



Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden

Kurzfassung

April 2009



Österreichisches Institut
für Raumplanung

Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden

Die Wirkung von Baulandausweisung auf Zuwanderung und/oder
das Halten von EinwohnerInnen in peripheren Gemeinden

Fachliche Einschätzung einer kommunalen Maßnahme
als Beitrag zur Gemeindeentwicklung

Kurzfassung

April 2009

Auftraggeber:
Amt der Steiermärkischen Landesregierung,
Fachabteilung 13B

Bearbeitung: Erich Dallhammer (Projektleitung)
Ulrike Fasching
Ursula Mollay
Gregori Stanzer

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)
A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27 | Telefon +43 1 533 87 47-0, Fax -66 | www.oir.at

Wien, April 2009 | ANr. 700250

Kurzfassung

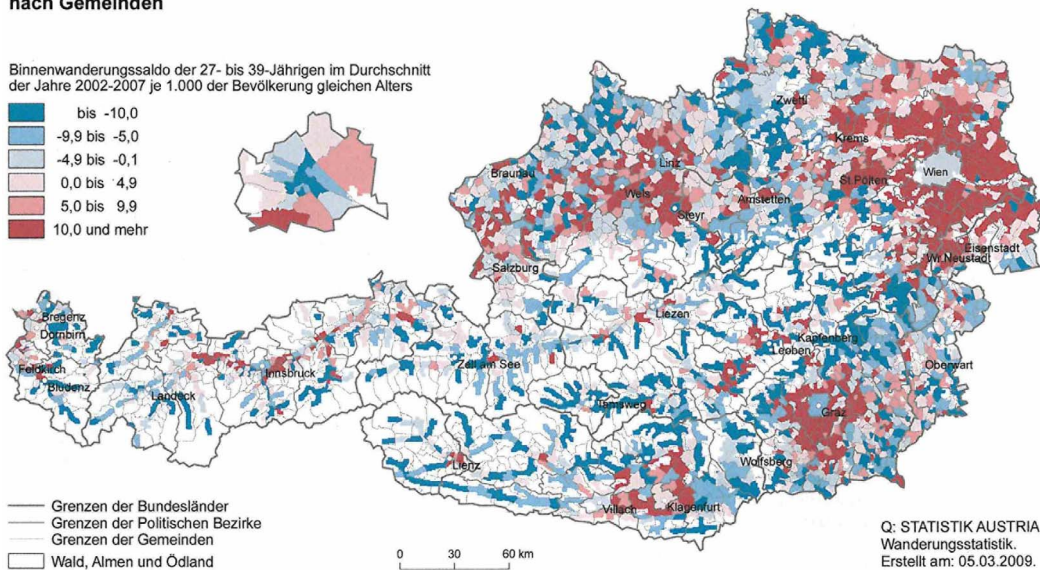
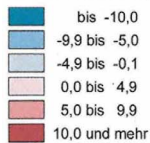
Der ländliche Raum ist zunehmend von Bevölkerungsstagnation und Abwanderungsprozessen betroffen. Eine maßgebliche Bevölkerungsgruppe sind jüngere Personen in Phasen der Ausbildung und der Familiengründung, die sich im Zuge der eigenen Hausstandsgründung oftmals für einen neuen Wohnstandort in der Heimatgemeinde oder in einer anderen Gemeinde entscheiden kann (oder muss). Um diese Wahl zugunsten der eigenen Gemeinde zu beeinflussen, versuchen insbesondere peripheren Gemeinden oftmals über großzügige Baulandausweisungen die Standortwahl für sich zu beeinflussen.

Bei Betrachtung der Wanderungsströme von Personen zwischen 27 und 39 Jahren (eine Altersgruppe in der vielfach die Hausstands- und/oder Familiengründung zu einer Wohnstandortentscheidung führt) zeigt sich österreichweit generell eine Präferenz für das Stadtumland und gut erreichbare urbane Räume, wogegen Gemeinden im ländlichen Raum für diese Altersgruppe in deutlich geringerem Ausmaß attraktiv sein dürften.

