen Maßnahmen fachlich praktikabel und rechtlich machbar sind, um den Flächenverbrauch nachhaltig zu begrenzen.⁵

Es bietet sich dabei an, die Raumordnungsmaßnahmen anderer europäischer Staaten, insbesondere von Österreich und der Schweiz, hinsichtlich der Übertragbarkeit auf Bayern zu überprüfen. Im Rahmen der gegenwärtig laufenden Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms spielt das Thema Flächenverbrauch eine wichtige Rolle und es ergibt sich somit die Chance, die gewonnenen Erkenntnisse gegebenenfalls in die praktische Umsetzung miteinfließen zu lassen. So belegt auch die ursprünglich geplante Ausrichtung eines Kongresses⁶ der bayerischen Landesentwicklung zum Thema Flächenverbrauch und Maßnahmen europäischer Nachbarländer die Sinnhaftigkeit eines derartigen vergleichenden Vorgehens.

Die häufig mit dem Thema Flächenverbrauch verbundene Einseitigkeit, oftmaliger Aktivismus und z. T. auch politisches Kalkül machen eine sachliche und fachlich untermauerte Auseinandersetzung unabdingbar. Es bietet sich dahingehend an, im Sinne von Best-Practice-Beispielen, den Umgang anderer EU-Staaten mit Flächenverbrauch zu erfassen, kritisch zu hinterfragen und zu bewerten, um gegebenenfalls für den eigenen Umgang daran Maß nehmen zu können. Dies ist bisher weder in der Wissenschaft noch in der Praxis in einer ausreichenden Detailtiefe geschehen.

1.2 Zielsetzung

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden Best-Practice-Beispiele zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in Österreich und der Schweiz und weiteren ausgewählten europäischen Staaten sowie die Übertragbarkeit dieser Maßnahmen auf Bayern untersucht. Ziel ist es, Handlungsempfehlungen für Maßnahmen und Instrumente der Raumordnung in Bayern abzuleiten.

Neben einem kurzen Überblick über die methodische Herangehensweise, spielt insbesondere die präzise definitorische Unterscheidung der verwendeten (Fach-)Begriffe eine wichtige Rolle für das Verständnis des Themas. Als Grundlage für die Analyse sind zudem Hintergrundinformationen zu historischen Aspekten des Flächenverbrauchs und zum gegenwärtigen Monitoring in der Bundesrepublik und der Europäischen Union dienlich. In Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Bedeutungsebenen von Fläche, werden folgende Themenbereiche näher beleuchtet: Ökonomie, Umwelt, (sozialer) Handlungsraum sowie Ästhetik und Landschaft (s. Abbildung 1).

⁵ Ein in Bayern von einem Aktionsbündnis (u. a. Grüne, ÖDP, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Landesbund für Vogelschutz, Bund Naturschutz) beantragtes Volksbegehren „Betonflut eindämmen – damit Bayern Heimat bleibt“ zur Festsetzung einer gesetzlichen Obergrenze des Flächenverbrauchs von fünf Hektar pro Tag wurde vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als unzulässig beurteilt. Grund dafür sei der unzulässige Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen. (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, vom 17.07.18.)

⁶ Der Kongress wurde bedingt durch die Corona-Pandemie abgesagt, eventuell soll dieser nachgeholt werden.

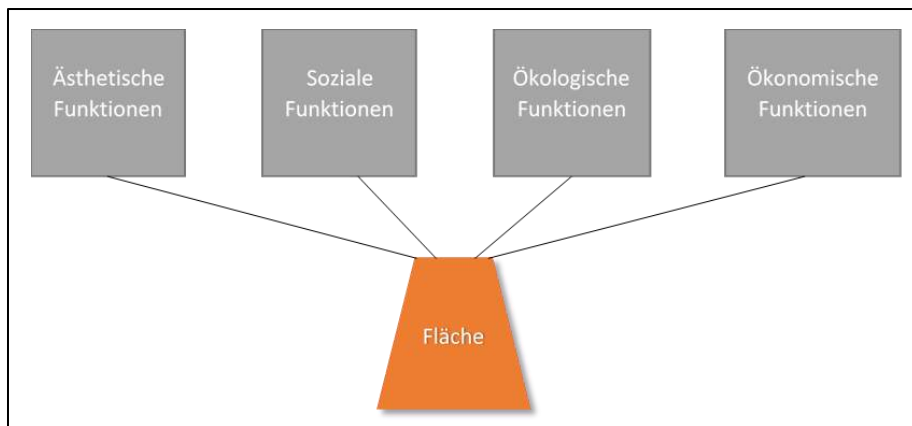


Abbildung 1: Bedeutungsebenen von Fläche

Quelle: verändert nach Flacke 2003, S. 31

Eine wichtige Basis für das Problemverständnis ist darüber hinaus die Erörterung der vielschichtigen Ursachen des zunehmenden Flächenverbrauchs. Dabei werden die Ursachen nicht nur aus einem deutschen Blickwinkel betrachtet, sondern auch der jeweilige Hintergrund der verschiedenen ausgewählten europäischen Staaten berücksichtigt. Als Grundlage für die Auseinandersetzung mit den einzelnen Maßnahmen der Raumordnung in Österreich und der Schweiz dient zudem ein Überblick über die jeweiligen Raumplanungssysteme.

Die Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten in den Blickpunkt von Wissenschaft, Gesellschaft und Politik gerückt. Dementsprechend wurden bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen, um dem hohen Flächenverbrauch in Deutschland und den einzelnen Bundesländern entgegenzutreten. Diese sollen am Beispiel Bayerns vorgestellt werden. Der Fokus der Arbeit liegt jedoch auf der Betrachtung von Best-Practice-Beispielen aus Österreich und der Schweiz. Zudem werden einzelne Maßnahmen aus Italien, den Niederlanden, Frankreich und Belgien dargestellt. Die Raumordnungsmaßnahmen der jeweiligen Länder bzw. ihrer subnationalen Ebenen werden nach verschiedenen Maßstäben analysiert: Inhalt, Motivation und Ziel, Instrumentelle Verankerung und Akteure, Differenziertheit und Schlüssigkeit, Umsetzung sowie Wirksamkeit. Dabei wird jeweils mögliche Übertragbarkeit auf Bayern geprüft. Wichtig ist des Weiteren, die Bedeutung von Fläche in den einzelnen Ländern und die aktuelle Situation in Bezug auf den Flächenverbrauch herauszuarbeiten.

Neben einer abschließenden Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus der Analyse des Umgangs der Raumordnung mit dem Flächenverbrauch in den ausgewählten europäischen Ländern, ist das Ziel der Arbeit die Ableitung möglicher Maßnahmen der Raumplanung für Bayern. Unterschieden werden soll dabei in die klassischen Instrumente, wie Landesentwicklungsprogramm, Regionalplanung und Raumordnungsverfahren und in die informellen Instrumente, wie das Teilraumgutachten oder das Regionalmanagement.

1.3 Methodik

Für die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Umgang der Raumplanung in Bezug auf Flächenverbrauch in ausgewählten europäischen Staaten und die Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns wird ein Methodenmix aus Literaturanalyse und leitfadengestützten Experteninterviews angewendet. Die theoretischen und quantitativen Grundlagen zum Flächenverbrauch und entsprechenden Gegenmaßnahmen der Raumordnung wurden mit Hilfe einer detaillierten Literaturanalyse erfasst. Was die Bedeutung von Fläche für die jeweiligen Länder und die praktische Umsetzung von Maßnahmen der Raumordnung gegen zunehmenden Flächenverbrauch angeht, bieten sich ergänzende qualitative Gespräche mit ausgewiesenen Experten an.

Um einen möglichst breiten Überblick über das Expertenwissen und die Expertenmeinungen zum Umgang der Raumplanung in den jeweiligen Beispielländern zu bekommen, wurde bei der Auswahl der Experten darauf geachtet verschiedene räumliche Ebenen und Institutionen zu berücksichtigen. Interviews wurden mit Akteuren aus der nationalen und regionalen Raumplanung, aus der Wissenschaft und Forschung und mit Personen von Umweltämtern geführt (eine vollständige Auflistung der Interviewpartner findet sich im Anhang). Die 37 Interviews wurden von August bis Oktober 2020 überwiegend durch Videokonferenzen und Telefoninterviews durchgeführt. Bedingt durch die Corona-Pandemie konnten die vielen Interviews mit Experten aus unterschiedlichen Ländern nicht im persönlichen Kontakt durchgeführt werden. Die Länge der Interviews lag zwischen 45 und 90 Minuten. Die Gesprächsatmosphäre war entspannt und offen.

2 Grundlagen

Im Folgenden wird neben der Präzisierung der wissenschaftlichen Fachbegriffe, auch der historische Hintergrund der Flächenspar-Diskussion dargestellt. Zudem wird der Aspekt des Monitorings, die verschiedenen Bedeutungsebenen von Fläche und die Ursachen für den zunehmenden Flächenverbrauch betrachtet. Abschließend werden die jeweiligen Raumplanungssysteme in den unterschiedlichen betrachteten europäischen Ländern kurz dargestellt.

2.1 Definitionen

Um den Begriff Fläche von eng verwandten Termini wie Boden, Raum oder Landschaft abzugrenzen, sollen diese ebenso wie Flächenverbrauch im Folgenden kurz näher definiert werden. Auch innerhalb der wissenschaftlichen Debatte findet eine klare Trennung bisher nicht immer statt.⁷

2.1.1 Boden

Ein Beispiel dafür sind die Begriffe Boden und Fläche. In den letzten Jahrhunderten wurde im Rahmen der gesellschaftlichen Transformationen aus dem land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden immer stärker eine über den Preis bewertete und gehandelte Ware.⁸ Die Bodenrente bestimmte weiterhin den Wert des Bodens, bezog sich aber nicht mehr (nur) auf den erzielbaren landwirtschaftlichen Ertrag des Bodens, sondern auf den abstrakten Ertrag aus der Grundstücksfläche.⁹

Für eine deutlichere begriffliche Trennung hilft es, die Definitionen im Bodenschutzgesetz¹⁰ zu betrachten. Dabei wird in Bezug auf den Boden zwischen zwei Teilelementen unterschieden: Zum einen bezieht sich der Begriff Boden auf die obere Schicht der Erdkruste, die sich von der obersten Bodenschicht (Abgrenzung zur Atmosphäre) bis in eine Tiefe von 60 km ausdehnt. Dieses Verständnis ist dem räumlichen Ansatz zuzuordnen. Zum anderen muss die obere Schicht der Erdkruste Träger von Bodenfunktionen sein (funktionaler Ansatz). Neben den natürlichen Bodenfunktionen (Lebensraumfunktion, Wasser- und Nährstoffkreislauf, Regelungsfunktion und der Archivfunktion (Archiv der Natur- und Kulturgeschichte), gehören dazu auch die Nutzungsfunktionen. Im Bodenschutzgesetz werden darunter die Funktion des Bodens als Fläche für Siedlung und Erholung, als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung und als Standort für sonstige Nutzungen (Verkehr, Ver- und Entsorgung) zusammengefasst.¹¹ Die Begriffe von Boden und Fläche sind somit eng verbunden, da eine Funktion des Bodens die Nutzung als Fläche ist.

⁷ Holm 2004.

⁸ vgl. Tusch et al. 2007, S. 170.

⁹ vgl. Tusch et al. 2007, S. 170

¹⁰ Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz 17.03.1998.

¹¹ Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) 2018.

2.1.2 Raum

Der Begriff Raum bezeichnet ein abstraktes Phänomen. Man unterscheidet zwischen dem Verständnis des Raums als Behälterraum und dem des Raums als Subjekt- und Handlungsobjekt. Bei ersterem geht man von einem imaginären Behälter aus, der mit Objekten ausgestattet ist. Die Verwendung des Wortes „in“ weist auf dieses Begriffsverständnis hin, zum Beispiel „im ländlichen Raum“. Seit der Aufklärung herrscht dieses Raumverständnis in der modernen Wissenschaft, insbesondere in der Physik, vor.¹² Im Gegensatz dazu leitet sich das Raumverständnis beim Handlungsbezug vom Verb her ab, bezieht sich auf die qualitative Beschaffenheit und der Subjektbezug steht im Mittelpunkt.¹³ Der Raum wird durch die Menschen, ihre Wahrnehmung und Handlung geschaffen.¹⁴ In der Raumplanung wird auf das Verständnis des Raums als Handlungsraum mit Handlungsobjekten zurückgegriffen. Ein Raum weist verschiedene geometrische Teilräume auf, u. a. Flächen.¹⁵

2.1.3 Landschaft

Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Verständnisse von Landschaft.¹⁶ Wie beim Raum, kann auch die Landschaft als Behälterraum oder als Subjekt- und Handlungsraum verstanden werden.¹⁷ Im Allgemeinen bezieht sich der Begriff jedoch meistens auf den Raum und seine Beschaffenheit unmittelbar beiderseits der Erdoberfläche.¹⁸ Dabei ist die Art und Ausgestaltung der Naturlandschaft durch die natürlichen Gegebenheiten vorgezeichnet. Gleichzeitig beeinflusst der Mensch, sowohl direkt als auch indirekt, die ursprünglich natürliche Landschaft und lässt sie zur Kulturlandschaft werden. Seit dem 15. Jahrhundert weist der Begriff Landschaft zudem eine ästhetische Konnotation auf, beeinflusst durch die Malerei und ihre Darstellung von Ausschnitten der Natur- und Kulturlandschaft.¹⁹ Mit dem Aufkommen der Wissenschaft wurde später der ökologische Aspekt von Landschaft stärker in den Vordergrund gestellt.²⁰ Während Fläche sich als geometrischer Teilraum des Raumes definieren lässt, bezieht sich Landschaft somit auf die Beschaffenheit eines Raumes.

2.1.4 Fläche

Wie bereits angesprochen, kommt der Begriff ursprünglich aus der Geometrie.²¹ Nach dem dortigen Verständnis wird eine Ebene durch zwei Geraden aufgespannt, wenn diese begrenzt ist, handelt es sich dabei um eine Fläche. Damit wird der quantitative und räumlich begrenzte Charakter (Ausdehnung) einer Fläche deutlich. Flächen stehen in einem engen Zusammenhang mit den bereits definierten Begriffen, heben sich aber, wie bereits erläutert, bei präziser Betrachtung von deren Bedeutungsebenen ab.

¹² Centre for Development and Environment - Universität Bern 2019.

¹³ Centre for Development and Environment - Universität Bern 2019.

¹⁴ vgl. Ipsen 2006, S. 19.

¹⁵ Centre for Development and Environment - Universität Bern 2019.

¹⁶ Schenk 2017.

¹⁷ Centre for Development and Environment - Universität Bern 2019.

¹⁸ Claßen 2016, S. 32.

¹⁹ Haber 2016, S. 27.

²⁰ Haber 2016, S. 27.

²¹ Centre for Development and Environment - Universität Bern 2019.

2.1.5 Landnutzung

Landnutzung, im Englischen „land use“, wird in der Literatur häufig synonym mit dem Begriff Flächennutzung verwendet, vereinzelt wird jedoch für Letzteres die stärkere Fokussierung auf bauliche Nutzung betont.²² Auch, wenn bei der Definition von Landnutzung häufig Bodenbedeckungseigenschaften eine wichtige Rolle spielen, so geht es um mehr als um die physischen Eigenschaften des Bodens, nämlich um den Prozess der Raumanneignung durch den Menschen.²³

2.1.6 Flächenverbrauch oder Flächenneuanspruchnahme

Auch wenn sich Fläche im engeren Sinn nicht „verbrauchen“ lässt und der Begriff somit eine gewisse Unschärfe bürgt, so handelt es sich doch um eine endliche Ressource.²⁴ Flächenverbrauch, im Englischen „land take“ oder „land consumption“ darf dabei nicht mit Versiegelung gleichgesetzt werden.²⁵ Es handelt sich dabei um Flächen, die nicht mehr land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden oder andere naturnahe Nutzungsarten aufweisen, sondern v. a. für Siedlungszwecke künstlich überprägt bzw. umgeformt werden. Die Inanspruchnahme von Landschaftsfläche für Siedlungs- und Verkehrsfläche bezieht sich dabei nicht nur auf Baugebiete und Infrastrukturflächen, sondern auch auf urbane Grünflächen oder Sport- und Freizeitflächen.²⁶ Der Begriff Flächenverbrauch bezieht sich nicht nur auf quantitative Aspekte, sondern auch auf qualitative, die beispielsweise durch die Eingriffe in den Naturhaushalt einhergehen.²⁷

2.1.7 Flächen sparen

Ziel der Arbeit ist es, Maßnahmen der Raumplanung in anderen europäischen Ländern zu finden, die sich auf Bayern übertragen lassen und wirkungsvoll einen sparsameren Umgang mit Fläche ermöglichen. Sparsamkeit ist notwendig, da Fläche endlich ist, im übertragenen Sinne „verbraucht“ werden kann und damit ein Mangel an Flächen entstehen kann. Die Knappheit von Fläche ist letztendlich auf einen politischen Prozess zurückzuführen. Knappheit entsteht, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt.²⁸ Ein sparsamer Umgang zielt damit auf Nachhaltigkeit, damit auch zukünftige Generationen ausreichend erhaltene naturbelassene Fläche zur Verfügung haben. Mithilfe der Raumplanung können Maßnahmen zum Flächensparen ergriffen werden.²⁹

2.1.8 Der Begriff des Flächenverbrauchs im europäischen Kontext

Das Grundverständnis für Flächenverbrauch ist in allen betrachteten europäischen Ländern gleich und wird auch durch die Definition der Europäischen Umweltagentur³⁰

²² Fina 2013, S. 4.

²³ Fina 2013, S. 4.

²⁴ Flacke 2003, S. 23.

²⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) 2019.

²⁶ European Environment Agency 2016.

²⁷ Evert 2001, S. 376.

²⁸ Hartmann und Gerber 2018, S. 3.

²⁹ Hartmann und Gerber 2018, S. 3.

³⁰ vgl. oben S. 7ff.

konkretisiert. Dennoch variieren die in den (wissenschaftlichen) Diskursen verwendeten Begriffe auch innerhalb der deutschsprachigen Länder. In Österreich wird vom Umweltbundesamt beispielsweise von „neuer Flächeninanspruchnahme“ gesprochen, auch der Terminus „Bodenverbrauch“ wird häufig verwendet. Letzterer wird auch in der Schweiz verwendet, dort spricht man zudem vom „Siedlungswachstum“. Auch in Belgien bzw. den Niederlanden („ruimtebeslag“) und in Frankreich („artificialisation“) gibt es offizielle Begrifflichkeiten für das Phänomen des Flächenverbrauchs, anders sieht es allerdings in Italien aus, wie Bovet et al.³¹ herausstellen.

2.2 Historischer Hintergrund

In Europa ist die Ausdehnung versiegelter bzw. städtisch genutzter Flächen insbesondere seit etwa 1800 in Zusammenhang mit der Industrialisierung, neuen Verkehrsmitteln und dem Bevölkerungswachstum zu beobachten.³² Da es sich dabei um einen schleichenden Prozess handelt, war die Problematik für viele Menschen lange kaum wahrnehmbar.³³ Im Folgenden soll deshalb kurz erörtert werden, in wie weit und wann der Flächenverbrauch in Deutschland, Österreich, der Schweiz und den anderen ausgewählten europäischen Ländern auf gesellschaftliche, wissenschaftliche und politische Resonanz gestoßen ist.

2.2.1 Deutschland

In Deutschland zeichnet sich die Siedlungsentwicklung seit etwa 150 Jahren durch eine bemerkenswerte Geschwindigkeit aus, die insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert, nicht zuletzt in Folge des starken Wirtschaftswachstums, weiter zunahm.³⁴ Bereits in den 1950er Jahren wurde der hohe Flächenverbrauch von der Raumplanung als relevantes Problem erkannt.³⁵ Insbesondere in den 1960er Jahren begann der Diskurs auf einer breiteren Basis geführt zu werden, der Fokus lag zu der Zeit jedoch eher auf der Beeinträchtigung des ästhetischen Werts des Landschaftsbildes als auf einer Auseinandersetzung mit den ökologischen Folgen.³⁶ Ein Zusammenschluss von Persönlichkeiten aus Kultur, Wirtschaft, und Politik äußerte sich 1961 in der sogenannten „Grünen Charta von Mainau“ besorgt über den „alarmierende[n]“ Verbrauch der „gesunde[n] Landschaft“³⁷ und auch der Deutsche Gemeindetag führte 1961 eine Tagung mit dem Thema „Soll unsere Landschaft weiter zerstört werden?“ durch.

Der Schwerpunkt des Diskurses änderte sich in den 1970er Jahren.³⁸ Im Umweltprogramm von 1971³⁹ wurde festgestellt, dass eine zunehmende Bebauung und Zersiedelung der Landschaft zu beobachten sei und deswegen eine

³¹ 2019, S. 7–8.

³² Schanbacher 2016, S. 126.

³³ Schanbacher 2016, S. 127.

³⁴ Dosch 2002, S. 17–18.

³⁵ Bovet und Marquard 2020, S. 119.

³⁶ Flacke 2003, S. 22.

³⁷ Flacke 2003, S. 22.

³⁸ Flacke 2003, S. 22.

³⁹ Deutscher Bundestag 1971, S. 27.

Beschränkung stattfinden müsse, um die Landschaft stärker zu schützen.⁴⁰ Im Jahr 1974 wurde der zunehmende Flächenverbrauch auch vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen problematisiert und Lösungsmaßnahmen angemahnt.⁴¹ Seit 1976 ist im Baugesetzbuch in §1 folgender Passus zur Verringerung des Flächenverbrauchs zu finden: „landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen [sollen] nur in notwendigem Umfang für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden“⁴².

In den 1980er Jahren wurde Flächenverbrauch vor allem in Zusammenhang mit Bodenschutz diskutiert. 1985 wurde von der Bundesregierung die Bodenschutzkonzeption verabschiedet, in deren Folge auch im Bodenschutzgesetz (1986) und im Raumordnungsgesetz (1989) ein Grundsatz zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden verankert wurde.⁴³ Auch in der Wissenschaft war das Thema Flächenverbrauch zu dieser Zeit viel diskutiert und zahlreiche thematische Studien entstanden.⁴⁴ Ende der 1980er Jahre war in Folge von stagnierenden Bevölkerungszahlen und einer wirtschaftlichen Krise eine nachlassende Bautätigkeit und somit auch eine Verringerung des Flächenverbrauchs zu beobachten. Unter Experten war umstritten, ob es sich dabei um einen langfristigen Trend infolge des veränderten Instrumentariums handeln würde oder um ein kurzfristiges Abflauen im Zuge der ökonomischen Lage.⁴⁵ Schließlich ist der Flächendruck, auch im Zuge der Wiedervereinigung und der damit einhergehenden wirtschaftlichen und politischen Veränderungen, auch in den 1990er Jahren gestiegen.

Das Thema Flächenverbrauch hat in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit aufkommenden internationalen Nachhaltigkeitsdiskursen und der gestiegenen Sensibilität gegenüber des Verbrauchs von natürlichen Ressourcen eine breite Aufmerksamkeit in Gesellschaft und Politik gewonnen.⁴⁶ Einen großen Anteil daran hat auch die seit 2002 verfasste und 2016 überarbeitete Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die dem Flächenschutz eine große Bedeutung zuschreibt.⁴⁷ Die seit 2011 auf EU-Ebene geführten Diskussionen zum Netto-Null-Flächenverbrauch und die internationalen „Sustainable Development Goals“, die 2016 in Kraft getreten sind und eine Verringerung des Flächenverbrauchs zumindest indirekt zum Ziel haben, haben den wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Diskurs in Deutschland und den übrigen untersuchten europäischen Ländern weiter verstärkt.⁴⁸

2.2.2 Österreich

Ähnlich wie in Deutschland, so hat die Diskussion des Flächenverbrauchs auch in Österreich Anfang des 21. Jahrhundert einen Aufschwung erlebt.⁴⁹ In verschiedenen Veröffentlichungen zu Beginn des neuen Jahrtausends, u. a. der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie und dem Österreichischen Raumentwicklungskonzept, werden Maßnahmen gegen Bodenversiegelung und zunehmenden Flächenverbrauch

⁴⁰ Flacke 2003, S. 22.

⁴¹ Bovet und Marquard 2020, S. 119.

⁴² Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1976, S. 2261.

⁴³ Flacke 2003, S. 23.

⁴⁴ Flacke 2003, S. 23.

⁴⁵ Flacke 2003, S. 23.

⁴⁶ Nuissl 2005, S. 7.

⁴⁷ Jakubowski und Zarth 2003, S. 185.

⁴⁸ Helmholtz Zentrum für Umweltforschung 2018.

⁴⁹ Tusch et al. 2007, 170f.

als prioritäre Ziele definiert.⁵⁰ Raumordnungsgesetze auf Länderebene gibt es in Österreich erst wieder seit Anfang der 1970er Jahre, für den Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg wurde darauf verzichtet, da die Raumordnungsregelungen durch den Nationalsozialismus kompromittiert waren.⁵¹ Während die Raumplanung in Österreich vorher vor allem durch wirtschaftliche Interessen geprägt war, so kam es in den 1980er Jahren zu einer Ökologisierung, die sich auch im Raumplanungsrecht niederschlug.⁵² Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Beschränkung der Zersiedelung und dem Schutz von Grünland.⁵³ In Naturschutzkreisen wurde die Flächenspardiskussion schon einige Jahre früher geführt.⁵⁴ In den 1990er Jahren zeigen sich trotz früheren Bestrebungen hohe Baulandüberhänge und deren negative Auswirkungen, die zu bodenpolitischen Maßnahmen führen und denen durch eine aktive Bodenpolitik entgegengewirkt werden soll.⁵⁵ Verschiedene Regelungen zu „sanften“ Baugeboten werden jedoch Mitte des Jahrzehnts durch Gerichte wieder aufgehoben.⁵⁶

2.2.3 Schweiz

In der Schweiz schreibt die Bundesverfassung seit dem Jahr 1969 den sparsamen Umgang mit Boden vor. Schon im ersten Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1979 zielt die Schweizer Raumplanung⁵⁷ auf den Landschaftsschutz und die Sicherung der landwirtschaftlichen Flächen ab.⁵⁸ Im „Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz“ vom 14. Dezember 1987 werden als prioritäres Ziel die Umsetzung der haushälterischen Bodennutzung und eine Trendwende im Bereich des Bodenverbrauchs festgesetzt.⁵⁹ Auch die Forschung zu konkreten Maßnahmen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs blickt in der Schweiz auf eine lange Tradition zurück. Bereits 1985 bis 1990 wurden im Rahmen eines Nationalen Forschungsprogramms („Nutzung des Bodens in der Schweiz“, nfp 22) erste Instrumente und Maßnahmen hierzu erarbeitet.⁶⁰ In der Praxis zeigen sich jedoch weiterhin steigende Flächenverbrauchsdaten und Boden wurde weiterhin nicht ausreichend als endliche, nicht vermehrbare Ressource betrachtet, wie Hans Elser 1991⁶¹ beobachtete. Auch in der Schweiz hat sich jedoch in den letzten Jahren und Jahrzehnten ein breiter Konsens zur Bekämpfung des Flächenverbrauchs in Gesellschaft, Wissenschaft und Politik herausgebildet.⁶²

⁵⁰ Umweltschadensforschung 2009, S. 5.

⁵¹ Daum und Gasser 2020.

⁵² Österreichische Raumordnungskonferenz 2018, S. 71.

⁵³ Österreichische Raumordnungskonferenz 2018, S. 1.

⁵⁴ Tusch et al. 2007, 170f.

⁵⁵ Österreichische Raumordnungskonferenz 2018, S. 71.

⁵⁶ Österreichische Raumordnungskonferenz 2018, S. 72.

⁵⁷ Im Gegensatz zur Logik der deutschen Raumordnung, bei der es um die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung geht.

⁵⁸ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁹ vgl. Elser 1991, S. 96.

⁶⁰ Steiger et al. 2018, S. 36.

⁶¹ 1991, S. 97.

⁶² vgl. unten S. 777ff.

2.2.4 Weitere ausgewählte europäische Länder

Belgien

Erste raumplanerische Regelungen zur Begrenzung der Zersiedelung gab es in Belgien in den 1960er Jahren als Reaktion auf die sich entwickelnden bandartigen Siedlungsstrukturen.⁶³ Durch die Einführung von verbindlichen Landnutzungsplänen in den darauffolgenden Jahrzehnten konnte diese Entwicklung jedoch nicht gebremst werden, da diese nur eine geringe einschränkende Wirkung aufweisen.⁶⁴ In den 1990er Jahren gewannen ökologische Diskussionen an Bedeutung, es wurden neue Raumplanungsinstrumente eingeführt und bestehende teilweise novelliert.⁶⁵ Insbesondere in Flandern ist der zunehmende Flächenverbrauch in den letzten Jahren im Rahmen der „Beton-Stop-Initiative“ der Regierung stärker in den Fokus gerückt.⁶⁶

Frankreich

In Frankreich ist eine ähnliche zeitliche Entwicklung im Zusammenhang mit dem Thema Flächensparen zu beobachten, wie in Belgien. Auch hier wurden 1960 erstmals großräumige Maßnahmen ergriffen, um Flächennutzung und Flächenverbrauch zu regulieren.⁶⁷ Eine Trendwende im Raumplanungsverständnis war jedoch erst in 1980er bzw. vor allem 1990er Jahren zu beobachten, als vermehrt auf Innenentwicklung und auf erste ökologisch fokussierte Instrumente gesetzt wurde.⁶⁸ Seit einigen Jahren wird nun auf eine stärker interkommunale bzw. regionale Raumplanung als wichtigstes Instrument für ein effektiveres Flächensparen gesetzt.⁶⁹

Italien

Die fehlende Raumordnungskompetenz des Staates, Kompetenzstreitigkeiten und Mängel in der Umsetzung staatlicher Gesetze führten bis in die 1970er Jahre zu einem praktisch unkontrollierten Siedlungswachstum.⁷⁰ In der Praxis war die Raumplanung und die Politik bis in die Mitte der 1990er Jahre lediglich auf Wachstumsprozesse und durch Vergabe von Land erzielbare Einnahmen fokussiert. Ökologische oder soziale Folgen wurden dabei häufig außer Acht gelassen.⁷¹ Lediglich in der Wissenschaft wurde die Problematik des Flächenverbrauchs schon länger intensiv diskutiert.⁷² Beeinflusst durch die EU-Diskurse zur Bodenversiegelung, wurden in den letzten Jahren auch in Italien auf nationaler Ebene Versuche unternommen, den Flächenverbrauch stärker zu regeln. Unter anderem aufgrund häufig wechselnder Regierungsträger scheiterten jedoch viele dieser Vorhaben.⁷³ Auf regionaler Ebene ist man diesbezüglich teilweise schon weiter.

⁶³ Halleux et al. 2012, S. 894.

⁶⁴ Halleux et al. 2012, S. 892; van den Broeck 2019, S. 2246.

⁶⁵ Decker 2011, S. 1634; Halleux et al. 2012, S. 892.

⁶⁶ vgl. unten S. 125ff.

⁶⁷ Aveline 1997, S. 3.

⁶⁸ Aveline 1997, S. 4–6; Colsaet 2019, S. 3.

⁶⁹ Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁷⁰ Hofmeister 2005, S. 54.

⁷¹ Romano et al. 2018, S. 10.

⁷² Iovino und Bencardino 2014, S. 9.

⁷³ Bencardino 2015, S. 227.

Niederlande

In den Niederlanden wiederum steht das Thema bereits seit den 1920er Jahren auf der nationalen politischen Agenda.⁷⁴ In dieser Zeit wurde bereits die Zonierung eingeführt und in den 1930er Jahren wurden darüber hinaus Strategien zur Verhinderung einer bandartigen Siedlungsentwicklung entwickelt.⁷⁵ Das erste nationale Raumordnungsdokument aus dem Jahr 1960 umfasste unter anderem den Schutz des sogenannten „Grünen Herzens“, um zu verhindern, dass die städtischen Gebiete im Westen der Niederlande zusammenwachsen.⁷⁶ In den darauffolgenden Jahrzehnten wurden unterschiedliche Strategien und entsprechende Instrumente entwickelt, die den Flächenverbrauch aus ökonomischen und später auch ökologischen Gründen forcierten.⁷⁷ Seit 1985 prägt das Konzept der „kompakten Stadt“ mit Innen- statt Außenentwicklung und einem Fokus auf Verdichtung die Raumplanung in den Niederlanden, auch wenn die Umsetzung in der Praxis auch im 21. Jahrhundert manchmal nicht mit der Entwicklungsdynamik der Urbanisierung und gegenwärtigen Dezentralisierungstendenzen mithalten konnte und kann.⁷⁸ In den letzten Jahrzehnten ist wiederum eine Zunahme der neoliberalen Tendenzen zu beobachten und der damit einhergehenden Deregulierung des Flächenverbrauchs.

2.2.5 Fazit

Das Thema Flächenverbrauch ist mittlerweile in allen untersuchten Ländern ein wichtiges Themenfeld der Raumplanung. Historisch gesehen zeigen sich jedoch Unterschiede in der Entwicklung der wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Diskussionen und dementsprechend der Einführung von Gegenmaßnahmen. Die meisten Länder wurden jedoch in den 1960er Jahren raumplanerisch aktiv, um der zunehmenden Zersiedelung etwas entgegenzusetzen zu können. Die Motivation dahinter war unterschiedlich - sowohl ökonomische als auch soziale, ästhetische und ökologische Aspekte spielten dabei eine Rolle. Neuen Aufwind bekamen das Thema Flächensparen durch die Nachhaltigkeitsdiskussionen ab den 1990er Jahren. Im 21. Jahrhundert sind wiederum unterschiedliche Entwicklungen erkennbar: während einige Länder auf eine Stärkung der Regulierungsfunktion der Raumplanung setzen, ist in anderen Ländern eine stärkere Neoliberalisierung zu beobachten.

2.3 Monitoring

Um die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme quantifizieren und wirksam regulieren zu können, sind sowohl eine valide und aktuelle Datenbasis als auch aussagekräftige Indikatoren notwendig.

In Deutschland sind Informationen zur Flächennutzung in den Grundstückskatastern zu finden, diese werden in den letzten Jahren jedoch verstärkt durch Luftbilder und

⁷⁴ van der Valk 2002, S. 201–202.

⁷⁵ Halleux et al. 2012, S. 891.

⁷⁶ Janssen-Jansen 2016, S. 28.

⁷⁷ Janssen-Jansen 2016, S. 28–31; Janssen-Jansen und Tan 2018, S. 139; Lodder et al. 2014, S. 154.

⁷⁸ Halleux et al. 2012, S. 892; vgl. van der Valk 2002, S. 207.

Satellitendaten ergänzt.⁷⁹ Seit 2016 basieren die Nutzungsdaten des Statistischen Bundesamtes nicht mehr auf dem automatischen Liegenschaftsbuch (ALB) und der automatisierten Liegenschaftskarte (ALK), sondern alleine auf dem amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS), das alle Daten mit und ohne Raumbezug systematisch und einheitlich verbindet.⁸⁰ Dabei sind länderübergreifende Mindestinhalte definiert, die je nach regionaler Besonderheit oder Anforderung erweitert werden können.⁸¹ In Bayern werden die ALKIS Daten bereits seit 2013 ausgewertet. Durch die Umstellung können aufgrund der Dateninkonsistenz nur eingeschränkt valide Zeitreihen zum Flächenverbrauch in Deutschland erstellt werden. Der räumliche und zeitliche Kontext ist für die Analysen des Flächenverbrauchs und auch für Prognosen von zukünftige Entwicklungen von elementarer Bedeutung.⁸² In der Wissenschaft gibt es bereits Vorschläge auf andere Datenbestände, wie beispielsweise die Bautätigkeitsstatistik (Lage und Größe jeder neu bebauten Fläche) zurückzugreifen.⁸³

In der Bundesrepublik ist bei Analysen zum Flächenverbrauch die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche der wichtigste Indikator. Dabei werden zu Siedlungs- und Verkehrsflächen folgende Nutzungsarten gezählt⁸⁴:

- Verkehrsfläche: Straßen, Wege, Plätze, Schienen, (Flug-)Häfen
- Erholungsfläche: Sportanlagen, Campingplätze, Parks, Grünanlagen
- Friedhöfe
- Gebäude- und gebäudebezogene Freiflächen (Wohnen, Arbeiten, Bildung, Verwaltung)
- Betriebsfläche ohne Abbauand: Lager, Halden, Anlagen der Ver- und Entsorgung

Ausschlaggebend ist hierbei die Art der tatsächlichen Nutzung, Planungen werden nicht erfasst. Bauplätze, die beispielsweise schon gewidmet, aber noch nicht bebaut sind, werden entweder entsprechend ihrer vorherigen Nutzungsart oder als „Unland“ kategorisiert.⁸⁵ Damit werden auch Flächen, die kurz- bzw. mittelfristig nicht mehr als Grünflächen zur Verfügung stehen, weiterhin als ebensolche geführt, was zu Verzerrungen hinsichtlich der Analyse des Flächenverbrauchs führt.

Kritik kommt häufig bezüglich des Fokus auf eine reine Mengensteuerung, wodurch weitere Aspekte, zum Beispiel hinsichtlich der Zersiedelung oder der Art der Flächeninanspruchnahme, nicht berücksichtigt werden.⁸⁶ Bayern hat als erstes Bundesland beispielsweise den Grad der Versiegelung näher untersuchen lassen, um Ausmaß und Folgen besser einschätzen zu können. In den Jahren 2000 und 2015 wurden von der Universität Würzburg anhand von Satellitenbildern die tatsächlich versiegelten Flächen innerhalb der Kategorie Siedlungs- und Verkehrsfläche erhoben.⁸⁷ Eine höhere Detailtiefe der Daten würde qualitative Aussagen zum Flächenverbrauch erleichtern, dem steht jedoch die hohe zeitliche und finanzielle

⁷⁹ Umweltbundesamt (UBA) 2019c.

⁸⁰ Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) 2020.

⁸¹ vgl. Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) 2020.

⁸² Fina 2013, S. 21.

⁸³ Meinel et al. 2018, S. 67.

⁸⁴ vgl. Umweltbundesamt (UBA) 2017.

⁸⁵ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.c.

⁸⁶ Fina 2013, S. 22.

⁸⁷ Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) 2018a.

Intensität solcher Erhebungen entgegen.⁸⁸ Der IÖR-Monitor, eine Forschungsdateninfrastruktur des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung, ist ein bundesweiter Ansatz. Er ergänzt die Daten zur Flächennutzungsinfrastruktur mit Informationen zur Landschaftsqualität und könnte die derzeitige Flächenstatistik, aufgrund von höherem Informationsgehalt und besserer Datenqualität, perspektivisch ablösen, so die Bundesregierung im 3. Geo-Fortschrittsbericht von 2012.⁸⁹

Kompliziert wird es zudem, wenn man international Vergleiche zum Flächenverbrauch anstellen will: Häufig unterscheiden sich die Definitionen für Merkmalsabgrenzungen bzw. die Systematik der Untergliederung verschiedener Nutzungsarten von Landschaft.⁹⁰ Auch die Datengrundlagen, die Berechnungsmethoden (z. B. statistischer Ansatz in Frankreich) und die Dauer der lückenlosen Erhebungen variieren zwischen den betrachteten europäischen Ländern. Wichtig ist an dieser Stelle herauszustellen, dass die numerischen Werte zwischen Ländern damit nicht immer vergleichbar sind, aber allgemeine Entwicklungen durchaus gegenübergestellt werden können.

Innerhalb der Europäischen Union wird seit 1990 mithilfe von Fernerkundungsdaten alle sechs Jahre ein einheitlicher Datensatz zur Landbedeckung und zur Erfassung von Landnutzungsänderungen erhoben (CORINE).⁹¹ Diese werden sowohl im Rahmen der Raumbewertungskompetenz der EU, als auch für Umweltthemen analysiert und weiterverarbeitet. Aufgrund der vergleichsweise groben Auflösung wird der Flächenverbrauch tendenziell unterschätzt und die Daten können nur für großräumige Vergleiche herangezogen werden.⁹² Für kleinräumigere Analysen des urbanen Raums wird auf europäischer Ebene seit 2006 der sogenannte „Urban Atlas“ herausgegeben, in denen Daten zu funktionalen urbanen Gebieten (mehr als 100.000 Einwohner) enthalten sind.⁹³ Eine weitere wichtige Quelle für Flächennutzungsänderungen auf europäischer Ebene resultieren aus der statistischen Erhebung LUCAS (Land Use and Coverage Area frame Survey), welche seit 2006 alle drei Jahre die sozioökonomische Bodennutzung und die Bodenbedeckung analysiert.⁹⁴

2.4 Zur Bedeutung von Fläche

Fläche ist ein immaterielles Gut mit existenzieller Bedeutung für das Leben der Menschen, sodass der zunehmende Flächenverbrauch nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch und sozial problematisch ist. Im Folgenden sollen die verschiedenen Bedeutungsebenen von Fläche kurz dargestellt werden (s. Abbildung 2). Wichtig ist dabei zu beachten, dass Freiflächen meist mehrere Funktionen gleichzeitig aufweisen, die sich ergänzen, aber auch in Konkurrenz stehen können.⁹⁵

⁸⁸ Fina 2013, 4f.

⁸⁹ vgl. Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR) o.J.

⁹⁰ vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) 2017.

⁹¹ Fina 2011, S. 13.

⁹² European Commission 2016.

⁹³ Copernicus Land Monitoring Service o.J.

⁹⁴ eurostat o.J.

⁹⁵ Flacke 2003, S. 31.

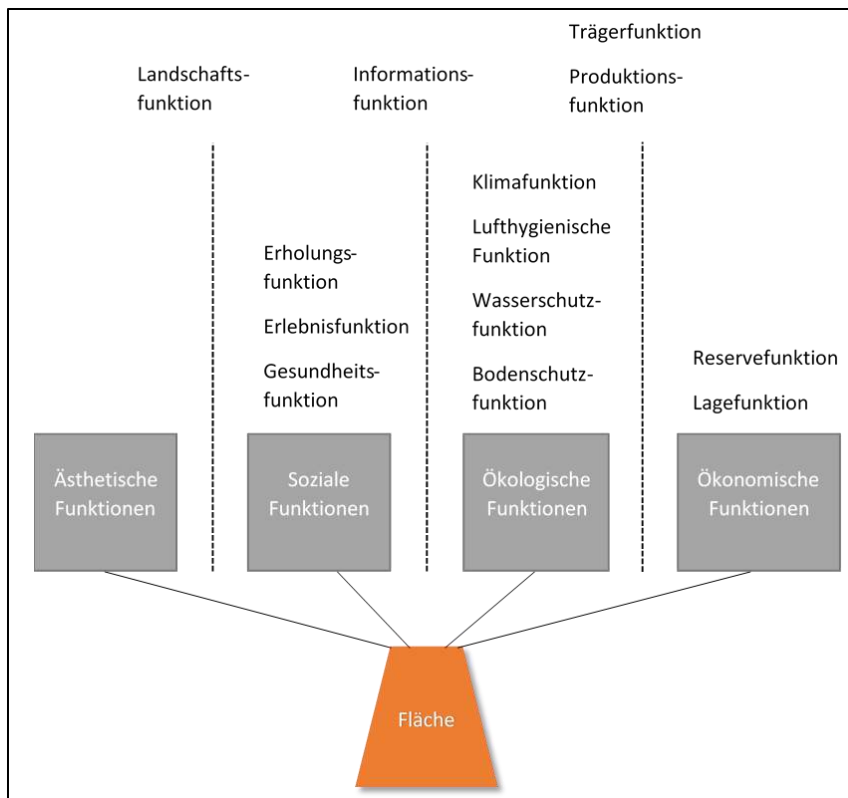


Abbildung 2: Funktionen von Freiflächen

Quelle: verändert nach Flacke 2003, S. 31

2.4.1 Fläche als Ressource

Wie einleitend bereits erwähnt, ist Fläche die Grundlage aller Lebensbereiche des Menschen – ob Wohnen, Arbeiten, Bildung, Erholung, Ver- und Entsorgung oder Mobilität.⁹⁶ Im engeren Wortsinn lässt sich Fläche nicht „verbrauchen“, sie ist jedoch eine begrenzte Ressource, mit der sparsam und sorgsam umgegangen werden muss. Verschiedene Nutzungsarten konkurrieren um die endlichen Flächen, u. a. die Land- und Forstwirtschaft, Siedlungen und Verkehr, der Naturschutz, der Rohstoffabbau und die Energieerzeugung.⁹⁷ Historisch bedingt sind Siedlungen meist in Gebieten mit fruchtbaren Ackerböden zu finden. Da die Nachfrage nach Fläche für die Lebensmittel- und Energieträgerproduktion zunehmend steigt, führt somit das Siedlungswachstum auf den gleichen fruchtbaren Flächen gleichzeitig zu einem Produktionsverlust.⁹⁸

2.4.2 Fläche und Ökonomie

Ein Teil der Fläche Deutschlands ist ein handelbares Gut. Dabei differiert der der Fläche zugeschriebene monetäre Wert u. a. nach den möglichen Nutzungsarten, eventuelle Vornutzung und der Lage.⁹⁹ Freiflächen bilden eine Reserve für weitere Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen. Der hohe Flächenverbrauch ist auch eine Folge des wirtschaftlichen Drucks auf Kommunen und des wachsenden

⁹⁶ European Commission 2016, S. 3.

⁹⁷ Umweltbundesamt (UBA) 2019b.

⁹⁸ Umweltbundesamt (UBA) 2020.

⁹⁹ Zitzler 2000.

Konkurrenzkampfs um die Ansiedlung von Einwohnern und Arbeitsplätzen – so werden neue Gewerbe- und Siedlungsgebiete ausgewiesen, um die Steuereinnahmen zu erhöhen.¹⁰⁰ Alle Lebensbereiche, aber insbesondere auch wirtschaftliche Aktivitäten verursachen einen hohen Flächenverbrauch.

2.4.3 Fläche und Umwelt

Ein zunehmender Flächenverbrauch wirkt sich auf unterschiedliche Weise negativ auf die Umwelt aus und kann dramatische Konsequenzen haben. Die Europäische Umweltagentur bringt es folgendermaßen auf den Punkt: „The way land is used is one of the principal drivers of environmental change with strong impacts on ecosystems“¹⁰¹.

Boden und Klima

Flächenverbrauch bzw. die Art der Nutzung der Fläche hat direkte Auswirkungen auf den Boden und dessen Funktionen. Der Boden ist nicht nur ein Schadstoff- bzw. Grundwasserfilter, sondern auch ein vielfältiger Lebensraum für Pflanzen und Tiere. Unbebaute Böden sind zudem wichtige Wasserspeicher, durch deren Retentionsfähigkeit das Hochwasserrisiko stark sinkt. Gesunde und damit fruchtbare Böden sind zudem die Voraussetzung für den Anbau von Lebensmitteln.¹⁰²

Die im Boden gespeicherte Wärme und die Verdunstung des Bodenwassers haben starke lokale und manchmal auch regionale Auswirkungen auf die Lufttemperatur und Luftfeuchtigkeit und sind damit wichtiger Steuerungshebel für das Kleinklima. Dies hat direkte Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, da Hitzeinseleffekte durch den vermehrten Hitzestress bei vielen Menschen zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen.¹⁰³ Durch die Funktion des Bodens als Kohlenstoffspeicher wird zudem das globale Klima beeinflusst.¹⁰⁴

Nicht nur, aber insbesondere, bei Versiegelung werden die Bodenfunktionen stark eingeschränkt oder gar ganz zerstört. Dies ist nahezu unumkehrbar, da eine Regenerierung – je nach Bodenart – mehrere tausend Jahre dauern kann.¹⁰⁵

Flora und Fauna und Klima

Auch die Biodiversität ist von ausreichend vorhandenen und qualitativ hochwertigen Flächen abhängig. Zum einen wird der Lebensraum für Pflanzen und Tiere durch Flächenverbrauch direkt zerstört, zum anderen werden auch die Habitatbedingungen bei anderen, nicht direkt betroffenen Flächen, beispielsweise durch Abflussverzögerungen beeinflusst.¹⁰⁶ Die künstlichen Barrieren verursachen eine Fragmentierung der Habitate mit vielfachen negativen Konsequenzen für Populationen und Artgemeinschaften.¹⁰⁷ Beispiele dafür können der reduzierte Individuenaustausch,

¹⁰⁰ Op't Eynde und Kötter 2009, S. 12–13; Zitzler 2000.

¹⁰¹ European Environment Agency 2019.

¹⁰² Umweltbundesamt (UBA) 2017.

¹⁰³ Fina 2013, S. 34.

¹⁰⁴ Umweltbundesamt (UBA) 2013.

¹⁰⁵ European Commission 2016, S. 4.

¹⁰⁶ Fina 2013, S. 34.

¹⁰⁷ Baier et al. 2006, S. 9–10.

der unterbrochene Genaustausch, die erhöhte Mortalität und eine gefährdete Populationsentwicklung sein.¹⁰⁸

Der Flächenverbrauch hat durch die Zerstörung der Pflanzenwelt, insbesondere bei naturnahen Flächen, nicht nur Auswirkungen auf die Biodiversität, sondern auch auf die Klimaschutzwirkung dieser Flächen. Allein der deutsche Wald bindet jährlich rund 52 Millionen Tonnen Kohlenstoffdioxid und ist damit eine wichtige natürliche Kohlenstoffs Senke.¹⁰⁹

2.4.4 Fläche als sozialer Handlungsraum

Eine weitere wichtige Bedeutungsebene von Fläche ist der soziale und gesundheitliche Aspekt. Nicht bebaute Flächen und dabei insbesondere naturnahe Flächen, haben eine wichtige Funktion als Erholungsfläche und für die Freizeitgestaltung. Die Analysen für den Bundeswaldbericht¹¹⁰ aus dem Jahr 2017 haben ergeben, dass zwei Drittel der Bevölkerung den Wald regelmäßig für Freizeit und Erholung nutzen.¹¹¹ Der Wald wird in Zukunft in seiner Funktion als „gesellschaftliche Zentralressource“¹¹² noch an Bedeutung zunehmen. Aber auch nicht naturbelassene Flächen, wie agrarisch geprägte Flächen, spielen eine wichtige Rolle für Erholung und Freizeitgestaltung.¹¹³ Verschiedene Studien haben zudem gezeigt, dass es einen Zusammenhang zwischen Aufenthalt in der Natur und Stressreduktion gibt - der gesundheitliche Aspekt sollte somit auch nicht außer Acht gelassen werden.¹¹⁴ Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Bedeutung von Fläche, ist die Umweltbildung, die in den letzten Jahren weiter Aufschwung erfahren hat.¹¹⁵ Die Informationsfunktion von Freiflächen verbindet dabei soziale und ökologische Aspekte.¹¹⁶

Während naturnahe Flächen, wie Wald, bzw. agrarisch geprägte Flächen eher am Stadtrand und im Umland von Siedlungen vorzufinden sind, gibt es auch verschiedene Formen von Freizeit- und Erholungsflächen innerhalb der Kategorie der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Auch diese besitzen wichtige soziale und gesundheitsfördernde Funktionen. Sie sind ein wichtiger Gegenpol zu Stress und Hektik und fördern soziale Begegnungen. Ein grünes Umfeld fördert nicht nur die Wahrnehmung der Lebensqualität, sondern auch die Leistungsfähigkeit jedes Einzelnen.¹¹⁷

2.4.5 Fläche und Landschaft

Des Weiteren beeinflusst der Flächenverbrauch das Landschaftserleben der Menschen. Es geht dabei um die Reduktion der Freiraumversorgung und insbesondere um den Verlust an Freiraumqualität. Stefan Fina¹¹⁸ nennt Faktoren wie

¹⁰⁸ Fina 2013, S. 34.

¹⁰⁹ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2012.

¹¹⁰ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2017.

¹¹¹ Bundschuh und Schramm 2009, S. 4.

¹¹² Mickler und Behrendt 2008, S. 95.

¹¹³ Wagner 2005, S. 30.

¹¹⁴ Bundschuh und Schramm 2009, S. 4; Wagner 2005, S. 30.

¹¹⁵ Bundschuh und Schramm 2009, S. 4.

¹¹⁶ Flacke 2003, S. 31.

¹¹⁷ Baier et al. 2006, S. 9; Schäffer und Erdmann 2015, S. 39.

¹¹⁸ Fina 2013, S. 34.

die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch die Abgegrenztheit, oder die Auswirkungen der verringerten Durchgängigkeit in Form von Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Störung der Abgeschlossenheit. Auch die naturbezogene Selbsterfahrung wird durch die Veränderung des Landschaftserlebens beeinflusst.¹¹⁹ In Bezug auf Landschaft geht es zudem um Vertrautes, um Orte der Erinnerung und die Verbindung mit Heimat, also um emotionale Aspekte.¹²⁰ Landschaften können Identitäten schaffen und vielen gesellschaftliche Diskussionen in Bezug auf den Flächenverbrauch liegt die Angst vor dem Verlust von persönlich bedeutsamen Räumen zugrunde.¹²¹

Nicht zuletzt in Zusammenhang mit Landschaft, darf auch der ästhetische Wert von Fläche nicht vergessen werden.¹²² Fläche ist ein Gestaltungsobjekt, das visuelle Funktionen haben kann, wie zum Beispiel bei der Steuerung von Blickachsen in Parks. Auch die Strukturierung bzw. Trennung, wie beispielsweise beim in der Raumordnung geregelten Trenngrün, hat wichtige Auswirkungen auf die Freiraumqualität.¹²³

Die genannten Bedeutungsebenen von Fläche verdeutlichen noch einmal die vielfältigen problematischen Konsequenzen des zunehmenden Flächenverbrauchs und die Notwendigkeit eines entschiedenen Gegensteuerns.

2.5 Ursachen des zunehmenden Flächenverbrauchs

Der hohe Flächenverbrauch wird durch ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren verursacht. Dabei spielen sowohl gesellschaftliche als auch wirtschaftliche, politische, infrastrukturelle und geographische Aspekte eine wichtige Rolle, die auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen wirken. Innerhalb der ausgewählten europäischen Länder, die im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden sollen, zeigt sich eine hohe Kongruenz in Bezug auf die Ursachen. Als konkretes Beispiel wird meist Deutschland herangezogen, die allgemeinen Trends sind jedoch in den anderen Ländern ähnlich zu beobachten. Explizit lokal abweichende Faktoren werden, soweit bekannt, gesondert erwähnt.

¹¹⁹ Fina 2013, S. 34.

¹²⁰ Linke 2017, S. 88.

¹²¹ Claßen 2016, S. 31; Linke 2017, S. 88.

¹²² European Commission 2016, S. 4.

¹²³ Baier et al. 2006, S. 11.

Gesellschaft	Bevölkerungswachstum Demographischer Wandel Abnehmende Haushaltsgröße Lifestyle Geringe Akzeptanz von Altstandorten		Individuelle Entscheidungen Wohnpräferenzen Lebensqualität Innerstädtische Probleme
Wirtschaft	Globalisierung Wirtschaftswachstum (Agrar-)Strukturwandel Europäische Integration Günstige Energie	Höherer Lebensstandard Preise für Land (Preisgefälle Alt- und Neustandorte) Wettbewerb zwischen Gemeinden Immobilienmarkt Wachstum des Tourismussektors	
Governance	EU Richtlinien Internationale Regeln	Gesetzgebung und Richtlinien Schwache Landnutzungsplanung Öffentliche Unterstützung für Eigenheim bzw. steuerliche Privilegierung	Schwache Durchsetzung bestehender Pläne
		Geringe Mobilisierung von Baulücken/Brachflächen Fehlender Anreiz zum Flächensparen/-recyclen	
	Fehlende Koordinierung		
Verkehr	Niedrige Preise für Benzin Abnahme von Transportkosten	Privater Besitz von Autos Verfügbarkeit von Straßen Schlecht ausgebauter ÖPNV	
Land	Lokale Geographie und Umwelt		
	Global/Europa	Land/Region	Lokal

Abbildung 3: Überblick über die Triebkräfte des Flächenverbrauchs

Quelle: verändert nach European Environment Agency 2010, S. 23

Im Allgemeinen hängt Flächenverbrauch eng mit dem Bevölkerungswachstum zusammen. In Europa haben sich die Flächenverbrauchsrate jedoch von den Wachstumsraten der Einwohnerzahlen abgekoppelt, sie sind überproportional hoch.¹²⁴ Ein wichtiger Faktor ist dabei die in allen Ländern zu beobachtende abnehmende Haushaltsgröße. Beeinflusst wird diese nicht nur durch den demographischen Wandel („Remanenzeffekt“), sondern durch eine gesamtgesellschaftlich veränderte Lebensweise (u. a. frühere Generationsentflechtung) mit einer Zunahme von Single-Haushalten.¹²⁵ Von 1991 bis 2018 ging die durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland von 2,27 Personen auf 1,99 Personen zurück.¹²⁶ Das statistische Bundesamt prognostiziert, dass 2040 jeder vierte Mensch alleine wohnen wird, auch die Zahl der Zweipersonenhaushalte nimmt weiter zu.¹²⁷

Zudem haben sich die individuellen Ansprüche an das Wohnen in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert.¹²⁸ In Deutschland belief sich die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner 2018 auf 46,7 qm.¹²⁹ 1990 lag diese noch bei 34,8 qm, 2000 schon bei 39,0 und bis 2010 war ein Anstieg auf 45,0 qm zu beobachten.¹³⁰ Damit verbunden ist auch das stark verbreitete Wohnleitbild eines Einfamilienhauses im Grünen, das dementsprechend flächenintensiv ist. In einigen Ländern wird diese

¹²⁴ European Environment Agency 2010, S. 20.

¹²⁵ Fina 2013, S. 46–47; Schamann 2007, S. 43.

¹²⁶ Statistisches Bundesamt (Destatis) 2019b.

¹²⁷ Statistisches Bundesamt (Destatis) 2020.

¹²⁸ European Commission 2016, S. 4.

¹²⁹ Statistisches Bundesamt (Destatis) 2019a.

¹³⁰ Statistisches Bundesamt (Destatis) 2019a.

Entwicklung durch die stärkere Konzentration von sozialen Problemen in Innenstädten gestärkt. Die gestiegenen Wohnansprüche sind zudem eng mit dem Wohlstandszuwachs der Bevölkerung in Europa verbunden.¹³¹

Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Faktor ist die geringe Akzeptanz von Altstandorten innerhalb der Gesellschaft. Neben gesellschaftlichen Aspekten, sind konjunkturelle Faktoren prägend.¹³² Europaweit ist durch das zu verzeichnende Wirtschaftswachstum vor allem der Anteil an gewerblich genutzter Fläche überproportional gestiegen.¹³³ Die Zunahme des Flächenverbrauchs beschränkt sich dabei nicht nur auf Regionen mit boomender Wirtschaft und entsprechendem Flächendruck. In wirtschaftlich schwachen Regionen besteht weniger Anreiz zum Flächenrecyclen, zudem wird den Forderungen von Firmen nach neuen Flächen am gewünschten Ort eher entsprochen.¹³⁴

Einige Wissenschaftler stellen zudem einen Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Strukturwandel hin zum Dienstleistungssektor und flächenintensiveren Produktionsanlagen und dem zunehmenden Flächenverbrauch je Arbeitsplatz her.¹³⁵ Zudem muss das starke Wachstum des Tourismussektors, das vor allem Regionen mit außergewöhnlicher Landschaft und häufig auch fragilen Naturräumen betrifft, an dieser Stelle herausgehoben werden.¹³⁶ Der Agrarstrukturwandel, der durch die Intensivierung und Effizienzsteigerung gekennzeichnet ist, führt darüber hinaus zur Auflassung ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen, die nicht selten als Bauland genutzt werden.¹³⁷

Neben der geringeren Akzeptanz von Altflächen, kann dabei auch das Preisgefälle für Land eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere bei Konversionsflächen ist die mögliche Kostenentwicklung (zum Beispiel in Zusammenhang mit Altlastenentfernung etc.) im Vorhinein nur schwer einzuschätzen.

Die konjunkturell bedingte rege Bautätigkeit zeigt sich auch auf dem Wohnimmobilienmarkt.¹³⁸ Die interkommunale Konkurrenz bezieht sich dabei nicht nur auf Gewerbeansiedlungen und damit verbundene Steuereinnahmen, sondern auch auf den Wettbewerb um neue Einwohner. Diese Entwicklung ist auch in den anderen europäischen Ländern zu verzeichnen.¹³⁹

Stefan Fina stellt in seiner Doktorarbeit fest, dass versucht wird, mit Hilfe von neuen Baugebietsausweisungen Einwohner und Gewerbe und damit letztendlich Mehreinnahmen auf kommunaler Ebene zu generieren. Statt Innenentwicklungspotenziale zu nutzen wird dabei häufig auf die unkompliziertere und zumindest teilweise kostengünstigere Variante der Neuausweisungen zurückgegriffen.¹⁴⁰ In der wissenschaftlichen Diskussion wird oft von dem „Paradoxon der Baulandentwicklung“ gesprochen, auch in Bezug auf den häufig zu wenig

¹³¹ Lexer und Linser 2005, S. 24.

¹³² Umweltbundesamt (UBA) 2017.

¹³³ European Environment Agency 2010, S. 20.

¹³⁴ Umweltbundesamt (UBA) 2017.

¹³⁵ Lexer und Linser 2005, S. 25.

¹³⁶ Flacke 2003, S. 30.

¹³⁷ Schamann 2007, S. 42.

¹³⁸ Umweltbundesamt (UBA) 2017.

¹³⁹ European Commission 2016, S. 4.

¹⁴⁰ Fina 2013, S. 50.

bedachten Faktor der externalisierten Kosten von Erschließung und Erhalt.¹⁴¹ Das Horten von Bauland durch Privatpersonen in Hinblick auf die eigene Vermögenssteigerung führt zur Immobilität von Bauland und erhöht den Widmungsdruck.¹⁴²

Flächenintensiv ist auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.¹⁴³ Neben dem direkten Flächenverbrauch durch Verkehrsflächen, muss jedoch auch der indirekt damit verbundene bedacht werden. Zersiedelung und Verkehrswachstum bedingen sich gegenseitig, Lexer und Linser sprechen deswegen auch von einem „[sich] selbst verstärkenden Ursache-Wirkungs-Kreislauf“¹⁴⁴.

Öffentliche Maßnahmen wie die Unterstützung für Eigenheime und die steuerliche Privilegierung konterkarieren zudem die staatlichen Bemühungen zum Flächensparen. Der hohe Flächenverbrauch ist letztendlich eine Folge der fehlenden bzw. unzureichenden Umsetzung und/oder Wirksamkeit von politischen und raumplanerischen Maßnahmen. Anliegen der vorliegenden Arbeit ist es, diesen Aspekt anhand von Best-Practice-Beispielen aus verschiedenen europäischen Ländern näher zu untersuchen.

2.6 Überblick über die Raumplanungssysteme in ausgewählten Ländern

Um den Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in Österreich und der Schweiz sowie den weiteren ausgewählten europäischen Ländern verstehen und einordnen zu können, ist ein grundlegendes Wissen zu den jeweiligen Raumplanungssystemen notwendig. Im Folgenden wird deswegen eine kurze Einführung in die formelle Raumplanung gegeben, die jedoch aufgrund der Komplexität des Themas nur einen Überblick geben kann und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

2.6.1 Deutschland

Deutschland hat verschiedene Planungsebenen, die in Wechselwirkung zueinanderstehen. Aufgabe des Bundes ist das Raumordnungsrecht und das Städtebaurecht. Das Raumordnungsgesetz (ROG) enthält im Wesentlichen die Aufgaben, Leitvorstellungen, Grundsätze, Bindungswirkungen und weitere allgemeine Vorschriften. Bund und Länder entwickeln auf dieser Grundlage gemeinsame, allerdings unverbindliche, Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung. Auf Länderebene gibt es eigene Planungsgesetze. Jedes Bundesland ist durch das ROG verpflichtet, eigene verbindliche Raumordnungspläne mit konkreten Festlegungen als Ziele und Grundsätze zur Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Raumes zu erarbeiten. Die jeweiligen für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden prüfen des Weiteren raumbedeutsame Vorhaben in einem Vorverfahren vor dem Zulassungsverfahren auf ihre Raumverträglichkeit. In Regionalplänen werden die Ziele und Grundsätze der landesweiten Raumordnungspläne bezogen auf überschaubare Teilräume, die sogenannten Planungsregionen, konkretisiert. Die kommunale Ebene

¹⁴¹ Fina 2013, S. 50.

¹⁴² Lexer und Linser 2005, S. 25.

¹⁴³ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) 2020.

¹⁴⁴ Lexer und Linser 2005, S. 25.

ist für die Bauleitplanung (vorbereitende Flächennutzungspläne und verbindliche Bebauungspläne) zuständig. Neben den harten, also rechtsverbindlichen Instrumenten, gibt es weitere weiche Instrumente wie Teilraumgutachten, Regionalmanagement und Regionalmarketing.

2.6.2 Österreich

Österreich ist ein föderaler Staat, bei dem die neun Bundesländer die Raumplanungsgesetzgebung prägen. Der Bund selbst hat keine Befugnisse für formelle Planung, kann aber durch verschiedene verwandte sektorale Fachplanungen, wie Infrastruktur oder Umwelt, und durch die Ansiedlung der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz¹⁴⁵ am Bundeskanzleramt in gewissem Maße Einfluss nehmen. Laut Verfassung ist die örtliche Planung Aufgabe der Gemeinden, sonstige Aufgabenbereiche innerhalb der Raumplanung fallen den Bundesländern zu, dazu gehören neben den Planungsgesetzen auch die strategischen Landesraumordnungsprogramme. In einigen Bundesländern wird die überörtliche Planungsebene noch in eine regionale Ebene unterteilt, von der u. a. die Regionalen Raumordnungsprogramme verabschiedet werden.¹⁴⁶ Grundsätzlich ähnelt sich die Struktur der Raumplanung in den meisten Bundesländern. Unterschiede zeigen sich u. a. in Bezug auf den Einsatz von finanziellen Instrumenten, bei der Einflussnahme auf die lokale Planung, bei den formellen Prozessen und der Genehmigungspraxis (u. a. Einzelhandel) und der Kultur der informellen Kooperation von Gemeinden.¹⁴⁷ Die zentrale Planungsebene ist die lokale Ebene. Dort wird von Gemeinden (z. T. in Kooperation) ein verbindliches Örtliches Entwicklungskonzept erstellt, weitere Aufgaben umfassen die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sowie Strukturkonzepte für besonders großflächige Planungsvorhaben.

2.6.3 Schweiz

Auch die Schweiz ist föderal aufgebaut, anders als in Österreich liegt die Verantwortlichkeit für die Raumplanung laut Verfassung zwar bei den 26 Kantonen, der Staat gibt allerdings einen gesetzlichen Rahmen vor. Im Bundesgesetz über die Raumplanung werden zu berücksichtigende Ziele und Grundsätze definiert sowie Festlegungen zu den raumplanerischen Instrumenten und Verfahren getroffen. Neben der Erstellung von sektoralen Plänen, arbeitet der Staat zudem mit den zwei anderen Staatsebenen an dem strategischen „Raumkonzept Schweiz“ zusammen. Auf kantonaler Ebene ist die Struktur der Raumplanung ähnlich, die Planungspraxis kann jedoch variieren.¹⁴⁸ Zentrales Instrument ist der verbindliche kantonale Richtplan, der die Planungsabsichten definiert und raumwirksame Aktivitäten (Siedlung, Verkehr, Schutz von Natur und Landschaft, etc.) koordiniert. Seit der Revision des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 muss der kantonale Richtplan das Siedlungsgebiet für die nächsten 20-25 Jahre und eine darauf angepasste Bauzonendimensionierung für die nächsten 15 Jahre festlegen.¹⁴⁹ Die Gemeinden

¹⁴⁵ Alle Ebenen der Raumplanung koordinieren die Raumordnung auf gesamtsstaatlicher Ebene, zentrale Aufgabe ist dabei ungefähr alle zehn Jahre die Veröffentlichung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes.

Dieses ist nicht verbindlich, enthält jedoch Empfehlungen für die langfristige Entwicklung des Landes.

¹⁴⁶ Österreichische Raumordnungskonferenz 2018, S. 65.

¹⁴⁷ vgl. OECD 2017a, S. 55.

¹⁴⁸ OECD 2017d, S. 203.

¹⁴⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) o.J.d.

wiederum sind die zentralen Akteure für die verbindliche Flächennutzungsplanung. Eine Besonderheit im Vergleich zu den sonstigen betrachteten Ländern stellt der Einfluss der direkten Demokratie auf die Raumplanung der Schweiz dar, diese bietet vielfältige Möglichkeiten für die Mitbestimmung der Bevölkerung.¹⁵⁰

2.6.4 Weitere ausgewählte europäische Länder

Belgien

Bis in die 1970er Jahre zeichnete sich Belgien durch ein zentralisiertes Planungssystem aus, in den 1980er Jahren wurde das Land in drei Regionen für territorialbezogene Politiken eingeteilt, nämlich Brüssel, Flandern und Wallonien.¹⁵¹ Die Raumordnung ist auf regionaler Ebene angesiedelt, auch wenn deren Planungen grundsätzlich immer noch auf dem nationalen Raumplanungsgesetz von 1962 aufbauen. Diese Ebene hat aber ansonsten keine Raumordnungskompetenz mehr.¹⁵² Auf regionaler Ebene werden strategische Dokumente erarbeitet. In Flandern wird darüber hinaus ein dazugehöriger Umsetzungsplan entwickelt, der verbindliche Festlegungen enthält.¹⁵³ Diese beiden Dokumente werden zusätzlich auf Provinz- und auf lokaler Ebene erstellt und dort weiter konkretisiert. In Wallonien gibt es auf Provinzebene keine Pläne, allerdings werden auf der Gemeindeebene ebenfalls Strategiedokumente und Landnutzungspläne erarbeitet.¹⁵⁴ Insbesondere in Flandern hat die Autonomie der lokalen Ebene in den letzten Jahren zugenommen.¹⁵⁵

Frankreich

Frankreich ist ein zentralistischer Staat, der jedoch selbst außer durch die Rahmengesetzgebung und durch sektorale Fachpolitiken nur wenig Einfluss auf die Raumplanung hat.¹⁵⁶ Auf regionaler Ebene werden allgemeine strategische Pläne (SRADDT) mit der Definition von politischen Prioritäten und räumlichen Visionen erstellt.¹⁵⁷ Die Departments haben keine formelle Verantwortlichkeit in Bezug auf die Raumplanung, eine wichtige Rolle spielen in Frankreich jedoch interkommunale Zusammenschlüsse aufgrund der starken Fragmentierung der kommunalen Struktur.¹⁵⁸ Mit dem „Schéma de cohérence territoriale – SCOT“ gibt es ein übergeordnetes Entwicklungsdokument für städtische Gebiete, das häufig in Kooperation erstellt werden. Das SCOT ist bindend für die lokalen Bauleitpläne (PLU).¹⁵⁹

Italien

Italien ist auch ein zentralistisch organisierter Staat, das Planungssystem ähnelt jedoch eher dem vieler föderaler Staaten.¹⁶⁰ Laut italienischer Verfassung ist die

¹⁵⁰ EspaceSuisse 2019.

¹⁵¹ van den Broeck 2019, S. 2245–2248.

¹⁵² ESPON 2018b, Appendix 3C; Scholze 2018, S. 10.

¹⁵³ ESPON 2018b, Appendix 3C.

¹⁵⁴ ESPON 2018b, Appendix 3C.

¹⁵⁵ ESPON 2018a, S. 19.

¹⁵⁶ Geppert 2014, S. 110–111.

¹⁵⁷ ESPON 2018b, S. 2.

¹⁵⁸ Geppert 2019, S. 2267.

¹⁵⁹ vgl. Geppert 2019, S. 2266–2267.

¹⁶⁰ OECD 2017b, S. 134.

Regierung für die Rahmengesetzgebung zuständig, das Parlament hat allerdings bisher keine solchen Gesetze erlassen.¹⁶¹ Somit sind die regionale Ebene und deren Gesetze entscheidend für die Raumplanung. Diese unterscheiden sich zwar zwischen den Regionen, zumeist werden jedoch zwei Arten von Landnutzungsplänen erstellt: „Regionale Territoriale Pläne“ definieren einen allgemeinen Rahmen und die Ziele der Entwicklung, sie umfassen dabei auch sektorale Fachplanungen und „Regionale Landschaftspläne“, die sich detaillierter den Strategien zum Erhalt und zur Verbesserung der Landschaft widmen. Die nachfolgende Ebene, Provinzen bzw. Metropolen, geben ebenfalls Raumordnungspläne heraus. Die Gemeindeebene ist die Entscheidungsebene. Hier werden lokale Entwicklungspläne erstellt, also große regulatorische Planwerke, die verschiedene Planungsfelder (Wohnen, etc.) vereinen. Häufig bestehen diese aus einer Kombination von strategischen Strukturplänen und umsetzungsbezogenen Plänen.¹⁶²

Niederlande

Die Niederlande sind ein zentralistischer Staat, bis 2008 („Spatial Planning Act“) hat die nationale Ebene eine große Rolle im Bereich der Raumplanung gespielt und teilweise spezifische Vorgaben insbesondere für die Stadtplanung gemacht.¹⁶³ Dieser Ansatz ist jedoch nicht mehr aktuell, mittlerweile hat der Staat immer mehr Verantwortung an untere Ebenen, an die Regionen und insbesondere an die lokale Ebene, abgegeben.¹⁶⁴ Auf allen Planungsebenen werden sogenannte „Strukturpläne“ erarbeitet, die langfristige Strategien und Ziele festlegen und je nach Ebene an Detailtiefe zunehmen.¹⁶⁵ Die Gemeinden sind die wichtigsten Akteure. Die lokalen Flächennutzungspläne müssen seit Inkrafttreten des neuen Umwelt- und Planungsgesetzes im Jahr 2019 innerhalb von zehn Jahren in einen integrativen Umweltplan überführt werden.¹⁶⁶ Wichtig ist zudem, dass Gemeinden in der Praxis häufig proaktiv zum Beispiel am Immobilienmarkt beteiligt sind, um die gewünschten Entwicklungen zu erreichen.¹⁶⁷

¹⁶¹ Lingua und Servillo 2014, S. 143.

¹⁶² OECD 2017b, S. 136.

¹⁶³ ESPON 2018b, S. 2.

¹⁶⁴ Zonneveld und Evers 2014.

¹⁶⁵ OECD 2017c, S. 152–153.

¹⁶⁶ OECD 2017e, S. 9.

¹⁶⁷ OECD 2017c, S. 253.

3 Zum Umgang der Raumordnung mit Flächenverbrauch in Österreich, der Schweiz und weiteren ausgewählten europäischen Staaten

Im folgenden Kapitel werden die Instrumente der Raumordnung in Österreich, der Schweiz und weiteren ausgewählten europäischen Staaten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs dargestellt und bewertet. Zudem wird ein Überblick über die Bedeutung von Fläche in den jeweiligen Ländern gegeben.

3.1 Bisherige Maßnahmen gegen zunehmenden Flächenverbrauch in Bayern

Der hohe Flächenverbrauch ist in Bayern, trotz verschiedener Bemühungen um Gegenmaßnahmen, nach wie vor ein drängendes Problem. Aufgrund der beschriebenen Schwierigkeiten beim zeitlichen Vergleich der Daten, sind die in den letzten Jahren zu verzeichnenden Schwankungen nicht eindeutig interpretier- und erklärbar. Klar ist jedoch, dass bisher keine stabile Trendwende zu einer kontinuierlichen Verringerung beim Flächenverbrauch in Bayern stattgefunden hat.¹⁶⁸

2018 wurden pro Tag Flächen von 10,0 ha verbraucht, was im Jahr je Einwohner durchschnittlich 2,8 m² entspricht (s. Abbildung 4).¹⁶⁹ Insbesondere der Anteil der Wohnbaufläche an der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist mit 37,2 % hoch. Insgesamt sind in Bayern 2018 8.512 km² als Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen gewesen, was einem Anteil von 12,1 % an der Gesamtfläche entspricht.¹⁷⁰ Auf die Bevölkerungszahl umgerechnet sind das rund 651 m² je Einwohner.¹⁷¹ Auch wenn Wald- und landwirtschaftliche Flächen mit einem Anteil von 35,3 % bzw. 46,4 % weiterhin überwiegen, so muss die weitere Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen zukünftig effektiver beschränkt werden.¹⁷² Dabei muss beachtet werden, dass Flächenverbrauch nicht mit Versiegelung gleichzusetzen ist, nur rund 50 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist tatsächlich versiegelt. Zudem müssen regionale Unterschiede innerhalb des Bundeslandes beachtet werden. Insbesondere in strukturschwachen Regionen und in kleineren Kommunen sind proportional hohe Flächenneuansprichnahmen zu verzeichnen.¹⁷³

¹⁶⁸ Miosga 2019, S. 7.

