

SCHRIFTENREIHE DES AGRARWIRTSCHAFTLICHEN INSTITUTES
DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT

375C SR36

Landwirtschaft und Regionalpolitik
in peri-urbanen Gebieten

Agriculture and Regional Policy in Peri-Urban Areas

von
Dr. Franz GREIF

Wien 1981



Zugangsdatum	24.2.82
Zugangsnummer	22716
Katalogisiert	WP.
Signatur	375 C

ISBN 3 - 7040 - 0724 - 2

GT

Eigentümer, Herausgeber und Druck: Agrarwirtschaftliches Institut
des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, 1133 Wien 13,
Schweizertalstraße 36. Verlag: Österreichischer Agrarverlag,
1014 Wien 1, Bankgasse 1-3.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorwort	9
1 EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG <i>werden zum Inhalt die</i>)	1
2 PROBLEME DER PERI-URBANEN GEBIETE AUS ÖSTERREICHISCHER SICHT <i>mit bes. Bezugs,</i>	14
2.1 Generelle Aspekte der Stadtentwicklung und Stadtstruktur	14
2.2 Generelle Probleme der Stadtumlandgebiete, die aus der Stadtentwicklung resultieren	15
2.3 Allgemeine Aspekte der peri-urbanen Ge- biete österreichischer Großstädte	18
2.4 Die Lage <i>(des peri-urbanen Raumes von Wien</i>	20
2.4.1 Bevölkerungsentwicklung und Flächennutzung	20
2.4.2 Bestimmungsgründe des Verstädte- rungsprozesses im Raum Wien	23
2.4.3 Die Hauptentwicklungsrichtungen der Agglomeration Wien	24
2.5 Die land- und forstwirtschaftlichen Verhält- nisse des peri-urbanen Raumes von Wien	29
2.5.1 Produktionsverhältnisse	29
2.5.2 Der Erwerbsgartenbau	30
2.5.3 Die Gliederung des Raumes nach re- gionalen agrarwirtschaftlichen Ge- sichtspunkten	31
2.5.4 Die Struktur der landwirtschaft- lichen Betriebe	31
2.5.4.1 Die Verhältnisse in der Ge- meinde Wien	31
2.5.4.2 Die Verhältnisse in der Ge- samregion	33
2.5.5 Die gegenwärtige Situation im Wienerwald	34

2.6 Die Auswirkungen der Stadtentwicklung auf die peri-urbane Landwirtschaft in Österreich	35
2.6.1 Verluste an landwirtschaftlich genutzten Flächen	35
2.6.2 Bodenwertgewinne und -verluste	36
2.6.3 Vor- und Nachteile für die peri-urbane Landwirtschaft aufgrund der städtischen Nachbarschaft	37
2.6.4 Die Reaktion der Landwirtschaft	38
3 [DIE PROBLEME DER PERI-URBANEN LANDWIRTSCHAFT AUS INTERNATIONALER SICHT]	40
3.1 Stellung und Struktur der peri-urbanen Landwirtschaft aus internationaler Sicht	40
3.1.1 Betriebsgröße	40
3.1.2 Arbeitssituation	40
3.1.3 Investitionen	41
3.1.4 Landpacht	42
3.1.5 Einkommen	43
3.1.6 Forstwirtschaft und stadtnahe Landwirtschaft	43
3.2 Die besondere Situation der Landwirtschaft in stadtnahen Räumen	44
3.2.1 Verstädterung der Umlandgebiete	44
3.2.1.1 Der Rückgang von Produktionsflächen	47
3.2.1.2 Die Nachfrage nach Boden von seiten der Stadt	48
3.2.2 Umweltbezogene Konflikte	49
3.2.3 Soziale und ökonomische Konflikte	51
3.2.4 Positive Auswirkungen des peri-urbanen Standorts auf die Landwirtschaft	56
4 [REGIONALPOLITIK IN PERI-URBANEN GEBIETEN]	59
4.1 Hauptziele der Entwicklungsplanung in Stadtumlandgebieten	59

	Seite
4.2 Regionalpolitische Grundprinzipien	59
4.3 Zielsetzungen hinsichtlich der peri-urbanen Flächennutzung	63
4.3.1 Zielsetzungen in Österreich	63
4.3.1.1 Regionale Entwicklungsziele	63
4.3.1.2 Umweltbezogene Ziele im Raum Wien	65
4.3.2 Internationale Aspekte der peri-urbanen Flächennutzungspolitik	65
4.4 Raumplanung und Landwirtschaft	66
4.4.1 Funktionen der Landwirtschaft in Stadtumlandgebieten	66
4.4.2 Die Situation in Österreich (Fall- beispiel Wien)	67
4.4.3 Die Situation in verschiedenen OECD-Ländern	68
4.4.3.1 Regionale Differenzierung	68
4.4.3.2 Beispiele (aus verschiedenen Län- dern) für die Anerkennung raum- ordnender Funktionen der peri- urbanen Landwirtschaft	69
4.5 Bodenpolitik	73
4.5.1 Flächennutzungsplanung (Widmung, "zoning")	73
4.5.1.1 Allgemeines	73
4.5.1.2 Zeitliche Sicherheit der land- wirtschaftlichen Flächenwidmung	74
4.5.1.3 Die Beteiligung des Agrarsektors an der Flächennutzungsplanung	75
4.5.1.4 Die räumliche Dimension der Flächennutzungsplanung	76
4.5.2 Instrumente zur Durchsetzung bodenpoliti- scher Ziele aus internationaler Sicht	76
4.5.3 Bodenpolitik in Österreich	81

4.5.3.1	Institutionelle Grundlagen der Bodennutzungsplanung	81
4.5.3.2	Bodenpolitische Maßnahmen	82
4.6	Regionalpolitische Fortschritte und Erfahrungen	84
4.6.1	Österreich (Beispiel Wien)	84
4.6.1.1	Konkrete Erhaltungsaufgaben und diesbezügliche Ergebnisse	84
4.6.1.2	Projekte der Landschafts- und Erholungsplanung (Auswahl)	85
4.6.2	Erfahrungsbeispiele aus verschiedenen Ländern	86
4.6.2.1	Das dänische Kompensations-system	87
4.6.2.2	Bodennutzungsplanung in Großbritannien	87
4.6.2.3	Bebauungsrechte und -rechtsab-löse in Frankreich (Modell)	88
4.6.2.4	Schutz landwirtschaftlicher Flächen in den USA	89
4.6.2.5	Schutzbestimmungen für landwirt-schaftlich genutzte Flächen in der Bundesrepublik Deutschland (Nord-rhein-Westfalen)	90
4.6.2.6	Peri-urbane Landwirtschaft in den Niederlanden	91
5	AGRARPOLITIK IN PERI-URBANEN GEBIETEN	94
5.1	Vorbemerkungen	94
5.2	Entwicklungsfragen der peri-urbanen Landwirt-schaft in internationaler Sicht	94
5.3	Politik und Maßnahmen zur Anpassung der peri-urbanen Landwirtschaft an ihre spezifischen Funktionen	96
5.4	Agrarpolitik für peri-urbane Gebiete in Österreich	98

	Seite
5.4.1 Anerkennung außerökonomischer Funktionen der peri-urbanen Land- und Forstwirtschaft	98
5.4.2 Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der außerökonomischen Funktionen	99
5.4.3 Die "Sicherung" landwirtschaftlich nutz- barer Flächen	100
5.4.4 Die Anpassung der peri-urbanen Landwirt- schaft an die erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen und generelle Maßnahmen	101
6 ERGEBNIS	102
6.1 <i>und beidenfalls der</i> <u>Schlußfolgerungen aus der OECD-Arbeit</u>	102
6.2 <u>Empfehlung des OECD-Rates,</u>	105
7 ZUSAMMENFASSUNG	108
SUMMARY	110
8 LITERATURVERZEICHNIS	113
8.1 Fallstudien und Expertisen der OECD-Experten- tagung. Paris 1977	113
8.1.1 Fallstudien	113
8.1.2 Expertisen	115
8.2 Allgemeine Literatur	116
9 ANHANG	121

TABELLENVERZEICHNIS

Tab.Nr.		Seite
1	Flächenanteile von Haupt-Nutzungskategorien in der Planungsregion Wien-Umland	22
2	Die Veränderung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Wien 1960-1979	32
3	Die stadtnahe Landwirtschaft unter dem Einfluß der regionalen Standortfaktoren	45
4	Mutmaßliche Entwicklungsergebnisse für einige Planungsbereiche bei "getrennter" bzw. "gemeinsamer" Planung	61
5	Agrarbetriebliche Struktur und Bevölkerungsentwicklung in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte	126
6	Anteil der Baulandfläche an der Gesamtfläche der "Großstadtregionen" in Österreich	127

VERZEICHNIS der KARTEN

Karte Nr.		Seite
1	Abgrenzung der peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte	19
2	Regionale Entwicklungsachsen in der Planungsregion Wien-Umland (Abgrenzung)	27
3	Zweitwohnungen im Umland von Wien	28
4	Abnahme der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte 1960 bis 1970	122
5	Anteil der Vollerwerbsbetriebe in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte 1970	123
6	Anteil der Betriebe mit weniger als 5 ha Fläche in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte 1970	124
7	Veränderung der Wohnbevölkerung in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte 1961-1971	125

Vorwort

Die Anerkennung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung und ihrer wirtschaftlichen sowie regionalpolitischen Bedeutung durch die Raumordnung ist in allen Industrieländern ein vordringliches Ziel der Agrarpolitik. Der Bodenbedarf für Wohnungswesen, Wirtschaft, Verwaltung und Kommunikation ist trotz stagnierender Bevölkerungsentwicklung nicht zurückgegangen, sondern infolge der ~~allgemeinen~~ Verdichtungs(Verstädterungs)tendenzen von Siedlung und Wirtschaft regional stark gestiegen. *Insbes.*

Vor allem die Randgebiete von Großstädten zählen als Hauptregionen der sogenannten peri-urbanen Gebiete zu jenen Teilräumen der Industrieländer, die die bedeutendsten Entwicklungsprobleme aufweisen. Diese ~~Entwicklungsprobleme~~ betreffen in Form von städtebaulichen Struktur~~mängeln~~, hohen Infrastrukturkosten ~~oder auch soziologischen~~ ^{und sozialen} Problemen des Zusammenlebens der Bewohner von "Schlafsiedlungen" einerseits die Großstädte, andererseits aber in Form von Bodenspekulation, Verkleinerung der Nutzflächen und Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Produktion infolge der Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden auch die Landwirtschaft in ~~besonderem~~ ^{besonderem} Maß. *Problem* *11*

Die vorliegende Arbeit verfolgt in diesem Zusammenhang zwei Ziele:

Erstens soll der planenden Verwaltung und den mit Koordinierungsaufgaben im Regionalplanungsbereich beauftragten Stellen eine Unterlage über das Problem sowohl aus österreichischer als auch aus internationaler Sicht an die Hand gegeben werden. Gleichzeitig wird auch die ~~vom~~ ^{Wiese} Standpunkt der Land- und Forstwirtschaft notwendige, aber stark vernachlässigte Einflußnahme auf die Stadtumland-Entwicklung begründet.

Zweitens wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten der Einflußnahme bestehen und welche Instrumente in verschiedenen Ländern namentlich zum Schutz von landwirtschaftlich genutzten Freiflächen bereits Anwendung finden und eventuell auch in Österreich finden könnten.

Wien, im Juli 1981

Dipl.-Ing. Hans Alfons

1. EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

In allen Staaten der Welt vollzieht sich eine mehr oder minder starke Verstädterung, eine Konzentration der wirtschaftlichen, administrativen und kulturellen Funktionen sowie auch der Bevölkerung in immer größeren Konurbationen. Schon seit Beginn der Industrialisierung hat sich im Umkreis der Städte eine Zone herausgebildet, die durch eine starke Fluktuation der Flächennutzungen, starke Umprägungserscheinungen der Siedlungen - zumeist von dörflichen Strukturen zu urbanisierten Formen - und ein Gemenge unterschiedlicher Funktionen gekennzeichnet ist. Für diesen Raum wird der Begriff "peri-urbane Zone" verwendet.

Eine vorläufige Grobgliederung des Problems geht von folgenden drei Tatsachen aus:

- a) Die Stadtentwicklung beansprucht nicht nur für bauliche Nutzungen zunehmend mehr Flächen, sondern auch z.T. noch größere Areale für die Versorgungs- und Infrastruktur; der Flächenverbrauch für Bau- und Siedlungszwecke beschränkt sich nicht auf den echten Bedarf.)
- b) Struktur und räumliche Rolle der Landwirtschaft im Stadtumland, für welche die Bezeichnung "peri-urban" in vieler Hinsicht zutrifft, werden von den Vorgängen der Urbanisation im städtischen Randbereich sehr stark beeinflusst. Für die Landwirtschaft ergeben sich dabei verschiedene Effekte, die teils positiv und teils negativ zu beurteilen sind. Positiv sind vor allem die besseren Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse; unter den negativen Einflüssen herrschen die mit dem Städtewachstum parallel laufenden Flächenverluste vor, die einerseits zur Spezialisierung führen, andererseits einen Betriebsstandortwechsel erzwingen können.]
- c) Zumindest bei Großstädten und großen Ballungsgebieten tritt zu den Struktur- und Entwicklungsproblemen der peri-urbanen Zone noch die Umweltschutzfrage hinzu, da die Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaft nachhaltigen Einfluß auf die Qualität von Wasser, Luft, Boden und Landschaft ausübt.

Durch die Verknüpfung dieser Probleme werden Flächennutzung, Flächenwidmung und überhaupt die Bodennutzungspolitik zum Kernpunkt der Planung in peri-urbanen Zonen und es wird allgemein anerkannt, daß die Entwicklungsprozesse in diesen Zonen Priorität unter den regionalpolitischen Fragen besitzen.

Auf diese grundlegenden Fragen muß im Zusammenhang mit der Problematik der peri-urbanen Landwirtschaft Bezug genommen werden, da sich dies als wesentliche Voraussetzung der regionalpolitischen Diskussion herausgestellt hat. Die wichtigsten dieser Fragen betreffen die Grenzen des Verstädterungsprozesses, Folgen der Verstädterung für die Einwohner und die Landwirtschaft und weiters Alternativen aufgrund unterschiedlicher Standpunkte.

In der Diskussion über die Probleme der peri-urbanen Landwirtschaft im Rahmen der regionalen Entwicklung wird vor allem dem spezifischen Charakter der Landwirtschaft besonderes Interesse gewidmet. Hierbei stellt sich heraus, daß die Landwirtschaft nicht von den übrigen Problemen peri-urbaner Zonen getrennt betrachtet werden kann und soll, sondern nur als wesentlicher Bestandteil des Flächennutzungsgefüges in diesen Regionen. Aus dieser Sicht soll der Versuch unternommen werden, einerseits den Begriff "peri-urbane Landwirtschaft" und andererseits den Raum, der vom Typ dieser Landwirtschaft eingenommen wird, zu definieren. Viel Gewicht muß auch der Erfassung jener peri-urbanen Merkmale beigegeben werden, die aus dem Einfluß des städtischen Entwicklungsdruckes resultieren, wie er gegenwärtig und in vorhersehbarer Zukunft wirksam ist bzw. voraussichtlich wirksam sein wird und Ausprägung sowie Fortentwicklung der Landwirtschaft in diesen Räumen wesentlich mitbestimmt.

Nicht nur in internationaler Sicht¹, sondern auch "intranational" ist der regionale Aspekt von Bedeutung. Für kleine Staaten - z.B.

1 In diesem Zusammenhang erwies es sich z.B. in der OECD-Diskussion zum Thema peri-urbane Landwirtschaft in Paris 1977 als unbedingt notwendig, einen regionalen Gesichtspunkt in die Betrachtung einzubeziehen. Das Problem der peri-urbanen Zonen kann nicht weltweit betrachtet werden, ohne daß man wenigstens die wichtigsten Haupttypen der Stadtentwicklung im Vergleich berücksichtigt. Als grobe Gliederung könnte eine Dreiteilung in europäische Industrieländer, europäische Neusiedelländer und in Entwicklungsländer dienen. Das Faktum des ausufernden Städtewachstums besteht in besonders problematischer Weise in den Entwicklungsländern, für deren Verstädterungsprozesse andere Maßstäbe und Beurteilungskriterien herangezogen werden müssen, als beispielsweise in Industrieländern.

Belgien, Niederlande - oder auch für einzelne österreichische Bundesländer trifft die Bezeichnung "peri-urban" auf einen Großteil des Landes oder (je nach den Abgrenzungskriterien) sogar auf den Gesamttraum zu. Ähnliche Probleme treten auch in manchen Gebirgsräumen auf: in Westösterreich, in der Schweiz, in Norditalien.

Im Rahmen der Definitionsdiskussion muß auch noch auf die Notwendigkeit Bezug genommen werden, eine Verbindung zwischen der städtischen Entwicklung in peri-urbanen Zonen und Verfallerscheinungen im dicht verbauten Innern der Städte herzustellen ("blights" - Sanierungsgebiete z.B. in Wien, Chicago u.a.), weil dies für das Verständnis des ausufernden Flächenwachstums oft von entscheidender Bedeutung ist.

Die spezifischen Probleme der peri-urbanen Landwirtschaft sind in zweierlei Hinsicht - nämlich einerseits vom Standpunkt der Landwirte und andererseits aus der Sicht der Gemeinden oder Regionen als Ganzes - zu betrachten. Dabei müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Der tatsächliche Rückgang des landwirtschaftlichen Produktionspotentials (z.B. durch "Versiedlung" fruchtbarer Böden);
- Rückgang und Erschwernis der Agrarproduktion (z.B. durch Extensivierung und Umweltbeeinträchtigungen);
- die "Verträglichkeit" urbaner und landwirtschaftlicher Flächennutzungen aus der Sicht des Umweltschutzes.

Landwirtschaft und Regionalpolitik in der peri-urbanen Zone brauchen heute überall praktische Ansätze und Verfahrensmöglichkeiten in Regionalplanung und Agrarpolitik, besonders im Hinblick auf die Einbindung landwirtschaftlicher Interessen in den Planungsprozeß. - Im Zusammenhang mit den Fragen der Regionalplanung stellt sich eine länderweise oft sehr unterschiedliche Situation heraus. Die verschiedenen Aspekte reichen von der Gemeinde (hiezuhören u.a. auch die Standard Metropolitan Areas in den USA) bis zu großen Agglomerationen.