Karte 1 „Jungfamilienwanderung“ – Wanderung der Bevölkerung im Alter zwischen 27 und 39 Jahren

Binnenwanderung 2002-2007: 27- bis 39-Jährige nach Gemeinden

Binnenwanderungssaldo der 27- bis 39-Jährigen im Durchschnitt der Jahre 2002-2007 je 1.000 der Bevölkerung gleichen Alters



Quelle: Statistik Austria

Die Studie „Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden“ untersucht anhand von quantitativen Analysen, Literaturrecherche und zusätzlicher Detailuntersuchung einzelner Teilregionen der Steiermark, wie hoch der Einfluss des zur Verfügung stehenden Baulandpotenzials (auf Basis des ausgewiesenen Wohnbaulandes pro Kopf) auf die Entscheidung Wohnungssuchender eingeschätzt werden kann, und im Spannungsfeld welcher weiterer Faktoren diese Entscheidung getroffen wird.

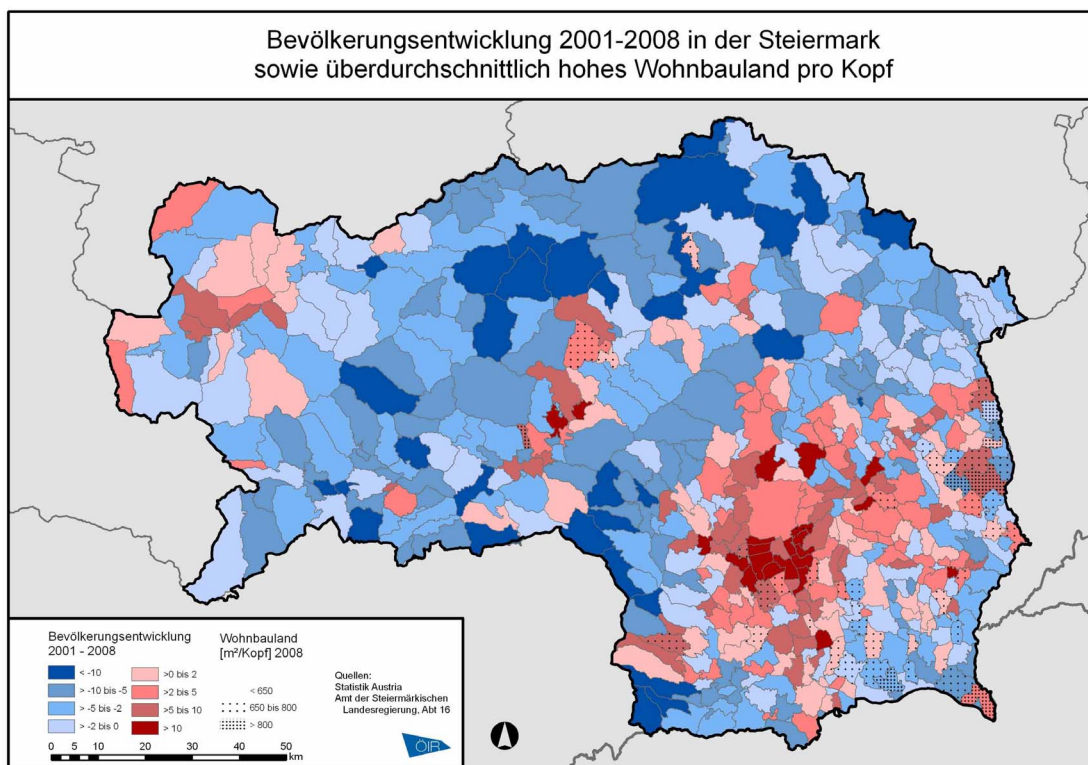
Darüber hinaus werden Wanderungsströme zwischen Steirischen Bezirken und Bezirken in angrenzenden Bundesländern (Salzburg, Kärnten, Burgenland, Niederösterreich) quantitativ dargestellt sowie die diesbezügliche rechtliche Situation und die Ausweisungspraxis in anderen Bundesländern Österreichs beleuchtet.