¹⁶⁹ Landesentwicklung Bayern 2019.

¹⁷⁰ Landesentwicklung Bayern 2019.

¹⁷¹ Landesentwicklung Bayern 2019.

¹⁷² Landesentwicklung Bayern 2019.

¹⁷³ Miosga 2019, S. 8–10.

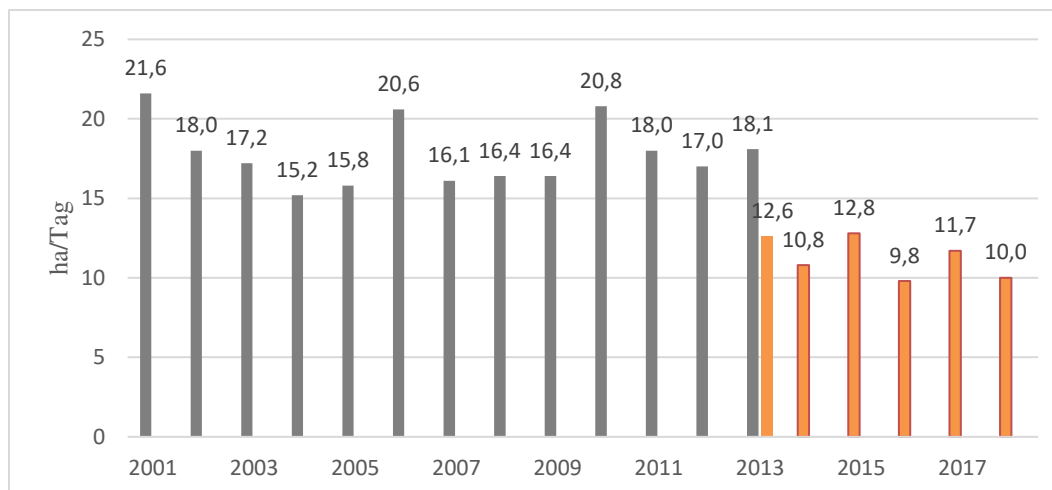


Abbildung 4: Flächenverbrauch in Bayern von 2001 bis 2018*

Quelle: eigene Darstellung nach Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) 2020, *Wechsel der Methode (ALB zu ALKIS) im Jahr 2013

Im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung eine Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 30 ha pro Tag bis 2030 und eine weitere Senkung dieses Zielwerts im Anschluss festgelegt.¹⁷⁴ Auch die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie von 2017 bekräftigt dieses Ziel und strebt langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft an.¹⁷⁵ Dieses Anliegen war auch Teil des Koalitionsvertrags für die Legislaturperiode 2018 – 2023.¹⁷⁶

Das Bundesland Bayern setzt dabei vor allem auf weiche Methoden der Information und Überzeugung. Auch wenn mittlerweile im Rahmen der 2019 beschlossenen Flächensparoffensive der Bayerischen Staatsregierung Diskussionen zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes geführt werden, so ist die rechtliche Umsetzbarkeit und der politische Wille strittig. In Expertenkreisen wird derzeit heftig über die Machbarkeit und Umsetzung (Steuerungsinstrumente) einer Ziel- und Richtgröße von fünf Hektar pro Tag für die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen außerhalb bestehender Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2030 debattiert.¹⁷⁷ Weitere Ansätze der Flächensparoffensive umfassen Maßnahmen zur Steuerung auf Ebene der Landes- und Regionalplanung zur Sensibilisierung aller betroffenen Akteure und zur Unterstützung der Gemeinden.¹⁷⁸ Dabei wurden folgende Maßnahmen angedacht bzw. bereits umgesetzt¹⁷⁹: Ein einheitlicher Bedarfsnachweis zur Ausweisung neuer Bauflächen mit Abschätzung der tatsächlichen Folgekosten, eine flächendeckende Einführung des Leerstandsmanagements und Änderungen im Bauplanungsrecht bzw. die Rücknahme der Lockerungen beim Anbindegebot im Landesentwicklungsprogramm. Auch auf den Ausbau von Informations- und Beratungsangeboten, u. a. durch den Einsatz von regional tätigen Flächensparmanagern und durch regelmäßige Veranstaltungen (z. B. themenspezifische Regionalkonferenzen), wird ein noch stärkerer Fokus gelegt. Es ist geplant, diese Maßnahmen in Absprache mit Ministerien, den Kommunen, Wirtschafts- und Umweltverbänden und anderen relevanten Akteuren weiterzuentwickeln.

¹⁷⁴ Umweltbundesamt (UBA) 2019b.

¹⁷⁵ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.c.

¹⁷⁶ Landesentwicklung Bayern o.J.

¹⁷⁷ Landesentwicklung Bayern o.J.

¹⁷⁸ Landesentwicklung Bayern o.J.

¹⁷⁹ vgl. Regierung von Niederbayern o.J.

3.1.1 Formelle Instrumente

Im Folgenden sollen die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zum Thema Flächenverbrauch vorgestellt werden. Wie bereits ausgeführt, ist gerade ein Diskussionsprozess im Gange, ob und wie weitere verbindliche Festlegungen zu diesem Thema getroffen werden können. Das betrifft nicht nur Vorgaben des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, sondern auch die gerade laufende Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Bayern. Das LEP trifft folgende Festlegungen:

- Grundsätze
 - 1.1.3 Ressourcen schonen: „Der Ressourcenverbrauch soll in allen Landesteilen vermindert werden. Unvermeidbare Eingriffe sollen ressourcenschonend erfolgen.“¹⁸⁰
 - 1.3.2 Anpassung an den Klimawandel: „In allen Teilräumen, insbesondere in verdichteten Räumen, sollen klimarelevante Freiflächen von Bebauung freigehalten werden.“¹⁸¹
 - 3.1 Flächensparen: „Die Ausweisung von Bauflächen soll an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels und seiner Folgen ausgerichtet werden. Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen sollen unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Gegebenheiten angewendet werden.“¹⁸²
- Ziele
 - 3.2 Innenentwicklung vor Außenentwicklung: „In den Siedlungsgebieten sind die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen. Ausnahmen sind zulässig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen.“¹⁸³

Die kommunale Bauleitplanung muss sich an die Ziele anpassen (§ 1 Abs. 4 BauGB) und die Grundsätze berücksichtigen (§ 4 ROG). Zudem umfasst auch das Baugesetzbuch Vorgaben zum Flächensparen und zur Innenentwicklung:

- § 1 Abs. 5: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“¹⁸⁴
- § 1a Abs. 2: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von

¹⁸⁰ Bayerische Staatsregierung 2020, S. 9.

¹⁸¹ Bayerische Staatsregierung 2020, S. 16.

¹⁸² Bayerische Staatsregierung 2020, S. 50.

¹⁸³ Bayerische Staatsregierung 2020, S. 51.

¹⁸⁴ Baugesetzbuch (BauGB) 2017, S. 11.

Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können."¹⁸⁵

Um aus den rechtlichen Grundlagen eine konkrete praktische Umsetzung folgen zu lassen, möchte die Bayerische Staatsregierung darauf hinwirken, dass bei der Erstellung von Bebauungsplänen Flächensparen stärker im Vordergrund steht, dass weitere Maßnahmen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen stattfinden und, dass die Gemeinden flächendeckend kommunale Flächenmanagements einführen.¹⁸⁶ Zudem sollen zukünftig bei der Aufstellung bzw. Fortschreibung der Flächennutzungspläne die vorhandenen innerörtlichen Entwicklungspotenziale ermittelt und dem Bedarf gegenübergestellt werden.¹⁸⁷

3.1.2 Informelle Instrumente

Neben den aufgeführten harten, also verbindlichen, Instrumenten gibt es eine Reihe an weichen Instrumenten, die vor allem der Information und der Beratung dienen. Einige sind bereits im Zuge der Bayerischen Flächensparoffensive vorgestellt worden. Um die Übersicht zu vervollständigen, werden an dieser Stelle weitere Instrumente aufgezeigt.

Bereits 2003 haben sich das Umwelt- und Innenministerium, die kommunalen Spitzenverbände, sowie zahlreiche weitere Akteure zu einem Bündnis im Bereich des Flächensparens zusammengeschlossen. Wichtiger Bestandteil der Arbeit des Bündnisses sind verschiedene Veranstaltungen zur Information und Bewusstseinsbildung. Neben der Ausstellung „Wie wohnen? Wo leben? Fläche sparen – Qualität gewinnen“ sind sie u. a. für die alle zwei Jahre stattfindende Fachveranstaltung „Bayerisches Flächenspar-Forum“ verantwortlich.¹⁸⁸ Dort wurde bei der letzten Veranstaltung im Oktober 2019 beispielsweise das Gütesiegel „flächenbewusste Kommune“ eingeführt. Kommunen, die ein aktives Flächenmanagement und innovative Ansätze zum Flächensparen vorweisen können, können sich als Anreiz für diese Auszeichnung bewerben.¹⁸⁹ Auch die kostenlose Flächenmanagement-Datenbank ist auf das Bündnis zurückzuführen. Mithilfe dieser Datenbank können Flächenpotenziale für eine Neubebauung, wie Baulücken, Brachflächen und Leerstände, erfasst und verwaltet werden.¹⁹⁰ Als weitere Funktion,

¹⁸⁵ Baugesetzbuch (BauGB) 2017, S. 12.

¹⁸⁶ vgl. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.d.

¹⁸⁷ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.d.

¹⁸⁸ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.b.

¹⁸⁹ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.b.

¹⁹⁰ Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) 2018b.

können Fragebögen für die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Flächen erstellt und ausgewertet werden. Zudem dient die Datenbank der Erstellung von Steckbriefen von zu Verkauf stehenden Gebäuden oder Flächen, die in bekannte Grundstücks- und Immobilienbörsen eingespielt werden können. Wichtiges Ziel der Flächenmanagement-Datenbank ist die beständige Dokumentation der Innenentwicklung, die unter Einbezug weiterer statistischer Daten als Voraussetzung für eine langfristige Planung des Bedarfs an Wohnbauland dient.¹⁹¹

Ein weiteres wichtiges Instrument zum Flächensparen ist der sogenannte „FolgekostenSchätzer“.¹⁹² Bereits seit einigen Jahren können Kommunen mithilfe dieses Tools berechnen welche langfristigen Kosten durch den Unterhalt der Infrastruktur für neue Wohngebiete entstehen. Häufig kann es günstiger sein bestehende Innenentwicklungspotenziale zu nutzen, als neue Baugebiete auszuweisen. Dabei werden beispielsweise auch Szenarien mit unterschiedlicher Einwohnerzahl durchgerechnet, um die wirtschaftlich nachhaltigste Alternative zu finden.

Ein weiterer wichtiger Ansatz zum Flächensparen ist die Sammlung und Information über Best-Practice-Beispiele aus der Praxis.¹⁹³ Dabei werden zentral innovative Ansätze der Kommunen aus den Bereichen Baulückenaktivierung, Flächenrecycling, flächensparendes Bauen, Begrenzung der Versiegelung, interkommunale Zusammenarbeit und Sanierung bzw. Umnutzung oder Nachverdichtung geteilt.¹⁹⁴ Sie sollen als Vorbild für weitere Kommunen und deren verantwortungsbewussten Umgang mit Fläche dienen. Interessante Modellvorhaben werden dabei auch vom Bayerischen Landesamt für Umwelt in Bezug auf die Entwicklung und Erprobung neuer Instrumente bzw. Maßnahmen zum Flächensparen durchgeführt.¹⁹⁵

Des Weiteren sollen finanzielle Instrumente, u. a. aus der Städtebauförderung und dem Regionalmanagement, ihre Wirkung auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs entfalten.¹⁹⁶ Dabei sind insbesondere die seit 2018 bestehenden Förderprogramme „Innen statt Außen“ und „Flächenentsiegelung“ hervorzuheben.¹⁹⁷ Während die erstere Initiative die vorrangige Innenentwicklung mit der Beseitigung von Leerständen fördert, ist eine Entsiegelungsprämie Bestandteil letzteren Programms. Damit sollen Kommunen gezielt unterstützt werden, um (befestigte) Brachflächen dauerhaft zu entsiegeln und, falls möglich, neu zu reaktivieren.

Die Information der Fachwelt und der interessierten Öffentlichkeit steht bei vielen der vorgestellten Instrumente im zentralen Blickfeld. An dieser Stelle müssen zudem die zahlreichen Websites u. a. von den Bayerischen Ministerien oder dem Bayerischen Landesamt für Umwelt mit ihren ausführlichen Informationen und den Newsletter-Angeboten erwähnt werden. Wichtige Grundlage für fundierte Entscheidungen ist zudem eine geeignete Datengrundlage, wie sie der jährlich veröffentlichte Flächenverbrauchsbericht darstellt.¹⁹⁸

¹⁹¹ Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) 2018b.

¹⁹² Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) 2018c.

¹⁹³ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.a.

¹⁹⁴ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.a.

¹⁹⁵ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.b.

¹⁹⁶ Regierung von Niederbayern o.J.

¹⁹⁷ Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr o.J.

¹⁹⁸ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) 2020.

Insgesamt werden bereits eine Reihe von Instrumenten angewandt, die jedoch aufgrund ihrer fehlenden Verbindlichkeit bzw. geringen Konkretheit effektiv nur eine begrenzte Wirkung auf den Flächenverbrauch zu haben scheinen. Somit muss sich über weitere Maßnahmen der Raumplanung Gedanken gemacht werden. Dabei müssen alle sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekte des Flächenverbrauchs Beachtung finden (u. a. Druck auf Wohnungsmarkt etc.). Es bietet sich daher an, einen Blick auf das Vorgehen anderer europäischer Länder zu werfen, deren Instrumente detailliert zu analysieren und auf eine mögliche Übertragbarkeit in Bayern zu untersuchen.

3.2 Kriterien zur Auswahl der Beispielländer

Die Länder Europas sind durch eine große Diversität an unterschiedlichen flächenbezogenen Strukturen gekennzeichnet, mit denen jeweils besondere Herausforderungen, beispielsweise bedingt durch die Morphologie, einhergehen. Die unterschiedlichen geographischen, naturräumlichen, Raumordnungs-politischen, wirtschaftsstrukturellen (u. a. Wirtschaftskraft, aber auch wirtschaftsräumliche), gesellschaftlichen und größentechnischen (Fläche und Bevölkerungsanzahl) Ausgangsbedingungen, führen zu unterschiedlichen Herangehensweisen der Raumordnung mit dem Thema Fläche. Vor allem in Zusammenhang mit den in den letzten Jahren erstarkten Diskussionen zur Nachhaltigkeit innerhalb der EU, bei denen der Flächenverbrauch ein wesentlicher Aspekt ist, sind auf Länderebene unterschiedliche, spezifische Maßnahmen und Instrumente entwickelt worden, um diesem effizient entgegenzuwirken. Eine genauere Analyse ebendieser, kann wichtige Hinweise und neue Ideen für ein effizientes Flächenmanagement in Deutschland bzw. Bayern liefern. Im Rahmen der Arbeit wird ein Fokus auf Österreich und die Schweiz gelegt, da dort **besonders intensive Diskussionen zum Flächenverbrauch** geführt werden, zudem sind **prima vista einschlägige Ansätze zum Flächensparen ersichtlich**. Auch eine mögliche Übertragbarkeit lässt sich aufgrund von zumindest **grundsätzlich ähnlichen Raumplanungssystemen** prüfen. Ergänzt wird die detaillierte Analyse der Instrumente in diesen Ländern durch einen Überblick über die Situation in Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden. Auch dort hat eine erste Recherche eine Diskussion des Themas in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft gezeigt.¹⁹⁹ Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen können zudem verschiedene Ansätze zum Umgang mit Flächenverbrauch angenommen werden, die wichtige weitergehende Erkenntnisse liefern können.

3.3 Maßstäbe der Prüfung

Die einzelnen Maßnahmen und Instrumente der jeweiligen Länder werden analysiert und bewertet, nicht nur in Hinblick auf ihre Umsetzung und Wirksamkeit, sondern auch hinsichtlich einer möglichen Übertragbarkeit der Maßnahmen auf Bayern. Prüfungskriterien sind dabei

- **Inhalt,**
- **Motivation und Ziel,**
- **Instrumentelle Verankerung und Akteure,**
- **Differenziertheit und Schlüssigkeit,**

¹⁹⁹ Bovet et al. 2019; European Commission 2012, 2016; Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention 2019.

- **Umsetzung und Wirksamkeit.**

Beim **Inhalt** wird der Sachverhalt objektiv und unbewertet dargestellt. Das Kriterium **Motivation und Ziel** wiederum fokussiert sich auf die Absicht, auf die ratio legis der Instrumente. Neben der reinen Steuerung bzw. Reduzierung des Flächenverbrauchs, können beispielsweise auch weitere Aspekte, wie die Flächenqualität, zu der spezifischen Ausgestaltung von Maßnahmen geführt haben. Bei der **instrumentellen Verankerung** geht es um die Planungsebene, um die rechtlichen Grundlagen der Maßnahmen (wie z. B. Verbindlichkeit) und um die Akteure, die für die Umsetzung zuständig sind bzw., die diese Maßnahme betrifft. Grundlage dafür sind die auf Seite 21ff. vorgestellten Raumplanungssysteme. Dieses Prüfkriterium ist insbesondere in Hinblick auf die mögliche Übertragbarkeit der Maßnahmen auf Bayern mit seinen spezifischen Raumordnungsinstrumenten von Bedeutung. Eine reine Darstellung des Inhalts, der Motivation und der instrumentellen Verankerung reicht für eine Beurteilung der einzelnen Maßnahmen jedoch nicht aus. Auch die **Differenziertheit und Schlüssigkeit** der Instrumente muss an dieser Stelle bewertet werden. Wichtige Aspekte sind dabei beispielsweise die Zielrichtung, die mono- oder multikausal sein kann und die Berücksichtigung der Ambivalenz des Flächenverbrauchs. Auch die rationale, theoretisch fundierte, fachliche Nachvollziehbarkeit der Instrumente wird untersucht. Auch differenzierte und schlüssige Instrumente können jedoch Schwierigkeiten bei der **praktischen Umsetzung** verursachen. Dieses Prüfungskriterium stellt somit die Erfahrungen der Akteure mit dem Einsatz der Instrumente in der Praxis in den Mittelpunkt. Hierbei werden insbesondere (mögliche) Schwierigkeiten und ihre Ursachen beleuchtet. Zum Abschluss der Prüfung der jeweiligen Instrumente, ist natürlich die **Wirksamkeit** und die **Effizienz** der Maßstab, mit dem der Erfolg dieser Maßnahmen bewertet wird. Diese Beurteilung bildet einen wichtigen Ausgangspunkt für die Prüfung der Übertragbarkeit der Maßnahmen auf Bayern.

3.4 Österreich

3.4.1 Die aktuelle Situation des Flächenverbrauchs in Österreich

Die räumlichen Strukturen Österreichs mit den naheliegenden geographischen Herausforderungen erfordern einen stringenten, effizienten und nachhaltigen Umgang mit Flächenverbrauch. Nur etwas mehr als ein Drittel der Fläche Österreichs ist dauerhaft bewohnbar bzw. zur landwirtschaftlichen Nutzung geeignet, bisher sind rund 18 % des Dauersiedlungsraumes besiedelt.²⁰⁰

Auch wenn der jährliche Zuwachs des Bodenverbrauchs zwischen 2009 und 2018 einen beständig abnehmenden Trend aufweist (s. Abbildung 5), so liegt der Zielwert des aktuellen Regierungsprogramms von 9 km² in 2030 noch weit unterhalb der 43 bzw. 44 km², die 2018 bzw. 2019 verbraucht wurden. Dennoch hat sich der jährliche Zuwachs des Bodenverbrauchs in Österreich in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert. Gleiches gilt für die Entwicklung der täglichen Flächeninanspruchnahme, die sich ebenfalls fast halbierte und 2018 bei 11,8 ha lag.²⁰¹ Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein Großteil der Verringerung auf den Rückgang der unversiegelten Flächenneuanspruchnahme zurückzuführen ist. Etwa 40 % der neu

²⁰⁰ Friedl und Wohlgemuth 2017; Umweltbundesamt (UBA) 2020.

²⁰¹ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 5.

beanspruchten Flächen werden versiegelt (s. Abbildung 5). Mit einem Bodenverbrauch von 602 m² pro Person ist der Bodenverbrauch in Österreich fast doppelt so hoch wie in der Schweiz.²⁰² Gleichzeitig hat Österreich beispielsweise die höchste Supermarktdichte pro Kopf und eines der dichtesten Straßennetze Europas – alles Nutzungsformen von denen viel Fläche benötigt wird.²⁰³

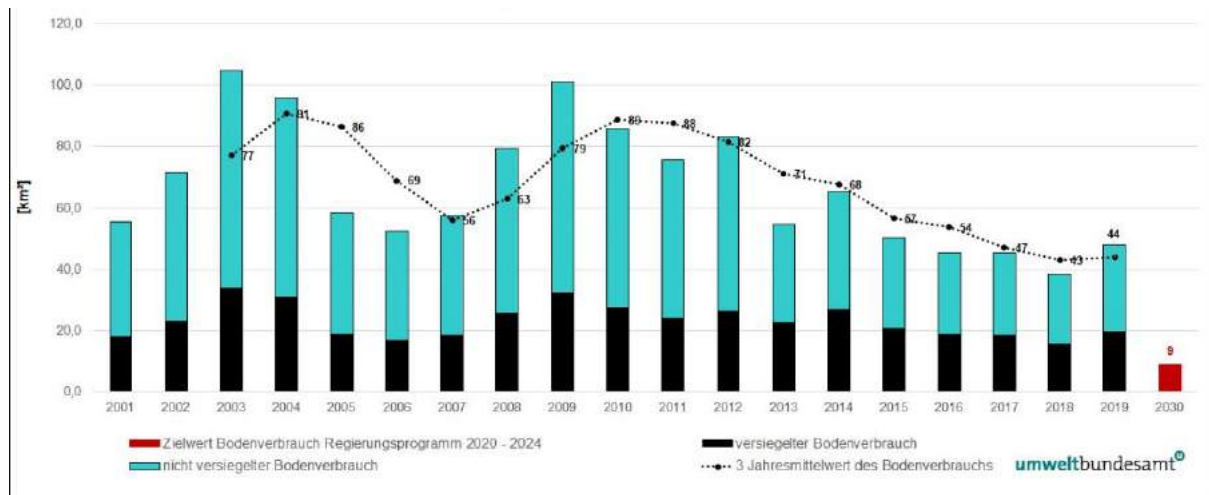


Abbildung 5: Jährlicher Zuwachs des Bodenverbrauchs in Österreich

Quelle: Umweltbundesamt (UBA) 2020

Während bei den Betriebsflächen, den Erholungs- und Abbauf Flächen und den Straßen- bzw. Bahnflächen in den letzten Jahren Verringerungen in der Neubeanspruchung von Flächen erreicht wurden, ist dieser Trend bei den Bauflächen nicht erkennbar (s. Abbildung 6).

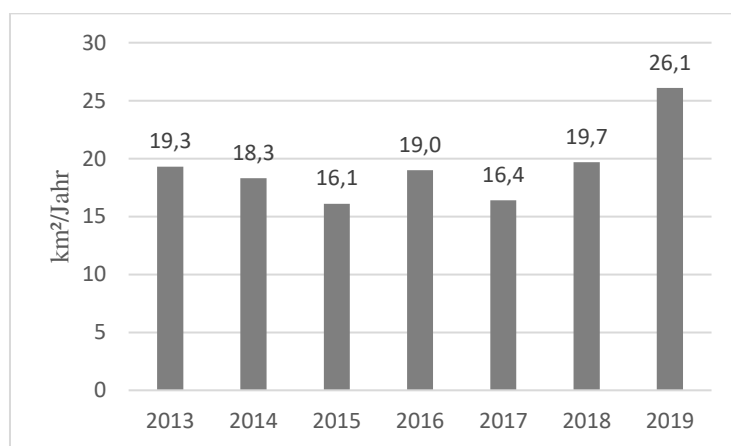


Abbildung 6: Jährlicher Zuwachs des Bodenverbrauchs – Bauflächen

Quelle: verändert nach Umweltbundesamt (UBA) 2020

Ganz im Gegenteil wurde 2019 mit 26,1 km² mehr Fläche verbraucht als in den Vorjahren. Insbesondere dieser Sektor muss somit bei weiteren Maßnahmen der Raumplanung zur Verringerung des Flächenverbrauchs besondere Aufmerksamkeit erfahren. Gleichzeitig schätzt man die in Österreich vorhandenen verbauten, aber ungenutzten Flächen auf etwa 400 km² (Industriebrachen, Gewerbeflächen, leerstehende Häuser) – hier verbirgt sich somit ein riesiges Potenzial.²⁰⁴

²⁰² Daum und Gasser 2020.

²⁰³ Österreichische Hagelversicherung VVAG o.J.

²⁰⁴ Österreichische Hagelversicherung VVAG o.J.

3.4.2 Zur Bedeutung von Fläche in Österreich

Fläche ist in Österreich ein stark emotional aufgeladenes Thema.²⁰⁵ Der Vorarlberger Experte beschreibt sein Bundesland beispielsweise als „Eigentumsverliebtes“ Land, in dem die Fläche für den Einzelnen einen hohen Stellenwert hat.²⁰⁶ Aber auch das Thema Landschaftsschutz, das untrennbar mit Flächenverbrauch im Zusammenhang steht, ist gefühlsbeladen.²⁰⁷ Die Landschaft Österreichs wird von den Experten auch als „Unique Selling Point“ bezeichnet, damit gerät auch der wirtschaftliche Zusammenhang in das Blickfeld.²⁰⁸ Grundsätzlich ist in Österreich ein hoher Flächendruck zu verzeichnen, der sich durch die Nachfrage nach Wohnland, vielen touristischen Entwicklungen, steigender Gewerbeflächennachfrage, wachsender Verkehrsinfrastruktur und gleichzeitig einem Wunsch nach unberührten natürlichen Flächen und Erholungsräumen zusammensetzt.

In Österreich sind die räumliche Struktur bzw. Topographie unterschiedlich ausgeprägt. Grundsätzlich ist die Verfügbarkeit von besiedelbarer Fläche jedoch stark eingeschränkt und so ist das Thema des Flächensparens in vielen Bundesländern aktuell. In den westlichen und alpin geprägten Bundesländern haben die Diskussionen einen besonders hohen Stellenwert und dies auch bereits seit vielen Jahren.²⁰⁹ Bei den Flächenbundesländern ist mehr Zersiedelung zu erkennen und die Experten bemerken dort auch argumentativ weniger Grenzen.²¹⁰ Insgesamt wird das Thema dort nur vergleichsweise wenig bespielt.²¹¹

Das Bewusstsein für die Bedeutung des Themas Flächensparen ist sowohl bei der Wissenschaft, bei der Politik und den Planern als auch in der Gesellschaft in den letzten Jahren insgesamt gestiegen. Insbesondere in den letzten 10 Jahren wird von vielen Experten eine Zunahme verzeichnet, die nicht zuletzt in Zusammenhang mit der häufigen Presse-Berichterstattung steht.²¹² Zeitungsartikel mit plakativen Überschriften wie „Österreich ist Europameister im Bodenverbrauch“²¹³ wecken das Interesse der Bevölkerung. Bemerkenswerterweise ist in diesem Zusammenhang vor allem die österreichische Hagelversicherung²¹⁴ ein wichtiger Akteur, der nach Auffassung mehrerer Experten seit einiger Zeit eine aufwendige, professionelle und wirkungsvolle Medienkampagne durchführt.²¹⁵

Das Thema wird zwar auch auf politischer Ebene diskutiert, aber auch hier zeigen sich räumliche Unterschiede.²¹⁶ Gegenwärtig ist der Diskurs insbesondere in

²⁰⁵ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

²⁰⁶ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung.

²⁰⁷ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle.

²⁰⁸ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

²⁰⁹ Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

²¹⁰ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

²¹¹ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

²¹² Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

²¹³ Kapeller 2018.

²¹⁴ agrarischer Spezialversicherer

²¹⁵ Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle; Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

²¹⁶ Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle.

Zusammenhang mit den Debatten zu leistbarem Wohnen zu beobachten.²¹⁷ Grundsätzlich wird zwar auf nationaler Ebene im aktuellen Regierungsprogramm ein klares Flächenverbrauchsziel definiert (Nettoflächenverbrauch von 2,5 ha/Tag bis 2030), da in Österreich auf Bundesebene jedoch keine Raumordnungskompetenz besteht und dieser Aspekt offensichtlich zu wenig mit und auf Bundeslandebene diskutiert wird, können kein klares Bekenntnis und keine Umsetzung eines entsprechenden Zielwerts auf subnationaler Ebene erkannt werden.²¹⁸ Nach Meinung von Experten ist das Thema zu häufig noch nicht auf der politischen Tagesordnung angekommen, es wird aber die Hoffnung geäußert, dass dies im Zusammenhang mit der medialen Berichterstattung und auch den Bemühungen auf Ebene der Europäischen Union in Zukunft der Fall sein wird.²¹⁹ Wichtig ist dafür auch bürgerschaftliches Engagement, das Druck auf die politische Ebene ausübt.²²⁰ Dieses ist nach Meinung der Experten nur teilweise vorhanden und vor allem zu wenig organisiert.²²¹ Auch wenn der Unmut, insbesondere bei der Landschaftszerstörung, häufig hoch sei, so wird nach Ansicht von Experten noch zu häufig nicht gesehen, dass jeder einzelne Bürger mit seinem alltäglichen Verhalten (Einfamilienhaus, Einkaufszentren, etc.) Einfluss auf den Flächenverbrauch nimmt.²²²

Ein Thema, das gerade alle anderen gesellschaftlichen und politischen Diskurse überlagert, ist die Corona-Pandemie. Einige Experten befürchten, dass das Thema Flächensparen dadurch in den Hintergrund geraten könnte und anderen Interesse, vor allem wirtschaftlichen, in Zukunft mehr Gewicht eingeräumt werden könnte.²²³ Zum Teil wurden bereits erste Verschiebungen von Raumplanungsthemen beobachtet.²²⁴ Im Folgenden werden ausgewählte Instrumente vorgestellt, die in den verschiedenen österreichischen Bundesländern eingesetzt werden, um den Flächenverbrauch zu reduzieren. Da es eine Vielzahl von Instrumenten gibt, ist aufgrund von einer vorherigen Literaturrecherche und auf Empfehlung der befragten Experten eine Auswahl getroffen worden. Es werden insbesondere die Instrumente näher analysiert, die entweder in Bayern noch nicht existieren oder deren Umsetzung in den österreichischen Beispielen überdurchschnittlich effektiv erscheint. Ein Schwerpunkt liegt auf den Themenbereichen **Baulandmobilisierung, Fiskalische Abgaben, Aktive Bodenpolitik, Schutz landwirtschaftlicher Flächen, Einzelhandelsregulierungsmechanismen und weiche Instrumente.**

3.4.3 Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Baulandmobilisierende Maßnahmen zielen auf eine Zuführung von unbebauten Bauflächen auf den Bodenmarkt und deren zeitnahe widmungskonforme Nutzung ab.²²⁵ Notwendig werden diese Instrumente, da es durch Baulandhortung, also dem Zurückhalten von Bauland²²⁶, zu einer mangelnden Verfügbarkeit von unbebauten

²¹⁷ Öggl 2016, S. 81.

²¹⁸ Die neue Volkspartei und Die Grünen 2019, S. 147; Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle.

²¹⁹ Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle.

²²⁰ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

²²¹ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

²²² Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle.

²²³ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

²²⁴ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

²²⁵ Arbeitsgemeinschaft Alpenländer 2000, S. 3.

²²⁶ Thaling 2018, S. 14.

Baulandflächen, insbesondere in Gunstlagen der Siedlungsentwicklung, kommt. Kanonier²²⁷ weist dabei darauf hin, dass es sich bei der Baulandhortung um ein „systemimmanentes Phänomen der traditionellen Baulandwidmung“ in Österreich handelt. Die Flächenwidmungsplanung hat als Angebotsplanung zur Folge, dass die planungsrechtliche Möglichkeit besteht, die Flächen zu bebauen, eine Verpflichtung für die Grundstückseigentümer diese tatsächlich der Nutzung zuzuführen besteht allerdings nicht automatisch.²²⁸ Dabei sind die Motivationen hinter der Baulandhortung divers: Insbesondere in Folge der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 wird Baugrund vermehrt als wertgesicherte Anlage und Spekulationsobjekt genutzt. Aber auch persönliche Faktoren, wie der Schutz vor möglichen Störungen auf Nachbargrundstücken und die Sicherung von Flächen für eine zukünftige Nutzung durch Familienmitglieder sowie die traditionell vorhandene, jedoch lokal unterschiedlich stark ausgeprägte, „Besitztradition“²²⁹ können die Baulandhortung beeinflussen.

Die aktuellsten Zahlen zeigen, dass die Baulandüberhänge in Österreich im Durchschnitt bei 26,5 % liegen, sie schwanken jedoch regional zwischen 37,9% im Burgenland bzw. 4,3 % in Wien (s. Tabelle 1). Insbesondere Bundesländer, die durch ihre starken geographischen Einschränkungen des Dauersiedlungsraums gekennzeichnet sind (Ausnahme: Vorarlberg), bzw. das städtisch geprägte Bundesland Wien weisen aufgrund des überdurchschnittlichen Flächendrucks niedrigere Baulandüberhänge auf. Der Einfluss der Baulandüberhänge ist immens. In Tirol würden die mittelfristig verfügbaren Baulandüberhänge (7-10 % der Gesamtsumme) reichen, um die nächsten 23 Jahre Bauland im gegenwärtigen Maße auszuweisen ohne neue Baulandflächen widmen zu müssen.²³⁰

Tabelle 1: Anteil des gewidmeten, unbebauten Baulandes

Bundesland	Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulandes [%] am Bauland insgesamt
Burgenland	37,9
Kärnten	29,4
Niederösterreich	27,7
Oberösterreich	24,5
Salzburg	20,3
Steiermark	29,3
Tirol	20,7
Vorarlberg	33,8
Wien	4,3
Österreich gesamt	26,5

Quelle: verändert nach Banko und Weiß 2016, S. 23

Neben der quantitativen Analyse von Baulandüberhängen ist darüber hinaus die qualitative Bewertung sinnvoll und notwendig, um Bauland wirkungsvoll mobilisieren zu können, da sowohl die Strategien, als auch der zeitliche Nutzungshorizont variieren können.

Ein grundsätzliches Problem ist die fehlende Datenlage zur Verfügbarkeit der Baulandüberhänge. Es wird nur vereinzelt auf lokaler Ebene nicht aber auf

²²⁷ Kanonier 2020, S. 120.

²²⁸ Kanonier 2020, S. 122.

²²⁹ Abteilung Raumplanung und Baurecht - Amt der Vorarlberger Landesregierung 2019, S. 14.

²³⁰ Interview 4

Bundeslandebene flächendeckend und systematisch erhoben, ob und wann unbebaute gewidmete Flächen zur Bebauung zur Verfügung stehen. Auch wenn Gemeinden teilweise aktiv in der Eigentümeransprache sind und vor allem in kleineren Gemeinden ein guter Überblick über die mittelfristige Verfügbarkeit der Flächen bestehen dürfte, so sind auf höheren Planungsebenen nur Schätzungen und keine nachvollziehbaren Daten verfügbar.²³¹ Bei Überarbeitung der Flächenwidmungspläne werden Baulandüberhänge angegeben, aber die Angabe der Verfügbarkeit beruht nur auf den Einschätzungen der Gemeinden.²³² Dies ist insbesondere in Bezug auf die Entwicklung geeigneter Mobilisierungsinstrumente kritisch zu sehen, aber auch, wenn es um die Planung von Neuausweisungen geht. Zum Teil werden jedoch erste Modellprojekte durchgeführt. In Niederösterreich hat ein Pilotprojekt zur Einführung einer Flächenmanagement Datenbank ergeben, dass nur ca. 10 % der unbebauten Baulandflächen tatsächlich zur Verfügung stehen – obwohl die Baulandüberhänge theoretisch etwa für 20 Jahre reichen würden, reicht das tatsächlich verfügbare Bauland nur für zwei Jahre.²³³

Da in Österreich auf nationalstaatlicher Ebene keine Raumplanungskompetenz besteht, sind auch die verwendeten Baulandmobilisierungsmaßnahmen und deren rechtliche und praktische Umsetzung in allen neun Bundesländern unterschiedlich. Auch die Motivation hinter der Implementierung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen unterscheidet sich. Während für die einen der Einfluss auf die Baulandpreise und damit der Aspekt des leistbaren Wohnens im Vordergrund steht, steht in anderen die Vermeidung weiterer Zersiedelungstendenzen im Vordergrund.²³⁴

An dieser Stelle sollen die Instrumente bzw. deren Ausgestaltung auf Länderebene vorgestellt werden, die zum einen durch einen deutlichen Unterschied zum bayerischen Instrumentarium bzw. dessen Umsetzung auffallen und zum anderen von Experten als besonders effizient eingeschätzt wurden.

²³¹ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

²³² Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

²³³ Hamader 2016, S. 53.

²³⁴ Doan und Ngoc 2019, S. 82.

Instrumente	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Vorbehaltsflächen		K-GplG							
Baulandbefristung									
Baulandumlegung									
Infrastrukturkostenbeiträge	Bgld.BauG		NÖ-BO				TVAG		
Bodenbeschaffungsfonds		K-RegFG							
Vertragsraumordnung		K-GplG							
Verwendungsvertrag									
Überlassungsvertrag									
Kostenübernahmevertrag									
Umlegungsvereinbarung									

	verpflichtend		K-GplG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
	im ROG/RPG geregelt		K-RegFG	Kärntner Regionalfond
	nicht im ROG/RPG geregelt		Bgld.BauG	Burgenländisches Baugesetz
	in Verbindung mit einer Vereinbarung		NÖ-BO	Niederösterreichische Bauordnung
	Vertragstyp		TVAG	Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetzes
	Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch			

Abbildung 7: Übersicht über Gesetzesregelungen zur Baulandmobilisierung

Quelle: verändert nach Doan und Ngoc 2019, S. 81

Grundsätzlich gibt es in den Österreichischen Bundesländern unterschiedliche Instrumente zur Baulandmobilisierung (s. Abbildung 7). Das Maßnahmenportfolio und insbesondere die Anwendung entsprechender Instrumente haben in den letzten Jahren einen Aufschwung erfahren.²³⁵ Dabei sind neben deren rechtlichen Hintergründen (öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Vorgaben; Leistungsverwaltung; weiche Instrumente zur Aufklärung), auch deren räumlicher Umgriff, die Verbindlichkeit zur Umsetzung der Maßnahme, der Detaillierungsgrad und das Anwendungsziel, wie die Wirkung auf Neuausweisungen bzw. auf Altbestand, zu unterscheiden.²³⁶

Nicht näher betrachtet werden an dieser Stelle Instrumente wie das Flächenmanagement und Baulandumlegungen, da ähnliche Maßnahmen auch in Bayern vorhanden sind und die Umsetzung nur begrenzte Unterschiede aufweist. Stattdessen konzentriert sich dieses Kapitel auf die Vertragsraumordnung, befristete Baulandausweisungen, die aktive Bodenpolitik mit Schwerpunkt auf dem Tiroler Bodenfonds und Infrastrukturkostenbeiträge.

3.4.3.1 Vertragsraumordnung

Eines der am häufigsten in den österreichischen Bundesländern eingesetztes Instrument zur Baulandmobilisierung bei Neuausweisungen ist die Vertragsraumordnung. Alle Bundesländer weisen entsprechende raumordnungsgesetzliche Möglichkeiten auf.²³⁷ Es soll die Vertragsraumordnung am Beispiel von Niederösterreich vorgestellt werden, da dort eine hohe

²³⁵ Kanonier 2020, S. 122.

²³⁶ vgl. Kanonier 2020, S. 122.

²³⁷ Kanonier 2020, S. 123.

Anwendungsintensität dieses Instrumentes besteht.²³⁸ In Niederösterreich besteht zudem die Möglichkeit für die Gemeinden Bauland nur befristet auszuweisen, in vielen anderen Bundesländern gibt es dieses zusätzliche Instrument nicht, wie im Folgenden dargelegt wird.²³⁹ Häufig ist somit die Vertragsraumordnung die einzige Möglichkeit für die Gemeinden die Baulandmobilisierung sicherzustellen. Es muss jedoch festgehalten werden, dass in Folge der Vertragsautonomie, die Ausgestaltung der privatrechtlichen Verträge zwischen den Bundesländern (teilweise auch zwischen Gemeinden innerhalb der Bundesländer) stark variieren kann, auch wenn sie sich immer des gleichen Instrumentes bedienen.²⁴⁰ Demzufolge wird die Vertragsraumordnung und deren Ausgestaltung im Folgenden eher allgemein dargestellt.

3.4.3.1.1 Inhalt

Bei der Vertragsraumordnung werden zwischen den Gemeinden und den Grundeigentümern privatrechtliche Verträge geschlossen. Im Gegensatz zu einem Teil der Regelungen zur befristeten Baulandwidmung²⁴¹ handelt es sich bei der Vertragsraumordnung um ein fakultatives Instrument. Es kann grundsätzlich nur bei Grundeigentümern eingesetzt werden, die bereit sind bei Ausweisung eine entsprechende Verpflichtung einzugehen. Im Rahmen der Verträge können unterschiedliche Aspekte geregelt werden, ein elementarer Bestandteil ist zumeist die zeitliche Fristsetzung zur Bebauung.

3.4.3.1.2 Motivation und Ziel

Das Ziel der Vertragsraumordnung ist die Sicherstellung der zeitnahen Bebauung des Grundstückes. Es gewährt damit Planungssicherheit und verhindert die Notwendigkeit für weitere Ausweisungen, weil bestehendes Bauland nicht genutzt wird. Damit wird ein wichtiger flächensparender Effekt erreicht und eine kompakte Siedlungsentwicklung sichergestellt. Auch im Hinblick auf die Kosten, die mit der Erschließung, dem Unterhalt und der Pflege einer mit Neuausweisungen einhergehenden Infrastruktur anfallen und im Zweifelsfall nicht genutzt werden, wenn es nicht zur Bebauung kommt, ist dieses Instrument zu werten.

3.4.3.1.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Bei der Vertragsraumordnung handelt es sich um privatrechtliche Verträge, die zwischen den Gemeinden und den Grundeigentümern abgeschlossen werden können. In den jeweiligen Raumordnungsgesetzen finden sich entsprechende Paragraphen, die den Einsatz und mögliche Inhalte dieser Verträge regeln.

Wichtig ist an dieser Stelle auf die sogenannte „Überbindungsklausel“ hinzuweisen, die sicherstellt, dass die Inhalte der Verträge auch dann gelten, wenn ein Eigentümerwechsel stattfindet.²⁴² Diese kann durch die Eintragung des Vertrages im Grundbuch gesichert werden. Grundsätzlich können die spezifischen Inhalte der

²³⁸ Hamader 2016.

²³⁹ vgl. unten Seite 41ff.

²⁴⁰ Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

²⁴¹ vgl. unten Seite 41ff.

²⁴² Kanonier 2020, S. 124.

Verträge mehr oder weniger frei definiert werden, von einigen Bundesländern werden jedoch Musterverträge angeboten.²⁴³

3.4.3.1.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Grundsätzlich kann eine Gemeinde nicht verpflichtet werden, bei Neuausweisungen mit den Grundeigentümern entsprechende Verträge abzuschließen. In Salzburg gab es zeitweise eine entsprechende Regelung, die jedoch vom Verfassungsgericht als nichtig erklärt wurde.²⁴⁴ In allen österreichischen Bundesländern gibt es grundsätzlich die Möglichkeit dieses Instrument anzuwenden, ob dies geschieht, liegt jedoch im freien Ermessen der jeweiligen Gemeinde. Für bereits ausgewiesenes Bauland oder bei Flächen, bei denen eine zukünftige Widmung wahrscheinlich ist, wird das Instrument kaum Wirkung entfalten können.

Im Gegensatz zu den sonstigen Instrumenten zur Baulandmobilisierung in Österreich, können die Verträge grundsätzlich auch auf erhöhte Ausnutzungen angewendet werden. In der Anwendung betrifft dies vor allem die städtischen Gebiete.²⁴⁵

Selbstverständlich gibt es für beide Vertragspartner die Möglichkeit, die Verträge beim Zivilgericht anzugreifen. Faktisch weisen die Gemeinden dabei eine Machtstellung auf, die teilweise von Experten kritisiert wird.²⁴⁶

Bei Nichteinhaltung der Verträge von Seiten der Grundeigentümer können verschiedene vorher im Vertrag definierte Sanktionsmöglichkeiten durchgesetzt werden. Diese müssen grundsätzlich verhältnismäßig sein, häufig werden beispielsweise Strafzahlungen oder Rückkaufrechte vereinbart.²⁴⁷ Es gibt bisher keine ausführliche flächendeckende Analyse der tatsächlichen Umsetzung der Sanktionen auf Gemeindeebene.²⁴⁸ Die im Rahmen dieser Arbeit befragten Experten u. a. in Niederösterreich zweifeln jedoch an, dass Verstößen gegen die Vertragsraumordnung von Seiten der Gemeinde immer konsequent nachgegangen wird.²⁴⁹ Dafür werden nicht nur politische Gründe, sondern auch der hohe Verwaltungsaufwand entsprechender Verfahren aufgeführt. Es wird jedoch hervorgehoben, dass die Aufsichtsbehörden in der Praxis mittlerweile verstärkt baulandmobilisierende Maßnahmen einfordern und somit zukünftig eine verstärkte Umsetzung zu erwarten sei.²⁵⁰ Von Seiten der Landesverwaltungen sind die Einflussmöglichkeiten jedoch beschränkt, da weitreichende Sanktionsmöglichkeiten fehlen.

3.4.3.1.5 Umsetzung

Grundsätzlich wird die Vertragsraumordnung in Österreich schon seit Jahrzehnten eingesetzt, in den letzten Jahren hat jedoch die Anwendung stark zugenommen.²⁵¹ Eine Befragung der Raumplaner in den österreichischen Bundesländern hat ergeben,

²⁴³ Hamader 2016, S. 57.

²⁴⁴ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

²⁴⁵ Kanonier 2020, S. 123.

²⁴⁶ vgl. Kanonier 2020, S. 124.

²⁴⁷ Kanonier 2020, S. 124.

²⁴⁸ Kanonier 2020, S. 125.

²⁴⁹ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Gespräch mit ExpertIn des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.

²⁵⁰ Kanonier 2020, S. 125.

²⁵¹ Kanonier 2020, S. 123.

dass dieses Instrument überall „oft“ bis „sehr oft“ eingesetzt wird.²⁵² Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt eine Expertin für die Umsetzung in Niederösterreich, die von einem flächendeckenden Einsatz bei Neuwidmungen spricht.²⁵³ Dies führt dazu, dass darauf geachtet wird, nur tatsächlich verfügbare Flächen als Bauland zu widmen. Auch weiterer Bedarf ist nur schwer darstellbar, wenn bereits Bauland, das durch die Vertragsraumordnung gesichert ist, vorhanden ist. Bei den Gemeinden führt das Instrument zudem zu einer intensiven Auseinandersetzung mit den vorhandenen Flächenpotenzialen.²⁵⁴ Bisher ist der Einsatz der Vertragsraumordnung (bzw. der befristeten Baulandwidmung) in Niederösterreich für die Gemeinden freiwillig und geschieht aus Eigeninteresse der Baulandmobilisierung. Im Rahmen der anstehenden Raumordnungsgesetzesnovelle wird jedoch über die zukünftige Verpflichtung der Gemeinden zur Sicherstellung der Baulandmobilisierung diskutiert, wobei diese weiterhin entscheiden könnten, welches der Instrumente sie anwenden.²⁵⁵

Die grundlegende Anwendung der Vertragsraumordnung ist in den Bundesländern hoch. Anders verhält es sich jedoch mit der gerichtlichen Durchsetzung der vertraglichen Inhalte durch die Gemeinden. Nach Einschätzung der Experten wird hier nur teilweise einer strikten Einhaltung nachgegangen.²⁵⁶ Erfahrungen aus Niederösterreich zeigen, dass vor allem das vertraglich gesicherte Vorkaufsrecht umgesetzt wird.²⁵⁷

3.4.3.1.6 Wirksamkeit

Insgesamt kann die Wirksamkeit der Vertragsraumordnung hoch eingeschätzt werden. Das liegt nicht nur an der häufigen Anwendung dieses Instrumentes, sondern auch an dem damit verbundenen Nachdruck. Zwar scheint es bei der rechtlichen Durchsetzung durch die Gemeinden noch viel Spielraum zu geben, der die Wirksamkeit noch verbessern würde, dennoch bewirkt allein das Vorhandensein des Vertrages und die klare Definition der Bebauungsfrist häufig bereits eine entsprechende Bautätigkeit.

Einschränkend muss an dieser Stelle jedoch erwähnt werden, dass die Wirksamkeit dieses Instrumentes sich lediglich auf Neuausweisungen beschränkt. Dem großen Problem der Hortung von unbebautem Bauland kann damit nicht entgegengetreten werden.²⁵⁸ Bei dem nächsten Instrument, das vorgestellt werden soll, sieht das zumindest teilweise anders aus.

3.4.3.1.7 Übertragbarkeit

Auch in Deutschland bzw. in Bayern gibt es im Baurecht das Instrument des privatrechtlichen Vertrags, der hier als städtebaulicher Vertrag bezeichnet wird. Er wird jedoch in Bayern nicht so intensiv eingesetzt, wie das in der überwiegenden Mehrheit der österreichischen Bundesländer der Fall zu sein scheint. Im Einzelnen vgl. unten S. 142ff.

²⁵² vgl. Doan und Ngoc 2019, S. 85.

²⁵³ Hamader 2016, S. 57.

²⁵⁴ Hamader 2016, S. 57.

²⁵⁵ Gespräch mit ExpertIn des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.

²⁵⁶ Gespräch mit ExpertIn des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.

²⁵⁷ Doan und Ngoc 2019, S. 88.

²⁵⁸ Doan und Ngoc 2019, S. 85.

3.4.3.2 Befristete Baulandwidmung (ROG)

Baulandbefristungen schränken die grundsätzlich unbefristete rechtliche Wirkungsdauer von Widmungen zeitlich ein. Wird das Bauland in diesem Zeitrahmen nicht seiner Nutzung zugeführt drohen Sanktionen, die neben Rückwidmungen beispielsweise auch in finanziellen Zahlungen bestehen können. Hoheitliche Instrumente zur Befristung der Baulandwidmung bestehen in folgenden Bundesländern: Burgenland, Niederösterreich, Wien und Vorarlberg, Salzburg sowie in der Steiermark. Die in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen festgehaltenen Regelungen variieren u. a. hinsichtlich der Befristungsdauer und der Verbindlichkeit. Nur bei letzteren drei Bundesländern muss das Instrument von allen Gemeinden verbindlich angewendet werden, sofern keine privatrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, diese Beispiele werden im Folgenden näher untersucht.

3.4.3.2.1 Inhalt

Vorarlberg

Nach § 12 Abs. 4 des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes ist bei Neuwidmungen als Bauflächen (oder Sondergebiete) und bei grundsätzlicher Flächeneignung für die geordnete Bebauung (Größe, Form, Lage) eine Befristung auf sieben Jahre sowie eine anschließende Folgewidmung festzulegen. Sonderregelungen bestehen für sogenannte Verdichtungszone. Wird auf einer Fläche in dieser Widmungskategorie innerhalb von zehn Jahren nach der Ausweisung nicht mit einer rechtmäßigen Bebauung begonnen, so kann der Flächenwidmungsplan geändert werden, ohne dass daraus eine Entschädigungspflicht abgeleitet werden kann.²⁵⁹ Wurde mit einer bestimmungsgemäßen Bebauung begonnen oder wurde diese wieder abgebrochen, so beginnt die Bebauungsfrist erneut, sobald die Baubewilligung (Baugesetz § 31) erloschen ist bzw. der Abbruch durchgeführt ist.

Salzburg

Nach § 29 Abs. 2 des Salzburger Raumordnungsgesetzes ist die Baulandneuwidmung auf 10 Jahre befristet, anschließend tritt eine Folgewidmung ein. Bei der Folgewidmung handelt es sich normalerweise um die Widmungskategorie vor der Baulandneuausweisung, unter gewissen Voraussetzungen können andere Widmungsklassen aus den Bereichen Grünland und Verkehrsflächen Anwendung finden. Dabei wird die Befristung auch durch eine Änderung der Baulandkategorie nicht beeinflusst. Bei Anfrage durch die Grundstückseigentümer bis sechs Monate vor Ende des Befristungszeitraumes, kann die Befristung einmalig um fünf Jahre verlängert werden, wenn Gründe, die der Eigentümer nicht zu vertreten hat, einen rechtzeitigen Baubeginn verhindert haben.²⁶⁰ Sonderregelungen bestehen für neue Baulandwidmungen der Kategorien „Gebiet für Handelsgroßbetriebe“, „Gebiet für Beherbergungsgroßbetriebe“ und Sonderflächen.²⁶¹ Dabei kann die gesetzliche Frist auf bis zu fünf Jahre verkürzt werden bzw. bei den „Gebieten für Handelsgroßbetriebe“ entsprechend der Geltungsdauer der Standortverordnung geregelt werden. Auch hier kann eine einmalige Verlängerung der Befristung um fünf Jahre stattfinden.

²⁵⁹ VLBG RPG 2020, § 23 Abs. 2a, § 27 Abs. 2.

²⁶⁰ SBG ROG 2009, § 29 Abs. 3.

²⁶¹ SBG ROG 2009, § 29 Abs. 4.

Steiermark

Die Regelung in der Steiermark gilt es besonders hervorzuheben, da nicht nur Neuwidmungen befristet sein können, sondern bei jeder Revision des Flächenwidmungsplanes Bebauungsfristen festgelegt werden müssen, wenn die Baulandflächen größer als 3000 m² sind und noch keine privatrechtlichen Verträge²⁶² dafür abgeschlossen worden sind.²⁶³ Die Befristung gilt jeweils für eine Planungsperiode (10 Jahre) und bei Fristablauf können die Gemeinden zwischen verschiedenen Arten von Sanktionen wählen: entweder werden die Grundstücke entschädigungslos als Freiland gewidmet, es gelten Sondernutzungen oder die Grundeigentümer müssen eine Investitionsabgabe in Höhe von 1 Euro/m² der Grundfläche zahlen, bis die Fertigstellung des Rohbaus nachgewiesen werden kann.²⁶⁴ Entscheidet man sich für die Investitionsabgabe als Sanktionsinstrument besteht jedoch eine Befragungspflicht der Grundeigentümer. Diese können entscheiden, ob sie diese zahlen wollen oder eine entschädigungslosen Rückwidmung in Freiland (soweit mit dem örtlichen Entwicklungskonzept vereinbar) bevorzugen. Kann keine Rückwidmung der Flächen genehmigt werden, so können die Grundeigentümer einen Einlöseantrag stellen.²⁶⁵ Bei der entschädigungslosen Rückwidmung in Freiland kann später auf Anregung des Eigentümers und im Einklang mit dem örtlichen Entwicklungskonzept wieder eine Baulandwidmung erfolgen, wobei dann auch rückwirkend die Zahlung einer entsprechenden Investitionsabgabe erfolgen muss.²⁶⁶

3.4.3.2.2 Motivation und Ziel

Die Hintergründe für die Einführung der verpflichtenden Baulandbefristung sind in den betrachteten Bundesländern ähnlich und werden folglich zusammen ausgewertet. Es handelt sich hierbei um ein Instrument, das die Nutzung der ausgewiesenen Flächen innerhalb eines gewissen Zeitraums sicherstellen und damit zusätzliche Flächenausweisungen aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit verhindern soll. Flächensparen ist damit das zentrale Anliegen der Maßnahme. Durch Baulandhortung und fehlende Mobilisierung nimmt der Druck auf den Wohnungs- bzw. Grundstücksmarkt weiter zu, dieses Phänomen hat eine starke preistreibende Wirkung. Die Maßnahme versteht sich somit auch in Bezug auf leistbares Wohnen.²⁶⁷ Zudem soll insbesondere bei der Mobilisierung von bestehendem Bauland im Ortsinneren, aber letztendlich auch bei der Mobilisierung von Neuwidmungen, eine Siedlungsentwicklung in vergleichbaren raumplanerischen Gunstlagen gefördert werden. Wertvolle landwirtschaftliche Flächen und auch Naturräume um die Gemeinden will man vor weiterer Bebauung schützen, was nicht nur im ökologischen Sinne, sondern auch in Bezug auf den Landschaftsschutz gewünscht ist.

²⁶² u. a. Optionsverträge, die die Veräußerung des Grundstückes zum Ziel haben (funktioniert dies innerhalb gewisser Frist nicht, hat Gemeinde ein Vorkaufsrecht), Interview 11

²⁶³ ST ROG 2010, § 36 Abs. 1.

²⁶⁴ ST ROG 2010, § 36 Abs. 2-3.

²⁶⁵ ST ROG 2010, § 36 Abs. 4.

²⁶⁶ rückwirkend max. zwei Planungsperioden sowie von Neuwidmung bis zur Fertigstellung des Rohbaus; wertgesichert nach Verbraucherpreisindex (ST ROG 2010, § 36 Abs. 5)

²⁶⁷ Doan und Ngoc 2019, S. 83.

3.4.3.2.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Wie bereits beschrieben, sind die verbindlichen Regelungen zur Befristung der Baulandneuausweisungen in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Bundesländer verankert. Sie verpflichten die Gemeinden, diese Befristungen umzusetzen, sofern keine vertraglichen Regelungen bestehen. Während die Regelungen in der Steiermark schon seit 2002 bestehen, sind die Befristungen in Vorarlberg und in Salzburg erst bei den letzten Raumordnungsgesetzesnovellen im Jahr 2018 eingeführt worden.

3.4.3.2.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Automatische Folgewidmung

Die Bundesländer, in denen die Befristung für die Gemeinden verbindlich ist, sind Bundesländer, die aufgrund der geographischen Gegebenheiten einer besonderen Knappheit an Dauersiedlungsraum ausgesetzt sind und gleichzeitig einen hohen Bevölkerungsdruck und positive wirtschaftliche Entwicklungen aufweisen. Grundsätzlich sind Gemeinden bei der Umsetzung von verpflichtenden Maßnahmen gegenüber den Grundeigentümern aus unterschiedlichen Gründen häufig zögerlich. Dabei ist vor allem die fehlende Wahlmöglichkeit der Sanktionierung in Bezug auf unterschiedliche Typen von Baulandreserven hervorzuheben.²⁶⁸ Zudem spricht Kanonier nachvollziehbar den hohen Verwaltungsaufwand für Begründungen zu Folgenutzungen an.²⁶⁹ Wichtig ist zudem, die Folgenutzung nach planerischen Kriterien vorzunehmen und nicht nach der Droh- bzw. Sanktionswirkung der Nutzungsart zu entscheiden, da man sonst im Zweifelsfall das Ziel des Flächensparens konterkariert. Insbesondere für die Befristungen innerhalb der Verdichtungszone in Vorarlberg ist dieser Aspekt zu beachten. Aus der Überwachung und Sanktionierung erwachsen für die Gemeinden Verwaltungsaufwände.²⁷⁰ Andererseits hat sich bei der freiwilligen Anwendung des Instruments durch die Gemeinden und anderweitigen Sanktionierungsmöglichkeiten, die nicht automatisch in Kraft treten, gezeigt, dass zum einen die Anwendung des Instruments nicht flächendeckend geschieht und dass Gemeinden aufgrund des hohen (finanziellen und personellen) Aufwands auch bei Nichteinhaltung nicht gegen die Grundeigentümer aktiv werden. Der Gang vor Gerichte wird auch aufgrund möglicher politischer Konsequenzen gescheut. Letzteres Problem ist jedoch teilweise auch in der Steiermark zu beobachten.²⁷¹ Um räumlich und sachlichen Unterschieden im Rahmen der Interessensabwägung der Kommunen mehr Spielraum zu verleihen, schlägt Kanonier²⁷² nachvollziehbar vor, die verbindliche Befristung nur auf die Kernbereiche in den Siedlungsschwerpunkten bzw. auf die Verdichtungszone zu beschränken. Ähnliche Diskussionen wurden bereits in der Steiermark im Rahmen der Raumordnungsgesetzesnovelle von 2010 geführt, wurden jedoch nicht umgesetzt.²⁷³

²⁶⁸ vgl. Kanonier 2020, S. 126.

²⁶⁹ vgl. Kanonier 2020, S. 126.

²⁷⁰ Kanonier 2020, S. 126.

²⁷¹ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung Umwelt und Raumordnung, Amt der Steiermärkischen Landesregierung.

²⁷² vgl. 2020, S. 126.

²⁷³ Pistotnig 2016, S. 67.

Andere Sanktionsformen

Wie dargestellt, ist die automatische Rückwidmung als Sanktionsform einer Nicht-Bebauung durchaus kritisch zu sehen. Wenn Grundstücke in planungsfachlich sinnvollen Siedlungslagen wieder zurückgewidmet werden und der Bedarf durch Neuausweisungen an weniger günstigen Lagen gedeckt werden muss, wird das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung konterkariert.²⁷⁴

Deswegen sind die unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten in der Steiermark durchaus positiv hervorzuheben. Auch hier gibt es die Möglichkeit der Rückwidmung in Freiland, gleichzeitig kann sich aber auch des Instruments der Investitionsabgabe bedient werden. Die Investitionsabgabe wird zweckgebunden erhoben und darf von den Gemeinden nur für die Baulandbeschaffung, die Erstellung von Bebauungsplänen und für die Verbesserung der Nahversorgung verwendet werden.²⁷⁵ Die eingenommenen Abgaben kommen somit wieder der Raumplanung zu Gute und können, insbesondere wenn sie für die Baulandbeschaffung eingesetzt werden, auch das Ziel des Flächensparens konkret unterstützen. Die Höhe der jährlichen Investitionsabgabe ist mit 1 Euro/m² Grundfläche pro Jahr jedoch vergleichsweise niedrig, sodass die Wirkungsfähigkeit der Abgabe für die Baulandmobilisierung nur eingeschränkt gegeben ist. Gleichzeitig muss beachtet werden, dass dieses finanzielle Instrument in Abhängigkeit von deren wirtschaftlicher Situation unterschiedlich starke Auswirkungen auf die Grundstückseigentümer hat (sozialpolitischer Aspekt). Insbesondere bei Eigentümern großer Grundflächen ist davon auszugehen, dass sich dieser Personenkreis die Abgaben auch längerfristig leisten kann und sich somit von der Bebauungsfrist „freikaufen“ kann. Zu „Kritikpunkten“ vgl. unten S. 48ff.

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Grundeigentümergefragung vor Anwendung der Investitionsabgabe ist kritisch zu sehen. Damit können, wie Pistotnig²⁷⁶ treffend betont, Sanktionen zum Tragen kommen, die den raumplanerischen Zielsetzungen entgegenstehen. Zudem ist der Aufwand für die Gemeinden erheblich.²⁷⁷ Ist eine Rückwidmung aufgrund des Entwicklungskonzeptes nicht möglich, so können die Eigentümer bei der Gemeinde einen Einlöseantrag stellen. Auch das Vorkaufsrecht durch die Gemeinden ist planungsfachlich positiv zu werten, gleichzeitig dürfte es aufgrund der finanziellen Lage und der hohen Baulandpreise für viele Gemeinden finanziell nur schwierig möglich sein, davon – wenn notwendig – wirklich im größeren Umfang Gebrauch zu machen.²⁷⁸

Positiv hervorzuheben ist jedoch die Möglichkeit der erneuten Baulandwidmung, wenn die Fläche vorher im Rahmen der Sanktion entschädigungslos in Freiland rückgewidmet wurde. Dies fördert eine planungsfachlich sinnvolle Siedlungsentwicklung und lässt durch die Implementierung einer auch rückwirkend zu zahlender Investitionsabgabe gleichzeitig eine gewisse „Strafwirkung“ auf die Grundstückseigentümer zu.²⁷⁹

²⁷⁴ Gespräch mit dem Forschungsbereichsleiter Bodenpolitik und Bodenmanagement, Technische Universität Wien.

²⁷⁵ ST ROG 2010, § 36 Abs. 3.

²⁷⁶ 2016, S. 68.

²⁷⁷ Gaugitsch 2019, S. 11.

²⁷⁸ Gaugitsch 2019, S. 11; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung Umwelt und Raumordnung, Amt der Steiermärkischen Landesregierung.

²⁷⁹ Pistotnig 2016, S. 66.

Befristung in Abhängigkeit von der Flächengröße und dem Befristungszeitraum

In Bezug auf die hier vorgestellten Beispiel-Regelungen weist etwa die Steiermark eine Befristung in Abhängigkeit der Flächengröße auf. Der Schwellenwert sind 3000 m². Es ist nicht ausreichend nachvollziehbar, warum die Befristung nicht für alle Flächen, die sich aufgrund ihrer Größe zur Bebauung eignen und entsprechend ausgewiesen sind, gilt. Auch in der Steiermark wurde und wird dieser Schwellenwert insbesondere aus Sicht der Raumplanung stark kritisiert. Bei der Novelle des Raumordnungsgesetzes 2010 sah der von der Fachabteilung erarbeitete Entwurf eine Veränderung dieser Regelung (1000 m²) vor, die insbesondere auf den Wunsch der Gemeinden zurückzuführen war. Diesen sollte der Zugriff auf zentrale, länger unbebaute Grundstücke erleichtert werden.²⁸⁰

Die Bebauungsfrist liegt nach dem steiermärkischen Raumordnungsgesetz bei einer Planungsperiode. Dieser Zeitraum ist unscharf und knüpft eine Bebauungsfrist unmittelbar an eine Revision. Es erscheint sinnvoller, den Befristungszeitraum an eine exakte Zeitdauer zu knüpfen und damit die Rechtsfolgen bei Nichterfüllung automatisch wirken zu lassen. Dies wurde ebenfalls bereits in der Steiermark diskutiert, im Gespräch war ein Zeitraum von höchstens sieben Jahren.²⁸¹ Unter anderem diese Entscheidungen werden von Pistotnig wohl zutreffend als „aus raumplanerischer Sicht [...] Rückschritt in der Fortentwicklung der Mobilisierungsmöglichkeiten und deren Durchsetzungskraft“²⁸² bewertet.

In Salzburg liegt die Bebauungsfrist bei zehn Jahren, kann jedoch einmalig um fünf Jahre verlängert werden, wenn die Bebauung aufgrund von Gründen, die die Eigentümer nicht zu verantworten haben, nicht realisiert werden konnte. Insbesondere mit der Möglichkeit die Bebauungsfrist bis auf 15 Jahre zu verlängern, ist die Wirkung dieses Instruments für eine zeitnahe Bebauung nur eingeschränkt gegeben. Die Befristungszeiträume in den anderen Bundesländern sind mit (rund) sieben Jahren und fehlender Verlängerungsmöglichkeit restriktiver. Auch wenn das Instrument auch in Salzburg letztendlich die Baulandmobilisierung zum Ziel hat, erscheint ein kürzerer Zeitraum bis zur Verpflichtung von mindestens einem Rohbau wünschenswert.

Kritisch ist auch die Ausnahmeregelung zu sehen, die auf Grundstücke abzielt, die zwischen 1994 und 2020 bereits einmal eine Widmung als Bauland hatten.²⁸³ Auch bei Neuwidmungen kommt das Instrument der befristeten Widmung also nicht immer zum Tragen. Insbesondere bei Flächen, die in der Vergangenheit bereits einmal als Bauland ausgewiesen waren, kann davon ausgegangen werden, dass diese eine besondere planungsfachliche Eignung aufweisen und es folglich wünschenswert wäre, eine Mobilisierung dieser Flächen sicherzustellen.

Befristung von bestehendem Bauland und Rückwidmungen

Nur in der Steiermark besteht die Möglichkeit, auch für bestehendes Bauland eine Bebauungsfrist zu definieren. Insbesondere in Bezug auf eine Rückwidmung ist das Thema rechtlich komplex, da dieses Instrument die Nutzungsoptionen und folglich

²⁸⁰ Pistotnig 2016, S. 67.

²⁸¹ Pistotnig 2016, S. 67.

²⁸² Pistotnig 2016, S. 67.

²⁸³ Pfeifer und Tamerl 2020, S. 1.

auch die Grundstückspreise einschränkt.²⁸⁴ Dabei muss jedoch beachtet werden, dass eine Rückwidmung in Folge einer vorherigen Befristung rechtlich anders zu werten ist, da den Eigentümern grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt wird, die entsprechende Nutzung zu realisieren oder sich in anderer Form auf die Widmungsänderung einzustellen.²⁸⁵ Es ist somit grundsätzlich auch in anderen Bundesländern möglich, eine Befristung von alten Baulandreserven verfassungskonform zu gestalten, z. T. auch, wenn eine entschädigungslose Rückwidmung damit verbunden ist. Dabei muss jedoch der konkreten rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung hohe Aufmerksamkeit geschenkt werden.²⁸⁶ Wichtig sind dabei insbesondere das öffentliche Interesse an dieser Maßnahme und die Verhältnismäßigkeit.²⁸⁷ Grundsätzlich werden Rückwidmungen bzw. Rückstufungen vereinzelt bereits in österreichischen Bundesländern praktiziert, wobei die Umsetzungsrate u. a. durch die teilweise unsichere Rechtslage und auch aufgrund politischer Bedenken gering ist.

3.4.3.2.5 Umsetzung

Die Auswahl der detaillierter vorgestellten Regelungen basiert auf der Umsetzung und damit der Wirksamkeitswahrscheinlichkeit der Instrumente, die direkt mit der Verbindlichkeit in Zusammenhang steht. So ist Doan²⁸⁸ bei ihrer Befragung verschiedener Raumplanungsexperten aus Österreich überzeugend zum naheliegenden Schluss gekommen, dass die Verpflichtung zur Durchführung der Instrumente maßgeblich für den Erfolg ebendieser ist. Die Entscheidungen von Gemeindevertretern werden von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst, neben der Wahrung der Beliebtheit innerhalb der Gemeinde, kann, insbesondere in kleineren Kommunen, das nahe Verhältnis zu (ausgewählten) Bürgern eine Rolle spielen.²⁸⁹

Die Umsetzung der Baulandbefristung ist nach den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Bundesländer grundsätzlich verbindlich, wenn keine privatrechtlichen Verträge bestehen. Bisher hat nur die Steiermark tatsächlich erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Regelung gemacht, in den anderen Bundesländern kamen die gesetzlichen Grundlagen in dieser Form erst bei den letzten Raumordnungsgesetzesnovellen hinzu.²⁹⁰ Aufgrund der beschriebenen engen Voraussetzungen für den Einsatz der Befristung von bestehendem Bauland in der Steiermark, ziehen zahlreiche Gemeinden privatrechtliche Verträge vor.²⁹¹ Insgesamt besteht noch zu wenig Erfahrung damit, wie auch von zivilgerichtlicher Seite bei entsprechendem Einklagen entschieden wird.²⁹²

²⁸⁴ Kanonier 2020, S. 127.

²⁸⁵ vgl. Kanonier 2020, S. 127.

²⁸⁶ vgl. Kanonier 2020, S. 127; Weber 2018, S. 5–10.

²⁸⁷ Weber 2018, S. 9.

²⁸⁸ 2019, S. 91–92.

²⁸⁹ Doan und Ngoc 2019, S. 91.

²⁹⁰ Doan und Ngoc 2019, S. 86.

²⁹¹ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung Umwelt und Raumordnung, Amt der Steiermärkischen Landesregierung.

²⁹² Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 39.

3.4.3.2.6 Wirksamkeit

Allgemeines

Die Befristung von Bauland ist ein wichtiges und effektives Instrument zur Baulandmobilisierung. Hervorzuheben ist insbesondere die Befristung von Bestandsflächen, da dort bislang keine geeigneten raumplanerischen Instrumente zur Mobilisierung Verfügung standen.²⁹³ Die bestehenden Baulandüberhänge werden von vielen befragten Experten überwiegend als das drängendste Thema in Bezug auf Flächensparen eingeschätzt.²⁹⁴

Ob das Instrument die gewünschte Wirkung hat, hängt zum einen von der Art der Sanktionen, zum anderen auch von der genauen Ausgestaltung der Sanktionen ab. Insbesondere bei Rückwidmungen ist dabei zu beachten, dass diese dem Ziel des Flächensparens entgegenstehen können. Diese Sanktion erscheint planungsfachlich angreifbar und stellt zudem nur ein eingeschränktes „Druckmittel“ gegenüber den Grundstückseigentümern dar. Auch bei finanziellen Sanktionen, wie der Infrastrukturabgabe müssen sowohl die monetäre Höhe als auch die damit verbundenen sozialen Auswirkungen beachtet werden.

Vorarlberg und Salzburg

Bisher hat man noch keine Erfahrungen mit dem Ablauf der Bebauungsfristen, sodass auch die Frage nach der Wirksamkeit noch nicht beantwortet werden kann. Auch andere Bundesländer beobachten derzeit das Vorgehen von Salzburg und Vorarlberg, wobei auch die rechtliche Umsetzungsfähigkeit ein Thema ist.²⁹⁵ Von fachlicher Seite wird das Vorgehen und die Wirksamkeit erst einmal positiv eingeschätzt.²⁹⁶

Steiermark

Das Instrument wird von den Gemeinden in der Steiermark als ein hilfreiches Instrument zur Baulandmobilisierung wahrgenommen, es dient als Druckmittel und schafft Ansatzpunkte, um mit den Grundeigentümern in Verhandlungen zu kommen.²⁹⁷ Die tatsächliche Wirksamkeit wird sich jedoch in den nächsten 10 Jahren zeigen.²⁹⁸ Bisher ist das Instrument noch kaum vollzogen worden, es gibt somit kaum Erfahrung mit dem Fristablauf.²⁹⁹

3.4.3.2.7 Übertragbarkeit

Auch in Deutschland bzw. in Bayern gibt es die Möglichkeit, Bauland nur befristet auszuweisen, allerdings nur in besonderen Fällen. Befristungen für bereits bestehende Widmungen können bisher im Allgemeinen nicht umgesetzt werden, für einzelne

²⁹³ Kanonier 2020, S. 127.

²⁹⁴ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

²⁹⁵ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

²⁹⁶ Götzl und Schnellinger 2015, S. 202.

²⁹⁷ Gaugitsch 2019, S. 11.

²⁹⁸ vgl. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 39.

²⁹⁹ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 39.

Grundstücke können unter gewissen Bedingungen Baugebote ausgesprochen werden. Grundsätzlich wären jedoch auch weiterführende Instrumente denkbar.³⁰⁰

3.4.3.3 Fiskalische Abgaben

Auch unabhängig von Baulandbefristungen können fiskalische Abgaben erhoben werden, um der Baulandhortung entgegen zu wirken. In Österreich hat dieses Instrument erst in den letzten Jahren wieder verstärkt an Popularität und damit auch an raumordnungspolitischer Bedeutung gewonnen. Kanonier beschreibt die Systematik der Flächenwidmungsplanung in der Vergangenheit als „weitgehend finanzblind“³⁰¹. In Österreich gibt es bisher keine Instrumente, die die Wertsteigerungen in Folge von Widmungsänderungen berücksichtigen. Allerdings hat der Diskurs zu Abgaben als Maßnahme gegen die Hortung von Bauland an Fahrt aufgenommen, in drei Bundesländern, nämlich in Oberösterreich, Salzburg und in der Steiermark, sind diese Maßnahmen auch bereits etabliert worden.³⁰² An dieser Stelle soll nur das relativ neu eingeführte Modell aus Salzburg vorgestellt werden, da das Modell aus der Steiermark bereits thematisiert wurde. Die Variante aus Oberösterreich wird in der Fachliteratur kontrovers diskutiert und teilweise aufgrund der geringen Höhe und der fehlenden Differenzierung kritisiert und soll deswegen an dieser Stelle nicht näher beleuchtet werden.³⁰³ Da die Regelungen im Rahmen einer Raumordnungsgesetzes-Novelle jedoch überarbeitet werden sollen, könnte eine Betrachtung in Zukunft wieder interessant sein.