2 PROBLEME DER PERI-URBANEN GEBIETE AUS ÖSTERREICHISCHER SICHT

2.1 Generelle Aspekte der Stadtentwicklung und Stadtstruktur

In den städtischen Wachstumsgebieten² fehlt die Entwicklungs- koordinierung weitgehend. Einer der schwerwiegendsten Gründe ist die administrative Gliederung, die eine Zerschneidung und Kompetenzaufteilung der über "Kernstadtgrenzen"³ weit hinauswachsenden Agglomerationen bewirkt. Dieser Umstand führt beim aktuellen Verlauf der Bautätigkeit und bei der Planung von Versorgungsfunktionen oft zu krassen Divergenzen.

Die der innerstädtischen Bauentwicklung zugrundeliegenden politischen Vorstellungen sind veraltet. Das Desinteresse an Sanierungsproblemen und (wahl)politische Zielsetzungen verhinderten bisher Ansätze einer großzügigeren Erneuerungsplanung in den alten, dicht verbauten Stadtteilen. Das Problem des Mieterschutzes, bis dato nicht gelöst, führte zu argen Mißständen auf dem Wohnungssektor und ist nicht zuletzt mitbeteiligt an einer unverhältnismäßigen Überalterung der Wohnbevölkerung im Altstadtbereich.

Der Umfang von Sanierungsproblemen⁴ nimmt zu. Neben baulichen Mängeln führen besonders Versorgungsmängel durch verspätete und

2 Wenn im Rahmen dieser Problemgliederung versucht wird, möglichst allgemeingültig zu formulieren, so ist dabei nicht zu vermeiden, daß die weit überragenden Probleme Wiens im Verhältnis zu anderen österreichischen Stadt- umlandgebieten ein größeres Gewicht haben.

3 Definition nach *O. Boustedt* (u.a.).

4 Geschätzte Häufigkeit einiger Sanierungsmerkmale im Süd- teil des 15. Wiener Gemeindebezirks (bezogen auf den ge- samten Baubestand):

Abgewohnter Baubestand und Probleme der Wohnungsgrößen	70 %
Mängel der Leitungsinfrastruktur	70 %
Starke Durchsetzung des Wohnhausbestandes mit betrieb- lichen Nebennutzungen (Lagerräume und Abstellflächen)	20 %
"Mindere" Qualität der Betriebsstätten	30 %
Zahlreiche aufgelassene (leerstehende) Geschäftslo- kale und Gewerbebetriebe, häufig nebenbetriebliche Restnutzungen	15 %

(Fortsetzung Seite 15)

unkoordinierte Aufschließung (z.B. im Leitungsbau) zu großen Problemen, darunter auch zu Installationsbeschränkungen.

Eine Lösung der innerstädtischen Verkehrsmisere ist heute schwieriger denn je und ohne einschneidende Maßnahmen auf dem Sektor Individualverkehr undenkbar. Zeitweilig gibt es Diskussionen um Möglichkeiten der Arbeitszeitverschiebung und andere Maßnahmen zur Entlastung der Stoßverkehrszeiten sowie um ein verbessertes öffentliches Verkehrssystem als Alternative zum Individualverkehr. Es ist jedoch nicht erkennbar, welche Phase die Auseinandersetzung um diese Fragen bis jetzt erreicht hat.

Sanierungsprobleme betreffen nicht allein die Wohnungsfrage, sondern auch das gewerbliche Wirtschaftsleben, dessen teilweise Vernichtung (vor allem der Kleinbetriebe) sich negativ auf die Stadtstruktur auswirkt. Durch mannigfaltige Funktionsverluste sind viele Stadtviertel unattraktiv geworden und haben an Wohnqualität eingebüßt.

2.2 Generelle Probleme der Stadtumlandgebiete, die aus der Stadtentwicklung resultieren

Aus mehreren Gründen sind die Verzahnungsbereiche zwischen Großstädten und ländlichen Umlandgebieten besonders kritische Strukturregionen:

- Die bisherige Entwicklung hat große Flächen verbraucht; der größte Teil dieser Flächen ist zu Wohnsiedlungen ausgebaut worden. Intensivste landwirtschaftliche Bodennutzungsformen werden durch den Kapitaldruck der Bauwirtschaft von diesem Prozeß beeinflußt und zu Übergangsformen im Verband der Flächennutzungskategorien des Stadtrandes. Ganz wesentlich, aber häufig unbeachtet ist auch die Tatsache, daß Stadtumlandgebiete zu den bedeutendsten landwirtschaftlichen Produktionsgebieten Österreichs zählen (z.B. der

(Fortsetzung Fußnote 4)

Zunehmende Verschlechterung des Baubestandes infolge Nichtnutzung	30 % (?)
Fehlen von Grünräumen in zentrums- und fernverkehrsnahen Baublöcken	100 %
Sozialhygienisch negative Raumfunktionen (Treffpunkte randsozialer Existenzen)	(?)

Quelle: F. Greif, Bauphysiognomie und Betriebsstättenstruktur im 15. Wiener Gemeindebezirk.

Wiener Ost- und Südrand, das südliche Linzer Umland). Gerade solche Stadtumlandregionen laufen Gefahr, in "städtischer" Art und Weise verbaut zu werden.

Der bisherige Entwicklungsverlauf der Stadtumlandgebiete ist von den Auswirkungen problematischer Strukturverlagerungen im Städtewesen deutlich gekennzeichnet, und man kann praktisch von einer räumlichen Ausweitung jener Defekte sprechen, denen der Städtebau der Gegenwart unterliegt.

- Die Bautätigkeit verläuft relativ ungeordnet, da zu wenig Verbindlichkeit bei der Festsetzung von Baulandflächen besteht. Häufig werden Aufschließungsarbeiten provisorisch geplant oder erst im nachhinein durchgeführt. Die bauliche Okkupation von Freilandflächen durch "wilde" Verbauung (ohne gesetzliche Grundlage), vor allem an Steilhängen oder in Hochwasserbereichen, ist trotz bereits jahrzehntelanger sorgsamer Beobachtung weiterhin im Gange. Ästhetische Grundsätze für die Bautätigkeit werden zumeist als nebensächlich beiseite geschoben. Durch die Randwanderung der Bevölkerung aus dicht verbauten Stadtteilen - im Zuge der Wohnbaupolitik oder individueller Bestrebungen - und durch die fortwährende Konzentration von Arbeitsplätzen in den Stadtkernen wird die innerstädtische Verkehrsmisere ins Umland hinein ausgedehnt.
- Flächenverluste an landwirtschaftlich genutztem und anderem Freiland in den Umgebungen der Städte sind vielfach auch Flächenverluste für die Allgemeinheit. Die großzügige, flächenverzehrende Aufsiedlung kompliziert überdies auch die Lokalisation unentbehrlicher Folgeeinrichtungen (Schulen, Einkaufszentren u.a.), vermindert dabei den Bestand an Naherholungsflächen oder erschwert ihre Erreichbarkeit. Die Kapitulation vor der Bauentwicklung in den Stadtumlandgemeinden vollzieht sich angesichts des Interessenkonflikts zwischen dem relativ hohen Wohnwert unverdichteter Landschaften zum Nutzen einer "übergeordneten" Bautätigkeit und dem "untergeordneten" Bedarf an Freiflächen, der derzeit wertmäßig noch nicht beziffert werden kann.
- Der steigende Bedarf an Erholungsraum in vernünftiger Entfernung von den Wohngebieten, die Zunahme von Wochenendausflügen in die städtische Umgebung und die zunehmende Motorisierung des Naherholungsgeschehens bewegen sich aber noch tief unterhalb mutmaßlicher Sättigungspunkte.

Die Erhaltung der Erholungsfunktion stadtnaher ländlicher Räume ist daher eine echte Priorität im Rahmen touristischer Erschließungs- und Schutzmaßnahmen für Landgebiete. Neben den Schätzungen des Wohnraumbedarfs⁵ für verstädterte Regionen sollte auch eine Bedarfsberechnung der gleichzeitig benötigten Naherholungsareale durchgeführt werden.

- Die zunehmende Wohnfunktion der Stadtumlandgebiete hängt mit dem stark erhöhten Wohnwert von Landschaften mit geringerer Siedlungsdichte zusammen. Das ebenfalls erhöhte und weiter zunehmende Verkehrsaufkommen und vor allem die größer werdenden Entfernungen zwischen Wohnstandorten und Arbeitsplätzen lassen aber zugleich die Frage nach der Auffüllung der Neusiedlungsgebiete mit Arbeitsplätzen akut werden. Dabei treten wiederum wichtige Vorfragen auf:

Welche Betriebszweige und räumliche Anordnung kommen überhaupt in Frage;

wie können die Störfaktoren der Betriebsstätten ausgeschaltet werden;

kann durch die neuen Betriebsstätten auch die erforderliche Arbeitsplatzmobilität ausgelöst werden;

kann gleichzeitig mit der Arbeitsplatzentwicklung auch eine Vervollständigung der gemischt-funktionalen Siedlungsbereiche durch (zentralörtliche) Folgeeinrichtungen wahrgenommen werden.

- Die Erfordernisse der Gestaltung einer stadtnahen Erholungslandschaft stehen, im Gegensatz zum bäuerlich dominierten ländlichen Raum, im Mißverhältnis zur Landbewirtschaftung. Obwohl auch in Stadtnähe der Flächennutzung durch Acker- und Grünlandwirtschaft durchaus landschaftspflegerische Bedeutung zukommt, wird hier eine erholungsmäßig stärker zweckdienliche Adaptierung vorzunehmen sein. Eben weil die Naherholungsgebiete einer intensiveren (da kürzeren) Freizeitbetätigung dienen sollen, kann auf Maßnahmen zur Landschaftsverbesserung (Erhöhung des Waldanteils, Abschirmung von Bau- und Industriegebieten), Kleinklimaverbesserung (Windschutz-

5 Das Österreichische Institut für Stadtforschung hat in einer räumlichen Strukturanalyse alle österreichischen Groß- und Mittelstadtreionen untersucht und Baulandreserven und Wohnqualität in diesen Regionen festgestellt.

pflanzungen, Entwässerung) und solche zur Hebung der touristischen Infrastruktur (Fußwegenetz, Badeseen, Parkanlagen, Liegewiesen, Einrichtungen des Beherbergungs- und Gastgewerbes) nicht verzichtet werden.

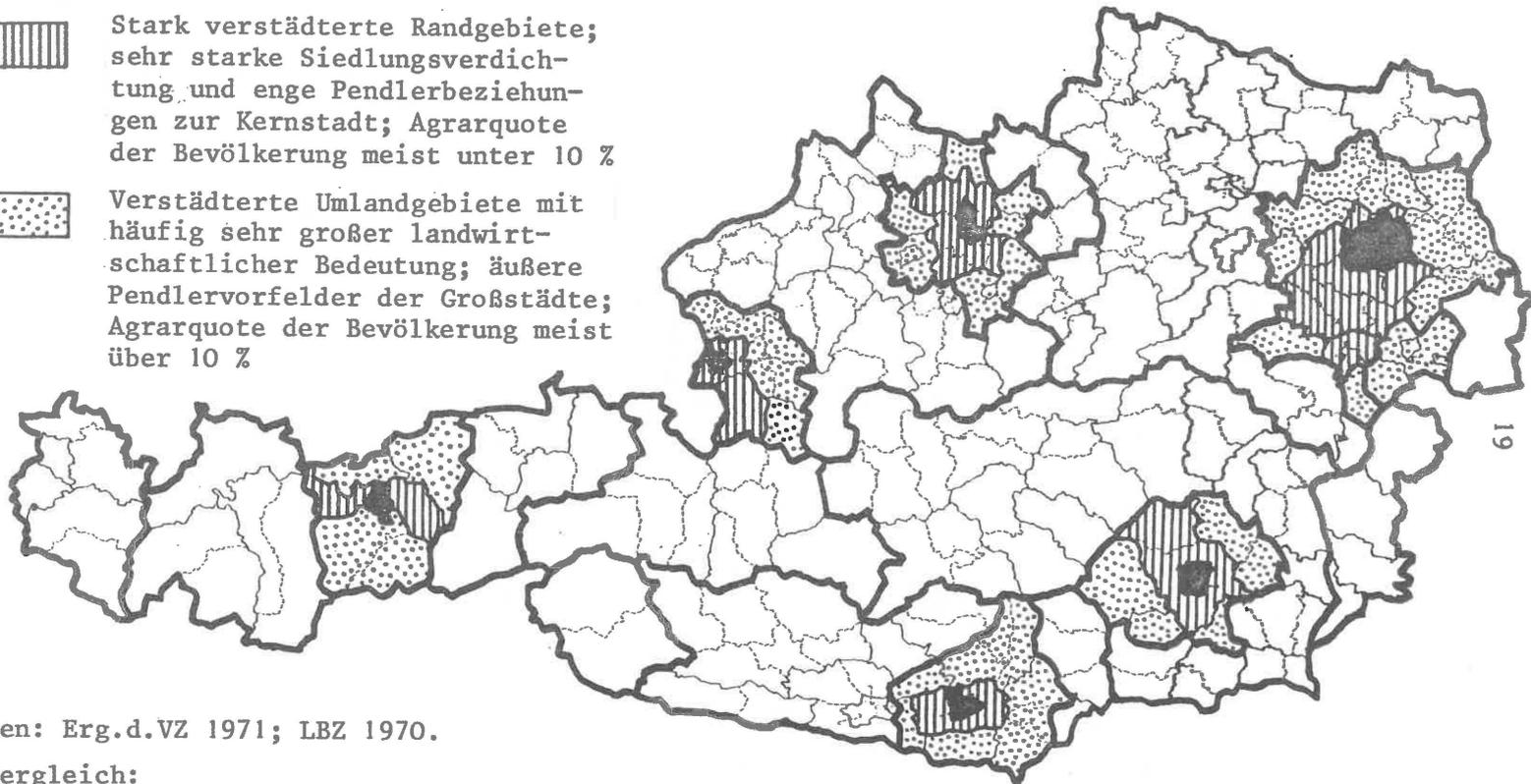
2.3 Allgemeine Aspekte der peri-urbanen Gebiete österreichischer Großstädte

Die städtische Entwicklung in Österreich hat gegenwärtig einen Grad erreicht, demzufolge mehr als die Hälfte der Staatsbevölkerung in verstädterten Regionen lebt.

Da die österreichischen Städte überwiegend in Ebenen, Beckenräumen, Hügelgebieten oder an Gebirgsrändern liegen, wurden notgedrungen meist gute landwirtschaftliche Nutzflächen von der Siedlungsentwicklung und deren Versorgungsbedürfnissen beansprucht. Die dabei zutage tretenden Probleme sind einerseits wegen der stark unterschiedlichen Stadtgrößen, andererseits in Zusammenhang mit ziemlich unterschiedlichen bis konträren Entwicklungstrends sehr vielfältig. Die Großstädte Ost- und Südostösterreichs verzeichnen z.B. eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung (Wien) oder eher mäßige Zuwachsraten (Graz, Klagenfurt), die Umlandgebiete dagegen zumindest teilweise stärkere Zunahmen. Die großen Städte Westösterreichs haben meist selbst eine stärkere Bevölkerungszunahme (Salzburg, Innsbruck), aber auch in den Umlandgebieten dieser Landeshauptstädte wachsen sowohl die Einwohnerzahlen als auch die Siedlungsflächen sehr rasch, mitunter stärker als in den Kernstädten selbst (Linz, Innsbruck).

In keinem der peri-urbanen Gebiete Österreichs ging der Verbrauch landwirtschaftlich genutzter Flächen für die Verbauung immer sparsam vor sich. Dabei muß eine Beurteilung der relativ umfangreichen Siedlungsflächenverwendung in Österreich aber auch den hohen Grad der Selbstversorgung mit Agrarprodukten mitberücksichtigen, denn unter Umständen könnte nämlich dem Abbau des flächenmäßigen Umfangs der Landwirtschaft auch eine gewisse Entlastung des österreichischen Agrarmarktes zugeschrieben werden. Als Konflikt bleibt jedoch die Tatsache bestehen, daß zahlreiche Umlandgebiete österreichischer Großstädte in rascher Urbanisierung begriffen sind und gleichzeitig sehr gute landwirtschaftliche Produktionsräume darstellen, wo vom Gelände her die Bedingungen für eine vollmechanisierte Landwirtschaft gegeben sind (östliches und südliches Wiener Umland, südliches Umland von Linz, südliches Umland von Graz).

-  Ballungszentren; Landwirtschaft spezialisiert und zum Teil im Verdrängungsstadium; Agrarquote der Bevölkerung unter 1 %
-  Stark verstädterte Randgebiete; sehr starke Siedlungsverdichtung und enge Pendlerbeziehungen zur Kernstadt; Agrarquote der Bevölkerung meist unter 10 %
-  Verstädterte Umlandgebiete mit häufig sehr großer landwirtschaftlicher Bedeutung; äußere Pendelvorfelder der Großstädte; Agrarquote der Bevölkerung meist über 10 %



Quellen: Erg.d.VZ 1971; LBZ 1970.

Zum Vergleich:

1967 wurde von *R. Wurzer* eine Abgrenzung der "Zentralräume" unter Zugrundelegung folgender Kriterien durchgeführt: Anteil der Berufstätigen in der Land- und Forstwirtschaft an allen Berufstätigen weniger als 46 %; Anteil der Auspendler an den wohnhaften Berufstätigen mehr als 30 %; mindestens 45 % der Auspendler pendeln in die "Kernstadt"; das Regionszentrum des Zentralraumes muß innerhalb etwa einer Stunde mit guten Verkehrsverbindungen erreichbar sein.

2.4 Die Lage des peri-urbanen Raumes von Wien⁶

Die Lage Wiens im ökologischen Großraum ist bestimmt durch das Zusammentreffen randalpiner und pannonischer Klimaeinflüsse, wodurch eine Übergangsregion im vegetationsräumlichen Regime bedingt wird. Die landschaftliche Situation an der Nahtstelle von Alpenausläufern (Wienerwald) und Niederungen (Donaulandschaft und Wiener Becken) ist reich differenziert, was sich in einer Vielzahl agrarischer Teilgebiete äußert.