Einflussfaktoren auf die Wohnstandortwahl – statistische Zusammenhänge in der Steiermark

Die Untersuchung der steirischen Gemeinden zeigt, dass keine statistisch nachweisbaren Effekte einer großzügigen Baulandausweisungspraxis hinsichtlich der Höhe des Baulandpreises nachweisbar ist. Der durchschnittliche Baulandpreis ist vielmehr von anderen Faktoren, wie beispielsweise der Lage der Gemeinde innerhalb der Steiermark und ihrer Erreichbarkeit, dem Versorgungsangebot (Nahversorgung, soziale Infrastruktur, ...) und der landschaftlichen Attraktivität der Gemeinde abhängig. Die höchsten Baulandpreise finden sich überwiegend in sehr guter verkehrlicher Erreichbarkeit und/oder in touristisch sehr attraktiven Teilräumen (z.B. steirisches Salzkammergut). Damit finden sich in der Situation der steirischen Gemeinden keine Belege, die das Argument stützen würden, dass ein großzügiges Baulandangebot in einer Gemeinde generell den Baulandpreis maßgeblich reduzieren würde und damit eine Gemeinde wiederum für die Ansiedlung attraktiver wäre.

Betrachtet man die statistischen Zusammenhänge (Korrelation) zwischen dem ausgewiesenen Wohnbauland pro Kopf und der Bevölkerungsentwicklung zwischen 2001-2008 zeigen sich für die Steiermark auf den ersten Blick Hinweise auf eine positive Korrelationsbeziehung. Diese lässt sich allerdings dadurch erklären, dass die Zuwanderungsgemeinden im Agglomerationsraum von Graz große Flächenreserven bereitstellen. Insbesondere Gemeinden im Grazer Becken sind aufgrund der günstigen Erreichbarkeitsbedingungen durch die Nähe zu Graz einem hohen Siedlungsdruck ausgesetzt und können diesem aufgrund ausreichend zur Verfügung stehender Flächen auch nachgeben (Anteile des Dauersiedlungsraumes an der Katasterfläche der Gemeinden von rund 50-60%).

Karte 2 Bevölkerungsentwicklung und Ausmaß an gewidmetem Wohnbauland/Kopf



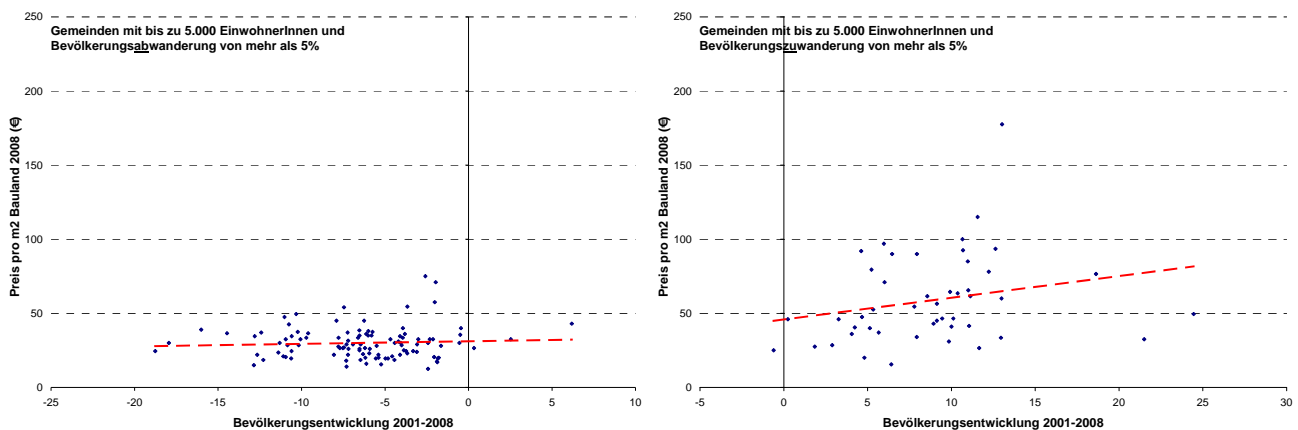
Quelle: Statistik Austria, Amt der Stmk Landesregierung, Abt.16