3.4.3.3.1 Inhalt

Die rechtlichen Grundlagen zum sogenannten Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag werden im Salzburger Raumordnungsgesetz in § 77b näher ausgeführt. Die Abgabe wird für alle unbefristeten und unbebauten Baulandgrundstücke, die ab dem 15. Januar 2018 für mehr als fünf Jahre entsprechenden Widmungskategorien zugeordnet werden können, erhoben.³⁰⁴ Der Betrag ist von den Grundstückseigentümern an die Gemeinde zu zahlen.³⁰⁵ Die Verwendung ist zweckgebunden an die aktive Bodenpolitik und die Erhaltung, Erweiterung bzw. Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen gekoppelt.³⁰⁶ Ausnahmen bestehen nur für gemeindeeigene Baulandgrundstücke, für Flächen der Baulandsicherungsgesellschaft mbH und für Eigentümer, die schriftlich einen Antrag auf entschädigungslose Rückwidmung in Grünland gestellt haben.³⁰⁷ Die Kosten variieren zwischen Gemeinden (4 verschiedene Tarifestufen) und hängen von der Größe der Grundstücke und den vollen Monaten eines Kalenderjahres, in denen eine Widmung besteht, aber noch keine Bebauung stattgefunden hat, ab (s. Tabelle 2). Dabei ist zu beachten, dass für die ersten 15 Jahre der Widmung die anteiligen Grundstückflächen nicht mit in die Berechnung eingehen, die dem Eigenbedarf der Grundstückseigentümer zuzusprechen sind.³⁰⁸

³⁰⁰ vgl. unten S. 138ff.

³⁰¹ Kanonier 2020, S. 128.

³⁰² Kanonier 2020, S. 128.

³⁰³ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 43; Kanonier 2020, S. 130.

³⁰⁴ SBG ROG 2009, § 77b Abs. 2.

³⁰⁵ SBG ROG 2009, § 77b Abs. 1-3.

³⁰⁶ SBG ROG 2009, § 77b Abs. 7.

³⁰⁷ SBG ROG 2009, § 77b Abs. 3.

³⁰⁸ SBG ROG 2009, § 77b Abs.4.

Tabelle 2: Übersicht Abgabenhöhe Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag

Flächenausmaß			Abgabenhöhe in Euro (volles Kalenderjahr) ³⁰⁹			
			Tarif 1	Tarif 2	Tarif 3	Tarif 4
	bis	500 m ²	-	-	-	-
501 m²	bis	1.000 m ²	1.400	1.260	1.120	860
1.001 m²	bis	1.700 m ²	2.800	2.520	2.240	1.720
1.701 m²	bis	2.400 m ²	4.200	3.780	3.360	2.580
2.401 m²	bis	3.100 m ²	5.600	5.040	4.480	3.440
je weitere angefangene 700 m²			+ 1.400	+ 1.260	+ 1.120	+ 860

Quelle: verändert nach § 77b Abs. 5 SBG ROG 2009, S. 49

3.4.3.3.2 Motivation und Ziel

Neben der tatsächlichen Bebauung der Grundstücke, nennt die Salzburger Landesregierung auch die Vermeidung unnötiger Kosten für die technische und soziale Infrastruktur als Beweggrund für die Einführung der Infrastruktur-Bereitstellungsabgabe.³¹⁰ Von den Experten wird die Baulandmobilisierung zum Zwecke des Flächensparens als vordringliches Ziel genannt.³¹¹

3.4.3.3.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

In Salzburg, aber auch in den anderen Bundesländern, in denen dieses Instrument besteht, sind die entsprechenden Regelungen im Raumordnungsgesetz zu finden und gelten somit verbindlich für alle Gemeinden des Bundeslandes. Die Abgaben werden von den Gemeinden erhoben (Abgabenbehörde ist der Bürgermeister), kommen diesen zweckgebunden zugute und müssen bei Verweigerung der Zahlung auch von diesen eingeklagt werden.

3.4.3.3.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Allgemeines

Wie bereits in Zusammenhang mit der Investitionsabgabe in der Steiermark als Sanktion für die Nicht-Bebauung angesprochen, führt dieses Instrument grundsätzlich nicht unbedingt zu einer planungsfachlich gewünschten Bebauung der Flächen. Die Grundeigentümer haben die Wahl zwischen der Zahlung der Abgabe und der Bebauung des Grundstücks. Dabei muss auch die unterschiedliche Finanzstärke der Eigentümer beachtet werden und die damit zusammenhängenden sozialen Konsequenzen dieses finanziellen Instruments.³¹²

Ein weiterer Zielkonflikt zwischen leistbarem Wohnen und Flächensparen entsteht dadurch, dass die Erhebung entsprechender Bodenabgaben die Baukosten erhöht.³¹³ Dies trifft vor allem auf die einzelnen Grundstückseigentümer zu, auf Gemeindeebene

³⁰⁹ SBG ROG § 77b Abs. 5: Tarif 1: Stadt Salzburg; Tarif 2: Stadtgemeinden Bischofshofen, Hallein, Oberndorf, Neumarkt am Wallersee, Saalfelden am Steinernen Meer, Seekirchen am Wallersee, St. Johann im Pongau und Zell am See sowie in den an die Stadtgemeinde Salzburg unmittelbar angrenzenden Gemeinden; Tarif 3: sonstige Gemeinden des Flachgaus und Tennengaus; Tarif 4: sonstige Gemeinden des Pinzgaus, Pongaus, Lungaus

³¹⁰ Salzburger Landtag 2017, S. 96.

³¹¹ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

³¹² Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

³¹³ Kanonier 2020, S. 129.

werden die Abgaben zweckgebunden für raumordnerische oder infrastrukturelle Anliegen verwendet und können somit wiederum Maßnahmen zur Ermöglichung des leistbaren Wohnens unterstützen.³¹⁴ Dieser Zielkonflikt ist immanent mit dem Thema Flächensparen verbunden und kann davon nicht losgelöst werden, jedoch kann dieser durch dieses Instrument zumindest etwas relativiert werden. Dabei muss zumindest für die Salzburger Regelung beachtet werden, dass die Abgabe nur als „aufkommensschwach bis -neutral“ beurteilt wird, da ein hoher Verwaltungsaufwand und dementsprechende Kosten für die Gemeinden entstehen um die Erfassung der Grundstücke und die Kontaktaufnahme mit den Grundstückseigentümern gewährleisten zu können.³¹⁵

Regelungen in Salzburg

Im Gegensatz zu der Mindestfläche der Grundstücke, bei denen die Infrastruktur-Bereitstellungsabgabe in der Steiermark erhoben wird (3000 m²), liegt die Mindestgröße in Salzburg mit 500 m² niedriger. Dies ist zu begrüßen, gleichzeitig muss jedoch angemerkt werden, dass auch Grundstücke unter 500 m² für eine flächensparende Siedlungsentwicklung genutzt werden können und dementsprechend grundsätzlich mobilisiert werden sollten. Insbesondere in Siedlungskerngebieten, in denen raumplanungsfachlich eine Nutzung besonders sinnvoll ist, sind häufig nur kleinere Flächen vorhanden, die durch den Einsatz dieser Mindestflächengröße in Salzburg nur teilweise mobilisiert werden können.

Kritisiert werden könnte die Kostenerhebung nach Flächengrößenklassen, bei denen z. B. Grundeigentümer mit einem Grundstück von 1.000 m² genauso so viel Infrastruktur-Bereitstellungskosten haben, wie andere mit einem größeren Grundstück von 1.700 m². Es ist jedoch zu beachten, dass die Gliederung nach Größenklassen bereits relativ kleinteilig ist, und diese Maßnahme aus Gründen der Vereinfachung legitim erscheint. Positiv hervorzuheben ist zudem der proportionale Anstieg des Beitrags mit zunehmender Flächengröße, sodass auf Eigentümer größerer Grundstücke ein vergleichsweise höherer finanzieller Druck ausgeübt wird. Auch die Tarifiergliederung nach geographischen Räumen erscheint sinnvoll, da auf diese Weise auf lokale Gegebenheiten eingegangen werden kann.

Ein komplexes Thema ist die Ausnahmeregelung für Eigenbedarf. Damit können die Abgaben bzw. die anrechenbare Grundstücksgröße reduziert werden. Gleichzeitig bezieht sich die Regelung auf Kinder bzw. auch auf Enkelkinder und gilt für 15 Jahre nach Widmung der Grundstücksfläche. Es ist nachvollziehbar, dass man den Einheimischen ermöglichen möchte für ihre Nachkommen Flächen zu sichern bzw. dieses Ansinnen geringer finanziell belasten will. Ob die bestehenden Regelungen nicht etwas zu großzügig sind und somit den Druck so stark rausnehmen, dass es lange nicht zur Baumobilisierung vieler Flächen kommt, müssen die zukünftigen Erfahrungen in der Umsetzung und Wirksamkeit des Instruments zeigen. In vielen Fällen werden die Infrastruktur-Bereitstellungsbeiträge wohl erst ab ca. 2030 fällig.³¹⁶ Wie oben bereits angesprochen, ist die Implementierung der Infrastruktur-Bereitstellungsabgabe mit einem hohen verwaltungstechnischen Mehraufwand für die Gemeinden verbunden. Die Landesregierung hat bei der Einführung mit einem

³¹⁴ Kanonier 2020, S. 129.

³¹⁵ Salzburger Landtag 2017, S. 40.

³¹⁶ Kanonier 2020, S. 131.

Bearbeitungsaufwand von ca. 60 bis 90 min je Grundstück³¹⁷ gerechnet. Dies muss auf Gemeindeebene erstmal personell leistbar sein und hat nach Einschätzung der Salzburger Landesregierung zur Folge, dass die Abgabe nur als „aufkommensschwach bis -neutral“ eingestuft werden kann.³¹⁸

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Aspekt, dass bei Verweigerung der Zahlung die Gemeinden gerichtlich gegen die Eigentümer vorgehen müssten und dieses Verfahren sich in der Vergangenheit als nicht so effektiv dargestellt hat, da es häufig nicht umgesetzt wird. Sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen und der Wille die Mitbürger nicht zu verärgern spielen dabei eine wichtige Rolle. Das ganze Verfahren findet auf Gemeindeebene statt und die Landesplanung hat keinen Überblick über die detaillierte Umsetzung.³¹⁹

Zudem fällt auf, dass sich die Regelungen zum Infrastrukturkosten-Bereitstellungsbeitrag nur auf Wohnbauland beziehen, obwohl sich eine solche Abgabe auch für gewerblich genutztes Bauland eignen würde. Die Salzburger Landesregierung begründet dies nur eingeschränkt nachvollziehbar, sie geht in diesem Zusammenhang u.a. auf die stärkere Problematik der Baulandhortung in Bezug auf Wohnbauland und den Erweiterungsbedarf von Unternehmen ein.³²⁰

3.4.3.3.5 Umsetzung

Da das Instrument erst mit der letzten Raumordnungsgesetzes-Novelle eingeführt wurde und erst fünf Jahre nach Inkrafttreten wirkt, besteht noch keine Erfahrung mit der Umsetzung. Von fachlicher Seite wird dieses Instrument im Allgemeinen als wirksam eingeschätzt, wie im Folgenden beschrieben.

3.4.3.3.6 Wirksamkeit

Zusammenspiel Befristung und Abgabe

Finanzielle Abgaben können wirkungsvoll zur Baulandmobilisierung beitragen, wobei der Anreiz zur Nutzung stark von der Höhe und Ausgestaltung abhängig ist.³²¹ Dieses Instrument ist auch gut geeignet bestehende Baulandreserven zu mobilisieren und somit besonders interessant im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung. Die Ausgestaltung dieser Abgaben unterscheidet sich zwischen den Bundesländern in Österreich, die Wirkung ist vor allem dann vorhanden, wenn, wie in Salzburg, zusätzliche und nicht nur vorgezogene Abgaben erhoben werden. Auch der Einfluss auf die Gemeindefinanzen darf dabei nicht unterschätzt werden.³²²

Nur in den Bundesländern Oberösterreich und der Steiermark bestehen bereits langjährige Erfahrungen mit dem Instrument, in Salzburg können noch keine fundierten Erkenntnisse zur Wirksamkeit erhoben werden. Dort wird eine erste Einschätzung erst ab 2023 möglich sein.³²³ Nichtsdestotrotz scheint das Salzburger Modell in der

³¹⁷ Salzburger Landtag 2017, S. 40.

³¹⁸ Salzburger Landtag 2017, S. 40.

³¹⁹ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

³²⁰ Abteilung Raumplanung und Baurecht - Amt der Vorarlberger Landesregierung 2019; Salzburger Landtag 2017.

³²¹ Kanonier 2020, S. 129.

³²² Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

³²³ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 44.

theoretischen Ausgestaltung wirkungsvoller zu sein, die Kritikpunkte zu den anderen Modellen wurden oben bereits genannt. Bei der Einführung des Instruments in den 1990er Jahren war auch in Oberösterreich eine Wirkung der Abgabe zu bemerken, die jedoch mittlerweile nicht mehr anhält.³²⁴ Zu beachten ist dabei unter anderem, dass die Beitragshöhe in Salzburg etwa das Zehnfache des Modells in Oberösterreich beträgt, was eine Wirkung erhöhen müsste.³²⁵ Trotzdem wird auch bei dem Salzburger Modell die Kritik angebracht, dass es zu billig sei und man sich zu leicht freikaufen könne.³²⁶ Auch in anderen Bundesländern, u. a. in Kärnten, wird gegenwärtig über eine Einführung einer solchen fiskalischen Abgabe diskutiert, wobei die rechtliche Umsetzung nicht ganz einfach ist, zudem wird in vielen wissenschaftlichen Arbeiten die Wirksamkeit dieser Maßnahme betont.³²⁷

Grundsätzlich führt dieses Instrument jedoch nicht unbedingt zur Bebauung, da die Eigentümer die Wahl haben, die Fläche zu bebauen oder eben eine entsprechende Abgabe zu zahlen. Insbesondere bei Personen mit viel Grundbesitz ist anzunehmen, dass die Kosten eher getragen werden können und man sich damit von einer Bebauung „freikaufen“ kann. Dies widerspricht dem eigentlichen Ziel der Bebauung zu Zwecken des Flächensparens.

3.4.3.3.7 Übertragbarkeit

Auch in Deutschland bzw. in Bayern wäre die Erhebung einer entsprechenden fiskalischen Abgabe grundsätzlich rechtlich möglich. Gegenwärtig wird jedoch eine Einführung einer erhöhten Grundsteuer für unbebaute Grundstücke diskutiert, die in Richtung Baulandmobilisierung wirken soll.³²⁸

3.4.3.4 Aktive Bodenpolitik

In den letzten Jahren hat die Bedeutung der aktiven Bodenpolitik, also die Beteiligung der Gebietskörperschaften am Bodenmarkt, in Österreich zugenommen.³²⁹ Die rechtliche und strukturelle Ausgestaltung variiert dabei. Dieses Instrument hat deutliche Vorteile: Planungsziele können effizient und flächensparend umgesetzt werden, da die Gebietskörperschaften auf Umsetzung, Preis und Käufer direkten Einfluss haben.³³⁰ Ein Beispiel für aktive Bodenpolitik auf Bundeslandebene ist der Tiroler Bodenfonds. Auch andere Bundesländer, wie Kärnten, Salzburg und Wien, haben Bodenfonds wobei sich die Regelungen und Anwendungsgebiete im Einzelnen unterscheiden.

3.4.3.4.1 Inhalt

Der Tiroler Bodenfonds wurde 1994 als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet und dient u. a. der Unterstützung der Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Planung. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt im Erwerb und der

³²⁴ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

³²⁵ Doan und Ngoc 2019, S. 85.

³²⁶ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³²⁷ vgl. Doan und Ngoc 2019, S. 91.

³²⁸ vgl. unten S. 143ff.

³²⁹ Kanonier 2020, S. 132.

³³⁰ Kanonier 2020, 132-133.

Weitergabe von Grundstücken für den geförderten Wohnbau und die Ansiedlung bzw. Standortverlagerung von Betrieben.³³¹ Neben der Anschaffungsphase mit Akquirierung von Grundstücken und den Vertragsverhandlungen begleitet der Fonds auch die Entwicklungs- und Verkaufsphase.³³² Im Allgemeinen erwirbt der Tiroler Bodenfonds aus Kostengründen nur Freiland und bezahlt den Verkäufern für dieses einen Mischpreis aus Freiland und Bauland.³³³ Für die Käufer der durch den Bodenfonds entwickelten Grundstücke bestehen mindestens die folgenden Grundvoraussetzungen: Es muss ein tatsächlicher Wohnbedarf bestehen, das Grundstück muss als Hauptwohnsitz genutzt werden, der Kauf darf nicht zu Zwecken der Kapitalanlage geschehen und der Baubeginn muss innerhalb einer gewissen Frist geschehen.³³⁴ Auch für Gewerbeflächen gibt es relativ strikte Richtlinien u. a. bezüglich der Arbeitsplatzintensität und auch bei der weiteren Gestaltung der Areale, z. B. in Bezug auf Parkplatzflächen, wird auf eine flächensparende Bauweise geachtet.³³⁵

3.4.3.4.2 Motivation und Ziel

Der Fokus des Tiroler Bodenfonds liegt zum einen auf einer flächensparenden Entwicklung von neugewidmeten Flächen, dabei wird auf die Vermeidung von Zersiedelung und den Erhalt der (Kultur-)Landschaft geachtet. Zum anderen steht die Schaffung von leistbarem Wohnen im Vordergrund.³³⁶

3.4.3.4.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Die grundsätzlichen Regelungen zum Tiroler Bodenfonds finden sich im Tiroler Raumordnungsgesetz § 98-108. Zusätzliche Regelungen³³⁷, die in den 1990er Jahren eingeführt wurden, ermöglichen dem Bodenfonds früher in den Bodenmarkt und in die Siedlungsentwicklung einzugreifen und dies gleichzeitig zu vorteilhafteren finanziellen Konditionen tun zu können.³³⁸ Der Tiroler Bodenfonds finanziert sich über Mittel der Tiroler Landesregierung, sonstige Zuwendungen, Darlehen und die Erlöse aus den Verkäufen der Grundstücke.³³⁹

3.4.3.4.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Der Einsatz eines Instruments auf Landesebene für die aktive Bodenpolitik bietet sich nicht nur aufgrund der eingeschränkten finanziellen Situation vieler Gemeinden an, auch die zügigere Umsetzungsdauer und höhere Flexibilität sowie die Minimierung des politischen Einflusses auf Flächenentwicklungsentscheidungen sind wichtige Faktoren.

Bisher werden nicht flächendeckend Bedarfsstudien von den Gemeinden verlangt, die sicherstellen, dass die neuentwickelten Flächen nicht über den Bedarf der

³³¹ Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 4.

³³² Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³³³ Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 28.

³³⁴ vgl. Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 51; Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³³⁵ Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³³⁶ Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³³⁷ Grundverkehrsgesetz: kann ohne Genehmigung der Behörde Freiland ankaufen; aufgrund der Gemeinnützigkeit muss keine Immobilienertragssteuer gezahlt werden

³³⁸ Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³³⁹ TROG 2016, § 98 Abs. 7.

einheimischen Bevölkerung hinausgehen und somit den Flächenverbrauch überdurchschnittlich stark mitverursachen. Bei vielen, vor allen größeren, Projekten des Tiroler Bodenfonds werden Architekturwettbewerbe durchgeführt, die eine hohe städtebauliche Qualität der Entwicklung sichern können. Die Entwicklung eines durchdachten und häufig auch innovativen Gesamtkonzeptes ist in Bezug auf ein effizientes Flächensparen ein wichtiges Instrument und erscheint nicht nur für größere Projekte sinnvoll zu sein.

Im Hinblick auf die effiziente Flächennutzung und damit auch auf die Begrenzung des Flächenverbrauchs ist die Umsetzung von flächeneffizienten Wohnformen elementar. Auch die Befragung der Experten hat den Eindruck vermittelt, dass der Bodenfonds häufig in der Entwicklung von Flächen für den Einfamilienhausbaus tätig ist.³⁴⁰ Es wäre deswegen sinnvoll, den Fokus noch stärker auf Wohnformen wie Geschosswohnbau, oder Doppel- bzw. Reihenhäuser zu legen.

In Hinblick auf das Ziel des Flächensparens ist das Vorgehen des Tiroler Bodenfonds (fast) nur Freiflächen zu erwerben und keine brachliegenden Bestandsflächen zu entwickeln zu bedauern. Eine Weiterentwicklung des Instruments hinsichtlich einer anteiligen Entwicklung von bestehenden und brachliegenden/ungenutzten Wohnflächen erscheint sinnvoll. Eine wirtschaftliche Analyse könnte hier das finanzielle Potenzial zeigen, immerhin waren die Geschäftsergebnisse in den letzten Jahren immer positiv und es konnte ein gewisses Eigenkapital aufgebaut werden.³⁴¹

3.4.3.4.5 Umsetzung

Seit 1994 konnte der Tiroler Bodenfonds 105 Projekte in 81 Gemeinden umsetzen und war bis auf Innsbruck-Stadt in allen Bezirken des Bundeslandes tätig (s. Abbildung 8).³⁴²

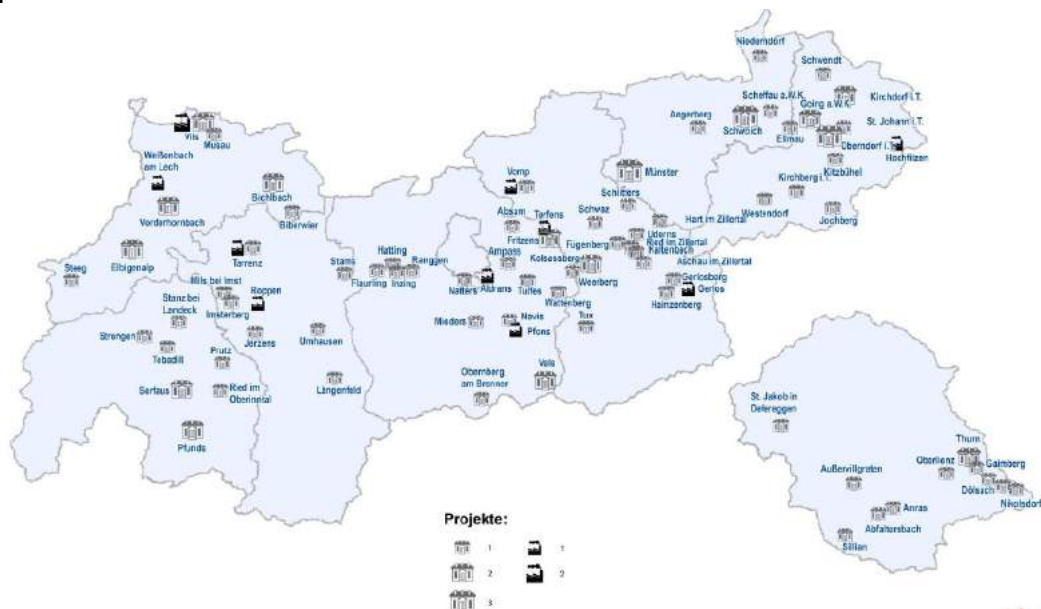


Abbildung 8: Projekte des Tiroler Bodenfonds

Quelle: Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 58

³⁴⁰ Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³⁴¹ Landesrechnungshof Tirol 2020, 36-37.

³⁴² Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 58.

Wie die Karte und auch Tabelle 3 zeigen, handelt es sich bei einem Großteil der Projekte des Tiroler Bodenfonds um Wohnbauprojekte.

Tabelle 3: Projektanteile Tiroler Bodenfonds

Verkäufe	Wohnbau	Gewerbe	Summe
Anzahl der Grundstücke	1.110	87	1.197
Verkaufte Fläche in m ²	447.819	242.590	690.409
Durchschnitt in m ²	403	2.788	

Quelle: Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 59

In Bezug auf Flächensparen ist insbesondere die durchschnittliche Grundstücksgröße bei den Verkäufen interessant. Diese liegt bei 403 m², wobei diese Zahl nicht zwischen Verkäufen an private Nutzer und an Bauträger unterscheidet und folglich tendenziell die Durchschnittsgröße überschätzt.³⁴³ Dies zeigt auch der Anteil der verkauften Grundstücken mit weniger als 400 m², der bei 70 % liegt.³⁴⁴

3.4.3.4.6 Wirksamkeit

Die Wirksamkeit wird von vielen befragten Experten positiv bewertet und auch in der Fachliteratur wertgeschätzt.³⁴⁵ Auch auf politischer Ebene ist das Instrument hoch anerkannt und gilt als „seriöser Partner“³⁴⁶.

Dabei muss jedoch klar zwischen der Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel des leistbaren Wohnens und der Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel des Flächensparens unterschieden werden. Da der Bodenfonds aus Kostengründen fast nur Freiflächen und keine (brachliegenden) Bestandsflächen entwickelt, ist die flächensparende Wirkung kritischer zu beurteilen. Dieser Zwiespalt ist den Experten bewusst.³⁴⁷ Eine Baulandmobilisierung von Bestandsflächen wird durch den Tiroler Bodenfonds nicht erreicht. Öggl³⁴⁸ bezeichnet die Wirkung des Bodenfonds hinsichtlich Flächensparens als „Baulandmobilisierung im weiteren Sinn“. Der Bodenfonds garantiert demzufolge eine zügige und vor allem dichte Bebauung, was Einfluss auf die Notwendigkeit von Neuausweisungen hat und dementsprechend durchaus flächensparend wirkt. Zudem entwickelt er geschlossene Siedlungsgebiete und wirkt somit einer weiteren Zersiedelung entgegen.³⁴⁹ Auch in anderen Bundesländern, u. a. in Vorarlberg, wird die Einführung eines Bodenfonds nach Tiroler Vorbild diskutiert.³⁵⁰

3.4.3.4.7 Übertragbarkeit

In Bayern ist die Einrichtung eines Bodenfonds zur Förderung der aktiven Bodenpolitik auf Bundesland- oder Regionalebene rechtlich möglich. Auch in anderen

³⁴³ Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 59.

³⁴⁴ Landesrechnungshof Tirol 2020, S. 59.

³⁴⁵ Öggl 2016, 81; Gespräch mit dem Forschungsbereichsleiter Bodenpolitik und Bodenmanagement, Technische Universität Wien; Gespräch mit ExpertIn des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.

³⁴⁶ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁴⁷ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁴⁸ 2016, S. 77.

³⁴⁹ vgl. Öggl 2016, S. 61.

³⁵⁰ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

Bundesländern, insbesondere in Baden-Württemberg, wird dieses Instrument bereits eingesetzt.³⁵¹

3.4.4 Schutz landwirtschaftlicher Flächen

Ein Instrument, das in Österreich immer mehr Bedeutung gewinnt, betrifft den Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen. Es gibt in allen österreichischen Bundesländern Landes- oder Regionalprogramme mit überörtlichen Bauverbotszonen, die jedoch unterschiedliche Schwerpunkte haben (Landschaften, Grünraumkorridore, hochproduktive landwirtschaftliche Flächen, Flächen für den Artenschutz) und zudem nicht immer für alle Teilregionen bestehen.³⁵² Die landwirtschaftlichen Schutzgebiete gibt es grundsätzlich in Kärnten, Niederösterreich, der Steiermark, Salzburg und Tirol. Die genaue Ausgestaltung und Benennung sind dabei unterschiedlich. Zum Teil werden innerhalb dieser Vorrangzonen nicht nur hochwertige landwirtschaftliche Flächen geschützt, sondern auch regionale Grünzüge, Naherholungsgebiete und besondere Landschaftsgüter. Nur in Tirol, in Salzburg, in der Steiermark und in Wien werden die Schutzflächen der Landwirtschaft für das gesamte Bundesland erlassen, in den sonstigen Bundesländern handelt es sich um teilträumliche Festlegungen für besonders unter Siedlungsdruck stehende Gebiete.³⁵³ Beispielhaft sollen an dieser Stelle die sogenannten „landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen“ aus Tirol vorgestellt werden.

3.4.4.1 Inhalt

Durch die landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen werden zusammenhängende Flächen, die durch eine besondere Bodengüte gekennzeichnet sind, für die agrarische Nutzung geschützt. Rechtlich handelt es sich bei diesem Instrument um ein Widmungsverbot für Bauflächen. Eine intensive landwirtschaftliche Nutzung ist jedoch möglich, es handelt sich also nicht um ein Naturschutzgebiet.³⁵⁴ Kriterien zur Festlegung der regional bedeutsamen landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen sind neben der Bodenklimazahl, die Hangneigung und die Flächengröße.³⁵⁵ Grundsätzlich wird in die baulichen Entwicklungsbereiche, wie sie in den örtlichen Raumordnungskonzepten festgelegt sind, nicht eingegriffen und auch Landschaftsschutzgebiete werden nicht berücksichtigt.³⁵⁶

3.4.4.2 Motivation und Ziel

Beim Instrument der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen wird Flächensparen nicht nur rein quantitativ, sondern auch qualitativ beeinflusst. Hauptziel ist es besonders hochwertige Böden zu schützen, damit steht der ökologische Aspekt im Vordergrund. Aber auch die Stärkung des Wirtschaftszweiges durch den Schutz hochwertiger und zusammengehöriger Flächen und die Ermöglichung der heimischen Produktion von

³⁵¹ vgl. unten S. 149ff.

³⁵² vgl. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 20–21.

³⁵³ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, 21f.

³⁵⁴ Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Raumplanung und Baurecht 2017, S. 18.

³⁵⁵ Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Statistik 2020, S. 10–11; Ortner 2017, S. 19.

³⁵⁶ Ortner 2017, S. 11.

Lebensmitteln ist ein Anliegen.³⁵⁷ Die landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen können weitere Zersiedelung vermeiden und fördern den Landschaftsschutz bzw. den Erhalt regionaler Erholungsräume.³⁵⁸ Offensichtlich stehen hinter der Einführung eines solchen Instruments vielschichtige Beweggründe, die dabei auch einen Beitrag zum Flächensparen zu leisten vermögen.

3.4.4.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Durch einen Beschluss vom 02.07.2015 durch den Tiroler Landtag wurde die Landesregierung aufgefordert, landesweit regionale Raumordnungsprogramme für landwirtschaftliche Vorsorgeflächen zu erstellen.³⁵⁹ Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen verhindern sowohl die Ausweisung von Siedlungserweiterungsgebieten in den Örtlichen Raumordnungskonzepten als auch die Baulandwidmung durch die Gemeinden.³⁶⁰ Raumordnungsprogramme haben an sich eine unbefristete Geltungsdauer, werden jedoch nach zehn Jahren überprüft, um sicherzustellen, dass sie weiterhin mit den gesetzlichen Grundlagen konform sind. Änderungen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich.³⁶¹

3.4.4.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Die Ausweisung auf regionaler bzw. auf Bundesland-Ebene bietet den Vorteil, dass die Durchsetzbarkeit und Stabilität der geschützten Flächen größer sind.³⁶² Die Methodik ist einheitlich, fachwissenschaftlich begründet und somit nachvollziehbar gestaltet. Sonstige Schutzflächen, zum Beispiel in Bezug auf Erholungszwecke oder das Landschaftsbild, sind dabei entfallen, obwohl sie ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Flächensparen und Landschaftsschutz geleistet haben.

Bei der Ausweisung der Flächen werden von vornerein nur solche aufgenommen, für die die Gemeinde sowohl mittel- als auch langfristig keine Siedlungsentwicklung geplant hat.³⁶³ Flächen, die bereits im Widmungsplan als Entwicklungsflächen gekennzeichnet waren, wurden dabei nicht berücksichtigt, sodass sich das Flächensparen vor allem auf die ansonsten langfristig stattgefunden Entwicklung bezieht. Gleichzeitig steht die Planung vor dem Dilemma, dass der Umwidmungsdruck auf den anderen, nicht geschützten Flächen umso größer lastet.³⁶⁴ Das Instrument dient nicht per se der Reduktion des Flächenverbrauchs, es muss dafür durch entsprechende Flächengrößen eine tatsächliche einschränkende Wirkung entfalten. Dann kann es zudem die weitere Zersiedelung verhindern und dabei die qualitativen Flächenqualitäten berücksichtigen.

³⁵⁷ Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Statistik 2020, S. 6.

³⁵⁸ Streimelweger 2016, S. 72.

³⁵⁹ Tiroler Landtag 2015, S. 123.

³⁶⁰ Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Statistik 2020, S. 8.

³⁶¹ Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Statistik 2020, S. 8–9.

³⁶² Streimelweger 2016, S. 69.

³⁶³ Ortner 2017, S. 21.

³⁶⁴ Streimelweger 2016, S. 72.

Auch, wenn nur in Ausnahmefällen eine Bebauung innerhalb der geschützten Flächen stattfinden kann, so wäre es wünschenswert, wenn diese mit einer Kompensation verbunden wäre.³⁶⁵

3.4.4.5 Umsetzung

Da die hier vorgestellte Variante der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen durch Verordnung des Landes ausgewiesen werden, ist ihre Umsetzung gesichert. In anderen Bundesländern gibt es nur vereinzelt ein solches Instrument und häufig auch wesentlich kleinteiliger.

3.4.4.6 Wirksamkeit

In Tirol sind rund 13,0 % der Fläche des Bundeslandes als Dauersiedlungsraum geeignet, rund 5,6 % der Flächen sind durch die landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen geschützt.³⁶⁶ Da es sich hierbei um echte Tabuflächen handelt, auf denen kein Bauland entstehen darf, ist die Schutzwirksamkeit hoch. Ausnahmefälle, in denen eine Bebauung möglich ist, sind relativ stark eingegrenzt und betreffen nach Auskunft der befragten Experten nur kleinflächige Entwicklungen.³⁶⁷

Von allen dazu befragten Experten wird die Bedeutung dieses Instrumentes betont, viele halten es für eines der besten und wirkungsvollsten Instrumente im derzeitigen Maßnahmenkatalog.³⁶⁸ Betont wird die Möglichkeit, eine gewisse raumplanerische Kompetenz an das Land zu übergeben, die sonst durch die hohe (rechtliche) Stellung der Gemeindeautonomie fast nicht zu bekommen ist.³⁶⁹

Wie bereits angesprochen, hat dieses Instrument in ihrer jetzigen Anwendungsform bedingt eine direkte flächensparende Wirkung, aber schützt vor allem vor weiterer Zersiedelung und der Verbauung hochwertiger landwirtschaftlicher Böden. Im Umweltbereich wird derzeit eine rege Diskussion zur Ausweitung dieses Instrumentes geführt. Eine stärker integrative Betrachtung wäre empfehlenswert, insbesondere was die Akzeptanz und die Umsetzung durch die Planungsträger angeht.

3.4.4.7 Übertragbarkeit

Landwirtschaftliche Schutzzonen im Sinne von entsprechenden Vorrangzonen können theoretisch auch in Bayern umgesetzt werden. In Deutschland gibt es bereits einige Bundesländer, die diese Art der Vorrang- oder Vorbehaltszonen ausweisen. Eine Integration in Landesentwicklungsprogramm und Regionalplanung ist theoretisch

³⁶⁵ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

³⁶⁶ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁶⁷ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁶⁸ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung; Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Gespräch mit dem Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds.

³⁶⁹ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

vergleichsweise einfach möglich, muss dafür jedoch auch von politischer Seite forciert werden.³⁷⁰

3.4.5 Regelungen zu Einzelhandelsentwicklungen

Österreich weist mit 1,8 m² Supermarktfäche pro Kopf den europaweit höchsten Verbrauch auf.³⁷¹ In vielen Bundesländern, u. a. Salzburg, Vorarlberg und Tirol, ist eine flächensparende Bodennutzung auch von Einzelhandelsbetrieben in den Fokus der Raumplanung gerückt. Die jeweiligen Regelungen unterscheiden sich. Insbesondere Vorarlberg und Tirol haben Vorgaben zur flächensparenden Anordnung von Parkplätzen erlassen.³⁷² Da nur die Tiroler Regelung hinsichtlich der Parkplatzordnung auch kleinflächigen Einzelhandel umfasst und damit die größte Anwendungsintensität hat und zudem eine mehrgeschossige Bauweise vorschreibt, soll dieses Modell im Folgenden vorgestellt werden.

3.4.5.1 Inhalt

Bei der Novellierung des Tiroler Raumordnungsgesetzes und der Tiroler Bauordnung 2019 wurden die Vorgaben für eine bodensparende Bauweise neuer Einzelhandelsmaßnahmen verschärft. Ein wichtiger neuer Aspekt ist die Zielsetzung von mehrgeschossiger Bebauung und eine Mehrfachnutzung der entsprechenden Grundflächen, was durch entsprechende Festlegungen in den Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen sichergestellt werden soll (s. Abbildung 9).³⁷³ Diese Regelung betrifft auch maßgebliche Umbauten bzw. Erweiterungen von Einzelhandelsbetrieben.

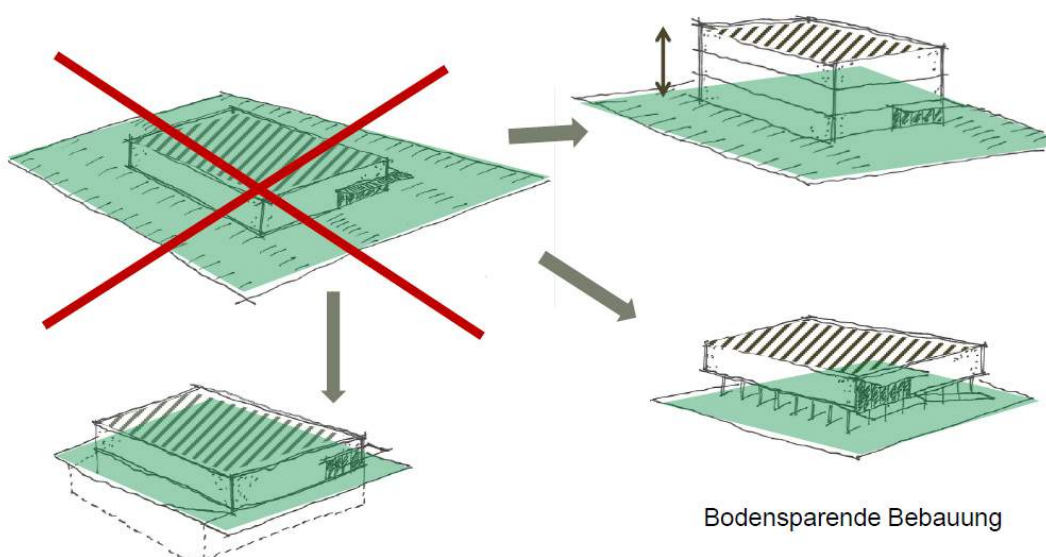


Abbildung 9: Neue Bauvorschriften für Einzelhandel in Tirol

Quelle: Amt der Tiroler Landesregierung 2019, S. 50

³⁷⁰ vgl. unten S. 150ff.

³⁷¹ Brenda 2017, S. 2.

³⁷² Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 32–33.

³⁷³ TROG 2016, § 48a Abs. 4.

Zudem wurden die Regelungen für die Anlage von Stellplätzen verschärft. Bereits seit 1994 waren für Einkaufszentren die Verlagerung von Stellplätzen in Hoch- oder Tiefgaragen vorgesehen. Diese Regelung wurde auf Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 300 m² erweitert.³⁷⁴ Bei Neubauten ist die Verwendung von Parkdecks am Dach oder von Tiefgaragen in Zukunft Pflicht, der Großteil der Stellplätze muss in diese verlagert werden.

3.4.5.2 Motivation und Ziel

Das erklärte Ziel dieser verschärften Regelung ist der stärkere Fokus auf eine bodensparende Bebauungsform. Insbesondere in der Situation des starken Flächendrucks, in der sich Tirol befindet, ist eine stärkere Konzentration der Entwicklung in die Höhe notwendig, um die verschiedenen Flächenbedürfnisse befriedigen zu können. Es geht bei der mehrgeschossigen Bauweise auch um die Kombination von Einzelhandel mit, je nach Eignung der Fläche und Bedarf, Wohnen oder Büro.³⁷⁵ Insbesondere in Zusammenhang mit der Problematik des fehlenden (bezahlbaren) Wohnraums, ist dies ein wichtiger weiterer Ansatz zur Mobilisierung von zusätzlichen Flächenpotenzialen. Auch der ökologische Aspekt darf an dieser Stelle nicht vernachlässigt werden, durch die geringere Flächenversiegelung werden die vielfältigen Bodenfunktionen³⁷⁶ nur in kleinerem Maße eingeschränkt werden.

3.4.5.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Die rechtlichen Regelungen zum Einzelhandel sind im Tiroler Raumordnungsgesetz und in der Tiroler Bauordnung verankert. Sie sind somit Raumplanungsrecht auf Bundeslandebene. In § 48a des TROG werden die Grundlagen für die Ausweisung und die Nutzung der Sonderflächen für Handelsbetriebe definiert. Dabei wurde bei der Novelle eine Ergänzung des Kataloges der „Bedachtnahmekriterien“ festgelegt.³⁷⁷ Ziel ist die bodensparende Bebauung.³⁷⁸ In diesem Zusammenhang wurde auch die Vorgabe der Mehrfachnutzung und mehrgeschossigen Bebauung eingeführt.³⁷⁹

Zusätzlich sind die ergänzenden Verpflichtungen für Stellplätze in der Tiroler Bauordnung verschärft worden. Diese Regelungen betreffen alle Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 300 m². Grundsätzlich ist in Tirol maximal ein Stellplatz je angefangenen 15 m² Kundenfläche zulässig.³⁸⁰ Die genaue Anzahl der mindestens nachzuweisenden Stellplätze wird in der Baubewilligung festgelegt. Diese Parkplätze dürfen nur in Form von Parkdecks oder Tiefgaragen entstehen. Ausnahmen bestehen für den Abbruch und Neubau von Einzelhandelsbetrieben, wenn dabei § 48a Abs. 4 Beachtung findet. Gleiches gilt in der Regel für Erweiterungen von bestehenden Handelsbetrieben.³⁸¹ Darüber hinaus gehende Abstellflächen außerhalb

³⁷⁴ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 51.

³⁷⁵ Interview 4

³⁷⁶ vgl. oben S. 1616ff.

³⁷⁷ TROG 2016, § 48a Abs. 3.

³⁷⁸ Amt der Tiroler Landesregierung 2019, S. 49.

³⁷⁹ TROG 2016, § 48a Abs. 4.

³⁸⁰ TBO 2018, § 8 Abs. 7.

³⁸¹ TBO 2018, § 8 Abs. 2.

von Parkdecks oder Tiefgaragen, dürfen nur insoweit errichtet werden, als dass die Höchstgrenze an erlaubten Parkflächen nicht erreicht wird.³⁸²

3.4.5.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Die Instrumente zur Verwirklichung einer bodensparenden Bauweise bei Einzelhandelsansiedlungen können als differenziert und schlüssig bezeichnet werden. Bei der Fokussierung auf Mehrfachnutzungen muss die raumordnerische Sinnhaftigkeit der gewählten Nutzungsformen besondere Beachtung finden. Ein großer Vorteil dieses Ansatzes ist zudem, dass, anders als bei dem Bau auf der grünen Wiese, viele bestehende Infrastruktureinrichtungen mitgenutzt werden können und keine neuen errichtet werden müssen, die wiederum die Gemeindefinanzen belasten.³⁸³ Besonders positiv erwähnenswert ist, dass diese verpflichtende Regelung nicht nur für Neubauten, sondern auch für großflächige Umbauten bzw. Erweiterungen gilt.

Die Parkplatzregelung wird für alle Einzelhandelseinrichtungen ab einer Verkaufsfläche von 300 m² angewendet. Damit fallen lediglich Kleinstbetriebe aus der Regelung, die insbesondere bei Neuerrichtungen keinen nennenswerten Anteil haben dürften. Dieser Schwellenwert in Bezug auf die Größe unterscheidet das Tiroler Modell maßgeblich von anderen, die sich nur auf mittel- bis großflächige Einzelhandelsbetriebe beziehen.

Es gibt einen gewissen Spielraum bei der Festsetzung der nötigen Parkplätze in der Baubewilligung und damit für den Anteil der Stellflächen, die in einem Parkdeck oder einer Tiefgarage untergebracht werden müssen. Dabei kann es zu einer Anwendung leicht unterschiedlicher Maßstäbe kommen. Trotzdem ist die Wirkungsintensität der Tiroler Regelung insgesamt hoch und zum Beispiel weitreichender als in Vorarlberg (2/3 der Mindeststellplätze in Hoch- und Tiefgaragen bei Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 900 m²).³⁸⁴

Von Seiten der Einzelhandelsbetriebe kam am Anfang der Einführung Kritik.³⁸⁵ In einem Gutachten für die Handelskammer werden generell die starken Einschränkungen des Einzelhandels durch die Raumordnung, u. a. auch in Form der speziellen Autoabstellplatzregelungen, und die dadurch entstehenden hohen Kosten kritisiert.³⁸⁶ Diese Kritik muss aber in Bezug zum Adressaten gesetzt werden und ist deswegen nur bedingt angebracht. Trotz der sicherlich vorhandenen Kostensteigerungen ist das Instrument in Tirol mittlerweile „wohl oder übel akzeptiert worden“³⁸⁷.

3.4.5.5 Umsetzung

Die Regelungen auf Landesebene werden bereits in die neuen Planungen integriert und umgesetzt. Auffällig ist jedoch, dass bis Ende 2019 noch viele Hochbaupläne für

³⁸² TBO 2018, § 8 Abs. 7.

³⁸³ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

³⁸⁴ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung.

³⁸⁵ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁸⁶ Mayrhofer et al. 2018, S. 18.

³⁸⁷ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

Einzelhandelsbetriebe eingereicht wurden. Im TROG ist verankert, dass alle Baubewilligungsverfahren zur Schaffung oder Erweiterung von Handelsbetrieben, die vor dem 31.12.2019 eingereicht wurden, nicht von § 48a betroffen sind, sofern innerhalb eines Jahres mit der Ausführung des Bauvorhabens begonnen wird.³⁸⁸ Auch die Stellplatzregelungen sind nach Aussage des Experten mittlerweile auch von Seite der Einzelhandelsfirmen anerkannt.³⁸⁹

3.4.5.6 Wirksamkeit

Die Gesetzesnovellen sind erst 2020 in Kraft getreten wodurch die Wirksamkeit in der Praxis noch nicht beurteilt werden kann.

Die Integration der Mehrfachnutzung von Einzelhandelsflächen erscheint jedoch als wirksames Mittel, um ohne zusätzlichen Flächenverbrauch andere Nutzungsformen zu ermöglichen. In Zeiten des hohen Flächendrucks in Tirol ist dies somit eine probate Maßnahme. Es muss dabei jedoch auf die raumplanungsfachliche Eignung der Flächen für anderweitige Nutzungen geachtet werden. Zudem ist die Wirksamkeit erhöht, da nicht nur Neubauten, sondern auch maßgebliche Erweiterungen unter die Regelung fallen. Tirol hat bereits ein vergleichsweise dichtes Netz an Einzelhandelsbetrieben, sodass eine reine Regelung für Neuerrichtungen nur relativ wenig Wirkung gezeigt hätte.³⁹⁰

Auch die verpflichtende Verlagerung eines Großteils der Stellplatzflächen ist ein effektives Instrument zum Flächensparen. Generell gab es dieses Instrument auch schon vorher, nur eben ausschließlich bei größeren Einzelhandelsbetrieben. Jetzt fallen faktisch alle Einzelhandelsneubauten unter diese Regelung, was auch im Sinne der Gerechtigkeit ein wichtiger Ansatz ist.³⁹¹ Grundsätzlich muss jedoch beachtet werden, dass der Einzelhandel momentan einen grundlegenden Strukturwandel durchlebt. Die befragten Experten halten somit das Instrumentarium grundsätzlich für gut, jedoch kommt es ihrer Meinung nach zu spät.³⁹² Bis auf Vorarlberg, wo durch die Schweizer und Liechtensteiner Nachbarn eine andere Ausgangssituation besteht, entstehen in den übrigen Bundesländern nicht viele neue Einzelhandelsbetriebe.³⁹³ Für die Zukunft, also für die nächsten Jahre bzw. Jahrzehnte, wird eher ein Rückzug des großflächigen Einzelhandels erwartet.³⁹⁴ Von einem Experten wird jedoch die Symbolkraft dieses Instrumentes betont. Grundsätzlich stellt sich, nicht nur in Österreich die Frage, inwiefern die gegenwärtige Corona-Pandemie Einfluss auf die Entwicklungen im Einzelhandel und einen eventuell noch ansteigenden Boom des Online-Handels hat.³⁹⁵

³⁸⁸ TROG 2016, § 114 Abs. 8.

³⁸⁹ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁹⁰ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁹¹ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

³⁹² Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

³⁹³ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung.

³⁹⁴ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

³⁹⁵ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung.

3.4.5.7 Übertragbarkeit

Auch in Bayern gibt es aus der Politik bereits Forderung nach einer Verlagerung der Stellplätze bei großflächigem Einzelhandel in Hoch- oder Tiefgaragen. Eine Umsetzung dieses Instrumentes und auch der Mehrfachnutzung bei mehrgeschossiger Bauweise ist in Bayern rechtlich möglich und erscheint auch sinnvoll. Entsprechende Regelungen müssten in das Landesentwicklungsprogramm und die Bayerische Bauordnung integriert werden. Eine Einführung dieser Instrumente wird grundsätzlich empfohlen.³⁹⁶

3.4.6 Freizeitwohnsitze

Vor allem in den alpinen Regionen Österreichs ist die vielschichtige Thematik der Ferienwohnsitze ein drängendes Problem. Nicht nur hinsichtlich des Flächensparens - die Wohnungen stehen schließlich ein Großteil des Jahres leer und werden somit nicht effektiv genutzt - sondern auch im Hinblick auf das Credo des „leistbaren Wohnens“ nehmen Ferienwohnsitze Einfluss. Das Thema ist nicht neu, wird jedoch in den letzten Jahren noch einmal verstärkt angegangen. Auch hier gibt es keine einheitlichen Regelungen auf Bundesebene, jedes Bundesland gestaltet – zumindest was die raumordnungsrechtlichen Vorgaben angeht – sein eigenes Regelwerk. Neben dem Raumordnungsrecht, haben auch andere Rechtsgebiete wie das Baurecht, das öffentlich-rechtliche Grundverkehrsrecht, das Abgabenrecht und das allgemeine Zivilrecht Einfluss auf die Regelungen zu Freizeitwohnsitzen.³⁹⁷ Grundsätzlich handelt es sich bei Freizeitwohnsitzen um Wohnungen, die nicht ganzjährig, sondern nur zeitweise (Wochenende, Urlaub) genutzt werden.³⁹⁸ Somit definieren Aspekte wie die Dauer, die Intensität und die Wiederkehr des Aufenthalts eine Zuweisung zu dieser Kategorie.³⁹⁹ Im Folgenden sollen die Regelungen aus Tirol und aus Salzburg näher betrachtet werden, die nach eigener Einschätzung und nach den Gesprächen mit den Experten die größte Wirksamkeit entfalten. Gleichzeitig eignen sich die gewählten Beispiele auch gut, um unterschiedliche Regelungsmöglichkeiten darzustellen.

3.4.6.1 Inhalt

Tirol

Das Bundesland Tirol weist besonders strenge und umfangreiche Regelungen zum Thema Freizeitwohnsitze auf. Liegt der Anteil der Freizeitwohnsitze bei mehr als acht Prozent der Gesamtzahl der bestehenden Wohnungen in einer Gemeinde⁴⁰⁰, so dürfen keine neuen Freizeitwohnsitze geschaffen werden.⁴⁰¹ Liegen Gemeinden unter dieser Grenze, müssen einige raumordnungsrechtliche Kriterien erfüllt werden, damit der Neubau von Freizeitwohnsitzen erlaubt ist. Die geordnete räumliche Siedlungsentwicklung der Gemeinden darf nicht beeinträchtigt werden, deswegen sind u. a. folgende Aspekte zu berücksichtigen: der Wohnbedarf der einheimischen

³⁹⁶ vgl. unten S. 151ff.

³⁹⁷ Eisenberger und Wurzingler 2018, S. 205.

³⁹⁸ Eisenberger und Wurzingler 2018, S. 206.

³⁹⁹ vgl. Eisenberger und Wurzingler 2018, S. 206.

⁴⁰⁰ Ergebnis der letzten Gebäude- und Wohnungszählung

⁴⁰¹ TROG 2016, § 13 Abs. 4.

Bevölkerung und das zu dessen Deckung verfügbare Bauland, die Auswirkungen von Freizeitwohnsitzentwicklungen auf den bestehenden örtlichen Grundstücks- und Wohnungsmarkt, die Art, Anzahl und Lage bestehender Freizeitwohnsitze und die Auslastung der Infrastruktureinrichtungen (Verkehr, Energie, Abwasser, etc.).⁴⁰² Bestehende rechtmäßige Ferienwohnsitze unterliegen zudem Beschränkungen für Neubau und Erweiterungen, die sich auf 25 % der Baumasse bzw. Wohnnutzfläche beziehen.⁴⁰³ Eine Eigenheit der Tiroler Regelungen ist, dass die Anzahl der Ferienwohnsitze auf der Internetseite des Landes Tirol veröffentlicht werden. Die Gemeinden müssen ein Freizeitwohnsitzverzeichnis führen und die Landesregierung seit dem 01.07.2017 über die Anzahl, deren Baumasse und Wohnnutzfläche laufend informieren.⁴⁰⁴

Salzburg

Eine der Schwerpunkte der Raumordnungsgesetzes-Novelle 2017 war die stärkere Begrenzung der Zweitwohnungen. Vorher gab es auch hier einen prozentualen Grenzwert (10 %), der bestimmt hat, ob weitere Zweitwohnungen errichtet werden dürfen oder nicht.⁴⁰⁵ Durch die Novelle wurde eine stärkere „regionale Differenzierung und Präzisierung“⁴⁰⁶ bezweckt. Der Schwellenwert wurde auf 16 % angehoben, gleichzeitig werden jedoch nicht nur „klassische“ Zweitwohnungen berücksichtigt, sondern alle Wohnungen, die nicht als Hauptwohnsitz gemeldet sind. Gemeinden mit mehr als 16 % Nicht-Hauptwohnsitzen fallen automatisch unter die sogenannten „Zweitwohnsitz-Beschränkungsgemeinden“.⁴⁰⁷ Auf freiwilliger Basis können sich auch Gemeinden unterhalb des Schwellenwerts dafür entscheiden zu den Zweitwohnsitz-Beschränkungsgemeinden zu werden, dies setzt eine entsprechende Kennzeichnung im Flächenwidmungsplan und gewisse lokale Kriterien⁴⁰⁸ voraus.⁴⁰⁹ Die Landesregierung überprüft alle fünf Jahre ob die Voraussetzungen für eine Zuschreibung noch bestehen und legt die Zweitwohnungs-Beschränkungsgemeinden durch Verordnung fest.⁴¹⁰ In den Zweitwohnungsbeschränkungs-Gemeinden ist der Bau von Zweitwohnungen nur noch in speziell gewidmeten Zweitwohnungsgebieten erlaubt.⁴¹¹ Für alle anderen Gemeinden sind ab dem 01.01.2019 alle raumordnungsrechtlichen Einschränkungen in Bezug auf Zweitwohnungen entfallen. Dabei muss jedoch auch beachtet werden, dass laut der ROG-Regelungen die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit haben, eine Erhöhung des Schwellenwertes bei der Landesregierung zu beantragen.⁴¹² Für eine Gewährung ist ein raumplanerisches Gutachten, das nachweist, dass die Erhöhung keinem überörtlichen strukturellen Entwicklungsziel entgegensteht, vorzulegen.⁴¹³

⁴⁰² TROG 2016, § 13 Abs. 4.

⁴⁰³ TROG 2016, § 15.

⁴⁰⁴ TROG 2016, § 14 Abs. 4.

⁴⁰⁵ SBG ROG 2009, § 31 Abs. 4.

⁴⁰⁶ Eisenberger und Wurzingler 2018, S. 208.

⁴⁰⁷ SBG ROG 2009, § 31 Abs. 1.

⁴⁰⁸ vgl. § 31 Abs. 1, 2: zur Versorgung der einheimischen Bevölkerung mit Wohnmöglichkeiten oder zur Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die Siedlungs-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur notwendig

⁴⁰⁹ SBG ROG 2009, § 31 Abs. 1-2.

⁴¹⁰ SBG ROG 2009, § 31 Abs. 1-2.

⁴¹¹ Ausnahmeregelungen s. SBG ROG 2009 § 31 Abs. 2

⁴¹² SBG ROG 2009, § 31 Abs. 1-2.

⁴¹³ vgl. Eisenberger und Wurzingler 2018, S. 208.

3.4.6.2 Motivation und Ziel

Die Vermeidung von neuen Zweitwohnungssitzen dient nicht nur dem Flächensparen, sondern hat direkt oder indirekt Einfluss auf viele andere Zielebenen. Ein primärer Beweggrund ist dabei die Einflussnahme auf die Preise des lokalen Grundstücks- und Wohnungsmarktes.⁴¹⁴ Käufer oder auch Mieter von Zweitwohnungen sind häufig bereit höhere Preise zu zahlen und kurbeln somit die Preisspirale auf dem Bodenmarkt weiter an. Im Zuge der aktuellen Diskussionen zum leistbaren Wohnen erfahren folglich die Regelungen der Zweitwohnsitze auch in dieser Hinsicht besondere Aufmerksamkeit. Auch für das Erscheinungsbild von Gemeinden sind zu viele Zweitwohnungen oder Ferienwohnsitze nachteilig. Diese werden häufig an landschaftlich besonders reizvollen Ecken errichtet, was sich somit negativ auf die landschaftliche bzw. ästhetische Attraktivität des Raumes auswirken kann. Es können sich letztendlich sogar „Geisterorte“ entwickeln, in denen nur noch in den touristischen Hochphasen viele Menschen temporär leben, was Einfluss auf das soziale Klima in einer Gemeinde hat.

3.4.6.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Tirol

In Tirol haben bis zur Novelle des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2016 sowohl grundverkehrsrechtliche Bestimmungen als auch raumordnerische Bestimmungen die Errichtung von Freizeitwohnsitzen rechtlich geregelt. Seit der Novelle erfolgt dies ausschließlich durch die Festlegungen im neuen Raumordnungsgesetz.⁴¹⁵ Die entsprechenden Paragraphen wurden oben genannt. Während die Regelung auf einem Landesgesetz basiert, obliegt das Führen der Freizeitwohnsitzverzeichnisse und auch die Sanktionierung von Vergehen gegen die rechtlichen Bestimmungen den Gemeinden.

Salzburg

Wie in Tirol, sind die grundlegenden Bestimmungen zur Errichtung von Zweitwohnungen im Raumordnungsgesetz des Bundeslandes zu finden. Die konkrete Ausweisung der speziellen Widmungsflächen obliegt jedoch den Gemeinden. Zudem können diese einen Antrag auf Erhöhung des Schwellenwerts einreichen, um damit der Zuweisung zu den Zweitwohnsitzbeschränkungs-Gemeinden zu entgehen. Auch hier liegt die Sanktionierung möglicher Vergehen im Verantwortungsbereich der Gemeinden.

3.4.6.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Allgemeines

Eine grundlegende Schwierigkeit liegt in der Überwachungspflicht und der Sanktionierung auf Gemeindeebene. Die rechtliche Materie ist komplex und bietet

⁴¹⁴ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴¹⁵ Eisenberger und Wurzingler 2018, S. 208.

durchaus Schlupflöcher, sodass die Kontrolle und Sanktionierung einen hohen Zeit- und Finanzaufwand mit sich bringen. Da zudem die wirtschaftlichen Einflüsse dieses Sektors insbesondere in den alpinen Tourismusregionen immens ist, ist eine stringente Kontrolle nur teilweise im Interesse der Gemeinden.

Für die Sanktionierung stehen unterschiedliche Mittel zur Verfügung: Es drohen verwaltungsstrafrechtliche Konsequenzen, der abgewinkelte Grundstücksverkauf kann unwirksam gemacht werden, es kann zu einer Nutzungsuntersagung der Baubehörde kommen und auch einer Nichtigkeitsklärung der Baubewilligung und dementsprechend kann ein Beseitigungsauftrag erfolgen.⁴¹⁶ Zudem drohen empfindliche finanzielle Strafen, in Tirol bis zu 40.000 Euro und in Salzburg bis zu 25.000 Euro. In Salzburg ist im Rahmen der Gesetzesnovelle in § 31a Abs. 5 die gerichtliche Zwangsversteigerung als ultima ratio eingeführt worden.⁴¹⁷ Die drohenden Sanktionen und insbesondere die Zwangsversteigerung sind hart und können bei einer stringenten Umsetzung stark abschreckend wirken.

Tirol

Die Regelungen in Tirol zeichnen sich durch eine weitgehend klare und strenge Linienführung aus. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass Freizeitwohnsitze dort in der Regel im Wohngebiet, in Mischgebieten und auf bestimmten Sonderflächen geschaffen werden dürfen, wenn dies im Flächennutzungsplan durch die Gemeinde für zulässig erklärt wird.⁴¹⁸

Die verbindliche Führung eines Freizeitwohnsitzverzeichnisses durch die Gemeinden ist positiv hervorzuheben. Auch die regelmäßige Meldung dieser Daten an die Landesregierung und deren Veröffentlichung im Internet ermöglichen eine gewisse Nachvollziehbarkeit der bestehenden Entwicklungen und sorgen für weitere Transparenz in einem Bereich, der durch viele rechtliche Hürden gekennzeichnet ist.

Salzburg

Das Vorgehen in Salzburg unterscheidet sich von dem in Tirol. Die Gemeinden haben durch das Fehlen eines konkret vorgeschriebenen Wertes an Zweitwohnungen, die maximal errichtet werden dürfen, einen größeren Spielraum. Auch die Möglichkeit eine Ausnahme von der Einteilung in die Kategorie Zweitwohnungsbeschränkungs-Gemeinden beantragen zu können, und damit eine spezielle Widmungskategorie zu führen, ist hinsichtlich einer wirkungsvollen Umsetzung insbesondere in landschaftlich und touristisch attraktiven Gebieten grundsätzlich kritisch zu sehen.⁴¹⁹

Hervorzuheben ist die vereinfachende Trennung in Hauptwohnsitze und Nicht-Hauptwohnsitze. Dies resultiert aus der schwierigen Datenverfügbarkeit, die beispielsweise eine klare Trennung in Freizeitwohnsitze und Zweitwohnsitze aus beruflichen Gründen nicht zulässt. Damit werden bisherige Komplikationen in der Definition der unter den Schwellenwert fallenden Wohnungen vermieden.⁴²⁰ Unter diesen Gesichtspunkten ist auch die Anhebung des Schwellenwertes auf 16 % zu verstehen.

⁴¹⁶ vgl. Eisenberger und Wurzing 2018, S. 210.

⁴¹⁷ vgl. Eisenberger und Wurzing 2018, S. 210.

⁴¹⁸ vgl. Eisenberger und Wurzing 2018, S. 209.

⁴¹⁹ Eisenberger und Wurzing 2018, S. 208.

⁴²⁰ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

3.4.6.5 Umsetzung

Ein grundsätzliches Problem bei der Anwendung der Bestimmungen zu den Freizeitwohnsitzen in Tirol ist die hohe Zahl der nicht als solche angemeldeten Wohnungen. Auch wenn die Regelungen eine hohe Wirksamkeit haben könnten, kann die Umsetzung aufgrund der großen Dunkelziffer nur begrenzt wirken. Insbesondere der hohe finanzielle, zeitliche und personelle Einsatz für Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen erschwert die Umsetzung bisher. Da die neuen Regelungen in Salzburg erst mit der letzten Gesetzesnovelle eingeführt wurden, kann die Umsetzung noch nicht abschließend beurteilt werden.

3.4.6.6 Wirksamkeit

Tirol

Die Tiroler Regelung zu Freizeitwohnsitzen wirkt in 70 von insgesamt 279 Gemeinden, dort liegt der Anteil an Freizeitwohnsitzen bei über 8,0 %.⁴²¹ In vielen dieser Gemeinden ist der Wert historisch bedingt wesentlich höher.⁴²² Die folgende Karte bietet eine erste Übersicht über Anzahl und Verteilung der Freizeitwohnsitze in Tirol:

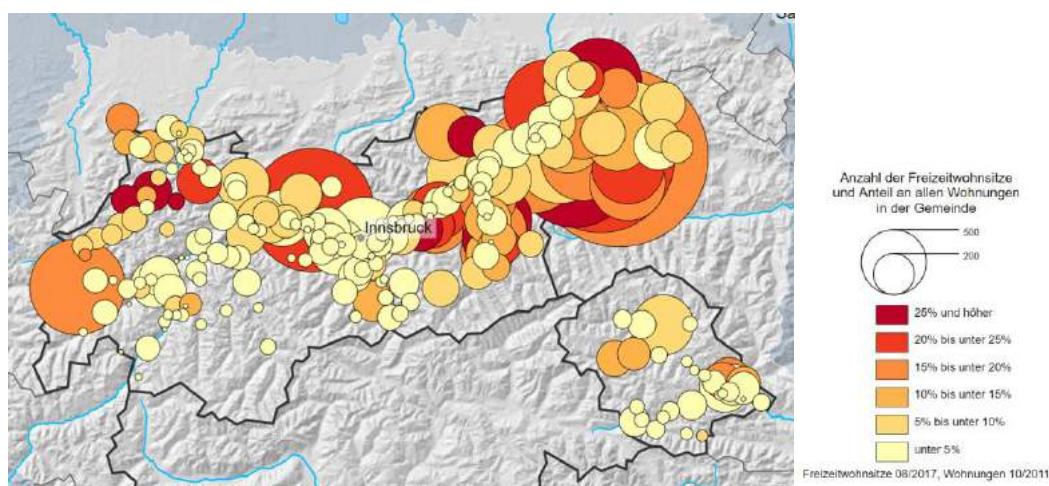


Abbildung 10: Anzahl und Anteil der Freizeitwohnsitze

Quelle: Tirol Atlas 2017

Im Juli 2020 gab es in Tirol rund 16.260 gemeldete Freizeitwohnsitze, wobei die Dunkelziffer nach Aussage der Experten mit weiteren rund 8.000 Freizeitwohnsitzen anzunehmen ist.⁴²³ Nicht zuletzt aufgrund des hohen Aufwandes und des großen direkten und indirekten wirtschaftlichen Einflusses dieses Sektors (Bausektor, Gastronomie, etc.) sind bisher zu wenig Kontrollen durchgeführt worden.⁴²⁴ Als Reaktion darauf wird nun seit diesem Jahr vom Land Tirol Personal für die Erhebung von illegalen Freizeitwohnsitzen abgestellt, die beispielsweise durch Befragungen und Kontrolle von Strom- und Wasserverbrauch Rückschlüsse auf die tatsächliche Nutzung der Wohnung ziehen können.⁴²⁵ Seit der Novelle gibt es in Tirol die

⁴²¹ Abteilung Raumordnung und Statistik - Land Tirol 2020.

⁴²² Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴²³ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴²⁴ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴²⁵ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

Mitwirkungspflicht der Nutzer, sodass diese den Gemeinden Auskunft geben müssen. Zudem besteht eine Website, auf der illegale Zweitwohnsitze gemeldet werden können.⁴²⁶ Es ist also anzunehmen, dass sich die Wirksamkeit durch die Kontrollen noch einmal erhöhen wird. Gleichzeitig müssen dafür verstärkt Sanktionen angewendet und notfalls Gerichtsverfahren durchgeführt werden. Dies wird, wie gesagt, bisher von Seiten der Gemeinden noch zu wenig praktiziert.⁴²⁷ Zudem gingen durch die bisher beschränkten Informationsmöglichkeiten viele rechtliche Streitigkeiten nicht zugunsten der Gemeinden aus.⁴²⁸ Es ist davon auszugehen, dass bereits erste positive Gerichtsbescheide eine gewisse Signalwirkung haben können.

Salzburg

In Salzburg wurde das Problem der Zweitwohnsitze erkannt und eine eigene Stabstelle für die Beratung der Gemeinden eingerichtet.⁴²⁹ Von den 118 Gemeinden in Salzburg fallen 82 unter die sogenannten Zweitwohnungsbeschränkungs-Gemeinden.⁴³⁰ Bisher könne durch die geringe Umsetzungsdauer der neuen Regelungen noch keine validen Aussagen zu der Wirksamkeit gemacht werden. Wie bereits erwähnt, ist jedoch die Möglichkeit der Ausnahmeregelungen und das Fehlen einer konkreten Obergrenze grundsätzlich nicht förderlich, um die weitere Ausbreitung von Zweitwohnungen wirklich effektiv zu begrenzen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass von Seiten der Landesplanung bisher keinem eingegangenen Antrag von Gemeinden stattgegeben wurde.⁴³¹

3.4.6.7 Übertragbarkeit

In Bayern gibt es für die Gemeinden verschiedene Möglichkeiten, die Ausweitung von Zweitwohnsitzen zu verhindern. Insbesondere in alpin geprägten Gemeinden ist das Thema mittlerweile ein Problem geworden. Konkrete Obergrenzen gibt es jedoch (noch) nicht, es ist auch fraglich ob eine entsprechende Umsetzung auf Landesebene, auch im Hinblick auf ökonomische Konsequenzen, sinnvoll und notwendig ist. Grundsätzlich könnte das vorhandene Instrumentarium ausreichend begrenzend wirken, wenn es von den Gemeinden entsprechend strikt umgesetzt wird. Da diese jedoch in letzter Zeit vermehrt mit den negativen Folgen der steigenden Anteile an Zweitwohnungssitzen konfrontiert sind, scheint ein entschlosseneres Handeln in Zukunft als wahrscheinlich.⁴³²

3.4.7 Informelle Instrumente

Die Ansprechpartner aller Bundesländer haben die Bedeutung von sogenannten weichen Instrumenten in Bezug auf das Ziel des Flächensparens betont. Rechtliche Instrumente allein reichen nicht aus, man muss vielmehr das Bewusstsein und die Mitwirkungsbereitschaft bei den Bürgern wecken. Insbesondere die Information der

⁴²⁶ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴²⁷ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴²⁸ Gespräch mit dem Forschungsbereichsleiter Bodenpolitik und Bodenmanagement, Technische Universität Wien.

⁴²⁹ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

⁴³⁰ Eisenberger und Wurzinger 2018, S. 208.

⁴³¹ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

⁴³² vgl. unten S. 152ff.

Bürger und Gemeinden, u. a. in Form von Best-Practice-Beispielen, wird vielfach praktiziert. Auch die konkrete Einbeziehung der Bürger für eine strategische Ausrichtung der Gemeinden insbesondere im Hinblick auf die gewünschte Innenentwicklung wird beispielsweise im Rahmen der von vielen Bundesländern geförderten Ortsleitbild-Verfahren durchgeführt.⁴³³ Auch die regionale bzw. interkommunale Zusammenarbeit, u. a. im Bereich Strategieentwicklung, gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Ein Bundesland, das einen besonderen Fokus auf weiche Instrumente und die Einbeziehung der Bürger bzw. entsprechende Kommunikations- und Überzeugungsarbeit legt, ist Vorarlberg. Dort werden eine Reihe von Maßnahmen in diesem Bereich umgesetzt. So sind beispielsweise die Förderung von regionalen sektoralen Entwicklungskonzepten für eine aktive Bodenpolitik oder auch die Information und Einbeziehung bei der Quartiersentwicklung mit besonderem Fokus auf bodensparenden Wohnformen (Geschosswohnungsbau) bzw. der Einsatz von „Leerstandslotsen“ zu nennen.⁴³⁴ Ein weiteres Projekt, das hinsichtlich des hohen Anteils an Leerstand in Vorarlberg wirkt und u. a. durch das Land initiiert und finanziert wird, ist „Sicheres Vermieten“. Leerstand und auch Mindernutzung sind besondere Herausforderungen im Bereich des Flächensparens.⁴³⁵ Auch andere Experten haben das folgende Projekt als lohnend erwähnt.

3.4.7.1 Inhalt

Das Projekt hat zum Ziel, leerstehende Wohnung zu aktivieren und wieder dem Wohnungsmarkt zuzuführen. Dafür übernimmt die VOGEWOSI ((Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H.) die komplette Mietverwaltung, die Eigentümervereinigung VEV die rechtliche Begleitung und das Land Vorarlberg bürgt für den Ausfall von Miet- und Betriebskosten.⁴³⁶ Gleichzeitig werden die Mieter durch das Wohnungsamt der Gemeinden vorgeschlagen und es besteht ein Mietendeckel, der unter dem ortsüblichen Mietniveau liegt.⁴³⁷ Mit diesem Projekt sollen vor allem Eigentümer angesprochen werden, die bisher aufgrund des großen Organisations- und Verwaltungsaufwands, der rechtlichen Komplexität und drohender Schwierigkeiten mit den Mietern ihre Wohnungen und Häuser haben leer stehen lassen.⁴³⁸

3.4.7.2 Motivation und Ziel

Das Projekt wurde 2016 gestartet, es geht dabei grundsätzlich um die Verfügbarmachung von Wohnungen für sozial Schwächere. Werden die bestehenden Wohnungspotenziale (Leerstand, Unternutzung) genutzt, können damit Flächen für die Neuerrichtung von Wohneinheiten gespart werden. Angesichts des hohen

⁴³³ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 28–34.

⁴³⁴ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Abteilung Raumplanung und Baurecht - Amt der Vorarlberger Landesregierung 2017; Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Raumplanung und Baurecht 2017, S. 10.

⁴³⁵ Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH 2018, S. 3.

⁴³⁶ APA 2019.

⁴³⁷ Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung o.J., S. 4.

⁴³⁸ Gespräch mit dem Projektleiter "Sicher Vermieten", Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Wohnungsdrucks in der Region soll mit Hilfe dieses Instruments ein wichtiger flächensparender Effekt erzeugt werden.

3.4.7.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Wie oben bereits beschrieben, ist das Projekt eine Zusammenarbeit des Landes Vorarlberg mit der VOGEWOSI, der Vorarlberger Eigentümervereinigung VEV und den Gemeinden. Die Zusammenarbeit bzw. die Zuständigkeiten sind in Form eines Vertrages geregelt.

3.4.7.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Die Aktivierung von bisher leerstehenden Wohnungen im Privatbestand ist ein komplexes Themenfeld, das nicht frei von Widersprüchen ist wie eine Vorarlberger Studie aus dem Jahr 2018 gezeigt hat.⁴³⁹ Während rund ein Drittel der Wohnungsbesitzer angibt kein Interesse an einer Vermietung zu haben, sind andere vor allem aufgrund schlechter Erfahrungen in der Vergangenheit und der Komplexität bzw. dem Verwaltungsaufwand abgeschreckt.⁴⁴⁰ Letztere lassen sich potenziell für das Projekt aktivieren.

Eine Leerstandserhebung aus dem Jahr 2018 zeigt, dass etwa 8.500 Wohnungen in Vorarlberg leer stehen. Davon werden jedoch nur 2.000 Wohnungen als unmittelbar aktivierbar eingeschätzt, weitere 2.000- 4.000 Wohneinheiten könnten durch umfangreiche Renovierungsarbeiten und/oder durch geänderte Rahmenbedingungen aktiviert werden.⁴⁴¹ Im Allgemeinen ist eine regelmäßige Leerstandserhebung eine wichtige Voraussetzung dafür, dass beispielsweise auch von Seiten der Gemeinden eine aktive Eigentümeransprache möglich ist, um dem Projekt mehr Wohnungen zuzuführen. Bisher findet dies nicht statt.

Es ist für die Gemeinden jedoch nicht immer einfach Mieter zu finden, da die Mietpreise, die sonst bei Wohnungen der VOGEWOSI zu zahlen sind, noch einmal unter den im Projekt aufgerufenen Preisen liegen.⁴⁴² Das Projekt scheint somit nicht unbegrenzt erweiterbar zu sein.

3.4.7.5 Umsetzung

Am Anfang verlief das Projekt schleppend, zwischen 2016 und 2019 wurden nur rund 30 Wohnungen aktiviert. Daraufhin wurden einige Änderungen vorgenommen, die zu einer starken Zunahme der Wirksamkeit (s.u.) geführt haben, sodass bis Anfang 2020 weitere 30 neue Projekte hinzugekommen sind und noch viele Projekte auf dem Weg sind.⁴⁴³ Insgesamt konnten bisher über 100 Objekte akquiriert werden.⁴⁴⁴

⁴³⁹ 48 % voll und ganz, 38 % eher ja

⁴⁴⁰ Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH 2018, S. 48.