Die jüngere bauliche Entwicklung Wiens erschließt vor allem die Räume im Osten (linkes Donauufer), Südosten und Süden für die Verstädterung. In diesen Gebieten liegen zum Teil sehr gute landwirtschaftliche Nutzflächen und auch Betriebe mit hohem Investitionsstandard und hoher Produktionsleistung (Intensivkulturen). Die durch die ökologische Lage begünstigte Weinbauzone im Westen Wiens verliert freilich durch die Konkurrenz mit der Wohnsiedlungsentwicklung seit Jahrzehnten an Flächen und ist in manchen Teilzonen nur mehr als Restgebiet vorhanden.

2.4.1 Bevölkerungsentwicklung und Flächennutzung

Bevölkerungsentwicklung

Seit mehreren Jahrzehnten beträgt die Bevölkerung der Stadt Wien gleichbleibend 1,6 Mill.; schließt man die Bevölkerung der verstädterten Gebiete des Umlandes mit ein, so erhöht sich die Einwohnerzahl auf etwa 1,8 Mill. Menschen. Die Bevölkerungsverteilung im Wiener Raum erreicht zum Teil sehr hohe Dichtewerte. Namentlich im dicht verbauten Stadtgebiet sind im Durchschnitt bis etwa 500 Einwohner pro ha die Regel, Werte von 1.000 Einwohnern pro ha werden vor allem in Gebieten mit vielgeschossigen Neubauten am Stadtrand häufig überschritten.

Die Siedlungsstruktur im Umland von Wien ist physiognomisch und funktionell mannigfaltig. Der Südwestrand des Wiener Ballungsgebietes ist eine bandförmige Agglomeration von etwa 15 km Länge, die bis einschließlich Mödling reicht und großstädtische Bevölkerungsverdichtung aufweist. Im Südosten und Norden sind zum Teil aus Märkten hervorgegangene suburbane Zentren entstanden (Schwechat, Klosterneuburg, Korneuburg). Der Ostrand von

⁶ Die Abgrenzung des im folgenden Text behandelten Raumes ist Karte 1 zu entnehmen.

Wien wird von mehr oder weniger stark sozialstrukturell "verstädterten" bzw. industrialisierten Dörfern eingenommen. Den Westrand bildet der Wienerwald, ein ausgedehntes und überwiegend land- und forstwirtschaftlich genutztes Areal, dessen Streusiedlungsgebiet von Verkehrsbändern mit bedeutender Attraktivität auf die Bauentwicklung durchzogen wird.

Der Trend der Bevölkerungsentwicklung ist auch in der Gesamtregion (Wien und Umland) stagnierend. Lediglich bei bezirkswisei Betrachtung ergibt sich eine positive Bevölkerungsbilanz mit dem Maximum im Raum Mödling. Die Stagnation der Wiener Bevölkerung ergibt sich aus einem sukzessiven Abbau des Überalterungsanteils an der Einwohnerzahl (Reste ehemaliger Zuwanderungsüberschüsse) und einem gleichzeitigen Vorgang des Bevölkerungsaustausches infolge beträchtlicher rezenter Zuwanderung aus Niederösterreich, Burgenland, Steiermark und Kärnten, teilweise aber auch aus dem südosteuropäischen Ausland. Besonders bedeutsam für Wien als Fallbeispiel der demographischen Entwicklung ist die regionale Verlagerung der Bevölkerung aus den dicht verbauten "inneren" Bezirken in die Randbezirke. Im Zählungszeitraum 1961-1971 hat das innere Stadtgebiet um 119.000 Personen abgenommen, während das Randgebiet um fast 107.000 Einwohner zunahm. Die Abwanderung aus dem inneren Stadtgebiet geht auch in neue, außerhalb Wiens gelegene Siedlungsgebiete. Diese Räume haben auch unbestreitbar bessere Wohnqualität als ein Großteil der eigentlichen städtischen Baubereiche, was allein schon durch die landschaftliche Lage (z.B. am Südwestrand der Agglomeration am Wienerwaldabhang) bedingt ist.

Grundzüge der Flächennutzungsentwicklung

Für Wien und sein niederösterreichisches Umland gibt es eine Reihe neuer Flächennutzungskartierungen, die den Stand der Landnutzungsverhältnisse von etwa 1971 bis 1974 kartographisch wiedergeben und die auch zahlenmäßig ausgewertet wurden.

Im Wiener Stadtgebiet waren 1961 von insgesamt 41.455 ha Gesamtfläche 13.655 ha verbaut, 1971 bereits 15.188 ha. Der Abgang an Freiflächen durch den Baunutzungszuwachs betrug 1.465 ha, davon entfielen mehr als 1.000 ha auf ehemalige landwirtschaftliche Nutzflächen. Seit 1971 wurden weitere 1.260 ha verbaut oder als zu verbauende Areale festgelegt. Etwas weniger als die Hälfte aller baulich genutzten Flächen entfällt auf dichte Verbauungstypen.

Der unterschiedlichen Intensität der räumlichen Entwicklung entsprechen auch die qualitativen Verhältnisse der Flächennutzung in den Entwicklungsachsen des Umlandes. Im einzelnen kann dies den Kartierungsergebnissen⁷ entnommen werden. Die Globalverteilung hinsichtlich der Flächenanteile von Haupt-Nutzungskategorien im Umland Wiens zeigt Tabelle 1.

TABELLE 1: Flächenanteile von Haupt-Nutzungskategorien in der Planungsregion Wien-Umland

Flächennutzungskategorie		Fläche in ha
1	Dichte Wohn- und Mischgebiete	823
2	Lockere Wohn- und Mischgebiete	22.686
3	Flächenreserven im Wohn- und Mischgebiet	1.410
4	Gewerbe- und Industriegebiete	2.193
5	Gebäude und Flächen für öffentliche Zwecke	1.247
6	Flugplätze	818
7	Straßenflächen	2.609
8	Sonstige Verkehrsflächen und -anlagen	1.206
9	Grünflächen (Parks, Sportanlagen, etc.)	1.171
10, 11	Landwirtschaftliche Flächen	292.875
12	Wald	130.323
13	Ödland	3.875
14	Wasserflächen	4.541
15	Friedhöfe	128
16	Kleingärten und Behelfshäuser	544

Quelle: Bilanz der Flächennutzung in der Planungsregion Wien-Umland, erstellt vom Österreichischen Institut für Raumplanung im Auftrag des Amtes der NÖ.Landesregierung.

Die Hintergründe für die starke Entwicklung der nichtlandwirtschaftlichen Flächennutzung im Umland von Wien sind u.a. folgende:

Die Entwicklung der Bodenpreise hat die Bautätigkeit überall sehr begünstigt. Derzeit ist aber die absolute Höhe der Grund-

⁷ Für die Strukturanalyse des Österreichischen Instituts für Stadtforschung hat der Verfasser die Luftbildauswertung für das Wiener Umlandgebiet durchgeführt. Die kartographische Darstellung der Auswertung liegt bislang nur als Unikat vor und kann am Agrarwirtschaftlichen Institut eingesehen werden.

stückpreise nicht mehr überwiegend vom Stand der Aufschließung abhängig, sondern unterliegt auch anderen Einflußfaktoren. Der größte Teil der Auflassung landwirtschaftlicher Flächennutzung in Stadtnähe ist von den stark erhöhten Grundpreisen dieser Region zumindest mitbeeinflusst worden. Ein nicht genau schätzbarer Einfluß auf den Anstieg der Bodenpreise hat sich besonders in Wien dadurch ergeben, daß die aktive Wohnbaupolitik der Gemeinde Wien am Stadtrand in Konkurrenz mit privaten Interessen an der Bautätigkeit trat, wodurch sich mildernde Auswirkungen auf die Bodenpreisgestaltung ergaben. Daher war (und ist) das Bodenpreisniveau im Wiener Raum etwas niedriger als im Bereich vergleichbarer anderer europäischer Großstädte, etwa in der BRD.

Die Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist in verstädterten oder dicht besiedelten Gebieten oft sehr stark und führt nicht selten zu Auflassung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen. Die Abwicklung eines normalen Wirtschaftsverkehrs ist nicht immer möglich, manchmal ist sogar der eigentliche Zugang zu den Wirtschaftsflächen durch die Verkehrsverhältnisse sehr erschwert.⁸ Bei der zunehmenden Bedeutung von Fragen des Umweltschutzes und der Hintanhaltung von Immissionen richtet sich die Argumentation oft auch gegen die Landwirtschaft, die aber gerade in dicht verbauten Gebieten nicht mit anderen, wirklich bedeutsamen Verursachern von Umweltbelastungen gleichgesetzt werden darf.

2.4.2 Bestimmungsgründe des Verstädterungsprozesses im Raum Wien

Ganz allgemein stellt das Beispiel Wien insofern einen Sonderfall dar, als eine beachtliche flächenhafte Fortentwicklung der Stadtlandschaft zu verzeichnen ist, wobei diesem Vorgang jedoch keine positive Bevölkerungsentwicklung entspricht. Die wichtigsten Bestimmungsgründe für die Ausbreitung der städtischen Siedlungen im Raum Wien sind vielmehr folgende:

- Ein großer quantitativer Nachholbedarf an Wohnraum;
- ein qualitativer Nachholbedarf an Wohnraum und Wohnungsausstattung infolge höherer Ansprüche an die Wohnungsqualität;

⁸ Umgekehrt wird aber auch der Straßenverkehr stellenweise durch landwirtschaftliche Wirtschaftsführen oder durch die Verschmutzung von Straßen beeinträchtigt.

- eine notgedrungen auf die Randgebiete Wiens ausgerichtete Industrieentwicklung; ein großer Teil der alten und neuen Anlagen entfällt dabei auf Versorgungsbetriebe;
- die Errichtung bzw. Modernisierung von Dienstleistungen und öffentlichen Einrichtungen generell sowie speziell für die neuen Siedlungs- und Wirtschaftsbereiche am Stadtrand und darüber hinaus die Herstellung von überregional leistungsfähigen Infrastrukturnetzen.

2.4.3 Die Hauptentwicklungsrichtungen der Agglomeration Wien

Die regionale Entwicklung des Stadtkörpers von Wien geht in mehreren Hauptentwicklungsrichtungen, sogenannten peripheren Entwicklungsachsen⁹, vor sich. Die wichtigste davon ist die Südachse, in deren Bereich sich an das alte Kerngebiet eine überwiegend neugeformte "Bandstadt" anschließt. Die Verflechtungen mit Wien sind infolge der überragenden funktionalen Bedeutung der Bundeshauptstadt sehr stark.

Trotzdem liegen an den Siedlungsgrenzen Wiens mehrere Nebenzentren, die durch Bemühungen des Landes Niederösterreich um die eigenständige Entwicklung von zentralen Orten in der Nachbarschaft der Millionenstadt gefördert werden. Dies gilt besonders für den Raum Mödling.

Insgesamt können folgende Verdichtungszone unterschieden werden (siehe Karte 2), die zum Teil an ältere Siedlungszone angeschlossen sind oder sich in Verbindung mit Verkehrslinien entwickelt haben:

Die Nordostachsen

Ausgehend vom alten Brückenkopf Floridsdorf am linken Donauufer ziehen längs der Bahnlinien nach Wolkersdorf und nach Gänserndorf zwei Entwicklungszonen nach Nordosten. Die Verbindung mit der Straße nach Brunn sowie mit der Eisenbahnlinie nach Mähren ist gegeben. Hier entstanden meist im Anschluß an funktional stark umstrukturierte (verstädterte) Dörfer großflächige Einfamilienhausgebiete. Ein großer Teil dieser Flächen liegt im Bereich einer wenig fruchtbaren Flugsandregion, die z.T. vor

⁹ Quelle: Amt der NÖ.Landesregierung, Abt.R/2 (Raumordnung), Regionaler Struktur- und Entwicklungsplan.

längerer Zeit aufgeforstet wurde. Die positive Wanderungsbilanz dieser Achsen liegt zwischen jährlich 9 und 12 Promille. Im Zeitraum 1961-1971 betrug der Wohnungszugang fast 30 %.

Die Südostachsen

Entlang der Verkehrslinien nach Bruck a.d.Leitha (sowie nach Preßburg) bzw. nach Ungarn sind zwei weitere räumlich benachbarte Verstädterungszonen entstanden. Das regionale Zentrum ist der "Nachbarort" Schwechat (ca. 15.000 Einwohner). Die Bevölkerungszunahme dieser Entwicklungszone ist z.T. sehr unterschiedlich: im Raum Schwechat beträgt sie gegen 12 Promille pro Jahr, in den übrigen Gebieten ca. 5 Promille. Die Zunahme der Wohnungen betrug im Zeitraum 1961-1971 insgesamt rund 20 %.

Die Südachse

Die Hauptentwicklungsachse der Agglomeration Wien (Perchtoldsdorf - Mödling - Baden) verläuft entlang außerordentlich bedeutender historischer Verkehrsverbindungen nach Südösterreich und nach Triest an die Adriaküste (Triester Straße, Südbahn). Die Verkehrsbedeutung wird durch lokale Verbindungen nach Wien und durch überregionale Anlagen (Südautobahn) weiter unterstrichen.

Die Einwohnerzahl der südlichen Verstädterungsregion beträgt etwa 130.000 Menschen. Zwischen 1961 und 1971 betrug der Bevölkerungszuwachs trotz stagnierender Geburtenbilanz jährlich über 13 Promille. Der Wohnungszugang belief sich im selben Zeitraum auf 26 %. Die Verdichtungserscheinungen konzentrieren sich auf eine relativ schmale Zone am Ostrand des Wienerwaldes, die lagemäßig und klimatisch gegenüber der tieferliegenden Ebene des Wiener Beckens wesentlich begünstigt ist.

Die Westachse

Der Wienerwald wird vom dreifachen Verkehrsband Autobahn - Eisenbahn - Wientalstraße in west-östlicher Richtung durchdrungen. Ein mehrere Kilometer breiter Saum nördlich und südlich dieser Linie ist bereits dicht verbautes Gebiet, dessen Siedlungen zum Großteil aus Behelfshäusern, Sommerhütten, Kleinhäusern und anderen Zweitwohnungen oder Saisonunterkünften bestehen. Die Gesamteinwohnerschaft dieser Region besteht aus rund 27.000 Personen. Infolge Überalterung der Wohnbevölkerung hat das Gebiet ein jährliches Geburtendefizit von mehr als 2 Promille. Die Bevölkerungszunahme erreichte im Zeitraum 1961-1971 mit 4,7 % lediglich den österreichischen Gesamtdurchschnitt; dagegen nahm die Zahl der Wohnungen im selben Zensusintervall um mehr als 26 % zu.

Die Nordwestachsen

In nördlicher und nordwestlicher Richtung setzt die weitere Entwicklung der Agglomeration an beiden Donauufnern an: am rechten Ufer vom Nachbarort Klosterneuburg bis in den Raum von Tulln, am linken Ufer in den Raum von Korneuburg und Stockerau. Während die Tullner Achse bisher eine relativ schwache Entwicklung zeigte, verläuft der Verstärkerprozeß der Stockerauer Achse eher stürmisch. Die Einwohnerzunahme von 1961 bis 1971 betrug hier über 12 %, im Raum Tulln jedoch nur 1,4 %. Aufgrund ähnlicher Siedlungstendenzen wie im Wienerwald wuchs dagegen der Wohnungsbestand im Raum Klosterneuburg - Tulln um 27 %, im Gebiet Korneuburg - Stockerau aber nur um 22 %.

Die Entwicklungsdynamik des Wiener Umlandes¹⁰ bringt durch das Anwachsen ihres Bevölkerungsanteils von 18 % (1910) auf rund 25 % (1976) an der Gesamtregion (über 2 Mill. Einwohner) weniger Probleme mit sich; bedeutender als der Bevölkerungszuwachs von 5 bis 7 % im Jahrzehnt ist dagegen die Zunahme von Häusern (bzw. Wohnungen) um jeweils 25 bis 30 % in den jüngsten Dekaden.

An der starken Neubautätigkeit sind, wie erwähnt, zahlreiche an Zweitwohnsitzen Interessierte beteiligt. Der überaus starken Nachfrage nach Bauparzellen in der peri-urbanen Zone von Wien steht aber auch ein entsprechendes Angebot vorwiegend landwirtschaftlichen Bodens gegenüber, wodurch für die Raumplanung oft nahezu unlösbare Probleme entstehen.

Insgesamt wurden im Umkreis der Stadt Wien¹¹ 1971 fast 16.000 Zweitwohnungen (12 % des damaligen Wohnungsbestandes in diesem Raum) gezählt. Im ganzen Wiener Stadtumland wurde jede vierte Wohnung (d.s. 33.600 Einheiten von 133.800) im Zeitraum 1961-1971

10 Für die Landesplanung Niederösterreich gilt die Abgrenzung der Planungsregion Wien-Umland von 1973. Diese umfaßt die Politischen Bezirke Baden, Bruck/Leitha, Korneuburg, Mödling, Tulln und Wien-Umgebung sowie die Gerichtsbezirke Gänserndorf, Großenzersdorf, Marchegg und Wolkersdorf. Der "Regionskern" ist Wien.

11 Siehe den Aufsatz von *F. Satzinger*: "Die Wiener Stadtregion", S.47; in dieser Arbeit wird die Wiener Stadtregion nach verschiedenen Kriterien abgegrenzt, deren "regionales Gewicht" durch Punkte ausgedrückt wird.

Karte 2: Regionale Entwicklungsachsen in der Planungsregion Wien-Umland (Abgrenzung)



- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| 1 Südachse | 6 Gänserndorfer Achse |
| 2 Westachse | 7 Flughafenachse |
| 3 Tullner Achse | 8 Brucker Achse |
| 4 Stockerauer Achse | 8 a -"- (Ostbahn) |
| 5 Wolkersdorfer Achse | 8 b -"- (B 10) |

Anmerkung: Schon 1938 hatte *E.ILZ* Vorstellungen für die Achsenentwicklung von Wien in das Umland entwickelt und Vorschläge für die Verteilung neuer Siedlungsgebiete sowie die Umgestaltung des Wiener Eisenbahnnetzes ausgearbeitet. *ILZ*' Idee, die auch als "Regionalstadt" bezeichnet wird, umfaßte eine dominierende Kernstadt und mehrere kleinere städtische Zentren oder Funktionsbereiche wie Wohn-, Industrie-, Erholungszentren.

erbaut (in Wien nur jede siebente Wohnung). Nach Untersuchungen des Geographischen Instituts der Universität Wien (*E. Lichtenberger*, 1980) wurden seit den sechziger Jahren rund 50.000 Zweitwohnsitze in der "Zweitwohnungsregion Wien"¹² errichtet bzw. eingerichtet.