Kleine Zu- und Abwanderungsgemeinden im Vergleich

Das Argument, dass ein großzügiges Angebot an Bauplätzen (und ein damit in Zusammenhang stehender Baulandpreis) der Abwanderung von EinwohnerInnen der Gemeinde spürbar entgegenwirken kann oder möglicherweise in Konkurrenz zu anderen Gemeinden sogar zu Zuwanderung führt, wird vor allem im Zusammenhang mit kleinen Gemeinden, die von Abwanderung betroffen sind, diskutiert. Daher werden nachfolgend die kleineren Gemeinden (max. 5.000 EW) mit überdurchschnittlich hoher Zu- oder Abwanderung (mind. +/- 5% Wanderung) gesondert miteinander verglichen.

Dabei zeigt sich deutlich der Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzerreichbarkeit und Bevölkerungsbilanz. Während die kleinen Zuwanderungsgemeinden im Durchschnitt mehr als 125.000 Arbeitsplätze innerhalb einer Fahrzeit von 30 Minuten mit dem Pkw erreichen können, sind das bei den Abwanderungsgemeinden weniger als 1/6, nämlich rund 20.000 Arbeitsplätze. Der Nachfragedruck aufgrund der Bevölkerungsentwicklung dürfte sich auch auf den durchschnittlichen Baulandpreis auswirken, der in den kleinen Zuwanderungsgemeinden rund doppelt so hoch liegt, als jener in den kleinen Abwanderungsgemeinden.

Abbildung 1 Korrelation zwischen Grundstückspreisen und Bevölkerungsentwicklung, Kleine Ab- und Zuwanderungsgemeinden



Quelle: www.gewinn.com, Statistik Austria, Berechnungen ÖIR (Korrelationskoeffizient = 0,06575 (links) bzw. 0,23696 (rechts))

Während die Bevölkerungsentwicklung in den Zuwanderungsgemeinden (durch die erhöhte Nachfrage) mit dem Baulandpreis korreliert – je günstiger die Bevölkerungsentwicklung desto höher der Grundstückspreis – ist innerhalb der Gruppe der kleinen Abwanderungsgemeinden keine Korrelation festzustellen. In Abwanderungsgemeinden kann die Bevölkerungsentwicklung demnach nicht maßgeblich mit niedrigeren Baulandpreisen beeinflusst werden.

Darüber hinaus zeigt sich auch hinsichtlich der Wohnbevölkerung ein deutlicher Unterschied. Die kleinen Zuwanderungsgemeinden weisen rund doppelt so viele EinwohnerInnen auf wie die kleinen Abwanderungsgemeinden. Im Bereich dieser Gemeindegrößen spielen höhere Bevölkerungszahlen auch für die Möglichkeiten der kommunalen Infrastrukturausstattung und des Nahversorgungsangebotes eine wichtige Rolle. Es ist davon auszugehen, dass das diesbezügliche Angebot in den Zuwanderungsgemeinden aufgrund der höheren durchschnittlichen Zahl von EinwohnerInnen größer ist als in den Abwanderungsgemeinden.

Tabelle 1 Kleine Zu- und Abwanderungsgemeinden– wesentliche Unterschiede

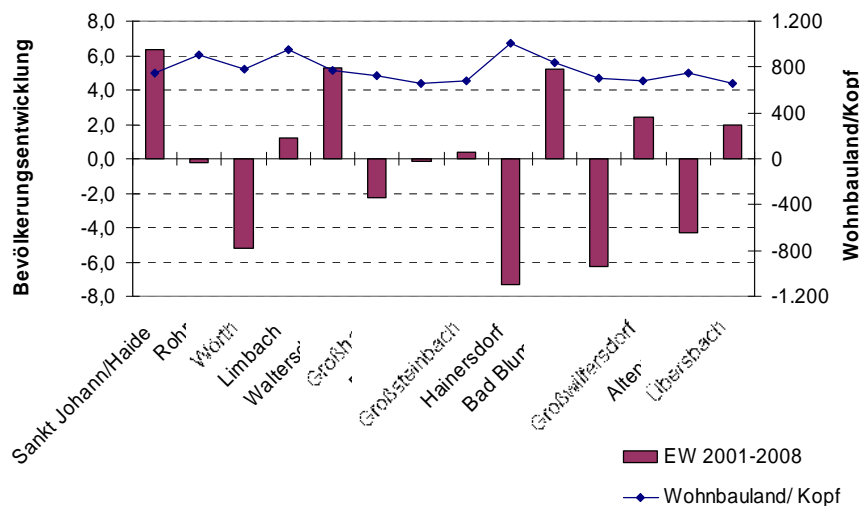
	Kleine Zuwanderungsgemeinden mit mehr als +5%	Kleine Abwanderungsgemeinden mit mehr als -5%
Wohnbauland/Kopf	517	343
Durchschnittlicher Grundstückspreis (Bauklasse 1) 2008	59	30
Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen innerhalb 30 min Fahrzeit im MIV	125.680	20.321
Wohnbevölkerung	1.900	940
Bevölkerungsentwicklung	9,0	-6,4