⁴⁴¹ Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH 2018, S. 6.

⁴⁴² Gespräch mit dem Projektleiter "Sicher Vermieten", Amt der Vorarlberger Landesregierung.

⁴⁴³ ORF Vorarlberg 2020.

⁴⁴⁴ Gespräch mit dem Projektleiter "Sicher Vermieten", Amt der Vorarlberger Landesregierung.

3.4.7.6 Wirksamkeit

Begonnen hat das Projekt in der Stadt Dornbirn, inzwischen ist die Umsetzung auf das ganze Land Vorarlberg ausgeweitet worden. In der Pilotphase bis Anfang 2019 wurden zwei Hauptprobleme festgestellt: Es fehlte ein geeigneter Koordinator mit Überblick über das Projekt und die Bürger hatten zu wenig Informationen dazu, zum Beispiel in Form von medialer Berichterstattung.⁴⁴⁵ Während das Feedback in den ersten Jahren eher durchmischt ausfiel, wird 2020 erstmalig von „ersten Erfolgen“ gesprochen.⁴⁴⁶ Auch wenn das Ziel von zusätzlichen 100 Wohnungen pro Jahr bisher noch nicht erreicht ist, so werden seit der Einsetzung eines neuen Projektleiters mehr Wohnungen aktiviert als in den Vorjahren. Dies zeigt die starke Personenabhängigkeit von weichen Maßnahmen. Deren Wirksamkeit ist folglich also stark vom Engagement der Zuständigen abhängig.

Grundsätzlich muss die begrenzte Umfassung eines solchen Projektes berücksichtigt werden. Der Verwaltungsaufwand ist hoch, gleichzeitig sind ein Budget von nur 100.000 Euro (2019)⁴⁴⁷ und ein einziger zuständiger Ansprechpartner beim Land Vorarlberg nur im begrenzten Maße dazu in der Lage eine wesentliche Steigerung der aktivierten Wohnungen zu erreichen. Zudem differieren die Beweggründe für den Leerstand von Wohnungen, weswegen nur eine begrenzte Zahl an Eigentümern Interesse an der Teilnahme an dem Projekt hat. Doch insbesondere bei älteren Wohnungseigentümern und bei Eigentümern, die vorher bereits schlechte Erfahrung gemacht haben und denen eine Wertschätzung der Wohnung wichtig ist, trifft das Projekt auf positives Feedback.⁴⁴⁸ Es scheint jedoch auch von Seiten der Mieter nur eine begrenzte Nachfrage zu geben. Der Flächenspar-Aspekt kann seine Wirksamkeit in der Masse somit nur begrenzt entfalten. Dennoch können durch die vermittelten Wohnungen Neubauten im geförderten Wohnbau vermieden werden, wodurch zusätzliche Flächenneuanspruchnahme verhindert wird.

Auch andere Bundesländer, wie Tirol, haben Überlegungen in diese Richtung angestellt, bisher aber noch keine näheren Pläne für eine Umsetzung.⁴⁴⁹

3.4.7.7 Übertragbarkeit

Das Instrument ist grundsätzlich auch auf Bayern übertragbar. Seit 2018 gibt es eine Wohnungsbaugenossenschaft, die auf Bundeslandebene aktiv ist und sich mit weiteren Partnern für ein solches Projekt zusammenschließen könnte. Zur Frage, ob das Instrument jedoch wirksam genug ist und auf welcher räumlichen Ebene man dieses in Bayern am besten ansiedeln sollte vgl. unten S. 154ff.

3.4.8 Weitere Instrumente

Neben den bereits behandelten Instrumenten, gibt es eine Vielzahl an weiteren Maßnahmen, die direkt oder indirekten Einfluss auf das Thema Flächensparen in den

⁴⁴⁵ APA 2019.

⁴⁴⁶ ORF Vorarlberg 2020.

⁴⁴⁷ APA 2019.

⁴⁴⁸ Gespräch mit dem Projektleiter "Sicher Vermieten", Amt der Vorarlberger Landesregierung.

⁴⁴⁹ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

österreichischen Bundesländern haben. Da ähnliche Instrumente auch auf bayerischer Ebene existieren⁴⁵⁰ bzw. die Umsetzung nur in geringem Maße stattfindet oder keine ausreichende Wirkung zeigt, wird nicht näher auf sie eingegangen. Zu diesen gehören u. a. Bodenfunktionsbewertungen (qualitativer Flächenschutz), Baulandumlegungen, Baulandstatistik, Wohnbauförderung, Förderung der Ortsleitbildentwicklung und -umsetzung, Boden-Bildung für die interessierte Zivil-Gesellschaft bzw. fachliche Weiterbildungen für Raumplaner, Leerstandserhebungen, Infrastrukturkostenkalkulator, Brachflächenrecycling etc. Eine gute erste Übersicht über diese Instrumente bietet die Zusammenstellung vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus⁴⁵¹, dort wird auch explizit erwähnt, wie die Instrumente in den einzelnen Bundesländern ausgestaltet sind.

In der vorangegangenen Analyse wurden bereits erste Planungen für den Einsatz der Instrumente auch in anderen Bundesländern genannt. Zudem wird auch die Einführung neuer Instrumente, wie einer Mehrwertabgabe oder Leerstandsabgabe, diskutiert.⁴⁵² Bisher basieren auf diesen Diskussionen jedoch noch keine konkreten Umsetzungsüberlegungen.

3.4.9 Fazit

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, gibt es in vielen der österreichischen Bundesländer bereits ganze Maßnahmenbündel, die den zunehmenden Flächenverbrauch unmittelbar oder mittelbar einzuschränken versuchen. Im Rahmen der Arbeit wurden die verschiedenen Instrumente der Bundesländer vorgestellt, die eine besondere Schärfe bzw. eine besonders hohe Umsetzungsquote und Wirksamkeit aufweisen. Innerhalb der Bundesländer gibt es sowohl bei den Instrumenten an sich, als auch in deren genauer Ausgestaltung große Unterschiede. Die Mehrzahl der vorgestellten Beispiele bezieht sich auf die alpinen Bundesländer, die aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten einen besonders hohen Flächendruck verspüren und das Thema – zwangsläufig – engagiert bearbeiten.

Wie bei den Ausführungen insgesamt zu bemerken war, sind viele der vorgestellten Maßnahmen erst in Rahmen der letzten Gesetzesnovellen eingeführt bzw. weiter verschärft worden. Eine Einschätzung der Umsetzung bzw. der Wirksamkeit konnte deswegen nur zum Teil geschehen und erst in der Zukunft werden die tatsächlichen Konsequenzen deutlich werden. Das Thema hat also auch in Österreich bzw. in einer Vielzahl seiner Bundesländer in den letzten Jahren verstärkt an Bedeutung gewonnen, sodass von politischer und von planungsfachlicher Seite mit veränderten Raumordnungsgesetzen reagiert wurde.

Von den Experten wird der fehlende bzw. zu geringe Informations- und Erfahrungsaustausch sowohl innerhalb der einzelnen Fachdisziplinen als vor allem auch zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen (u. a. Landwirtschaft, Bodenschutz, Raumplanung, Infrastruktur, Wirtschaft) kritisiert.⁴⁵³ Dies betrifft gegenwärtig

⁴⁵⁰ u. a. bei Leerstandsmanagement, Infrastrukturkostenkalkulator und beim Brachflächenrecycling wurden explizit bayerische Modelle als Vorbild genannt

⁴⁵¹ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019.

⁴⁵² Gespräch mit dem Forschungsbereichsleiter Bodenpolitik und Bodenmanagement, Technische Universität Wien.

⁴⁵³ vgl. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 17.

beispielsweise die Diskussionen über einen stärkeren Ausbau und die Umgestaltung des Instrumentes der landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen, die sich bisher fast nur auf den Umweltsektor beschränken.⁴⁵⁴ Auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern müsste verbessert werden, damit konkrete Strategien und Richtwerte gemeinsam beschlossen und damit auch in die umsetzungsverantwortlichen Bundesländer übertragen werden und nicht auf Bundesebene versanden.⁴⁵⁵

Insbesondere in Bezug auf die Mobilisierung von bestehenden Baulandüberhängen, die auch von den österreichischen Experten als elementar für das Flächensparen erachtet wird, ist bisher kein (ausreichend) effektives Instrumentarium vorhanden.⁴⁵⁶ Insgesamt wird die Wirksamkeit der österreichischen Instrumente (auch in Kombination) eher kritisch betrachtet, wobei dafür nicht allein das Instrumentarium an sich, sondern vor allem auch dessen Umsetzung verantwortlich ist.⁴⁵⁷

Die Instrumente, die von den einzelnen Experten als geeignet für einen effektiveren Umgang mit dem Thema Flächensparen erachtet werden unterscheiden sich: während die einen von der Wirksamkeit finanzieller Instrumente überzeugt sind und beispielsweise eine Einführung einer wirkungsvollen Grundsteuer fordern, sind die anderen der Meinung, dass weiche Instrumente und die Information bzw. Überzeugung der Bürger einen höheren Stellenwert bekommen müssten.⁴⁵⁸ In diesem Zusammenhang wird mehrfach die Bedeutung der Begrifflichkeiten erwähnt: Begriffe wie „Flächensparen“ oder „Innenentwicklung“ sind mittlerweile bei den Bürgern so verpönt, dass man automatisch eine Abwehrhaltung der Bevölkerung hervorrufe. Stattdessen wird beispielsweise vorgeschlagen die Nachhaltigkeitsebene („enkelgerechte Entwicklung“) oder die ökologische Dimension stärker zu betonen und damit neue Unterstützung durch die Bevölkerung zu bekommen.⁴⁵⁹ Wenn diese die Bemühungen unterstützt, werde Druck auf Raumplanung und Politik ausgeübt und ein effektiveres Vorgehen werde wahrscheinlicher.⁴⁶⁰

Das Thema Flächensparen hängt, nicht nur in Österreich, mit vielen Entwicklungen in unterschiedlichsten Bereichen zusammen. Treiber sind neben der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung (die eng mit der Bautätigkeit gekoppelt ist) beispielsweise auch der Finanzausgleich, der Wettbewerb zwischen den Gemeinden und die Pendlerpauschale.⁴⁶¹ Ansätze allein aus der Raumplanung, die zudem starkem politischen Einfluss ausgesetzt ist, können dieses Problem nach Auffassung der österreichischen Experten jedoch nicht lösen, sie sind jedoch integraler Bestandteil der

⁴⁵⁴ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

⁴⁵⁵ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 17.

⁴⁵⁶ Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴⁵⁷ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH.

⁴⁵⁸ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung; Gespräch mit ExpertIn des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.

⁴⁵⁹ Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung; Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung; Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

⁴⁶⁰ Gespräch mit der Leiterin des Referates für Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung.

⁴⁶¹ Gespräch mit zwei Referenten für Raumentwicklung der ÖROK-Geschäftsstelle; Gespräch mit einer Expertin der Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH; Gespräch mit einem Experten der Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

Bemühungen. Inwiefern sich die Corona-Pandemie auf die bisherigen positiven Entwicklungen in Bezug auf Flächensparen auswirken wird, wird abzuwarten sein.⁴⁶²

3.5 Schweiz

Ähnlich wie Österreich steht auch die Schweiz vor vielfältigen raumstrukturellen Herausforderungen, die einen sparsamen Umgang mit Fläche notwendig machen und entsprechende Maßnahmen der Raumplanung erfordern.

3.5.1 Die aktuelle Situation des Flächenverbrauchs in der Schweiz

In der Schweiz werden nur alle neun Jahre aktualisierte Arealstatistiken herausgegeben. Die Auswertung der Erhebungen von 2018 sind noch nicht komplett abgeschlossen, sodass nur vorläufige Teilergebnisse vorliegen.⁴⁶³ Von allen Landnutzungsklassen sind die Siedlungsflächen in den letzten Jahren mit Abstand am schnellsten gewachsen, pro Tag wurde durchschnittlich eine Fläche von knapp 60.500 km² bzw. rund acht Fußballfeldern bebaut.⁴⁶⁴ Das Wachstum geschieht dabei vor allem auf Kosten von landwirtschaftlich genutzten Flächen (s. Abbildung 11).

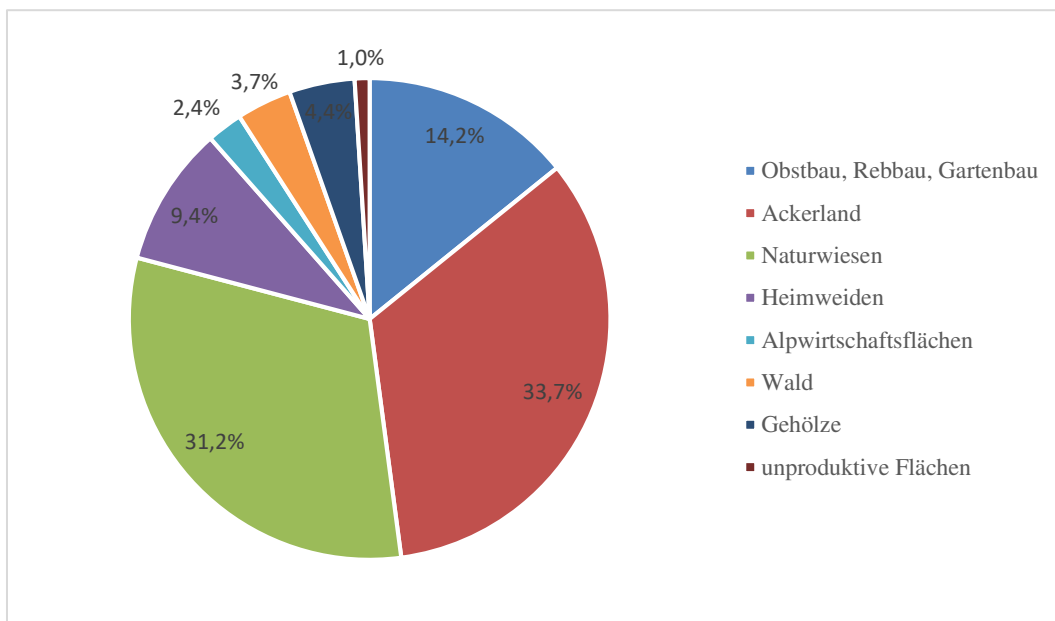


Abbildung 11: Herkunft der neuen Siedlungsflächen 1982-2015

Quelle: verändert nach Bundesamt für Statistik (BFS) 2019b, S. 3

Insgesamt ist über die letzten drei Jahrzehnte jedoch eine leichte Abschwächung der Wachstumsraten für Siedlungsfläche zu beobachten gewesen – auch wenn sich der Trend regional unterschiedlich stark auswirkt. Zwischen 2006 und 2015 lag das Wachstum bei 0,06 Prozentpunkte pro Jahr, bis 1994 betrug es noch 0,08 Prozentpunkte und bis 2006 0,07 Prozentpunkte.⁴⁶⁵ Innerhalb der Klasse der

⁴⁶² Gespräch mit dem Forschungsbereichsleiter Bodenpolitik und Bodenmanagement, Technische Universität Wien.

⁴⁶³ Bundesamt für Statistik (BFS) 2019a.

⁴⁶⁴ Bundesamt für Statistik (BFS) 2019a.

⁴⁶⁵ Bundesamt für Statistik (BFS) 2019b, S. 2.

Siedlungsfläche machen insbesondere für Wohnzwecke genutzte Flächen den größten Anteil und den größten Wachstumsfaktor aus (s. Abbildung 12).

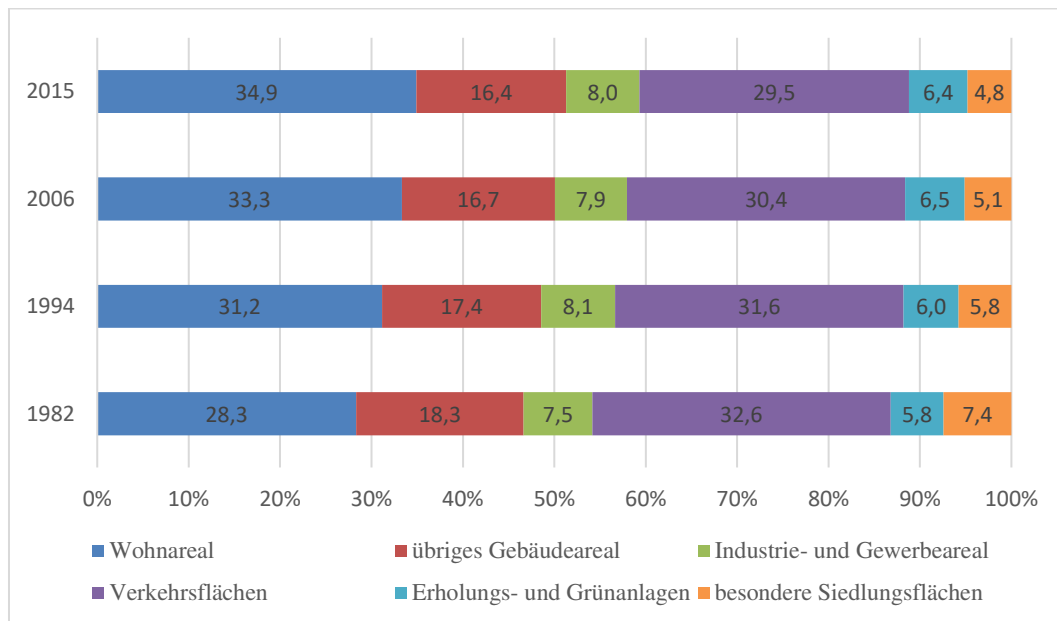


Abbildung 12: Struktur der Siedlungsfläche

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) 2019b, S. 3

Nach wie vor sind in der Schweiz Ein- und Zweifamilienhäuser die beliebteste Wohnform, insgesamt zeigt sich jedoch ein Trend zu verdichtetem Bauen (Verringerung der Gebäudeflächen und prozentual stärkere Zunahme von Mehrfamilienhäusern).⁴⁶⁶

Insgesamt ist der Flächenverbrauch pro Einwohner in den letzten Jahren nur geringfügig gestiegen und liegt bei etwa 370 m².⁴⁶⁷ Wie die Bauzonenstatistik der Schweiz zeigt, variiert die Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen und nach Gemeindetypen stark (s. Abbildung 13).

⁴⁶⁶ Bundesamt für Statistik (BFS) 2019b, S. 3.

⁴⁶⁷ Bundesamt für Statistik (BFS) 2019b, S. 2.

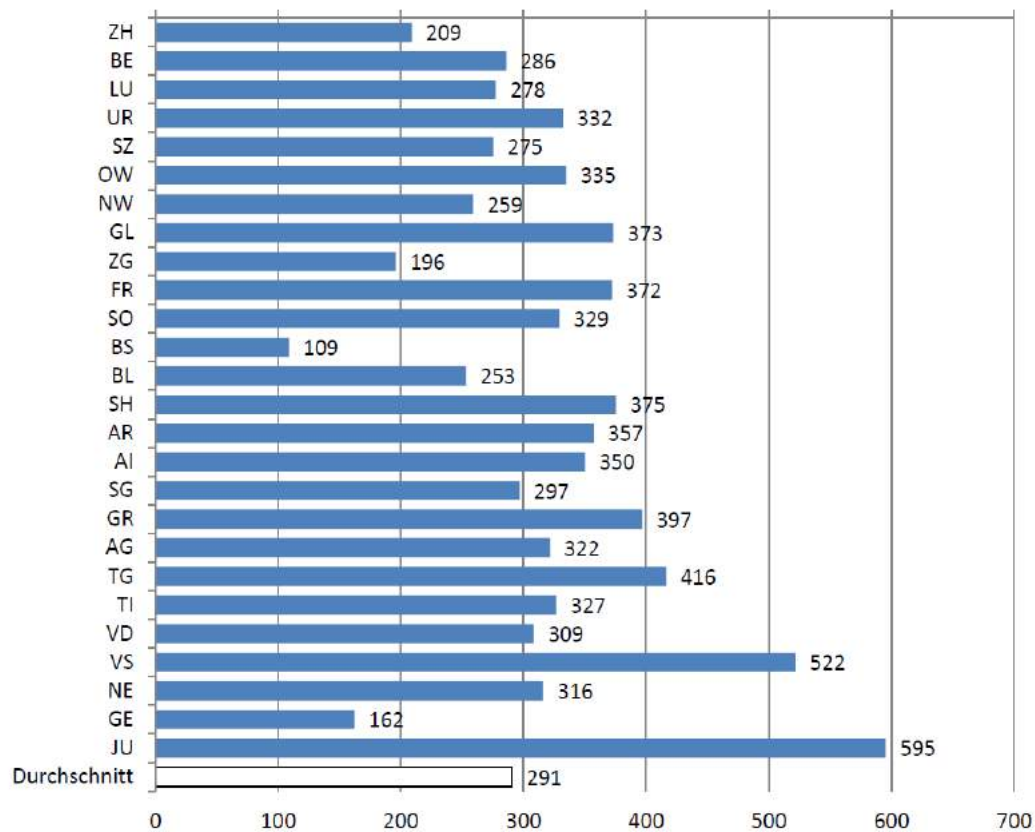


Abbildung 13: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen (in m²/E)

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2017, S. 16

Dabei sind vor allem räumliche Strukturen für diese Verteilung verantwortlich. Stärker städtisch geprägte Kantone mit höherer Bevölkerungsdichte und dichter genutzten Bauzonen weisen dementsprechend geringere Bauzonenflächen pro Einwohner auf als stärker ländlich geprägte Kantone.

Besonders hervorzuheben ist jedoch der unterschiedliche Umfang der Überbauung der vorhandenen Bauzonen. Einige Kantone haben genug Reserven innerhalb der bereits ausgewiesenen Bauzonen, um den Flächenverbrauch vieler Jahre zu decken (s. Abbildung 14).

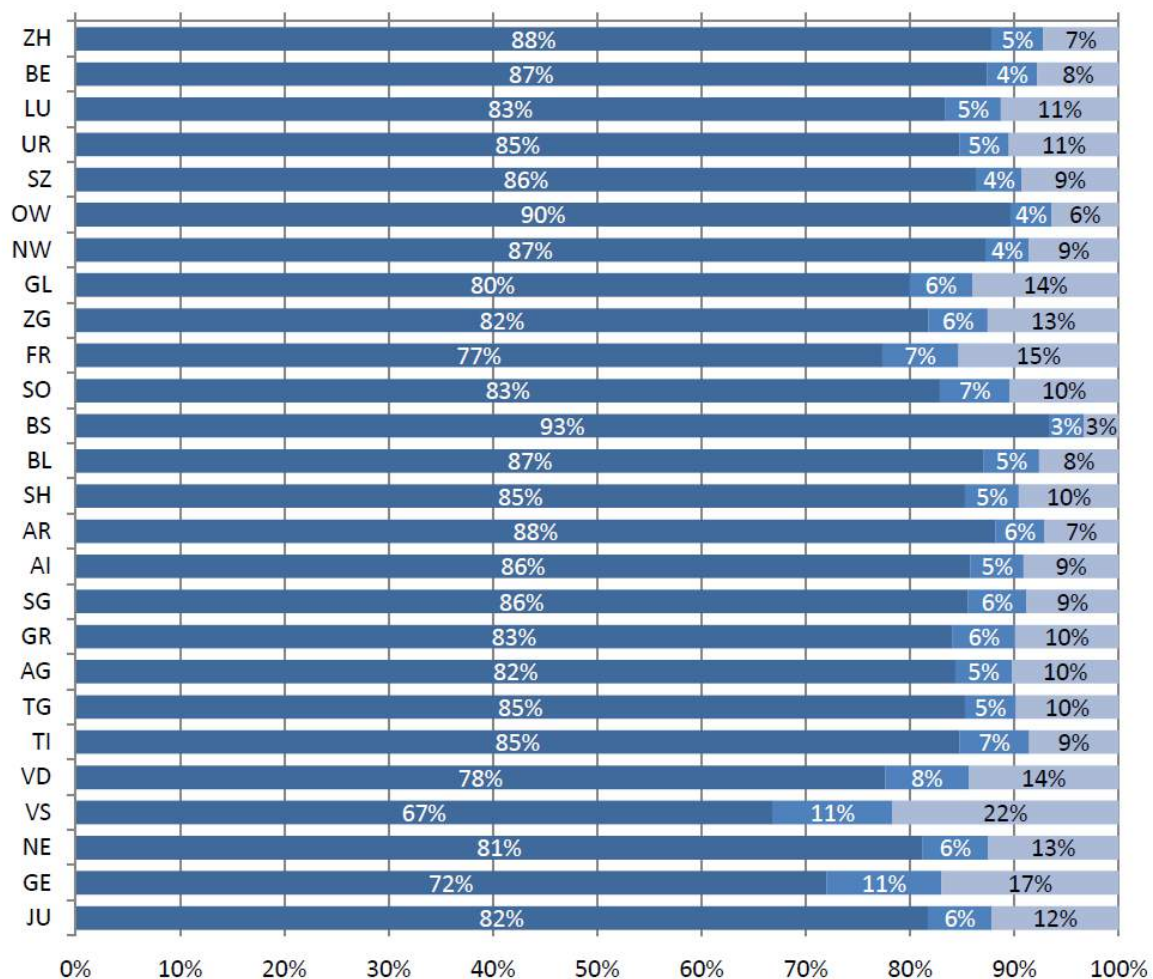


Abbildung 14: Überbaute und unüberbaute Baulzonen nach Kantonen

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2017, S. 26

3.5.2 Zur Bedeutung von Fläche in der Schweiz

Die topographischen Gegebenheiten führen in der Schweiz zu einer starken Beschränkung des Dauersiedlungsraumes. Dadurch ergeben sich für die nutzbaren Flächen starke Nutzungskonflikte.^{468,469} Die Schweiz ist eines der am dichtesten besiedelten Länder Europas. In den letzten Jahren hat ein verstärkter Paradigmenwechsel stattgefunden, der die Raumplanung gestärkt hat.⁴⁷⁰ Der Umgang sowohl von Gesellschaft als auch von Politik ist sensibel hinsichtlich des Themas Flächenverbrauch.⁴⁷¹ Dabei ist festzustellen, dass der Fokus der Diskurse lange Zeit auf dem Landschaftsschutz und vor allem dem Schutz landwirtschaftlicher Produktionsflächen ruhte und erst im Laufe der Zeit auch andere Aspekte des Flächenparens, u. a. ökologische und klimatische, an Bedeutung gewonnen haben.⁴⁷² Kennzeichnend ist zudem der starke Einfluss des Themas Sicherung der

⁴⁶⁸ Gespräch mit dem Vorstand der Abteilung Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung.

⁴⁶⁹ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

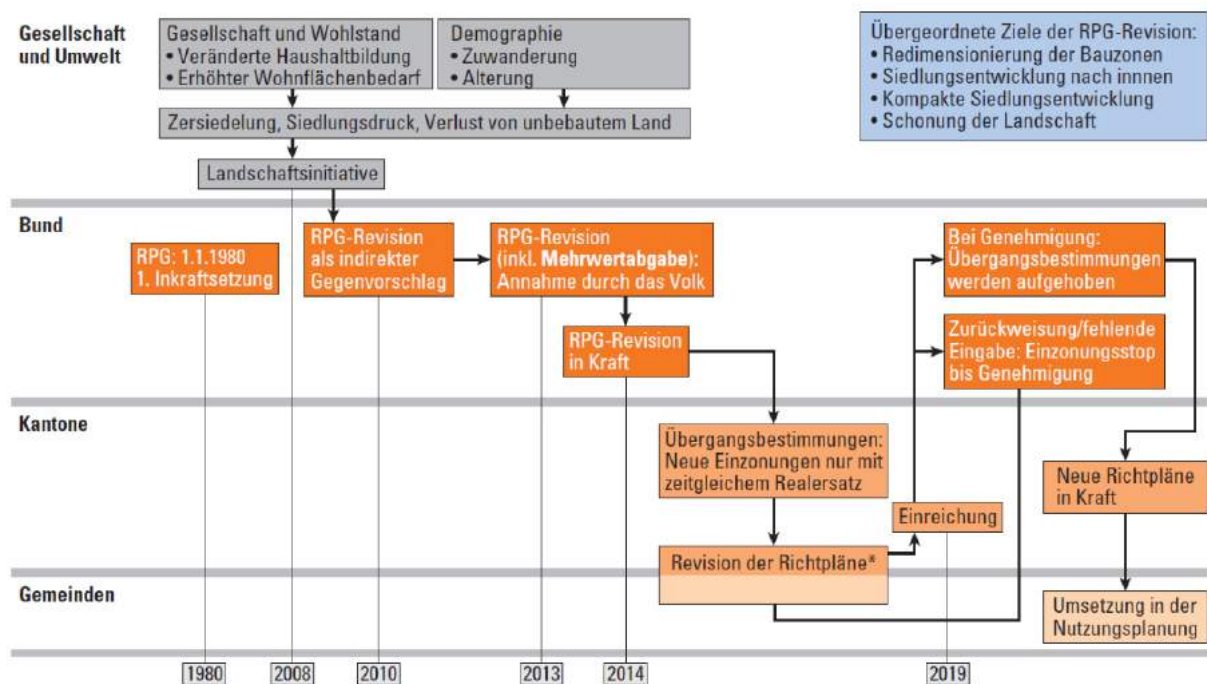
⁴⁷⁰ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁴⁷¹ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

⁴⁷² Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE; Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

Ernährungssouveränität im Krisenfall und des Selbstbilds der „Agraridylle“, der so in keinem anderen untersuchten Land zu beobachten ist.⁴⁷³

Die Schweiz kann auf eine lange Tradition in der Diskussion des Themas Flächenverbrauch zurückblicken. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren hatte das Thema eine hohe politische Priorität, verlor dann aber in den darauffolgenden Jahrzehnten auch infolge der ökonomischen und politischen Entwicklungen etwas an Zündkraft.⁴⁷⁴ Seit den 2000er Jahren nehmen die Diskussionen wieder zu.⁴⁷⁵ Dabei wurde von Seiten der Bevölkerung durch verschiedene Landschaftsinitiativen Druck auf Politik und Raumplanung ausgeübt, ohne die so strikte und weitreichende Änderungen unwahrscheinlicher gewesen wären.⁴⁷⁶



* Aufgaben der Kantone: Planung des kommunalen Bauzonenbedarfs für 15 Jahre; Festlegung der **Mehrwertabgabe** (mind. 20% bei Neueinzonungen)

Abbildung 15: Die Revision des Raumplanungsgesetzes

Quelle: Wüst & Partner AG 2015, S. 25

Im Juli 2007 wurde die Initiative „Raum für Mensch und Natur“ verschiedener Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzorganisationen veröffentlicht und hatte bereits ein Jahr später mehr als 100.000 Unterschriften (s. Abbildung 15). Ziel war es, der Zersiedelung und der weiteren Ausweisung von Bauzonen Einhalt zu bieten und das Kulturland stärker zu schützen. Als indirekter Gegenvorschlag zu der Initiative wurde von Seiten der Politik die Revision des Raumplanungsgesetzes veranlasst. Diese umfasst zwar in weiten Teilen keine neuen Regelungen, aber präzisiert und verschärft bereits bestehende Regeln und ermöglicht die Sanktionierung seitens des Bundes.⁴⁷⁷ 2013 wurde das reformierte Raumplanungsgesetz im Rahmen einer Volksabstimmung durch eine breite Mehrheit von 62,9 % der Stimmen bestätigt. Weitere Initiativen, die einen Fokus auf Flächensparen setzen, wurden nicht nur auf nationaler Ebene

⁴⁷³ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁴⁷⁴ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁴⁷⁵ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁴⁷⁶ Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

⁴⁷⁷ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

(Zweitwohnungsinitiative), sondern auch auf kantonaler Ebene lanciert (u. a. Kulturlandinitiative im Kanton Zürich bzw. im Kanton Bern). Die Sensibilisierung der Bevölkerung hat somit einen Paradigmenwechsel in der Raumplanung ermöglicht.

Im Folgenden sollen die verschiedenen Instrumente der Raumplanung in der Schweiz zur Verringerung des Flächenverbrauchs vorgestellt werden. Dabei stehen neben der Bauzonendimensionierung, Maßnahmen zur Baulandmobilisierung, Dichtevorgaben, der Mehrwertausgleich, der Sachplan Fruchtfolgeflächen, die Regelungen zu Zweitwohnsitzen und das Programm Agglomerationsverkehr sowie die weichen Instrumente im Vordergrund.

3.5.3 Bauzonendimensionierung

Eine an den Bedarf angepasste Bauzonenausweisung mit dem Fokus einer stärkeren Innenentwicklung und Siedlungsverdichtung ist Grundlage der Flächensparbemühungen in der Schweiz. Um den haushälterischen Umgang mit Grund und Boden in allen Kantonen zu erreichen und zudem vergleichbare Maßstäbe für die Größe der Bauzonenflächen und die Möglichkeit der Neueinzonungen zu erreichen, wurden im Rahmen der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes einheitliche und verbindliche Regelungen zur Baulandbedarfsberechnung eingeführt. Grundsätzlich gab es auch in der vorherigen Raumordnungsgesetzgebung die Richtlinie, die Auszonungen an dem Bedarf der kommenden 15 Jahre zu orientieren, dies wurde jedoch in der Vergangenheit unterschiedlich strikt befolgt. Die Kantone mussten ihre kantonalen Richtpläne innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Revision an die entsprechend neue Gesetzgebung anpassen. Die Nicht-Einhaltung des Zeitraums führte zu Sanktionen in Form von Einzonungsmoratorien (u. a. der Fall in den Kantonen Tessin und Glarus), zudem durfte während der Überarbeitungszeit die Gesamtgröße der bestehenden Bauzonen nicht erweitert werden.⁴⁷⁸

Während das nationale Gesetz konkrete Vorgaben zur Bedarfsberechnung auf kantonaler Ebene gibt, liegt die Art der Umlegung der kantonalen Richtwerte auf Regions- und Gemeindeebene in kantonaler Verantwortung.⁴⁷⁹

3.5.3.1 Bund – Kanton

3.5.3.1.1 Inhalt

Das neue RPG regelt, dass Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem prognostizierten Bedarf für 15 Jahre entsprechen und dabei quantitative Mindestvorgaben für die Nutzungsdichte bestehender Bauzonen berücksichtigen.⁴⁸⁰ Dafür ist im Zweifelsfall die Reduktion bereits ausgewiesener Bauzonen notwendig, zudem werden genaue Vorgaben für neu einzuzonende Flächen gemacht: Das Land muss sich für die Bebauung eignen, es muss trotz der Innenentwicklung innerhalb dieses Zeitraums benötigt werden, sowie erschlossen und überbaut werden, Kulturland darf nicht zerstückelt werden und die Verfügbarkeit der Flächen muss

⁴⁷⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 38a.

⁴⁷⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2014, S. 24.

⁴⁸⁰ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 15 Satz 1.

rechtlich sichergestellt werden.⁴⁸¹ Ein wichtiger Aspekt bei der Neuausweisung von Bauzonen ist zudem die interkommunale Abstimmung der Lage und Größe der Bauzonen.⁴⁸² Zudem fordert das eidgenössische Recht die Kantone zur Baulandmobilisierung auf und sieht dafür bodenrechtliche Maßnahmen wie Baulandumlegungen oder Befristungen vor.⁴⁸³ Der kantonale Richtplan hat sicherzustellen, dass die Bauzonendimensionierung den Anforderungen des RPG entspricht.⁴⁸⁴ Zudem sind gewisse Mindestvorgaben für die Sicherstellung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu beachten, u. a. legt der Richtplan fest, wie groß die Siedlungsfläche (nicht zu verwechseln mit Baulandfläche) sein soll, wie sie verteilt sein soll, wie eine hochwertige Innenentwicklung gewährleistet und die Siedlungserneuerung gestärkt werden kann.⁴⁸⁵

3.5.3.1.2 Motivation und Ziel

Das vordringliche Ziel der neuen Gesetzesvorgaben war das Flächensparen und die Vermeidung einer (noch) stärkeren Zersiedelung. Wie die Volksinitiativen⁴⁸⁶ gezeigt haben, steht in diesem Zusammenhang der Landschaftsschutz bzw. der Schutz landwirtschaftlicher Flächen im Fokus. In den letzten Jahren sind zudem die ökologischen Konsequenzen der Zersiedelung stärker in den Vordergrund gerückt. Auch finanzielle Motive haben zu einer Verhinderung bzw. Bekämpfung der Baulandfehlallokationen geführt. Die zu hohen Baulandreserven in peripheren Lagen führen zu einer Preisabnahme dieser Flächen und bieten somit einen Anreiz dort zu bauen.⁴⁸⁷ Die damit verbundenen Infrastrukturkosten werden von Experten auf Milliardenhöhe geschätzt und übersteigen auch deutlich die Kosten, die beispielsweise bei Rückzonungen entstehen können.⁴⁸⁸

3.5.3.1.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Wie bereits beschrieben, sind die neuen Regelungen im eidgenössischen Raumplanungsgesetz zu finden und somit verbindliche Vorgaben für alle Kantone. Insbesondere Art 15 und Art 8 sind im Hinblick auf das Flächensparen und dessen Umsetzung auf kantonaler Ebene bzw. in Bezug auf den kantonalen Richtplan relevant.

Nicht nur das revidierte Raumplanungsgesetz ist für alle Kantone verbindlich, sondern auch zwei weitere Dokumente, die die Vorgaben weiter präzisieren: Die „Ergänzung des Leitfadens für kantonale Richtplanung“⁴⁸⁹ definiert die Mindestinhalte der Richtpläne und die Prüfkriterien des Bundes. Die „Technischen Richtlinien Bauzonen“ wiederum umfassen die Berechnungsmethodik für die Bauzonendimensionierung und regeln diesbezüglich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton.⁴⁹⁰

Der Baulandbedarf wurde durch die Kantone nach folgendem Schema berechnet:

⁴⁸¹ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 15 Satz 2,4.

⁴⁸² Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 15 Satz 3.

⁴⁸³ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 15a.

⁴⁸⁴ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 8a Satz 1.

⁴⁸⁵ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 8a.

⁴⁸⁶ vgl. oben S. 777ff.

⁴⁸⁷ Müller-Jentsch und Gmünder 2013, S. 50.

⁴⁸⁸ Müller-Jentsch und Gmünder 2013, S. 51.

⁴⁸⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2014.

⁴⁹⁰ Schneitter 2016, S. 7.

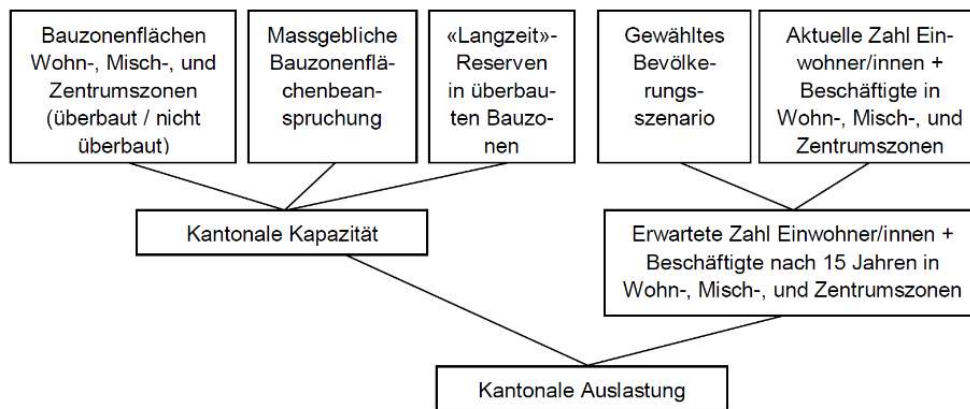


Abbildung 16: Kantonale Auslastung der Bauzonen

Quelle: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2014, S. 8

Die zur Berechnung herangezogenen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen umfassen 70 % aller Bauzonenflächen und 79 % der Einwohner und Beschäftigten.⁴⁹¹ Andere Zonentypen werden aufgrund der Komplexität und der Heterogenität innerhalb der Zonentypen nicht berücksichtigt. Grundlage für die Berechnung bietet die gegenwärtige Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohner bzw. Beschäftigten-Vollzeit-äquivalent.⁴⁹² Dabei muss der Kanton davon ausgehen, dass dieser Wert nicht zunimmt. Grundsätzlich wird nur der tiefere Wert der Gemeinde (realer Wert 2012 oder Medianwert des Gemeindetyps) angesetzt.⁴⁹³ Empfohlen wird für die Berechnung der Prognose der Bevölkerungsentwicklung das mittlere Wachstumsszenario des Bundesamtes für Statistik anzunehmen, sollte die reale Entwicklung jedoch höher ausfallen, so kann auch das hohe Wachstumsszenario herangezogen werden. Die kantonale Kapazität setzt sich aus der überbauten bzw. unüberbauten Bauzonenfläche und der maßgeblichen Bauzonenflächenbeanspruchung zusammen. Überdimensionierte Bauzonen liegen dann vor, wenn die Auslastung unter 100 % liegt. In diesen Fällen müssen die Kantone darlegen, mit welchen Maßnahmen und innerhalb welcher Zeiträume sie die 100 % erreichen.

Der Kanton muss alle vier Jahre gegenüber dem Bund Bericht zu Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen des Richtplans erstatten, dabei wird überprüft ob die Berechnungen der Kantone plausibel sind und zur realen Entwicklung passen.⁴⁹⁴

3.5.3.1.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Einige Akteure, u. a. die Landschaftsinitiativen, hatten ursprünglich gefordert, gar keine Erweiterungen der Bauzone mehr zuzulassen. Dies wäre jedoch nicht schlüssig gewesen, da alle Kantone, die vorher zu viel ausgewiesen haben, belohnt worden wären und diejenigen, die bereits vorher sparsam mit Fläche umgegangen sind, keine Erweiterungsmöglichkeiten mehr gehabt hätten.⁴⁹⁵ Diese verbindliche Ableitung der Bauzonendimensionierung anhand des Bedarfs ist somit eine faire und nachvollziehbare Lösung, die jedoch auch Schwächen hinsichtlich der flächensparenden Wirkung aufzeigt, die im Folgenden dargestellt werden.

⁴⁹¹ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2014, S. 4.

⁴⁹² Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2014, S. 4.

⁴⁹³ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2014, S. 5.

⁴⁹⁴ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2014, S. 13.

⁴⁹⁵ Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

Auch wenn von Seiten des Bundes die Nutzung des mittleren Wachstumsszenarios des Bundesamtes für Statistik für die Bauzonendimensionierung empfohlen wird, so können die Kantone doch frei entscheiden und auch das hohe Wachstumsszenario wählen, ohne dies näher begründen zu müssen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass viele der Kantone durch die eigenen statistischen Ämter Prognosen errechnen lassen, die fast immer zwischen dem mittleren und dem hohen Wachstumsszenario des Bundesamtes für Statistik liegen.⁴⁹⁶ So fällt beispielsweise bei den Kantonen Bern und Solothurn auf, dass die angenommenen Wachstumsraten über den tatsächlich in den letzten 10 bis 15 Jahren verzeichneten Raten liegen.⁴⁹⁷ Bei einer anderen Berechnungsgrundlage wären diese Kantone unter die Auslastung von 100 % gefallen. Ob diese Annahmen mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmen, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen, entsprechende zusätzliche Bauzonen sind dann bereits ausgewiesen.⁴⁹⁸ Auch bei den ländlichen Kantonen wurden häufig großzügige Wachstumsannahmen berücksichtigt, die zumindest teilweise unrealistisch erscheinen. Der Kanton Uri, dem eigentlich ein Bevölkerungsrückgang droht, rechnet beispielsweise mit einem höheren Wachstum als der ökonomisch prosperierende Kanton Zürich.⁴⁹⁹ Eine Begründungspflicht bzw. eine stärkere Plausibilisierungsanalyse in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik wäre an dieser Stelle ratsam.⁵⁰⁰

Wie das Beispiel des Kanton Berns zeigt, werden zudem auch durchaus nennenswerte Abweichungen von den nach den Berechnungsleitlinien des Technischen Leitfadens erworbenen Ergebnisse genehmigt, wenn auch nur unter Vorbehalt. Nach der Bauzonenauslastung von 100,8 % dürfte die Wohn-, Misch- und Zentrumszone in den folgenden 15 Jahren nur um 139 ha anwachsen, im Richtplan wird jedoch ein Bedarf von 525 ha angegeben.⁵⁰¹ Auch wenn die Genehmigung mit der Bedingung verknüpft ist, eine 100 % Auslastung der Bauzonen zu sichern, ist der Unterschied in den Bedarfszahlen doch so groß, dass diese Genehmigung die Verbindlichkeit der technischen Richtlinie konterkariert.⁵⁰²

Die Berechnungsmethodik zur Bauzonenflächenbeanspruchung hat zur Folge, dass für rund die Hälfte der Gemeinden keine höhere Dichte festgesetzt wird.⁵⁰³ Viele Kantone und Gemeinden haben bereits erste Maßnahmen gegen die Zersiedelung ergriffen, sodass sie trotz einer Zunahme der Bevölkerung mindestens den Medianwert erfüllen. Noch ambitioniertere Zielvorgaben wären somit sinnvoller gewesen, um eine weitere Eindämmung der Zersiedelung zu gewährleisten, so Schneitter⁵⁰⁴. Grundsätzlich sieht er es kritisch, den Maßstab für die zukünftige Entwicklung aus der vergangenen Entwicklung abzuleiten.⁵⁰⁵

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das ARE überlegt, die Medianberechnungen mittelfristig zu aktualisieren.⁵⁰⁶ Im Sinne verstärkter

⁴⁹⁶ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2017, S. 11.

⁴⁹⁷ vgl. Schneitter 2016, S. 15.

⁴⁹⁸ Schneitter 2016, S. 15.

⁴⁹⁹ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 36.

⁵⁰⁰ Schneitter 2016, S. 15.

⁵⁰¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2016, S. 24.

⁵⁰² Schneitter 2016, S. 12.

⁵⁰³ vgl. Schneitter 2016, S. 15.

⁵⁰⁴ Schneitter 2016, S. 15.

⁵⁰⁵ vgl. Schneitter 2016, S. 15.

⁵⁰⁶ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2014, S. 6.

Flächensparbemühungen wäre es sicherlich sinnvoll dies auch tatsächlich umzusetzen.

Die Bauzonendimensionierung in der Schweiz ist ein relatives Instrument, das sich aus dem bestehenden Bedarf ableitet.⁵⁰⁷ Es werden dabei keine festen Kontingente, die sich von strikten Flächensparzielen ableiten, vorgegeben. Auch wenn durch die verbindliche Dimensionierung der Flächenverbrauch bereits stark eingeschränkt wird, so wäre eine direkte Ableitung von Kontingenten z. B. im Hinblick auf das europäische Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs bis 2050 im Hinblick auf das Flächensparen noch wirkungsvoller und nachvollziehbarer. Langfristig gesehen wird der flächensparende Effekt nur erhöht, wenn auch die Berechnungskriterien dementsprechend angepasst werden.⁵⁰⁸

Positiv hervorzuheben sind die strikten Vorgaben zu den Anforderungen, die Kantone erfüllen müssen, die eine zu geringe Auslastung haben. Insbesondere für Kantone mit weniger als 95 % Auslastung gelten strenge Vorgaben sowohl an die Inhalte des Richtplans als auch an die Umsetzung der Rückzonungen. Die Einhaltung dieser Vorhaben wird kontrolliert. Die Kantone müssen Strategien für zu große bzw. ungünstig liegende Bauzonen in den Gemeinden entwickeln.⁵⁰⁹ Häufig sind die Auszonungen auch mit verbindlichen Fristen versehen.⁵¹⁰ Weiterhin wird durch den Bund die Umsetzung kontrolliert, im Kanton Jura werden z. B. alle Gesamtrevisionen von kommunalen Nutzungsplänen durch das ARE überprüft.⁵¹¹ Die Kantone und Gemeinden stellen die neuen Regelungen jedoch vor große Herausforderungen auch im Umgang mit der Bevölkerung, da durch Rückzonungen faktisch hohe Werte vernichtet werden.⁵¹² Nähere Informationen zu den Rückzonungen und etwaigen Entschädigungszahlungen finden sich im Folgenden.

3.5.3.1.5 Umsetzung

Bis auf die Kantone Glarus und Tessin haben alle Kantone ihre Richtpläne überarbeitet und diese wurden bereits vom Bundesamt für Raumentwicklung genehmigt. Die Ergebnisse zu den Auslastungen sind in folgender Tabelle dargestellt:

⁵⁰⁷ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁵⁰⁸ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁰⁹ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2017, S. 28.

⁵¹⁰ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 32.

⁵¹¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) o.J.a, S. 3.

⁵¹² Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

Tabelle 4: Auslastung der Bauzonen in den einzelnen Kantonen

Kanton	Auslastung in %	Kanton	Auslastung in %
Aargau	105,0	Nidwalden	100,1
Appenzell A.	99,2	Obwalden	102,4
Appenzell I.	96,6	Schaffhausen	99,8
Basel-Landschaft	100,3	Schwyz	103,2
Basel-Stadt	108,5	Solothurn	103,9
Bern	100,8	St. Gallen	103
Freiburg	111	Tessin	~*
Genf	104,0	Thurgau	104
Glarus	(96,3)*	Uri	96,0
Graubünden	99,2	Waadt	105
Jura	90,7	Wallis	85,6
Luzern	100,4	Zug	102
Neuenburg	99,4	Zürich	105,6

Quelle: eigene Darstellung (Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2020c) ; *Richtplan ist noch nicht genehmigt (Stand: September 2020)

Nur Kantone, die mehr als 100 % Auslastung aufweisen, dürfen grundsätzlich in den nächsten Jahren neue Bauzonen ausweisen. Auch dort wird jedoch das Credo der Innenentwicklung beachtet, sodass einige Kantone (u. a. Zug und Solothurn) bereits angegeben haben, dass sie auf substanzielle Einzonungen verzichten wollen. Sie gehen damit über die verbindlichen Forderungen des Bundes hinaus.⁵¹³

Grundsätzlich muss beachtet werden, dass sich die Auslastung auf den gesamten Kanton bezieht und keine Aussage bezüglich der Allokation der Flächen innerhalb des Kantons erlaubt. Sie ist eine rein rechnerische Größe, die keine Aussage über die reale Situation vermag.⁵¹⁴

3.5.3.1.6 Wirksamkeit

Mit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes hat erstmals eine verbindliche Operationalisierung von Flächenverbrauchszielen stattgefunden. Wie die Erfahrungen davor gezeigt haben, ist der schon bestehende, aber nicht verbindliche, Grundsatz zu einer Ausrichtung der Bauzonendimensionierung an dem Bedarf der nächsten 15 Jahre je nach Kanton unterschiedlich strikt befolgt worden. Durch die einheitliche Berechnungsmethodik ist erstmals ein aussagekräftiger Vergleich zwischen den Bauzonendimensionierungen der einzelnen Kantone möglich. Zudem werden klare Vorgaben gemacht, inwiefern in den kommenden 15 Jahren überhaupt Bauzonenerweiterungen möglich sind bzw. ob Rückzonungen stattfinden müssen. Auch die Glaubwürdigkeit bzw. die Transparenz hinsichtlich der flächensparenden Bemühungen der kantonalen Raumplanung werden damit erhöht.⁵¹⁵

Auch bei Kantonen, die insgesamt eine hohe Auslastung haben, aber bei denen auf der Gemeindeebene lokal große Baulandüberhänge vorhanden sind, sollen im Rahmen der kantonalen Richtpläne klare Strategien zum Umgang mit dieser Fehlallokation ausweisen. Ein Beispiel dafür ist Basel-Landschaft. Der Bund gibt dort eine dreijährige Frist, in der die Bauzonen von ländlichen Gemeinden, die nach

⁵¹³ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) o.J.a, S. 3; Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁵¹⁴ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2017, S. 14.

⁵¹⁵ Schneitter 2016, S. 17.

Bundesrechnung Überhänge aufweisen, überprüft werden sollen. Danach werden in Absprache mit den kantonalen Ansprechpartnern mögliche Auszonungen geprüft, wobei die Rechtslage diesbezüglich noch diskutiert wird.⁵¹⁶

Letztendlich haben die Kantone jedoch noch gewissen Spielraum bei der Berechnung der Bauzonendimensionierung, so zum Beispiel in Bezug auf das gewählte Wachstumsszenario.⁵¹⁷ Ob dort immer das planerisch sinnvolle Szenario herangezogen wird, ist fraglich.⁵¹⁸ Nicht für alle Kantone, insbesondere für solche, die bereits wirkungsvolle Maßnahmen gegen die Zersiedelung ergriffen haben, sind die neuen Regelungen wirklich wirksam in Bezug auf weitere Flächensparambitionen.⁵¹⁹ Einige Kantone haben diesbezüglich schon signalisiert, dass sie keine substanziellen Neueinzonungen vornehmen wollen, obwohl sie dies rein rechnerisch könnten.⁵²⁰

Grundsätzlich kann das Raumplanungsgesetz jedoch nicht alle Eventualitäten der Bauzonendimensionierung abdecken. Auch zu viel Einheitslösung ist nicht gewünscht, um lokale Gegebenheiten ausreichend berücksichtigen und Innovationen ermöglichen zu können.⁵²¹

Die quantitativen Vorgaben machen die Ziele überprüfbar und somit auch sanktionierbar, was eine Steigerung der Wirksamkeit in Bezug auf Flächensparen zu Folge haben wird. Mehrere Experten betonen die stark einschränkende Wirkung gegenüber der Ausgangssituation vorher.⁵²² Dennoch handelt es sich hierbei um ein relatives Instrument, das am Bedarf ausgerichtet wird und nicht von vornerein planerisch sinnvolle Flächenkontingente vergibt. Es muss zudem auch in Zukunft weiterentwickelt werden, um den flächensparenden Effekt aufrechterhalten oder verstärken zu können.

Die kantonale Raumplanung kann ihre supralokalen Ziele zudem gegenüber Partikularinteressen besser durchsetzen.⁵²³ Dies ist insbesondere deswegen relevant, da in manchen Kantonsparlamenten Gemeindevertreter dominieren, die zu stark lokale Planungsinteressen befolgen.⁵²⁴

Die Raumordnungspolitik in der Schweiz setzt neben den quantitativen Zielvorgaben auch auf die Entwicklung von räumlichen Siedlungsstrategien und die Weiterentwicklung des raumplanerischen Instrumentariums, u.a. in Bezug auf die Baulandmobilisierung.⁵²⁵

Insgesamt kann die Wirksamkeit der verbindlichen Vorgaben für die Bauzonendimensionierung somit als hoch eingeschätzt werden.⁵²⁶

⁵¹⁶ Gyr 2019.

⁵¹⁷ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

⁵¹⁸ vgl. oben S. 81ff.

⁵¹⁹ Schneitter 2016, S. 17.

⁵²⁰ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁵²¹ 2016, S. 17.

⁵²² Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern; Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

⁵²³ Schneitter 2016, S. 17.

⁵²⁴ Müller-Jentsch und Rühli 2010, S. 128.

⁵²⁵ Wachter 2018, S. 32.

⁵²⁶ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 32.

3.5.3.1.7 Exkurs: Rückzonungen und Entschädigungspflicht

Rückzonungen müssen in der Schweiz nur teilweise entschädigt werden. Dabei sind für Auszonungen Entschädigungen zu zahlen, für Nicht-Einzonungen jedoch nicht. Letzteres bezieht sich auf nicht RPG-konforme Einzonungen (alle Nutzungspläne vor 1980 und Nutzungspläne mit stark überdimensionierten Bauzonen oder fehlender Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet).⁵²⁷ Grundsätzlich ist zwischen einer formellen Enteignung (Wertverlust, der Enteignung gleichkommt) und einer materiellen Enteignung zu unterscheiden, nur letztere ist mit einer vollen Entschädigung verbunden.⁵²⁸ Ob zum Beispiel bei Teilrückzonungen überhaupt die Intensität einer materiellen Enteignung vorliegt, muss je nach Einzelfall beurteilt werden.

Ein nennenswerter Anteil der Rückzonungen wird letztendlich nicht entschädigungspflichtig sein.⁵²⁹ Grundsätzlich sind die Kompensationszahlungen von den Gemeinden zu leisten, nur in Ausnahmefällen obliegt dies den Kantonen.⁵³⁰ In Kantonen mit relativ geringen Baulandüberhängen geht man davon aus, dass die Einnahmen über die Mehrwertabgabe⁵³¹ für die Entschädigungszahlungen ausreichen. In anderen Kantonen kann zum Teil mit Reservezonen oder einer zeitlichen Staffelung der Rückzonungen gearbeitet werden.⁵³²

3.5.3.1.8 Übertragbarkeit

Im Rahmen der Raumplanungskompetenz des Bundes, kann eine solche verbindliche Zielvorgabe gegenüber den Bundesländern in Deutschland nicht erfolgen. Bisher gibt es auf nationaler Ebene den in der Nachhaltigkeitsstrategie definierten Richtwert von 30 ha/Tag bis 2030, der jedoch keine Verbindlichkeit aufweist oder offiziell auf Bundesländerebene heruntergebrochen wird. Zudem handelt es sich dabei um einen definierten Richtwert und anders als in der Schweiz somit nicht um eine (unter strengen Vorgaben) rechnerisch ermittelten Bedarfsdimensionierung, die einen gewissen Spielraum in der Wirksamkeit aufweist.

Im Beispiel der Schweiz werden jedoch nicht nur von Seiten des Bundes den Kantonen Vorgaben gemacht. Auch von Seiten der Kantone gibt es Festlegungen für die Bauzonenentwicklungen der einzelnen Gemeinden bzw. Raumtypen. Dies soll im Folgenden näher betrachtet werden.

3.5.3.2 Kanton – Regionen bzw. Gemeinden

Grundsätzlich obliegt es den Kantonen festzusetzen, in welchen Teilräumen weitere Einzonungen stattfinden können. Sie definieren dafür die Voraussetzungen und auch den Umfang. Dabei muss der Kanton sicherstellen, dass die Auslastung nicht unter 100 % fällt und zudem die Siedlungsentwicklung in den Kommunen mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie übereinstimmt.⁵³³ Da jeder Kanton leicht andere Varianten zur Festlegung der Bauzonendimensionierung auf Gemeindeebene getroffen hat,

⁵²⁷ EspaceSuisse 2018.

⁵²⁸ EspaceSuisse 2018.

⁵²⁹ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

⁵³⁰ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) o.J.b.

⁵³¹ vgl. unten S. 104ff.

⁵³² Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) o.J.b.

⁵³³ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2017, S. 22.

können diese nicht vollständig dargestellt werden. Stattdessen sind zwei exemplarische Beispiele gewählt worden.

3.5.3.2.1 Inhalt

Zürich

Der Kanton Zürich hat in seinem kantonalen Richtplan keine konkreten Festlegungen zur Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons getroffen. Den Rahmen hierfür bildet jedoch die klare Dimensionierung und Festlegung des Siedlungsgebietes, die mögliche Bauzonenerweiterungen lenkt, sowie die Lenkung der Wachstumsraten auf die unterschiedlichen Raumstrukturtypen (80 % Stadtlandschaft und urbane Wohnlandschaft bzw. 20 % Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft und Naturlandschaft).⁵³⁴ Eine stärkere Präzisierung findet erst auf regionaler Ebene statt, dort müssen Nutzungs- und Dichtevorgaben getroffen werden wobei sich an dem kantonalen bzw. den regionalen Raumordnungskonzepten orientiert werden muss.⁵³⁵ Die Regionen müssen somit nachweisen, dass sie ihren Anteil an der prognostizierten Entwicklung leisten können.⁵³⁶ Fehlen diese Vorgaben in den regionalen Richtplänen, so sind im Planungs- und Baugesetz minimale Ausnutzungswerte für die verschiedenen Zonen definiert.⁵³⁷

Bern

Viele Kantone orientieren sich für die Berechnung des Baulandbedarfes an den Vorgaben der „Technischen Richtlinien“ des Bundes für die Bauzonendimensionierung auf kantonaler Ebene. Der Kanton Bern wendet eine vergleichsweise differenzierte Methodik zur Berechnung des 15-jährigen Baulandbedarfes auf Gemeindeebene an, die im Folgenden vorgestellt wird.

Dort wird grundsätzlich zwischen dem theoretischen und dem tatsächlichen Bedarf unterschieden. Der theoretische Bedarf leitet sich aus der Anzahl der zusätzlichen Raumnutzer in der Gemeinde und dem Richtwert der Raumnutzerdichte ab. Unter Raumnutzern sind sowohl die Einwohner als auch die Beschäftigten in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen der Gemeinden subsummiert. Bei der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung wird zwischen verschiedenen Raumtypen gemäß des kantonalen Raumkonzepts unterschieden, zudem werden verschiedene Raumnutzerdichten vorgegeben:

⁵³⁴ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2017, S. 16.

⁵³⁵ Schneitter 2016, S. 14.

⁵³⁶ Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

⁵³⁷ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2017, S. 43.

Tabelle 5: Kriterien für die Lenkung der Siedlungsentwicklung

Raumtyp	Maßgebende Bevölkerungsentwicklung in %	Richtwert Raumnutzerdichte in Raumnutzer/ha
Zentren 1. und 2. Stufe	+12	158
urbane Kerngebiete der Agglomerationen	+11	85
Zentren 3. Stufe außerhalb der urbanen Kerngebiete und Zentren 4. Stufe in Agglomerationsgürteln und Entwicklungsachsen	+10	57
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen sowie regionale Tourismuszentren 4. Stufe	+8	53
Zentrumsnahe ländliche Gebiete	+4	39
Hügel- und Berggebiete	+2	34

Quelle: verändert nach Regierungsrat des Kantons Bern 2019, Maßnahmenblatt A_01, S.2

Um den tatsächlichen Baulandbedarf vom theoretischen abzuleiten, müssen die Baulandreserven der Gemeinde, auch wenn diese nicht verfügbar sind, abgezogen werden. Zudem werden bei Gemeinden, in denen der Dichtewert unter dem Richtwert des Raumtyps liegt, die Nutzungsreserven innerhalb der bebauten Bauzone (Wohn-, Misch- und Zentrumszone) zu 1/3 abgezogen.⁵³⁸ Unter strikten Voraussetzungen können Schwerpunkte der Wohnentwicklung bestimmt werden, die über dem theoretischen kommunalen Bedarf liegen, jedoch nur wenn andere Gemeinden ihren Baulandanteil nicht vollständig ausschöpfen und dies zu den kantonalen bzw. regionalen Siedlungsstrategiekonzepten passt.⁵³⁹ Eine Neuberechnung des Bedarfs kann frühestens nach 8 Jahren durchgeführt werden. Zudem bestehen für die Ein- bzw. Umzonungen strenge Vorgaben zur ÖPNV-Erschließung.⁵⁴⁰

3.5.3.2.2 Motivation und Ziel

Die Motivation der Bauzonendimensionierung auf kantonaler Ebene entspricht der des Instrumentes auf Bundesebene. Mit Hilfe dieses Vorgehens soll das Siedlungswachstum in planungsfachliche Gunsträume gelenkt und eine weitere Zersiedelung vermieden werden. Auch eine flächensparende Entwicklung ist Ziel. Dabei stehen sowohl landschaftliche, als auch ökologische und finanzielle Beweggründe im Fokus.⁵⁴¹

3.5.3.2.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Wie bereits beschrieben werden in Zürich im kantonalen Richtplan nur allgemeine Bestimmungen zur Lenkung der Wachstumsraten getroffen und die Begrenzung des Siedlungsgebietes ist klar definiert, konkrete Vorgaben finden sich jedoch dann in den regionalen Richtplänen, die Nutzungs- und Dichtevorgaben beinhalten.

Anders sieht es im Kanton Bern aus, wo die genauen Berechnungsmodalitäten für alle Gemeinden verbindlich im kantonalen Richtplan festgesetzt sind.

⁵³⁸ Regierungsrat des Kantons Bern 2019, Maßnahmenblatt A_01, S.1.

⁵³⁹ Regierungsrat des Kantons Bern 2019, Maßnahmenblatt A_01, S.1.

⁵⁴⁰ Regierungsrat des Kantons Bern 2019, Maßnahmenblatt A_01, S. 2-3.

⁵⁴¹ vgl. oben S. 8084ff.

3.5.3.2.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Grundsätzlich kann die Analyse der Schlüssigkeit des Instrumentes der Bauzonendimensionierung von Bundesebene auch auf die kantonale Ebene übertragen werden. Innerhalb der kantonalen Regelungen gibt es zwar Unterschiede bei der konkreten Umsetzungsmethodik, diese unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihrer Wirkung nur vergleichsweise geringfügig.⁵⁴²

Der Ansatz des Kantons Zürich gibt der regionalen Ebene größeren Spielraum und kann somit regionale bzw. lokale Besonderheiten besser erfassen. Ein Grund für die Wahl dieser Methodik der Bauzonendimensionierung war, dass bei rechnerischen Varianten auch auf kleine Gemeinden weiterhin Wachstumszahlen verteilt werden, was man im Kanton Zürich verhindern wollte.⁵⁴³

Die Berechnungsmethodik des Kanton Berns zeichnet sich durch differenzierte Annahmen aus und führt durch die einheitlichen und verbindlichen Regelungen für alle Gemeinden zu Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei der Ausweisung von neuen Bauzonen. Die verbindlichen Regelungen garantieren zudem, dass kantonale Planungsinteressen, und nicht regionale bzw. lokale Einzelinteressen, befolgt werden, wobei auch von Seiten des Kanton Zürichs eine Plausibilisierungskontrolle der regionalen Festlegungen durchgeführt wird.⁵⁴⁴

Die klare Fokussierung auf eine höhere Bauzonenzuweisung für höherrangige Raumtypen bei gleichzeitiger Vorgabe einer höheren Nutzungsdichte steuert die Siedlungsentwicklung stringent in Richtung der Agglomerationsräume. Allerdings wird das Wachstumspotenzial für die sogenannten Hügel- und Berggebiete im Kanton Bern wohl überschätzt, wenn man beachtet, dass diese mehrheitlich durch Abwanderung geprägt sind.⁵⁴⁵

3.5.3.2.5 Umsetzung

Zürich

In den regionalen Richtplänen werden bereits Raumstrukturtypen zugeordnet und Dichtevorgaben gemacht. Bei der Regelung im Kanton Zürich handelt es sich jedoch um eine strategische Vorgabe, sodass die Wachstumswerte nicht konkret auf lokale Ebene heruntergebrochen werden. In der Genehmigungspraxis wird es jedoch so sein, dass in Räumen, die nur 20 % des Wachstums aufnehmen sollen, (fast) keine neuen Bauzonen mehr genehmigt werden.⁵⁴⁶ Entsprechendes wird auch von Seiten der Politik und der Medien bereits kommuniziert.⁵⁴⁷

⁵⁴² Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁴³ Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

⁵⁴⁴ Schneitter 2016, S. 17.

⁵⁴⁵ vgl. Schneitter 2016, S. 17.

⁵⁴⁶ Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

⁵⁴⁷ Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

Bern

Anders sieht es im Kanton Bern aus. Alle Gemeinden sind ausgehend vom Raumkonzept einem entsprechenden Raumstrukturtyp⁵⁴⁸ zugeordnet worden und es wurde nach dem verbindlichen Schema errechnet ob die Gemeinden noch neue Bauzonen ausweisen dürfen oder nicht. Im gesamten Kanton haben nur 40 bis 50 Gemeinden tatsächlich die Möglichkeit neue Bauzonen einzuzonen, wobei davon wohl auch nicht alle Gemeinden Gebrauch machen wollen.⁵⁴⁹

Der Paradigmenwechsel muss letztendlich auf Gemeindeebene gelebt und entsprechende Maßnahmen und Instrumente angewendet werden. Zudem liegt dort die Verantwortung auch die Bürger von der stärkeren Innenentwicklung zu überzeugen.

3.5.3.2.6 Wirksamkeit

Zürich

Zukünftig werden die Wachstumsraten auf die unterschiedlichen Raumstrukturtypen wie folgt aufgeteilt: 80 % Stadtlandschaft und urbane Wohnlandschaft bzw. 20 % Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft und Naturlandschaft. Bisher ist das Verhältnis bei 76 % zu 24 %, was nach nur einem geringfügigen Unterschied klingt, aber trotzdem deutliche Auswirkungen hat. Ohne die verbindliche Steuerungswirkung wäre die Entwicklung noch weiter in die Fläche gegangen, sodass der Züricher Experte von einer „totalen Trendwende“⁵⁵⁰ spricht, die die weitere Zersiedelung und Flächenneuinanspruchnahme wirksam begrenzt. Der Kanton Zürich weist sicherlich einen der ambitioniertesten Pläne auf.⁵⁵¹

Bern

Im Kanton Bern kann die Bauzone in den nächsten Jahren maximal um 525 ha erweitert werden, was nur noch ein Drittel des Zuwachses im Vergleich zur historischen Entwicklung darstellt. Wachter⁵⁵² sieht eine hohe Wirksamkeit, die sich durch die bereits in der Vergangenheit vergleichsweise geringen Werte für die Bauzonengröße pro Kopf zeigt. Auch im Kanton Bern werden die verschärften Kriterien zur Berechnung der Bauzonendimensionierung jedoch als Paradigmenwechsel empfunden.⁵⁵³

Dabei muss auch erwähnt werden, dass die Berechnungsmethodik des Kantons Bern über die Vorgaben nach der Technischen Richtlinien für die Berechnung der Bauzonendimensionierung auf kantonaler Ebene hinausgeht (die unüberbaute Bauzone wird zu 100 % vom Bauland abgezogen). Zum Teil haben andere Kantone, wie z. B. Aargau, noch weitergehende Regelungen, deren Wirksamkeit somit noch einmal höher eingeschätzt werden kann.⁵⁵⁴

⁵⁴⁸ Regierungsrat des Kantons Bern 2019, Maßnahmenblatt C_02.

⁵⁴⁹ Gespräch mit dem Projektleiter Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁵⁵⁰ Interview 25

⁵⁵¹ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 30.

⁵⁵² 2018, S. 31.

⁵⁵³ Gespräch mit dem Projektleiter Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁵⁵⁴ Schneitter 2016, S. 17.

Allgemein

Insgesamt führt die Einführung der quantitativen Vorgaben zur Bauzonendimensionierung zu einer stark erhöhten Wirksamkeit in Bezug auf Flächensparen. Die große Mehrheit der Kantone weist Regelungen auf, die das Wachstum zielgerichtet in die gewünschten Räume lenken.⁵⁵⁵ Sie ermöglichen eine steuernde Wirkung nachvollziehbare Überprüfung durch die jeweils höhere Raumordnungsebene.⁵⁵⁶ Die verbindlichen Vorgaben müssen jedoch eingebettet sein in ein passendes Instrumentarium zur Innenentwicklung und Verdichtung, um weitere Wachstumstendenzen ausreichend aufnehmen zu können. Diese Instrumente sollen im Folgenden noch näher analysiert werden.

Die Einführung dieser strikten und verbindlichen Vorgaben zur Bauzonendimensionierung konnten in der Schweiz nur aufgrund des großen gesellschaftlichen Drucks, der sich auch bei den entsprechenden Initiativen gezeigt hat und der eine Wirkung in der Politik und bei den Raumplanern hinterlassen hat, umgesetzt werden. Im Folgenden soll überprüft werden, inwiefern sich Vorgaben durch das Bundesland zum Flächenverbrauch auf kommunaler Ebene in Bayern umsetzen lassen könnten.

3.5.3.2.7 Übertragbarkeit

Auch in Deutschland gibt es viele Diskussionen zur Reglementierung zukünftiger Ausweisungen von Siedlungsflächen. In Rheinland-Pfalz gibt es beispielsweise erste relative rechnerische Ansätze, die mit dem Schweizer Modell vergleichbar sind. Auch andere Varianten, zum Beispiel in Form eines konkreten Zielwertes der Neubeausspruchung werden diskutiert. In Bayern wurde im Rahmen der Novellierung des Landesplanungsgesetzes ein entsprechender Richtwert von 5 ha definiert, der jedoch nicht weiter auf lokale Ebene heruntergebrochen wird.⁵⁵⁷

3.5.4 Baulandmobilisierung

Auch in der Schweiz ist das Baulandparadoxon, also das Vorhandensein zu großer Bauzonen bei gleichzeitig zu geringer Verfügbarkeit von Bauland, zu beobachten.⁵⁵⁸ Dabei ist die fehlende Mobilisierung, wie die folgende Abbildung zeigt, vor allem auf die Haltung der Eigentümer zurückzuführen.

⁵⁵⁵ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 30.

⁵⁵⁶ Interview 21 und 23

⁵⁵⁷ vgl. unten S. 146ff.

⁵⁵⁸ Hengstermann und Gerber 2017, S. 16.

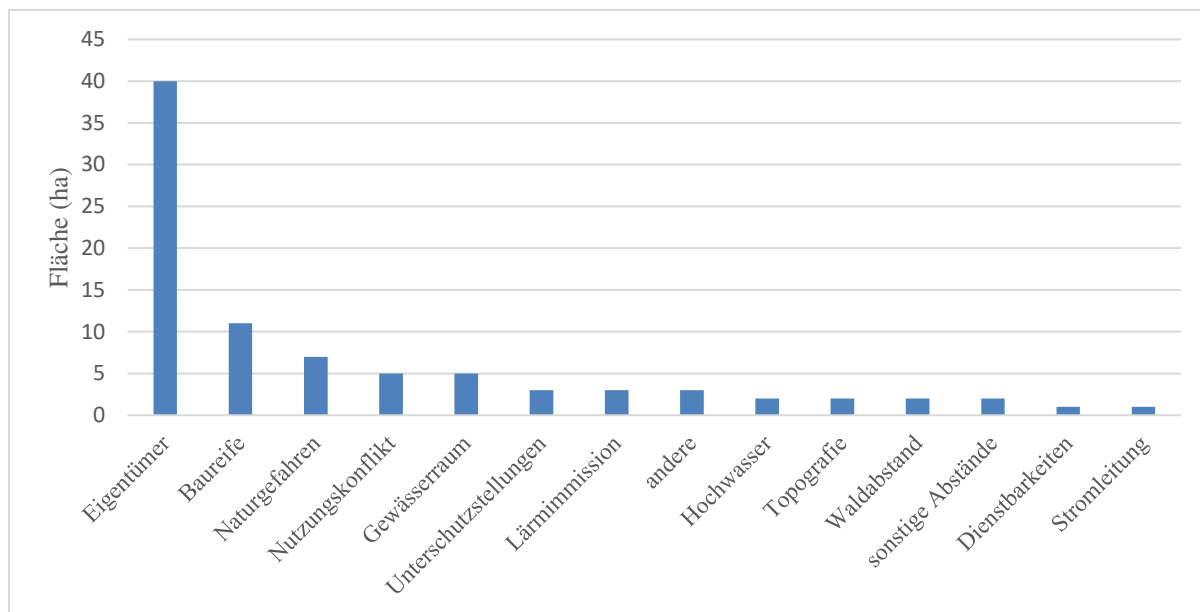


Abbildung 17: Mobilisierungshindernisse (Raum+ Obwalden)

Quelle: verändert nach Bühlmann 2018, S. 11

In Folge der strikteren Bauzonendimensionierung nach der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes stehen Baulandmobilisierungsinstrumente nun noch stärker im Fokus der Raumplanung in der Schweiz. Art. 15 Satz 4 ROG sieht vor, dass neue Bauzonen nur dann ausgewiesen werden können, wenn diese innerhalb von 15 Jahren auch tatsächlich überbaut werden. Die kommunale Ebene muss also entsprechend der im kantonalen Richtplan definierten Möglichkeiten die Bebauung rechtlich sicherstellen, was faktisch eine Überbauungsfrist von Neueinzonungen bedeutet.⁵⁵⁹

Bereits vor der Revision hatten einige Kantone verschiedene Instrumente zur Bauzonenmobilisierung in ihren Gesetzen verankert. Nun steht im eidgenössischen Raumplanungsgesetz zudem explizit der verbindliche Auftrag, dass Kantone und Gemeinden zusammenarbeiten sollen, um die Nutzung der Bauzonen herbeizuführen.⁵⁶⁰ Zudem muss das kantonale Recht vorsehen, dass Fristen für eine Überbauung eines Grundstückes vorgegeben werden können, wenn das öffentliche Interesse dies rechtfertigt und dass bei Nicht-Einhaltung etwaige Sanktionen ergriffen werden können.⁵⁶¹ Diese Bestimmungen gelten grundsätzlich nicht nur für Neueinzonungen, sondern auch für bestehende Bauzonen.⁵⁶² Die genaue Ausgestaltung der Überbauungsfristen obliegt jedoch den Kantonen, sowohl die Wahl der Instrumente als auch die Sanktionierung.⁵⁶³

Viele der Kantone verfügen bereits über (mindestens) ausreichend Bauland für die kommenden 15 Jahre, sodass hier keine signifikanten Einzonungen mehr stattfinden werden. Stattdessen muss der Fokus auf der Mobilisierung bisher unbebauter Bauzonen liegen und auf der Innenentwicklung, um die Wachstumsentwicklungen auffangen zu können. Grundsätzlich ist der Begriff der Überbauung so unbestimmt, dass damit nach Auslegung des Bundesrates nicht nur die erstmalige Bebauung,

⁵⁵⁹ Hengstermann und Gerber 2017, S. 20.