2.5 Die land- und forstwirtschaftlichen Verhältnisse des peri-urbanen Raumes von Wien

2.5.1 Produktionsverhältnisse

Die Fruchtbarkeit der Böden im Raum Wien ist infolge der pedologischen und klimatischen Begünstigung im allgemeinen sehr hoch. Die Terrassengliederung des Wiener Raumes mit meist umfangreicher Lößbedeckung ermöglicht intensiven Ackerbau auf guten Schwarzerden im Osten und Süden Wiens. Spezialisierungserscheinungen in Richtung einer hackfrucht- und halmfruchtbauenden viehlosen Landwirtschaft nehmen in diesen Gebieten stark zu. Hanglagen in frostarmer, südöstlicher Exposition (im Westen und Norden) sind die Grundlage für den Weinbau. Im Wienerwald herrschen höhere Niederschläge, niedrigere Temperaturen und schlechtere Böden (zum Teil der Podsolreihe) vor. Diese naturräumlichen Bedingungen sind verantwortlich für die Ausprägung eines grünland- und waldreichen, eher ärmeren Agrargebietes mit Naherholungsfunktionen je nach Entfernung vom Verbaungsgebiet der Stadt.

Die Landwirtschaft Niederösterreichs hat große Bedeutung für die Versorgung der Wiener Bevölkerung, aber auch für Westösterreich. Die quantitativ und qualitativ ausreichende Versorgung der 1,6 Mill. Einwohner Wiens mit Nahrungsmitteln ist Aufgabe der Landwirtschaft der angrenzenden niederösterreichischen Agrargebiete sowie je nach Produkten auch der des Burgenlandes und der Steiermark. Die Bedeutung der Wiener Landwirtschaft liegt speziell in der Versorgung mit Frischprodukten aus dem Gartenbau.

Die Versorgung der Bundeshauptstadt erfordert einen Produktionsraum von etwa 100 km Durchmesser. Neben der Selbstversorgung hat die niederösterreichische Landwirtschaft zusätzlich noch Versorgungsfunktionen für andere Gebiete im Westen bzw. im Alpenraum Österreichs inne (unter anderem bei Getreide, Zucker, Kartoffeln).

¹² Nach dem Mikrozensus 1978 wurden im Wiener Stadtgebiet selbst über 40.000 Zweitwohnungen hochgerechnet; von diesen gehören rund 30.000 Wienern und rund 10.000 Niederösterreichern.

Die Versorgung Wiens mit Milch und Milchprodukten erfolgt wegen der regionalen Produktionsdifferenzierung aus weiter entfernten Agrargebieten (westliches Niederösterreich, Oberösterreich).

2.5.2 Der Erwerbsgartenbau

Die bedeutsamste Spezialkultur im Wiener Raum ist der Gartenbau. Die naturräumlich günstigsten Voraussetzungen findet dieser Produktionszweig in den Bereichen der Niederterrasse nahe der Donau, wo leichte, sandige Böden und potentiell ausreichende Wasserversorgung gegeben sind. Die Hauptgebiete des Wiener Gartenbaus sind das Heidegebiet von Simmering, der Raum um Kaiserebersdorf und angrenzende Teile Niederösterreichs im Südosten der Stadt, zahlreiche Fluren um ehemalige Dörfer des Wiener Ostrandes (Donaufeld, Kagran, Aspern, Eßling) sowie ein kleineres Gebiet im Südwesten der Stadt um den alten Ortskern Erlaa. Eine räumliche Differenzierung des Wiener Gartenbaues nach Produktionstypen und Intensitätsstufen ist gegeben (F. Greif, 1966).

Die wirtschaftliche Lage der Gartenbaubetriebe¹³ im Raum Wien ist gegenwärtig folgende: Die durchschnittliche Flächengröße der Betriebe beträgt 2,3 ha, davon werden 1,4 ha gärtnerisch genutzt. Von dieser Fläche befinden sich im Mittel 2.950 m² unter Glas. Der durchschnittliche Anteil von Unterglasflächen an den gärtnerisch genutzten Freilandflächen hat sich enorm vergrößert und beträgt derzeit bereits mehr als 20 %. Je ha gärtnerisch genutzter Fläche sind 2,1 Vollarbeitskräfte beschäftigt, von denen 0,2 (8 %) auf Fremdarbeitskräfte entfallen. Die familienfremden Arbeitskräfte sind vorwiegend Gastarbeiter.

Die gärtnerische Nutzfläche der Blumenbaubetriebe beträgt im Mittel nur 0,65 ha, wovon 1.885 m² bzw. 29 % Unterglasflächen sind. Die Blumengärtner beschäftigen 4,7 Vollarbeitskräfte je ha Gartenbaufläche.

Der durchschnittliche Rohertrag je Gartenbaubetrieb erreichte 1979 794.000 S; das entspricht 5.543 S je Ar gärtnerisch genutzter Fläche. Am gesamten Rohertragswert ist der Gemüsebau mit fast 80 % beteiligt.

13 Quelle: Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1979, hrsg.vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1980, S. 59 f.

2.5.3 Die Gliederung des Raumes nach regionalen agrarwirtschaftlichen Gesichtspunkten¹⁴

- Der Ost- und Südteil des peri-urbanen Raumes von Wien umfaßt Gebiete mit vorherrschend mittel- und großbetrieblicher, nahezu viehloser Hackfrucht- und Körnerfruchtwirtschaft. Mit zunehmender Entfernung von der Stadt tritt zu diesem Typ akzessorisch die Rinder- und Schweinemast hinzu, die jedoch auch schon in fortgeschrittenem Abbau begriffen ist. Der stadtnahe Raum des Marchfeldes (Raasdorf) ist ein Schwerpunkt des niederösterreichischen Feldgemüsebaus.
- Teile des Nord- und Südrandes von Wien sind Räume mit dominanten Spezialkulturen (Wein, Obst).
- Der Umlandanteil des Wienerwaldes ist ein typisches Beispiel einer weniger erschlossenen agraren Randzone der städtischen Agglomeration mit Kleingärten und Nebenerwerbs-Selbstversorgerwirtschaften auf Basis der Milchviehhaltung und Schweinemast. Mit zunehmender Entfernung dominiert die unspezialisierte Milchviehhaltung in flächenextensiverer Form.
- Das Auftreten von Brachland ist im Raum Wien im Zuge der Auflassung landwirtschaftlicher Flächennutzung vor allem im Wienerwald sehr umfangreich geworden. In vielen Fällen handelt es sich um Nutzungsstillegungen bei Bauhoffnungsland. Die Mengung von Wohnungsneubauten, Zweitwohnsitzen und dichtem, oft stark verwildertem (verbuschtem) Brachland ist besonders für den Raum des Wienerwaldes südwestlich von Wien charakteristisch. *Kulturverlustgele*

2.5.4 Die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe

2.5.4.1 Die Verhältnisse in der Gemeinde Wien¹⁵

Im Jahr 1970 wurden in Wien offiziell 2.083 Betriebe mit einer Gesamtfläche von 19.813 ha gezählt. Dabei handelt es sich je zur Hälfte um Flächen in bäuerlichem Besitz sowie um solche

14 Quelle: H. Bobek und G. Mraz, Agrarwirtschaftliche Räume, Blatt VIII/16 des Atlas der Republik Österreich.

Der Wienerwald als Forstregion wird unter 2.5.5 besprochen.

15 Quelle: Th. Quendler und G. Haubenberger: Die Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der Stadtentwicklung Wiens, Beitr. zur Stadtforschung, Heft 5, Hrsg. v. Mag. d. St. Wien, 1980.

der öffentlichen Hand bzw. von Körperschaften. Gegenüber 1960 ist die Zahl der Betriebe um 522 (20 %) zurückgegangen, und die selbstbewirtschaftete Gesamtfläche um 1.360 ha (rund 6 %).¹⁶

1.028 Betriebe (49 %) verfügten über weniger als 1 ha Nutzfläche, 511 Betriebe (25 %) hatten Nutzflächen zwischen 1 und 2 ha. In der Größenstufe über 50 ha waren dagegen insgesamt nur 32 Betriebe zu finden.

Dank der günstigen Produktionsbedingungen und der guten Absatzlage für Erzeugnisse des Wein- und Gartenbaues herrschen in Wien die Vollerwerbsbetriebe trotz extremer Kleinbetriebsstruktur weit aus vor. Mit 62 % (d.s. 1.287 Betriebe) liegt ihr Anteil sogar erheblich über jenem von ganz Österreich (insgesamt 47 %). Noch in der Größenstufe unter 2 ha sind nahezu 60 % Vollerwerbsbetriebe. Von der öffentlichen Hand werden in Wien zusammen über 9.000 ha bewirtschaftet (Bund und Gemeinde Wien), drei weitere Betriebe öffentlich-rechtlicher Körperschaften bewirtschaften insgesamt 1.100 ha.

TABELLE 2: Die Veränderung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Wien 1960-1979

Zählung	Betriebe insges.*	Voll-	Zu-	Neben-
		erwerbsbetriebe		
LBZ 1960	2.605	1.555	207**	750***
LBZ 1970	2.083	1.287	115	617
BNE 1976	1.654	822	94	681
BNE 1979	1.593	723	92	723

* einschl. juristische Personen

** "Untergeordnete Nebenerwerbsbetriebe"

*** "Übergeordnete Nebenerwerbsbetriebe"

Nach offizieller Ermittlung (Gartenbauerhebung 1972) beläuft sich die Zahl der Erwerbsgärtnereien auf 769 Betriebe, von denen aber nur etwas mehr als 600 echte Produktionsbetriebe sind.

Die Volkszählung 1971 ermittelte in Wien 8.918 Einwohner und 5.671 wohnhafte Berufstätige, die der Land- und Forstwirtschaft zugehörten. Gegenüber 1961 sind diese Zahlen um je rund ein

¹⁶ Nach der Bodennutzungserhebung 1979 hat Wien noch 1.593 land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

Drittel zurückgegangen. Nach der Land- und forstwirtschaftlichen Betriebszählung 1970 beträgt die Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Wien 6.374 Personen. Davon waren 3.802 Familienarbeitskräfte. Der Rückgang der Arbeitskräfte betrug im letzten Jahrzehnt ebenfalls etwa ein Drittel.

2.5.4.2 Die Verhältnisse in der Gesamtregion

In der Gesamtregion (Abgrenzung siehe Karte 1) belief sich die Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe 1970 auf 27.970. Seit 1960, damals waren 32.664 Betriebe gezählt worden, betrug die Abnahme rund 14 %. Im engeren Umland von Wien, in den stark verstädterten Randbezirken, war der relative Rückgang mit 26 % wesentlich stärker; die Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe ging von 9.806 auf 7.264 zurück.

Die Betriebsgrößen sind je nach der räumlichen Lage unterschiedlich, wegen der guten Produktionsbedingungen im allgemeinen eher kleiner. Relativ große Betriebe (mit 30 ha und mehr Fläche) sind in den Ebenen des Marchfeldes, im südlichen Wiener Becken und im Tullnerfeld zu finden. Hier sinkt der Anteil von Betrieben mit weniger als 5 ha Fläche auf ein Drittel und darunter.

Die Besitzersplitterung hinterließ im ehemaligen Realteilungsgebiet Niederösterreichs bis heute ihre Folgewirkungen, doch wurde durch umfangreiche Agrarische Operationen ein Großteil der Gemarkungen kommassiert. Am stärksten zersplittert sind naturgemäß die Fluren der Weinbaugemeinden, wobei auch diese Verhältnisse durch die bereits weit fortgeschrittene Einrichtung von Hochkulturen etwas gemildert wurden.

Die Pacht landwirtschaftlicher Nutzflächen hat besonders im Raum Wien sehr große Bedeutung. Im Gebiet von Wien selbst wirtschaftet ein großer Teil der Erwerbsgärtner auf Pachtland der Gemeinde, was die Zukunftsaussichten der betroffenen Betriebe wegen verschiedener Unsicherheiten vor allem bei kurzfristigen Pachtverträgen stark beeinträchtigt. Bei längerfristigen Pachtverträgen bestehen für Pächter von gärtnerisch genutzten Flächen durch Schutz- und Entschädigungsbestimmungen bei Bodenbeschaffungsvorgängen relativ günstigere Voraussetzungen als für Grundeigentümer bei Enteignungsverfahren.

Besonders in den Umlandgebieten mit mittel- bis großbäuerlicher Struktur ist das Interesse an Pachtflächen sehr groß. In den nördlichen und östlichen Randbezirken sind rund 25 bis 35 % der selbstbewirtschafteten Gesamtflächen zugepachtet (vor allem Großenzersdorf und Marchegg).

Infolge der hohen Dichte von Intensivkulturen ist im Raum Wien der Anteil der Vollerwerbsbetriebe in Stadtnähe größer. In Richtung des stadtfüreren Umlandes nehmen die Anteile der Nebenerwerbsbetriebe zu. Während Wien und einige Umland-Bezirke über 60 % Vollerwerbsbetriebe aufweisen und der nächstfolgende Ring von Bezirken immerhin noch Anteile von 50 bis 60 %, sinkt der Anteil im mittleren Weinviertler Hügelland, im Wienerwald und auch im südlichen Wiener Becken zumeist auf weniger als 40 %.

2.5.5 Die gegenwärtige Situation im Wienerwald

In den meisten Gemeinden des Wienerwaldes erreicht der Anteil der Waldfläche 50 %, in jenen des zentralen Waldgebietes sogar 75 % und mehr. Trotz starker Siedlungsentwicklung und der Durchführung großer Verkehrsbauvorhaben ist die Waldfläche im Verlauf der letzten zwei bis drei Jahrzehnte gleich geblieben und hat in einigen Gemeinden sogar zugenommen. Die Gesamtfläche von 71.000 ha Wald umfaßt durchschnittlich 56 % der Katasterfläche des Raumes und liegt wesentlich höher als der Bewaldungsprozentsatz Niederösterreichs von 38 %. Die Waldflächenentwicklung ist im Wienerwald positiv, besonders auch durch Holzpflanzenanflug auf Wiesenland, dessen Freihaltung oft schwierig ist.

Die Waldbesitzverhältnisse sind in den meisten Gemeinden des Wienerwaldes durch die Zugehörigkeit zu den Österreichischen Bundesforsten bestimmt. In den Bezirken Mödling, Baden und Klosterneuburg sind Stiftswälder in Kirchenbesitz verbreitet, in der Gemeinde Wien und in Nachbargemeinden auch bedeutender Waldbesitz der Gemeinde Wien. Kleine und große Privatwälder¹⁷ sind nur in Randgebieten des Wienerwaldes zu finden.

Im ganzen wird die waldwirtschaftliche Situation im Wienerwald als durchschnittlich gut bezeichnet, wiewohl Einschränkungen durch einen relativ hohen Laubwaldanteil (Buche) gegeben sind. Eine ganz überragende Bedeutung hat der Raum jedoch als nahegelegenes Erholungs- und Ausflugsgebiet für die Wiener Bevölkerung. Diese Bedeutung wird in Zukunft noch wesentlich zunehmen, wobei Formen der Erholung und Frequentierung der Gebiete voraussichtlich noch weiter von der Motorisierung geprägt werden dürften.

17 Die Grenze zwischen kleinen und großen Privatwäldern liegt bei 200 ha.

Namentlich der Trend zur Errichtung von Wochenendhäusern hält nunmehr bereits mehrere Jahrzehnte an und führte an zahlreichen Stellen zur "Verhüttelung". Ein spezielles Problem der Bautätigkeit im Wienerwald ist die Entstehung von Häusern, die für einen (scheinbaren) Eigenbedarf (z.B. von kleinen Nebenerwerbslandwirten für ihre heranwachsenden Kinder) errichtet werden, später aber als Zweitwohnsitze an Wiener verkauft werden.

Insbesondere aber ist es von Nachteil, daß die Bautätigkeit oft ohne planerische Rahmgebung erfolgt; daher erweist es sich u.a. in vielen Fällen als sehr schwierig, zahlreiche weit verstreute Siedlungsteile mit funktionsarm gewordenen, überalterten Siedlungskernen sinnvoll zu verbinden.

Der Wienerwald hat in vielen Teilgebieten einen reichen Wildbestand. In den letzten Jahren wurden von den Österreichischen Bundesforsten in Revieren mit überhöhtem Wildbestand Maßnahmen zu seiner Dezimierung ergriffen. Im Zusammenhang mit der jagdlichen Nutzung ist das Gebiet des Wienerwaldes an manchen Stellen durch großflächige Abzäunungen (Wildgatter) weniger gut begehbar.

2.6 Die Auswirkungen der Stadtentwicklung auf die peri-urbane Landwirtschaft in Österreich

2.6.1 Verluste an landwirtschaftlich genutzten Flächen

In den meisten Stadtumlandgebieten sind hauptsächlich folgende wesentliche Momente für die Entwicklung maßgebend:

Die Wohnbautätigkeit hat sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Wohnraumbedarf zu decken, der nur dort in absehbarer Zeit zurückgehen wird, wo die Zuwanderung in die städtische Agglomeration nur eine geringe Rolle spielt. Dies ist aber im Fall der österreichischen Großstädte nicht gegeben und auch nicht zu erwarten, und speziell in Wien bildet die Zuwanderung aus ländlichen Räumen bzw. aus dem südosteuropäischen Ausland einen Hauptfaktor der Bevölkerungsentwicklung.

Weiters werden neue Industriegebiete praktisch immer in Stadtrandgebieten errichtet; ein großer Teil dieser Anlagen wird von Versorgungsbetrieben gebildet, die durch die Wohnsiedlungsvergrößerung notwendig geworden sind. Schließlich ist auch die Errichtung aller übrigen Versorgungseinrichtungen und Kommunikationsanlagen (Leitungsnetze, Straßen) von Bedeutung und erfordert die Bereitstellung entsprechender Flächen.