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 16, Statistik Austria, ÖIR-Netzgraph 2007 (Erreichbarkeit), www.gewinn.com (Grundstückspreise)

Wie wenig sich eine grundlegende Ursache-Wirkungs-Kette für den Zusammenhang zwischen Baulandverfügbarkeit und Bevölkerungsentwicklung insbesondere für kleine Gemeinden außerhalb der Gunstlagen der Arbeitsplatzzentren begründen lässt, zeigt sich auch in der kleinräumigen Analyse von Gemeinden in ähnlicher Lage innerhalb der Steiermark.

Der Raum Bad Blumau/Waltersdorf liegt an der Südautobahn Richtung Wien unmittelbar an der Grenze zum Burgenland und weist eine Häufung von Gemeinden mit überdurchschnittlich hohem Wohnbauland pro Kopf auf (über 650 m²/EW, Durchschnitt in der Steiermark ca. 420 m²/EW). Die ausgewählten Gemeinden liegen unmittelbar nebeneinander in zwei Bezirken (Fürstenfeld und Hartberg), aufgrund der räumlichen Nähe zueinander ist von vergleichbaren Voraussetzungen hinsichtlich Erreichbarkeit und geografisch-topografischer Situation auszugehen.

Abbildung 2 Raum um Bad Blumau/Waltersdorf – Wohnbauland/Kopf und Bevölkerungsentwicklung



Quellen: Statistik Austria, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 16

Insgesamt zeigen sich aber trotz der relativ hohen Baulandverfügbarkeit in allen untersuchten Gemeinden des Teilraums sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen mit Werten zwischen Bevölkerungszuwächsen von bis zu 6,3% und Abnahmen bis zu -7,3% (2001-2008). Die Baulandverfügbarkeit alleine kann demnach nicht als entscheidend für die Bevölkerungsentwicklung angesehen werden.

Wanderungsströme über die Landesgrenzen

Eine Betrachtung der Wanderungsströme über die Landesgrenzen der Steiermark insbesondere in Richtung Burgenland, Kärnten und Salzburg lässt mögliche Rückschlüsse zu, ob in Gemeinden mit ähnlichen topografischen Voraussetzungen die Randbedingungen im Nachbarbundesland attraktiver für eine Ansiedlung sind.

Ein genereller Trend zum Zu- oder Wegzug zwischen der Steiermark und den benachbarten Bundesländern kann in keinem der dargestellten grenzüberschreitenden Wanderungsströme abgeleitet werden.

So weist der Bezirk Hartberg zwar einen deutlich höheren Verlust von EinwohnerInnen an burgenländische Nachbarbezirke als an steirische Nachbarbezirke auf, das positive Wanderungssaldo des Bezirks Fürstenfeld ist aber hauptsächlich auf ein positives Wanderungssaldo mit seinen steirischen Nachbarbezirken zurückzuführen während die Wanderungsbilanz mit den burgenländischen Nachbargemeinden ausgeglichen ist. Im Bezirk Murau ergibt sich der höhere Anteil der negativen Wanderungsbilanz, die auf nicht-steirische Nachbarbezirke zurückzuführen ist, aus der geringen Anzahl der untersuchten Bezirke (je ein Bezirk in der Steiermark, in Kärnten und in Salzburg). Tatsächlich weist der Bezirk Murau mit jedem dieser Bezirke ein geringes negatives Bevölkerungssaldo in ähnlich hohem Ausmaß auf.