⁵⁶⁰ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 15a Satz 1.

⁵⁶¹ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019, Art. 15a Satz 2.

⁵⁶² Hengstermann und Gerber 2017, S. 20.

⁵⁶³ Hengstermann und Gerber 2017, S. 20.

sondern auch die „Pflicht zu Verdichtungsmaßnahmen im Falle einer erheblichen baulichen Unternutzung eines Grundstückes“⁵⁶⁴ einhergeht.

Der Umgang mit dieser neuen Rechtslage ist unterschiedlich: Während viele Kantone ihr Instrumentarium zur Baulandmobilisierung erweitert haben, leitet beispielsweise der Kanton Solothurn keine direkte Verpflichtung ab Instrumente auch für bestehende Bauzonen zu implementieren.⁵⁶⁵ Die Mobilisierungsmaßnahmen unterscheiden sich folglich sowohl vom Instrumentarium, als auch in der konkreten Umsetzung von Kanton zu Kanton.

Grundsätzlich kann zwischen der vertraglichen Überbauungspflicht, der gesetzlichen Überbauungspflicht oder der bedingten Ein- bzw. Umzonung unterschieden werden. Zu möglichen Rechtsfolgen sind neben des Kaufrechts der öffentlichen Hand und der Verpflichtung zur Veräußerung auch die Auszonung und die Enteignung bzw. fiskalische Rechtsfolgen zu zählen.⁵⁶⁶ Zu differenzieren ist dabei noch, ob das Instrumentarium nur für Neueinzonungen oder auch ob, bzw. in welchem Maße, es für bestehende bisher unbebaute Bauzonen angewendet werden kann. Während die Sicherstellung der baulichen Nutzung von Neueinzonungen verpflichtend ist, gibt es nur in Ausnahmefällen auch bei bestehendem Bauland auf kantonaler Ebene Regelungen, die dort die Bebauung nach einem gewissen Zeitraum verpflichtend festlegen (u. a. Nidwalden). Die meisten Kantone stellen den Gemeinden ein Maßnahmenkatalog zur Verfügung, damit die Gemeinden je nach Einzelfall die optimalen Strategien anwenden können. In vielen Kantonen sind die Instrumente jedoch erst mit der Revision des RPG eingeführt bzw. geschärft worden, sodass die Erfahrung mit der praktischen Umsetzung dieser Instrumente zumeist noch begrenzt ist.

Im Folgenden soll dies am Beispiel vom Kanton Luzern dargestellt werden. Eine vollständige Übersicht über die gesetzlichen Regelungen und über die Instrumente zur Baulandmobilisierung finden sich auf der Website von EspaceSuisse. Da die verschiedenen Baulandmobilisierungsinstrumente zu einem großen Teil bereits im Zusammenhang mit dem Österreicher Instrumentarium ausführlich vorgestellt und diskutiert wurden, wird an dieser Stelle eher ein allgemeinerer Überblick anhand eines Beispielskantons gegeben.

3.5.4.1 Inhalt

Im Kanton Luzern bestehen drei verschiedene Instrumente für die Mobilisierung von bestehenden bzw. neu eingezonten Bauzonen: Zum einen können die Gemeinden seit 2018 im Bau- und Zonenreglement festlegen, dass bei öffentlichem Interesse Ein- und Umzonungen an gewisse Auflagen bzw. an eine Überbauungsfrist geknüpft sind. Bei Ablauf der Frist wird die Zonenzuweisung entschädigungslos rückgängig gemacht.⁵⁶⁷ Die Frist wird dabei von den Gemeinden definiert. Dieses Instrument kann sowohl bei Neueinzonungen als auch bei Umzonungen in bestehenden Bauzonen angewendet werden.

⁵⁶⁴ Hengstermann und Gerber 2017, S. 20.

⁵⁶⁵ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁵⁶⁶ vgl. Hengstermann und Gerber 2017, S. 21.

⁵⁶⁷ LU PBG 2019, § 36 Abs. 3.

In § 38 des Planungs- und Baugesetzes werden weitere Maßnahmen zur Verfügbarkeit des Baulandes festgelegt. Neben der Landumlegung, die an dieser Stelle nicht näher betrachtet werden soll, spielt insbesondere die vertragliche Überbauungspflicht eine wichtige Rolle.⁵⁶⁸ Die Verträge mit interessierten Grundeigentümern beinhalten dabei Festsetzungen zur Sicherung der Verfügbarkeit des Baulandes, zur Etappierung und Realisierung und zu den Konsequenzen, wenn die Realisierung nicht zeitgerecht umgesetzt wird.⁵⁶⁹ Sowohl die Frist als auch etwaige Sanktionen werden dabei individuell ausgehandelt. Wenn sich die Gemeinde und die Grundstückseigentümer nicht auf eine vertragliche Regelung einigen können, besteht unter gewissen Bedingungen ein gesetzliches Kaufrecht der Gemeinden bzw. droht eine Auszonung der Flächen.

Das Instrument des gesetzlichen Kaufrechts dient vor allem als Druckmittel für die Mobilisierung von bestehendem Bauland. Voraussetzung dafür ist, dass diese Maßnahme durch öffentliches Interesse gerechtfertigt ist, also beispielsweise nicht den Räumlichen Entwicklungskonzepten zuwiderläuft.⁵⁷⁰ Sie kann zudem erst acht Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 17.06.2013 bzw. bei späteren Einzonungen acht Jahre nach deren Implementierung durchgeführt werden. Die Gemeinde kann dann das Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben.⁵⁷¹ Die Gemeinde muss jedoch den Grundeigentümern mindestens zwei Jahre vorher einen entsprechenden Bescheid zukommen lassen, damit dieser die Fläche noch einer bestimmungsgemäßen Nutzung zuführen kann.⁵⁷² Ist die Bauzone jedoch nicht mehr recht- bzw. zweckmäßig, so kann stattdessen eine Auszonung durchgeführt werden.⁵⁷³

3.5.4.2 Motivation und Ziel

Das Ziel der vorgestellten Instrumente ist die Mobilisierung von Bauland, um dem Baulandparadoxon entgegenzuwirken. Dies ist eine wichtige Voraussetzung um Neuauszonungen einschränken und somit effektiv den Flächenverbrauch reduzieren zu können. Die bedingte Ein- und Umzonung ist insbesondere im Hinblick auf die gegenwärtigen Erfahrungen mit Rückzonungen und deren Entschädigungspflichten zu sehen, zudem wird durch die Befristung auf die Mobilisierung der Flächen hingewirkt. Die Verträge ermöglichen detaillierte Festlegungen zu den Rahmenbedingungen der künftigen Entwicklung und schaffen damit Planungssicherheit.⁵⁷⁴ Die Möglichkeit ein gesetzliches Kaufrecht bzw. die Auszonung durchzusetzen, wenn keine vertragliche Einigung möglich ist, ist ein zusätzliches Druckmittel zur Erreichung des Flächensparziels.

⁵⁶⁸ LU PBG 2019, § 38 Abs. 2.

⁵⁶⁹ LU PBG 2019, § 38 Abs. 2.

⁵⁷⁰ Gespräch mit ExpertIn Kanton Luzern.

⁵⁷¹ LU PBG 2019, § 38 Abs. 3.

⁵⁷² LU PBG 2019, § 38 Abs. 3.

⁵⁷³ LU PBG 2019, § 38 Abs. 5.

⁵⁷⁴ Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement 2013b, S. 48.

3.5.4.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Ausgehend von den Festlegungen im eidgenössischen Raumplanungsgesetz, dass Instrumente zur Baulandmobilisierung zur Verfügung stehen müssten und insbesondere eine Befristung ermöglicht werden soll, sind auch im Kanton Luzern neue gesetzliche Vorgaben eingeführt worden. Bei der Revision des Planungs- und Baugesetzes wurde 2014 mit § 38 eine Regelung zur Baulandverflüssigung mit aufgenommen. Schon davor hatten Gemeinden seit mehreren Jahren vertragliche Vereinbarungen mit Grundeigentümern geschlossen, durch das neue Gesetz wurden ausdrückliche Rechtsgrundlagen geschaffen.⁵⁷⁵ Zudem wurde das neue Instrument des gesetzlichen Kaufrechts eingeführt, 2018 kam dann noch die Möglichkeit der bedingten Einzonung mit Überbauungspflicht hinzu. Es liegt im Ermessen der Gemeinde welches Instrument sie anwenden und wie genau sie dieses ausgestalten möchte. Durch sie müssen zudem die verwaltungstechnischen Aufgaben zum Beispiel in Bezug auf das gesetzliche Kaufrecht umgesetzt werden.

3.5.4.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Die Pflicht zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von neueingezontem Bauland besteht durch das eidgenössische Raumplanungsgesetz in allen Kantonen. Die genaue instrumentelle Ausgestaltung differiert jedoch.

Mit der befristeten Ein- bzw. Umzonungen wird der Gemeindeebene ein Instrument des öffentlichen Rechts zur Bauverpflichtung an die Hand gegeben, dass großflächig wirkt und die bisher mit Rückzonungen verbundenen Entschädigungspflichten verhindert.⁵⁷⁶

Das Instrument der vertraglichen Überbauungspflicht mit individuellen Regelungen der Fristen und Sanktionen ermöglicht auf der einen Seite lokale Gegebenheiten angemessen berücksichtigen zu können und damit das Instrument an sich auch für bestehende Bauzonen attraktiver machen zu können, andererseits nimmt dadurch häufig die Nachvollziehbarkeit, Transparenz und manchmal auch die Wirksamkeit der Maßnahme ab.

Bei Einzonungen kann die Widmung von einer Vertragsunterzeichnung abhängig gemacht werden, diese Möglichkeit gibt es bei bestehenden Bauzonen nicht. Von Seiten des Kantons Luzern wird jedoch die Vielzahl an Möglichkeiten auf Gemeindeebene zur Anreizgebung durch intensive Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen betont.⁵⁷⁷ Vermarktung der Fläche sowie Kontaktherstellung zu Investoren bzw. Nutzern und Nutzergruppen.

Im Gegensatz zu den Verträgen setzen die hoheitlichen Instrumente nicht das Einverständnis der Grundeigentümer voraus. Diese müssen jedoch zwingend das öffentliche Interesse und die Verhältnismäßigkeit für sich beanspruchen können, da sie sonst rechtlich angreifbar sind.⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2013b, S. 14.

⁵⁷⁶ Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement 2013a, S. 6.

⁵⁷⁷ Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement 2013a, S. 5.

⁵⁷⁸ Hengstermann und Gerber 2017, S. 17.

Das Druckmittel, das bei fehlender vertraglicher Einigung, ein Kaufrecht durch die Gemeinde erwirkt werden kann, ist als wirksam einzuschätzen. Dieses Instrument ist eingeführt worden, um eine rechtlich verpflichtende Möglichkeit zur Mobilisierung von bestehendem Bauland zu bieten. Solch eine aktive Bodenpolitik von Gemeinde-Seite aus ist in der Schweiz finanziell zumeist möglich und wird allgemein auch als (ökonomisch) sinnvoll betrachtet, da damit die tatsächliche Verwirklichung der planungsrechtlichen Zielsetzung erreicht werden kann.⁵⁷⁹ Für die Gemeinden ist der Einsatz dieses Instrumentes jedoch mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, zudem zwingt die zeitliche Differenz zwischen Anordnung und Umsetzung zu einer vorausschauenden Planung.⁵⁸⁰ Zudem gibt es im Kanton Luzern die alternative Rechtsfolge der Auszonung. Aber auch Auszonungen sind je nach Lage der Grundstücke nicht immer sinnvoll⁵⁸¹, was vom Kanton Luzern entsprechend berücksichtigt wurde.⁵⁸² Andere Kantone, wie Aargau, Vaud und Bern, haben zusätzliche Sanktionsmaßnahmen in Form von sogenannten Lenkungsabgaben. Wie auf Seite 48ff. beschrieben haben diese unterschiedliche positive und negative Effekte. Grundsätzlich ist die Ausgestaltung dieses Instruments im Kanton Bern mit einer automatischen Erhöhung⁵⁸³ der finanziellen Belastung in Abhängigkeit von der Zeitdauer des Fristablaufs positiv zu bewerten. Das Instrument ist bisher noch von keiner Gemeinde angewandt worden, was auf die Kürze Einführung in die kantonale Gesetzgebung und die Dauer der Übertragung in gemeindliche Richtlinien zurückzuführen ist.⁵⁸⁴

Grundsätzlich muss im Hinblick auf die spezifische Situation im Kanton Luzern positiv hervorgehoben werden, dass die genannten Instrumente in ein breites Maßnahmenbündel aus siedlungspolitischen und planungsrechtlichen Maßnahmen sowie Kommunikations- und Beratungsangebote integriert sind (s. Tabelle 6).

Tabelle 6: Maßnahmen zur Baulandverflüssigung im Kanton Luzern

Siedlungspolitik	Planungsrecht	Kommunikation und Beratung
• Prioritäre Entwicklungsflächen ausweisen • Arealaufwertungen fördern • Erschließungsvereinbarungen abschließen • Aktive Bodenpolitik betreiben • Wohnungsbau fördern	• Nutzungsverträge abschließen • Landumlegung und Flächentausch vorsehen • Zonierungs-befristung vorsehen • Bauverpflichtung festsetzen	• Grundeigentümer sensibilisieren und motivieren • Fachliche und organisatorische Unterstützung anbieten

Quelle: Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement 2013a, S. 1

Die Instrumente des Kantons Luzern können von den Gemeinden auch für bestehende Bauzonen angewendet werden. Dies sind jedoch keine Muss-Bestimmungen.

⁵⁷⁹ vgl. Hengstermann und Gerber 2017, S. 23; Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁸⁰ vgl. Hengstermann und Gerber 2017, S. 23.

⁵⁸¹ vgl. oben S. 3434ff.

⁵⁸² Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

⁵⁸³ im ersten Jahr 1 % des Verkehrswerts, im 2. Jahr 2 % des Verkehrswerts, ab dem 5. Jahr 5 % des Verkehrswerts

⁵⁸⁴ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern; Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

Angesichts der starken Reglementierung der Ausweisung von neuen Bauzonen kann jedoch auch ohne explizite Verpflichtung der Gemeinden zum Einsatz dieser Instrumente, von einer hohen Anwendungsrate bei bestehendem Bauland ausgegangen werden. Anderenfalls ist die Gemeinde in ihrer baulichen Entwicklung blockiert, es sei denn die Zuführung zum Bauland kann durch den Dialog mit den Eigentümern geregelt werden.⁵⁸⁵

Insgesamt ist der Eingriff der Bebauungspflicht in die Eigentumsgarantie als weitreichend einzuschätzen. Damit kommen neben den Nutzungsrechten auch Nutzungspflichten hinzu, die im Schweizer Kontext sonst nur vereinzelt vorzufinden sind. Die Konzeption des Instruments ist jedoch nach Einschätzung des Bundesrats sowohl mit der Verhältnismäßigkeit als auch dem überwiegenden öffentlichen Interesse vertretbar.⁵⁸⁶

3.5.4.5 Umsetzung

Das Instrument der bedingten Einzonungen ist erst 2018 in das Planungs- und Baugesetz integriert worden. Da gegenwärtig im Kanton Luzern praktisch keine Neueinzonungen stattfinden, konnte bisher noch keine Erfahrung mit diesem Instrument gesammelt werden.⁵⁸⁷

Die vertragliche Überbauungspflicht war schon vor der Novellierung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Raumplanungsalltag des Kanton Luzern integriert. Das Instrument hat jedoch weiter an Bedeutung gewonnen. Es ist nach Einschätzung des Luzerner Experten verbreitet.⁵⁸⁸ Grundsätzlich ist das Instrument der Verträge zur Sicherung der Bebauung, das in der Schweiz mit Abstand am häufigsten angewendete Instrument. Experten schätzen dessen Anteil auf rund 80 %.⁵⁸⁹

Da das Kaufrecht erst frühestens acht Jahre nach der Revision am 17.06.2012 umgesetzt werden kann, sind hierzu noch keine Erfahrungswerte verfügbar. Jedoch muss die Fristsetzung an die Grundeigentümer schon zwei Jahre früher erfolgen und findet somit schon statt. Erste Gemeinden haben diese verschickt. Nach Einschätzung des Experten ist dieses Instrument vor allem als Druckmittel zu werten und es wird in den meisten Fällen gar nicht zur tatsächlichen Anwendung kommen müssen.⁵⁹⁰

3.5.4.6 Wirksamkeit

Die grundsätzlich durch die Novellierung des Raumplanungsgesetzes eingeführte Notwendigkeit der Sicherstellung der Verfügbarkeit von Neueinzonungen ist wirksam, unabhängig von der genauen Ausgestaltung dieser Sicherstellung auf kommunaler Ebene. Wird die Fläche innerhalb der 15 Jahre nicht bebaut, so wird ein zentrales

⁵⁸⁵ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁸⁶ vgl. Hengstermann und Gerber 2017, S. 23.

⁵⁸⁷ Gespräch mit ExpertIn Kanton Luzern.

⁵⁸⁸ Gespräch mit ExpertIn Kanton Luzern.

⁵⁸⁹ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁹⁰ Gespräch mit ExpertIn Kanton Luzern.

Einzonungskriterium rückwirkend nicht erfüllt und es kommt zur automatischen Auszonung ohne Kompensationsanspruch.⁵⁹¹

Die Wirksamkeit für bestehende Bauzonen insbesondere in Bezug auf den Kanton Luzern und die Einführung der neuen Instrumente lässt sich aufgrund der vergleichsweise kurzen Laufzeit nur schwer beurteilen. Auch in der Mehrheit der anderen Kantone sind diese Instrumente erst in den letzten Jahren eingeführt worden und es wird noch einige Zeit dauern, bis die Umsetzung auf Gemeindeebene tatsächlich stattfindet.⁵⁹² Wie bereits erwähnt, ist die Anwendung in den meisten Kantonen für die Gemeinden freiwillig. Aufgrund des hohen Flächendrucks werden wohl aber in vielen Gemeinden aufgrund der drohenden Blockade entsprechende Instrumente angewandt, wenn der reine Dialog mit den Grundeigentümern nicht zum Erfolg führt. Die Wirksamkeit ist jedoch nicht nur von der tatsächlichen Anwendung der Instrumente abhängig, auch die Drohwirkung spielt eine Rolle. Sie wird wohl meistens sogar ausreichen, sodass Gemeinden nicht zu den Instrumenten, die durchaus mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden sind, greifen werden müssen.⁵⁹³ Zudem kann durch die Information über die gesamtgesellschaftlichen Folgen durchaus ein Rechtfertigungsdruck erzeugt werden.⁵⁹⁴ Der Bewusstseinsbildung und dem Dialog mit der Bevölkerung kommt somit ein überaus hoher Stellenwert in Bezug auf eine wirksame Baulandmobilisierung zu.

Die Ausgestaltung innerhalb der Kantone unterscheidet sich. Insgesamt stellen die Kantone den Gemeinden ein vielfältiges Instrumentarium zur Verfügung.⁵⁹⁵ In Solothurn bestehen jedoch beispielsweise gar keine Instrumente für unbebaute Grundstücke in der bestehenden Bauzone, ein entsprechendes Gesetz ist zwar vorbereitet, aber nicht umgesetzt worden. Aus diesem Kanton ist zu hören, dass sich Gemeinden vereinzelt Druckmittel um entsprechende Flächen einer Bebauung zuzuführen wünschen würden.⁵⁹⁶ Dabei ist zu beachten, dass durch die Novellierung des Raumplanungsgesetzes zwar von Bundesseite den Kantonen ein Auftrag zur Baulandmobilisierung erteilt wurde, dieser jedoch nicht mit konkreten Sanktionen verbunden ist, sodass die Kantone in unterschiedlichem Tempo und unterschiedlicher Entschlossenheit bzw. mit unterschiedlichen Maßnahmen an das Thema herangehen.⁵⁹⁷

3.5.4.7 Übertragbarkeit

Grundsätzlich gibt es die Instrumente der befristeten Einzonung und der Befristung mithilfe von Verträgen auch in Deutschland bzw. Bayern. Allerdings sind die Ausgangsvoraussetzungen nicht vergleichbar: Befristete Einzonungen können hier nur in besonderen Fällen umgesetzt werden und der Einsatz der Verträge kann rechtlich nicht direkt mit der Widmung verknüpft werden. Eine nachträgliche Befristung von ausgewiesenen Flächen ist in dieser Form mit dem Instrumentarium in Bayern

⁵⁹¹ Hengstermann und Gerber 2017, S. 20.

⁵⁹² Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

⁵⁹³ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE; Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁵⁹⁴ Hengstermann und Gerber 2017, S. 22.

⁵⁹⁵ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 5.

⁵⁹⁶ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁵⁹⁷ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

nicht möglich, es gibt hier lediglich das Baugebot, das aufgrund seiner komplexen rechtlichen Anwendung nur selten eingesetzt wird. Durch die strikten Vorgaben hinsichtlich der Bauzonendimensionierung ist anzunehmen, dass auch freiwillige Maßnahmen vermehrt durch Gemeinden eingesetzt werden, um entsprechende Siedlungsentwicklungen zu ermöglichen.⁵⁹⁸

3.5.5 Dichtevorgaben

Das „neue“ Credo der Innenentwicklung setzt neben der Baulandmobilisierung eine gewisse Verdichtung bestehender Bauzonen voraus. Auch das Erreichen von spezifischen Mindestdichten bei der Neuausweisung von Bauzonen ist ein wichtiger Ansatz für eine flächensparende Nutzung. Dabei muss zwischen der baulichen Dichte und der Nutzungsdichte unterschieden werden. Bauliche Verdichtung ist eine wichtige Voraussetzung, um eine höhere Nutzungsdichte erreichen zu können, sie führt jedoch nicht automatisch zu dieser.⁵⁹⁹ Innerhalb der Kantone gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen um eine hohe Dichte sowohl bei Neueinzonungen als teilweise auch bei bestehenden Bauzonen sicherzustellen. Hier sollen beispielhaft einige Regelungen aus unterschiedlichen Kantonen vorgestellt werden.

3.5.5.1 Inhalt

Nach Vorgabe des novellierten RPG müssen bestehende Bauzonen hinsichtlich der Dichte und etwaiger Möglichkeiten der Ausnutzungserhöhung überprüft werden.⁶⁰⁰

Kanton Zürich

Die Regelungen in Zürich und Bern sind bereits dargestellt worden und sollen hier nur noch einmal kurz erwähnt werden. Wie beschrieben müssen im Kanton Zürich in den regionalen Richtplänen die Nutzungs- und Dichtevorgaben definiert werden. Geschieht dies nicht, so kommen minimale Ausnutzungsziffern, wie im Planungs- und Baugesetz definiert, zum Tragen (s. Tabelle 7).

Tabelle 7: Ausnutzungsziffern Kanton Zürich

Zonen	Ausnutzungsziffer in Prozent
eingeschossig	20
zweigeschossig	30
dreigeschossig	50
viergeschossig	65
mehr als viergeschossig	90

Quelle: verändert nach ZÜ PBG 2017, § 49a

Kanton Bern

In Bern wird durch die Festlegungen des kantonalen Richtplans ein Richtwert für die Nutzungsmaße je nach Raumtyp definiert.⁶⁰¹ Dieser Wert wurde rechnerisch ermittelt

⁵⁹⁸ vgl. unten S. 138138ff.

⁵⁹⁹ EspaceSuisse 2019, S. 10.

⁶⁰⁰ EspaceSuisse 2019, S. 12.

⁶⁰¹ vgl. unten S. 8686ff.

und muss von allen Gemeinden mit Bauzonen unterhalb des Richtwerts über Nachverdichtung erzielt werden.⁶⁰² Zudem sind im Kanton Bern für Ein- und Umzonungen gewisse Mindestbaudichten vorgegeben. Bei Ein- und Umzonungen von Kulturland muss die je nach Raumkategorie vorgegebene Geschossflächenziffer (GFZ) gemäß der Bauverordnung eingehalten werden. Für die Ein- und Umzonung von Nichtkulturland bestehen folgende Minimalvorgaben:

Tabelle 8: Dichtevorgaben Kanton Bern

Raumkategorie	Richtwert Raumnutzerdichte in Raumnutzer/ha	Minimale GFZ
Zentren 1. und 2. Stufe	158	1,10
urbane Kerngebiete der Agglomerationen	85	0,80
Zentren 3. Stufe außerhalb der urbanen Kerngebiete und Zentren 4. Stufe in Agglomerationsgürteln und Entwicklungsachsen	57	0,60
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen sowie regionale Tourismuszentren 4. Stufe	53	0,55
Zentrumsnahe ländliche Gebiete	39	0,45
Hügel- und Berggebiete	34	0,40

Quelle: verändert nach Regierungsrat des Kantons Bern 2015, Erläuterungen Maßnahme A_01, S.1

Die minimalen GFZ bzw. ein gleichwertiges Nutzungsmaß im Durchschnitt aller Ein- und Umzonungen müssen in der Grundordnung sichergestellt werden. Nur in Ausnahmefällen, zum Beispiel im Umfeld von Baudenkmälern, kann von dieser Vorgabe abgewichen werden.⁶⁰³

Kanton Genf

Der Richtplan im Kanton Genf unterteilt das gesamte Kantonsgebiet in vier Dichtekategorien, denen jeweils minimale Nutzungsdichten zugeordnet sind. Diese Vorgaben gelten sowohl für bestehende Bauzonen als auch für Neueinzonungen (s. Tabelle 9).

Tabelle 9: Dichtevorgaben Kanton Genf

Dichtekategorien	Nutzungsziffer
schwach	0,6-0,8
mittel	0,8-1
mittelhoch	1-1,8
hoch	1,8-2,5

Quelle: verändert nach Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) 2018, S. 8

⁶⁰² vgl. EspaceSuisse 2019, S. 12.

⁶⁰³ Regierungsrat des Kantons Bern 2019, Maßnahmenblatt A_01, Seite 3.

Kanton Schwyz

Im Richtplan des Kantons Schwyz wird für Neueinzonungen ein Dichtenachweis verlangt, der durch die Nutzungsplanung sicherzustellen ist. Dabei wird zwischen drei Raumtypen unterschieden:

Tabelle 10: Dichtevorgaben Kanton Schwyz

Raumkategorie	Nutzungsichte (Einwohner + Beschäftigte)
Urbaner Raum	85 E+B/ha
Periurbaner Raum	70 E+B/ha
Ländlicher Raum	50 E+B/ha

Quelle: verändert nach Regierungsrat des Kantons Schwyz 2020, S. 38

Es handelt sich dabei um Festsetzungen für minimale Nutzungsdichten. Ein anderes Vorgehen wählt beispielsweise der Kanton Bern mit seiner Vorgabe von Baudichten bei Neueinzonungen.

3.5.5.2 Motivation und Ziel

Die den Dichtevorgaben zugrundeliegende Motivation ist eine gezielte Steuerung der Innenentwicklung und der flächeneffizienten Neuausweisungen. Dadurch können eine weitere ökologische Zerstörung und negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild verhindert werden

3.5.5.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Wie bereits dargestellt, werden die meisten Regelungen zu den Dichtevorgaben in den kantonalen Richtplänen getroffen. In Zürich allerdings finden sich die detaillierteren Dichtefestlegungen in den regionalen Richtplänen, hier sind somit die regionalen Planungsverbände für die Festlegung zuständig. Sofern diese keine Angaben machen, gelten die Ausnutzungsziffern des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürichs. In Bern werden die Vorgaben für Ein- und Umzonungen von Kulturland in der Bauverordnung getroffen. Die rechtliche Definition und Ausgestaltung obliegen in der Schweiz folglich meistens der kantonalen Ebene, das Beispiel von Zürich zeigt eine Anwendung auf regionaler Ebene. Die Umsetzung findet dann auf Gemeindeebene statt, wird aber von den übergeordneten Raumplanungsinstanzen kontrolliert.

3.5.5.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Grundsätzlich ist eine Erhöhung von Dichte ein hochdiskutiertes Thema, das vielfach auch Kritik auf sich zieht. Man muss dabei die stadtklimatischen und stadtoökologischen Auswirkungen beachten und auch die soziale Komponente, die damit einhergeht.⁶⁰⁴ Diesen Aspekt berührt der Diskurs zur Ambivalenz des Flächensparens. Eine hohe städtebauliche Qualität muss somit beachtet werden, reine Dichtevorgaben können

⁶⁰⁴ Hünemann 2009, S. 56–57.

nur nachhaltig sein, wenn sie in einem Zusammenhang mit einem entsprechenden Instrumentarium stehen.

Bei Neueinzonungen, aber insbesondere bei Nachverdichtungen sind pauschale Dichtevorgaben durchaus kritisch zu bewerten. EspaceSuisse⁶⁰⁵ betonen in ihrem Ratgeber für Verdichtung, die Bedeutung von Maßnahmen, die die lokalen Besonderheiten berücksichtigen. Die vorgestellten Regelungen finden insofern einen Mittelweg, als sie nach verschiedenen Raumkategorien differenzieren. Die Untergliederung ist dabei unterschiedlich fein. Kritisch ist anzumerken, dass der Kanton Schwyz beispielsweise nur drei verschiedene Raumtypen unterscheidet, im Vergleich dazu weisen die Regelungen des Kantons Berns sechs verschiedene Raumkategorien auf und können damit mehr auf raumstrukturelle Besonderheiten eingehen. Während die Mehrzahl der Regelungen auf kantonalen Richtlinien basiert, ist in Zürich ein anderer Weg eingeschlagen worden: Dort werden zwar grundsätzliche Mindestvorgaben und eine Verteilung des Wachstums definiert, gleichzeitig obliegt die detaillierte Ausgestaltung der Nutzungsdichten den Regionen. Auf dieser Ebene kann somit stärker auf lokale und regionale Gegebenheiten Rücksicht genommen werden. Eine andere Möglichkeit einen gewissen Spielraum für die Verdichtung zu ermöglichen, wendet der Kanton Genf an. Dort werden statt starren Richtwerten gewisse Spielräume für die minimale Nutzungsziffer in den einzelnen Raumkategorien festgelegt.

Dichtevorgaben stellen ein vergleichsweise einfaches Instrument dar, um eine flächensparende Entwicklung der neueingezonten Bauzonen zu gewährleisten. Grundsätzlich kann durch die Festlegung auf einer höheren Raumplanungsebene eine Vergleichbarkeit der Raumtypen und ihrer Entwicklungen geschaffen werden. Es ist insbesondere hinsichtlich der politischen Brisanz dieses Themas gut einen verbindlichen Wert zu definieren, damit lokale Partikularinteressen weniger Möglichkeit haben sich gegen die raumplanungsfachlichen Ziele durchzusetzen.⁶⁰⁶ In vielen Fällen, u. a. beim Kanton Bern, sind die Minstdichten zumindest bei Neueinzonungen eher als grobe Vorgaben einzuordnen, viele Gemeinden mit hohem Bevölkerungsdruck sind progressiver und setzen höhere Dichtevorgaben fest.⁶⁰⁷ Bern ist zudem der einzige der betrachteten Kantone, der bei den Dichteregeln für Neueinzonungen zwischen Nicht-Kulturland und Kulturland unterscheidet, um hochwertige Fruchtfolgeflächen dichter zu bebauen.⁶⁰⁸ Der Unterschied bei den Minstdichten ist jedoch relativ gering.

Wie die Darstellung der Vorgehensweise in den verschiedenen Kantonen gezeigt hat, gibt es unterschiedliche Ansätze die Verdichtung vorzuschreiben. Zum einen ist zwischen Modellen, die die Nutzungsdichte bzw. die Bebauungsdichte regulieren zu unterscheiden. Diese sind zwar eng miteinander gekoppelt, aber nicht zwangsläufig führt eine höhere Bebauungsdichte zu einer höheren Nutzungsdichte. Um letztere gewährleisten zu können, sind somit insbesondere Modelle, die diese verbindlich regeln, geeignet.

In einigen Beispielen, u. a. bei bebauten Bauzonen in Bern, wird der Richtwert mathematisch abgeleitet. Dies ist auf der einen Seite zu begrüßen, da das Vorgehen

⁶⁰⁵ 2019, S. 12.

⁶⁰⁶ Gespräch mit dem Projektleiter Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁶⁰⁷ Gespräch mit dem Projektleiter Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁶⁰⁸ Gespräch mit dem Projektleiter Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

transparent und verständlich ist. Allerdings wird es damit auch immer einen beträchtlichen Anteil an Gemeinden geben, die in Folge des Richtwerts keine höheren Anstrengungen unternehmen müssen. Grundsätzlich kann ein planungsfachlicher Zielwert, der im Zweifelsfall ambitionierter ausfallen wird, eine geeignetere Maßgabe für die Verdichtung sein.

Eine zusätzliche Idee wäre die Verdichtung nicht nur mit Richtwerten zu hinterlegen, sondern gleichzeitig auch eine zeitliche Einordnung der Umsetzung ebendieser bezogen auf bestehende Bauzonen festzusetzen. Im Kanton Luzern wird dies beispielsweise schon gemacht, dort haben die Gemeinden drei Ortsplanungsperioden à 15 Jahre Zeit.⁶⁰⁹ Gemeinden, die den dortigen Durchschnittswert bereits erreicht bzw. sogar unterschritten haben, müssen diesen zumindest halten.

3.5.5.5 Umsetzung

Die Vorgaben sind verbindlich und müssen somit von der kommunalen Ebene umgesetzt werden. Die Dichtevorgaben sind jedoch zumeist erst mit der Novellierung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes und einer darauffolgenden Überarbeitung der kantonalen Richtpläne in geltende Gesetzgebung eingeflossen. Somit zeigen sich die konkreten Flächenspareffekte auch erst in einigen Jahren, wenn die Umsetzung tatsächlich (großflächiger) stattgefunden hat. Insgesamt zeigt sich in der Schweiz, dass zumindest in Bezug auf Neueinzonungen, in den meisten Kantonen entsprechende Regelungen in Anlehnung an die Forderungen des RPG umgesetzt wurden.⁶¹⁰

3.5.5.6 Wirksamkeit

Grundsätzlich ist das Instrument der Dichtevorgaben positiv hinsichtlich seiner Wirksamkeit zu bewerten. Durch die verbindliche Einführung in vielen Schweizer Kantonen wird die Innenentwicklung maßgeblich vorangetrieben. Diese Maßnahme ist sicherlich eine der strikteren von den im Rahmen der Arbeit vorgestellten, die wirklich ins Detail der lokalen Planung eingreift. Wie die Umsetzung auf lokaler Ebene tatsächlich ablaufen wird, kann erst in den nächsten Jahren abschließend beurteilt werden. Die Experten sehen dieses Instrument jedoch als effizient an.⁶¹¹

Zu beachten ist aber auch hier, dass eine Verdichtung nur dann gelingen kann und auch von Seiten der Bevölkerung akzeptiert wird, wenn sie maßvoll und qualitativ hochwertig geschieht. Entsprechende Maßnahmen zur Aufwertung sind teuer, können in der Schweiz jedoch durch Mittel des Mehrwertausgleichs finanziert werden. Dieses Instrument soll im Folgenden vorgestellt werden.

⁶⁰⁹ EspaceSuisse 2019, S. 12.

⁶¹⁰ EspaceSuisse 2019, S. 11.

⁶¹¹ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

3.5.5.7 Übertragbarkeit

In Bayern gibt es bisher keine entsprechenden Dichtevorgaben von Seiten der Landes- oder Regionalplanung. Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen jedoch die rechtliche Möglichkeit der Einführung eines solchen Instruments. Im Folgenden wird die Ambivalenz von Dichtevorgaben und die mögliche Umsetzung in Bayern näher analysiert.⁶¹²

3.5.6 Mehrwertausgleich

Bereits im RPG von 1980 waren Regelungen zu Abgaben bei planungsbedingten Mehrwerten enthalten. Aufgrund der offenen Formulierung sahen sich die meisten Kantone nicht gezwungen, dieses Instrument tatsächlich umzusetzen und so gab es entsprechende Regelungen nur in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Thurgau und Waadt.⁶¹³ Die Regelungen in den genannten Kantonen wiesen jedoch starke Unterschiede in der Ausgestaltung und damit auch in der Wirksamkeit auf.

3.5.6.1 Inhalt

Mit der Novellierung des eidgenössischen RPG im Jahr 2014 wurde die Einführung der sogenannten Mehrwertabgabe verbindlich. Es werden dabei jedoch nur Mindestforderungen von 20 % auf Neueinzonungen definiert, die durch kantonale und lokale Ausgestaltung erweitert werden können. Die Grundidee des Mehrwertausgleichs ist, einen Anteil der planungsbedingten Mehrwerte in Folge von Neueinzonungen oder Um- bzw. Aufzonungen an die öffentliche Hand abzuführen (s. Abbildung 18).

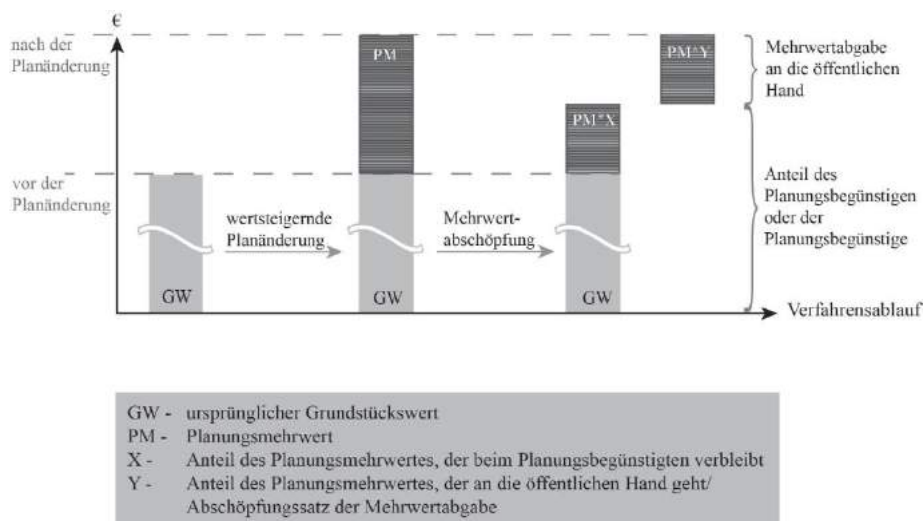


Abbildung 18: Funktionsweise des Instruments Mehrwertabgabe

Quelle: Mayr 2018, S. 40

Diese Einnahmen müssen zweckgebunden eingesetzt werden und dienen vor allem der Entschädigung bei Rückzonungen und anderen raumplanerischen Maßnahmen,

⁶¹² vgl. unten S. 144ff.

⁶¹³ Wüst & Partner AG 2015, S. 24.

wie dem Kulturlanderhalt, dem Ausgleich von Verdichtungsmaßnahmen oder der Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen.⁶¹⁴ In allen Kantonen wurden in Folge der Novellierung in den letzten Jahren entsprechende Regelungen ausgearbeitet, die jedoch in der konkreten Ausgestaltung differieren. Bei den meisten Kantonen liegen die Abgabesätze zwischen 20 und 30 %, laut Bundesgericht wären bis zu 60 % mit der in der Bundesverfassung festgelegten Eigentumsgarantie vereinbar.⁶¹⁵

In einigen Kantonen wird die Mehrwertabgabe nur bei Neueinzonungen fällig (u. a. Nidwalden). Auch die Ebene der Abgabenerhebung (häufig keine Differenzierung in kantonalen bzw. kommunalen Mehrwertausgleich) bzw. das Ertragssplitting variieren. Der Fälligkeitszeitpunkt wiederum wird durch das RPG stark eingegrenzt und bezieht sich entweder auf die Bebauung oder auf die Veräußerung. Einige Kantone haben zudem keine Freigrenze (u. a. Solothurn) definiert, in anderen Fällen liegt sie beispielsweise bei 50.000 Franken für Neueinzonungen (Glarus). In keinem anderen Kanton außer in Zürich werden erhebliche⁶¹⁶ Voraussetzungen für Mindestgrößen zur Abgabe festgehalten. Die Möglichkeiten anstelle der Mehrwertabgabe entsprechende städtebauliche Verträge abzuschließen, gibt es nur in wenigen Kantonen.

3.5.6.2 Motivation und Ziel

Die Mehrwertabgabe soll dem übergeordneten raumplanerischen Ziel der Vermeidung der Zersiedelung dienen. Die Einnahmen können deswegen sowohl für Rückzonungen als auch für weitere raumplanerische Maßnahmen zur Förderung der Innenentwicklung verwendet werden. Nachteile der Verdichtung können durch letztere ausgeglichen werden, z. B. durch die Finanzierung von Begrünungs- oder Klimaschutzmaßnahmen. Zudem kann eine Mehrwertabschöpfung den Druck auf die Eigentümer erhöhen, die Grundstücke einer entsprechenden qualitativen und quantitativen Nutzung zukommen zu lassen.⁶¹⁷ Ob sich die Mehrwertabgabe jedoch tatsächlich zur Baulandmobilisierung eignet ist stark mit der Ausgestaltung des Instruments verknüpft.⁶¹⁸

Zudem ist der Mehrwertausgleich eng mit der Gerechtigkeitsfrage verbunden. Obwohl mit der Widmung neuer Flächen und Auf- bzw. Umzonungen (Folge-)Kosten für die öffentliche Hand entstehen, verbleiben die Planungsgewinne ohne Mehrwertausgleich vollständig bei den Grundeigentümern, die ohne eigenes Zutun eine Wertsteigerung zu verzeichnen haben.⁶¹⁹

3.5.6.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Die Grundlage für die Ausgestaltung der kantonalen Mehrwertbestimmungen bietet das eidgenössische Raumplanungsgesetz. Der entsprechende Artikel 5⁶²⁰ definiert die Mindesthöhe, den Fälligkeitszeitpunkt, die Zweckbindung, eine Ausnahme für landwirtschaftliche Bauten und die Möglichkeit der Befreiung von der Abgabepflicht für

⁶¹⁴ Wüst & Partner AG 2015, S. 24.

⁶¹⁵ vgl. Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2013a, S. 5.

⁶¹⁶ Untergrenze liegt hier max. bei 80 qm in Aargau

⁶¹⁷ Schöpp 2014, S. 61.

⁶¹⁸ Schöpp 2014, S. 99.

⁶¹⁹ Mayr 2018, S. 39.

⁶²⁰ Bundesgesetz über die Raumplanung 2019.

öffentliche Träger. Sonstige Regelungen werden in der kantonalen Gesetzgebung spezifiziert.

3.5.6.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Als Mittel gegen die Baulandhortung dient die Auslegung der Schweizer Mehrwertabgabe in den meisten Fällen nicht. Entsprechend der Minimalanforderungen des RPG wird die Abgabe zumeist erst bei Bebauung oder Veräußerung der Flächen erhoben. Bei Fälligkeit zum Zeitpunkt der Einzonung oder in einem definierten Zeitraum danach, hätte diese Wirkung jedoch durchaus erzielt werden und die Baulandhortung weiter minimiert werden können.⁶²¹ Im Kanton Bern wurde zudem zeitweise eine zeitliche Staffelung der Abgabe diskutiert, bei der sich der Betrag erhöht hätte, je länger die Fläche unbebaut bleibt. Auch diese Regelung hätte zu Baulandmobilisierungs- und damit zu Flächenspareffekten führen können, wurde jedoch nicht als kantonale Vorgabe umgesetzt. Allerdings lässt der Kanton Bern den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe viel Spielraum, was drei Gemeinden genutzt haben um ebendiese zeitlich gestaffelten Abgabesätze einzuführen.⁶²²

Grundsätzlich muss festgestellt werden, dass das RPG zwar einen Rahmen und Mindestforderungen vorgibt, die genaue Ausgestaltung allerdings den Kantonen überlassen wird. Dadurch entstehen unterschiedliche Regelungen mit stark differierender Wirkungsintensität. An dieser Stelle soll jedoch nur auf die Differenziertheit und Schlüssigkeit des Instrumentes hinsichtlich des Flächensparens eingegangen werden. Auf kantonaler Ebene ist häufig nur der Mindestsatz für die Mehrwertabgabe zu finden, sodass die Chance auf kantonaler Ebene die Abgabe an die raumplanerische Situation anzupassen zumeist nicht wahrgenommen wird. Auch in Bezug auf die Ausschöpfung von Planungsgewinnen bei Auf- und Umzonungen wird unterschiedlich verfahren, die meisten Kantone erheben jedoch auch darauf die Mehrwertabgaben.⁶²³ Dies ist im Hinblick auf die hohen Kosten von Entschädigungen und für andere raumplanerische Maßnahmen zu begrüßen.⁶²⁴ Grundsätzlich besteht die Möglichkeit über die Höhe des Abgabesatzes erwünschte raumplanerische Entwicklungen, wie Innenentwicklung und Verdichtung, zu steuern.⁶²⁵ In diesem Fall müssten Auf- und Umzonungen geringer belastet werden als Neueinzonungen, was jedoch nur teilweise der Fall ist. Hier wäre das Potenzial gewesen, durch einfache Regelungen stärker die raumplanerische Zielrichtung zu bestimmen, als dies durch die bestehenden Abgabesätze möglich ist.

Die Teilhabe der Bevölkerung an den realisierten Mehrwerten schafft grundsätzlich zusätzliche Akzeptanz der Bevölkerung für Stadtentwicklung an sich und Innenentwicklung im Besonderen.

⁶²¹ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2013a, S. 7.

⁶²² Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁶²³ Netzwerk Raumplanung 2019, S. 5.

⁶²⁴ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁶²⁵ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2013a, S. 6.

3.5.6.5 Umsetzung

Die Mehrwertabgabe ist im Kanton Basel-Stadt bereits 1977 eingeführt worden. Bis auf den Kanton Zürich haben alle anderen Kantone die Mehrwertabgabe in den letzten Jahren umgesetzt, in Zürich tritt Anfang 2021 das entsprechende Gesetz in Kraft.

3.5.6.6 Wirksamkeit

Grundsätzlich kann das Instrument der Mehrwertabgabe wirkungsvoll hinsichtlich der Baulandmobilisierung und damit letztendlich auch dem Ziel des Flächensparens sein, da sich viele der befragten Experten einig.⁶²⁶ Die Ausgestaltung in der Schweiz führt, insbesondere bedingt durch den Erhebungszeitpunkt, meist nicht direkt zur Baulandmobilisierung und damit zum Flächensparen. Jedoch können die Einnahmen für Auszonungen oder raumplanerische Maßnahmen im Bereich der Innenentwicklung verwendet werden, die eine weitere Zersiedelung verhindern bzw. die Akzeptanz für Verdichtung erhöhen. Innenentwicklung muss insbesondere in Hinblick auf die Akzeptanz qualitativ vonstattengehen, häufig sind auch aufwendige Bürgerbeteiligungen für eine Leitbildentwicklung elementar – all diese Elemente sind kostenintensiv. Mit der Mehrwertabgabe werden die Kantone und Gemeinden finanziell unterstützt, um diese Maßnahmen umsetzen zu können. Eine erhöhte Wirksamkeit hätte somit durchaus erzielt werden können, wenn die Ausnahmeregelungen stärker eingeschränkt worden wären.

3.5.6.7 Übertragbarkeit

Die Erhebung eines Planungswertausgleichs wird in Deutschland schon seit langer Zeit diskutiert. Auch im Rahmen der Expertenkommission zur Baulandmobilisierung ist dieses Instrument in Deutschland in den letzten Jahren näher beleuchtet worden. Grundsätzlich ist eine entsprechende Regelung rechtlich möglich.⁶²⁷ Bisherige Möglichkeiten der Abschöpfung von Wertsteigerungen im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bzw. städtebaulichen Verträgen sind stark begrenzt.

3.5.7 Schutz landwirtschaftlicher Flächen

Der Schutz landwirtschaftlicher Flächen hat in der Schweiz eine besondere Bedeutung. Bereits seit 1992 besteht auf nationaler Ebene ein sogenannter Sachplan Fruchtfolgeflächen, der einen Schutz für 438.560 ha der wertvollsten landwirtschaftlichen Flächen garantieren soll. Hintergrund dieses Instrumentes ist die Ernährungssouveränität der Schweiz im Krisenfall. Im Rahmen der Raumplanungsgesetzrevision wurde auch eine Überarbeitung und Aktualisierung des Sachplanes angestoßen. Dieser wurde am 08.05.2020 vom Bundesrat bestätigt.⁶²⁸

⁶²⁶ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁶²⁷ vgl. unten S. 143ff.

⁶²⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2020a.

3.5.7.1 Inhalt

Jedem Kanton ist in Abhängigkeit der Fläche und der landwirtschaftlichen Eignung ein verbindliches Mindestkontingent zugewiesen (s. Tabelle 11).⁶²⁹

Tabelle 11: FFF-Kontingente der Kantone

Kanton	Fläche in ha	Kanton	Fläche in ha
Bern	82.200	Wallis	7.350
Waadt	75.800	Neuenburg	6.700
Zürich	44.400	Graubünden	6.300
Aargau	40.000	Tessin	3.500
Freiburg	35.800	Zug	3.500
Thurgau	30.000	Schwyz	2.500
Luzern	27.500	Appenzell A.	790
Solothurn	16.200	Obwalden	420
Jura	15.000	Nidwalden	370
St. Gallen	12.500	Appenzell I.	330
Schaffhausen	8.900	Uri	260
Genf	8.400	Basel-Stadt	240
Basel-Land	9.800	Glarus	200

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2020a, S. 10

Der Fokus liegt dabei auf der Sicherstellung der landwirtschaftlichen Produktion und auf der Erhaltung der Bodenqualität und der Bodenfunktionen.⁶³⁰ Die Kantone haben unterschiedliche Bewertungsschemata, nachdem die Böden verschiedenen Klassen zugeordnet werden. Kriterien sind u.a. die Hangneigung, Bodenbelastungen, Klima, Größe, Form, etc.⁶³¹ Grundsätzlich muss für die Beanspruchung der FFF ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen, es muss das Credo der minimalen Bodenbeanspruchung befolgt werden.⁶³² In vielen Kantonen liegen die definierten FFF außerhalb der ausgewiesenen Siedlungserweiterungsgebiete, sodass Einzonungen normalerweise nicht zulasten der FFF gehen. Trotzdem stehen sie durch Infrastruktur- und Gewässerbauprojekte oder die Ausweitung von Erholungszonen bzw. durch landwirtschaftliche Bauten unter Druck.⁶³³ In einigen Kantonen gibt es zusätzlich eine Kompensationspflicht, u.a. im Kanton Zürich.

3.5.7.2 Motivation und Ziel

Der ursprüngliche Hintergrund für die Implementierung dieses Instrumentes ist die Sicherstellung der Ernährungssouveranität der Schweiz in einem Krisenfall. Damit verbunden ist sowohl der quantitative wie auch der qualitative Bodenschutz. Indirekt wirkt das Instrument jedoch auch Siedlungsbegrenzend und damit flächensparend. Auch weitere ökologische Zielsetzungen, wie der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Wasser, Luft), der Landschaftsschutz, der Schutz von naturnahen Erholungsräumen und die Förderung der Biodiversität werden durch den Sachplan

⁶²⁹ Grêt-Regamey et al. 2018, S. 34.

⁶³⁰ Grêt-Regamey et al. 2018, S. 4.

⁶³¹ Kanton Zürich Amt für Landschaft und Natur 2014.

⁶³² Kantonsrat Zürich 2019, 3.2-2.

⁶³³ Leuthard 2016, S. 52.

Fruchtfolgeflächen berücksichtigt.⁶³⁴ Zusätzlich rückt die Bedeutung dieser Flächen in Hinblick auf Klimaschutzabsichten weiter in den Vordergrund.⁶³⁵

3.5.7.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Bereits in der Bundesverfassung befindet sich ein Artikel, der sich mit der Landesversorgung und deren Gewährleistung in Krisenfällen beschäftigt.⁶³⁶ Darauf aufbauend spezifiziert der Sachplan Fruchtfolgeflächen, ein Instrument des Bundes, grundlegende Vorgaben u. a. für die Ausweisung von FFF und definiert deren Mindestumfang. Das eidgenössische RPG weist verschiedene Paragraphen auf, die dessen Schutz ein hohes Gewicht verleihen.⁶³⁷

Die Umsetzung und der Vollzug der Schutzfunktion obliegt jedoch den Kantonen, sie müssen den Mindestumfang garantieren.⁶³⁸ Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in den kantonalen Richtplänen. Die Gemeinden müssen dementsprechend den Sachplan FFF bei der Erarbeitung, Anpassung und Anwendung ihrer lokalen Nutzungspläne bzw. bei sonstigen raumplanerischen Aufgaben beachten.⁶³⁹

3.5.7.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

In der Vergangenheit hatte die Politik in einigen Kantonen starken Einfluss auf den Schutz der FFF und auch die Kontrollinstanzen waren häufig zu nachsichtig und inkonsequent, so Leuthard⁶⁴⁰. Bezüglich der Interessensabwägung bestand bisher noch Nachholbedarf, allzu oft wurden doch ökonomische Belange stärker berücksichtigt.⁶⁴¹ Gerichtsurteile aus den letzten Jahren haben aber bereits deutlich gemacht, dass die Nutzung der FFF eingeschränkt wurde und das öffentliche Interesse in diesem Zusammenhang überwiegen muss. Einfamilienhaussiedlungen können beispielsweise in der Regel nicht mehr auf FFF errichtet werden.⁶⁴² Damit gewinnt der flächensparende Effekt des Instrumentes bzw. die effiziente Nutzung von zukünftig „verbrauchten“ FFF weiter an Bedeutung.

Grundsätzlich ist zu bemängeln, dass landwirtschaftliche Bauten auf den FFF durchaus entstehen können, auch ohne entsprechende Kompensationsleistungen. Zudem wurden Maßnahmen des Bundes bis zur Überarbeitung des Sachplans nur wenig berücksichtigt, obwohl diese besonders flächenintensiv sind. Neu eingeführt wurde die Kompensationspflicht der Bundesmaßnahmen, dies ist nicht nur aufgrund des Flächenverbrauchs, sondern auch hinsichtlich einer Vorbildfunktion wichtig.⁶⁴³

Auch wenn der Sachplan Fruchtfolgeflächen durch den Schutz gewisser Kontingente an landwirtschaftlichen Flächen zumindest indirekt flächensparende Wirkung zeigt, so

⁶³⁴ Grêt-Regamey et al. 2018, S. 34.

⁶³⁵ Oliveira et al. 2019, S. 4.

⁶³⁶ Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 18.04.1999 (Stand 01.01.2020), § 102.

⁶³⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2020a, S. 6.

⁶³⁸ Grêt-Regamey et al. 2018, S. 34.

⁶³⁹ vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2020a, S. 16.

⁶⁴⁰ vgl. 2016, S. 45.

⁶⁴¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2003, S. 10.

⁶⁴² Perregaux DuPasquier 2019.

⁶⁴³ Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2020a, S. 13.

ist damit kein direkter „Mechanismus, der die Verbrauchsdaten sinken lässt und einen stetigen Übergang in Richtung Innenentwicklung gewährleistet“⁶⁴⁴ verbunden. Erst das Zusammenspiel mit den übrigen flächensparenden Instrumenten der Schweiz kann zu einer entsprechenden Entwicklung führen.

3.5.7.5 Umsetzung

Bisher ist die Umsetzung auf kantonaler Ebene unterschiedlich, in Zukunft soll eine bessere Vergleichbarkeit gegeben sein. Mit der Revision des Sachplans Fruchtfolgeflächen werden ab 2021 alle aktuellen Inventare der Kantone auf dem nationalen Geoportal einsehbar sein. Diese müssen mindestens jährlich aktualisiert werden.

3.5.7.6 Wirksamkeit

Die Wirksamkeit des Instruments wird von den meisten Experten als hoch eingeschätzt.⁶⁴⁵ Bereits im Rahmen der Einführung 1992 hatte es beispielsweise zur Folge, dass einige Kantone, u. a. der Kanton Bern, massiv Bauzonen ausgezont haben, um die Mindestkontingente sicherstellen zu können.⁶⁴⁶ Nach Leuthard⁶⁴⁷ zwingt der Sachplan Fruchtfolgeflächen die Kantone dazu ihre Raumplanung flächenschonend auszurichten. Die Kontingente werden bisher eingehalten. Insbesondere in Zukunft wird der Druck auf die Flächen jedoch weiter zunehmen. Die Flächen dürfen nur minimal beansprucht werden und auch das nur in Ausnahmefällen, wenn es sich hierbei um Nutzungen mit kantonaler Bedeutung handelt.⁶⁴⁸ Erste Modellrechnungen zeigen, dass in Folge der veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen der Verbrauch der Fruchtfolgeflächen in den nächsten Jahren sechsmal geringer sein wird, als er die letzten 25 Jahre ausfiel.⁶⁴⁹ Die Restriktionen in Bezug auf die Fruchtfolgeflächen greifen vor allen Dingen dort, wo die Nachfrage und der Verbrauch dementsprechend auch am größten wären, da sich die fruchtbarsten Flächen meist um bestehende Agglomerationen befinden.⁶⁵⁰

Von den Experten wird zudem die Bedeutung des Sachplans hinsichtlich der Bewusstseinsbildung betont. Zudem ermöglicht das Kontingent auch gegenüber der Politik Druck hinsichtlich Flächensparens und ökologischer Belange machen zu können.⁶⁵¹ Der Sachplan ist das einzige Instrument, das Flächensparen und qualitativen Bodenschutz verknüpft.

Während das Instrument des Sachplans Fruchtfolgeflächen in der Einführungszeit vor allem der Versorgungssicherheit galt, so wird es heute vor allem als wichtiges raumplanerisches Instrument zur Begrenzung der Siedlungsausdehnung betrachtet.⁶⁵²

⁶⁴⁴ Grêt-Regamey et al. 2018, S. 53.

⁶⁴⁵ Interview 20, 21, 23

⁶⁴⁶ Leuthard 2016, S. 34.

⁶⁴⁷ 2016, S. 34.

⁶⁴⁸ Perregaux DuPasquier 2019.

⁶⁴⁹ Tobias und Price 2020, S. 1.

⁶⁵⁰ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁶⁵¹ Leuthard 2016, S. 64.

⁶⁵² Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

3.5.7.7 Übertragbarkeit

Auf Bundesebene ist eine Übertragbarkeit entsprechender Schutzmaßnahmen von landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland nicht möglich. In die Landes- bzw. Regionalplanung ist die Integration entsprechender Maßnahmen jedoch durchaus möglich, ähnlich wie im Beispiel von Tirol. Auch in Bayern gibt es aktuell Planungen, landwirtschaftliche Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Umsetzung auf Ebene der Regionalplanung einzuführen.⁶⁵³

3.5.8 Zweitwohnsitze

Für viele überraschend wurde am 11.März.2012 die Initiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ der Fondation Franz Weber und Helvetia Nostra durch die Schweizer Bevölkerung mit einer knappen Mehrheit angenommen. Daraufhin wurden die Bestimmungen zu Zweitwohnsitzen in der Schweiz grundlegend reformiert und eine verbindliche Obergrenze bis zu der Neuerrichtungen ebendieser erlaubt sind eingeführt.

3.5.8.1 Inhalt

Zweitwohnungen, also Wohnungen, die nicht dauerhaft durch Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde oder zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken genutzt werden, sind durch die Einführung des Zweitwohnungssitzes stark beschränkt worden. Die Beschränkung richtet sich dabei jedoch nur auf Neubauten und nicht auf vor dem 11.03.2012 bestehende oder bereits rechtskräftig bewilligte Wohnungen. Diese können beispielsweise auch von Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgenutzt werden, unter gewissen Bedingungen trifft dies auch auf Hotels zu, die umgewandelt werden sollen. Gemeinden mit mehr als 20 % Zweitwohnungsanteil dürfen in Folge der Volksinitiative keine neuen Zweitwohnungen mehr errichten, es sei denn diese werden touristisch bewirtschaftet. Dies gilt zum Beispiel für hotelmäßige Betriebe oder auch für Einliegerwohnungen, deren Eigentümer mit im Haus wohnen und diese touristisch vermieten.⁶⁵⁴ Eine weitere Ausnahmeregelung bezieht sich auf landschaftsprägende Bauten in unter Schutz gestellten Landschaften, bei denen eine Umnutzung in Zweitwohnungen stattfinden darf, sofern diese nur durch die Umnutzung erhalten werden können.⁶⁵⁵

3.5.8.2 Motivation und Ziel

Die Umsetzung des Gesetzes basiert auf der Volksabstimmung, die sich insbesondere als Gegenmittel gegen die noch stärkere Zersiedelung gebildet hatte und den Unmut der Bevölkerung hinsichtlich dieser Entwicklung deutlich macht.⁶⁵⁶ Der Landschaftsschutz ist somit ein wichtiger Treiber für das Zweitwohnungsgesetz gewesen.⁶⁵⁷ Aber auch finanzielle Gründe spielen bei diesem Thema eine wichtige

⁶⁵³ vgl. unten S. 150ff.

⁶⁵⁴ Hefti 2014, S. 8.

⁶⁵⁵ vgl. Hefti 2014, S. 8.

⁶⁵⁶ Auer et al. 2014, S. 6.

⁶⁵⁷ Hefti 2014, S. 5.

Rolle: Zum einen werden die Bodenpreise durch vermögende Zweitwohnungskäufer in die Höhe getrieben, sodass es teilweise für Einheimische nicht nur aufgrund des Wohnungsmangels, sondern auch in Folge der Preissteigerungen schwierig wird Eigentum zu erwerben. Zum anderen muss von Seiten der öffentlichen Hand die Infrastruktur so gestellt werden, dass sie auch in Spitzenzeiten ausreicht, was mit hohen Kosten verbunden ist.⁶⁵⁸ Im Durchschnitt sind die Wohnungen maximal fünf Wochen im Jahr belegt, die Auslastung ist somit gering.⁶⁵⁹ Auch die damit verbundenen Beschäftigungseffekte sind nachweislich gering. Ein Verbot der Errichtung neuer Zweitwohnungen bei Erreichen des Schwellenwerts wurde auch als Chance gesehen, zum einen den Bestand wieder aufzuwerten und zum anderen im Tourismussektor neue Innovationen zu generieren.⁶⁶⁰ Die Zweitwohnungsinitiative wurde also vor allem hinsichtlich des Landschafts- und Ortsbildschutzes und aufgrund der enormen Flächenverbräuche bei geringer Wertschöpfung ins Leben gerufen.

3.5.8.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Nach Annahme der Initiative im Jahr 2012 ist 2013 vorübergehend eine Zweitwohnungsverordnung in Kraft getreten, bis die entsprechende Gesetzgebung ausgearbeitet werden konnte. Am 01. Januar 2016 ist schließlich das neue Bundesgesetz über Zweitwohnungen in Kraft getreten. Die Gemeinden müssen die Anteile der Erstwohnungen jedes Jahr an das Bundesamt für Raumentwicklung melden, welche die Zahlen überprüfen und veröffentlichen.

3.5.8.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die Einführung des Gesetzes zwar auf einer Volksabstimmung basiert, die Abstimmung mit einem Anteil von 50,6 % jedoch knapp war. Große Befürchtungen gab es im Vorhinein vor allem hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen.⁶⁶¹ Verschiedene Prognosen kamen beispielsweise zu dem Schluss, dass 2025 die Einnahmen der Tourismus- und Bauwirtschaft zwischen 440 und 790 Milliarden Franken niedriger sein würden als bei einem entsprechenden Referenzszenario.⁶⁶² Zudem wurden starke Beschäftigungsrückgänge und Einnahmerückgänge der öffentlichen Hand von 40 bis 70 Millionen Franken im Jahr befürchtet.⁶⁶³ Gleichzeitig kamen viele Fachleute zu der Schlussfolgerung, dass etwaige Einbußen durch Innovationen durchaus aufgefangen werden können. Hohe Wertschöpfung wird mit Zweitwohnungen häufig nur einmal in der Bauphase generiert, was in keinem Bezug zum starken dauerhaften Verbrauch der Ressource Fläche steht, sodass eine strikte Begrenzung durchaus sinnvoll erscheint.⁶⁶⁴

Zudem wird die Kompliziertheit des Gesetzes kritisiert. Nach Ansicht einiger Experten bietet die Ausformulierung des Gesetzes jedoch weiterhin Schlupflöcher für die Errichtung neuer Zweitwohnungen. Auch die Umnutzung bestehender Erstwohnungen

⁶⁵⁸ Hefti 2014, S. 6.

⁶⁵⁹ Muxel 2014, S. 10.

⁶⁶⁰ Hefti 2014, S. 5.

⁶⁶¹ CUREM - Institut für Banking und Finance, S. 146.

⁶⁶² Werner 2014, S. 23.

⁶⁶³ Werner 2014, S. 23.

⁶⁶⁴ vgl. Muxel 2014, S. 10.

in Zweitwohnungen ist erlaubt.⁶⁶⁵ Auch von Seiten der Initiatoren der Volksinitiative wird befürchtet, dass Artikel 14 im Zweitwohnungsgesetz ein Schlupfloch bietet und dazu animiert in den Gemeinden mehr Erstwohnungen zu errichten als eigentlich benötigt.⁶⁶⁶ Der Artikel besagt nämlich, dass die Nutzungsbeschränkung für eine Erstwohnung nach zwei Jahren zeitweise aufgehoben werden kann, wenn die Wohnung erfolglos öffentlich ausgeschrieben wurde. Von Seiten des Bundesamtes für Raumentwicklung werden die Auflagen jedoch als ausreichend betrachtet, seit der Einführung des Gesetzes sind bisher nur wenige Anträge auf die Sistierung eingereicht worden. Auch wenn mit der Umnutzung hohe Auflagen verbunden sind, die regelmäßig erfüllt und nachgewiesen werden müssen, so ist die Ausnahmeregelung grundsätzlich kritisch zu bewerten. Auch im Hinblick auf Flächensparen bei Erstwohnsitzen ist es angebracht, keine indirekten Anreize für eine übermäßige Zahl an Neubauten zu schaffen, die man mit dieser Absicherung der Vermarktungsmöglichkeit zumindest geringfügig setzt.

Alles in allem ist eine grundsätzliche Regelung auf nationaler Ebene hinsichtlich der Einheitlichkeit, Transparenz und Wirksamkeit stark zu begrüßen und entspricht, wie die Initiative gezeigt hat, auch dem Willen der Mehrheit der Bevölkerung. Grundsätzlich sollte aber über den Schwellenwert von 20 % nachgedacht werden. Dieser ist bereits recht hoch gegriffen, im Vergleich dazu liegt er in Tirol beispielsweise nur bei 8 %. Insbesondere wenn man die Motivation hinter der Begrenzung der Zweitwohnsitze betrachtet, also vor allem das Flächensparen, den Landschaftsschutz und auch den Eingriff in die Bodenmarkt-Preisspirale, dann ist ein möglicher Nutzungsanteil von 1/5 der Wohnungen als Zweitwohnungen insgesamt gesehen bereits hoch und kann die Zielerreichung nur begrenzt ermöglichen. Wirksam wird diese Regelung somit vor allem im Alpenraum und kann dort einen wichtigen Beitrag zum Landschaftsschutz leisten, auf die Gesamtfläche gesehen handelt es sich jedoch eher um einen limitierten Aspekt.⁶⁶⁷

Positiv hervorzuheben ist, dass bei jeder Gemeinde, die über den Schwellenwert kommt, von Seiten des ARE ein Überprüfungsverfahren eingeleitet wird, wo die zugrundeliegende Datenlage noch einmal neu überprüft und präzisiert wird. Dies stellt ein wichtiges Kontrollinstrument dar. Zudem garantiert die jährliche Überprüfung des Zweitwohnungsanteils eine schnelle Reaktion auf die entsprechenden Entwicklungen.

3.5.8.5 Umsetzung

In Folge der Einführung des Zweitwohnungsgesetzes muss von Gemeindeseite aus jedes Jahr die Gesamtzahl der Wohnungen und die Anzahl der Erstwohnungen gemeldet werden. Die Zahlen werden dann vom Bundesamt für Raumentwicklung im März veröffentlicht und bei Gemeinden, die den Schwellenwert von 20 % erreichen ein Verfahren zur Überprüfung des Zweitwohnungsanteils eingeleitet. Im Jahr 2020 haben insgesamt 371 von 2202 Gemeinden die Grenze überschritten, dabei sind 8 Gemeinden rausgefallen und 20 Gemeinden neu hinzugekommen.⁶⁶⁸ Ein Großteil der betroffenen Gemeinden liegt in den Kantonen Bern, Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis. Für diese gilt somit ein Neubaustopp für Zweitwohnungen. Interessant ist das

⁶⁶⁵ Griffel 2014.

⁶⁶⁶ Koch 2019.

⁶⁶⁷ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

⁶⁶⁸ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2020b.

gegenwärtig vor allem ländlich-periphere und wenig touristische Gemeinden nah am Schwellenwert sind.⁶⁶⁹

Die Regelungen sind national einheitlich und werden auch größtenteils umgesetzt. Trotzdem hat sich auch das Bundesgericht schon häufiger mit entsprechenden Fragestellungen befassen müssen. Bei einem Beispiel aus der Gemeinde Saanen im Kanton Bern musste das Gericht überprüfen, ob Indizien (wie u. a. die Wohnungsgröße in Abhängigkeit der Preisgestaltung) vorliegen, die eine Nutzung als Erstwohnsitz erschweren. In dem Beispiel war es den Bauherren sieben Jahre lang nicht gelungen die Wohnungen an Einheimische zu verkaufen, sodass das Bundesgericht das Baugesuch abgelehnt hat.⁶⁷⁰ Solche Beispiele sind aber im Großen und Ganzen nur vereinzelt auffindbar.

3.5.8.6 Wirksamkeit

Kurz nach der Annahme der Volksinitiative hat der Neubau bzw. die Beantragung von Zweitwohnungen bis zum Erlass der entsprechenden Übergangsverordnung einen großen Boom erlebt.



Abbildung 19: Gesuche und Bewilligungen in Zweitwohnungsgemeinden

Quelle: Credit Suisse 2019

Damit wurden die eigentlichen Zielsetzungen der Initiative kurzzeitig konterkariert. Nach in Kraftsetzung der entsprechenden rechtlichen Regelungen konnte jedoch eine Abnahme der Anträge und Bewilligungen verzeichnet werden, wie die obige Grafik (s. Abbildung 19) verdeutlicht. Grundsätzlich muss dabei jedoch beachtet werden, dass viele verschiedene Faktoren Einfluss auf den Zweitwohnungsmarkt nehmen. So hat auch die Aufwertung des Schweizer Franken und die Aufhebung des Bankgeheimnisses wohl seinen Anteil am Rückgang des ausländischen Interesses an Zweitwohnungen gehabt.⁶⁷¹ Es kann damit kein klarer Zusammenhang mit der Einführung des neuen Gesetzes und dem starken Rückgang hergestellt werden. Das Bundesamt für Raumordnung, dass dem Bundesrat periodisch Bericht über die Wirkungen und den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes erstatten muss, ist gerade dabei entsprechende Analysen durchzuführen. Nicht zuletzt aufgrund der COVID-19-Pandemie ist der Abschluss des Berichtes jedoch auf 2021 verschoben worden. Eine

⁶⁶⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2020b.

⁶⁷⁰ Meyer 2020.

⁶⁷¹ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

Erkenntnis, die die Experten jedoch bereits gewinnen konnten, steht im Zusammenhang mit der Aufwertung bestehender Zweitwohnungen und Innovationen im Tourismussektor, die bereits zu beobachten sind.⁶⁷²

Entgegen der ursprünglichen Prognosen ist zudem kein starker Einbruch beim Bausektor zu verzeichnen gewesen, lokal gab es zwar Schwankungen, vor allem war aber eine Verlagerung der Firmen in Richtung hochwertiger Renovierungen.⁶⁷³ Ähnliches war im Tourismussektor zu beobachten, der vor Corona trotz des Gesetzes eine positive Entwicklung verzeichnet konnte, die u. a. auch auf die Qualitätssteigerungen der bestehenden Zweitwohnungen zurückzuführen ist.⁶⁷⁴

In Folge der Corona-Pandemie und der daraufhin stärker etablierten neuen Arbeitsformen, wie Homeoffice, wird in Zukunft von einer stärkeren Nachfrage auf dem Zweitwohnungsmarkt ausgegangen.⁶⁷⁵ Andererseits wirken die ebenfalls zu erwartenden Einbrüche im nationalen und internationalen Wirtschaftsgeschehen dagegen. Es wird also abzuwarten sein, wie sich der Zweitwohnungsmarkt in der Schweiz weiterentwickelt.

Auch wenn der Zusammenhang von Zweitwohnungsgesetz und der zu beobachtenden Entwicklung nicht so einfach abzuleiten ist, so ist die Wirksamkeit der Entwicklungen in Bezug auf das Thema Flächensparen insgesamt positiv zu bewerten. De Facto kam es in den meisten Gemeinden im alpinen Raum zu faktischen Baustopps oder zumindest zu Abnahmen der Bautätigkeit in Bezug auf Zweitwohnungen.⁶⁷⁶

3.5.8.7 Übertragbarkeit

Auf nationaler Ebene ist eine Übertragbarkeit eines entsprechenden Gesetzes in Deutschland nicht denkbar. Allerdings wäre es theoretisch möglich eine solche Zielsetzung in der Landesplanung, also auf Bundeslandebene, zu integrieren. Bisher sind keine entsprechenden Regelungen in Bayern umgesetzt und auch eine entsprechende Diskussion wird bisher nicht geführt. Es gibt eine Reihe an anderweitigen Instrumenten, die die zu starke Ausweitung des Zweitwohnungsbaus verhindern sollen. Inwieweit eine Ergänzung durch eine rechtliche Beschränkung maximaler Zweitwohnungsanteile notwendig, sinnvoll und rechtlich machbar ist, wird diskutiert.⁶⁷⁷

3.5.9 Programm Agglomerationsverkehr

Die Verkehrsstruktur und -entwicklung hat maßgeblichen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung und die Zersiedelung. Deswegen ist es besonders wichtig diese

⁶⁷² Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE; Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁶⁷³ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁶⁷⁴ Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE; Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁶⁷⁵ Meyer 2020.

⁶⁷⁶ Gespräch mit dem Lehrbeauftragten für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern.

⁶⁷⁷ vgl. unten S. 152ff.

aufeinander abzustimmen, und zwar nicht nur innerhalb der jeweiligen administrativen Grenzen, sondern vielmehr in sogenannten funktionalen Räumen, den Agglomerationen.

3.5.9.1 Inhalt

An dieser Stelle setzt das Programm Agglomerationsverkehr an. Ziel ist die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, sodass Verkehrsprobleme minimiert und die Zersiedelung vermieden werden kann. Die Programme werden alle vier Jahre erarbeitet bzw. aktualisiert und vom Bund geprüft, der die Maßnahmen als Folge der Programme finanziell unterstützt. Grundsätzlich setzt sich ein solches Programm aus drei Teilen zusammen: Zuerst muss ein Zukunftsbild entwickelt werden, danach eine Strategie, die die einzelnen Schritte zur Erreichung des Ziels definiert und dann werden Maßnahmen bzw. Projekte entwickelt, die in diesem Zusammenhang realisiert werden sollen (s. Abbildung 20).