Die diesbezüglichen Probleme betreffen hauptsächlich die Betriebe des Wiener Erwerbsgartenbaus. In den letzten 15 Jahren hat

die Zahl dieser Betriebe von etwa 1.200 auf 650 abgenommen. Gründe dafür waren sowohl die Betriebsauflassung überalterter Unternehmer als auch die Art und Weise der Stadtentwicklung, die für die Industrie- und Verkehrsentwicklung, mehr noch für die Wohnbautätigkeit insbesondere in den Gartenbaugebieten Erdberg, Simmering, Kaiserebersdorf und Erlaa große Flächen beanspruchte. Hier verbleiben der intensiven Landwirtschaft lediglich Restzonen. Auch am linken Donauufer werden Gärtnereien flächenmäßig eingeschränkt. Manche Betriebe können den Nachbarwirkungen großer Bauanlagen wirtschaftlich nicht standhalten. Eine Schätzung des verlorengegangenen Produktionspotentials ist bislang nicht durchgeführt worden.

Möglichkeiten der Lenkung der Bautätigkeit zu Zonen mit weniger fruchtbaren Böden sind infolge der räumlichen Einschränkung des Gemeindegebietes umfangmäßig relativ gering. Daher zeigen sich auch besonders im größten Gartenbaugebiet (Südosten) Konkurrenzsituationen zwischen schwer vereinbaren Nutzungen. In diesem Raum sind einerseits Gemeindewohnanlagen geplant (oder zum Teil bereits errichtet), andererseits bestehen seit langem große Industrie- und Versorgungsbetriebe (Gaswerk, Elektrizitätswerk, Straßenbauunternehmen). Darüber hinaus ist dieses Gebiet künftig ein Auffanggebiet für große Verkehrsbauten (Stadtautobahn, Flughafenverbindung, Schiffshafen im Zug der projektierten Rhein-Main-Donau-Oder-Wasserstraße sowie für weitere Industrieanlagen und Versorgungseinrichtungen (darunter die Hauptkläranlage).

2.6.2 Bodenwertgewinne und -verluste

Der Faktor der Bodenpreise ist schwer zu erfassen, da in Österreich keine aktuelle Bodenpreisstatistik geführt wird. Je nach Grundstückslage ist für Bauland am östlichen Stadtrand von Wien ein Preis zwischen 500 und 1.000 S/m² üblich; in den günstigeren Wohnlagen des westlichen Hügelgebietes steigt der Preis auf 1.000 bis 1.500 S (in Sonderfällen auch noch weit höher).

Für die Landwirtschaft von echtem Nachteil ist die Schere zwischen diesen Grundpreisen (für gewidmetes Bauland) und den offiziell aushandelbaren Preissätzen bei Grundbeschaffungsverfahren (z.B. Enteignung) für öffentliche Zwecke. Ablösen für Verkehrsflächen z.B. belaufen sich derzeit auf 150-200 S/m². Für Erwerbsgartenland werden zusätzliche Entschädigungsbeträge für geleistete Meliorationen, für Verminderung der Bewirtschaftbarkeit verbliebener Restflächen, für Wegeverschnitte sowie Umsiedlungskosten bezahlt.

2.6.3 Vor- und Nachteile für die peri-urbane Landwirtschaft aufgrund der städtischen Nachbarschaft

Neben den Verlusten an landwirtschaftlich genutztem oder nutzbarem Boden und der Abnahme der Zahl der Betriebe sind für die Landwirtschaft vor allem noch Bodenwertverschiebungen und Einflüsse aus der städtischen Nachbarschaft zu bedenken. Diese Auswirkungen müssen aber nicht unbedingt negativ sein, sondern es ergeben sich oft auch sehr positive Aspekte. Wohl aber können durch die Flächenwidmung große Ungleichgewichte in der Verteilung wertvoller und weniger wertvoller Grundstücke geschaffen werden. Im allgemeinen sind die Verluste der Landwirtschaft bei Verfahren der Grundbeschaffung für öffentliche Zwecke erträglich, sofern klare Bestimmungen im Widmungs- und Entschädigungsrecht festgehalten sind.

Eine Einschätzung von Vor- und Nachteilen der städtischen Nachbarschaft für die Landwirtschaft ergibt folgende Sachverhalte:

- Die Bauern profitieren grundsätzlich von der guten Erreichbarkeit des nahen städtischen Absatzgebietes. Sehr günstige Absatzverhältnisse ergeben sich durch die Möglichkeit des Direktverkaufs landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ab Hof) und durch die gute Erreichbarkeit von Märkten¹⁸, Marktlieferbetrieben und anderen Verkaufseinrichtungen. Für Spezialkulturen, z.B. Weinbau¹⁹, bestehen günstige Formen der Direktvermarktung eigener Erzeugnisse und für Frischprodukte (Gemüse, Feingemüse, vor allem seltenere Arten, Blumen und Zierpflanzen) ist die Nähe des Absatzmarktes der Großstadt sehr vorteilhaft.

18 Der Direktverkauf von Erzeugnissen ist für Landwirte auf zahlreichen Wiener Märkten möglich, wenn auch mit zeitlichen Beschränkungen und bestimmter Preisregelung.

19 Für den Weinbau existiert in Form des "Buschenschankes" ein günstiger Weg der Direktvermarktung eigener Erzeugnisse, wobei der Wein vom Erzeuger ausgeschenkt werden darf, wenn gewisse gastgewerbliche Bestimmungen eingehalten werden (steuerrechtliche Abgrenzung) und der Ausschank auf je nach Konzession festgelegte Zeiträume beschränkt bleibt. Auch der Verkauf von zugekauftem Wein ist gestattet, mengenmäßig jedoch beschränkt.

- Auf der anderen Seite stehen den Vorteilen nicht zu vernachlässigende Nachteile gegenüber. Zu Schwierigkeiten bei der Arbeitskräftebeschaffung für die Landwirtschaft, die sich infolge der Stadtnähe mit den gebotenen beruflichen Möglichkeiten einstellen, treten zumeist höhere Arbeitslöhne infolge des allgemein höheren Lohnniveaus in verstädterten Gebieten. Weiters sind verschiedene Produktionszweige oft umfangreichen Beschränkungen unterworfen. Besonders betroffen ist die Viehhaltung, auf die zumindest in unmittelbarer Nähe von Wohnsiedlungen städtischer Art verzichtet werden muß. Eine Entschädigung der Landwirte für den Einkommensausfall infolge Verzichts auf die Veredelungsproduktion ist nicht vorgesehen.
- Besonders problemreich ist die Beeinträchtigung der Wasserqualität von Grund- und Oberflächenwässern, von denen die letzteren heute in vielen Fällen für eine landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr in Frage kommen, da die fließenden Gewässer im Wiener Raum häufig als Vorfluter des Kanalisationsnetzes dienen. Auch der Faktor der Luftverschmutzung und auf diesem Weg gleichzeitig die Verunreinigung der Böden (durch Schwermetalle) ist grundsätzlich gegeben, namentlich in größerer Nähe landwirtschaftlicher Betriebe zu Industrieanlagen. Infolge besonderer Windverhältnisse hat dieser Faktor im Raum Wien aber bisher keine übermäßigen Auswirkungen.
- Eine gewisse politische Schwäche der Landwirtschaft in Wien ergibt sich aus der geringen Zahl der Betriebe. Auch genießen forstlich genutzte Flächen einen konkreteren Schutz gegen Verbauungsinteressen als die meisten Landwirtschaftsflächen, da jene als "Erholungsgebiet" gelten.

2.6.4 Die Reaktion der Landwirtschaft

Der Entscheidungsspielraum bezüglich der Ausschaltung oder Milderung von Nachteilen ist für die Landwirtschaft sehr gering. Im wesentlichen verbleiben folgende Reaktionsmöglichkeiten:

- Eine Intensivierung der Produktion, im speziellen der Gartenbauproduktion. Besonders im Gartenbau hat sich das Erzeugungsvolumen²⁰ ganz beträchtlich erhöht. Im

20 Alternative Berechnungen: z.B. *Th. Quendler*: 40 % der Gemüseanlieferung an den Wiener Markt; Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft: 60-80 % theoretischer Selbstversorgungsgrad bei Gemüsen, unter Heranziehung bisher anders genutzter Gartenbauflächen (Blumenbauflächen).

Jahr 1965 war es dem Wiener Erwerbsgartenbau nur möglich gewesen, 45 % des Wiener Frischgemüsebedarfs zu decken, 1975 dagegen trotz des starken Rückgangs der Betriebe rund 70 %. Besonders bei Früh- und Feingemüsen wird der Markt heute besser als früher beliefert.

- Die Verlagerung von Betrieben aus ihren bisherigen Standorten weiter an den Stadtrand oder nach Niederösterreich. Es wurde bereits vor vielen Jahren mit der Bereitstellung und Erschließung mehrerer Areale für die Ansiedlung von Erwerbsgärtnern begonnen, vorwiegend am Wiener Ostrand; das wichtigste ist jenes der "Schafflerhofgründe" bei Eßling mit über 120 ha gut aufgeschlossenen Nutzflächen. Bis zum Jahr 1980 war die Erweiterung des Flächenumfangs auf über 150 ha projektiert.

3 DIE PROBLEME DER PERI-URBANEN LANDWIRTSCHAFT AUS INTERNATIONALER SICHT²¹

3.1 Stellung und Struktur der peri-urbanen Landwirtschaft aus internationaler Sicht

3.1.1 Betriebsgröße

Die Betriebsgröße landwirtschaftlicher Unternehmen in peri-urbanen Gebieten hängt ab von der räumlichen Lage des Betriebes (besonders von der Entfernung zu den Stadtzentren), vom Wirtschaftsziel, vom Erbrecht sowie von Meliorations- und Flurbereinigungsprojekten. Betrachtet man globale Entwicklungstendenzen, so ist festzustellen, daß das Wachstum der Betriebsgrößen im Lauf der Jahre in vielen peri-urbanen Räumen, vor allem in unmittelbarer Stadtnähe, stark behindert worden ist.

Die Veränderung der durchschnittlichen Betriebsgröße entstand einerseits durch den rascheren Verlust von Agrarland infolge des Urbanisierungsprozesses und andererseits dadurch, daß die Abnahme der Zahl der Betriebe zumeist nicht wesentlich rascher verlief als in den übrigen Gebieten. Das weist darauf hin, daß die Grundeigentümer zumindest zögern, ihr Ackerland zu verkaufen. Vielmehr ziehen sie es im allgemeinen vor, dieses Land als sichere Kapitalanlage oder in Erwartung eines künftigen Wertzuwachses zu behalten. Zudem spielt auch der hohe Kaufpreis von Land eine Rolle, der einen Übergang zu arbeits- und kapitalintensiven Formen der landwirtschaftlichen Nutzung bewirkt. Die Betriebe finanzieren häufig auch Investitionen in neuen, kapitalintensiven Bewirtschaftungsarten wie Gewächshäusern oder "Tierfabriken" durch den Verkauf eines Teils ihrer Wirtschaftsflächen.

3.1.2 Arbeitssituation

Die Beschäftigungslage in der stadtnahen Landwirtschaft ist durch einen raschen Rückgang des Arbeitskräftebesatzes gekennzeichnet. Besonders stark abgenommen hat die Zahl der jungen männlichen Arbeitskräfte. Der Grund hierfür liegt im günstigen nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplatzangebot in den Stadtgebieten. Da diese

²¹ Ergebnisse der OECD-Expertenarbeit. Quellen: Fallstudien und Expertisen der OECD-Expertentagung, Paris 1977; Deutsche Fassung des OECD-Berichts, hg. vom BM für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.

Nachfrage sich in erster Linie auf Jugendliche (Schulabgänger) und auch auf die in der Landwirtschaft tätigen männlichen Arbeitskräfte erstreckt, erhöht sich das Alter der in der Landwirtschaft verbleibenden Arbeitskräfte; auch der Anteil weiblicher Arbeitskräfte steigt. Die Lohnarbeit in der Landwirtschaft geht ebenfalls zurück. Andererseits gibt es stadtnahe Räume, in denen die Betriebe des Obst- und Gemüsebaus arbeitsintensiver bewirtschaftet werden als in den Landgebieten, sodaß ihr durchschnittlicher Arbeitsbedarf einschließlich Lohnarbeit noch immer größer ist.

Parallel zur raschen Abnahme des landwirtschaftlichen Arbeitskräftebesatzes entwickelte die stadtnahe Landwirtschaft zahlreiche Nebenerwerbsbetriebe. Die besseren Beschäftigungsmöglichkeiten in der Stadt und der Wunsch, ihren Kleinbetrieb zu behalten, veranlassen die Landwirte zu einem außerlandwirtschaftlichen Haupterwerb.

3.1.3 Investitionen

Ganz allgemein ist festzustellen, daß das in einem landwirtschaftlichen Betrieb investierte Kapital in dem Maße abnimmt, wie das betreffende Gebiet in den Sog des Urbanisierungsprozesses gerät und die Grundbesitzer die Umwandlung ihrer Wirtschaftsflächen in Bauland voraussehen. In US-amerikanischen Stadtumlandgebieten nehmen große Investitionen mit wachsender Entfernung von den Städten zu. In Stadtnähe haben viele Landwirte oder Betriebs-eigentümer das Interesse an der landwirtschaftlichen Nutzung verloren und behalten ihre Grundstücke lediglich in Erwartung künftiger Bodenwertsteigerungen.

Es gibt aber eine Reihe von Vollerwerbsbetrieben im stadtnahen Raum, die meistens in einer gewissen Entfernung vom Stadtzentrum in Gebieten liegen, in denen nicht unbedingt mit einer Urbanisierung zu rechnen ist. Bei diesen Betrieben handelt es sich meist um Ackerbaubetriebe, die wegen der geringeren Urbanisierungsrisiken erhebliche Beträge in die Bodenmelioration, den Maschinenpark bzw. in Umstellungsvorhaben auf eine kapitalintensivere Produktion (Geflügel- oder Schweinemast, Gewächshausgartenbau usw.) investieren.

Anders ist das Investitionsverhalten der Landwirte, die einem nichtlandwirtschaftlichen Erwerb nachgehen, aber auf die Bewirtschaftung ihres Betriebes wegen der Einkommenserzielung oder der Erzeugung für den Eigenverbrauch Wert legen. Ihre außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit läßt ihnen meist nur so wenig Zeit, daß sie lediglich dann ein angemessenes Einkommen aus ihrem

Betrieb erzielen können, wenn sie die Art ihrer Betriebsführung von Grund auf ändern. Die Lösung besteht zumeist im Erwerb eines Maschinenparks, der im Verhältnis zur Betriebsgröße oft unverhältnismäßig groß ist.

3.1.4 *Landpacht*

Wie die meisten Fallstudien zeigen, spielt die Pacht im stadtnahen Raum in der Regel eine größere Rolle als in den "reinen" Landgebieten; dafür gibt es mehrere Gründe. Einerseits befindet sich ein großer Teil des in Stadtnähe gelegenen Bodens in Händen von Grundbesitzern, die in der Stadt leben und ihr Land verpachten, andererseits sind die Preise für Agrarland in peri-urbanen Gebieten oft derart hoch, daß Betriebserweiterungen durch Zukauf von Land unmöglich sind. Es bleibt somit nur die Pacht. Zugleich ist eine große Zahl von Grundeigentümern nicht mehr daran interessiert, aus ihrem Grundbesitz ein landwirtschaftliches Einkommen zu ziehen, da sie im wesentlichen nur bestrebt sind, diesen Vermögenswert zu erhalten oder wenn möglich Wertzuwächse zu erzielen. Sie sind daher gern bereit, Land, das sie nicht direkt nutzen, zu verpachten, sofern ihnen die Möglichkeit erhalten bleibt, es nach ihrem Belieben zu verkaufen und der Verkaufspreis durch die Verpachtung nicht gemindert wird. Auch Land im öffentlichen Besitz wird in stadtnahen Gebieten als Pachtland bewirtschaftet.²²

Die Höhe des Pachtzinses ist in den Stadtumlandgebieten sehr unterschiedlich. Sie richtet sich weder nach dem Marktwert des Bodens noch nach dem Nettoertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Diskrepanz zwischen Pachtzins und Bodenwert ist darauf zurückzuführen, daß der Pachtzins für Agrarland in einer Reihe von Ländern behördlich festgesetzt wird. Bei privatem Pachtland begnügen sich die Grundeigentümer mit einem geringeren Pachtzins, der meist unter der Realisierung des Wertzuwachses liegt, wenn die Pächter bereit sind, einem formlosen und jederzeit kündbaren Pachtvertrag zuzustimmen.

²² In Deutschland besitzen die Gemeinden: 34 % der gesamten Landfläche in Städten mit 100.000–200.000 Einwohnern und 46 % in Städten mit einer Million Einwohnern und mehr. So werden im Stadtgebiet Köln/Bonn 34 % des gesamten Agrarlandes von öffentlichen Körperschaften verpachtet, während es am Rand des stadtnahen Raums nur 4 % sind. Im Umland von Wien wirtschaften Betriebe des Erwerbsgartenbaus zu einem Drittel bis zur Hälfte auf Pachtflächen der Gemeinde Wien.

3.1.5 Einkommen

Angaben, die einen Einkommensvergleich zwischen dem stadtnahen Raum und anderen Agrargebieten ermöglichen, lassen keine allgemeingültigen Schlüsse zu. Das Einkommensniveau der Bauernfamilien im stadtnahen Raum scheint generell wegen der größeren Nebenverdienste aus einer nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit höher zu sein als anderswo.

In manchen peri-urbanen Zonen liegt das Durchschnittseinkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger einschließlich des nichtlandwirtschaftlichen Einkommens um 25 % über dem Landesdurchschnitt, dabei aber gleich weit unter dem durchschnittlichen Lohneinkommen des Gebiets. Das Einkommen aus der Landwirtschaft macht am Rand des stadtnahen Gebiets 35-60 % des Gesamteinkommens und in etwas weiterer Entfernung 50-90 % aus.

3.1.6 Forstwirtschaft und stadtnahe Landwirtschaft

Die Rolle und Größe der Wälder ist je nach Region und Land verschieden und richtet sich nach den natürlichen Gegebenheiten, der Ausdehnung des Ballungsraumes, der Bevölkerungsdichte usw.