Tabelle 2 Übersicht über kleinräumige Wanderungssaldi von/nach untersuchten Bezirken 2002-2007

	Wanderungssaldo (Binnenwanderung insgesamt) absolut	Wanderungssaldo insgesamt in % der EW 2002	Anteil Wegzug an Wohnsitzveränderungen	Wanderungssaldo mit unters. Nachbarbezirken in % der EW 2002	Wanderungssaldo mit unters. Nachbarbezirken außerh. der Stmk in % der EW 2002	Wanderungssaldo mit Graz in % der EW 2002
Hartberg	-1.696	-2,5	36%	-0,4	-0,5	-0,9
Fürstenfeld	44	0,2	39%	0,3	0,0	-0,3
Murau	-1.140	-3,6	33%	-0,3	-0,2	-1,3

Quelle: Statistik Austria

Für alle drei untersuchten Bezirke hat jedoch die Abwanderung in die Stadt Graz (und damit aus der untersuchten Kleinregion von Nachbarbezirken heraus in die urbane Agglomeration) die höchste negative Auswirkung auf das Saldo der Wanderungen. Während die Abwanderung nach Graz in den Bezirken Hartberg und Murau das negative Saldo mit den Nachbarbezirken noch erhöht, weist der Bezirk Fürstenfeld ein deutlich positives Wanderungssaldo mit den Nachbarbezirken auf, das von der Abwanderung nach Graz substituiert wird.

Der Einfluss der zuständigen Landesverwaltung (mit unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und unterschiedlicher Widmungspraxis) scheint demnach für die Wohnsitzentscheidung von untergeordneter Bedeutung zu sein. Vielmehr dürften lokale Attraktivität (und ev. das Preisniveau) der Grundstücke eine Rolle für die Wohnstandortwahl spielen.

Wohngebäude im Streusiedlungsbereich – Regelungen in anderen Bundesländern

Die Problematik der Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäuser im Streusiedlungsbereich birgt – die Gefahr der Fortführung unerwünschter Zersiedelungstendenzen. Die einzelnen Bundesländer haben diese Herausforderung unterschiedlich gelöst. Prinzipiell bestehen zwei unterschiedliche Lösungsansätze, welche bei der Errichtung eines Einfamilienhauses im Streusiedlungsbereich auf einem ursprünglich als Grünland gewidmeten Grundstück von den Bundesländern angewendet werden: Die Umwidmung des Grundstückes in Bauland oder die Errichtung eines Objektes im Grünland in Lücken/Auffüllungsgebieten.

Für die Umwidmung des Grundstückes in Bauland, ist im Wesentlichen die Übereinstimmung der Flächenwidmungsänderung mit den Zielen der Raumplanung, den überörtlichen Entwicklungsprogrammen und dem Örtlichen Entwicklungskonzept sowie der Baulandeignung nachzuweisen. Eine Umwidmung ist grundsätzlich in allen Bundesländern möglich und insbesondere im Burgenland und in Kärnten die einzig zulässige Vorgangsweise bei der Errichtung von Wohnbauten im Streusiedlungsgebiet.

Die Länder Niederösterreich, Salzburg und die Steiermark ermöglichen in bestehenden, legal entstandenen Siedlungssplittern (mit mehreren Wohnobjekten in der Landschaft), denen einzelne Aspekte der Baulandeignung fehlen, eine Lückenschließung bzw. eine Abrundung der Siedlungsansätze. Diese Regelungen stellen Ausnahmen von den bestehenden Rechtsläufen für nicht-widmungskonforme Bauten im Freiland dar und unterscheiden sich je nach Bundesland im Detail. Grundsätzlich geht die Tendenz in Salzburg und Niederösterreich aber dahin, diese Möglichkeiten eher restriktiv zu behandeln.