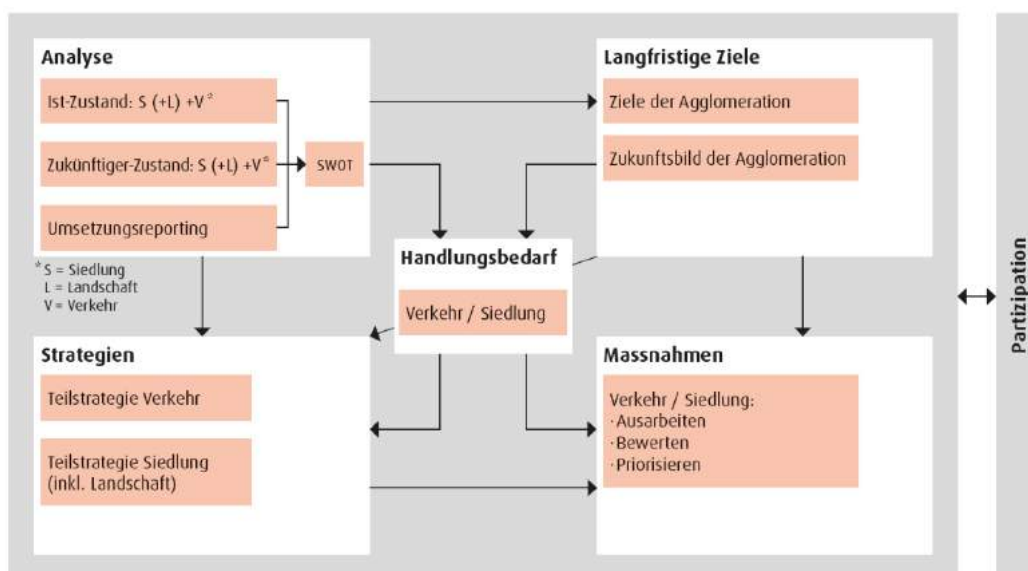


Abbildung 20: Schwerpunkte der Agglomerationsprogramme

Quelle: Schweizerischer Städteverband 2016, S. 14

Die einzelnen Teilschritte im Zusammenspiel von Bund, Kanton und der jeweiligen Trägerschaft sind in folgender Abbildung dargestellt:

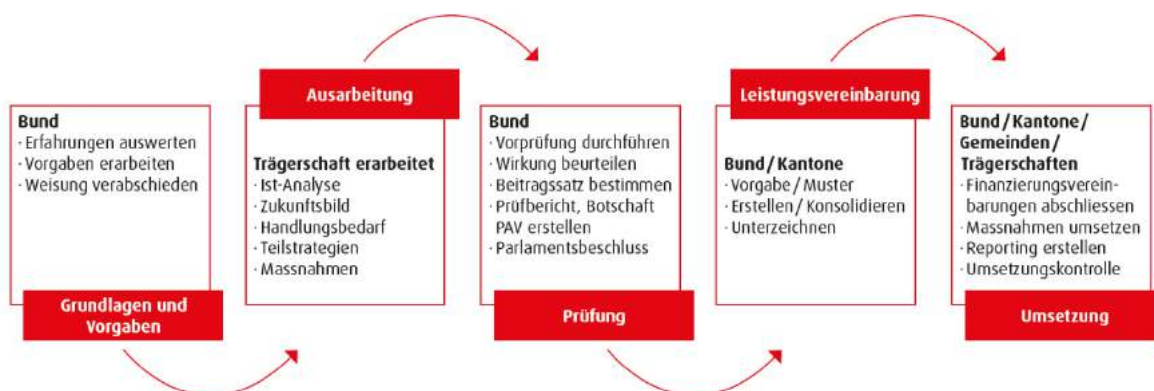


Abbildung 21: Teilschritte des Programms Agglomerationsverkehr

Quelle: Schweizerischer Städteverband 2016, S. 13

Ein wichtiger Zwischenschritt ist die Wirksamkeitsbeurteilung durch den Bund. Dabei werden vier verschiedene Kriterien⁶⁷⁸ betrachtet. Ein Kriterium ist die Förderung der Siedlungsentwicklung nach Innen. Es soll dabei die konzentrierte Entwicklung von Arbeitsplätzen und Bevölkerung an geeigneten Standorten (Zersiedelung) in Abstimmung mit der Verkehrsinfrastruktur gefördert werden.⁶⁷⁹

3.5.9.2 Motivation und Ziel

Der Fokus liegt auf einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, die die Überlastung der bestehenden Infrastruktur, sei es in Form von Staus oder übervollen ÖPNV-Angeboten, vermeiden soll. Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sind in ihrer Steuerungswirkung jedoch untrennbar verbunden: zusätzliche Verkehrsinfrastruktur führt häufig zu neuer Siedlungsentwicklung, andererseits führen neue Siedlungen zu einer Mehrbelastung oder sogar Überlastung der bestehenden Infrastruktur. Dementsprechend ist das Ziel des Programms Agglomerationsverkehr, diese auch über (Verwaltungs-)Grenzen kohärent und bedarfsgerecht aufeinander abzustimmen.⁶⁸⁰ Dies ermöglicht den Flächenverbrauch zu reduzieren und wertvolle Landschaften zu erhalten.⁶⁸¹

3.5.9.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Der Bund ist laut Bundesverfassung verpflichtet, „Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen“⁶⁸² zu nehmen. Zudem wird in Art. 86 Satz 3 definiert, dass für gewisse Aufgaben und Aufwendungen im Bereich des Straßenverkehrs eine Spezialfinanzierung aus der Treibstoffverbrauchssteuer geführt wird, dies ist die Grundlage für die Verwendung eines Teils der Erträge zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen.⁶⁸³

Weitere wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen befinden sich im Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds vom 6.10.2006, in dem die Errichtung des Fonds an sich, sowie grobe Vorgaben zur Verwendung der Mittel und die Grundzüge der Programmfinanzierung festgehalten werden. Insgesamt stellt der Bund 6 Milliarden CHF in einem Zeitraum von 20 Jahren für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bereit.

Die sonstigen Bestimmungen sind im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstraßenabgabe⁶⁸⁴ und der entsprechenden Verordnung⁶⁸⁵ zu finden.

⁶⁷⁸ 1. Qualität des Verkehrssystem verbessert, 2. Siedlungsentwicklung nach innen gefördert, 3. Verkehrssicherheit erhöht, 4. Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert

⁶⁷⁹ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 18.

⁶⁸⁰ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) o.J.c.

⁶⁸¹ vgl. Schweizerischer Städteverband 2016, S. 7.

⁶⁸² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2020, Art. 50 Satz 3.

⁶⁸³ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 8.

⁶⁸⁴ MinVG 2020, Art. 17a.

⁶⁸⁵ MinVV 2020, Art. 19-25.

3.5.9.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Die Verknüpfung der Förderung von Verkehrsinfrastrukturen durch den Bund an eine überkommunale Zusammenarbeit und die Erarbeitung einer nachhaltigen Siedlungs- und Verkehrsstrategie ist positiv zu bewerten. Insbesondere der überkommunalen Zusammenarbeit kommt in Bezug auf Flächensparen eine große Bedeutung zu. Nicht nur die direkten Auswirkungen der Zusammenarbeit in dem Programm Agglomerationsverkehr ist diesbezüglich zu nennen, sondern auch die indirekten Wirkungen durch neue Zusammenarbeitsstrukturen, die sich etablieren.⁶⁸⁶ Während alle anderen Flächensparinstrumente an lokalen, regionalen oder kantonalen Grenzen aufhören und diesbezüglich durchaus spezifische oder einseitige lokale Flächendruckproblematiken⁶⁸⁷ entstehen können, so wird hier sowohl in Bezug auf die strategische Ausrichtung, als auch in der Umsetzung weitergedacht.

Zudem hilft die Ausrichtung des Programms die Siedlungsentwicklung nach Innen noch stärker als planerischen Grundsatz etablieren zu können.⁶⁸⁸

Von der Umsetzungsebene kommt vor allem Kritik hinsichtlich der hohen administrativen Anforderungen, die mit der Förderung verbunden sind.⁶⁸⁹ Die hohen Qualitätsanforderungen sind jedoch wichtig um eine effiziente Verknüpfung von Verkehr und der Begrenzung der Siedlungsentwicklung sicherstellen zu können. Wie oben bereits dargelegt, kann die Verkehrsentwicklung auch in Hinblick auf den Ausbau des ÖPNV durchaus gegenteilige Effekte verursachen. Ein Experte hat in Hinblick auf den Kanton Zürich auch von der „verlorenen Unschuld der S-Bahn“⁶⁹⁰ gesprochen, die zu weit in die peripheren Regionen rausreicht und somit die Zersiedelung weiter begünstigt hat.

Deswegen ist eine spezifische Wirkungskontrolle des Programms elementar. Diesbezüglich ist positiv hervorzuheben, dass mit der vierten Generation des Programms eine verbindliche Wirkungsanalyse unter Einbezug folgender Indikatoren geleistet werden muss: Modal Split, Verunfallte, Einwohner nach ÖV-Güteklassen und Beschäftigte nach ÖV-Güteklassen.⁶⁹¹ Hinsichtlich des Flächenspar-, Umwelt- und Ressourcenschutzziels wäre jedoch durchaus über eine Erweiterung der Indikatoren nachzudenken. Auch die Kriterien für die Definition von Agglomerationen sollten in Zukunft verbindlich festgelegt werden, in der Vergangenheit gab es öfter Änderungen, die bei den Gemeinden Unsicherheit ob ihrer Teilnahmemöglichkeiten ausgelöst haben.⁶⁹²

3.5.9.5 Umsetzung

Knapp 90 % der Agglomerationen in der Schweiz erarbeiten ein entsprechendes Agglomerationsprogramm (s. Abbildung 22).⁶⁹³ In all diesen Kantonen findet eine langfristig abgestimmte Ausrichtung von Siedlung und Verkehr statt. Dabei nehmen

⁶⁸⁶ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 47.

⁶⁸⁷ Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

⁶⁸⁸ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 50.

⁶⁸⁹ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 49.

⁶⁹⁰ Gespräch mit dem Kantonsplaner Zürich.

⁶⁹¹ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 47.

⁶⁹² Schweizerischer Städteverband 2016, S. 48.

⁶⁹³ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 50.

Agglomerationen aller Größen an dem Programm teil. Absolut gesehen fließt am meisten Geld in die großen Agglomerationen, die einen Schwerpunkt auf der Entwicklung des ÖPNV zeigen.⁶⁹⁴ Relativ auf die Einwohnerzahl runtergerechnet sind die Beiträge in den kleinen Agglomerationen jedoch höher.



Abbildung 22: Übersicht über mitfinanzierte Agglomerationsprogramme

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2019

3.5.9.6 Wirksamkeit

Nach Schätzungen des Bundes sind rund $\frac{3}{4}$ der nicht mitfinanzierten Siedlungsmaßnahmen umgesetzt worden.⁶⁹⁵ Häufig werden folgende Arten von Siedlungsmaßnahmen mit den Agglomerationsprogrammen verbunden⁶⁹⁶:

- Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten Wohnen und Arbeiten
- Vorranggebiete für zukünftige Siedlungsentwicklung
- Siedlungsbegrenzungen und Vorgaben zur Einzonung (meist im Richtplan verankert)
- Aufwertungen der Siedlungsqualität (Gestaltungsvorgaben, Nutzungsmix, etc.)
- Aufwertung der Landschaft

Die Studie von Ecoplan kommt zu dem Erkenntnis, dass diese Maßnahmen einen erheblichen Beitrag zur flächensparenden Umsetzung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes leisten.⁶⁹⁷

Die Wirksamkeit ist auch insofern hoch einzuschätzen, als dass eine hohe Beteiligung an dem Programm zu verzeichnen ist. In den ersten beiden Phasen haben 49 von 55 Agglomerationen ein entsprechendes Programm erarbeitet.⁶⁹⁸ Im Laufe der Jahre hat

⁶⁹⁴ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2019.

⁶⁹⁵ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 35.

⁶⁹⁶ vgl. Schweizerischer Städteverband 2016, 35f.

⁶⁹⁷ vgl. Schweizerischer Städteverband 2016, S. 45.

⁶⁹⁸ Schweizerischer Städteverband 2016, S. 50.

sich der Fokus der Programme geändert: Während am Anfang vor allem der Ausbau der Verkehrssysteme im Mittelpunkt stand, sind mittlerweile die Steuerung der Siedlungsentwicklung und die einhergehenden Umweltbelastungen bzw. der Ressourcenverbrauch in den Vordergrund gerückt.⁶⁹⁹

Auch wenn bei der spezifischen Ausgestaltung, z. B. an den Indikatoren zur Wirkungsanalyse, durchaus noch Nachholbedarf besteht, so wird mit dem Instrument doch ein wichtiger Schritt in Bezug auf die überregionale Steuerung von Zersiedelung gemacht.⁷⁰⁰

3.5.9.7 Übertragbarkeit

Bisher besteht in Deutschland bzw. Bayern kein entsprechendes Instrument. Eine Förderung der stärkeren integrierten Entwicklung von Siedlung und Verkehr erscheint jedoch sinnvoll.⁷⁰¹

3.5.10 Informelle Instrumente

Die Schweiz ist hinsichtlich weicher Instrumente aktiv. Auch das Thema Flächensparen genießt dabei eine große Bedeutung. Zwischen 2014 und 2018 wurden beispielsweise im Rahmen der Modellvorhaben „Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018“ von Seiten des Bundes 31 Projekte in fünf Themenschwerpunkten unterstützt. Einer der Themenschwerpunkte bezog sich auf „Siedlungsentwicklung nach Innen umsetzen“, dort wurden sieben Modellvorhaben durchgeführt, die sich mit dem Umgang mit Bauzonen, der Verdichtung von Industrie- und Gewerbebezonen und der Revitalisierung von Ortskernen anhand konkreter Beispielregionen beschäftigt haben. Ziel war es neue Erkenntnisse zur Umsetzung einer hochwertigen Innenentwicklung zu generieren.⁷⁰² Die Ergebnisse wurden anschließend publiziert.⁷⁰³ Seit 2020 läuft die vierte Förderungsrunde der Modellvorhaben, bei der von Seiten des Bundes wieder rund 3,9 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden.⁷⁰⁴ Auch wenn das Thema Flächensparen in den fünf thematischen Schwerpunkten nicht explizit erwähnt wird, so zielen doch fast alle Projekte indirekt auch darauf ab.⁷⁰⁵ Da es in Bayern ähnliche Modellprojekte gibt, soll an dieser Stelle jedoch nicht detaillierter darauf eingegangen werden.

Sowohl auf kantonaler Ebene als auch durch den Schweizer Verband für Raumplanung und Umweltfragen, EspaceSuisse, werden zudem viele Publikationen, Leitfäden, Best-Practice-Beispiele oder auch informative Videos⁷⁰⁶ erstellt und sowohl den fachlichen Ansprechpartnern aus der Raumplanung und den lokalen Verantwortlichen in den Gemeinden als auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Ein besonderer Fokus soll hierbei auf den Tätigkeiten von

⁶⁹⁹ vgl. Grêt-Regamey et al. 2018, S. 38.

⁷⁰⁰ Grêt-Regamey et al. 2018, S. 23.

⁷⁰¹ vgl. unten S. 153ff.

⁷⁰² vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2018, S. 5.

⁷⁰³ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2018.

⁷⁰⁴ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2020d.

⁷⁰⁵ Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

⁷⁰⁶ u. a. vom Kanton Zürich zur Mehrwertabgabe und anderen raumplanerischen Themen

EspaceSuisse und insbesondere deren Plattform für Innenentwicklung und Verdichtung, densipedia.ch, geworfen werden.

3.5.10.1 Inhalt

Ins Leben wurde die Website densipedia.ch 2016 gerufen, nachdem sich sowohl National- als auch Ständerat für einen Impuls zur Innenentwicklung ausgesprochen hatten.⁷⁰⁷ Sie soll als kommunikative Ebene ebendieses Impulses dienen.⁷⁰⁸ Dabei werden drei Teilbereiche gegliedert: „Wissen & Werkzeuge“, „Experten-Blog“ und „Gute Beispiele“, die insbesondere zur Information und Inspiration der Gemeinden dienen sollen.

3.5.10.2 Motivation und Ziel

In der Schweiz steht die Innenentwicklung nicht zuletzt in Folge der Revision des Raumplanungsgesetzes im Mittelpunkt der weiteren Siedlungsentwicklung. Dabei ist es jedoch wichtig diese qualitativ und kreativ umzusetzen und die Bevölkerung entsprechend miteinzubeziehen. Insbesondere in der Schweiz, in der es viele kleine Gemeinden gibt, die nur eingeschränkte personelle und fachliche Ressourcen haben, ist die Information, Inspiration und Beratung ebendieser ein wichtiger Baustein, um die gewünschte Innenentwicklung erfolgreich umsetzen zu können. Auch die Möglichkeit für Bürger sich mit den Themen der Raumplanung auf verständliche Art und Weise auseinanderzusetzen, erleichtert die Prozesse in den Gemeinden. Letztendlich kann das Flächensparen durch die Bewusstseinsbildung unterstützt werden.

3.5.10.3 Instrumentelle Verankerung und Akteure

Die Seite wird vom Schweizer Verband für Raumplanung betrieben, umfasst aber auch Beiträge von anderen Fachexperten der Raumplanung. Auftraggeber für diese Kommunikationswebsite ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).⁷⁰⁹

3.5.10.4 Differenziertheit und Schlüssigkeit

Grundsätzlich ist die Einrichtung einer solchen Website zu begrüßen. Hier wird mit modernen Kommunikationsmethoden ein vergleichsweise leichter Zugang zu den komplexen Themen der Raumplanung ermöglicht. Während die Einführungstexte eher allgemein gehalten sind und ganz grundlegende Fragen beantworten, gibt es über die Verlinkung der Arbeitshilfe und Studien auch weiterführendes Informationsmaterial. Zudem ist die Unterlegung der Themen mit Beispielen und Fotos ebendieser hervorzuheben, die die Nachvollziehbarkeit erhöhen. Auch die Nutzung unterschiedlicher Medienarten, wie u. a. von Kurzfilmen und einem Blog, ist positiv hervorzuheben.

⁷⁰⁷ densipedia.ch o.J.

⁷⁰⁸ densipedia.ch o.J.

⁷⁰⁹ densipedia.ch o.J.

3.5.10.5 Umsetzung

Die Umsetzung der Website ist modern und ästhetisch anspruchsvoll. Grundsätzlich ist bei der Nutzung einer solchen Kommunikationsform jedoch die Aktualisierung ein wichtiger Punkt. Insbesondere der Experten-Blog wird seit 2019 nicht mehr bespielt und enthält nur zwei Einträge. Dies ist insbesondere hinsichtlich des kreativen Ansatzes dieses Blogs zu bedauern, ist jedoch auf einen personellen Wechsel und den hohen Ressourcenaufwand zurückzuführen. Stattdessen werden von EspaceSuisse nun vor allem Twitter und LinkedIn bespielt.⁷¹⁰ Die Best-Practice-Beispiele, hier „Gute Beispiele“ genannt werden zwar mehr oder weniger regelmäßig erweitert, es fällt jedoch auch auf, dass ältere Beispiele teilweise nicht auf den neuesten Stand gebracht wurden. Auch die Verknüpfung mit den Tätigkeiten der Kantone in den jeweiligen Themenfeldern, die z. B. auch eigene Videos oder Broschüren herausbringen, könnte teilweise ausgebaut werden. Insgesamt muss jedoch die hochwertige und fachlich fundierte Aufmachung gelobt werden.

3.5.10.6 Wirksamkeit

Grundsätzlich ist die Beurteilung der Wirksamkeit von weichen Maßnahmen schwieriger und komplexer als die von harten Maßnahmen. Es gibt keine quantitativen Daten, die darüber aussagekräftig Aufschluss geben könnten. Da die Tätigkeiten von EspaceSuisse und auch die Website densipedia.ch von mehreren Experten in den Interviews anerkennend erwähnt wurde in Bezug auf das Flächensparen, kann hier sicherlich von einer Wirksamkeit in Bezug auf Fachpersonen aus der Raumplanung gesprochen werden.⁷¹¹ Ob dies gleichermaßen für interessierte Bürger gilt, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Eventuell wäre hier eine noch stärkere Information über diese Website durch die Nutzung unterschiedlicher Medien sinnvoll.

Neben der Website densipedia.ch, informiert EspaceSuisse auf der eigenen Homepage⁷¹² und über regelmäßige Newsletter auch über raumplanerische Fragestellungen. Zudem bieten sie viele Weiterbildungsveranstaltungen an und veröffentlichen Publikationen mit unterschiedlichen Ausrichtungen. Thematisch breit ist das Magazin „Inforaum“ aufgestellt, während das viermal jährlich erscheinende Dossier „Raum & Umwelt“ einzelne Themenaspekte vertieft betrachtet.⁷¹³ Darüber hinaus werden regelmäßig Gutachten bzw. Studien zu unterschiedlichen raumplanerischen Themen angefertigt. Das Angebot an hochwertigen Informations- und Kommunikationsmaterialien ist folglich groß.

⁷¹⁰ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse.

⁷¹¹ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern; Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

⁷¹² <https://www.espacesuisse.ch/de>

⁷¹³ EspaceSuisse o.J.

3.5.10.7 Übertragbarkeit

In Bayern wird auf informelle Instrumente in Zusammenhang mit dem Thema Flächensparen ein besonderer Fokus gelegt. Entsprechende Informations- und Kommunikationsmedien sind dabei grundsätzlich ein wichtiger Bestandteil.⁷¹⁴

3.5.11 Weitere Instrumente

In den vorherigen Kapiteln wurden die meisten der raumplanerischen Instrumente, die in Zusammenhang mit dem Flächensparen stehen, detailliert analysiert. Es konnten jedoch nicht alle entsprechenden Instrumente berücksichtigt werden. Die Auswahl ist anhand der eigenen Literaturrecherche und der Aussagen der befragten Experten getroffen worden. Dabei wurde zum einen die Wirksamkeit der Instrumente, als auch die Relevanz dieser Maßnahmen im bayerischen Kontext zugrunde gelegt.

Zu den sonstigen Instrumenten gehören steuerliche Maßnahmen im Kanton Schwyz⁷¹⁵ und kantonale bzw. lokale Regelungen zu Zwischennutzungen als Wegbereiter für zukünftige Nutzungen u. a. im Kanton Bern bzw. in der Stadt Luzern.⁷¹⁶

Ein wichtiges Instrument stellen zudem die Gebietssanierungen dar, die sowohl im Kanton Bern als auch im Kanton Zürich zur Erneuerung bestehender Siedlungen zur Verfügung stehen und letztendlich mit Enteignungsrecht einhergehen. Da dieses Instrument jedoch bisher noch nicht angewandt wurde und von Experten als „schwerfälliges und [...] sehr anspruchsvolles Instrument“⁷¹⁷ beschrieben wird, wird es an dieser Stelle nicht ausführlicher betrachtet. Entsprechende Rechtsgrundlagen zur möglichen Enteignung bei der Blockade von Umstrukturierungsmaßnahmen im Bestand, gibt es zudem im Kanton St. Gallen (Schwerpunktzone) und im Kanton Wallis (Entwicklungssperimeter).⁷¹⁸

3.5.12 Fazit

Die Novellierung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 hat den Einsatz des raumplanerischen Instrumentariums in Bezug auf Flächensparen grundlegend verändert. Viele Instrumente waren vorher schon im Raumplanungsgesetz verankert, jedoch weniger verbindlich bzw. nicht mit Sanktionen des Bundes versehen. Grundsätzlich ist hervorzuheben, dass der Bund in der Schweiz einen viel weitreichenderen Rahmen in der Raumplanung setzen kann als das in Deutschland der Fall ist. Nicht nur die Vorgaben zu einer einheitlichen Bauzonendimensionierung, sondern auch Instrumente, wie der Sachplan Fruchtfolgeflächen oder das Zweitwohnungsgesetz können auf dieser räumlichen Ebene nicht in Deutschland umgesetzt werden. Nicht nur von den Schweizer Experten sind insbesondere diese Instrumente hinsichtlich der Wirksamkeit auf eine Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme besonders betont worden.⁷¹⁹

⁷¹⁴ vgl. unten S. 154ff.

⁷¹⁵ Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN 2013b.

⁷¹⁶ EspaceSuisse 2019, S. 23.

⁷¹⁷ EspaceSuisse 2019, S. 8–9.

⁷¹⁸ EspaceSuisse 2019, S. 6.

⁷¹⁹ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern.

Trotz der Definition von Rahmenrichtlinien auch für die sonstigen vorgestellten Instrumente, variiert die konkrete Ausgestaltung in den Kantonen jedoch stark. Dies betrifft u. a. die Mehrwertabgabe, die Baulandmobilisierungsinstrumente und die Dichtevorgaben. Die meisten dieser Instrumente sind in vielen Kantonen erst in Folge der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes umgesetzt oder zumindest geschärft worden. In den letzten Jahren sind die neuen Regelungen des Bundes somit in die kantonalen Richtpläne umgesetzt worden, die nicht nur hinsichtlich der Bauzonendimensionierung, sondern auch in Bezug auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung elementar sind.⁷²⁰ Lediglich in zwei Kantonen steht eine Genehmigung der Richtpläne durch das Bundesamt für Raumentwicklung noch aus. Insgesamt befindet sich die Raumplanung noch im Umbruch. Insbesondere auf der lokalen Ebene, also auf der Ebene der Umsetzung, muss für die neuen Regelungen ein noch stärkeres Bewusstsein geschaffen werden.⁷²¹ Eine flächensparende Entwicklung hängt eng mit den Themen Innenentwicklung und Verdichtung zusammen, hier ist eine weitere Sensibilisierung bzw. Aufklärung der Bevölkerung bzw. auch deren Partizipation bei der Gestaltung der zukünftigen Strategien notwendig.⁷²² In diesem Zusammenhang sind das weiche Instrumentarium und insbesondere die Informations- und Kommunikationsinstrumente zu nennen. Auch hier zeigen sich einige Schweizer Kantone und insbesondere der Verband EspaceSuisse vorbildlich in ihrem Einsatz von informativen, ansprechenden und modernen Medien. Die Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes wird von den Experten als „Zeitenwende“ bzw. „Erdbeben“ beschrieben.⁷²³ Dies konnte nur durch das starke Engagement der Zivilgesellschaft in diesem Maße erreicht werden.⁷²⁴ Die Wirksamkeit der Instrumente kann teilweise aufgrund der geringen Umsetzungsdauer noch nicht abschließend bewertet werden. Insgesamt kann das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente jedoch positiv bewertet werden, auch die Experten halten die vorhandenen Maßnahmen für ausreichend. Insbesondere die verbindliche Bauzonendimensionierung ist wichtige Grundlage für das Gelingen der Flächensparbemühungen.

Die Schweizer Raumplanung ist mit ihrer Einführung von flächensparenden Maßnahmen jedoch noch nicht am Ende. Gerade wird die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes diskutiert, hier geht es um den wichtigen Themenbereich des Bauens außerhalb der Bauzone. Es wird dabei u. a. die Einführung einer verbindlichen Kompensationspflicht diskutiert.⁷²⁵ Es bleibt abzuwarten, ob dieses Instrument tatsächlich umgesetzt wird. Es wäre ein weiterer wichtiger Baustein im Hinblick auf die Flächensparbemühungen und nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft.

⁷²⁰ Schneitter 2016, S. 8.

⁷²¹ Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern; Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁷²² Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE; Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁷²³ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁷²⁴ Gespräch mit dem Kantonsplaner Solothurn.

⁷²⁵ Gespräch mit dem Direktor von EspaceSuisse; Gespräch mit dem Chef der Sektion Siedlung und Landschaft, ARE.

3.6 Überblick über weitere europäische Länder

3.6.1 Belgien

In Belgien und vor allem in der Region Flandern wird das Thema Flächensparen seit einigen Jahren stark diskutiert. Das Land ist durch eine der höchsten Flächenverbrauchsahlen in Europa und insbesondere durch starke Zersiedelungstendenzen gekennzeichnet.⁷²⁶ Historisch bedingt, haben die Eigentumsrechte in Belgien einen überaus hohen Stellenwert.⁷²⁷ Etwa ein Drittel der Fläche von Flandern sind beispielsweise bereits verbraucht, dieser Anteil droht bis 2050 auf über 40 % zu steigen.⁷²⁸

Im Jahr 2012 wurde in diesem Zusammenhang ein raumplanerischer Strategiewechsel verkündet und in den folgenden Jahren ein strategisches Konzept mit einem konkreten, aber unverbindlichen, Flächenreduktionsziel erarbeitet. Demzufolge soll die Flächenneuanspruchnahme von gegenwärtig 6 ha auf 3 ha im Jahr 2025 sinken, 2040 soll das Netto-Null-Verbrauchsziel erreicht werden.⁷²⁹ Auch die Region Wallonien hat 2019, inspiriert durch die Aktivitäten in Flandern, ein quantitatives Flächensparziel formuliert.⁷³⁰ Dort sollen im Jahr 2030 nur noch 6 km² verbraucht werden und bis 2050 soll auch dort das Netto-Null-Flächenverbrauchsziel erreicht werden.⁷³¹

Sowohl in Flandern als auch in Wallonien sind die strategischen Ziele bisher jedoch noch nicht mit konkreten Maßnahmen oder Instrumenten hinterlegt worden. Insbesondere in Wallonien ist die Strategie noch unspezifisch und es werden momentan eher grundlegende Diskussionen zur Methodik, also zur Messung und zum Monitoring geführt.⁷³² Zudem werden in Wallonien zum Teil unterschiedliche Aspekte des Flächensparens gemischt, es besteht häufig keine klare Abgrenzung von „land take“ und „soil sealing“. ⁷³³ Auch die eingesetzte Arbeitsgruppe hat bisher noch keine konkreten Ergebnisse produziert, Experten gehen aber nicht davon aus, dass in absehbarer Zeit in Wallonien ein radikaler Umschwung in Bezug das Flächensparen erreicht wird.⁷³⁴ Auch die Expertengruppe in Flandern hat bisher keine Entscheidung zu Instrumenten getroffen, bisher ist man auch dort noch im Diskussions-Stadium.

Problematisch sind die großen Flächenausweisungen, die in den 1960er und 1970er Jahren bei der Entwicklung der Landnutzungspläne vorgenommen wurden. Diese bieten immer noch große Erweiterungsflächen für die Wohnnutzung, die sich jedoch nicht unbedingt an – aus heutiger Sicht – raumplanerisch sinnvollen und notwendigen Orten befinden. In Flandern betragen die ausgewiesenen Flächenreserven insgesamt beispielsweise aktuell noch 79 ha, die räumlich stark dispers verteilt sind.⁷³⁵ Das Eigentumsrecht hat auch in Belgien einen hohen Stellenwert und wenn Umwidmungen bzw. Rückzonungen stattfinden sollen, so müssen die Grundeigentümer entsprechend entschädigt werden. Damit wird eine raumplanerische Korrektur der Zonierung,

⁷²⁶ ESPON 2020, S. 61.

⁷²⁷ Halleux 2020, S. 6.

⁷²⁸ Ruimte Vlaanderen 2017, S. 8.

⁷²⁹ OECD 2019, S. 2.

⁷³⁰ Halleux 2020, S. 10.

⁷³¹ Halleux 2020, S. 8.

⁷³² Gespräch mit dem Professor für Wirtschaftsgeographie an der Université de Liège.

⁷³³ Halleux 2020, S. 6.

⁷³⁴ Halleux 2020, S. 10.

⁷³⁵ Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen.

zumindest in einem größeren Maßstab, finanziell schwierig bis unmöglich. Die Entschädigungspflicht gilt nur dann nicht, wenn sich eine Fläche aus technischen Gründen nicht für eine Bebauung eignet, wie das zum Beispiel bei Flächen, die regelmäßig überschwemmt werden, der Fall ist. In dieser Hinsicht versucht man bereits Rückwidmungen umzusetzen.⁷³⁶ Problematisch sind zudem gegenwärtige politische Forderungen, die Entschädigungshöhe auszubauen. Statt 80 % werden 100 % der Entschädigungssumme gefordert, die sich zudem nicht mehr auf die indexierten historischen Flächenpreise zum Zeitpunkt des Kaufs, sondern auf die Differenz der heutigen Marktwerte beziehen soll.⁷³⁷

Ein Instrument, das in beiden belgischen Regionen diskutiert wird, sind handelbare Flächenzertifikate. Eine Umsetzung wird jedoch von den Experten kritisch gesehen: Neben technischen und organisatorischen Problemen in der Umsetzung, ist vor allem die nicht vorhandene Flächenknappheit und dementsprechend der geringe Anreiz für Grundeigentümer Geld beispielsweise für die Erhöhung der baulichen Dichte zu zahlen.⁷³⁸

Aufgrund der (bisher) fehlenden verbindlichen Raumplanungsinstrumente für die Umsetzung des Flächensparens wird in Flandern gegenwärtig vor allem auf informelle Instrumente gesetzt.⁷³⁹ So gibt es u. a. Websites⁷⁴⁰ mit Best-Practice-Beispielen, sowie regelmäßige Newsletter und Veranstaltungen. Der Bewusstseinsbildung wird eine überaus hohe Bedeutung zugeschrieben.⁷⁴¹

Weitere Instrumente beziehen sich unter anderem auf die Förderung der Entwicklung von Brachflächen, u. a. in Kooperation mit privaten Investoren.⁷⁴² Auch verbindliche Bedarfsnachweise, die es in 1990er Jahren zeitweise gab, werden wieder diskutiert.⁷⁴³ Zudem gibt es die Möglichkeit Dichtevorgaben zu machen.⁷⁴⁴

Von den flämischen Experten wird zudem betont, dass auf lokaler Ebene zum Teil mehr Aktivitäten hinsichtlich des Flächensparens stattfinden.⁷⁴⁵ Dabei kann es sich beispielsweise um temporäre Aussetzung von Baugenehmigungen oder um Rückzonungen handeln. Eine wichtige Motivation ist dabei häufig auch auf das Phänomen „not in my backyard“ zurückzuführen, insbesondere ländliche Gemeinden wollen teilweise keine so starken Wachstumsentwicklungen mehr.⁷⁴⁶

Grundsätzlich versucht die Raumplanung in Belgien schon seit einigen Jahrzehnten gegen die zunehmende Zersiedelung vorzugehen.⁷⁴⁷ Ob sich die bisherigen konträren Entwicklungen durch ein (bisher) unverbindliches Ziel, das nicht von konkreten

⁷³⁶ Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen; Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷³⁷ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷³⁸ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven; Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen; Gespräch mit dem Professor für Wirtschaftsgeographie an der Université de Liège.

⁷³⁹ Ruimte Vlaanderen 2017, S. 29.

⁷⁴⁰ <https://omgeving.vlaanderen.be/proeftuinen-ontharding>, www.ruimtelijkrendement.be

⁷⁴¹ Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen.

⁷⁴² Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen.

⁷⁴³ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁴⁴ Halleux 2020, S. 11.

⁷⁴⁵ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven; Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen.

⁷⁴⁶ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁴⁷ Halleux 2020, S. 10.

Maßnahmen begleitet wird, grundlegend ändern wird, ist anzuzweifeln. Eine Verschärfung der Verbindlichkeit auf regionaler Ebene ist insofern schwierig umzusetzen, als dass es in Belgien eine starke Tradition der Autonomie der Gemeinden gibt und diese darüber hinaus v. a. aus finanziellen Gründen weiter ein Bevölkerungswachstum anstreben.⁷⁴⁸ Zudem wird von den Experten immer wieder die starke historische und kulturelle Verwurzelung der Zersiedelungsdynamik betont.⁷⁴⁹

Von der Wirtschaft wird die Beton-Stop-Strategie zudem stark kritisiert.⁷⁵⁰ Grundsätzlich wird das Thema Flächensparen in Belgien vor allem in Zusammenhang mit den Kosten für Zersiedelung diskutiert. Dieser Fokus auf die finanzielle Sichtweise unterscheidet die Diskussion in Belgien von den eher ökologischen Argumenten oder dem Fokus auf Landschaftsschutz bzw. Ernährungssicherheit in den bisher betrachteten Ländern. Es soll dabei jedoch auch betont werden, dass diese Gründe durchaus eine Rolle spielen. Unter anderem wird auch in Belgien die Bedeutung des Flächensparens im Hinblick auf den Klimawandel betont, allerdings scheint dies auf den ersten Blick weniger stark ausgeprägt zu sein.⁷⁵¹ Ein wichtiger Aspekt ist zudem die unterschiedliche Ausprägung der Flächenspardiskurse in den einzelnen Regionen von Belgien. In Flandern hat die (raumplanerische) Diskussion bereits vor rund acht Jahren begonnen, in Wallonien ist dies weniger stark zu verspüren und auch erst später in das Bewusstsein gerückt.⁷⁵² Der Experte aus Wallonien betont in diesem Zusammenhang, dass die Bedeutung des Thema in der Raumplanung mittlerweile erkannt wurde und in der Politik zumindest teilweise, die Bevölkerung jedoch kein stärkeres Interesse und Problembewusstsein zeigt und von diesen zumeist keine Zusammenhänge zu globalen ökologischen Diskursen hergestellt werden.⁷⁵³ Auch ein Experte aus Flandern weist darauf hin, dass der Diskurs anfangs vor allem aus der Raumplanung kam und dann auch von der Politik übernommen wurde.⁷⁵⁴ Von der Bevölkerung wurde anfangs auch wenig über die Verbindung der aktuellen gesellschaftlichen Probleme (Staus, Überschwemmungen, hohe Kosten der öffentlichen Infrastruktur) und deren Zusammenhang mit der Zersiedelungsdynamik diskutiert.⁷⁵⁵ Das änderte sich jedoch mit der Benennung eines quantitativen Flächensparziels und der darauffolgenden Medienberichterstattung.⁷⁵⁶ Diese fiel jedoch anfangs anders aus, als ursprünglich von der Politik gewünscht. Journalisten berichteten über die neue Strategie unter der Bezeichnung „Beton-Stopp“. Da Stopp hat jedoch meist auch eine negative Konnotation, hält es in diesem spezifischen Fall ggf. Menschen davon ab, ihre Wohnträume zu erfüllen.⁷⁵⁷ Zum Teil wurden nach Ausrufen der neuen Strategie in Flandern wohl auch mehr Bauanträge gestellt, da befürchtet wurde, dass in Zukunft weitere Entwicklungen zu stark eingeschränkt werden würden.⁷⁵⁸ Gegenwärtig wird die Strategie von politischer Seite unter „development shift“ promotet.⁷⁵⁹

⁷⁴⁸ Halleux 2020, S. 11.

⁷⁴⁹ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven; Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen; Gespräch mit dem Professor für Wirtschaftsgeographie an der Université de Liège.

⁷⁵⁰ Halleux 2020, S. 12.

⁷⁵¹ Halleux 2020, S. 12.

⁷⁵² Halleux 2020, S. 10.

⁷⁵³ Gespräch mit dem Professor für Wirtschaftsgeographie an der Université de Liège.

⁷⁵⁴ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁵⁵ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁵⁶ Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen.

⁷⁵⁷ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁵⁸ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁵⁹ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

Ein wichtiger Faktor für die weitere Umsetzung der Flächensparbemühungen ist die politische Lage. Nicht zuletzt aufgrund von politischen Wechseln, wird die Durchsetzbarkeit dieses Themas momentan eher kritisch gesehen.⁷⁶⁰ Schwierig ist in dem Zusammenhang, dass es sich bei dem Flächenverbrauch um ein schleichendes, häufig eher abstraktes Thema handelt. Von der Politik werden die Eigentumsrechte zudem als „holy grale“⁷⁶¹ gegenwärtig nicht angefasst.

Gegenwärtig ist die Raumplanung in ihren Möglichkeiten zum Flächensparen stark beschränkt.⁷⁶² Mit der Vorgabe von quantitativen Flächensparzielen und der Entwicklung einer entsprechenden Strategie sind jedoch wichtige erste Schritte getan, die zudem die öffentliche Diskussion gestärkt haben. Es wird abzuwarten sein, inwiefern in den nächsten Jahren Instrumente eingeführt werden und wie sich die Umsetzung der Flächensparziele gestalten wird. Das Zwischenziel in Flandern von 3 ha im Jahr 2025 wird nach Einschätzung der Experten nicht erreicht, sie sind jedoch optimistisch was das langfristige Nettonull-Flächenverbrauchsziel angeht.⁷⁶³ Es wäre somit spannend in den nächsten Jahren noch einmal eine detailliertere wissenschaftliche Analyse des Themas Flächensparen in Belgien durchzuführen.

3.6.2 Frankreich

In Frankreich ist die Flächenneuanspruchnahme seit 2009 leicht gesunken, die Wachstumsrate ist jedoch weiterhin stark von der Bevölkerungsentwicklung und der ökonomischen Entwicklung abgekoppelt.⁷⁶⁴ Auch in Frankreich hat das Thema Flächensparen in den letzten Jahren dementsprechend wieder verstärkt an Aufmerksamkeit gewonnen. Erste Debatten diesbezüglich sind 2007 im Zuge der Diskussionen zur zukünftigen Umwelt- und Nachhaltigkeitsentwicklung („Grenelle de l'environnement“) aufgetreten.⁷⁶⁵ Neuen Aufschwung bekam die gesellschaftliche Diskussion 2018, als durch die Regierung ein Netto-Null-Flächenverbrauchsziel bis 2030 verkündet wurde.⁷⁶⁶ Ursprünglich wurde die Diskussion besonders durch Umweltorganisationen beeinflusst, später kam auch die akademische Auseinandersetzung dazu bevor das Thema in den letzten Jahren auch auf der politischen Tagesordnung auftauchte.⁷⁶⁷ Grundsätzlich muss jedoch festgestellt werden, dass die Diskussionen innerhalb des Landes stark variieren. Sie werden insbesondere in den Wachstumszentren, wie die Pariser Region oder im Süden Frankreichs intensiver geführt, als in den übrigen, häufig dünnbesiedelten und teilweise agrarisch geprägten Regionen.⁷⁶⁸ Grundsätzlich sind jedoch insbesondere in diesen Regionen starke Zersiedelungstendenzen zu verzeichnen.⁷⁶⁹

Wie bereits erwähnt, gibt es grundsätzlich ein von der Regierung formuliertes Flächensparziel. Dies wird jedoch nicht weiter konzeptionell konkretisiert oder durch

⁷⁶⁰ Gespräch mit dem Professor für Wirtschaftsgeographie an der Université de Liège; Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁶¹ Gespräch mit einem Professor des Instituts für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven.

⁷⁶² Halleux et al. 2012, S. 889.

⁷⁶³ Gespräch mit zwei Experten des Departement Omgeving Vlaanderen.

⁷⁶⁴ Colsaet 2019, S. 1.

⁷⁶⁵ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁶⁶ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI; Gespräch mit der Professorin für Stadtplanung an der Université Paris Est Créteil.

⁷⁶⁷ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁶⁸ Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁷⁶⁹ Colsaet 2019, S. 1.

(neue) Instrumente unterlegt und es ist zudem nicht verbindlich. Anlässlich der Verlängerung der Bebauungspläne müssen die Gebietskörperschaften ein Ziel für die Einstellung oder Minderung der Bodendenaturierung festlegen, das mit dem auf nationaler Ebene bestimmten Kurs übereinstimmt und die lokalen Besonderheiten berücksichtigt.⁷⁷⁰ Grundsätzlich finden auf der planerischen Ebene Fortbildungen zur Information über das Ziel statt, wie genau dies jedoch in den lokalen oder regionalen Plänen widergespiegelt werden soll, ist noch größtenteils unklar.⁷⁷¹ Grundsätzlich sollte die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in den Landnutzungsplänen auf allen räumlichen Ebenen berücksichtigt werden. Diese Leitlinie bestand auch schon vor Formulierung des Flächensparziels. Dies wurde aber bisher zu wenig stringent umgesetzt und die Kontrollen sind aus verschiedenen Gründen unzureichend.⁷⁷² Eine genaue wissenschaftliche Analyse dazu gibt es anscheinend bisher nicht.⁷⁷³ Ein grundsätzliches Problem in Frankreich im Hinblick auf das Thema Flächensparen ist die geringe durchschnittliche Größe der Gemeinden. Wie eine Studie von Le Bivic und Melot⁷⁷⁴ zeigt, können dort enge Beziehungen zwischen Politik und Grundeigentümern auftreten und der große Einfluss von letzteren eine flächensparende Planung verhindern. Zudem sind die lokalen Planungsebenen häufig durch begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen gekennzeichnet.⁷⁷⁵ Auch die starke Konkurrenz zwischen den Gemeinden führt zu entgegengesetzten Entwicklungen.⁷⁷⁶

In Frankreich gibt es eine Reihe an verschiedenen raumplanerischen Instrumenten, die zumindest indirekt das Ziel des Flächensparens verfolgen. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass die fehlende Verbindlichkeit des Einsatzes dieser Instrumente dazu führt, dass diese in der Planungspraxis kaum Anwendung finden.

Das älteste Instrument zum Schutz von landwirtschaftlicher Fläche sind die sogenannten „Zones Agricoles Protégées“ – ZAP, die seit 1997 bestehen. Diese werden jedoch nur wenig genutzt, beispielsweise in Bergregionen.⁷⁷⁷ Ihre Wirksamkeit wird, insbesondere in Hinblick auf den geringen Flächenumfang, jedoch unterschiedlich eingeschätzt.⁷⁷⁸ Teilweise kommt es nach Aussagen der Experten nur zu Verlagerungen der Entwicklungen.⁷⁷⁹ Am häufigsten wird das interkommunale Instrument der PAEN – „Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains“ eingesetzt.⁷⁸⁰ Dabei handelt es sich um Schutzzonen von landwirtschaftlichen und natürlichen Flächen in stadtnahen Räumen, dieses Instrument wird für grundsätzlich wirksam gehalten.⁷⁸¹ Insgesamt umfassten diese Schutzgebiete im Jahr 2018 jedoch nur 135.000 ha und damit etwa 0,5 % der Landwirtschaftsflächen in Frankreich.⁷⁸² Auch wenn damit in einigen Regionen lokale Effekte verzeichnet werden können, so ist die Einführung meist (zeit)aufwendig.⁷⁸³ Als weitere Maßnahme zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen bzw. zur Revitalisierung

⁷⁷⁰ Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention 2019, S. 37–38

⁷⁷¹ Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁷⁷² Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁷³ Colsaet 2019, S. 3.

⁷⁷⁴ 2020.

⁷⁷⁵ Le Bivic und Melot 2020, S. 1.

⁷⁷⁶ Colsaet 2019, S. 4.

⁷⁷⁷ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁷⁸ Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention 2019, 18,22.

⁷⁷⁹ Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁷⁸⁰ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁸¹ Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention 2019, 18,22.

⁷⁸² Colsaet 2019, S. 3.

⁷⁸³ Colsaet 2019, S. 3.

von in Anspruch genommenen Flächen wurden Kommissionen, sogenannte CDPENAF, eingeführt, die bei planerischen Dokumenten beratend zur Seite stehen, deren Anregungen jedoch nicht verbindlich umgesetzt werden müssen.⁷⁸⁴ Auf Ebene der Departements gibt es zudem unter gewissen Konditionen die Möglichkeit Vorkaufsrechte für Agrarland wahrzunehmen. Einige Departements nutzen dieses Instrument zum einen um die Preisentwicklung zu beeinflussen und zum anderen um die besonders gefährdeten stadtnahen Flächen zu schützen.⁷⁸⁵ Grundsätzlich wurde im Landwirtschaftsgesetz das Ziel formuliert, den landwirtschaftlichen Flächenverbrauch bis 2020 zu halbieren.⁷⁸⁶ Von den Experten wird jedoch die vage bzw. unkonkrete Ausgestaltung dieser Regelung beispielsweise in Bezug auf den Vergleichsmaßstab kritisiert.⁷⁸⁷

Weitere raumplanerische Instrumente beziehen sich u. a. auf minimale Dichteregulungen. Dieses Instrument kann von Kommunen seit 2010 eingesetzt werden und könnte theoretisch effektiv wirken, es ist jedoch unbeliebt und wurde beispielsweise im Jahr 2016 nur von 25 Gemeinden umgesetzt.⁷⁸⁸ Zudem gibt es in Frankreich die Möglichkeit handelbare Flächenzertifikate auf lokaler Ebene einzusetzen, die sich auf Spezifikationen in den Landnutzungsplänen beziehen. Auch dies ist ein Instrument das grundsätzlich von den Experten positiv eingeschätzt wird, jedoch bisher nach Auskunft ebendieser nur in drei Kommunen angewendet.⁷⁸⁹ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Grundeigentümer in Frankreich kein Anspruch auf Kompensation haben, wenn das Baurecht entzogen wird. Fläche wird eher als Allgemeingut gesehen, wobei in der Realität nur selten vorkommt, dass die Gemeinden Entwicklungsflächen zurückziehen.⁷⁹⁰ In Bereich der Brachflächenentwicklung gibt es zudem die Aktivitäten der mehr als 20 öffentlichen Raumentwicklungsagenturen, die u. a. Brachflächen für den sozialen Wohnungsbau erschließen.⁷⁹¹ Auch hier spielen gemeindliche Vorkaufsrechte eine wichtige Rolle.⁷⁹² Ein grundsätzliches Problem der französischen Flächensparbemühungen geht mit der ungenauen Datenlage und einem entsprechenden Monitoring einher.⁷⁹³ Bereits 2017 sollte ein neues Datenkonzept ausgearbeitet sein, dies ist jedoch bisher nicht erfolgreich umgesetzt worden.⁷⁹⁴ Auf regionaler Ebene kann die Datenverfügbarkeit jedoch in Einzelfällen besser sein, zum Teil gibt es auch Software-Programme, die verschiedene Datenquellen zusammenführen und eine dynamische Analyse und Bewertung der (zukünftigen) Flächenentwicklung zulassen.⁷⁹⁵

Ein besonderer Stellenwert kommt nach Einschätzung der Experten zudem der Information und der Bewusstseinsbildung zu.⁷⁹⁶ Hier liegt der Grundstein für einen tiefgreifenden Wandel hinsichtlich des Flächensparens.

⁷⁸⁴ Colsaet 2019, S. 3; Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention 2019, S. 23.

⁷⁸⁵ Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁷⁸⁶ Bovet et al. 2019, S. 11.

⁷⁸⁷ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁸⁸ Bovet et al. 2019, S. 17; Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI; Gespräch mit der Professorin für Stadtplanung an der Université Paris Est Créteil.

⁷⁸⁹ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁹⁰ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁹¹ vgl. Europäische Kommission 2012, S. 12.

⁷⁹² Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁷⁹³ Colsaet 2019, S. 4.

⁷⁹⁴ Gespräch mit einer ExpertIn von IDDRI.

⁷⁹⁵ Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention 2019, S. 15.

⁷⁹⁶ Gespräch mit der Professorin für Stadtplanung an der Université Paris Est Créteil.

Insgesamt ist das Bewusstsein von Bevölkerung und Politik in den letzten Jahren gestiegen, aber vor allem in Städten bzw. Regionen, in denen der Flächendruck hoch ist und wo Flächen bereits vergleichsweise effizient genutzt werden.⁷⁹⁷ In den sonstigen Regionen sind durchaus Zersiedelungsdynamiken zu beobachten und insgesamt ist auch Flächeninanspruchnahme durch Infrastruktur und Gewerbe hoch in Frankreich.⁷⁹⁸

Wie gezeigt wurde, ist die Bandbreite an Instrumenten durchaus groß, aber die fehlende Verbindlichkeit und z. T. Konkretheit führt zu einer fehlenden bzw. mangelhaften Umsetzung der Flächensparbemühungen.⁷⁹⁹

Der Schwerpunkt der raumplanerischen Bemühungen der nächsten Jahre wird in einer stärkeren Implementation der Raumplanung und deren Strategien auf übergeordneten interkommunalen oder regionalen Planungsebene liegen.⁸⁰⁰ Gleichzeitig werden jedoch auch fiskalische Instrumente wie beispielsweise Steuern diskutiert. Dies wird von den Experten jedoch durchaus kritisch gesehen, da diese in komplexe Wirkungszusammenhänge in Bezug auf bestehende Instrumente eingebunden sind.⁸⁰¹ Darüber hinaus werden, zumindest auf akademischer Ebene, Diskussionen zu handelbaren Flächenzertifikaten geführt.⁸⁰² Nach Meinung der Experten müsste vor allem die bisherige Subventionierung von Neubauten und dabei insbesondere von Einfamilienhäusern stärker eingeschränkt werden und stattdessen neue Anreize für das Bauen auf Brachflächen bzw. für die Renovierung bestehender Gebäude geschaffen werden.⁸⁰³

Ein wichtiges Thema in Bezug auf Flächensparen ist zudem das Zusammenspiel mit dem Ziel des bezahlbaren Wohnens.⁸⁰⁴ Hier liegt, nach Meinungen einer Expertin, der Fokus der Politik und das Ziel sei mit Flächensparen nur schwer zu vereinbaren.⁸⁰⁵ Von den Experten wurde zudem auf den Einfluss der gegenwärtigen COVID-19-Pandemie auf die zukünftigen Flächensparbemühungen hingewiesen. Zum einen wird vermutet, dass andere Belange, u. a. ökonomische, in Folge der Krise stärker priorisiert werden als die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Zum anderen könnte das Thema Dichte, das wichtige Voraussetzung für das Flächensparen ist, in Zusammenhang mit der Ausbreitung von Krankheiten zukünftig kritischer gesehen werden.⁸⁰⁶

3.6.3 Niederlande

Die Niederlande unterschieden sich sowohl in ihren Instrumenten zum Flächensparen als auch in ihrer Haltung zum Thema Fläche von den anderen europäischen Ländern. Boden wird kulturell bedingt in den Niederlanden viel stärker als vermehrbares Gut gesehen, ein Sprichwort lautet beispielsweise „God created the world, but the Dutch

⁷⁹⁷ Bovet et al. 2019, S. 16.

⁷⁹⁸ Gespräch mit einer Expertin von IDDRI.

⁷⁹⁹ Colsaet 2019, S. 4.

⁸⁰⁰ Gespräch mit einer Expertin von IDDRI; Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁸⁰¹ Gespräch mit einer Expertin von IDDRI.

⁸⁰² Gespräch mit einer Expertin von IDDRI.

⁸⁰³ Gespräch mit einer Expertin von IDDRI; Gespräch mit einem Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT.

⁸⁰⁴ Gespräch mit der Professorin für Stadtplanung an der Université Paris Est Créteil.

⁸⁰⁵ Gespräch mit der Professorin für Stadtplanung an der Université Paris Est Créteil.

⁸⁰⁶ Gespräch mit der Professorin für Stadtplanung an der Université Paris Est Créteil.

made the Netherlands“⁸⁰⁷. Durch die lange Tradition der Landgewinnung an den Küsten, ist das Bewusstsein über Flächenknappheit in der Gesellschaft nicht so stark verankert.⁸⁰⁸ Grundsätzlich wird das Thema Flächensparen politisch schon diskutiert, es wird aber fast vollständig von den Diskussionen zum Thema Wohnraumschaffung überlagert, dadurch werden striktere raumplanerische Maßnahmen in Bezug auf den Flächenverbrauch durchaus behindert.⁸⁰⁹

Bisher gibt es in den Niederlanden auch von politischer Ebene aus keine definierten Flächensparziele.⁸¹⁰ Insgesamt spielt das Thema Flächensparen in der Raumordnung der Niederlande eher eine nachgeordnete Rolle. In der Vergangenheit gab es jedoch eine Reihe an Flächensparinstrumenten, zu nennen ist dabei u. a. der „ABC Managementansatz“, der beispielsweise die Ansiedlung von Unternehmen mit ihren Büros (A, B) bzw. von Firmen mit starkem Warenverkehr (C) in gewisse Gebiete steuern sollte.⁸¹¹ Hierbei wurde das Ziel der kompakten Stadt in den Mittelpunkt gestellt und eine Ausrichtung auf die verkehrliche Situation angestrebt. Trotz finanzieller Förderung der Ansiedlung von Unternehmen in den Kategorien A und B, fanden weiterhin viele Bauprojekte in Kategorie C statt.⁸¹²

Gegenwärtig bestehende Instrumente, wie die lokalen Flächennutzungspläne sind nicht zwangsläufig auf einen nachhaltigen Umgang mit Fläche fokussiert, da beispielsweise keine Nachweispflicht über den Bedarf neuer Flächen erbracht werden muss.⁸¹³ Allerdings gibt es in den Niederlanden die Möglichkeit verbindliche Verdichtungsrichtwerte zu definieren.⁸¹⁴ Ein wichtiges Instrument im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung ist nach Meinung von Bove, Reese und Köck⁸¹⁵ die Strategische Umweltprüfung.

Grundsätzlich spielt die aktive Bodenpolitik bereits historisch eine wichtige Rolle in den Niederlanden und wird sicherlich auch heute noch ausgeprägter eingesetzt als in den anderen europäischen Ländern.⁸¹⁶ Seit den 1990er Jahren ist jedoch eine zunehmende Beteiligung von privaten Akteuren zu verzeichnen, häufig auch in Kooperation mit den Gemeinden.⁸¹⁷ Diese Entwicklung ist durchaus gewünscht.⁸¹⁸ Nicht zuletzt im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden die hohen finanziellen Risiken der aktiven Bodenpolitik deutlich.⁸¹⁹ Auch heute noch basieren die Gemeindefinanzen häufig zu einem guten Teil auf den Gewinnen aus der aktiven Bodenpolitik. Insbesondere für die Umlandgemeinden im Agglomerationsraum größerer Städte ist der Flächendruck entsprechend groß.⁸²⁰ Problematisch ist demzufolge, dass die Gemeinden ein großes Eigeninteresse haben weitere Flächen zu entwickeln und dabei insbesondere auf die finanziell lukrativen Flächen zu setzen und weniger auf komplexe Nachverdichtung oder Innenentwicklung zu setzen.⁸²¹ Dies

⁸⁰⁷ Gespräch mit dem Professor für Raumplanung an der Wageningen Universität.

⁸⁰⁸ Gespräch mit dem Professor für Raumplanung an der Wageningen Universität.

⁸⁰⁹ Bovet et al. 2019, S. 19–20; Hartmann und Hengstermann 2019, S. 60; Tennekes 2018, S. 102.

⁸¹⁰ Bovet et al. 2018, S. 841.

⁸¹¹ Vos 2015, S. 176.

⁸¹² Bovet et al. 2018, S. 842.

⁸¹³ Bovet et al. 2018, S. 842.

⁸¹⁴ Hartmann und Hengstermann 2019, S. 61.

⁸¹⁵ Bovet et al. 2018, S. 842.

⁸¹⁶ Gespräch mit dem Professor für Raumplanung an der Wageningen Universität.

⁸¹⁷ Halleux et al. 2012, S. 892.

⁸¹⁸ Tennekes 2018, S. 104.

⁸¹⁹ Bovet et al. 2018, S. 840.

⁸²⁰ Gespräch mit dem Professor für Raumplanung an der Wageningen Universität.

⁸²¹ Janssen-Jansen und Tan 2018, S. 140.

widerspricht dem Flächensparen somit elementar. Grundsätzlich kann eine aktive Bodenpolitik durchaus Flächenspar-Bemühungen unterstützen und beispielsweise in Form von flächeneffizienten Entwicklungen oder Brachflächenentwicklungen wirken. Dies funktioniert jedoch nicht, wenn eine solche ökonomische Fokussierung vorliegt. Nicht nur die kommunale Ebene, sondern in Einzelfällen auch die regionale Ebene bzw. die Ebene der Provinzen ist im Bereich des sogenannten „land bankings“ aktiv, um raumplanerische Strategien direkter umsetzen zu können.⁸²² Viele der früheren raumplanerischen Instrumente sind im Zuge der aktiven Bodenpolitik in den Hintergrund geraten, zudem kam es im Jahr 2008 im Rahmen des „Spatial Planning Acts“ zu einer weitgehenden Dezentralisierung der Raumplanung.⁸²³

In Hinblick auf das Thema Flächensparen ist zudem anzumerken, dass beim Monitoring durchaus noch Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu sein scheinen.⁸²⁴

Die Entwicklung der Raumplanung in den letzten Jahren hat die ursprünglichen Errungenschaften der Niederlande in Bezug auf Flächensparen folglich stark beeinträchtigt. Es scheint, als würde auch in den nächsten Jahren die Diskussion zur ausreichenden Schaffung von Wohnbauten mögliche Bemühungen zu flächensparender Entwicklung überlagern.⁸²⁵ Eine detailliertere Analyse könnte dieses Zusammenspiel bzw. dessen zukünftige Entwicklung tiefergehend untersuchen.

3.6.4 Italien

Auch in Italien wird das Thema Flächenverbrauch diskutiert. Land und Landschaft sind nicht nur in der italienischen Verfassung verankert, sondern auch von der Gesellschaft wird der Schutz dieser Güter aus kulturellen und ökologischen Gründen als wichtig empfunden.⁸²⁶ In den letzten Jahren ist das Bewusstsein für die Folgen des Flächenverbrauchs und der Versiegelung sowie deren Zusammenhang mit dem Klimawandel größer geworden. Dies hängt unmittelbar mit erlebbaren Konsequenzen, wie der Zunahme der Hochwasserereignisse, zusammen.⁸²⁷ Dabei muss jedoch beachtet werden, dass das Thema in Italien angesichts der wirtschaftlichen Krisen in den letzten Jahren stärker konfliktbehaftet in Bezug auf die ökonomischen Konsequenzen einer Flächensparpolitik gesehen wird.⁸²⁸ Insgesamt gibt es eine Schere zwischen dem gesellschaftlichen Problembewusstsein in Bezug auf den Flächenverbrauch und den praktischen, zu beobachtenden Urbanisierungs- und Zersiedelungstrends.⁸²⁹

Eine nationale Rahmengesetzgebung zur Raumordnung gibt es in Italien bisher nicht, obwohl dies rechtlich möglich wäre. Zwischen 2012 und 2016 wurden beispielsweise drei Versuche unternommen eine nationale Regelung zum Flächenverbrauch durchzusetzen, die jedoch aufgrund der häufig wechselnden Regierungen und auch aufgrund entgegenstehender wirtschaftlicher Interessen nicht umgesetzt werden

⁸²² Spit 2018, S. 271.

⁸²³ ESPON 2018b.

⁸²⁴ Bovet et al. 2019, S. 27.

⁸²⁵ Gespräch mit dem Professor für Raumplanung an der Wageningen Universiteit.

⁸²⁶ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸²⁷ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸²⁸ Bovet et al. 2019, S. 19–20.

⁸²⁹ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

konnten.⁸³⁰ So unterscheidet sich der Umgang mit dem Thema zwischen den Regionen. Auch bei grundlegenden Aspekten, wie der Definition von Flächenverbrauch, unterscheiden sich die regionalen Gesetze, wodurch eine Vergleichbarkeit auch hinsichtlich der Effizienz schwierig wird.⁸³¹ Es können im Zusammenhang mit diesem Überblickskapitel dementsprechend auch nur einzelne regionale Instrumente angesprochen werden. Ein besonderer Vorreiter scheint die Lombardei zu sein, die sich auch aufgrund der hohen Flächenverbrauchsdaten bereits seit einigen Jahren intensiv mit der Problematik auseinandersetzt.⁸³²

Die quantitativen Flächenschutzziele der EU werden auch in Italien stark diskutiert.⁸³³ In einige regionale Strategien bzw. Gesetze wurden entsprechende (unverbindliche) Ziele integriert und erste Instrumente eingeführt.⁸³⁴ Seit der Einführung eines neuen regionalen Planungsgesetzes 2017, gibt es entsprechende Regelungen in der Region Emilia-Romagna. „[I]t places emphasis on the soil consumption reduction to achieve the target of zero balance land consumption by 2050, as set by the European Commission. As such, it admits that the soil consumed can be at most 3% of the urbanized area and leaves it to the region to implement measures to monitor consumption“⁸³⁵. Ein anderes Beispiel ist die Lombardei, die zwar kein absolutes Flächensparziel definiert hat, jedoch eine Verringerung der Neuausweisungen in den lokalen Nutzungsplänen um 40 % anstrebt.⁸³⁶ Grundsätzlich sind jedoch bereits in vielen Gemeinden Italiens Pläne in Kraft, die hohe Reserven beinhalten.⁸³⁷ Eine Änderung wäre dann immer mit hohen Entschädigungszahlungen verbunden, die von den Gemeinden finanziell nicht geleistet werden können.⁸³⁸ Von dem Experten wird zudem kritisch angemerkt, dass auf lokaler Ebene immer noch zu viel Spielraum für die Ausweisung von neuen Flächen besteht. Es scheint einfach zu sein, einen entsprechenden Bedarf zu begründen.⁸³⁹ Insbesondere bei kleineren Kommunen ist zudem ein starker Einfluss durch private Akteure zu bemerken.⁸⁴⁰ Auch wenn auf regionaler Ebene entsprechende Regelungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs bestehen, so scheint die Umsetzung teilweise schwierig zu sein.⁸⁴¹ Zudem fehle es an der strategischen Ausrichtung von Nutzungsplänen auch im Hinblick auf das Thema Flächensparen.⁸⁴²

Der qualitative Bodenschutz spielt in einigen Regionen Italiens eine wichtige Rolle. Entsprechende Maßnahmen zum Schutz hochwertiger Böden und einer Verlagerung von Planungsaktivitäten auf Areale mit qualitativ weniger hochwertigen Böden werden beispielsweise in der Toskana getroffen.⁸⁴³ In der Lombardei wird bei der Umwandlung von landwirtschaftlichen Flächen zudem eine Abgabe erhoben, deren Höhe u. a. von der Bodenqualität abhängt.⁸⁴⁴ Grundsätzlich soll mit diesem Instrument der

⁸³⁰ Bencardino 2015; Bovet et al. 2019, S. 17; Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸³¹ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸³² Salata 2014, S. 414.

⁸³³ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸³⁴ Palazzoli 2018, S. 5.

⁸³⁵ Cattivelli 2020, S. 14.

⁸³⁶ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸³⁷ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸³⁸ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸³⁹ Adobati und Garda 2020, S. 24.

⁸⁴⁰ Bencardino 2015.

⁸⁴¹ Bencardino 2015.

⁸⁴² Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸⁴³ European Commission 2016.

⁸⁴⁴ Europäische Kommission 2012, S. 17.

Flächenverbrauch eingedämmt werden, darüber hinaus wird dabei auf den Schutz der hochwertigsten landwirtschaftlichen Böden geachtet.

Ein wichtiges Thema ist die Datenverfügbarkeit. Bereits seit Anfang der 2000er wurde das Fehlen von qualitativ hochwertigen und umfassenden Daten zum Flächenverbrauch von der Wissenschaft und den Raumplanern angeprangert.⁸⁴⁵ 2009 wurde dann ein entsprechendes Forschungszentrum (CRCS) aufgebaut, das sich anfangs vor allem diesem Thema widmete und jährliche Bodenberichte herausgab.⁸⁴⁶ Mittlerweile werden umfangreiche Berichte zum Flächenverbrauch vom Nationalen Institut für Umweltschutz und Forschung (ISPRA) herausgegeben und das CRCS widmet sich nun spezialisierteren Forschungsthemen im Bereich Boden.⁸⁴⁷

Auch in Bezug auf die Brachflächenrevitalisierung gibt es auf regionaler Ebene unterschiedliche Instrumente. In der Lombardei wird eine Erhöhung des erlaubten Bauvolumens als Anreiz umgesetzt, finanzielle Förderungen zur Entwicklung von Brachflächen scheinen jedoch nicht üblich zu sein.⁸⁴⁸

Bereits seit den 1960er Jahren wird über fiskalische Instrumente zur Baulandmobilisierung diskutiert, bisher wurden jedoch noch keine entsprechenden Regelungen, z. B. in Form eines veränderten Steuersystems, umgesetzt.⁸⁴⁹

Ein großes Problem hinsichtlich des Flächenverbrauchs stellen Freizeitwohnsitze dar. In den autonomen Provinzen Trient und Südtirol bestehen strenge Reglementierungen zur Vergabe an Einheimische, in vielen anderen Regionen sind keine oder nur wenig Einschränkungen vorzufinden obwohl die Problematik in vielen Teilen des Landes besteht.⁸⁵⁰

Südtirol

An dieser Stelle soll noch kurz auf die autonome Provinz Südtirol eingegangen werden, die in Folge des Autonomiestatus im Bereich der Raumordnung über die primäre Gesetzgebungskompetenz verfügt.⁸⁵¹ Dort trat erst am 1. Juli 2020 ein neues Raumordnungsgesetz in Kraft. In den letzten Jahren war das Thema Flächensparen in Zusammenhang mit der Neuerstellung des Raumordnungsgesetzes sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten der Gesellschaft eines der am stärksten diskutierten Themen.⁸⁵² Insbesondere seit einer Studie⁸⁵³ zum Flächenverbrauch im Jahr 2013 hat die Diskussion Fahrt aufgenommen, in dessen Folge wurde beispielsweise auch die Plattform Land⁸⁵⁴ als Zusammenschluss verschiedener Interessensgruppen⁸⁵⁵ gegründet.⁸⁵⁶

⁸⁴⁵ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸⁴⁶ Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo o.J.

⁸⁴⁷ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸⁴⁸ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸⁴⁹ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸⁵⁰ Gespräch mit dem Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano.

⁸⁵¹ Arbeitsgemeinschaft Alpenländer 2000, S. 20.

⁸⁵² Gespräch mit dem Direktor des Ressorts Raumentwicklung, Landschaft und Denkmalpflege der Südtiroler Landesverwaltung.

⁸⁵³ Südtiroler Bauernbund.

⁸⁵⁴ weitere Informationen siehe www.plattformland.org

⁸⁵⁵ u. a. Südtiroler Bauernbund, Südtiroler Gemeindenverband Genossenschaft, Autonome Provinz Bozen Südtirol, Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen etc.

⁸⁵⁶ Gespräch mit ExpertIn der Plattform Land, Südtirol.

Das bereits angesprochene Zweitwohnungsthema ist in Südtirol seit vielen Jahren strikt geregelt, durch das neue Raumordnungsgesetz kamen weitere Regelungen hinzu. Normalerweise müssen bei Neubauvorhaben 60 % der Wohnungen für Ansässige vorgehalten werden, dabei ist zudem eine Begrenzung des Mietzins für die nächsten 20 Jahre zu beachten.⁸⁵⁷ Wenn eine Gemeinde bereits einen Zweitwohnungsanteil (kalte Betten) von über 10 % hat, dann sind sogar 100 % der Wohnungen in Neubauvorhaben für die einheimische Bevölkerung zu nutzen.⁸⁵⁸ Insgesamt sind die Regelungen diesbezüglich strikt, gleichzeitig muss jedoch festgestellt werden, dass nicht alle Gemeinden tatsächlich ihre Kontrolltätigkeit in Bezug auf die rechtmäßige Nutzung der gebundenen Wohnungen ausüben wollen.⁸⁵⁹ Grundsätzlich ist dieses Instrument vor allem auf die Sicherstellung von leistbarem Wohnen ausgerichtet, aber es wirkt natürlich auch im Hinblick auf das Thema Flächensparen.⁸⁶⁰

Die grundlegende strategische Änderung in dem neuen Raumordnungsgesetz ist die Festlegung strikter Siedlungsgrenzen im Rahmen von Gemeindeentwicklungsprogrammen. Das Siedlungsgebiet bezieht sich auf erschlossene Flächen und im Gemeindeplan definierte Siedlungserweiterungsflächen.⁸⁶¹ Die Entwicklungsprogramme mit einer Laufzeit von mindestens zehn Jahren sollen vorzugsweise in Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden erstellt werden und umfassen immer ein breites öffentliches Beteiligungsverfahren.⁸⁶² Letzteres soll das Bewusstsein für das Thema und die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen weiter stärken.⁸⁶³ Ein wichtiger Bestandteil ist die Erhebung von Leerständen oder Unternutzungen und die Definition von Ziele und Fristen für deren Revitalisierung.⁸⁶⁴ Diese strukturierte Erhebung, die in Zukunft von allen Gemeinden verbindlich durchgeführt werden muss, ist wichtige Grundlage für die Prognose des zukünftigen Flächenbedarfs und somit auch für die Festlegung der Siedlungsgebiete. Zudem werden im Gesetz minimale Baudichten vorgegeben.⁸⁶⁵ Innerhalb der definierten Siedlungsflächen ist die Gemeinde frei in ihrer Entwicklung, gleichzeitig wird die Entwicklungsmöglichkeit außerhalb stark eingeschränkt. Dies gilt auch für touristische Entwicklungen, wobei hier vor Inkrafttreten des Gesetzes anscheinend noch viele Neuanträge eingegangen sind.⁸⁶⁶ In Südtirol war in Bezug auf die Flächenentwicklung bisher die starke Zersiedelung das größte Problem, dies soll damit eingeschränkt werden. Die Mobilisierung von Bauland ist nach Aussage der Experten dahingegen kein wirkliches Problem.⁸⁶⁷

Ähnlich wie in der Schweiz, findet auch in Südtirol eine Abschöpfung des Planungsmehrwerts statt. Dafür gibt es unterschiedliche Varianten. Ein weiteres Instrument zum Flächensparen ist die finanzielle Förderung der Inwertsetzung von Leerständen. Insbesondere in strukturschwachen Gebieten nutzen die Gemeinden

⁸⁵⁷ Landesgesetz Südtirol 2020, Art. 38 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1.

⁸⁵⁸ Landesgesetz Südtirol 2020, Art. 38 Abs. 2.

⁸⁵⁹ Gespräch mit ExpertIn der Plattform Land, Südtirol.

⁸⁶⁰ Gespräch mit ExpertIn der Plattform Land, Südtirol.

⁸⁶¹ Landesgesetz Südtirol 2020, Art. 17 Abs. 3.

⁸⁶² Landesgesetz Südtirol 2020, Art. 51 Abs. 1-2.

⁸⁶³ Gespräch mit dem Direktor des Ressorts Raumentwicklung, Landschaft und Denkmalpflege der Südtiroler Landesverwaltung.

⁸⁶⁴ Landesgesetz Südtirol 2020, Art. 51 Abs. 5.

⁸⁶⁵ Landesgesetz Südtirol 2020, Art. 24 Abs. 4.

⁸⁶⁶ Gespräch mit ExpertIn der Plattform Land, Südtirol.

⁸⁶⁷ Gespräch mit dem Direktor des Ressorts Raumentwicklung, Landschaft und Denkmalpflege der Südtiroler Landesverwaltung.

diese Förderung, um innerörtliche Leerstände zu beseitigen, die Ortskerne damit wieder attraktiver zu machen und weitere Zersiedelungsdynamiken zu verhindern.⁸⁶⁸ Insgesamt zeichnet sich Italien durch eine stark unterschiedliche Gestaltung der regionalen Raumplanung, nicht nur in Bezug auf das Flächensparen, aus. Auch wenn für das Thema sowohl in der Wissenschaft, als auch in der Politik und der Gesellschaft sehr wohl ein Problembewusstsein herrscht, so überlagern häufig weiterhin ökonomische Interessen die Flächenspar-Bemühungen. Auch die vorhandenen Instrumente können diese Entwicklung nur begrenzt einschränken.

⁸⁶⁸ Gespräch mit ExpertIn der Plattform Land, Südtirol.

4 Übertragbarkeit und Umsetzung ausgewählter Instrumente in Bayern

Die Analyse der möglichen Umsetzung der vorgestellten Instrumente hat das Ziel, die Sinnhaftigkeit des Einsatzes dieser Instrumente in Bayern zu bewerten und eine grundsätzliche Einschätzung zur Übertragbarkeit zu bieten. Eine tiefergehende juristische Auseinandersetzung mit der rechtlichen Machbarkeit ist mangels einschlägiger Kompetenz nur eingeschränkt möglich.

4.1 Baulandmobilisierung

Die Thematik der Baulandmobilisierung ist auch in Deutschland im Zuge der Flächenspar-Bemühungen von Bedeutung. Lokale und regionale Erhebungen haben die hohen Bestände von baureifen, aber unbebauten Grundstücken gezeigt. Naturgemäß bieten Baulücken ein hohes Innenentwicklungspotenzial. Sowohl bei Neuausweisungen, aber insbesondere auch bei bestehendem, aber unbebauten Bauland spielt die Mobilisierung somit eine große Rolle.

4.1.1 Neuwidmungen

In den Beispielen aus Österreich wird die Mobilisierung von neugewidmetem Bauland durch eine Befristung der Widmung sichergestellt. Auch in der Schweiz muss die Nutzung von neuen Bauzonen sichergestellt werden. Ein wichtiges Instrument ist in diesem Zusammenhang die bedingte Einzonung, die ebenfalls in einer Befristung der entsprechenden Widmung besteht.