Der Wald in Stadtnähe erfüllt wichtige und sehr verschiedenartige Funktionen, nicht nur für die Produktion, die Beschäftigung und die Einkommen, sondern auch für die Erhaltung der Umweltqualität und für Freizeit- und Erholungszwecke. Der Urbanisierungsprozeß erstreckt sich aber in jenen Ländern, in denen der Wald nicht durch Sondermaßnahmen geschützt wird, sowohl auf den Wald als auch auf das Agrarland. Häufig wird Wald sogar rascher in Bauland umgewandelt als Agrarland, da der Bodenwert des Waldlandes meist niedriger ist. So ging beispielsweise im Raum Helsinki das Ackerland im Zeitraum 1969-1974 um durchschnittlich 1,4 %, die Waldfläche dagegen um 3,8 % pro Jahr zurück. In Spanien absorbierte der Urbanisierungsprozeß zwischen 1965 und 1975 300.000 ha Wald.²³

In entgegengesetzter Richtung kann die Entwicklung verlaufen, wenn, wie in vielen europäischen Ländern, das Abholzen von Wald streng geregelt ist. In einigen stadtnahen Räumen befinden sich die Wälder zudem überwiegend im Besitz des Staats oder der Gemeinden, die aus Gründen des Umweltschutzes gegen das Abholzen sind, sodaß der Urbanisierungsprozeß ausschließlich am Agrarland zehrt. Auch darf nicht übersehen werden, daß der Waldbestand genauso wie das Agrarland unter den Auswirkungen des Urbanisierungsprozesses, insbesondere der Luft- und Wasserverschmutzung sowie der wachsenden Ungewißheit über die künftige Verwendung leidet.

²³ Solche Entwicklungen, die besonders in Anbetracht der Umweltbedingungen in sommertrockenen Gebieten besorgniserregend sind, wären in Österreich aufgrund der Gesetzeslage undenkbar.

Es ist daher keine Frage, daß im stadtnahen Raum ausgewogene Schutz- und Verwaltungsmaßnahmen sowohl für das Agrarland als auch für den Wald erforderlich sind.

3.2 Die besondere Situation der Landwirtschaft in stadtnahen Räumen

Die peri-urbanen Regionen bilden in allen Industriestaaten einen großen Teil der Agrarlandschaften. In Westeuropa sind - grob geschätzt - etwa 600.000²⁴ landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebe in den verstädterten Umlandgebieten der Millionenstädte zu finden.

Diese Betriebe sind durch die allgemeine und auch durch lokale Entwicklungstendenzen in teils günstiger, teils ungünstiger betrieblicher und wirtschaftlicher Lage, je nachdem, ob sie "hochwertiges" Land besitzen (als Bauland oder zu Produktionszwecken), ob sie für ihre Erzeugnisse gute Absatzchancen vorfinden, oder ob sie dem Urbanisierungsprozeß zum Opfer fallen bzw. vor der Stadtentwicklung weichen müssen. Doch sowohl positive als auch negative Einflüsse der städtischen Nähe sind meist gleichermaßen vorhanden und von den landwirtschaftlichen Betrieben zu bewältigen; ebenso sind Bodenpreise und Produktionsstruktur nicht voneinander zu trennen und von Fall zu Fall unterschiedlich zu beurteilen.

Die Landwirtschaft entwickelt sich jedoch mehr und mehr zu einem entscheidenden Faktor für die Lösung städtischer Umweltprobleme und des Agglomerationswachstums.

3.2.1 Verstädterung der Umlandgebiete

Durch das Übergreifen der Stadt und ihrer Infrastruktur auf das Land wird die Agrarstruktur beeinträchtigt. Das am häufigsten zu beobachtende Phänomen, das zugleich die Landwirtschaft am stärk-

24 Dieser Schätzung liegen folgende Angaben zugrunde: ca. 2 Mill. agrarisch Erwerbstätige in den peri-urbanen Regionen der Millionenstädte (Atlas der sozioökonomischen Regionen Europas). Die durchschnittliche Zahl der Erwerbstätigen pro land- und forstwirtschaftlichem Betrieb schwankt zwischen etwa 1,5 (Nordeuropa) und 4,5-5 (Südeuropa). Als Mittelwert können etwa 3 Erwerbstätige angenommen werden (*R. Wagenführ*, Die Welt in Zahlen, Ullstein Tb. 225/226, 1959). Eine neuere Zahl ist wegen vieler statistischer Probleme nur schwer eruiierbar, doch soll hier lediglich ein ungefährender Wert zur Illustration der Größe des Problems - soweit es land- und forstwirtschaftliche Betriebe betrifft - genannt werden.

TABELLE 3: Die stadtnahe Landwirtschaft unter dem Einfluß der regionalen Standortfaktoren

STANDORT (PRODUKTIONS)FAKTOR

Trend	Vorteile	Nachteile
BODEN	Hohes Bodenpreisniveau	Wanderung des Bodens aus der Landwirtschaft, Rückgang v. Freiflächen
Differenzierung	Hohes Angebot an Pachtflächen	mangelnde Sicherheit der Pacht- und Freiflächen und Gefährdung von Betrieben
ARBEIT	Hohes Angebot an außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten	Abwanderung aus der Landwirtschaft
Mobilisierung	Hohes Angebot an Teilzeitbeschäftigten	Probleme der Arbeitserledigung, Arbeitsüberlastung, Grenzen der Rationalisierung
KAPITAL	Wertsteigerung des landwirtschaftlichen Vermögens	Zwang zur Substitution von Arbeit durch Kapital
Kapitalisierung	Alternative Anlage- und Verwertungsmöglichkeiten (Spekulation)	Überkapitalisierung, hohe Alternativkosten der Landbewirtschaftung, Unsicherheit bei langfristigen Investitionen
TECHNIK	Übernahme industrieller Techniken, Optimierung der Faktorkombination	Verstärkte Konkurrenz peripherer Produzenten
Rationalisierung	Alternative Betriebsorganisation und Produktionsverfahren	Druck auf Betriebe zur Anpassung an technischen Fortschritt und Markt
AGGLOMERATION	Größe des Marktes, Integration, Nutzung der städtischen Infrastruktur	Belastungen durch erforderliche Intensität der Bodennutzung, dichtes Nutzungsgefüge
Individualisierung	Nachfrage nach "natürlichen Dienstleistungen", Verbrauchernähe	Wirtschafterschwernisse, Nutzungsbeschränkungen

Quelle: E. Mrohs, Peri-urbane Landwirtschaft im Rhein-Ruhr-Gebiet. In: Die Landwirtschaft in Planung und Management peri-urbaner Gebiete. Bericht der OECD, Band 2 (Dt. Übersetzung), S.28 (modifiziert).

sten in Mitleidenschaft zieht, ist der Verlust von Agrarland und die Aufsplitterung der Feldstücke durch den Bau oder Ausbau von Verkehrslinien. Hier ist nicht nur der Bau von Entlastungs- und Ringautobahnen oder von Eisenbahnlinien zu nennen, sondern auch der Bau von Öl- und Erdgaspipelines und Hochspannungsleitungen, die quer durch Felder verlegt werden. Der Zusammenhang der betrieblichen Wirtschaftsflächen wird auch durch bereits vorhandene Straßen zerstört, die wegen der Verkehrsprobleme zu einem wachsenden Hindernis werden. Die zunehmende Verkehrsdichte hat zur Folge, daß Viehherden oder große Landmaschinen bestimmte Straßen nicht mehr benutzen können. In manchen Fällen ist es nicht einmal mehr möglich, solche Straßen zu überqueren, sodaß Feldstücke, die links und rechts der Straße liegen, vollkommen getrennt werden. Erfasst der Urbanisierungsprozeß Dörfer am Stadtrand, so werden die Wirtschaftsgebäude dort völlig eingeschlossen; die Landwirte werden in ihrer Bewegungsfreiheit behindert und Gebäude können nicht vergrößert werden. In manchen Fällen wird die Weiterführung eines Betriebes überhaupt in Frage gestellt, wenn sich die Nachbarn über die mit der Landwirtschaft verbundenen Unannehmlichkeiten (Geruchs- und Lärmbelästigungen durch die Viehhaltung) beschweren.²⁵

Auch andere nichtlandwirtschaftliche Verwendungszwecke des Bodens wirken sich auf die Agrarbetriebe aus, so u.a. neue Industriezonen, Siedlungen aus Einfamilienhäusern sowie bestimmte Versorgungs- bzw. Entsorgungsbetriebe (Elektrizitätswerke, Müllverbrennungsanlagen usw.). Auch Sand- und Kiesgruben werfen zunehmend Probleme auf, denn der Bedarf für Urbanisierungszwecke ist erheblich, und angesichts des hohen Gewichts (bzw. der niedrigen Transportkostenbelastbarkeit) dieser Baustoffe sind die Unternehmen daran interessiert, derartige Gruben möglichst nahe der Stadt auszubeuten.²⁶

25 Hiezu ist aus österreichischer Sicht zu bemerken, daß der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 10. Dez. 1979 (G 27/79, V 35/79-10) einen Passus des Burgenländischen Raumordnungsgesetzes als verfassungswidrig aufgehoben hat, da die unterschiedliche Behandlung landwirtschaftlicher Bauwerber in Abhängigkeit von den Widmungskategorien "Dorfgebiet" oder "Gemischtes Baugebiet" dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht.

26 Hier kann auch auf das Beispiel des Umlandes von Wien verwiesen werden: dort gibt es nicht weniger als 70 Kiesgruben, die sich über etwa 200 ha erstrecken. Wenn der Abbau eingestellt wird und ein See entsteht, werden Freizeiteinrichtungen und sogar Wohnhäuser um ihn herum gebaut.

Strukturverändernde Einflüsse machen sich auch in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen bemerkbar. Zulieferer und Dienstleistungsbetriebe sowie Vermarktungs- oder Verarbeitungsbetriebe, die die Agrarprodukte abnehmen, sehen sich oft Verkehrsproblemen, hohen Grundstückskosten und vor allem einem Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber. Sie versuchen daher, aus dem stadtnahen Raum wegzuziehen, sodaß die verbleibenden landwirtschaftlichen Betriebe weiter in die Isolierung gedrängt werden und ihre Produktionskosten zunehmen.

Die Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher Sektoren verstärkt auch die Beanspruchung des Wasserhaushalts, insbesondere in Gebieten, wo die Landwirtschaft weitgehend von der Bewässerung abhängig ist. Auch das Entwässerungsproblem wird durch die Urbanisierung verschärft, da große, wasserundurchlässige Flächen entstehen, die bei Regen beträchtliche Mengen Wasser auf das angrenzende Agrarland abfließen lassen.

3.2.1.1 Der Rückgang von Produktionsflächen

Stadtnahe Räume, in denen ein Teil des fruchtbarsten und am intensivsten bewirtschafteten Bodens liegt, sind für die landwirtschaftliche Erzeugung von erheblicher Bedeutung. Durch die Verwendung von Agrarland für städtebauliche Zwecke werden der Land- und Forstwirtschaft Jahr für Jahr Anbauflächen entzogen. Dieser Mindestbedarf muß auf jeden Fall befriedigt werden, ganz gleich, ob dies nun als unerwünscht angesehen wird oder nicht. Das Problem des Verlusts oder der unzureichenden Nutzung von Produktionspotential beschränkt sich somit auf folgende Fälle:

- Vergeudung von Land im Zuge der Nutzung für städtebauliche Zwecke (Flächen, die den absehbaren Bedarf übersteigen, Zersiedlung usw.);
- Umwandlung von fruchtbarem Land in Bauland, wo weniger fruchtbares Land zur Verfügung gestanden wäre;²⁷
- extensive Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Produktionsflächen oder die Auflassung der Bewirtschaftung;
- Produktionsrückgang aufgrund der Umweltverschmutzung durch die Stadt.

27 In Norwegen, wo fruchtbares Land vielleicht am besten geschützt wird, mußte vor kurzem ein Beschluß über den Standort der neuen "Ölstadt" gefaßt werden. Von beiden Städten, die sich hierum beworben hatten, wurde schließlich Stavanger gewählt, obwohl diese Stadt auf landwirtschaftlichem Boden bester Qualität liegt.

Über diese einzelnen Teilaspekte liegen wenige Angaben vor. Die relativen Produktionsrückgänge, die sich kaum schätzen lassen, sind bisher offenbar noch nicht im einzelnen untersucht worden. Von Ausnahmen abgesehen, ist selbst der Umfang der stillgelegten Flächen, der durch eine einfache Erhebung festgestellt werden könnte, unbekannt. Es wird hier ein Mechanismus wirksam, durch den das landwirtschaftliche Einkommen aus stadtnahen Wirtschaftsflächen, gemessen an der möglichen oder erhofften Wertsteigerung, oft so unbedeutend erscheint, daß sich nach Auffassung der Landwirte eine Bewirtschaftung ihres Betriebes nicht mehr lohnt. Die Kenntnisse über diese Verluste müssen unbedingt verbessert werden, damit im Wege der Raumplanung eine optimale Ressourcenverteilung erreicht werden kann. Dies ist besonders wichtig in einer Zeit, in der viele Länder eine bessere Sicherung ihrer Nahrungsmittelversorgung anstreben und es wegen der Energiekrise im Interesse der großen städtischen Ballungsräume liegt, einen wesentlichen Teil dieser Nahrungsmittel aus nahegelegenen Landgebieten zu beziehen. Je nach der Marktlage mag es im Interesse anderer Länder liegen, gewisse Produktionsformen und Anbauflächen zu begrenzen, aber auch dann liegt es in ihrem Interesse, die Zerstörung von Ressourcen zu verhindern und ihr langfristiges Produktions- und damit Exportpotential zu erhalten.

3.2.1.2 Die Nachfrage nach Boden von seiten der Stadt

Der Bodenbedarf für städtebauliche Zwecke muß von der Landwirtschaft befriedigt werden; ungenutztes Land befindet sich meist in einem Übergangsstadium zwischen landwirtschaftlicher und städtischer Nutzung, nachdem es noch vor kurzem land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken gedient hatte. Früher konnten die Städte das für ihre Expansion benötigte Land stets finden, und die Stadtbewohner sahen die Landwirtschaft lediglich als ein Landreservoir an, aus dem sie schöpfen konnten. Schließlich wurde man sich aber bewußt, daß Land nicht in geordneter Weise freigegeben wurde, sondern aufgrund von Zufallsentscheidungen in unzusammenhängender und unregelter Weise. Angesichts dieser Situation entstanden für die Stadtplanung zahlreiche Schwierigkeiten, da die Infrastruktur immer teurer wurde und der Transportbedarf zunahm. Die Gestaltung des Ausbaus der Städte wurde also in die Hände von Planern gelegt, die aber ihrerseits die Landwirtschaft nur als Landreservoir ansahen, das sie ohneweiters in Anspruch nehmen konnten, da das erwartete Einkommen aus der städtischen Nutzung je Flächeneinheit höher war als bei einer landwirtschaftlichen Nutzung.

Nun zeigte sich aber, daß die Landwirtschaft nicht bereit war, ihr Land so freizugeben, wie es sich die Planer vorgestellt hatten, außer dort, wo Zwangsmaßnahmen (im wesentlichen Enteignungen) zur Anwendung gelangten. Die Veränderung der Bodenpreise aufgrund von Planungsmaßnahmen wirft erhebliche Probleme auf, und diese Maßnahmen führen nicht immer zu der angestrebten Flächenaufteilung. Land kann für die Nutzung zu städtebaulichen Zwecken nur dann zu einem angemessenen Preis verfügbar gemacht werden, wenn sich der Verkauf durch die Landwirtschaft zu klaren Bedingungen vollzieht, die für das Agrarland im stadtnahen Raum in seiner Gesamtheit gerecht sind, und wenn Pressionen und Spekulationen verhindert werden. Die stadtnahe Landwirtschaft ist heute der Schlüssel für die räumliche Ausdehnung der Stadt, aber sie kann diese Rolle nur dann spielen, wenn alle Landwirte ihre Entscheidungen auf die genaue Kenntnis der verschiedenen Alternativen im Rahmen einer Bodengesetzgebung stützen können, die den Charakter von Land als einem Anlagevermögenswert möglichst wenig verändert.

3.2.2 Umweltbezogene Konflikte

In der stadtnahen Landwirtschaft sind einige Bodennutzungsformen besonders intensiv, und häufig ist gerade hier die Nähe zu den Verursachern der städtischen und industriellen Umweltverschmutzung am größten. Die Landwirtschaft wird so zu einem Glied in der Übertragung dieser Verschmutzung, und dadurch entsteht die Gefahr, daß Verbraucher mit Gemüse, Obst oder Milch beliefert werden, die Schadstoffe enthalten. Wie die Pilotstudie für den Raum Stolberg bei Aachen zeigt, hat sich die Schwermetallbelastung in Wasser, Boden und Luft als nicht ungefährlich erwiesen, da diese Schadstoffe in die für den menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnisse, vor allem Beerenobst und breitblättrige Gemüse wie Salat, Spinat, Kohl usw. eindringen. Hieraus ist zu folgern, daß die landwirtschaftliche Erzeugung auf bestimmten Flächen nicht zugelassen werden darf oder daß zumindest solche Produktionszweige untersagt werden müßten, bei denen zu leicht eine Übertragung von Substanzen möglich ist, die für den menschlichen Organismus schädlich sind. So kann in Deutschland für kontaminierte Flächen verfügt werden, daß das dort erzeugte Futter nur bedingt an Kühe verfüttert werden darf; weiters sind Nutzungsbeschränkungen für die ackerwirtschaftliche Erzeugung vorgesehen.

Umweltschutzmaßnahmen wirken sich nicht nur unmittelbar in der Weise aus, daß sie gewisse Formen der landwirtschaftlichen Produktion einschränken, sondern sie können indirekt auch dazu beitragen, den von anderen Verwendungszwecken auf das Agrar-

land ausgehenden Druck zu verstärken: So können Bestimmungen zum Schutz von Landwirtschafts- oder Waldflächen bisweilen bewirken, daß sich die Nachfrage nach verbaubarem Land auf benachbarte Freiflächen, die von den Schutzbestimmungen nicht erfaßt werden, verlagert.