Schlussfolgerungen für die Praxis des Baulandangebots in peripheren Gemeinden

Zusammenfassend können hinsichtlich des Baulandangebots und seiner Wirkung auf die Bevölkerungsentwicklung sowie die Gemeindeentwicklung folgende Schlüsse gezogen werden:

- ▶ In kleinen Zuwanderungsgemeinden besteht trotz höherer Baulandpreise ein Zusammenhang zwischen dem Baulandangebot und der Intensität der Zuwanderung. Für kleine Abwanderungsgemeinden kann jedoch kein statistischer Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Baulandangebot festgestellt werden.
- ▶ Gemeinden, die überdurchschnittlich viel Wohnbauland pro Kopf (650 – ca. 1000 m²/EW) ausgewiesen haben, aber ähnliche topografische und lagemäßige (geografische) Voraussetzungen aufweisen, haben ganz unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen zu verzeichnen. Damit kann die Baulandwidmungspraxis nicht als allgemein sinnvolle Gegenmaßnahme zur Vermeidung von Abwanderung gesehen werden.
- ▶ Eine Liberalisierung der Baulandausweisung und das Zulassen erhöhter Bautätigkeit in den sogenannten Auffüllungsgebieten, würde vor allem den kleinen Zuwanderungsgemeinden zu Gute kommen, die über die Baulandausweisungen Einfluss auf den Baulandpreis haben und durch großzügigere Ausweisungspraxis noch attraktiver für Zuwanderung werden können.

- ▶ Für die Abwanderungsgemeinden würde dies gesamthaft betrachtet jedoch kaum Vorteile bringen, da aus der Gesamtschau kein Vorteil einer großzügigeren Baulandausweisungspraxis ableitbar ist. Unter der Rahmenbedingung generell großzügigen Baulandangebots würden sie im Vergleich zu den – damit noch attraktiveren Zuwanderungsgemeinden – relativ eher weiter an Attraktivität verlieren.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass in einzelnen Fällen die Möglichkeit an einem bestimmten Standort zu bauen (z.B. in Auffüllungsgebieten neben dem Elternhaus) zwar die Wohnortentscheidung beeinflussen kann, in der Regel aber vielmehr Aspekte hinsichtlich der Attraktivität der Gemeinde (z.B. die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, die Versorgungsqualität, ...) eine Rolle spielen.

Eine liberalisierte Flächenwidmung bzw. Zustimmung für zusätzliches Bauland wirkt sich dagegen in der Regel in höheren Kosten für die Gemeinde aus (Kosten durch Zersiedelung z.B. aufgrund erhöhtem Infrastrukturaufwand), die durch diese einzelnen zusätzlichen Haushalte bei Weitem nicht substituiert werden. Mittelfristig führt daher eine solche Strategie zu höheren Infrastrukturkosten für die Gemeinde (insbesondere im Bereich der entfernungsabhängigen technischen und sozialen Infrastruktur), die dadurch – aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen – nur ein geringeres Gesamtangebot leisten kann. Dies kann in der Folge wiederum zu vergleichsweise unattraktiver Lebensqualität führen, die aber einen wichtigen Aspekt der Wohnortwahl von Menschen (und insbesondere jungen Familien) darstellt.

Seitens der befragten Planungsfachleute in den Bundesländern wird betont, dass für eine aktive Bodenpolitik der Gemeinden entscheidend ist, Baulandsuchenden Grundstücke in entsprechender Lage zu einem akzeptablen Preis anbieten zu können. Eine aktive Bodenpolitik z.B. auch mit privatwirtschaftlichen Verträgen eröffnet einer Gemeinde die Möglichkeit, denjenigen, die sich an einem Ort ansiedeln möchten, auch ein Baulandangebot zu machen. Damit kann dem Wunsch nach Baulandausweisung für Wohnzwecke in Streusiedlungslagen mit einem Angebot in zentraler Lage begegnet werden. Dies wird als eine wesentlich effizientere und langfristig auch für die Gemeinde ökonomisch rentablere Strategie eingeschätzt, als die Lockerung von Bedingungen zur Errichtung von Wohnobjekten in Streulage – insbesondere vor dem Hintergrund steigender Energiepreise auch im Verkehr.