Im deutschen Baurecht gibt es im Regelfall bisher keine Möglichkeit, eine entsprechende Befristung festzusetzen, die den Eigentümer zu einer zeitnahen Bebauung der Flächen verpflichten könnte.⁸⁶⁹ Nur in „städtebauliche[n] Sondersituation[en]“⁸⁷⁰ kann eine zeitliche Befristung von Bebauungsplänen festgesetzt werden, gleichzeitig sollte die Folgenutzung definiert werden.⁸⁷¹ Das Instrument kann bisher somit nur in besonderen Fällen eingesetzt werden und eignet sich nicht für einen breiten Einsatz im Sinne des Flächensparens. De lege ferenda wäre jedoch grundsätzlich eine Ausweitung der zeitlichen Befristung von Bebauungsplänen möglich. Ein entsprechender Umsetzungsvorschlag für eine Änderung von § 9 Abs. 2 BauGB, das sogenannte (Wohn-)Baurecht auf Zeit, kam im Rahmen der Diskussionen zum Baulandmobilisierungsgesetz bereits vom Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr. Wird die Bebauung nicht innerhalb des definierten Zeitraums umgesetzt, so wird eine vorher festgelegte Folgenutzung wirksam.⁸⁷² Dieses Instrument würde den Gemeinden erlauben das Baurecht auf einen gewissen Zeitraum zu befristen, wobei sich ein Zeitraum von sieben Jahren im Hinblick auf die Harmonisierung mit dem Planschadensrecht anbieten würde.⁸⁷³ Falls es wider Erwarten doch nicht zu einer fristgerechten Bebauung des Grundstücks kommt, könnten den Gemeinden Kaufoptionen eingeräumt werden. Ansonsten tritt die definierte Folgenutzung ein, die entweder der

⁸⁶⁹ Bayerischer Gemeindetag 2018, S. 14.

⁸⁷⁰ Kuschnerus 2010, S. 470.

⁸⁷¹ Baugesetzbuch (BauGB) 2017, § 9 Abs. 2.

⁸⁷² Parzefall 2020, S. 27.

⁸⁷³ vgl. Parzefall 2020, S. 28.

Ursprungsnutzung entsprechen könnte, häufig wird sich wohl aber auch eine Nutzung als „private Grünfläche“ anbieten.⁸⁷⁴ Grundsätzlich muss jedoch festgestellt werden, dass es sich hierbei um ein Instrument handeln würde, das es den Gemeinden erlaubt das Baurecht zu befristen, anders als in den Beispielen aus Österreich und der Schweiz wäre der Einsatz der Befristung damit nicht verpflichtend. Dies wäre nach bayerischem Verständnis im Sinne der Planungshoheit der Gemeinden wohl auch verfassungsrechtlich bedenklich.⁸⁷⁵

Die grundsätzlich unbefristete Gültigkeit von Bebauungsplänen stellt ein elementares Hindernis für die Flächensparbemühungen dar.⁸⁷⁶ Die Aufhebung von Bebauungsplänen stellt ein großes Hindernis dar, da normalerweise ein aufwendiges Verfahren mit Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung, einem Umweltbericht und der parallelen Änderung des Flächennutzungsplans notwendig ist. Bei Innenentwicklungsmaßnahmen bestimmter Größenordnungen kann gemäß § 13a BauGB aus sinnvollen Anreizgründen darauf verzichtet werden. Der Bayerische Gemeindetag hat deswegen angeregt, eine entsprechende allgemeine Regelung für die Aufhebung von Bebauungsplänen vor der 7-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 BauGB einzuführen.⁸⁷⁷

Eine stärkere Diskussion in Richtung eines befristeten Baurechts wäre somit wünschenswert, müsste jedoch auf Bundesebene geführt werden.⁸⁷⁸ Bisher haben entsprechende Vorschläge keinen Eingang in den Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes gefunden. Es ist fraglich, ob sich darum im Lichte der politischen Situation und deren Festlegungen im Koalitionsvertrag, in den nächsten Jahren etwas ändert.⁸⁷⁹

4.1.2 Bestehendes Bauland

Auch in Deutschland bietet das Bodenrecht instrumentelle Optionen zur Aktivierung von Bauland. Beispiele dafür sind das Baugebot, das Vorkaufsrecht, die Ausweisung von Sanierungsgebieten oder von städtebaulichen Entwicklungsgebieten. Die Instrumente entfalten allerdings bisher nur eine begrenzte Wirkung, da die Anwendung aufwendig und voraussetzungsvoll ist.⁸⁸⁰ An dieser Stelle soll insbesondere auf das Baugebot detaillierter eingegangen werden, da dieses Instrument der Bauverpflichtung aus der Schweiz und der Befristung von bestehenden Bauzonen in der Steiermark von der Wirkung ähnelt.⁸⁸¹

Durch das bestehende Instrument der Baugebote⁸⁸² können Gemeinden in Gebieten mit Bebauungsplänen bzw. im Zusammenhang bebauter Ortsteile die planungsrechtlich vorgesehene Nutzung durchsetzen. Voraussetzung dafür sind entweder städtebauliche Gründe oder ein vorliegender dringlicher Wohnbedarf der

⁸⁷⁴ vgl. Parzefall 2020, S. 28.

⁸⁷⁵ Gespräch mit ExpertIn des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

⁸⁷⁶ Thiel 2004, S. 35.

⁸⁷⁷ Bayerischer Gemeindetag 2018, S. 12.

⁸⁷⁸ Thiel 2004, S. 35.

⁸⁷⁹ „Die Aussagen des Koalitionsvertrags in Zeilen 5114 ff. („Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.“) widersprechen dem“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 31)

⁸⁸⁰ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 63.

⁸⁸¹ Hengstermann und Gerber 2017, S. 17.

⁸⁸² Baugesetzbuch (BauGB) 2017, § 176.

Bevölkerung. Die Gemeinde bestimmt eine angemessene Frist, in der das Grundstück einer entsprechenden Bebauung zugeführt werden muss. Das Baugebot kann sich nur auf ein bestimmtes Grundstück beziehen.⁸⁸³ Bei Nichterfüllung der Baupflicht drohen Zwangsgelder und schließlich die Enteignung. Grundsätzlich soll das Instrument vor allem als Druckmittel wirken, sodass Grundstücke auch ohne Erlass eines entsprechenden Gebotes einer baulichen Nutzung zugeführt werden.⁸⁸⁴ Das Instrument wird selten angewendet, da der Aufwand (Vorarbeiten u.a. zum Nachweis der Zulässigkeit, Beratung der Eigentümer, etc.) für die Mobilisierung eines einzigen Grundstückes zumeist als zu hoch empfunden wird.⁸⁸⁵ Oft führt der Einsatz des Baugebots zu Rechtsverfahren und auch die Angst vor politischen Konsequenzen bei solchen starken Eingriffen in die privaten Eigentumsrechte verhindert einen häufigeren Einsatz dieses Instrumentes.⁸⁸⁶

Sowohl bei der Mobilisierung von neu ausgewiesenem Bauland als auch von bestehendem Bauland ist die Rechtsfolge bei Nichterfüllung elementar. Grundsätzlich ist dabei zwischen fiskalischen Folgen (z. B. in Form der Lenkungsabgabe in einigen Schweizer Kantonen oder der Infrastrukturabgabe in der Steiermark), planerischen Folgen (z. B. Auszonung, wie sowohl in der Schweiz als auch in Österreich angewendet) und eigentumsrechtlichen Maßnahmen (z. B. das Kaufrecht, wie teilweise in der Schweiz und in Österreich angewendet bzw. Enteignung) zu unterscheiden.⁸⁸⁷ Die Ausgestaltung der Rechtsfolgen in der Schweiz und in Österreich zeigt einen Unterschied zu der in Deutschland. Hier gibt es außer der Enteignung keine anderweitigen Sanktionsmöglichkeiten, was einer der Gründe für die seltene Anwendung ist.⁸⁸⁸

Grundsätzlich besteht die Entschädigungspflicht für eine Veränderung des Baurechts nach § 42 BauGB nur, wenn die Nutzungsmöglichkeit innerhalb von einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben bzw. geändert wird. Anderenfalls besteht für die Eigentümer kein Entschädigungsanspruch.⁸⁸⁹ Die vergleichsweise komplizierte Formulierung des entsprechenden Paragraphen führt jedoch dazu, dass Gemeinden abgeschreckt sind, Rücknahmen von Bauflächen tatsächlich aktiv durchzuführen, auch wenn die Frist bereits abgelaufen ist.⁸⁹⁰

Grundsätzlich sind, ähnlich wie in Österreich oder der Schweiz, auch andere Rechtsfolgen in Folge von Baugeboten denkbar. Diese müssten jedoch entsprechend in das BauGB aufgenommen werden. Es ist anzunehmen, dass das Instrument des Baugebots von kommunaler Seite aus häufiger angewendet werden würde, wenn nicht nur die Enteignung als Rechtsfolge zur Verfügung stehen würde.⁸⁹¹ Der gegenwärtige Entwurf für das Baulandmobilisierungsgesetz sieht eine Änderung des Baugebots dahingehend vor, dass eine Anwendung bei hohem Wohnungsdruck erleichtert würde, aber das Baugebot gleichzeitig weiter mit einer drohenden Enteignung verbunden

⁸⁸³ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2018, S. 31.

⁸⁸⁴ Bundesverwaltungsgericht, vom Ur. v. 15.02.1990.

⁸⁸⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2018, S. 34.

⁸⁸⁶ Markstein 2004, S. 113.

⁸⁸⁷ Hengstermann und Gerber 2017, S. 18.

⁸⁸⁸ Hengstermann und Gerber 2017, S. 18.

⁸⁸⁹ Dirnberger 2014, S. 105.

⁸⁹⁰ Bayerischer Gemeindetag 2018, S. 12.

⁸⁹¹ Gespräch mit ExpertIn des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

bliebe.⁸⁹² Es ist somit fraglich, ob mit diesem Instrument zukünftig ein nennenswerter Beitrag zum Flächensparen geleistet werden kann.⁸⁹³

Wohl eher ist ein neuer konzeptioneller Ansatz notwendig.⁸⁹⁴ Grundsätzlich ist die zeitliche Befristung bei bestehendem Bauland rechtlich denkbar.⁸⁹⁵ Diese müssten jedoch auf Bundesebene eingeführt und im dortigen Baugesetzbuch verankert werden. Die Handlungsoptionen für das Bundesland Bayern und insbesondere für den Fachbereich der Raumplanung sind somit nur gering.⁸⁹⁶ Möglichkeiten der Umsetzung bestehen zum Beispiel in einer Erweiterung des (Wohn-)Baurechts auf Zeit so, dass nach Ablauf der Entschädigungsfrist von den Kommunen grundsätzlich auch für bestehendes Bauland eine Befristung ausgesprochen werden könnte.⁸⁹⁷ Weitere konkrete rechtliche Umsetzungsvorschläge kommen beispielsweise von der Akademie für Raum- und Landesplanung, die eine Zwangsabgabe und spätestens nach zehn Jahren eine Rückwidmung der beplanten, aber unbebauten Flächen vorschlägt.⁸⁹⁸ Auch in Bezug auf die Aktivierung von dispers verteilten Flächenpotenzialen wurden bereits erste Planspiele vom BBSR für eine sogenannte „Innenentwicklungsmaßnahme“ durchgeführt, die eine Bauverpflichtung mit einer Vorkaufsrechtssatzung verknüpfen soll.⁸⁹⁹

Neben der Vereinfachung der Anwendbarkeit, kann auch eine stärkere Verbindlichkeit der Anwendung zu einer erhöhten Wirksamkeit der bestehenden Instrumente beitragen. Bisher ist der starke Eigentumseingriff auch aufgrund von möglichen politischen Konsequenzen unbeliebt bei den Kommunen.⁹⁰⁰ In der Steiermark ist die Mobilisierung grundsätzlich verbindlich festgelegt, in den meisten Schweizer Kantonen können die Gemeinden wählen, ob sie das Instrumentarium einsetzen wollen. Gleichzeitig ist jedoch der Flächendruck aufgrund der strikten Kontingentierung von Neuausweisungen hoch. Auch bei der Befristung von bestehendem Bauland dürfte eine verbindliche Umsetzung der Befristung aufgrund der Planungshoheit der Kommunen verfassungsrechtlich nicht oder nur schwer umsetzbar sein.⁹⁰¹ Bei einer Verbindung eines entsprechenden Instrumentariums mit Rechtsfolgen außerhalb der Enteignung, wird man jedoch auch ohne Verbindlichkeit von einer stärkeren Anwendung auf lokaler Ebene ausgehen können.

Grundsätzlich muss festgestellt werden, dass bodenrechtliche Ansätze aufgrund der hohen Wirksamkeit ein wichtiges Instrument zum Flächensparen darstellen.⁹⁰² Durch die Anwendung wird eine stärkere Innenverdichtung erreicht, die den Zersiedelungstendenzen entgegenwirken kann.⁹⁰³ Bisher ist die Anwendung jedoch noch gering. Auch die Baulandkommission empfiehlt deswegen die Vereinfachung der Anwendung für die Kommunen und die Ergänzung durch ein neues Instrument, das

⁸⁹² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020, S. 9.

⁸⁹³ Köster 2019.

⁸⁹⁴ Parzefall 2020, S. 27.

⁸⁹⁵ Gespräch mit ExpertIn des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

⁸⁹⁶ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁸⁹⁷ Gespräch mit ExpertIn des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

⁸⁹⁸ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2018, S. 8.

⁸⁹⁹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, 28ff.

⁹⁰⁰ Markstein 2004, S. 113.

⁹⁰¹ Gespräch mit ExpertIn des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

⁹⁰² Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 63.

⁹⁰³ Markstein 2004, S. 113.

dispers verteilte innerstädtische Flächen aktivieren kann.⁹⁰⁴ Eine systematische Mobilisierung kann durch die bisher vorhandenen bodenrechtlichen Instrumente nicht erreicht werden.⁹⁰⁵

4.1.3 Verträge

Ähnlich wie in Österreich und der Schweiz gibt es auch in Deutschland die Möglichkeit, Verträge mit Grundeigentümern abzuschließen, die die Nutzung der Flächen sicherstellen. Es kann somit Gegenstand der Verträge sein, dass die Ausübung der Baunutzung verpflichtend ist, ansonsten wird meist ein Ankaufsrecht durch die Gemeinden festgelegt.⁹⁰⁶ Die Verträge heißen hier Städtebauliche Verträge und werden in § 11 BauGB geregelt.

Wie in Österreich und anders als in der Schweiz, ist hierbei das Koppelungsgebot zu beachten. Gemeinden dürfen ihre Planungshoheit nicht dazu nutzen, Grundbesitzer zu Verträgen zu bringen, die sie anderenfalls nicht in dieser Form unterschrieben hätten. Daraus folgt, dass städtebauliche Verträge häufig eine (rechtliche) Gratwanderung darstellen.⁹⁰⁷ Der Bayerische Gemeindetag fordert eine klarstellende Ergänzung des Paragraphen, um das vertragliche Baugebot rechtlich vollständig abzusichern.⁹⁰⁸

Städtebauliche Verträge sind auch in Bayern ein bestehendes und viel genutztes Instrument, um u. a. die Bebauung von Flächen sicherzustellen bzw. die Eigentümer an den Kosten beispielsweise für Infrastrukturmaßnahmen zu beteiligen. Auch wenn mittlerweile auch viele kleinere Gemeinden auf dieses Instrument zurückgreifen⁹⁰⁹, scheint eine vertragliche Regelung trotzdem nicht so verbreitet zu sein, wie beispielsweise in Österreich oder der Schweiz. Während in der Schweiz kein Koppelungsverbot besteht, schränkt dieses in Bayern die Anwendung von städtebaulichen Verträgen ein. Grundsätzlich sind städtebauliche Verträge in Deutschland immer vom Einverständnis des Grundeigentümers abhängig und werden fast ausschließlich bei Neuwidmungen eingesetzt. In der Steiermark werden vertragliche Befristungen beispielsweise auch bei bestehendem Bauland eingesetzt, da dort die Verpflichtung besteht, bei der Revision des Flächenwidmungsplans eine Befristung entweder per Vertrag oder hoheitlich durch die Festsetzung Bebauungsfristen sicherzustellen. Städtebauliche Verträge wirken nicht großräumig, sondern für einzelne Grundstücke. Dementsprechend ist ein ergänzendes Instrument, wie es beispielsweise das (Wohn-)Baurecht auf Zeit darstellt, zur Befristung von großräumigen Gebieten und zur verpflichtenden Bebauung durch die Grundeigentümer, sinnvoll. Darüber hinaus wirkt der städtebauliche Vertrag in Deutschland in der Regel nicht bei bestehendem Bauland, auch hier ist somit ein ergänzendes Instrumentarium nötig, wenn man eine Mobilisierung der Flächen sicherstellen möchte. Eine Abstimmung und Anpassung der Instrumente im Sinne des Flächensparens ist sinnvoll und notwendig, kann jedoch nicht durch die Raumplanung, sondern nur durch das Baurecht auf Bundesebene geschehen.

⁹⁰⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 14.

⁹⁰⁵ vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2018, S. 18.

⁹⁰⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 30; Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 74.

⁹⁰⁷ vgl. Dirnberger 2014, S. 113.

⁹⁰⁸ Bayerischer Gemeindetag 2018, S. 15.

⁹⁰⁹ Gespräch mit ExpertIn des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

4.2 Fiskalische Instrumente

4.2.1 Planungswertausgleich

In Deutschland bestehen bereits seit den 1970er Jahren Diskussionen über die Einführung eines sogenannten Planungswertausgleichs, also eine Abgabe für planbedingte Veränderungen des Bodenwertes ähnlich des Instrumentes des Mehrwertausgleichs in der Schweiz. In der Debatte der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ wurde dieses Instrument in den letzten Jahren neu beleuchtet, letztendlich jedoch abgelehnt. Grundsätzlich ist eine Einführung des Planungswertausgleichs in das Baugesetzbuch möglich, zumindest hinsichtlich Neuausweisungen. Gegenwärtig gibt es die Möglichkeit Wertsteigerungen im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie bei städtebaulichen Verträgen abzuschöpfen, diesen Abschöpfungen sind jedoch klare Grenzen gesetzt.⁹¹⁰ Mit dem Instrument des Planungsmehrwerts verbundene Vorteile hinsichtlich des Flächensparens sind insbesondere die geringere Attraktivität der Hortung und der Spekulation mit Bauland und die mögliche Zweckbindung der Einnahmen für entsprechende raumplanerische Maßnahmen.⁹¹¹ Grundsätzlich ist die Einführung einer (verbindlichen) Planungswertausgleichs rechtlich möglich. Aus Sicht der Autorin dieser Arbeit kann eine Einführung, in Abstimmung mit weiteren baulandmobilisierenden Raumplanungsinstrumenten, empfohlen werden.

4.2.2 Infrastrukturabgabe

Auch die Infrastrukturabgabe, wie sie beispielsweise in Salzburg, Niederösterreich und der Steiermark erhoben wird, ist zu den fiskalischen Instrumenten der Baulandmobilisierung zu zählen. In Deutschland bzw. in Bayern gibt es solch eine Abgabe bisher nicht. Stattdessen soll im Zuge der Grundsteuerreform den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, eine sogenannte „Grundsteuer C“ mit erhöhten Hebesätzen für baureife, aber unbebaute Grundstücke zu erheben. Ziel ist es, die Hortung von Bauland weniger lukrativ zu machen und die Grundstücke somit (schneller) einer Bebauung zuzuführen. Die Bundesländer haben bis zum 31.12.2024 Zeit entsprechende Regelungen zur Grundsteuer festzulegen, ob dies in Bayern jedoch umgesetzt wird, ist gegenwärtig fraglich.⁹¹² Die baulandmobilisierende Wirkung der Grundsteuer wird als hoch eingeschätzt, der Bau- und Nutzungsdruck wird durch die Grundsteuer erhöht. Gleichzeitig wird aber auch die Komplexität und der hohe Verwaltungsaufwand kritisiert.⁹¹³ Eine Infrastrukturabgabe würde sich jedoch hinsichtlich der gewünschten Wirkung mit der neuen Grundsteuer überschneiden, somit ist eine Einführung nicht mehr sinnvoll. Gleichzeitig muss dabei beachtet werden, dass sich die Instrumente in ihrer rechtlichen und auch finanziellen Ausgestaltung elementar unterscheiden, nicht zuletzt weil die Infrastrukturabgabe in Österreich auf Bundeslandebene verpflichtend eingeführt wurde, der Einsatz der Grundsteuer jedoch den Kommunen obliegt. Sollte die Grundsteuer C in Bayern nicht umgesetzt werden, so wäre eine erneute Prüfung einer Infrastrukturabgabe ratsam.

⁹¹⁰ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 70.

⁹¹¹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 70.

⁹¹² Die Bundesregierung 2019.

⁹¹³ Henger 2020, S. 52.

4.3 Zwischenfazit

Im Unterschied zu den dargestellten Beispielen aus Österreich und der Schweiz fallen die zuvor beschriebenen Instrumente in Bayern bzw. Deutschland nicht in den Zuständigkeitsbereich der Raumplanung, sondern müssen durch das Baurecht auf Bundesebene verankert werden.⁹¹⁴ Somit hat die Raumplanung auf Bundeslandebene an sich nur begrenzt Einflussmöglichkeiten auf die Baulandmobilisierung durch die Implementation bzw. Schärfung der verbindlichen Instrumente. Es handelt sich dabei jedoch um einen wichtigen Aspekt für die Steigerung der Wirksamkeit der Flächensparbemühungen. Insbesondere die Befristung von Neuwidmungen ist hierbei als sinnvoll zu werten, der Eingriff auf bestehendes Bauland muss aufgrund des starken Eingriffs in die Eigentumsrechte durchaus kritisch betrachtet werden und somit immer auf die Verhältnismäßigkeit geprüft werden. Dennoch ist ein geeignetes Instrumentarium zur Erhöhung des Mobilisierungsdruckes auch für diese Ausgangsvoraussetzung notwendig, da konsistente Flächensparbemühungen auch die planerisch sinnvollen, aber bisher ungenutzten, Flächen zur Innenentwicklung berücksichtigen müssen. Ein entsprechender Instrumentenkoffer für die Gemeinden mit einer Diversifizierung der Rechtsfolgen ist in dieser Hinsicht wünschenswert.

Wie im Text bereits beschrieben, sind im Rahmen einer Expertenkommission Handlungsempfehlungen für die nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik erarbeitet worden, die bereits in einen Gesetzentwurf mündeten. Thematischer Schwerpunkt war dabei jedoch die Wohnungsfrage insbesondere im Hinblick auf bezahlbaren Wohnraum. Auch wenn dabei beispielsweise die Instrumente der Baulandmobilisierung ein wichtiges Thema waren, so stehen doch einige der vorgeschlagenen Maßnahmen der Zielsetzung des Flächensparens entgegen (u. a. Verlängerung § 13b BauGB). Es bleibt somit abzuwarten, wie sich die rechtlichen Rahmenbedingungen des Baurechts in Bezug auf Flächensparen in den nächsten Jahren entwickeln werden.

4.4 Dichtevorgaben

Grundsätzlich ist das städtebaulich vertretbare Maß der baulichen Nutzung von Gemeinden bei der Aufstellung von Bebauungsplänen unter Beachtung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung festzulegen.⁹¹⁵ Auch eine Regelung von Dichtevorgaben im Rahmen der Raumordnung zur Steigerung der Effizienz von neuausgewiesenem oder bestehendem Bauland ist jedoch rechtlich möglich. Dabei können die Dichtevorgaben sowohl auf der Ebene der Landesplanung- als auch auf der der Regionalplanung getroffen werden, wobei letzteres verbreiteter ist und lokale Gegebenheiten besser berücksichtigen kann. Die Dichtevorgaben können sowohl als Grundsätze als auch als Ziele formuliert werden.⁹¹⁶ Bei ersterem sind diese in der Abwägung zu berücksichtigen, die kommunale Bauleitplanung muss somit höhere Dichten in ihre eigene Abwägung bei Erstellung der Bauleitplanung einstellen. Striktere Verbindlichkeit entsteht jedoch durch die Formulierung als Ziel.⁹¹⁷ Die Gemeinde muss handeln, sie muss ihre Bauleitplanung an das Ziel anpassen. Diese Variante ähnelt

⁹¹⁴ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹¹⁵ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 79.

⁹¹⁶ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 79.

⁹¹⁷ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 79.

somit der Vorgehensweise in einigen Schweizer Kantonen.⁹¹⁸ Rechtlich ist eine Integration der Vorgaben somit kein Problem, weder bei Neuausweisungen, noch bei Vorgaben für bestehendes Bauland. Letztendlich stellt die bereits bestehende Nachweispflicht für die Mobilisierung von bestehendem Bauland bereits einen weitgehenden Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar, sodass auch Regelungen zur Ausschöpfung des Baulandes getroffen werden könnten.⁹¹⁹

Grundsätzlich muss bei den Regelungen beachtet werden, dass diese nicht zu „Dichtestress“ führen und genügend wohnortnahe Freiflächen erhalten bleiben.⁹²⁰ Es kann ratsam sein, Einzelfallprüfungen hinsichtlich der ökologischen und sozialen Auswirkungen von Verdichtungsmaßnahmen durchzuführen.⁹²¹

In einigen wenigen Bundesländern bzw. in Teilregionen ebendieser gibt es bereits entsprechende Regelungen (u. a. Hessen, Saarland, Regionen in Rheinland-Pfalz, Region Stuttgart).⁹²² Dabei werden unterschiedliche Bezugseinheiten gewählt, entweder Wohneinheiten oder Einwohnerzahlen. Zudem findet eine Differenzierung nach zentralörtlichen Funktionen statt. Die Wirksamkeit hängt von der Ausgestaltung der Grenzwerte ab. Von den bisher bestehenden Regelungen führen nur wenige zu einer deutlichen Flächeneffizienz.⁹²³ Das Saarland hat beispielsweise seit 2006 in seinem LEP konkrete Mengen- und Dichtebegrenzungen als Ziele definiert. Dabei besteht keine konkrete räumliche Verortung, sondern es werden Lagekriterien angegeben.⁹²⁴ Ein anderes Beispiel stellt der Regionalplan der Region Stuttgart da, auch hier sind Bruttowohndichten als verbindliche Ziele definiert.⁹²⁵ Doch nicht nur bei Neuausweisungen, sondern auch für bestehende Bauzonen können Dichtevorgaben gemacht werden.

Die Definition von Dichtevorgaben kann eine noch stärkere Zersiedelung vermeiden und ist ein wertvoller Beitrag zum Flächensparen und Freiraumschutz.⁹²⁶ Grundsätzlich ist zu beachten, dass in wachsenden Regionen die Marktkräfte meist bereits für eine vergleichsweise hohe Ausnutzung sorgen.⁹²⁷ Insbesondere aber in kleineren Gemeinden mit schwachen Wachstumsentwicklungen ist auch in Bayern ein überdurchschnittlicher Flächenverbrauch zu verzeichnen, der durch entsprechende maßvolle Dichtevorgaben stärker begrenzt werden kann. Dabei müssen auch immer die Folgen einer Verdichtung und eine dementsprechend qualitative Entwicklung im Blick behalten werden. Die Wirksamkeit des Instruments hängt dabei stark von der Ausgestaltung ab. Bisher wird der Spielraum der Gemeinden für eine höhere Flächeneffizienz zu wenig genutzt, sodass durch dieses Instrument deutliche Flächensparwirkungen erwartet werden können.

⁹¹⁸ vgl. oben S. 99ff.

⁹¹⁹ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹²⁰ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 79.

⁹²¹ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹²² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012, S. 21.

⁹²³ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012, S. 21.

⁹²⁴ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012, S. 93.

⁹²⁵ Verband Region Stuttgart 2009, S. 56.

⁹²⁶ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012, S. 6–21.

⁹²⁷ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 116.

4.5 Flächenkontingente

Ein wirksames Instrument, um den zukünftigen Flächenverbrauch einzugrenzen, ist die strikte Reglementierung neuer Widmungen. Dabei gibt es unterschiedliche methodische Ansätze. In der Schweiz wird, wie beschrieben, den Kantonen vom Bund eine genau definierte Berechnungsmethodik für den zukünftigen Bedarf vorgegeben, von dessen Ergebnissen sich ableitet, ob weitere Flächen ausgewiesen werden können oder eventuell sogar Rückzonungen stattfinden müssen. Aufgrund der Kompetenzverteilung der Raumordnung in Deutschland ist eine solche Vorgabe auf Bundesebene nicht möglich.⁹²⁸ Allerdings wird von den Kantonen in der Schweiz auch vorgegeben, wie die Bedarfsdimensionierung auf die unterschiedlichen Gemeinden aufzuteilen ist. Das Vorgehen ist dabei leicht unterschiedlich, wie der Vergleich von den Kantonen Zürich und Bern gezeigt hat. Auch in Deutschland gibt es Diskussionen zu möglichen Festlegungen von Flächenkontingenten auf Ebene der Landes- bzw. Regionalplanung. Dabei werden unterschiedliche methodische Ansätze verfolgt. Auch hier gibt es die Möglichkeit die Bedarfsberechnung zu standardisieren und stärker zu begrenzen womit eine Reduzierung der Neuausweisung erreicht werden kann. Es gibt dabei jedoch keinen definierten zu erreichenden maximalen Flächenverbrauchswert. Ein anderer Ansatz ist, dass ausgehend von dem nationalen Flächensparziel von 30 ha/Tag im Jahr 2030 der jeweilige Anteil der einzelnen Bundesländer heruntergebrochen wird. Für Bayern läge das anteilige Kontingent bei 5ha/Tag. Darauf aufbauend sind bereits verschiedene rechnerische Verteilungsschlüssel für den lokalen Flächenanspruch entwickelt worden, deren Einsatz jedoch durchaus umstritten ist. Zuerst soll der Ansatz der Bedarfsdimensionierung vorgestellt werden, der der Methodik in der Schweiz grundlegend ähnelt. Anders als dort wird jedoch damit nur die Höhe der Neuinanspruchnahme reguliert und nicht ob dort überhaupt neue Flächen ausgewiesen werden dürfen. Umgesetzt wurde dieser Ansatz beispielsweise schon in Rheinland-Pfalz und ist dort auch vom Oberverwaltungsgericht in seiner Rechtmäßigkeit bestätigt worden.

Das Landesentwicklungsprogramm von Rheinland-Pfalz definiert in seinem Kapitel zur Nachhaltigen Siedlungsentwicklung zwei Ziele, die die quantitative Flächenneuinanspruchnahme regulieren.⁹²⁹ Entsprechend dieser Ziele sind u. a. von der regionalen Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald Berechnungsmethoden für einen Schwellenwert entwickelt worden und in Form von Zielen in dem Regionalen Raumordnungsplan verankert worden. Dort werden Bedarfswerte in Abhängigkeit der Zentralität und minimale durchschnittliche Dichtewerte definiert, sowie die Berücksichtigung des vorhandenen Flächenpotenzials (Innen- und Außenpotenzial) vorgeschrieben.⁹³⁰

In einem Gerichtsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht ist diesbezüglich von den Klägern u. a. kritisiert worden, dass es sich dabei nicht um Ziele der Raumplanung handelt, die strikte inhaltliche Vorgaben und eine abschließende Abwägung auszeichnen würden, sondern dass von Seiten der nachgeordneten Planungsträger sowohl bei der Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen, als auch bei der Definition der Dichtewerte Spielraum in der Entscheidungsfindung bestehe.⁹³¹ Gleichzeitig wird kritisiert, dass sich die Vorgabe von Schwellenwerten, nicht mit den

⁹²⁸ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹²⁹ Landesregierung Rheinland-Pfalz 2008, S. 79.

⁹³⁰ Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald 2017, S. 15–18.

⁹³¹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 5.

„quantifizierbaren Vorgaben“, wie sie in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG festgelegt sind, vereinbaren lasse, sondern stattdessen Zahlenwerte als Mengenziele festgelegt werden müssten.⁹³² Zudem wird angezweifelt, dass durch die Berechnungsmethodik (v. a. die Dichtewerte) regional unterschiedlichen Entwicklungstendenzen bei Bevölkerung und Wirtschaft ausreichend Rechnung getragen wird.⁹³³ Weitere Streitpunkte beziehen sich auf die Datengrundlage und den angeblich unverhältnismäßigen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht.⁹³⁴ Vom Oberverwaltungsgericht werden alle Einwendungen entkräftet. Die Begründung sieht wie folgt aus: Raumordnerische Ziele können sich auch nur auf die abschließende Regelung von abgewogenen „Teilaspekten einer Fragestellung“⁹³⁵ beziehen. Zudem verweist das Oberverwaltungsgericht auf folgenden Aspekt: „§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG gibt insoweit lediglich vor, die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke „insbesondere durch quantifizierte Vorgaben ...“ zu verringern, schließt also andere Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme wie die hier gewählte qualitative Festlegung mittels eines zu beachtenden Schwellenwerts [...] nicht aus“⁹³⁶. Laut LEP sind bei der Berechnung des Schwellenwerts auf regionaler Ebene folgende Variablen verbindlich zu beachten: bestehende Flächenreserven, mittleres Wachstumsszenario des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und der örtliche Wohnflächenbedarf.⁹³⁷ Weitere Variablen, wie die Dichte, sind somit grundsätzlich optional und die regionale Betrachtungsweise ist auch ohne diese ausreichend differenziert.⁹³⁸ Die Entwicklungen, die aus der zum Teil älteren Datengrundlage abgeleitet wurden, werden nach Ansicht des Gerichts auch durch aktuellere Erhebungen unterstützt, sodass die Verwendung dieser plausibel ist.⁹³⁹ Auch die Verhältnismäßigkeit und die Erforderlichkeit des Instrumentes werden vom Oberverwaltungsgericht bestätigt.⁹⁴⁰ Es wird zudem hinsichtlich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ausgeführt, dass dieses nicht schrankenlos sei, sondern einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürfe.⁹⁴¹

Insgesamt wird damit das Instrument der Schwellenwerte und die methodische Ausgestaltung ebendieses durch das Gericht vollumfassend bestätigt. Damit wurde ein Instrument, das verbindliche quantifizierte Vorgaben für die Flächenneuausweisung macht, rechtlich bestätigt wurde. Die Wirksamkeit eines solchen Instruments hängt maßgeblich von der Stringenz der Auslegung ab.⁹⁴² In diesem Fall werden zum Beispiel nur Potenziale berücksichtigt, die mobilisiert werden können und damit nur ein gewisser Anteil der tatsächlich vorhandenen nicht bebauten Flächen. Dennoch kann mit diesem Instrument eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen und eine Realisierung von höheren baulichen Dichten erwartet werden.⁹⁴³ Das grundlegende Dimensionierungs-Prinzip, das in vielen Schweizer Kantonen für die Verteilung des Wachstums auf die Gemeinden angewendet wird, kann somit grundsätzlich auch in Bayern angewendet werden. Dafür müssten jedoch entsprechende Ziele in das Landesentwicklungsprogramm

⁹³² Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 6.

⁹³³ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 6.

⁹³⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 7.

⁹³⁵ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 12.

⁹³⁶ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 15.

⁹³⁷ vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 16.

⁹³⁸ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 16.

⁹³⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 20.

⁹⁴⁰ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 23.

⁹⁴¹ vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, S. 26.

⁹⁴² Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 79.

⁹⁴³ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 99.

aufgenommen und die Regionalplanung entsprechend angepasst werden. Grundsätzlich ist zudem ein kleinteiliges Flächenmonitoring wichtige Basis des Instruments. Ob damit jedoch das Flächensparziel der Nachhaltigkeitsstrategie bzw. der entsprechende Anteil des Teilraums erreicht wird, ist zumindest fraglich.⁹⁴⁴

Wie bereits erwähnt, wird in Bayern zudem über die Ableitung von Flächenkontingenten für die Gemeinden aus dem Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung von 30 ha/Tag und damit einem bayernweiten Flächenverbrauch von 5 ha/Tag diskutiert. Auch hierbei handelt es sich um quantifizierte Vorgaben für die Flächenneuanspruchnahme, die jedoch aus einem konkreten Zielwert abgeleitet werden und nicht ausgehend von den Entwicklungen aus der Vergangenheit extrapoliert werden. Dieses Verfahren kommt bisher in keinem der analysierten Länder vor und soll hier aber kurz dargestellt werden. Auch in Österreich werden beispielsweise konkrete Flächenziele auf Bundesebene definiert, die jedoch aufgrund fehlender Verbindlichkeit nicht auf Bundeslandebene ausgearbeitet bzw. umgesetzt werden.⁹⁴⁵

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten⁹⁴⁶ eine quantitative Obergrenze in Bayern umzusetzen, unter den Experten herrschen jedoch durchaus unterschiedliche Meinungen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einer solchen Regelung etwa im Bayerischen Landesplanungsgesetz oder Landesentwicklungsprogramm. Einige der verfassungsrechtlichen Bedenken sind jedoch bereits durch das erwähnte Urteil widerlegt worden. Das Volksbegehren „Betonflut eindämmen – damit Bayern Heimat bleibt“ wurde 2018 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof zwar beanstandet, was jedoch auf den unbestimmten Adressatenkreis der Zielvorgaben zurückzuführen ist.⁹⁴⁷ Eine Integration eines verbindlichen Flächenverbrauchziels als bestimmtes bzw. bestimmbares Ziel im LEP mit der konkreten Adressierung an die kommunale Bauleitplanung dürfte deswegen rechtlich umsetzbar und nicht als unzulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit zu werten sein.⁹⁴⁸ Auch eine Integration einer gesetzlichen Mengenvorgabe in das Bayerische Landesplanungsgesetz dürfte möglich sein.⁹⁴⁹ Eine weitere Konkretisierung der Verteilung der Kontingente innerhalb des Bundeslandes kann entweder durch Regelungen im Bereich der Landes- oder im Bereich der Regionalplanung umgesetzt werden. Entsprechende Grundsätze und Ziele müssten in das LEP eingeführt werden.⁹⁵⁰ Eine Definition von gemeindebezogenen Zielgrößen könnte durch die Regionalplanung vorgenommen werden. Es sind bereits verschiedene arithmetische Verteilungsvarianten entwickelt worden, die sich nach landesplanerischen Zielsetzungen u. a. auf degressive Bevölkerungsmodelle⁹⁵¹ stützen. Damit kann der Flächenspardruck auf alle Gemeindegrößen gleichmäßig verteilt werden⁹⁵² und zudem wird der Grundsatz der Förderung der gleichwertigen Lebensverhältnisse durch die relativen Vorteile für kleinere Gemeinden berücksichtigt.⁹⁵³ Auch weitere Kriterien, wie u. a. die Finanzkraft, Gemeindefläche, vorhandene Siedlungsfläche/Freiraum, landschaftliche Qualitäten,

⁹⁴⁴ Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald 2017, S. 43.

⁹⁴⁵ Job et al. 2019, S. 42.

⁹⁴⁶ vgl. Bovet 2017, S. 9–16.

⁹⁴⁷ Köck und Bovet 2019, S. 1502.

⁹⁴⁸ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁴⁹ Bovet 2017, S. 11.

⁹⁵⁰ Wege zum besseren LEP für Bayern 2019, S. 3.

⁹⁵¹ Köck und Bovet 2019, S. 1503.

⁹⁵² Kleineren Kommunen wird höheres pro-Kopf-Flächenbudget zugeteilt, berücksichtigt somit die lockereren Siedlungsstrukturen im ländlichen Raum. Miosga 2019, S. 12.

⁹⁵³ vgl. Köck und Bovet 2019, S. 1503.

die ÖPNV-Anbindungsqualität oder die zentralörtliche Funktion bzw. der besondere Handlungsbedarf nach LEP können zu Steuerungszwecken in die Berechnungsmodelle miteinfließen.⁹⁵⁴ Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die Kommunen nur auf etwa zwei Drittel des Flächenverbrauchs tatsächlich Einfluss haben und auch die anderen Planungsträger mitgedacht werden müssen.⁹⁵⁵

Das erwähnte obergerichtliche Urteil hat grundsätzlich gezeigt, dass den kommunalen Selbstverwaltungsrechten durchaus Grenzen im Sinne des Flächenschutzes gesetzt werden können. Dafür müssten jedoch die derzeitigen Regelungen der Landesplanung entsprechend angepasst werden.⁹⁵⁶

Im Rahmen der gegenwärtigen Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes wurde ein Richtwert von 5 ha eingeführt.⁹⁵⁷ Dieser ist als Grundsatz verankert, der somit einer weiteren Abwägung unterliegt. Dabei muss man sich allerdings bewusst sein, dass man sich mit der Festsetzung als Grundsatz mit folglich eingeschränkter Bindungswirkung, der rechtlich zulässigen Möglichkeit begibt, das Anliegen des Flächensparens der wesentlich stringenteren und damit effizienteren Bindungswirkung der gemeindlichen Anpassungspflicht zu unterwerfen.⁹⁵⁸ Zudem wird keine weitere Untergliederung des Richtwertes in kommunale Richtwerte vorgenommen, hier bestehen in Bayern sowohl auf politischer Ebene, als auch auf Raumplanungsfachlicher Ebene weiterhin Bedenken zur Sinnhaftigkeit.⁹⁵⁹

In diesem Zusammenhang soll jedoch kurz auf die weiterführenden Konsequenzen von quantitativen Flächenzielen bzw. Richtwerten eingegangen werden. Für eine machbare und planungsfachlich sinnvolle Umsetzung sind von Seiten der Gemeinden entsprechende strategische Konzepte notwendig. Bisher bestehen solche Instrumente nicht bzw. nicht ausreichend, Stadtentwicklungspläne werden beispielsweise nur von einem gewissen Anteil, vor allem von größeren, Gemeinden aufgestellt. Ein möglicher Ansatz wäre dementsprechend auf die weichen Instrumente zurückzugreifen (vgl. § 14 ROG, der grundsätzlich eine Verbindung zwischen klassischen und weichen Instrumenten vorsieht).⁹⁶⁰ Eine sinnvolle Verknüpfung der weichen und der klassischen Instrumente kann sich speziell hier anbieten. Letztendlich müssen den Gemeinden durchsetzungsfähige Instrumente z. B. zur Baulandmobilisierung oder auch zur maßvollen Verdichtung zur Verfügung gestellt werden, damit weiterhin eine Entwicklung stattfinden und gleichzeitig die Einhaltung der Flächenverbrauchsziele sichergestellt werden kann.

4.6 Aktive Bodenpolitik

Auch in Deutschland gibt es, ähnlich wie in Tirol, bereits erste Erfahrungen mit Bodenfonds. Zumeist beziehen sich diese jedoch auf die Aktivitäten einzelner Gemeinden nur in Ausnahmefällen werden sie auf Bundeslandebene angeboten. Zum

⁹⁵⁴ vgl. Göppel 2019, S. 17; Wege zum besseren LEP für Bayern 2019, S. 3.

⁹⁵⁵ Miosga 2019, S. 12.

⁹⁵⁶ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2018, S. 9–10.

⁹⁵⁷ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹⁵⁸ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁵⁹ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹⁶⁰ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

Teil haben die bestehenden Bodenfonds auf Länderebene, wie in Nordrhein-Westfalen oder in Sachsen, spezifische Zielsetzungen. Es geht dabei vor allem um die Aktivierung und Entwicklung von industriellen Brachflächen, die durch den Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen haben. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie solche Fonds rechtlich und organisatorisch ausgestaltet sind.⁹⁶¹ Grundsätzlich ist es jedoch möglich auch allgemeine Bodenfonds auf Bundeslandebene für die Entwicklung von Bauland anzubieten. Ein Beispiel dafür findet sich in Baden-Württemberg.⁹⁶²

Eine aktive Bodenpolitik wird von vielen Experten als das wirksamste Mittel zur Steuerung der Stadtentwicklung angesehen, sie erscheint im Zusammenwirken effektiver als der alleinige Einsatz von planungsrechtlichen Instrumenten.⁹⁶³ Bisher sind auf kommunaler Ebene jedoch häufig (unüberwindbare) Zielkonflikte zwischen der Konsolidierung des Haushalts und Maßnahmen der aktiven Bodenpolitik aufgetreten. Letztendlich dient das kommunale Engagement im Bereich der aktiven Bodenpolitik nicht nur einem kommunalen Anliegen, sondern ist als Beitrag zur Zielerreichung des Landes in Bezug auf Flächensparen zu sehen.⁹⁶⁴ Daraus lässt sich durchaus eine Verantwortung der überörtlichen Raumplanung zur Unterstützung dieses Instrumentes ableiten. Entsprechende Konzepte wurden von der Expertenkommission zur Baulandmobilisierung diskutiert.⁹⁶⁵

Um das Flächensparen im Rahmen dieses Instrumentes zu fördern wäre, anders als das bei dem Tiroler Beispiel der Fall ist und auch in Baden-Württemberg zu beobachten ist, eine stärkere Konzentration auf die Entwicklung von Innenpotenzialen und Brachflächen wünschenswert.⁹⁶⁶ Dies birgt im Zweifelsfall höhere wirtschaftliche Risiken, wie das Beispiel aus Nordrhein-Westfalen⁹⁶⁷ zeigt. Nur so kann durch die aktive Bodenpolitik eine direkte flächensparende Wirkung erzielt werden. Das Instrument kann dazu beitragen, dass raumplanerisch besonderes sinnvolle Flächen (wieder) einer Nutzung zugeführt werden und damit Baulandmobilisierungshemmnisse beseitigen.⁹⁶⁸ Inwieweit sich dieses Instrument im Rahmen der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation von Bayern in Folge der COVID-19-Pandemie finanziell umsetzen lässt, sollte Bestandteil zukünftiger Diskussionen sein. Grundsätzlich sind die Sinnhaftigkeit und rechtliche Machbarkeit jedoch gegeben.⁹⁶⁹

4.7 Schutz landwirtschaftlicher Flächen

Eine Kontingentierung von zu schützenden landwirtschaftlichen Flächen auf Bundesebene ist aufgrund der fehlenden Raumordnungskompetenz des Bundes nicht möglich. Das Schweizer Modell kann damit nicht auf Deutschland übertragen werden. Allerdings gibt es die Möglichkeit, ähnlich wie in Tirol, auf Bundesländerebene landwirtschaftliche Flächen zu schützen. Gegenwärtig besteht in Bayern nur die

⁹⁶¹ Dullien et al. 28.09.20, S. 5.

⁹⁶² Dullien et al. 28.09.20, S. 7.

⁹⁶³ Deutsches Institut für Urbanistik und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017, S. 2; Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 73.

⁹⁶⁴ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁶⁵ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 12.

⁹⁶⁶ Deutsches Institut für Urbanistik und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017, S. 13.

⁹⁶⁷ Investitionen: 2,108 Mrd. Euro, Einnahmen: 570 Mio. Euro (Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen o.J.)

⁹⁶⁸ Umweltbundesamt (UBA) 2018, S. 75.

⁹⁶⁹ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

Begründungspflicht, wenn landwirtschaftliche oder als Wald genutzte Flächen zu Bauland werden sollen.⁹⁷⁰ Ein weitreichender Schutz von geeigneten landwirtschaftlichen Flächen ist damit jedoch nicht gegeben. Bisher besteht in der bayerischen Landes- und Regionalplanung nicht die Möglichkeit landwirtschaftliche Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete auszuweisen.⁹⁷¹ Grundsätzlich ist die Festlegung in den Raumordnungsplänen (LEP, Regionalpläne) möglich, wie die Handhabung in anderen Bundesländern (u. a. Saarland, Rheinland-Pfalz, Sachsen) zeigt.

Wie bereits im Zusammenhang mit den entsprechenden Instrumenten in Österreich bzw. der Schweiz angesprochen, ist dieses Instrument vor allem dazu geeignet, die Zersiedelung einzugrenzen und schutzwürdige Flächen vor der Bebauung zu bewahren. Einen direkten Einfluss auf den quantitativen Flächenverbrauch durch diese Form der negativ-restriktiven Steuerung ist allerdings nur dann gegeben, wenn die Vorranggebiete so großflächig ausgewiesen werden, dass das Siedlungswachstum effektiv begrenzt wird.⁹⁷² Ansonsten kann es keine direkte Wirkung auf die Effizienz der Flächennutzung und die Baulandmobilisierung entfalten. Das Instrument ist jedoch auch hinsichtlich des qualitativen Flächenschutzes relevant, es hat damit eine andere ratio legis als reine Flächenspar-Instrumente.⁹⁷³ Insbesondere in dieser Hinsicht ist die Umsetzung eines solchen Instrumentes auf der Ebene der Regionalplanung empfehlenswert. Gegenwärtig ist im Rahmen der Überarbeitung des LEP die Ermöglichung der Einführung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Regionalplanung angedacht.⁹⁷⁴

4.8 Regelungen zum Einzelhandel

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt für die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist der Einzelhandel. Das Instrument aus Tirol setzt dabei sowohl an einer verpflichtenden mehrgeschossigen Bauweise mit Mehrfachnutzung wie auch an einer Verlagerung der ebenerdigen Parkplatzflächen in Hoch- oder Tiefgaragen an. Dies gilt nicht nur für Neubauten, sondern auch für maßgebliche Umbauten bzw. Erweiterungen. Auch in Bayern ist diese Maßnahme rechtlich umsetzbar und darüber hinaus als äußerst sinnvoll einzuschätzen.⁹⁷⁵ In der fachlichen Diskussion wird die Einschränkung von großvolumigen, eingeschossigen Konzepten des Öfteren thematisiert.⁹⁷⁶ Entsprechende Ziele können im Landesentwicklungsprogramm festgelegt werden. Grundsätzlich kann im Hinblick auf die Integration der flächensparenden Instrumente in das LEP zwischen zwei Varianten unterschieden werden. Es kann sowohl ein spezifisches, übergeordnetes Ziel, als auch das Flächensparen als durchlaufendes Prinzip im Hinblick auf die fachlichen Ziele integriert werden.⁹⁷⁷ Hier würde es sich anbieten das Ziel des Flächensparens in die fachlichen Ziele einzufügen.⁹⁷⁸ Dabei müsste auch eine Projektgröße definiert werden, ab der entsprechende Regelungen zum Tragen kommen. Es bietet sich aus Gründen des Flächenschutzes und der

⁹⁷⁰ Baugesetzbuch (BauGB) 2017, § 1a Abs. 2 Satz 2.

⁹⁷¹ Job et al. 2019, vgl. S. 42.

⁹⁷² Bovet 2017, S. 22–23.

⁹⁷³ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁷⁴ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹⁷⁵ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁷⁶ Göppel 2019, S. 19.

⁹⁷⁷ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁷⁸ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

Eignung für weitere Nutzungen an, nicht nur Einzelhandelsgroßprojekte, sondern durchaus auch kleinere Projekte in integrierteren Lagen miteinzubeziehen.

Eine Begrenzung der ebenerdigen Stellplatzflächen und teilweise auch eine Mehrfachnutzung bei Einzelhandelsvorhaben ist bereits von politischer Seite aus thematisiert worden, entsprechende Vorschläge sind u. a. von der CSU und den Freien Wählern gekommen.⁹⁷⁹ Eine Regelung zu Parkplätzen müsste auch in der Bayerischen Bauordnung verankert werden. Der Bayerische Gemeindetag hat bereits 2018 einen Vorschlag für die Überarbeitung des entsprechenden Paragraphen gemacht: „Art. 47 BayBO (Stellplätze, Verordnungsermächtigung)

- (1) Werden Anlagen errichtet, bei denen ein Zu- oder Abfahrtsverkehr zu erwarten ist, sind Stellplätze in ausreichender Zahl und Größe und in geeigneter Beschaffenheit herzustellen. Bei einem sich ergebenden Stellplatzbedarf von mehr als [75] Stellplätzen sind die Stellplätze mehrgeschossig herzustellen. [...]⁹⁸⁰.

Insgesamt ist das Instrument rechtlich umsetzbar und hinsichtlich seiner Wirksamkeit für das Flächensparen als positiv zu bewerten. Auch die ersten positiven Signale aus der Politik lassen vermuten, dass sich eine entsprechende Regelung umsetzen lassen könnte. Allerdings müsste noch näher untersucht werden, inwiefern entsprechende Regelungen ökonomische Auswirkungen auf geplante Ansiedlungen hätten. Schon heute ist das LEP Bayern in Bezug auf den Einzelhandel relativ detailliert und restriktiv ausgearbeitet. In einigen Gegenden ist es in diesem Zusammenhang schwierig eine entsprechende Nahversorgung sicherzustellen, was insbesondere im Hinblick auf die gleichwertigen Lebensbedingungen von hoher Bedeutung ist.⁹⁸¹ Die Umsetzung dieses Leitbildes dürfte durch die Instrumente zum Flächensparen nicht weiter gefährdet werden. Zudem muss beachtet werden, dass sich der Einzelhandel momentan in einem Strukturwandel befindet. Während der stationäre Handel mit sinkenden Zahlen konfrontiert ist, boomt – nicht zuletzt auch zu Zeiten von COVID-19 – der Online Handel. Dieser wird durch die Raumplanung bisher viel zu wenig in Bezug auf seinen Flächenverbrauch beachtet.⁹⁸²

4.9 Regelungen zu Zweitwohnsitzen

In einzelnen bayerischen Gemeinden wird die Entwicklung der Zweitwohnsitze zunehmend zu einem Problem. Die Situation auf den ohnehin häufig begrenzten Wohnungsmärkten in den alpinen Räumen, wird durch die Konkurrenz von finanzkräftigen Zweitwohnsitzkäufern weiter verschärft. Deswegen gibt es auch in Bayern Diskussionen und die Einführung weiterer gesetzlicher Regelungen, um die Ausbreitung von Zweitwohnsitzen zu begrenzen. Die Problematik der zunehmenden Zersiedelung wird jedoch nur lokal thematisiert, beispielsweise in den Gemeinden Reit im Winkl, Bad Hindelang und Oberstaufen.⁹⁸³ Grundsätzlich können die Gemeinden in Bayern aus bau- und planungsrechtlichen Gründen sogenannte Fremdenverkehrsdienstbarkeiten festlegen, um eine intensivere touristische Nutzung

⁹⁷⁹ Freie Wähler Landtagsfraktion 2019, S. 3–4; Oberbayerisches Volksblatt online 2018.

⁹⁸⁰ Bayerischer Gemeindetag 2018, S. 18.

⁹⁸¹ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹⁸² Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹⁸³ Hefti 2014, 13.

der Wohnungen sicherzustellen. Die Dienstbarkeiten werden bei der Baurechtschaffung oder entsprechend bei der Aufteilung von Gebäuden in einzelne Wohnungen im Grundbuch verankert.⁹⁸⁴ Zudem kann die Gemeinde als Sanktionsmöglichkeit ein Ankaufsrecht zu 70 % des Verkehrswertes eintragen lassen, um eine Zweitwohnungsnutzung in Neubaugebieten konsequent ausschließen zu können. Ein weiteres Instrument, das die Gemeinden einführen können, die sogenannte Zweitwohnungssteuer, dient keinem raumplanerischen Ziel, sondern nur einer stärkeren Beteiligung an den Infrastrukturkosten durch die Zweitwohnungsbesitzer.⁹⁸⁵ Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Erhebung der Steuer kein wirksames Mittel ist, um den Zuzug in (landschaftlich) reizvolle Gegenden effizient zu begrenzen.⁹⁸⁶ Ein maximaler Anteil, wie er beispielsweise in der Schweiz auf Bundesebene und in Tirol auf Bundeslandebene definiert ist, besteht in Bayern bisher nicht. Eine Bundesregelung wäre gesetzlich nicht möglich, anders sieht das mit einer entsprechenden Regelung auf Bundeslandebene aus. Es könnten hier durchaus entsprechende übergeordnete Festlegungen, z. B. in Form von Zielen im LEP, getroffen werden.⁹⁸⁷

Grundsätzlich würde das bestehende Instrumentarium ausreichen, um das Wachstum des Zweitwohnungsanteils in den begehrten touristischen Lagen einzuschränken. Auch von Gemeindeseite wird im Zuge der immer angespannteren Situation auf dem Immobilienmarkt die Dringlichkeit eines entsprechenden Vorgehens immer mehr erkannt und dementsprechend neue Regelungen eingeführt. Eine fixe Obergrenze könnte diese Entwicklung noch beschleunigen. Es kommt dabei allerdings auch stark auf die tatsächliche Kontrolle und Sanktionierung von Gemeindeseite an.

4.10 Programm Agglomerationsverkehr

Auch die verstärkte Förderung von integrativen Verkehrs- und Siedlungsentwicklungskonzepten ist aus raumplanerischer Sicht positiv zu bewerten.⁹⁸⁸ Eine integrierte Verkehrsplanung ist für die Kommunen bisher nicht verbindlich.⁹⁸⁹ Eine Förderung durch die Bundes- oder Länderebene könnte die konzeptionelle Verknüpfung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung weiter begünstigen. Insbesondere der Ansatz aus der Schweiz, die Zusammenarbeit nicht auf Gemeindegrenzen zu beschränken, sondern in sogenannten funktionalen Agglomerationsräumen zusammenzuarbeiten, könnte dabei als Vorbild dienen. In Zusammenhang mit der gegenwärtigen COVID-19-Pandemie ist jedoch fraglich, ob ein so kostenintensives Förderprogramm in der nächsten Zeit umgesetzt werden wird, auch wenn es raumplanerisch in Zusammenhang mit dem Ziel des Flächensparens sinnvoll erscheint.

⁹⁸⁴ CIPRA 2008, S. 22.

⁹⁸⁵ Hefti 2014, S. 13.

⁹⁸⁶ Rabe 2017, S. 47.

⁹⁸⁷ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁸⁸ Gespräch mit dem ehemaligen Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁹⁸⁹ Umweltbundesamt (UBA) 2019a.

4.11 Informelle Instrumente

Die informellen Instrumente spielen gegenwärtig bereits eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Flächensparbemühungen in Bayern. Das bestehende Instrumentarium ist diesbezüglich bereits breit aufgestellt.⁹⁹⁰ Dennoch haben auch die Analysen der Maßnahmen in Österreich und der Schweiz neue oder verbesserte Ansätze aufgezeigt.

4.11.1 Vermietungsprojekt

Grundsätzlich wäre ein Vermietungsprojekt wie es das „Sicher Vermieten“ darstellt, auch in Bayern denkbar. Ein wichtiger Ansprechpartner könnte in diesem Zusammenhang die 2018 neugegründete Landeswohnungsbaugesellschaft „BayernHeim“ darstellen.⁹⁹¹ Allerdings ist es fraglich, ob es – allein schon aufgrund der Diversität der bayerischen Regionen – fachlich und organisatorisch sinnvoll ist, ein solches Projekt auf Bundeslandebene umzusetzen. Die regionale bzw. lokale Ebene scheint für die Umsetzung eines solchen Projektes passender zu sein. Erste Beispiele gibt es dafür schon, u. a. das Projekt „Sorgen Sie für Schlüsselmomente“⁹⁹² der Stadt München. Gleichzeitig wird das Instrument auf dieser Ebene vor allem für die größeren Städte mit hohem Wohnungsdruck interessant sein, für die anderen Gemeinden dürften der hohe Verwaltungsaufwand und die notwendigen personellen und finanziellen Kapazitäten ein Umsetzungshindernis darstellen. Grundsätzlich ist die Wirkung hinsichtlich der Einsparung von Kosten für den sozialen Wohnungsbau und auch der Flächenspareffekt, der sich beim Beispiel in Vorarlberg gezeigt hat, positiv hervorzuheben. Andere Instrumente scheinen jedoch im Hinblick auf das Flächensparen für Bayern eine höhere Wirkung hervorzurufen und sollten deswegen prioritär verfolgt werden.

4.11.2 Informations- und Kommunikationsmittel

Auch in Bayern hat die Bewusstseinsbildung in Bezug auf das Flächensparen einen besonderen Stellenwert. So gibt es neben den offiziellen Informationswebsites u. a. vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz⁹⁹³, vom Bayerischen Landesamt für Umwelt⁹⁹⁴, vom Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr⁹⁹⁵ oder auch vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie⁹⁹⁶ auch eine Reihe von entsprechenden (Fach-) Publikationen. Im Gegensatz zu der Plattform von EspaceSuisse in der Schweiz fallen jedoch Unterschiede in der Umsetzung der Informations- und Kommunikationsarbeit auf. Zum einen kann es hilfreich sein, die Informationen zum Thema Flächensparen auf einer integrativen Plattform zu bündeln, damit eine leichtere Übersichtlichkeit und eine regelmäßige Aktualisierung gewährleistet ist. Dies könnte

⁹⁹⁰ vgl. oben S. 25ff.

⁹⁹¹ mehr Informationen unter: <https://bayernheim.de/>

⁹⁹² mehr Informationen unter:

[https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Wohnungsbauprogramm/Soziale s-Vermieten-leicht-gemacht.html](https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Wohnungsbauprogramm/Soziale-s-Vermieten-leicht-gemacht.html)

⁹⁹³ <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/index.htm>

⁹⁹⁴ <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/index.htm>

⁹⁹⁵ <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/flaechensparen/index.php>

⁹⁹⁶ <https://www.landesentwicklung-bayern.de/flaechenspar-offensive/>

sich in der Umsetzung aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten in Bezug auf das Themengebiet des Flächensparens jedoch als schwierig gestalten.⁹⁹⁷ Momentan sind verschiedene Inhalte, u. a. die Statistiken zum Flächenverbrauch, nicht auf dem neuesten Stand.⁹⁹⁸ Eine interaktivere Aufmachung wäre wünschenswert, insbesondere wenn es um die Zielgruppe der Bürger und nicht (nur) der Fachplaner geht. Wichtig ist dann ein Erlebbar-machen und eine anschauliche und nicht zu komplizierte Darstellung, die zudem durch moderne Medien unterstützt werden kann. Bei densipedia.ch und auch bei den kantonalen Informationsmaterialien haben sie diesbezüglich unter anderem auf einen Blog und animierte Videos zurückgegriffen, die Themen wie Dichte oder Innenentwicklung und auch einzelne Raumplanungsinstrumente veranschaulichen und damit begreifbar machen. Die Notwendigkeit einer stärkeren Modernisierung und Diversifizierung der Informations- und Kommunikationsarbeit wurde jedoch bereits erkannt. Erste Formate befinden sich bereits in der Planung.⁹⁹⁹

⁹⁹⁷ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

⁹⁹⁸ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) o.J.c.

⁹⁹⁹ Gespräch mit dem Abteilungsleiter der Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie.

5 Fazit und Ausblick

Zunehmender Flächenverbrauch ist ein europaweit zu beobachtendes Phänomen. Das Bewusstsein von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft und dementsprechend auch das Vorgehen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme variiert jedoch. Wie Studien¹⁰⁰⁰ gezeigt haben, divergiert bereits das Verständnis zu den verwendeten Fachtermini innerhalb Europas. Darüber hinaus bestehen innerhalb der EU unterschiedliche Rechtssysteme, Raumplanungsstrukturen und politische Einflüsse. Eine umfassende Darstellung der Diskussion in den einzelnen europäischen Ländern bleibt einer weiteren Studie vorbehalten. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde der Fokus insbesondere auf zwei Länder gelegt, Österreich und die Schweiz.

Insbesondere in der Schweiz, aber auch in den alpin geprägten Bundesländern Österreichs, ist ein hohes Problembewusstsein vorhanden und zahlreiche Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs wurden in den letzten Jahren eingeführt. Dadurch, dass die Instrumente teils erst in der nahen Vergangenheit implementiert wurden, ist deren Umsetzung und Wirksamkeit in der Praxis noch schwierig zu beurteilen. Auch von Expertenseite gibt es diesbezüglich leicht unterschiedliche Einschätzungen bzw. Prognosen, wie die vorangegangenen Kapitel gezeigt haben. Wichtige Ansatzpunkte der Instrumente in Österreich und der Schweiz sind die Baulandmobilisierung von Neuwidmungen und bestehendem Bauland, u. a. in Form von Befristungen, Verträgen und fiskalischen Abgaben, die Ausweisung von Schutzgebieten für die Landwirtschaft und die quantitative Begrenzung von Zweitwohnungssitzen. Weitere Instrumente zum Flächensparen in der Schweiz, sind die Regulierung der Bauzonen in strikter Abhängigkeit vom kantonalen Bedarf und der Mehrwertausgleich, der mindestens bei Einzonungen, zumeist aber auch bei Um- oder Aufzonungen einen Teil des Planungsmehrwertes abschöpft. Die Einnahmen werden zweckgebunden für die Raumplanung und insbesondere zur Aufwertung von Innenentwicklungsmaßnahmen verwendet. Ein Instrument in der Schweiz, das nicht grundsätzlich zum Flächensparen eingesetzt wurde, dieses aber mittelbar bewirkt, ist die Förderung von integrierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklungskonzepten von Agglomerationen. Österreich, bzw. u. a. das Bundesland Tirol, weist hingegen eine striktere Regulierung von Einzelhandelsvorhaben auf. Es geht dabei nicht nur um die mehrgeschossige Nutzung entsprechender Gebäude, sondern auch um die Verlagerung von Parkplätzen in Hoch- oder Tiefgaragen. In beiden Ländern wird von den Experten die Bedeutung der informellen Instrumente betont. Insbesondere auf lokaler Ebene muss das Bewusstsein der Bevölkerung aber auch der Planungsträger und der Politik über die soziale, ökologische und ökonomische Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs geschärft werden. In diesem Zusammenhang sind moderne Informations- und Kommunikationsmedien, u. a. in Form von Videos und aktuellen Homepages, wie sie in der Schweiz zu finden sind, von besonderer Bedeutung. Ein anderes Instrument aus Vorarlberg setzt wiederum an der Beseitigung des Leerstandes bzw. der Unternutzung an, um den Neubau von gefördertem Wohnbau zu begrenzen und damit nicht nur Fläche, sondern auch finanzielle Mittel zu sparen.

All diese Instrumente zeigen eine hohe Bandbreite an Möglichkeiten, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Ein Instrument allein kann dies jedoch nicht bewerkstelligen, es muss immer ein sorgsam aufeinander abgestimmtes

¹⁰⁰⁰ Bovet et al. 2019.

Instrumentarium eingesetzt werden. Zudem muss im Vorhinein die Konsequenz der Eingriffe und die Wirksamkeit der Instrumente genau abgewogen werden. Insbesondere in Österreich zeigt sich bei der Anwendung einiger Instrumente, u. a. der Befristung von bestehendem Bauland in der Steiermark, dass die Umsetzung auf lokaler Ebene nicht zuletzt aufgrund von politischen Bedenken trotz des Vorhandenseins eines entsprechenden Instrumentes stocken kann. Die Instrumente der Schweiz sind im Rahmen der Novellierung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vielfältiger und vor allem verbindlicher geworden. Auch hier unterscheidet sich zumeist die konkrete Ausgestaltung auf kantonaler Ebene, die Rahmenbedingungen werden jedoch durch das Bundesgesetz definiert. Insbesondere die strikte Bauzonendimensionierung, die neu eingeführt wurde, hat erhebliche Auswirkungen. Auch unverbindliche Instrumente werden somit wahrscheinlich vermehrt zum Einsatz kommen, um eine weitere räumliche Entwicklung, zumeist in Form von Innenentwicklung und Verdichtung, ermöglichen zu können.

Wie die Beispiele aus Österreich und der Schweiz gezeigt haben, ist das Thema Flächenverbrauch mit vielen anderen Fachgebieten eng verbunden. Ein konsequentes Vorgehen kann somit nur gelingen, wenn ein interdisziplinärer Austausch von Seiten der Landwirtschaft, dem Bodenschutz, der Raumplanung, der Verkehrsplanung, der Wirtschaft, dem Bauwesen, etc. stattfindet und gemeinsame Lösungskonzepte entwickelt werden. Insgesamt ist eine stärker strategische bzw. konzeptionelle Herangehensweise notwendig, um nicht nur Einzelinstrumente anzubieten, sondern diese bestmöglich aufeinander abzustimmen.

Das Thema Flächensparen ist stark politisch aufgeladen, der Umgang mit einer Reduzierung des Flächenverbrauchs ist dementsprechend heikel. Zudem sind viele andere aktuelle gesellschaftliche Diskussionsthemen damit verbunden. Die Diskussion zur Nachhaltigkeit und zum Umweltschutz hängt beispielsweise eng mit einem effizienteren Flächenmanagement zusammen. Diese Verknüpfung ist außerhalb der Wissenschaft jedoch noch zu wenig präsent. Flächensparen wirkt dabei auf alle Nachhaltigkeitsebenen, nicht nur auf die ökologische, sondern auch auf die ökonomische und soziale.¹⁰⁰¹ Bedingt durch die Komplexität und die schleichende Entwicklung des Flächenverbrauchs ist nur eine begrenzte gesellschaftliche Akzeptanz für umfassende Gegenmaßnahmen vorhanden.¹⁰⁰² Auch die Datenlage zu ausgewiesenen, aber unbebauten Flächen und deren Mobilisierungspotenzial, ist in allen betrachteten Ländern nicht ausreichend. Hier besteht im Rahmen eines umfassenden flächendeckenden Flächenmanagements auch in Bayern ein wichtiges Potenzial für zielgerichtete Interventionsmaßnahmen.¹⁰⁰³

Ein anderes gesellschaftliches Konfliktthema bezieht sich auf die Wohnungsnot und den Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Bei dem Zusammenspiel von diesem Thema und dem Flächensparen sind durchaus Widersprüche oder potenzielle Konflikte erkennbar. Grundsätzlich bezieht sich die Wohnungsnot jedoch eher auf den Geschosswohnungsbau und damit auf eine vergleichsweise flächeneffiziente Bauform.¹⁰⁰⁴

¹⁰⁰¹ vgl. oben S. 14ff.

¹⁰⁰² vgl. Bovet 2017, S. 3.

¹⁰⁰³ vgl. unten S. 12ff.

¹⁰⁰⁴ vgl. Bovet 2017, S. 3.

Ein weiteres Hindernis für die Flächenspar-Bemühungen ist das Zusammenspiel mit anderen politischen und ökonomischen Instrumenten bzw. Entwicklungen. Zu nennen sind diesbezüglich u. a. die Pendlerpauschale, der Wettbewerb zwischen den Gemeinden zur Generierung von steuerlichen Einnahmen und der Zusammenhang von Wirtschaftsentwicklung und Bautätigkeit.

Wichtige Treiber des Flächenverbrauchs auf der Individualebene sind zudem gesellschaftlicher und auch finanzieller Natur. Durch den demographischen Wandel und die zunehmende Singularisierung der Haushalte, die steigenden Wohnansprüche und den weiterhin häufig bestehenden Wunsch nach einem Eigenheim im Grünen, wird ein hoher Flächenverbrauch verursacht. Häufig wird Bauland zudem als Wertanlage genutzt und keiner Nutzung zugeführt, was den Widmungsdruck weiter erhöht.¹⁰⁰⁵ Insbesondere weiche Instrumente spielen in diesem Zusammenhang eine überaus wichtige Rolle, um die Bevölkerung für das Ziel des Flächensparens und dessen Bedeutung auch im Hinblick auf eine nachhaltige Nutzung noch stärker zu sensibilisieren.

Unbeschadet dessen sind auch in Deutschland bzw. in Bayern aktuell viele Maßnahmen hinsichtlich des Flächensparens zu beobachten. Anders als in den Beispielländern sind jedoch viele der beschriebenen Instrumente nicht der direkten Kompetenz der Raumordnung, sondern dem Baurecht auf Bundesebene zuzuordnen. Darauf kann die Raumordnung nur mittelbar einwirken. Wie bereits beschrieben, befindet sich das Baurecht im Zusammenhang mit den Empfehlungen der sogenannten Baulandkommission gegenwärtig im Umbruch. Einige Veränderungen bzw. Konkretisierungen von Instrumenten könnten auch hinsichtlich des Flächensparens in Zukunft relevant sein.

Doch auch im Rahmen der Raumplanung können in Bayern noch neue Instrumente eingesetzt werden, die sich zum Teil auch bereits in anderen deutschen Bundesländern bewährt haben.

Im Rahmen der Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes ist beispielsweise gerade ein Richtwert von 5 ha/Tag für den Flächenverbrauch eingeführt worden. Grundsätzlich ist die Definition eines konkreten Zielwertes ein wichtiger erster Schritt für verstärkte Flächensparbemühungen. Es ist jedoch fraglich, ob die Implementierung des Wertes als Grundsatz und zudem ohne weitere räumliche Aufgliederung tatsächlich die Flächenneuanspruchnahme wirksam reduzieren kann. Immerhin handelt es sich bei einem Richtwert von 5 ha/Tag um die Halbierung des gegenwärtigen Flächenverbrauchs. Eine Festlegung als Ziel im LEP scheint rechtlich machbar und wegen der strikteren Bindungswirkung auch effizienter (vgl. oben S. 146ff.). Um Wirkung entfalten zu können, muss zudem ein entsprechendes Instrumentarium vorhanden sein, das die starken Einsparungen im Flächenverbrauch erlaubt. Es geht dabei sowohl um neue Instrumente im Sinne von strategischen Konzepten auf kommunaler Ebene, die beispielsweise im Rahmen der informellen Instrumente umgesetzt werden sollten. Aber auch verbindliche Instrumente zur Baulandmobilisierung, wie oben beschrieben, gewinnen zunehmend an Bedeutung. Noch wirkungsvoller, aber durchaus rechtlich umstritten, ist die Integration eines verbindlichen Flächenkontingents und dessen räumliche Aufgliederung. Politisch ist ein solches Instrument momentan nicht umsetzbar. Auch eine

¹⁰⁰⁵ vgl. oben S. 18ff.

Bauzonendimensionierung wie sie in der Schweiz umgesetzt wird, ist rechtlich grundsätzlich in Bayern umsetzbar, stößt aber auch hier auf politische und auch fachliche Kritik.

Ein weiteres Instrument, nämlich das der Schutzzonen für landwirtschaftliche Flächen, soll im Rahmen der Fortschreibung des LEP in Bayern umgesetzt werden. Die Regionalplanung soll zukünftig die Möglichkeit bekommen, entsprechende Gebiete auszuweisen. Wie die Analysen der Maßnahmen in Österreich und der Schweiz gezeigt haben, ist dies nicht nur in Bezug auf das Flächensparen, sondern auch in Bezug auf den qualitativen Schutz von Boden begrüßenswert.

Weitere Instrumente, wie Dichtevorgaben, eine stärkere Regulierung des Einzelhandels und die Förderung der integrierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sind gegenwärtig nicht geplant. Der Einsatz dieser Instrumente muss gut abgewogen werden. Trotzdem erscheinen eine Einführung von maßvollen Dichtevorgaben und auch das Anliegen der Mehrfachnutzung von Einzelhandelsbauten bzw. die Verlagerung der Parkplätze in vielen Fällen im Hinblick auf das Ziel des Flächensparens raumplanerisch sinnvoll zu sein. Weitere Instrumente, wie zum Beispiel die handelbaren Flächenausweisrechte, werden bisher in keinem der untersuchten Länder entsprechend umgesetzt, jedoch vielfach in der Wissenschaft diskutiert.¹⁰⁰⁶

Auch die weichen Instrumente können und müssen weiter ausgebaut werden, obwohl gleichzeitig viele Experten aus dem Ausland das große bestehende Repertoire in Bayern gelobt haben. Insbesondere die Modernisierung und die Erweiterung des Informations- und Kommunikationsinstrumentariums sollte dabei im Vordergrund stehen. Entsprechende Planungen sind von Seiten der Bayerischen Landesentwicklung bereits vorgesehen. Diesbezüglich ist zudem der sensible Umgang mit den fachlichen Begrifflichkeiten zu betonen. Viele Termini im Zusammenhang mit Flächensparen sind, wie die Analysen in Österreich und der Schweiz zeigen, weithin negativ konnotiert, sodass bei der Kommunikation vermehrt auf Nachhaltigkeits- oder Umweltschutzaspekte hingewiesen werden sollte. Insgesamt sind informelle Instrumente, insbesondere auf ihre (politische) Umsetzungswahrscheinlichkeit bezogen, von großer Bedeutung.

Ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die Flächenspar-Bemühungen ist das zivilgesellschaftliche Engagement. Viele Experten haben betont, dass ohne entsprechende Volksinitiativen auch in der Schweiz ein so striktes Vorgehen gegen die Zersiedelung nicht möglich gewesen wäre. In Bayern gab es bereits 2018 den Versuch eines entsprechenden Volksbegehrens, das sich jedoch in Folge von rechtlichen Mängeln als unzulässig erwies.

Alles in allem zeigt sich, dass es viele unterschiedliche Ansätze für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gibt. Diese müssen jedoch sinnvoll miteinander verknüpft werden. Eine strategische Verknüpfung von verbindlichen und informellen Instrumenten ist wichtig, um tatsächlich Wirkung entfalten zu können.