Darüber hinaus wird von der stadtnahen Landwirtschaft zunehmend erwartet, daß sie eine aktive Rolle bei der Schaffung oder Erhaltung einer attraktiven Umwelt, vor allem im Naherholungsbereich der Städte, übernimmt. Dadurch darf ihre Produktionsfunktion aber nicht berührt werden. Es darf auch nicht zugelassen werden, daß die Landwirtschaft stagniert, sondern ihre Entwicklung soll in vielen Fällen sogar gefördert werden. Gewisse Erwerbszweige, wie etwa intensive Viehwirtschaft oder der Gemüsebau unter Glas führen freilich zu Umweltproblemen. Muß die Produktion in diesen Fällen eingeschränkt werden, so ist es den landwirtschaftlichen Erzeugern aber möglich, ihr Einkommen auf andere Weise zu erhalten (z.B. durch Dienstleistungen zur Umpflege, durch die Bereitstellung von Freizeit- und Erholungseinrichtungen usw.). Auch staatliche Förderungsmaßnahmen und Leitlinien sind geeignet, dem Landwirt bei einer erforderlichen Umstellung zu helfen.

Jedenfalls sollen unkontrollierte Aktivitäten, die weder im Interesse der Landwirtschaft noch in dem der Stadtbevölkerung liegen, verhindert werden. Dabei ist aber von der städtischen Gesellschaft wenigstens ein Teil der Kosten zu übernehmen, wenn sie auf eine bestimmte Gestaltung des stadtnahen Raums Einfluß nehmen will.

Belästigungen und Umweltverschmutzung durch die Stadt und ihre Funktionen sind zur Genüge bekannt und von verschiedenen Autoren behandelt worden: Luftverschmutzung durch Industrieabgase und Heizanlagen in Wohnhäusern, die Verschmutzung durch Blei entlang der Straßen, das Ablassen von Flugbenzin, die Auswirkungen des Flugzeuglärms auf das Vieh, die Staub- und Rußablagerungen auf Blättern und Gewächshausscheiben. Auch die Wasserverschmutzung kann erhebliche Probleme aufwerfen, da die Landwirtschaft große Mengen Wasser für Bewässerung und Viehhaltung benötigt.

Manche Belästigungen werden oft unterschätzt, sind aber deshalb nicht weniger bedeutend. Dies gilt vor allem für Schäden, die die in der Nachbarschaft lebende Stadtbevölkerung anrichtet. Die Untersuchung im Slough-Hillingdon-Gebiet in Großbritannien²⁸ ist in dieser Hinsicht sehr aufschlußreich.

28 Fallstudie des Ministry of Agriculture, Fisheries & Food über das Slough-Hillingdon-Gebiet im Umland von London.

Die landwirtschaftlichen Betriebe in diesem Gebiet, das den Einflüssen der Stadt in besonderem Maße ausgesetzt ist, wurden in folgender Weise geschädigt:

- Beschädigung von Zäunen und Absperrungen;
- Schäden an den Kulturen (durch Niedertreten);
- Schäden an Landmaschinen und ganz allgemein an Betriebseinrichtungen;
- Belästigung des Viehs durch Hunde der Stadtbewohner, Wegwerfen von Abfall, was neben der Verunstaltung der Landschaft auch Gefahren für Vieh und u.U. Schäden an Maschinen verursachen kann;
- Diebstahl von Pflanzen, Vieh (Schafe und Kälber), Maschinen und Geräten;
- Wildern;
- Verursachen von Bränden (Heckenbrände).

Im Dreijahreszeitraum 1969-1971 hatten 60 % der befragten Betriebe solche Schäden erlitten. 12 % der Betriebe meldeten mehr als 20 Schadensfälle pro Jahr, ungefähr bei 17 % entstanden Kosten von mehr als 100 £ pro Jahr (1971), doch lassen sich diese nur schwer schätzen, da auch die Kosten vorbeugender Maßnahmen (Verstärkung der Zäune, Verwahrung der Maschinen unter Verschluss während der Nacht, Verzicht auf den Anbau bestimmter Kulturen wie Kartoffeln oder Karfiol usw.) in Rechnung gestellt werden müssten.

Weitere Belästigungen entstehen durch die mehr oder weniger weitgehende Aufgabe von Land, auf dem sich eine quasi unerschöpfliche Menge von Unkraut und Pflanzenschädlingen ausbreitet. Solche Flächen dienen dann bisweilen als wilde Müllkippen, die zu Quellen der Verschmutzung und Feuergefahr werden.

3.2.3 Soziale und ökonomische Konflikte

Die hohen Bodenpreise im stadtnahen Raum werfen für die Landwirte große Probleme auf. Die Preise übersteigen bisweilen den Wert von Agrarland in Landgebieten um das 20- bis 100fache. In jedem Fall liegen sie aber weit über den Preisen, die bei der üblichen landwirtschaftlichen Nutzung gezahlt werden und bewirken zudem einen Preisanstieg in den Landgebieten selbst.

Da die Einnahmen aus verbauten Grundstücken stets wesentlich höher sind als aus einer landwirtschaftlichen Nutzung, ist die

Landwirtschaft stets im Nachteil. Land wird im stadtnahen Raum oft zum größten Teil von Nichtlandwirten erworben²⁹. Für die Landwirte ist es sehr schwierig, die Größe ihrer Betriebe durch den Zukauf von Land zu erweitern. In den meisten europäischen Ländern sind sie in der Regel auch kaum in der Lage, ihren Betrieb durch die Zupacht von Wirtschaftsflächen zu vergrößern, da die Pachtgesetze langfristige Verträge vorschreiben, während die Grundbesitzer in der Regel darauf bedacht sind, ihr Land verkaufen zu können, sobald sich eine geeignete Gelegenheit bietet. Ähnlich sind die Verhältnisse in Japan, wo für Pachtverträge zwar keine gesetzliche Mindestdauer vorgeschrieben ist, die Pacht aber nur vom Pächter und nicht vom Grundbesitzer gekündigt werden kann. Anderswo, etwa in Frankreich, kann der Pachtvertrag gekündigt werden, wenn das Land nach dem Verkauf anderen Verwendungszwecken zugeführt wird, doch bietet diese Bestimmung, die für die Pächter keine klaren Verhältnisse schafft, auch den Grundbesitzern nicht unbedingt einen Anreiz zur Verpachtung, da zum Zeitpunkt des Verkaufs nicht immer eine anderweitige Nutzung in Aussicht steht. Hieran läßt sich die Bedeutung einer Raumplanung ermessen, die z.B. vorschreibt, daß bestimmte Zonen eine Reihe von Jahren, mindestens aber während der Dauer des Pachtvertrages, landwirtschaftlich genutzt werden müssen.

Die stadtnahe Landwirtschaft ist somit durch eine relativ starre Bodenbesitzstruktur gekennzeichnet, die sich in manchen Fällen allmählich verschlechtert, wenn Grundeigentum durch teilweise Enteignung entzogen wird oder Feldstücke als Bauland verkauft werden. Diese Situation ist der Ansiedlung von Junglandwirten nicht förderlich. In den meisten Fällen ist es für junge Leute unmöglich, einen Betrieb zu erwerben oder zu pachten, und bei der Übernahme eines Betriebes von den Eltern entsteht eine schwere Belastung durch Grunderwerbs- oder Erbschaftssteuern und die Abfindung der Miterben, da die betreffenden Beträge auf der Basis des sehr hohen Bodenpreises festgesetzt werden. Die Folge ist häufig die Abwanderung (und weiters die Überalterung der Landbevölkerung) im stadtnahen Raum.³⁰

29 Fallstudie über den Bundesstaat New York.

30 Belege dafür gibt es z.B. aus Dänemark und Kanada.

Eine weitere Folge der Erstarrung der Bodenbesitzstruktur ist die Entwicklung der Nebenerwerbslandwirtschaft. Da der Landwirt sein Einkommen aus der Landwirtschaft nicht steigern kann, ist er bestrebt, es durch eine andere Erwerbstätigkeit zu ergänzen. Diese Form der Landwirtschaft hat zwar den Vorzug einer gewissen Elastizität, weist aber auch Nachteile auf: Die Betriebsleiter sind meist überarbeitet, und das Kapital wird oft unwirtschaftlich eingesetzt. Vom Standpunkt der Bodennutzung ist die Nebenerwerbslandwirtschaft gegen den Urbanisierungsprozeß relativ widerstandsfähig, wenn der landwirtschaftliche Anteil der Erwerbstätigkeit hoch bleibt. Erlangt die nichtlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit größeres Gewicht, so kann das die Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebes zur Folge haben, wobei der Eigentümer sein Land in der Hoffnung auf eine hohe Wertsteigerung behält.

Die hohen Bodenpreise führen in manchen Ländern dazu, daß die Landwirte besonders hohe Grundsteuern zu bezahlen haben, vor allem dann, wenn die Steuer vom Marktwert und nicht vom Nutzwert berechnet wird. Bei jährlich erhobenen Grundsteuern erhöhen sich die finanzielle Belastung und die Produktionskosten. Expandierende stadtnahe Gemeinden benötigen oft Mittel für hohe Anlageinvestitionen und neigen dazu, die steuerliche Belastung des Agrarlands zu erhöhen. Bei Besitzwechselsteuern sucht der Verkäufer diese Kosten auf den Käufer zu überwälzen, indem er seinen Verkaufspreis entsprechend erhöht, was einen weiteren Anstieg der Bodenpreise mit den bereits dargelegten nachteiligen Folgen bewirkt. Im Erbschaftsfall belastet eine zu hohe Wertstellung des Grundbesitzes den Erben ganz erheblich und zwingt ihn oft zu teilweise oder gänzlichem Verkauf.

Besondere Erwähnung verdient das Arbeitskräfteproblem. Ein Landwirt, der Arbeitskräfte sucht, weil er seine Produktion steigern will, muß Löhne bieten, die mit den in der Stadt gezahlten vergleichbar sind. Oft müssen die Löhne sogar höher sein, um einen Ausgleich für die häufig als besonders unbefriedigend empfundene Arbeitszeitregelung in der Landwirtschaft zu schaffen. Dieses Problem betrifft nicht nur den laufenden Arbeitsanfall, sondern auch die besonders arbeitsreichen Perioden (u.a. die Erntezeit).³¹

31 Die Fallstudie Helsinki veranschaulicht, daß die Zahl der Stellenangebote innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft im Sommer ihren höchsten Stand erreicht, sodaß der Wettbewerb um die verfügbaren Arbeitskräfte die Löhne nach oben drückt.

Die Bemühungen um eine intensivere Bewirtschaftung werden durch die zunehmenden Einschränkungen immer weiter reichender Umweltschutzgesetze eingeschränkt. Lange Zeit erstreckten sich die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen auf kaum mehr als den Standort von Schweinemastbetrieben, die in der Nähe großer Städte nicht erwünscht waren. Der allmähliche Übergang der Landwirtschaft zur Intensivbewirtschaftung in den letzten 20 Jahren kam aber mit Hilfe des massiven Einsatzes von Produktionsfaktoren wie Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln und der Konzentration der Viehhaltung in Großbetrieben zustande, was zu unbestreitbaren Umweltbelastungen führte. Unter dem Druck der Stadtbewohner wurden von Ländern und Gemeinden Verordnungen erlassen, deren Zweck das Verbot bestimmter landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmethoden war, die zu Belästigungen oder Verschmutzung der Umwelt führen. Die Gründung neuer Betriebe für Jungrinder oder Geflügel wird dadurch erschwert oder größtmäßig beschränkt. Vor Problemen stehen aber auch bereits gut etablierte Betriebe, wenn gegen sie Beschwerde geführt wird. Veredlungsbetriebe können sich nicht ausdehnen, sondern müssen vielmehr zusätzliche Betriebskosten auf sich nehmen, wenn ihnen infolge eines Rechtsstreits mit den Anrainern die Errichtung bestimmter Anlagen zur Auflage gemacht wird, um Geruchs- oder Lärmbelästigung durch das Vieh zu begrenzen.³²

Ferner ist festzustellen, daß die Umweltschutzgesetze, von denen auch die Landwirtschaft betroffen ist und deren Geltungsbereich bis vor kurzem noch auf das unmittelbare Stadtrandgebiet beschränkt war, nun zunehmend auch die Landgebiete im stadtnahen Raum einbeziehen. Da die Zahl der in der nahegelegenen Stadt beschäftigten Pendler oder in weiter entfernten Gemeinden die Zahl der Zweitwohnungen zunimmt, bekommt die "verstädterte" Bevölkerung in manchen Landgemeinden das Übergewicht und setzt dann ihre Umweltnormen durch. Die Landbevölkerung gerät politisch unter den Einfluß einer ganz anders gearteten Lebensform, die vor allem der Landjugend vor Augen führt, welche Gestaltungsmöglichkeiten für Freizeit und Urlaub den Stadtbewohnern offenstehen. In vielen Stadtumland-

32 Beispiele aus Schweden. Aus Finnland werden Beschränkungen für die Verwendung von Klärschlamm als Dünger erwähnt, für die in der Nähe von Stadtgebieten besondere Auflagen gemacht werden.

gebieten ist diese Entwicklung bereits so weit fortgeschritten, daß dieses Problem nicht mehr existiert, da eine typisch ländliche Mentalität und Lebensform inzwischen fast gänzlich verschwunden sind.

Das größte Problem der stadtnahen Landwirtschaft, das ihre Entwicklung und Überlebenschancen bestimmt, ist aber die ungewisse Zukunft. Während die Landwirtschaft ein Schulbeispiel für einen Wirtschaftssektor mit einem hohen Kapitalkoeffizienten ist, der seine Investitionen über lange Zeiträume amortisieren muß, kann der Landwirt im stadtnahen Raum gewöhnlich nicht absehen, ob er in den nächsten fünf Jahren vom Urbanisierungsprozeß verdrängt wird oder aufgrund des städtischen Infrastrukturbedarfs mit Grundenteignung zu rechnen hat oder ob neue Umweltschutzvorschriften ihn zwingen werden, bestimmte Bewirtschaftungsformen einzuschränken. Diese Ungewißheit wird in allen Fallstudien als entscheidender Faktor für die Einstellung der Investitionen angegeben, was allmählich zu einer weniger intensiven Nutzung und zu einer Abnahme der Produktion führt. In bestimmten Fällen läßt sich diese Entwicklung durch den Erwerb von beweglichem Vermögen, wie z.B. Maschinen oder Vieh vermeiden, die verkauft werden können, wenn das Agrarland anderen Verwendungszwecken zugeführt wird. Das Alter der Landwirte spielt hier eine erhebliche Rolle, da Junglandwirte größere Risiken eingehen können, während ältere Landwirte stärker auf den Wert ihres Grundbesitzes angewiesen sind, um ihre Altersversorgung zu sichern. Besonders kritisch ist die Lage der Pächter, denn sie können Investitionen, die zum Zeitpunkt einer Änderung im Verwendungszweck des Bodens noch nicht amortisiert sind, nicht durch eine Steigerung des Grundstückwertes kompensieren. Angesichts dieser Ungewißheit besteht die Gefahr, daß es zu einer "Kettenreaktion" kommt, insofern als Landwirte wegen der ungewissen Zukunftsaussichten ihre Betriebe veräußern oder vernachlässigen; dies führt wiederum zur Abwanderung der der Landwirtschaft vor- und nachgeschalteten Betriebe und zu einer Erhöhung der Zahl der Stadtbewohner in der ländlichen Gemeinde, die dann das Übergewicht bekommen und der Landwirtschaft größere Beschränkungen auferlegen, um sich gegen die durch die Agrarbetriebe verursachten Belästigungen zu schützen; dieser Prozeß hält theoretisch so lange an, bis die Landwirtschaft verschwindet. Eine geeignete gesetzliche Regelung der Bodennutzung³³ kann dieser Entwicklung allerdings Einhalt gebieten.

33 Hiebei ist auch das Problem der Flächenwidmungsdefinitionen zu erwähnen, die oft Auslegungsspielräume offen lassen, wodurch etwa die Landwirtschaft im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen u n g l e i c h behandelt wird.

Schließlich können die Landwirte im stadtnahen Raum trotz dieser Schwierigkeiten nicht im gleichen Maße wie andere auf die Unterstützung durch die Agrarpolitik rechnen. Die staatlichen Stellen wie auch die Bauernverbände neigen offenbar zu der Auffassung, daß die Möglichkeit der Erzielung eines Wertzuwachses und die außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten einen hinreichenden Ausgleich bieten. Es gibt praktisch keine besonderen Maßnahmen, die den Beitrag dieser Form der Landwirtschaft zur Raumplanung in Rechnung stellen. Vielmehr ist anzumerken, daß strukturpolitische Maßnahmen gerade in Räumen, in denen sie besonders notwendig wären, vor allem wegen der sehr hohen Bodenpreise und ihres erheblichen Gefälles innerhalb kurzer Entfernungen kaum je zur Anwendung gelangen. Die Bedeutung der Interessen, die auf dem Spiel stehen, und die Schwierigkeit, die Bodenpreise exakt zu ermitteln, bilden erhebliche Hindernisse für die Flurbereinigung. Zudem handelt es sich bei einem großen Teil der Landwirte im stadtnahen Raum um Nebenerwerbslandwirte, auf die in einigen Ländern gewisse Bestimmungen der Agrarpolitik keine Anwendung finden. In einigen Fällen (wie im Rhein-Ruhr-Gebiet) scheinen die Landwirte im stadtnahen Raum allerdings dann besser in der Lage zu sein, die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen auszuschöpfen, wenn sie ausführlich informiert sind und mehr moderne Methoden der Betriebsführung anwenden als die Landwirte in "reinen" Landgebieten.

3.2.4 Positive Auswirkungen des peri-urbanen Standorts auf die Landwirtschaft

Die Nähe des Absatzgebietes

Die Nähe von Verbrauchern und wachsendes Interesse am Kauf landwirtschaftlicher Produkte beim Erzeuger dürfte den Direktverkauf zu einem wichtigen Standortfaktor der Landwirte im stadtnahen Raum machen. Eine der Grenzen dieser Möglichkeit liegt darin, daß Direktverkäufe einen größeren Arbeitsaufwand des Landwirts erfordern:

- gewisse Teilbereiche des Vertriebs (Verpackung, Transport) müssen übernommen werden;
- die Produkte müssen eine höhere Qualität als die über den üblichen Absatzweg vertriebenen Erzeugnisse (Milch, Eier usw.) haben.

Dabei können sich aus einem Nachlassen der Verbrauchernachfrage Schwierigkeiten ergeben, weil die Menge, die ein einzel-

ner Landwirt anbietet, natürlich nicht sehr anpassungsfähig ist. So entstehen bei den Landwirten Enttäuschungen, die sich im Wettbewerb mit einem sehr starken Handelsketten-Vertriebssektor noch vergrößern.