¹⁰⁰⁶ Gespräch mit der stellvertretenden Leiterin des Departments Umwelt- und Planungsrecht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.

Angesichts der gegenwärtigen Entwicklung in Folge der COVID-19-Pandemie lässt sich derzeit nicht sagen, inwieweit die genannten Instrumente umgesetzt werden können. Dies bezieht sich zum einen auf unmittelbar mit einer Pandemie verknüpfte Aspekte, wie bei den Dichtevorgaben, aber auch auf die mittelbaren finanziellen Konsequenzen. Sowohl für die verschiedenen Planungsebenen sind Maßnahmen, wie eine aktive Bodenpolitik oder neue Förderprogramme für eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, mit hohen Kosten verbunden. Aber auch für andere verbundene Akteure, zum Beispiel den Einzelhandel, müssen die ökonomischen Auswirkungen von entsprechenden verschärften Regularien besonders im Blick behalten werden. Es bleibt folglich abzuwarten, inwiefern sich die COVID-19-Pandemie auch auf das Thema Flächensparen in Bayern auswirken wird.

Jedenfalls hat die vorangegangene Analyse gezeigt, dass es sich lohnt, einen Blick über den deutschen bzw. bayerischen Tellerrand hinauszuerheben und sich mit der Raumplanung in anderen europäischen Ländern zu befassen. Eine Vielzahl der dort erfolgreich etablierten Instrumente kann grundsätzlich auch in Deutschland bzw. Bayern umgesetzt werden. Es bestehen somit große Potenziale für weitere Flächensparbemühungen in Bayern. Hinsichtlich der hohen gesellschaftlichen, ökologischen und nicht zuletzt auch ökonomischen Relevanz dieses Themas, sollte die Raumplanung in enger Zusammenarbeit mit den ebenfalls verbundenen Fachbereichen aktiv um die Beseitigung bestehender Hindernisse zum Flächensparen und der Implementierung neuer Instrumente bemüht sein.

- Abteilung Raumordnung und Statistik - Land Tirol (2020): Erhebung der Freizeitwohnsitze gemäß § 14 (4) TROG. Stand 13.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.tirol.gv.at/statistik-budget/statistik/freizeitwohnsitze/>, zuletzt geprüft am 14.09.2020.
- Abteilung Raumplanung und Baurecht - Amt der Vorarlberger Landesregierung (2017): Willkommen im Quartier. Von Dorfentwicklung und Städtebau in Vorarlberg (Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht, 28). Online verfügbar unter <https://vorarlberg.at/documents/21336/101677/Schriftenreihe+28+Willkommen+im+Quartier.pdf/b5a6fa33-a0c5-4bbb-817c-4911ce4bd900?version=1.2>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Abteilung Raumplanung und Baurecht - Amt der Vorarlberger Landesregierung (2019): Raumbild Vorarlberg 2030. Zukunft Raum geben. Bregenz (Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht, 33). Online verfügbar unter <https://vorarlberg.at/documents/21336/66439/Raumbild+Vorarlberg+2030+-+Zukunft+Raum+geben/fa34a934-eb59-40e5-859c-74fc0b8413b6>, zuletzt geprüft am 10.09.2020.
- Adobati, Fulvio; Garda, Emanuele (2020): Governance, institutional stewardship and local identity: the Area Regional Territorial Plans experience in Lombardy. In: *Ciudades* (23), S. 23–48.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2018): Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Bayern (Positionspapier aus der ARL, 11). Online verfügbar unter <https://shop.arl-net.de/begrenzung-der-flaechenneuinanspruchnahme-in-bayern.html>, zuletzt geprüft am 26.09.2020.
- Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen (o.J.): Instrumente und Fördermöglichkeiten des Flächenrecyclings in Nordrhein-Westfalen (Themenpapier, 4). Online verfügbar unter https://www.flaechenportal.nrw.de/fileadmin/user_upload/Themenpapier4.pdf, zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Amt der Tiroler Landesregierung (2019): Raumordnungsnovelle 2019. Online verfügbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/bauen-wohnen/bauordnung/Schulung_TROG-Novellen_2019_.pdf, zuletzt geprüft am 14.09.2020.
- Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Statistik (2020): Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen im Planungsverband 33 Pillerseetal. Erläuterungsbericht. Online verfügbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/ueberoertl_ro/freiraum_TUP_Kundmachung/PV33/13052020_Pillerseetal_Erlaeuterungs.pdf, zuletzt geprüft am 13.09.2020.
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Raumplanung und Baurecht (2017): Vierzig Jahre Landesgrünzone (Jahresjournal). Online verfügbar unter <https://vorarlberg.at/documents/21336/101674/Jahresjournal+2017+Vierzig+Jahre+Landesgr%C3%BCnzone/cfad0ae5-2274-41d6-b801-ac0e9e2ae6d2>, zuletzt geprüft am 13.09.2020.

- Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung (o.J.): "Sicher Vermieten" - ein Gewinn für Vermieter und Mieter. Online verfügbar unter <https://vorarlberg.at/documents/21336/402031/Sicher+Vermieten+Informationsbrosc h%C3%BCre/fc25a4d5-eb0b-4fd6-8dfb-73efed8925a7>, zuletzt geprüft am 15.09.2020.
- APA (2019): "Zweiter Anlauf" für Vorarlberger Projekt "Sicher Vermieten". In: *Salzburger Nachrichten*, 23.04.2019. Online verfügbar unter <https://www.sn.at/wirtschaft/oesterreich/zweiter-anlauf-fuer-vorarlberger-projekt-sicher-vermieten-69211678>, zuletzt geprüft am 15.09.2020.
- Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (2000): Mobilisierung von Bauland in der ARGE Alp. Projektbericht. Online verfügbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/downloads/Fachliche_Grundlagen/aa-de-lang.pdf, zuletzt geprüft am 07.08.2020.
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) (2020): Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS). Online verfügbar unter <http://www.adv-online.de/AdV-Produkte/Liegenschaftskataster/ALKIS/>, zuletzt geprüft am 24.04.2020.
- Auer, Andreas; Bühlmann, Lukas; Christ, Bernhard; Frey, René L.; Griffel, Alain; Kübler, Daniel et al. (2014): Fünf Thesen zu Raumplanung und Zersiedelung. Online verfügbar unter <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/104881/1/zersiedelung-thesenheft-d-f-i.pdf>, zuletzt geprüft am 24.09.2020.
- Aveline, Natacha (1997): Urban Land Market and Land Policy in France. Center for Urban Studies. Tokyo (International Symposium on Urban Land Policies and Land Use Systems). Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/32221851_Urban_Land_Market_and_Land_Policyin_France/link/02e7e52ebba4815726000000/download, zuletzt geprüft am 16.04.2020.
- Baier, Hermann; Erdmann, Frithjof; Holz, Rainer; Waterstraat, Arno (2006): Problemaufriss und Forschungsansatz. In: Hermann Baier, Frithjof Erdmann, Rainer Holz und Arno Waterstraat (Hg.): *Freiraum und Naturschutz. Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, S. 3–18.
- Banko, Gebhard; Weiß, Manuel (2016): Erstellung von Auswertungen für Österreich. Technischer Bericht. Wien. Online verfügbar unter https://www.oerok-atlas.at/documents/OEROK_Bauland_Jan_2016_v2.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2020.
- Bayerischer Gemeindetag (2018): Positionspapier. Minderung der Flächeninanspruchnahme. Online verfügbar unter <https://www.bayerischer-gemeindetag.de/media/21578/positionspapier.pdf>, zuletzt geprüft am 02.10.2020.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) (o.J.): Flächenverbrauch. Online verfügbar unter https://www.lfu.bayern.de/umweltdaten/indikatoren/ressourcen_effizienz/flaechenverbrauch/index.htm, zuletzt geprüft am 26.03.2020.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) (2018a): Bodenversiegelung in Bayern: Zahlen und Fakten. Online verfügbar unter <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm>, zuletzt geprüft am 26.03.2020.

- Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) (2018b): Flächenmanagement-Datenbank: praktische Hilfe für Kommunen. Online verfügbar unter <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) (2018c): FolgekostenSchätzer: die Zukunft im Blick. Online verfügbar unter <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/folgekostenschaezter/index.htm>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (o.J.a): Best-Practice-Sammlung. Praxisbeispiele für eine flächensparende und bodenschonende Siedlungsentwicklung. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>, zuletzt geprüft am 02.10.2020.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (o.J.b): Bündnis zum Flächensparen Bayern. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/buendnis.htm>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (o.J.c): Daten und Fakten zum Flächenverbrauch in Bayern. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm>, zuletzt geprüft am 02.10.2020.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (o.J.d): Flächensparen. Rechtliche Rahmenbedingungen. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/recht.htm>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (2020): Flächenverbrauchsbericht 2019. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>, zuletzt geprüft am 14.10.2020.
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (o.J.): Förderinitiativen "Innen statt Außen" und "Flächenentsiegelung" der Bayerischen Staatsregierung. Online verfügbar unter <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebaufoerderung/foerderschwerpunkte/flaechensparen/index.php>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Bencardino, Massimiliano (2015): Land take and urban sprawl: Drivers and contrasting policies. In: *Bollettino della Società Geografica Italiana* 13 (8), S. 217–237.
- Bovet, Jana (2017): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bayerischen Landesrecht. Gutachten im Auftrag von Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag. Online verfügbar unter https://www.ludwighartmann.de/wp-content/uploads/2017/01/170110-Gutachten-Flaecheninanspruchnahme_Bovet_final2.pdf, zuletzt geprüft am 28.09.2020.
- Bovet, Jana; Marquard, Elisabeth (2020): Wie ernst ist es uns mit der Eindämmung des Flächenverbrauchs? In: Dierk Spreen und Jana Kandarr (Hg.): Biodiversität im Meer und an Land. Vom Wert biologischer Vielfalt. Potsdam, S. 119–122. Online verfügbar unter https://gfzpublic.gfz-potsdam.de/rest/items/item_5000961_1/component/file_5000962/content, zuletzt geprüft am 09.04.2020.

- Bovet, Jana; Marquard, Elisabeth; Schröter-Schlaack, Christoph (2019): International Workshop on Land Take. Workshop Report. Leipzig. Online verfügbar unter https://www.ufz.de/export/data/464/239438_235934_SURFACE%20Workshop%20Report_final_2019-11-07.pdf, zuletzt geprüft am 05.10.2020.
- Bovet, Jana; Reese, Moritz; Köck, Wolfgang (2018): Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. In: *Land Use Policy* 77, S. 837–845.
- Brenda, Theresa (2017): Boden und Bodenschutz - Situation in Österreich und in der EU (EU Umweltbüro factsheet, 1/17). Online verfügbar unter <https://www.eu-umweltbuero.at/assets/EU-Umweltbuero/EU-Factsheets/2017-1-Factsheet-Boden-interaktiv.pdf>, zuletzt geprüft am 14.09.2020.
- Bühlmann, Lukas (2018): Wichtige Entscheidungen und Entwicklungen in der Raumplanung Schweiz. Zukunft Raumplanung Graubünden, Kongress BVR. Chur, 05.11.2018. Online verfügbar unter http://www.bvr.ch/data/downloads/file_1_925.pdf, zuletzt geprüft am 20.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2020a): Sachplan Fruchtfolgeflächen. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html>, zuletzt geprüft am 11.07.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (o.J.a): Faktenblatt. Genehmigung der kantonalen Richtpläne Basel-Landschaft, Freiburg, Jura, Wallis und Zug. Online verfügbar unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/56731.pdf>, zuletzt geprüft am 18.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (o.J.b): Fragen und Antworten zur Revision des Raumplanungsgesetzes. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg1/fragen-und-antworten-zur-revision-des-raumplanungsgesetzes.html>, zuletzt aktualisiert am 25.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (o.J.c): Programm Agglomerationsverkehr. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html>, zuletzt geprüft am 24.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (o.J.d): Was ist ein Richtplan? Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene/was-ist-ein-richtplan.html>, zuletzt geprüft am 03.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/10-jahre-sachplan-fruchtfolgeflaechen-fff.html>, zuletzt geprüft am 22.09.2020.

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2014): Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juli 1979. Online verfügbar unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/recht/dokumente/bericht/ergaenzung_des_leitfadensrichtplanunge-lrp.pdf.download.pdf/ergaenzung_des_leitfadensrichtplanunge-lrp.pdf, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2016): Prüfungsbericht. Richtplan Kanton Bern. Online verfügbar unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/raumplanung/dokumente/pruefung_sbericht/richtplan_kantonbernpruefungsberichtzurgenehmigunguvekvom0405201.pdf.download.pdf/richtplan_kantonbernpruefungsberichtzurgenehmigungbundesratvom0405201.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2017): Bauzonenstatistik Schweiz 2017. Statistik und Analysen. Bern. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/bauzonenstatistik-schweiz.html>, zuletzt geprüft am 29.07.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2018): Siedlungsentwicklung nach Innen umsetzen. Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/staedte-und-agglomerationen/siedlungsentwicklung-nach-innen-umsetzen.html>, zuletzt geprüft am 24.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2019): Agglomerationsprogramme 3. Generation. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav/3g.html>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2020b): Anzahl der Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen steigt leicht. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-78628.html>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2020c): Kantonale Richtpläne. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene.html>, zuletzt geprüft am 16.10.2020.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2020d): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020-2024. Online verfügbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/programme-und-projekte/modellvorhaben-nachhaltige-raumentwicklung/2020-2024.html>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2020.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019a): Arealstatistik Schweiz. Erhebung der Bodennutzung und der Bodenbedeckung. Neuchâtel. Online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung.assetdetail.9406112.html>, zuletzt geprüft am 25.06.2020.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019b): Siedlungsentwicklung. Landschaft Schweiz im Wandel. Neuchâtel. Online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung.assetdetail.9207486.html>, zuletzt geprüft am 25.06.2020.

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018): Planspiel zur Einführung einer "Innenentwicklungsmaßnahme" ("Innenentwicklungsmaßnahmegebiet") in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=134918C0C4E3FC30B2F37542E9091D8B.live21304?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 02.10.2020.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Kommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Online verfügbar unter https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Dokumentation_Kommission_Nachhaltige_Baulandmobilisierung_und_Bodenpolitik.pdf, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2012): Klimaschützer Wald - weiterhin Kohlenstoffsенke. Online verfügbar unter <https://www.bundeswaldinventur.de/dritte-bundeswaldinventur-2012/klimaschuetzer-wald-weiterhin-kohlenstoffsенke/>, zuletzt geprüft am 30.04.2020.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017): Waldbericht der Bundesregierung: Nachhaltige Forstwirtschaft bewahrt den Wald und seine Leistungen. Online verfügbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/waldbericht2017.html>, zuletzt geprüft am 30.04.2020.
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2019): Bodenverbrauch in Österreich. Status quo Bericht zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich. Wien. Online verfügbar unter <https://www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:0d5df73f-114b-447d-8186-cbf0d68fbc3e/Studie%20UBA%20Bodenverbrauch.pdf>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1976): Bundesbaugesetz (BBauG). In: *Bundesgesetzblatt* 1976 (1). Online verfügbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgbl176s2256.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s2256.pdf%27%5D__1598797052242, zuletzt geprüft am 30.08.2020.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019): Flächenverbrauch – Worum geht es. Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>, zuletzt geprüft am 25.03.2020.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (BMVBS-Online-Publikation, 20). Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/bmvbs-online/2012/ON202012.html>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (18.04.1999 (Stand 01.01.2020)): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Online verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/202001010000/101.pdf>, zuletzt geprüft am 22.09.20.

- Bundschuh, Anne; Schramm, Engelbert (2009): Soziale Funktionen und soziale Nutzung des Waldes. Institut für sozial-ökologische Forschung (Knowledge Flow Paper, 4). Online verfügbar unter <https://core.ac.uk/download/pdf/14522188.pdf>, zuletzt geprüft am 29.04.2020.
- Cattivelli, Valentina (2020): Planning per-urban areas at regional level: The experience of Lombardy and Emilia-Romagna (MPRA Paper, 101189). Online verfügbar unter https://mpa.ub.uni-muenchen.de/101189/1/MPRA_paper_101189.pdf, zuletzt geprüft am 06.08.2020.
- Centre for Development and Environment - Universität Bern (2019): Landschaft als Raum. Online verfügbar unter <https://sprachkompass.ch/landschaft/landschaft-als-raum>, zuletzt aktualisiert am 03.04.2020.
- Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (o.J.): CRCS. Online verfügbar unter <https://consumosuolo.org/chi-siamo/crcs/>, zuletzt geprüft am 07.10.2020.
- CIPRA (2008): Viel Raum für wenig Nutzen. Zweitwohnungsbau im Alpenraum (alpMedia Hintergrundbericht). Online verfügbar unter https://www.cipra.org/de/publikationen/4509/668_de/inline-download, zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Claßen, Thomas (2016): Landschaft. In: Ulrich Gebhard und Thomas Kistemann (Hg.): Landschaft, Identität und Gesundheit, Bd. 34. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 31–43.
- Colsaet, Alice (2019): Land take in France: what political progress, for what results? IDDRI (Issue Brief, 2). Online verfügbar unter <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/D%C3%A9cryptage/201902-IB0219EN-AC%20artificialisation%20France.pdf>, zuletzt geprüft am 22.08.2020.
- Copernicus Land Monitoring Service (o.J.): Urban Atlas. Online verfügbar unter <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>, zuletzt geprüft am 24.04.2020.
- Credit Suisse (2019): Auswirkungen Zweitwohnungsinitiative: Nachfrage nach Ferienwohnungen erholt sich. Online verfügbar unter <https://www.credit-suisse.com/ch/de/articles/private-banking/auswirkungen-zweitwohnungsinitiative-nachfrage-nach-ferienwohnungen-erholt-sich-201911.html>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2020.
- CUREM - Institut für Banking und Finance: Immobilienwirtschaft aktuell. Beiträge zur immobilienwirtschaftlichen Forschung. Zürich: vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.
- Daum, Matthias; Gasser, Florian (2020): Ewig droht der Baggerzahn. In: *Zeit*, 22.03.2020. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/2020/13/oesterreich-bebauung-wohnraum-einfamilienhaus-schweiz>, zuletzt geprüft am 23.06.2020.
- Decker, Pascal de (2011): Understanding Housing Sprawl: The Case of Flanders, Belgium. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 43 (7), S. 1634–1654.
- densipedia.ch (o.J.): Impuls Innenentwicklung. Online verfügbar unter <https://www.densipedia.ch/ueber-densipediach/impulsprogramm>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2020.
- Deutscher Bundestag (1971): Umweltprogramm der Bundesregierung. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/027/0602710.pdf>, zuletzt geprüft am 30.08.2020.

- Deutsches Institut für Urbanistik und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2017): Roadmap Bodenpolitik - Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Online verfügbar unter <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/238504/1/DCF2102.pdf>, zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Die Bundesregierung (2019): Reform der Grundsteuer. Fair, einfach und verfassungsfest. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/reform-grundsteuer-1639838>, zuletzt geprüft am 02.10.2020.
- Die neue Volkspartei; Die Grünen (2019): Regierungsprogramm 2020-2024. Aus Verantwortung für Österreich. Online verfügbar unter <https://www.open3.at/regierungsprogramm/>, zuletzt geprüft am 23.06.2020.
- Dirnberger, Franz (2014): Baurecht in der Gemeinde. Hg. v. Hanns-Seidel-Stiftung (Kommunalpolitischer Leitfaden, 2). Online verfügbar unter <https://www.hss.de/publikationen/baurecht-in-der-gemeinde-pub1721/>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Doan; Ngoc (2019): Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. In: *Der öffentliche Sektor* 45 (2), S. 79–95.
- Dosch, Fabian (2002): Intelligente Flächennutzung - Ein Baustein zur Umweltzierung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In: Naturschutzbund Deutschland (NABU) (Hg.): Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (NABU-Fachtagung 08./09.2001 in Erfurt), S. 17–26.
- Dullien, Sebastian; Krebs, Tom; Bunzel, Arno; Kühl, Carsten; Pätzold, Ricarda (28.09.20): Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung. Berlin, Düsseldorf, Mannheim. Online verfügbar unter https://forumwk.de/wp-content/uploads/2020/09/2020_09_28_Policypaper-Wohnungsbau_Difu_IMK-B%C3%B6ckler_Uni-Mannheim_2.pdf, zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2014): Technische Richtlinien Bauzonen. Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Online verfügbar unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische_richtlinienbauzonentrb.pdf.download.pdf/technische_richtlinienbauzonentrb.pdf, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2018): Zersiedelungsinitiative. Faktenblatt: Gute Beispiele der Richtplanumsetzung. Online verfügbar unter <https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/raumentwicklung/faktenblatt-gute-beispiele-der-richtplanumsetzung-zersiedelungsinitiative.pdf.download.pdf/faktenblatt-gute-beispiele-der-richtplanumsetzung-zersiedelungsinitiative.pdf>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Eisenberger, Georg; Wurzinger, Jasmin (2018): Grundstücksausverkauf in alpinen Ferienorten? In: *bbI* 21 (6), S. 205–2010.
- Elsasser, Hans (1991): Raumordnung Schweiz : ein Land, wie wir es wünschen. In: *Geographica Helvetica* (2), S. 96–98. Online verfügbar unter <https://d-nb.info/1148796711/34>, zuletzt geprüft am 09.04.2020.
- EspaceSuisse (o.J.): Publikationen: Fachmagazine und Berichte. Online verfügbar unter <https://www.espacesuisse.ch/de/publikationen>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2020.

- EspaceSuisse (2018): Muss eine Rückzonung immer entschädigt werden? Online verfügbar unter <https://www.espacesuisse.ch/de/beratung/rechtsberatung/beratungsfaelle/muss-eine-rueckzonung-immer-entschaedigt-werden>, zuletzt aktualisiert am 25.09.2020.
- EspaceSuisse (2019): Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen. Bericht.
- ESPON (2018a): COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Online verfügbar unter <https://www.espon.eu/planning-systems>, zuletzt geprüft am 03.09.2020.
- ESPON (2018b): Regional and national spatial planning: new challenges and new opportunities. Online verfügbar unter https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TO%20Paris_0.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- ESPON (2020): SUPER - Sustainable Urbanization and land-use Practices in European Regions. Draft Final Report. Online verfügbar unter <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20SUPER%20Draft%20Final%20-%20Main%20Report%20%28update%203%20July%29.pdf>, zuletzt geprüft am 23.08.2020.
- Europäische Kommission (2012): Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen. Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/DE%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>, zuletzt geprüft am 20.08.2020.
- European Commission (2012): Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_en.pdf, zuletzt geprüft am 04.03.2020.
- European Commission (2016): No net land take by 2050? (Science for Environment Policy). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf, zuletzt geprüft am 04.03.2020.
- European Environment Agency (2010): The European Environment. State and Outlook 2010. Land Use. Copenhagen. Online verfügbar unter https://www.eea.europa.eu/soer/europe/land-use/at_download/file, zuletzt geprüft am 03.05.2020.
- European Environment Agency (2016): Land recycling in Europe. Approaches to measuring extent and impacts (EEA Report, 31). Online verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/publications/land-recycling-in-europe>, zuletzt geprüft am 19.02.2020.
- European Environment Agency (2019): Land take and net land take. Online verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/land-take-statistics>, zuletzt geprüft am 04.09.2020.
- eurostat (o.J.): Bodenbedeckungs-/Bodennutzungsstatistik. Übersicht. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/lucas>, zuletzt geprüft am 03.09.2020.
- Evert, Klaus-Jürgen (2001): Lexikon Landschafts- und Stadtplanung. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

- Fina, Stefan (2011): Flächenverbrauch und Landschaftszersiedelung - Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich? In: Gotthard Meinel und Ulrich Schumacher (Hg.): Flächennutzungsmonitoring III. Erhebung - Analyse - Bewertung. Berlin: Rhombos (IÖR-Schriften, 58), S. 11–21.
- Fina, Stefan (2013): Indikatoren der Raumentwicklung. Flächeninanspruchnahme und Landschaftszersiedelung. Dissertation. Eberhard Karls Universität, Tübingen. Online verfügbar unter <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.991.1985&rep=rep1&type=pdf#page=211>, zuletzt geprüft am 22.03.2020.
- Flacke, Johannes (2003): Mehr Stadt - Weniger Fläche. Informationssystem nachhaltige Flächennutzung. Ein Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Flensburg: Deutsche Akademie für Landeskunde, Selbstverlag (Forschungen zur deutschen Landeskunde, 251).
- Freie Wähler Landtagsfraktion (2019): FREIE WÄHLER stellen Masterplan gegen Flächenverbrauch vor. Tischvorlage zur Pressekonferenz vom 15.07.2019. Online verfügbar unter https://fw-landtag.de/fileadmin/redakteure/PDF_Redaktion/2019/07_Juli/PresseInfo_PK_Fl%C3%A4chenverbrauch_FREIE_W%C3%84HLER_15.07.2019.pdf, zuletzt geprüft am 08.10.2020.
- Friedl, Beate; Wohlgemuth, Norbert (2017): Nachhaltiger Flächenkonsum - Wege zu einem verantwortungsvollen Umgang mit (landwirtschaftlichen) Flächen. Online verfügbar unter <https://conference.aau.at/event/124/material/48/0.pdf>, zuletzt geprüft am 23.06.2020.
- Gaugitsch, Roland (2019): Instrumente der Baulandmobilisierung. Ergebnisse einer Befragung aus 21 Gemeinden in der Steiermark. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/169413734-Instrumente-der-baulandmobilisierung-ergebnisse-einer-befragung-aus-21-gemeinden-in-der-steiermark.html>, zuletzt geprüft am 12.09.2020.
- Geppert, Anne (2014): France, drifting away from the "regional economic" approach. In: Mario Reimer, Panagiotis Getimis und Hans Heinrich Blotevogel (Hg.): Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes. New York NY: Routledge, S. 109–126.
- Geppert, Anne (2019): Stadt- und Raumentwicklung Frankreich. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2263–2271.
- Göppel, Joseph (2019): Ein Vorschlag für die Umsetzung und Kriterien für die Berechnung. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hg.): Flächenverbrauch wirksam begrenzen. München (Dokumentation Heft, 56), S. 16–19.
- Götzl, Angelika; Schnellinger, Christian (2015): Baulandmobilisierung und Erhalt des Naturraumes durch ex lege Rückwidmung, Besteuerung und Abschöpfung „übermäßiger“ Wertsteigerung. In: *bbl* 18 (5), S. 201–207.
- Grêt-Regamey, Adrienne.; Kool, Sander.; Bühlmann, Lukas; Kissling, Samuel (2018): Eine Bodenagenda für die Raumplanung. Thematische Synthese TS3 des Nationalen Forschungsprogramms «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden». Bern.
- Griffel, Alain (2014): Zweitwohnungen – schamloser Verfassungsbruch. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2014 (24.10.2014).

- Gyr, Stefan (2019): Baselland: Zu Rückzonungen verknürrt. In: *baublatt*, 22.11.2019. Online verfügbar unter <https://www.baublatt.ch/baubranche/baselland-zu-rueckzonungen-verknurrt-27093>, zuletzt geprüft am 18.09.2020.
- Haber, Wolfgang (2016): Landschaft. In: Konrad Ott, Jan Dierks und Lieske Voget-Kleschin (Hg.): *Handbuch Umweltethik*. Stuttgart: J.B. Metzler, S. 26–30.
- Halleux, Jean-Marie (2020): Expert Survey of the Project SURFACE. The factor "land" in the EIA-Directive 2014/52/EC: Implementation in EU Member States.
- Halleux, Jean-Marie; Marcinczak, Szymon; van der Krabben, Erwin (2012): The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. In: *Land Use Policy* 29 (4), S. 887–898.
- Hamader, Helma (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Niederösterreich. In: *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (SIR-Mitteilungen und Berichte*, 36), 53-62.
- Hartmann, Thomas; Gerber, Jean-David (2018): Land, scarcity, and property rights. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land*. London, New York: Routledge (Urban Planning and Environment), S. 3–7.
- Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (2019): Internationale Impulse für die deutsche Bodenpolitik. In: *Nachrichten der ARL* 49 (2).
- Hefti, Gabriel (2014): Rechtliche Situation der Zweitwohnungen in der Schweiz und den Nachbarländern. In: *forum raumentwicklung* (2), 12-15.
- Helmholtz Zentrum für Umweltforschung (2018): Surface - Hintergrund. Online verfügbar unter <https://www.ufz.de/surface/index.php?de=44132>, zuletzt geprüft am 30.08.2020.
- Henger, Ralph (2020): Kommt eine mutlose Grundsteuerreform? Simulations- und Wirkungsanalyse verschiedener Reformmodelle. In: P. Gans und P. Westerheide (Hg.): *Siedlungsdruck versus Flächenverbrauch in der Stadtentwicklung* (Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 22), S. 41–55.
- Hengstermann, Andreas; Gerber, Jean-David (2017): Die faktische und explizite Bauverpflichtung - eine Rezension des bodenpolitischen Instruments in Recht und Praxis. In: *UPR - Umwelt und Planungsrecht* 33 (1), S. 16–24.
- Hofmeister, Kristof (2005): Flächensparende Siedlungsentwicklung in Alpenländern. Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung auf kommunaler Ebene in Bayern, Tirol und Südtirol (Würzburger Geographische Manuskripte, 69).
- Holm, Andrej (2004): Sozialwissenschaftliche Theorien zu Raum und Fläche. Helmholtz Zentrum für Umweltforschung (UFZ-Bericht, 26).
- Hünemann, Andreas (2009): Die Grenzen des Wachstums innerhalb der städtischen Grenzen. Wo und wie könnte sich die Stadt Zürich weiter entwickeln? Masterarbeit, Zürich. Raumplanung. Online verfügbar unter <https://www.yumpu.com/de/document/read/29445796/die-grenzen-des-wachstums-innerhalb-der-raumplanung>, zuletzt geprüft am 19.09.2020.

- Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH (2018): Intensiver Wohnungsleerstand. Endbericht. Online verfügbar unter <https://www.vev.or.at/veranstaltungen/veranstaltungen-detail/vorarlberger-eigentuemervereinigung-praesentiert-ergebnisse-der-leerstandstudie?file=files/vev/uploads/dokumente/Studie%20Leerstand%20in%20Vorarlberg%2C%20Dr.%20Amann%2C%20IIBW%2C%2005.18s.pdf>, zuletzt geprüft am 15.09.2020.
- Iovino, Giorgia; Bencardino, Massimiliano (2014): Analysing and Managing Urban Sprawl and Land Take. Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica (CELPE) (Discussion Paper, 131). Online verfügbar unter http://www.unisa.it/uploads/2551/dp_131.pdf, zuletzt geprüft am 14.04.2020.
- Ipsen, Detlev (2006): Ort und Landschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jakubowski, Peter; Zarth, Michael (2003): Nur noch 30 Hektar Flächenverbrauch pro Tag. In: *Raumforschung und Raumordnung* 61 (3), S. 185–197.
- Janssen-Jansen, Leonie (2016): Taking national planning seriously: A challenged planning agenda in the Netherlands. In: *Administration* 64 (3-4), S. 23–43.
- Janssen-Jansen, Leonie; Tan, Wendy (2018): A Dutch perspective on urban growth boundaries: from containing to stimulating growth. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land*. London, New York: Routledge (Urban Planning and Environment), S. 137–141.
- Job, Hubert; Weidlich, Oliver; Meyer, Constantin (2019): Erfahrungen zum Flächensparen aus Österreich und der Schweiz sowie Schlussfolgerungen für Bayern. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hg.): *Flächenverbrauch wirksam begrenzen*. München (Dokumentation Heft, 56), S. 40–44.
- Kanonier, Arthur (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrech. In: *bbl* 23 (4), S. 119.
- Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (2013a): Infopapier zum Thema Baulandverflüssigung. Online verfügbar unter https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/infopapier_baulandverflussigung.pdf?la=de-CH, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (2013b): Siedlungsentwicklung nach innen. Online verfügbar unter https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/arbeitshilfe_siedlungsentwicklung_nach_innen.pdf?la=de-CH, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Kanton Zürich Amt für Landschaft und Natur (2014): Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich. Online verfügbar unter https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/bauvorschriften/bodenschutz/fruchtfolgefl%C3%A4chen/kriterienkatalog_ff.pdf, zuletzt geprüft am 22.09.2020.
- Kantonsrat Zürich (2019): Richtplan Kanton Zürich. Online verfügbar unter <https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/richtplaene/kantonaler-richtplan.html>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Kapeller, Lukas (2018): "Österreich ist Europameister im Bodenverbrauch". In: *Kurier*, 03.02.2018. Online verfügbar unter <https://kurier.at/wirtschaft/oesterreich-ist-europameister-im-bodenverbrauch/308.213.492>, zuletzt geprüft am 23.06.2020.

- Koch, Martina (2019): Schlupfloch im Gesetz? Wie aus Erstwohnungen doch Zweitwohnungen werden könnten. In: *SRF News*, 04.02.2019. Online verfügbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/schlupfloch-im-gesetz-wie-aus-erstwohnungen-doch-zweitwohnungen-werden-koennten>, zuletzt geprüft am 24.09.2020.
- Köck, Wolfgang; Bovet, Jana (2019): Gesetzliche Ziele der Raumordnung zur Flächenverbrauchsbegrenzung. Zum Gesetzentwurf der Bayerischen Grünen v. 11.07.2019 über die verbindliche Einführung eines 5-Hektar-Ziels. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 134 (23), S. 1501–1508.
- Köster, Bernd (2019): Die (Wieder-)Entdeckung des Baugebots nach § 176 BauGB. In: *BauR*, S. 1378.
- Kuschnerus, Ulrich (2010): Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung. Bonn: vhw - Verlag Dienstleistung.
- Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) (2018): Bodenschutzrecht. Handreichung für die Verwaltung. Online verfügbar unter https://fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/102234/Fachzugang_Recht_Internet.pdf?command=downloadContent&filename=Fachzugang_Recht_Internet.pdf&, zuletzt geprüft am 03.04.2020.
- Landesentwicklung Bayern (o.J.): Flächensparoffensive. Online verfügbar unter <http://www.landesentwicklung-bayern.de/flaechenspar-offensive/>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Landesentwicklung Bayern (2019): Flächennutzung - Flächenverbrauch. Online verfügbar unter <https://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/flaechenverbrauch/>, zuletzt geprüft am 14.05.2020.
- Landesrechnungshof Tirol (2020): Prüfbericht. Tiroler Bodenfonds. Online verfügbar unter <https://www.tirol.gv.at/landtag/landesrechnungshof/berichte/berichte-alt/>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Le Bivic, Camille; Melot, Romain (2020): Scheduling urbanization in rural municipalities: Local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region. In: *Land Use Policy* 99.
- Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR) (o.J.): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor). Online verfügbar unter <https://www.ioer-monitor.de/>, zuletzt geprüft am 26.03.2020.
- Leuthard, Jasmin (2016): Kulturlandschaftsschutz in der Schweiz: Eine qualitative Untersuchung der politischen Steuerungsinstrumente. Masterarbeit. Universität Zürich, Zürich. Geographisches Institut.
- Lexner, Wolfgang; Linser, Stefanie (2005): Nicht-nachhaltige Trends in Österreich. Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Hg. v. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/323772786_Nicht-nachhaltige_Trends_in_Osterreich_Qualitative_Lebensraumveränderung_durch_Flaechenverbrauch, zuletzt geprüft am 14.02.2020.
- Lingua, Valeria; Servillo, Loris (2014): The Modernization of the Italian Planning System. In: Mario Reimer, Panagiotis Getimis und Hans Heinrich Blotevogel (Hg.): Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes. New York NY: Routledge, S. 127–148.

- Linke, Simone (2017): Neue Landschaften und ästhetische Akzeptanzprobleme. In: Olaf Kühne, Heidi Megerle und Florian Weber (Hg.): Landschaftsästhetik und Landschaftswandel. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 87–104.
- Lodder, Marleen; Rotmans, Jan; Braungart, Michael (2014): Beyond the current Dutch spatial planning system: towards a beneficial spatial system that accommodates today's complex societal needs. In: N. Marchettini, C.A Brebbia, R.M Pulselli und S. Bastianoni (Hg.): The Sustainable City IX. SUSTAINABLE CITY 2014. Siena, Italy, 23.09.2014 - 25.09.2014: WIT PressSouthampton, UK (WIT Transactions on Ecology and The Environment), S. 151–163.
- Markstein, Melanie (2004): Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. Dissertation. Technische Universität, München. Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement.
- Mayr, Sidonie Laura (2018): Das Instrument der Mehrwertabgabe. In: *Der öffentliche Sektor* 44 (2), S. 39–49.
- Mayrhofer, Michael; Schneider, Friedrich; Haigner, Stefan D.; Jenewein, Stefan; Wakolbinger, Florian (2018): Die unsichtbaren Kosten der Raumordnung im Lebensmitteleinzelhandel. Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Raumordnungsrechtes der österreichischen Bundesländer für Geschäftsbauten des LEH. Online verfügbar unter https://www.handelsverband.at/fileadmin/content/Presse_Publikationen/Presseausendungen/2018/201809_PK_Raumordnung/201809_Executive-Summary_Raumordnung_LEH.pdf, zuletzt geprüft am 14.09.2020.
- Meinel, Gotthard; Krüger, Tobias; Schorcht, Martin; Hübsch, Babett (2018): Wie nachhaltig ist die Flächennutzungsentwicklung Deutschlands? Aktuelle Befunde des IÖR-Monitors. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch und Tobias Krüger (Hg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik - Flächenmanagement - Indikatoren. Berlin: Rhombos-Verlag (IÖR Schriften, Band 76), S. 67–77.
- Meyer, Maren (2020): Zweitwohnungen werden teurer. In: *Berner Zeitung*, 30.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.bernerzeitung.ch/zweitwohnungen-werden-teurer-927916125357>, zuletzt geprüft am 24.09.2020.
- Mickler, Tobias; Behrendt, Siegfried (2008): Delphi-Report: Die Zukunft der Waldnutzung in Deutschland. Ergebnisse einer Expertenbefragung zur Entwicklung von Wald, Forstwirtschaft und Landnutzung im Rahmen des Projekts "Zukünfte und Visionen Wald 2100". Online verfügbar unter http://www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukuenfte_Delphi_report_Zukunft_Wald.pdf, zuletzt geprüft am 30.04.2020.
- Miosga, Manfred (2019): Richtwerte als ein Baustein einer umfassenden Strategie zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und zur Stärkung der Innenentwicklung. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hg.): Flächenverbrauch wirksam begrenzen. München (Dokumentation Heft, 56), S. 7–15.
- Müller-Jentsch, Daniel; Gmünder, Markus (2013): Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht. In: *Die Volkswirtschaft - Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 2013 (1/2), S. 49–53.
- Müller-Jentsch, Daniel; Rühli, Lukas (2010): Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Hg. v. Avenir Suisse. Online verfügbar unter <https://cdn.avenir->

- suisse.ch/production/uploads/2001/01/Raumplanung-zwischen-Vorgabe-und-Vollzug.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2020.
- Muxel, Ludwig (2014): Wer darf die Zukunft verbrauchen? Das Zweitwohnungsregime in Lech am Arlberg. In: *forum raumentwicklung* (2), S. 9–11.
- Netzwerk Raumplanung (2019): 5 Jahre RPG1 – eine Bilanz zur Umsetzung von RPG1 in den Kantonen 2014-2019. Basel. Online verfügbar unter <https://www.netzwerk-raumplanung.ch/raumplanung.html>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Nuissl, Henning (2005): Vorwort. In: Anja Besecke, Robert Hänsch und Michael Pinetzki (Hg.): *Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein*: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin, S. 7–10.
- Oberbayerisches Volksblatt online (2018): Bayern soll mehr in die Höhe bauen. Online verfügbar unter <https://www.ovb-online.de/bayern-soll-mehr-hoehe-bauen-9576167.html#idAnchComments>, zuletzt geprüft am 08.10.2020.
- OECD (2017a): Austria. OECD Publishing, Paris (Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets). Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/publications/land-use-planning-systems-in-the-oecd-9789264268579-en.htm>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- OECD (2017b): Italy. OECD Publishing, Paris (Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets). Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/publications/land-use-planning-systems-in-the-oecd-9789264268579-en.htm>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- OECD (2017c): Netherlands. OECD Publishing, Paris (Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets). Online verfügbar unter 20.03.2020.
- OECD (2017d): Switzerland. OECD Publishing, Paris (Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets). Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/publications/land-use-planning-systems-in-the-oecd-9789264268579-en.htm>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- OECD (2017e): The Governance of Land Use in France. Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire. Online verfügbar unter https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-governance-of-land-use-in-france/spatial-and-land-use-planning-in-france_9789264268791-5-en, zuletzt geprüft am 19.03.2020.
- OECD (2019): Regional Outlook 2019. Belgium. Online verfügbar unter https://www.oecd.org/cfe/_Belgium.pdf, zuletzt geprüft am 20.08.2020.
- Öggl, Hermann (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Tirol. In: *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (SIR-Mitteilungen und Berichte, 36)*, 77-90.
- Oliveira, Eduardo; Leuthard, Jasmin; Tobias, Silvia (2019): Spatial planning instruments for cropland protection in Western European countries. In: *Land Use Policy* 87, S. 104031.
- Op't Eynde, Bernd; Kötter, Theo (2009): Bedeutung von Raumplanung und Bodenordnung in Ballungsrandgebieten als Instrumente zur Steuerung und Verringerung der Umwidmung von landwirtschaftlich genutzten Flächen. Forschungsbericht Nr. 161. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn. Landwirtschaftliche Fakultät. Online verfügbar unter http://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Aktuelles/Be-deutung_Raumplanung_BO_lang5.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2020.

- ORF Vorarlberg (2020): Erste Erfolge bei „Sicher Vermieten“, 13.02.2020. Online verfügbar unter <https://vorarlberg.orf.at/stories/3034471/>, zuletzt geprüft am 15.09.2020.
- Ortner, Robert (2017): Freiraumplanung durch landwirtschaftliche Vorsorgeflächen. CIPRA Diskussionsveranstaltung, 2017. Online verfügbar unter http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/files/Vortrag_Robert%20Ortner_Land%20irol_LW%20Vorsorgeflaechen_08112017.pdf, zuletzt geprüft am 13.09.2020.
- Österreichische Hagelversicherung VVAG (o.J.): Bodenverbrauch. Schützen wir das Land, von dem wir leben! Online verfügbar unter <https://www.hagel.at/initiativen/bodenverbrauch/>, zuletzt geprüft am 23.06.2020.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik (Schriftenreihe, 202). Online verfügbar unter https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/5.Reiter-Publikationen/_%C3%96ROK_202_dt._klein_HP.pdf, zuletzt geprüft am 03.09.2020.
- Palazzoli, Carlo (2018): Lombardy Region. Territorial Context and Planning Structures. RUMORE Third Partner Meeting, 15.05.2018. Online verfügbar unter https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1527148038.pdf, zuletzt geprüft am 06.08.2020.
- Parzefall, Helmut (2020): Das (Wohn-)Baurecht auf Zeit - Ein neues Instrument der Baulandmobilisierung. In: *NVwZ* (1-2), S. 26–28.
- Perregaux DuPasquier, Christa (2019): Der Siedlungsdruck auf Fruchtfolgeflächen wird gebremst. In: *Inforaum - Magazin für Raumentwicklung* (2), S. 16–18. Online verfügbar unter <https://miaengiadina.blob.core.windows.net/media/2019-05-02-EspaceSuisse-Inforaum.pdf>.
- Pfeifer, Frederick; Tamerl, Daniel (2020): Novellen des Tiroler Raumordnungsgesetzes und er Tiroler Bauordnung in Kraft. Online verfügbar unter https://www.chg.at/wp-content/uploads/2020/02/Novellen_TBO_TROG_2020_Immobilien_CHG.pdf, zuletzt geprüft am 14.09.2020.
- Pistotnig, Liliane (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in der Steiermark. In: *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (SIR-Mitteilungen und Berichte, 36)*, 63-76.
- Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald (2017): Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald. Online verfügbar unter https://mittelrhein-westerwald.de/images/Downloads/Text_Regionaler_Raumordnungsplan_web.pdf, zuletzt geprüft am 03.10.2020.
- Rabe, Cindy (2017): Zuwanderung in das Tegernseer Tal. Amenity Migration nach Tegernsee und Rottach -Egern. Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Interdisziplinäre Gebirgsforschung. Online verfügbar unter https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/Institute/IGF/PDF/pub/Rabe_2017_Bericht_AmenityMigration_TegernseerTal.pdf, zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Regierung von Niederbayern (o.J.): Flächensparoffensive der Bayerischen Staatsregierung. Online verfügbar unter <https://www.regierung.niederbayern.bayern.de/aufgabenbereiche/2/raumordnung/flaechensparen/index.php>, zuletzt geprüft am 15.05.2020.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2015): Richtplan Kanton Bern. Online verfügbar unter https://dencityblog.files.wordpress.com/2018/06/2015_agr_baulandbedarf.pdf, zuletzt geprüft am 16.10.2020.

- Regierungsrat des Kantons Bern (2019): Richtplan Kanton Bern. Richtplan 2030. Online verfügbar unter https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Raumplanung/Richtplan/agr_richtplan_richtplan_de.pdf, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Regierungsrat des Kantons Schwyz (2020): Richtplan des Kantons Schwyz. Richtplantext. Online verfügbar unter https://www.sz.ch/public/upload/assets/48054/RP-Gesamttext_20200626_def%2CinklA3-Karten.pdf, zuletzt geprüft am 16.10.2020.
- Romano, Bernardino; Zullo, Francesco; Marucci, Alessandro; Fiorini, Lorena (2018): Vintage Urban Planning in Italy: Land Management with the Tools of the Mid-Twentieth Century. In: *Sustainability* 10 (11), S. 1–12.
- Ruimte Vlaanderen (2017): Working together on the space of tomorrow. Brochure to the White Paper on the Spatial Policy Plan for Flanders. Online verfügbar unter https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/RV_kleinwitboek_A4-EN-v2-LR_def.pdf, zuletzt geprüft am 05.10.2020.
- Salata, Stefano (2014): Land take in the Italian Alps. In: *Management of Environmental Quality* 25 (4), S. 407–420.
- Salzburger Landtag (2017): Vorlage der Landesregierung. Änderung des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009. Online verfügbar unter <https://www.salzburg.gv.at/00201Ipi/15Gesetzgebungsperiode/5Session/307.pdf>, zuletzt geprüft am 12.09.2020.
- Schäffer, Ina; Erdmann, Karl-Heinz (2015): Der Faktor "Grün": Welche Bedeutung hat grüne Infrastruktur für Standorte? In: Karl-Heinz Erdmann, Hans-Rudolf Bork und Hubert Job (Hg.): Naturschutz in geographischer Perspektive. Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz (BfN-Skripte, 400), S. 39–50.
- Schamann, Martin (2007): Flächensparen in Österreich. In: *Tagungsband Bayerisches Flächenspar-Forum*, S. 41–47. Online verfügbar unter https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebau/iib6_tagungsband_1_bay-f-spar-forum_2007.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2020.
- Schanbacher, Ansgar (2016): Städtewachstum und Flächenverbrauch in Nordrhein-Westfalen 1800-2014. In: Peter Reinkemeier und Ansgar Schanbacher (Hg.): Schauplätze der Umweltgeschichte in Nordrhein-Westfalen (Gradiertenkolleg 1024 - Interdisziplinäre Umweltgeschichte), S. 125–140.
- Schenk, Winfried (2017): Landschaft. In: Ludger Kühnhardt und Tilman Mayer (Hg.): Bonner Enzyklopädie der Globalität. Band 1 und Band 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 671–684.
- Schneitter, Thomas (2016): Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan. Fallstudien zur Umsetzung von Art. 15 RPG und 8a Abs. 1 Bst. d RPG. Online verfügbar unter https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/2016_schneitter_thomas_Bauzonendimensionierung.pdf, zuletzt geprüft am 17.09.2020.
- Scholze, Jonas (2018): Die Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung. 3. Sitzung der Feedbackgruppe (MORO). Berlin, 07.03.2018. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien//2016/zusammenarbeit-raumentwicklung/dl-praesentation1-jonasscholze.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 03.09.2020.

- Schöpp, Wolfgang Erasmus (2014): Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen. Eine Analyse der Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven - Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg. Masterarbeit. Universität Wien, Wien.
- Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2013a): Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz (Raum & Umwelt, 4). Online verfügbar unter https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/EspaceSuisse_Mehrwertausgleich_Raum%20%26%20Umwelt_Nr_4_2013.pdf, zuletzt geprüft am 20.09.2020.
- Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2013b): Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden (Raum & Umwelt, 5). Online verfügbar unter https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/ru_13_5-web_0.pdf, zuletzt geprüft am 19.09.2020.
- Schweizer Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2017): Trends in der kantonalen Richtplanung (Raum & Umwelt, 3). Online verfügbar unter https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/RU_17_03.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2020.
- Schweizerischer Städteverband (2016): Agglomerationsprogramme. Bilanz und Perspektiven. Online verfügbar unter https://staedteverband.ch/cmsfiles/Agglomerationsprogramme_WEB_1.pdf, zuletzt geprüft am 24.09.2020.
- Spit, Tejo (2018): Strategic land banking in the Netherlands. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. London, New York: Routledge (Urban Planning and Environment), S. 271–283.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (Fachserie 3 Reihe 5.1). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00042730/2030510177004_ergaenz03042019.pdf, zuletzt geprüft am 18.03.2020.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019a): Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden - Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden - Lange Reihen ab 1969 - 2014. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/fortschreibung-wohnungsbestand-pdf-5312301.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 07.05.2020.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019b): Jede fünfte Person lebte 2018 in einem Einpersonenhaushalt (Pressemitteilung, 272). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19_272_122.html, zuletzt geprüft am 07.05.2020.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020): 2040 wird voraussichtlich jeder vierte Mensch in Deutschland alleine wohnen (Pressemitteilung, 69). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_069_122.html?nn=238640, zuletzt geprüft am 07.05.2020.

- Steiger, Urs; Knüsel, Paul; Rey, Lucienne (2018): Die Ressource Boden nachhaltig nutzen. Nationales Forschungsprogramm NFP 68 Gesamtsynthese. Online verfügbar unter http://www.nfp68.ch/SiteCollectionDocuments/NFP_68_GS-DE.pdf, zuletzt geprüft am 09.04.2020.
- Streimelweger, Reinhard (2016): Ernährungssouveränität und Versorgungssicherheit in Österreich. Rechtliche Strategien zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Nutzflächen und deren Bewirtschaftung. Universität für Bodenkultur, Wien. Institut für Rechtswissenschaften.
- Südtiroler Bauernbund (2013): Flächensicherung in Südtirol. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/187176574-Nr-14-flaechensicherung-in-suedtirol.html>, zuletzt geprüft am 08.10.2020.
- Tennekes, Joost (2018): Negotiated land use plans in the Netherlands. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. London, New York: Routledge (Urban Planning and Environment), S. 101–113.
- Thalinger, Matthias (2018): Gemeindefiskalische Wirkungen von Baulandreserven. Technische Universität, Wien. Online verfügbar unter <https://repositum.tuwien.at/handle/20.500.12708/7263>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Thiel, Fabian (2004): Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus (UFZ-Bericht, 14).
- Tirol Atlas (2017): Freizeitwohnsitze nach Gemeinden. Online verfügbar unter https://tirolatlas.uibk.ac.at/maps/interface/thema.py/sheet?menu_id=256, zuletzt aktualisiert am 15.10.2020.
- Tiroler Landtag (2015): Sitzungsbericht des Tiroler Landtags 2. Juli 2015.
- Tobias, Silvia; Price, Bronwyn (2020): How Effective Is Spatial Planning for Cropland Protection? An Assessment Based on Land-Use Scenarios. In: *Land* 9 (2), S. 43.
- Tusch, Markus; Geitner, Clemens; Stötter, Johann (2007): Die Ressource Boden. Bedeutungswandel und Stellung im österreichischen Rechtssystem, in der Raumplanung und im öffentlichen Bewusstsein. In: *Österreich in Geschichte und Literatur* 51 (3), S. 169–188.
- Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention (2019): Vertiefte Prüfung zum Thema "Flächensparende Bodennutzung". Online verfügbar unter https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/Annex_2_CC_report_economical_use_of_soil_DE_fin.pdf, zuletzt geprüft am 17.07.2020.
- Umweltanwaltschaft (2009): Flächenverbrauch und Versiegelung. Positionspapier. Online verfügbar unter <https://www.ooe-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/Endfassung15Juni09.pdf>, zuletzt geprüft am 09.04.2020.
- Umweltbundesamt (UBA) (2013): Bodenfunktionen. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/kleine-bodenkunde/bodenfunktionen#boden-sichern-unsere-ernahrung>, zuletzt geprüft am 30.04.2020.

- Umweltbundesamt (UBA) (2017): Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr reduzieren. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaecheninanspruchnahme-fuer-siedlungen-verkehr#siedlungs-und-verkehrsflächen-in-deutschland>, zuletzt geprüft am 18.03.2020.
- Umweltbundesamt (UBA) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Umweltbundesamt (UBA) (2019a): Kommunale Verkehrsplanung. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrsplanung/kommunale-verkehrsplanung#integrierte-verkehrsentwicklungsplanung-kommunen-stellen-weichen>, zuletzt geprüft am 19.10.2020.
- Umweltbundesamt (UBA) (2019b): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flächenverbrauch-für-siedlungs-und-verkehrszwecke->, zuletzt geprüft am 18.03.2020.
- Umweltbundesamt (UBA) (2019c): Struktur der Flächennutzung. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flachennutzungen>, zuletzt geprüft am 18.03.2020.
- Umweltbundesamt (UBA) (2020): Flächeninanspruchnahme. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>, zuletzt geprüft am 23.06.2020.
- van den Broeck, Pieter (2019): Stadt- und Raumentwicklung Belgien. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2245–2254.
- van der Valk, Arnold (2002): The Dutch planning experience. In: *Landscape and Urban Planning* 58 (2-4), S. 201–210.
- Vos, Jonas de (2015): The influence of land use and mobility policy on travel behavior: A comparative case study of Flanders and the Netherlands. In: *Journal of Transport and Land Use* 8 (1), S. 171.
- Wachter, Daniel (2018): Flächensparen über quantitative Vorgaben. Ansatz und Umsetzung im Kanton Bern (Schweiz). In: *Nachrichten der ARL* (1), S. 31–32. Online verfügbar unter <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/nachrichten/2018-1/nachrichten-2018-1.pdf>, zuletzt geprüft am 01.03.2020.
- Wagner, Klaus (2005): Funktionen der Landwirtschaft in stadtnahen Grünstrukturen. EU-COST Aktion C11 "Greenstructure and Urban Planning". Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Wien. Online verfügbar unter http://www.urbane-landwirtschaft.org/sites/www.urbane-landwirtschaft.org/files/COST%20Aktion%20C11_Gruenstrukturen_Begriffe_Funktionen.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2020.

- Weber, Karl (2018): Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung des Tiroler Raumordnungsgesetzes im Hinblick auf das Raumordnungsziel "leistbares Wohnen". Online verfügbar unter https://tirol.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wohnen/Rechtsgutachten_zu_den_verfassungsrechtlichen_Moeglichkeiten.pdf, zuletzt geprüft am 11.09.2020.
- Wege zum besseren LEP für Bayern (2019): Flächensparen in Bayern. Eckpunktepapier zur Umsetzung des "5 Hektar-Ziels". Online verfügbar unter <https://www.besseres-lep-bayern.de/materialien>, zuletzt geprüft am 28.09.2020.
- Werner, Sarah (2014): Chancen für Umwelt und Gesellschaft - Risiken für die Wirtschaft. In: *forum raumentwicklung* (2), S. 22–23.
- Wüst & Partner AG (2015): Mehrwertabgabe: Potenziale und Herausforderungen. In: *Immo-Monitoring* (2).
- Zitzler, Ursula (2000): Den "Rohstoff Fläche" als endliche Ressource anerkennen. Tagung zum Flächenmanagement. Universität Stuttgart. Online verfügbar unter <https://idw-online.de/en/news24920>, zuletzt geprüft am 29.04.2020.
- Zonneveld, Wil; Evers, David (2014): Dutch national spatial planning at the end of an era. In: Mario Reimer, Panagiotis Getimis und Hans Heinrich Blotevogel (Hg.): *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*. New York NY: Routledge, S. 61–82.

6.1 Gesetze und Verordnungen

- Baugesetzbuch (BauGB) (2017): Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf>, zuletzt geprüft am 14.10.2020.
- Bayerische Staatsregierung (2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) - Stand 01.01.20. Online verfügbar unter https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_nicht-amtliche_Lesefassung_2020/LEP_Stand_2020_Lesefassung_x.pdf, zuletzt geprüft am 14.10.2020.
- Bayerischer Verfassungsgerichtshof, vom 17.07.18, Aktenzeichen Vf. 28-IX-18.
- Bundesgesetz über die Raumplanung (2019): Eidgenössisches Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, Stand am 1. Januar 2019. Online verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/index.html>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Referentenentwurf - Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz), Stand 09.06.2020. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/baulandmobilisierungsgesetz.pdf;jsessionid=8AF2946105A28C05D4FC3E956E1DACE2.1_cid364?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 23.10.2020.

Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz (17.03.1998): Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2020): Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020).

Bundesverwaltungsgericht, vom Urt. v. 15.02.1990, Aktenzeichen BVerwG 4 C 41.87.

Landesgesetz Südtirol (2020): Das Landesgesetz vom 10. Juli 2018, Nr. 9 „Raum und Landschaft“ mit Durchführungsbestimmungen (Stand: 1. Juli 2020).

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2008): Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 14. Oktober 2008. Online verfügbar unter <http://landesrecht.rlp.de/jportal/?quelle=jlink&query=LEntwPrgV+RP+%C2%A7+2&puml=bsrlpprod.psml>, zuletzt geprüft am 22.10.2020.

LU PBG (2019): Planungs- und Baugesetz Luzern vom 7. März 1989 (Stand 1. Dezember 2019).

MinVG (2020): Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 (Stand am 1. Januar 2020).

MinVV (2020): Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2020).

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, vom 20.05.2020, Aktenzeichen 1 C 11567/18.OVG.

SBG ROG (2009): Rechtsvorschrift für Salzburger Raumordnungsgesetz 2009, Fassung vom 15.10.2020.

ST ROG (2010): Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010, Fassung vom 12.10.2020.

TBO (2018): Rechtsvorschrift für Bauordnung 2018 – TBO 2018, Tiroler, Fassung vom 12.10.2020.

TROG (2016): Rechtsvorschrift für Raumordnungsgesetz 2016 - TROG 2016, Tiroler, Fassung vom 12.10.2020.

Verband Region Stuttgart (2009): Regionalplan, Satzungsbeschluss vom 22. Juli 2009. Online verfügbar unter <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=682&token=5d584afc521d2491a202126da5d2d600e8192c77>, zuletzt geprüft am 19.10.2020.

VLBG RPG (2020): Rechtsvorschrift für Raumplanungsgesetz, Fassung vom 15.10.2020.

ZÜ PBG (2017): Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich vom 7. September 1975 (Stand 28. Februar 2017).

Anhang

Interviewleitfaden Experteninterviews – Allgemein

Thema der Masterarbeit:

"Was machen die Anderen? Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in ausgewählten europäischen Staaten und der Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayern"

Bedeutung von Fläche

- Welche Bedeutung hat Fläche für XX?
- Welche (spezifischen) Faktoren beeinflussen den Flächenverbrauch in XX?
- Wie ist die Wahrnehmung des Themas Flächenverbrauch in Gesellschaft und Politik? Hat sich diese in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten geändert?
- Was für Daten gibt es zur tatsächlichen Verfügbarkeit von ausgewiesenen Flächen in XX?

Maßnahmen gegen Flächenverbrauch

- Welche Maßnahmen werden derzeit ergriffen, um den Flächenverbrauch einzudämmen?
 - unterschiedliche räumliche Ebenen (national, regional, kommunal)
 - formelle und informelle Instrumente
- Wie sind diese Maßnahmen konkret ausgestaltet?
 - Maßnahme I: z. B. Flächensparziel
 - Motivation/Ziel
 - Instrumentelle Verankerung/Akteure
 - Umsetzung/Wirksamkeit
 - Stärken/Schwächen
 - Maßnahme II: XX
 - Motivation/Ziel
 - Instrumentelle Verankerung/Akteure
 - Umsetzung/Wirksamkeit
 - Stärken/Schwächen
 - etc.
- Welche Maßnahmen sind besonders effizient bzw. haben sich besonders bewährt?
- Gibt es Planungen für neue oder erweiterte/verschärfte Maßnahmen?
- Gibt es aus Ihrer Sicht Maßnahmen, die das Flächensparen effektiv unterstützen könnten, bisher aber noch fehlen? Was für Barrieren gibt es für die Realisierung?

Sonstiges

- Empfehlung für weitere Kantone, die im Rahmen der Arbeit noch detaillierter betrachtet werden sollten
- Empfehlung für weitere Ansprechpartner

The topic of my master's thesis is the following:

„What are the others doing? – How is spatial planning in selected European countries dealing with land consumption and can the measures be transferred using the example of Bavaria?“

Importance of land

- What is the importance of land for XX?
- Which (specific) factors influence land consumption in XX?
- How is the issue of land consumption perceived in society and politics?
- Has the perception changed in recent years or decades?
- What data is available on the actual availability of designated land?

Measures for the reduction of land consumption

- Which spatial planning measures and instruments exist in XX to reduce land consumption?
 - for different spatial scales (nationwide, regional, municipal)
 - binding or voluntary instruments
- How are the measures and instruments designed?
 - Instrument I: e.g. land take reduction target
 - Motivation/goal
 - Legal foundation/stakeholders
 - Implementation/effectiveness
 - Strengths/weaknesses
 - Instrument II: XX
 - Motivation/goal
 - Legal foundation/stakeholders
 - Implementation/effectiveness
 - Strengths/weaknesses
 - etc.
- Which measures have proven particularly effective?
- Are there any plans for new or extended/tightened measures?
- From your point of view, are there any measures that could effectively support land saving, but are still missing? What are the barriers for implementation?
- Recommendation for regions which should be considered in more detail in the context of the work
- Recommendation for further contact persons

Liste der Gesprächspartner

Name	Position	Gesprächsdatum
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel	Ehemaliger Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde (1980-2009) im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie; Honorarprofessor für Raumordnung und Landesplanung, Universität Augsburg; Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL); Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL); Mitglied der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum	
Dr. Jana Bovet	Stellvertretende Leiterin des Departments Umwelt- und Planungsrecht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ)	31.08.2020
Klaus Ulrich	Abteilungsleiter Landesentwicklung, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie	12.10.2020
bekannt	ExpertIn, Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr	23.10.2020
Österreich		
Gundula Prokop	Projektmanagerin, Abteilung für Boden und Flächenmanagement, Umweltbundesamt GmbH	13.08.2020
Eliette Felkel und Paul Himmelbauer	Referenten für Raumentwicklung, Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz	18.08.2020
Edgar Hagspiel	Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung	19.08.2020
Christine Itzlinger-Nagl	Referatsleiterin Raumplanung, Amt der Salzburger Landesregierung	21.08.2020
Robert Ortner	Abteilungsvorstand Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung	31.08.2020

Andreas Mandlbauer	Abteilung Raumordnung, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung	07.09.2020
Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.techn. Arthur Kanonier	Forschungsbereichsleiter Bodenpolitik und Bodenmanagement, Technische Universität Wien	07.09.2020
Alexander Erhart	Geschäftsführer des Tiroler Bodenfonds	09.09.2020
Rudolf Erath	"Sicher Vermieten", Abteilung Vermögensverwaltung, Amt der Vorarlberger Landesregierung	21.09.2020
Dr. Liliane Pistotnig	Abteilung Umwelt und Raumordnung, Amt der Steiermärkischen Landesregierung	29.09.2020
bekannt	ExpertIn, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung	30.09.2020
Schweiz		
Dr. Daniel Wachter	Amtsvorsteher, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern	07.08.2020
Damian Jerjen	Direktor EspaceSuisse	13.08.2020
Martin Vinzens	Chef Sektion Siedlung und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung ARE	21.08.2020
Sacha Peter	Kantonsplaner, Leiter Amt für Raumplanung Kanton Solothurn	11.09.2020
Wilhelm Natrup	Kantonsplaner, Leiter Amt für Raumentwicklung, Kanton Zürich	16.09.2020
Dr. Andreas Hengstermann	Lehrbeauftragter für Politische Stadtforschung und nachhaltige Raumentwicklung an der Universität Bern	25.09.2020
bekannt	ExpertIn Kanton Luzern	06.10.2020
Manuel Flückiger	Projektleiter Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern	13.10.2020
Belgien		
Prof. Dr. Jean-Marie Halleux	Professor für Wirtschaftsgeographie an der Université de Liège	15.09.2020
Rob Ghyselen und Geert Mertens	Departement Omgeving Vlaanderen	23.09.2020
Prof. Dr. Hans Leinfelder	Professor am Institut für Architektur der Katholieke Universiteit Leuven	23.09.2020

Frankreich		
bekannt	ExpertIn IDDRI	02.09.2020
Prof. Dr. Sonia Guelton	Professorin für Stadtplanung an der Universität Paris Est Créteil	03.09.2020
Prof. Dr. Romain Melot	Forschungsdirektor bei INRAE SADAPT - Université Paris Saclay, AgroParisTech	23.09.2020
Niederlande		
Prof. Dr. Thomas Hartmann	Professor für Raumplanung an der Wageningen Universität	02.09.2020
Italien		
Prof. Dr. Andrea Arcidiacono	Professor für Stadtplanung an der Politecnico di Milano	31.08.2020
Frank Weber	Direktor des Ressorts Raumentwicklung, Landschaft und Denkmalpflege der Südtiroler Landesverwaltung	9.9./10.9.2020
Dr. Ulrich Höllrigl	Geschäftsführer der Plattform Land, Südtirol	10.09.2020

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL)

Augsburg-Kaiserslautern

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 1 – Sonderband

Experimentelle Geographie und Planung – Festschrift für Franz Schaffer

Augsburg 1997, ISBN 3-00-002183-3

€ 39,-- (vergriffen)

Band 2

Gabi Troeger-Weiß

Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung

Augsburg 1998, ISBN 3-9806388-0-4

€ 42,-- (vergriffen, 2. Auflage Juni 2002)

Band 3

Anne Säfken

Der Event

in Regionen und Städtekooperationen – ein neuer Ansatz des Regionalmarketings?

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-1-2

€ 13,-- (vergriffen)

Band 4

Daniela Hechtel

Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz städtebaulicher Verträge

Zur Anwendung „weicher“ Methoden

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-2-0

€ 10,--

Band 5

Franz Schaffer, Karin Thieme (Hrsg.)

Lernende Regionen

Organisation – Management – Umsetzung

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-3-9

€ 20,-- (vergriffen)

Band 6

Muna Kopfmüller

Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-4-7

€ 13,-- (vergriffen)

Band 7

Antonia Leitz

Zur Ausweisung gemeinsamer zentraler Orte

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-5-5

€ 13,-- (vergriffen)

Band 8

Eva Große

Zur Bedeutung der Neuen Technologiemesen der Neuen Messe München für ausgewählte High-Tech Betriebe in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-6-3

€ 13,--

Band 9

Willy Spannowsky, Karl-Wilhelm Porger

Die Ausübungen von Truppenübungsplätzen auf die städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dargestellt am Beispiel des Landes Brandenburg

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-7-1

€ 15,-- (vergriffen)

Band 10

Katrin Stech

Nachbarschaftliche Mentalität im bayerisch-tschechischen Grenzraum – Untersuchung im Rahmen des Pilotprojekts „Gute Nachbarschaft“

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-8-X

€ 13,--

Band 11

Gunter Bühler

Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-9-8

€ 25,-- (vergriffen)

Band 12

Birgit Hohwiller

Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Unternehmensgründungen durch die städtebauliche Planung

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-90-8

€ 18,-- (vergriffen)

Band 13

Henning Jaeger

Mittelbare Drittbelastung durch Erschließungsverträge und ihre Grenzen

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-91-6

€ 18,--

Band 14

Nicole Schäfer

Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-92-4

€ 20,--

Band 15 – Sonderband „Wissenschaftliches Lesebuch“ (1. und 2. Auflage)

Franz Schaffer, Willy Spannowsky, Gabi Troeger-Weiß

Implementation der Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-93-2

€ 30,--

Band 16

Kerstin I. Schick

Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-95-9

€ 15,--

Band 17

Astrid Könönen

Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-94-0

€ 25,--

Band 18

Katharina Franke

Möglichkeiten einer Stadtentwicklungsmesse im Rahmen der Leipziger Messe

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-96-7

€ 13,--

Band 19

Melanie Hoffarth

Der ländliche Raum als Verflechtungsraum? Perspektiven einer grenzüberschreitenden, nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden Philippsreut (D) und Strážný (CZ)

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-97-5

€ 20,--

Band 20

Magali Kirchgesser

„Die Bundesgartenschau in der Region – mit der Region“ Der neue Ansatz der Bundesgartenschau München 2005 und dessen Bedeutung für die Region

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-98-3

€ 15,--

Band 21

Christiane A. Schmidt

Raumordnerische Aspekte des teilsräumlichen Wettbewerbs in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-933103-99-1

€ 20,--

Band 22

Antonia Leitz

Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-00-1

€ 22,-- (vergriffen)

Band 23

Matthias Kraus

Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-01-X

€ 22,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 24

Thekla Hellwig

Zur Übertragbarkeit des Regionalmanagements in ein Land der Dritten Welt, am Beispiel der UGU District Municipality, Kwa Zulu Natal, Südafrika

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-02-8

€ 15,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 25

Barbara Merz

Zur Rolle der Europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-03-6

€ 18,-- (vergriffen)

Band 26

Tanja Simon

Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz – Versuch einer Bewertung

Augsburg/Kaiserslautern 2007, ISBN 978-3-937006-04-8

€ 18,--

Band 27

Kathrin Maier

Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-05-5

€ 30,--

Band 28

Peter Plander

Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-06-2

€ 18,--

Band 29

Stefanie Praël

Aspekte des Käuferverhaltens in der Wohnungswirtschaft – Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anhand ausgewählter Beispiele in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-07-9

€ 18,--

Band 30

Stefan Futterknecht

Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-08-6

€ 18,--

Band 31

Gregor Birle

Mögliche Reaktionen von Städtebau und Stadtentwicklung auf den demographischen Wandel - anhand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-09-3

Elektronische Publikation

Band 32

Katharina Ertl

Der Beitrag der Raumordnung im Umgang mit dem Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-10-9

Elektronische Publikation

Band 33

Eva Große

Der Flughafen München – Wie prägt er aus Sicht der Gemeinden sein Umland? Zum möglichen soziokulturellen Einfluss eines internationalen Verkehrsflughafens auf seine Umlandgemeinden

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-11-6

€ 22,--

Band 34

Kathrin Sturm

Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-12-3

Elektronische Publikation

Band 35

Birgit Brandhuber

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-13-0

Elektronische Publikation

Band 36

Kerstin Warncke

Die Raumordnung und Landesplanung in Lettland

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-14-7

Elektronische Publikation

Band 37

Kerstin Schick

Staatsgestüte und ihre Bedeutung für den Raum – Das Beispiel Schwaiganger

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-15-4

€ 22,--

Band 38

Kathrin Färber

Der Umgang der Windenergie in der räumlichen terrestrischen Planung am Beispiel ausgewählter Regionen aus Deutschland und Spanien

Augsburg/Kaiserslautern 2012, ISBN 978-3-937006-16-1

Elektronische Publikation

Band 39

Birgit Fleischmann

Zum möglichen Einsatz der unmittelbaren Kundenbeteiligung bei der Optimierung von individuellen Fernreisen am Beispiel der „Asien Special Tours“

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-17-8

Elektronische Publikation

Band 40

Iris Beck

Was ist daraus geworden?

Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-18-5

Elektronische Publikation

Band 41

Franziska Hübner

Zum Umgang ausgewählter Bundesländer mit der Energiewende

Augsburg/Kaiserslautern 2015, ISBN 978-3-937006-19-2

Elektronische Publikation

Band 42

Anna Fischer

Fluglärmmzonen durch die Landesplanung - Das Für und Wider am Beispiel des Flughafens München II im Lichte des betroffenen Raumes

Augsburg/Kaiserslautern 2016, ISBN: 978-3-937006-20-8

Elektronische Publikation

Band 43

Daniela Briegel

Das Anbindungsziel des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms – zu seinem Nutzen und den Gefahren einer Relativierung.

Augsburg/Kaiserslautern 2017, ISBN: 978-3-937006-21-5

Elektronische Publikation

Band 44

Lisa Lorenz

Das Stadtumland im Wettbewerb um Auszubildende – die Potentiale des Umlands sowie deren Inwertsetzung am Beispiel der ILE Holzwinkel und Altenmünster

Augsburg/Kaiserslautern 2017, ISBN: 978-3-937006-22-2

Elektronische Publikation

Band 45

Christin Werthmüller

Naturgefahren im Alpenraum – Vor- und Nachsorge durch die Raumordnung. Versuch einer kritischen Bilanz.

Augsburg/Kaiserslautern 2018, ISBN: 978-3-937006-23-9

Elektronische Publikation

Band 46

Raffaella Scelsi

Zur strukturellen Situation Cattolica Eracleas im Lichte aktueller Abwanderung und mögliche räumliche Handlungsoptionen im europäischen Kontext – Ein Beispiel für die aktuellen Herausforderungen süditalienischer Gemeinden

Augsburg/Kaiserslautern 2019, ISBN: 978-3-937006-24-6

Elektronische Publikation

Band 47

Kathrin Färber

Subterrestrische Raumplanung? Möglichkeiten der Raumplanung zur Steuerung von Brückentechnologien unter Tage

Augsburg/Kaiserslautern 2019, ISBN: 978-3-937006-25-3

Elektronische Publikation

Band 48

Simone Hummel

Zur möglichen Inwertsetzung einer Ausweisung von Augsburg als Weltkulturerbe für den umgebenden Raum im Lichte der Erfahrungen ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2020, ISBN: 978-3-937006-26-0

Elektronische Publikation

Band 49

Anne Spitz

“Verborgene Schätze” Zu verborgenen Begabungen von Räumen und deren möglicher Inwertsetzung durch Instrumente der Raumplanung anhand ausgewählter Beispiele - Ein Beitrag zur Entwicklung von Teilräumen

Augsburg/Kaiserslautern 2020, ISBN: 978-3-937006-27-7

Elektronische Publikation

Band 50

Theresa Haydn

Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin

Augsburg/Kaiserslautern 2021, ISBN: 978-3-937006-28-4

Elektronische Publikation

Band 51

Clara Hoffmann

Was machen die Anderen? – Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in ausgewählten europäischen Staaten und der Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns.

Augsburg/Kaiserslautern 2021, ISBN: 978-3-937006-29-1

Elektronische Publikation

Was machen die Anderen? - Zum Umgang der Raumplanung mit Flächenverbrauch in ausgewählten Staaten und der Übertragbarkeit der Maßnahmen am Beispiel Bayerns

In Bayern hat das Bewusstsein für die Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs in den vergangenen Jahren sowohl in Wissenschaft und Politik als auch in der Gesellschaft zugenommen. Alle Ebenen haben, nicht zuletzt seit der im Jahr 2019 von der Bayerischen Staatsregierung initiierten Flächensparoffensive, die Aktualität und die hohe gesellschaftliche Relevanz erkannt. Bisher ist jedoch noch keine ausreichende Trendwende erkennbar. Eine wichtige Instanz, die durch ihre formellen und informellen Instrumente starken Einfluss auf den Flächenverbrauch nehmen kann, ist die Raumplanung. Bisher ist jedoch noch unklar bzw. strittig, welche zusätzlichen Maßnahmen fachlich praktikabel und rechtlich machbar sind, um den Flächenverbrauch nachhaltig zu begrenzen.

Zunehmender Flächenverbrauch ist, auch wenn die Ursachen dafür teilweise differieren mögen, ein globales Problem. Ein Blick auf die Raumplanung im europäischen Ausland, insbesondere in Österreich und in der Schweiz, offenbart eine Vielfalt möglicher Instrumente, die eine Chance für die bayerischen Flächensparbemühungen darstellen könnten. Eine Übertragbarkeit der Instrumente muss jedoch sorgfältig geprüft und die Auswirkungen bzw. die mögliche Ausgestaltung der Instrumente differenziert abgewogen werden.

ISBN 978-3-937006-29-1