Direktverkauf wird besonders dadurch begünstigt, daß angesichts der Notwendigkeit hoher Handelsspannen der verhältnismäßig unmoderne Lebensmittelgroß- und -einzelhandel nur geringe Wettbewerbsfähigkeit besitzt.³⁴ Der Umfang der Direktverkäufe hängt auch davon ab, wieviel Zeit der Landwirt ihnen widmen kann. Dem Landwirt im stadtnahen Raum bieten sich ferner Absatzmöglichkeiten durch die Gärten der Stadtbewohner, die er mit Zierpflanzen und Obstbäumen beliefern kann. Einige dieser Landwirte haben Baumschulen angelegt, andere ergänzen ihr Einkommen durch die Einrichtung von Reitschulen oder die Betreuung von Pferden, die Stadtbewohnern gehören. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Transportkosten für den Landwirt im stadtnahen Raum auch dann niedriger sind, wenn er seine Produkte auf den üblichen Absatzwegen verkauft, da sich Sammelstellen in größerer Nähe befinden. Dies ist besonders bei leicht verderblichen Produkten, die täglich frisch geliefert werden müssen, von Vorteil.

Nichtlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten

Es liegt auf der Hand, daß zwischen der Entwicklung von Industrie und Handel in der Stadt und der Wirtschaftslage der Landwirtschaft im Umfeld der Stadt ein positiver Zusammenhang besteht. Die Möglichkeit, das Einkommen durch eine Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft zu ergänzen, stellt für die Landbevölkerung im stadtnahen Raum einen erheblichen Vorteil dar. Hier ist allerdings deutlich zu unterscheiden zwischen den Fällen, in denen der Betriebsinhaber selbst seine Zeit auf zwei Erwerbstätigkeiten aufteilt und den Fällen, in denen andere Mitglieder der Familie einer Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft nachgehen. Die Ausübung mehrerer Erwerbstätigkeiten kann Probleme aufwerfen. Wenn dagegen in einem Kleinbetrieb entweder der Mann oder die Frau oder die Kinder das Einkommen durch eine Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft, aber in Betriebsnähe, ergänzen können, ist dies zweifellos positiv zu werten.

³⁴ Beispiele hiezu liegen aus peri-urbanen Regionen in Finnland, Norwegen, Schweiz und Italien vor.

Steigerung der Bodenwerte

Dieser Vorteil wird zumeist verschwiegen, da Spekulationen und "ungerechtfertigter" Wertzuwachs in der öffentlichen Meinung als suspekt gelten, doch unterstellen alle Planer, die vor den Problemen der Landwirtschaft gern die Augen verschließen, die Möglichkeit eines solchen Wertzuwachses und sehen eine große Wertsteigerung aus dem Verkauf von Land weitgehend als Ausgleich für die Nachteile der Betriebsaufgabe an. Der Wertzuwachs ist aber schon insofern von geringem Gewicht, als er nur theoretisch entsteht. Die Preise für Bauland und selbst für Bauerwartungsland sind erheblich höher als für Agrarland. Diese sehr reale Differenz kann aber nur in relativ wenigen Fällen ausgenutzt werden, und selbst auf längere Sicht werden nur wenige Landwirte im stadtnahen Raum hiezu in der Lage sein. Der Verkauf eines Feldstücks ermöglicht es allerdings einer Reihe von Betrieben, die für eine intensivere Produktion notwendigen Investitionen (Maschinen, Gewächshäuser) zu finanzieren.

Höhere "Lebensqualität" in Stadtnähe

Es ist ein Faktum, daß den Landwirten im stadtnahen Raum allein schon wegen der Nähe ihrer Betriebe zur Stadt die dort vorhandenen sozialen und kulturellen Einrichtungen leichter zugänglich sind als den Landwirten in den eigentlichen Landgebieten. Dies kann einen erheblichen Vorteil darstellen, vor allem wenn Kinder Zugang zu einem breiteren Bildungsangebot haben. Die in Stadtnähe lebende Landbevölkerung ist vielfach mit Einzelanschlüssen (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) besser ausgestattet als die Landwirte in "reinen" Landgebieten.

4 REGIONALPOLITIK IN PERI-URBANEN GEBIETEN

4.1 Hauptziele der Entwicklungsplanung in Stadtumlandgebieten

Im Rahmen der Regionalpolitik sind für die Raumordnung in Ballungsgebieten folgende Hauptziele anerkannt:

- a) Die Absteckung des Flächenbedarfs der Siedlungsentwicklung und die Formulierung von Zielvorstellungen hinsichtlich baulicher Größenordnungen, Bauweisen und Wohnungstypen.
- b) Die räumliche Festlegung von Flächennutzungszonen unter Berücksichtigung des Flächenbedarfs mit sorgfältiger Beachtung auf zu erwartende Auswirkungen im Grundpreisgefüge, auf Erschließungskosten verschiedener Art sowie die Verteilung und nutzbare Erhaltung von Freiflächen.
- c) Die Schaffung und Erhaltung einer funktionellen Vielfalt im Bereich der Stadtumlandgebiete neben der Förderung ihrer Ergänzungsfunktionen zu den Kernstadtgebieten als grundsätzliche Leitvorstellung für die Wirtschaftsentwicklung in peri-urbanen Räumen. Auch die Sicherstellung der Produktions- und Raumfunktion der Land- und Forstwirtschaft ist hier einzubeziehen.
- d) Ein umfassendes Verkehrskonzept für den peri-urbanen Gesamttraum.
- e) Die Planung öffentlicher Einrichtungen in Zusammenhang mit der Entwicklung von Nebenzentren durch gegenseitige Abstimmung von "gesetzten Diensten" und Folgefunktionen; dabei ist auf Zuordnungsbereiche auf verschiedenen Versorgungsebenen Bedacht zu nehmen.
- f) Die räumliche Festlegung von Freiflächen und Erholungsraum unter Berücksichtigung des Naherholungs-Flächenbedarfs der Agglomeration, von Möglichkeiten der Attraktivitätssteigerung der Naherholungsgebiete und der Verbesserung ihrer Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.
- g) Die Bereitstellung und überörtliche Koordinierung des Infrastrukturausbaues durch ein Konzept für den peri-urbanen Gesamttraum.

4.2 Regionalpolitische Grundprinzipien

Alle angeführten Probleme und Sachverhalte machen eine Institutionalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit eo ipso zwingend notwendig. In Stadtumlandgebieten ist jedoch in der Mehrzahl der Planungsfragen der Fall, daß:

- eine an sich örtliche, aber überörtlich zu konzipierende Aufgabe der Planung auf einem Gemeindegebiet allein nicht mehr durchführbar ist (Raumnot);
- gemeinschaftliche Anlagen (technischer Art, von öffentlichem Interesse) erforderlich sind;
- gesteigerte Bedürfnisse der Wohn- oder Arbeitsbevölkerung (Versorgungsfunktionen) nicht von einer Gemeinde allein befriedigt werden können;
- der Anschluß von Siedlungsgebieten an Verkehrssysteme die Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden übersteigt;
- Finanzierungsprobleme die örtlichen Gegebenheiten bei weitem überfordern.

Stadtentwicklung und Stadtumlandentwicklung müssen daher von einer gemeinsamen Verantwortung getragen werden.

Für die Durchführung von Entwicklungsprojekten bestehen grundsätzlich zwei regionalpolitisch wirksame Prinzipien, nach denen die Regionsentwicklung ablaufen kann:

- a) Entwicklungspläne werden nach administrativen Abgrenzungen differenziert,
- b) die Raumentwicklung wird gemeinsam für Städte und ihre Umlandgebiete geplant.

Man muß zunächst voraussetzen, daß einige grundlegende Planungsfaktoren in absehbarer Zeit nicht veränderbar sein werden: Die bauliche Okkupation von Stadträndern und -umlandgebieten wird vom öffentlichen Interesse nur wenig, dagegen weitestgehend von privaten Interessen bestimmt. Ohne Wohnbesiedlung ist eine durch die Verwaltung organisierte Funktionsplanung nicht möglich, da sie generell sukzessiven Charakter hat. Durch die derzeit gültige "niederrangige" Planungshoheit (auf Gemeindeebene) ist besonders im städtischen Bereich eine Koordinierung von Entwicklungszielen (die auf kleinen Distanzen oft große Divergenzen aufweisen) sehr schwer möglich; dies wirkt sich sehr stark in der übergemeindlichen Abstimmung von Flächenwidmungen aus. Die gegensätzliche Betrachtungsweise der Stadtumlandgebiete - von städtischer Seite als "Reserveflächen", von seiten der Umlandgemeinden als Entwicklungsregion in "aufsteigendem Verstädterungsprozeß" - ist inkompatibel.

Aus dieser Sicht der Problemlage lassen sich differenzierte Annahmen der Stadtumlandentwicklung und ihrer wahrscheinlichen Ergebnisse ableiten (siehe Tabelle 4).

TABELLE 4: Mutmaßliche Entwicklungsergebnisse für einige Planungsbereiche bei "getrennter" bzw. "gemeinsamer" Planung

Planungsbereich	Ergebnis bei	
	getrennter Entwicklung	integrativer Entwicklung
Räumliche Baustruktur (Flächenbedarf)	raumverschwendend	räumlichen Lagen angepaßt
Baudichte (Siedlungsdichte)	uneinheitlich	gegliedert
Betriebsentwicklung	zufällige Verteilung	nach gemeinsam abgestimmter Flächenanweisung
Zuordnung von Wohn- und Arbeitsplätzen	schwer möglich	relativ kleinräumig durchführbar
Funktionszentren	zufällig wachsend	gesamtregional geplant
Grünraumbedarf	durch Restflächen ungenügend gedeckt	gemeinsame Bereitstellung
Verkehrsstruktur	kleinräumige Entwicklung	unter Berücksichtigung regionaler Erfordernisse
Umweltvorsorge	ohne Rücksicht auf Nachbargebiete, mit höheren Kosten	gemeinsam mit größerer Effizienz bei niedrigeren Kosten

Dem Erfordernis der administrative Grenzen überschreitenden Flächenwidmung und Planung wird in jüngerer Zeit durch die Einrichtung von entsprechenden Institutionen (Planungsverbänden, -gemeinschaften, Regionalverbänden) Rechnung getragen. Den bekannten bundesdeutschen Regionalplanungsverbänden sind bisher in Österreich keine vergleichbaren Gegenstücke gefolgt, dafür wurden hier - vor allem in Ostösterreich - andere, z.T. politisch sehr hochrangige Gremien geschaffen:

Die "Planungsgemeinschaft Wien - Niederösterreich" (seit 1967) hat die Aufgabe, Fragen der Raumordnung, die beide Bundesländer berühren, gemeinsam zu lösen.

Die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft (VVO, seit 1974) ³⁵ verwaltet einen Verkehrsverbund im Raum Wien - Niederösterreich. Im selben Jahr wurde der Verein "Niederösterreich - Wien; gemeinsame Erholungsräume" ins Leben gerufen, dessen Aufgaben die Sicherung und Gestaltung von Erholungsflächen und die Förderung von Erholungseinrichtungen bilden.

Im Jahr 1978 wurde die "Planungsgemeinschaft OST" gegründet (ein Planungs-Interessenverband der Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland³⁶). Belange und Probleme der Land- und Forstwirtschaft sind als wichtige Raumordnungsbestandteile auch bei der Planungsgemeinschaft in Diskussion. Für die Fragen der periurbanen Landwirtschaft ist die Unterstützung der zwei folgenden Forderungen durch die Planungsgemeinschaft OST wichtig:

1. Die Erhaltung (bzw. Pflege) von Freiflächen (= unverbauete Flächen) soll besonders durch land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung erfolgen.³⁷
2. Interessen der Land- und Forstwirtschaft sollen mit Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Erholung abgestimmt werden.³⁸

35 Gesellschafter des Verkehrsverbundes sind der Bund sowie die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Wien. Der Verkehrsraum hat eine Fläche von 7.000 km² mit 2,3 Mill. Einwohnern.

36 Die Grundlage der Arbeit der Planungsgemeinschaft ist ein Staatsvertrag, geschlossen von den genannten Ländern.

37 In diesem Zusammenhang werden bislang nur Flächenpflege-maßnahmen unterstützt (z.B. Mulchen auf Brachland).

38 Hierzu zählen auch negative Auswirkungen der Land- und Forstwirtschaft auf die Qualität des Wassers und die Gestalt der Landschaft; besonders im Zuge von Flußregulierungen ergeben sich Probleme.

4.3 Zielsetzungen hinsichtlich der peri-urbanen Flächennutzung

4.3.1 Zielsetzungen in Österreich

4.3.1.1 Regionale Entwicklungsziele

Die künftige Flächennutzungsentwicklung im Wiener Raum wird weitere Siedlungsverdichtungen vor allem an den Stadträndern mit sich bringen. Dabei besteht die Absicht der Planungsbehörde, eine bessere Durchmischung dieser Gebiete mit Grün- und Erholungsflächen als bisher zu verwirklichen. Die wichtigsten Räume der weiteren Agglomerationsentwicklung werden die schon bestehenden Entwicklungsachsen sein. Von der baulichen Entwicklung ausgenommen sind zahlreiche denkmal- bzw. naturgeschützte Anlagen, "Negativflächen", die auch künftighin erhalten bleiben.

Zu den wichtigsten Vorhaben des Verkehrsnetzausbaues in und um Wien gehören die ringförmig um die ganze Stadt projektierten Autobahnabschnitte sowie die Errichtung eines U-Bahn-Netzes zur Verbesserung des innerstädtischen Verkehrs sowie des Nahverkehrs mit dem Umland der Stadt. Zusammen mit dem weiteren Ausbau des Leitungsnetzes wird der Infrastrukturausbau in Zukunft vermutlich einen Hauptanteil am Flächenbedarf insgesamt erreichen.

Seit einigen Jahren liegen die Schwerpunkte der Raumordnung im Wiener Umland³⁹ in der Frage der problemgerechten Planung von Entwicklungsachsen, wobei formalen Fragen der Entwicklungsraumgestalt (nodaler Aufbau, bandförmiger Aufbau) große Aufmerksamkeit geschenkt wird. Das bedeutendste sachliche Problem ist die Frage des Verkehrskonzepts.

Diese Konstellation kommt auch im Katalog von Grundüberlegungen zum raumordnenden Instrumentarium für die Förderung von Entwicklungsachsen zum Ausdruck³⁹:

- Wenn Siedlungen im Fußgängereinzugsbereich einer S-Bahn liegen, dann weisen sie im Durchschnitt eine positivere Wanderungsbilanz auf als die übrigen Siedlungen der gleichen Region.

³⁹ Siehe das Referat von G. Silberbauer vor der Generalversammlung der ÖGRR in Baden bei Wien, 19.6.1975; abgedruckt in Ber.zur Raumforschung und Raumordnung, 4/1975.

- Je positiver die Wanderungsbilanz entlang einer Achse, desto günstiger entwickelt sich - ceteris paribus - die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen.
- Je mehr lineare Infrastruktur entlang einer Achse gebündelt ist, desto stärker ist das wirtschaftliche Wachstum.
- Je stärker das wirtschaftliche Wachstum entlang der Achsen, desto höher ist der Index der Arbeitsbevölkerung.
- Je höher der Index der Arbeitsbevölkerung, desto größer ist die Pendlermobilität und daher die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen.
- Je restriktiver die Bodenpolitik außerhalb der Siedlungsbereiche entlang von Entwicklungsachsen und je günstiger das Bauflächenangebot in diesem Bereich ist, desto stärker wird die Siedlungstätigkeit hier zunehmen.

Die bei unserer Fragestellung wesentlichen Probleme der Bodennutzung und hier speziell der Land- und Forstwirtschaft werden in den Regionalen Struktur- und Entwicklungsprogrammen in verschiedener Weise behandelt:

Die Tiroler Landesplanung widmet dem Problem der Koordinierung von Planungen zwischen der Stadt Innsbruck und ihrem Umland Aufmerksamkeit im Rahmen der Erstellung der Regionalen Entwicklungsprogramme. Ein Koordinierungsgremium auf Beamtenebene ist für die Abstimmung von Regionalplanungen zuständig. Konkrete Ergebnisse dieser Abstimmungsarbeit stehen bisher noch aus.

Auch im Rahmen der Salzburger Stadtplanung wird nicht nur an Projekten zur Erhaltung historischer Bausubstanz in Stadt- und Stadtumlandgebieten gearbeitet, sondern auch der vielfältigen Bedeutung von Freiflächen für die Gesamttagglomeration Aufmerksamkeit geschenkt (Landschaftsplan für Salzburg⁴⁰).

Das Land Vorarlberg hat für das Rheintal und den Walgau einen Grünzonenplan erarbeitet und beschlossen, der eine Bauentwicklung im gewidmeten Freiland nahezu 100 %ig verhindert.

⁴⁰ Ausgearbeitet vom Institut für Landschaftsplanung der Technischen Universität Wien (o.Prof.Dr.Gälzer).

4.3.1.2 Umweltbezogene Ziele im Raum Wien

Aufgrund der starken Siedlungsentwicklung der Agglomeration Wien am linken Donauufer und am südlichen Stadtrand wird das Problem der Schaffung von Naherholungsflächen zunehmend größer. Aus diesem Grund ist es auch erklärtes Ziel der Wiener Stadtverwaltung, einen Grüngürtel um das gesamte städtische Siedlungsgebiet zu schaffen bzw. fehlende Teile womöglich zu ergänzen.

Die Rolle der Landwirtschaft in diesem Zusammenhang ist nicht offiziell definiert und auch in den bestehenden Leitlinien der Stadtentwicklung nicht erörtert. Dennoch werden die wertvollen Aufgaben, die die Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der städtischen Raumordnung übernehmen kann, erkannt und auch diskutiert. Folgende Vorfragen lassen eine eingehende Befassung mit diesem Thema sinnvoll erscheinen (*Th. Quendler, 1980*):

- Welche Funktionen erfüllen die verschiedenen Produktionsformen der Land- und Forstwirtschaft im Bereich der Stadt sowohl hinsichtlich der agrarischen Güterproduktion und -versorgung als auch als raumstrukturbestimmendes Element.
- In welchem Maß hat die Land- und Forstwirtschaft als Gliederungselement sowie bei der Erhaltung eines Mindestumfanges an "ökologischen Ausgleichsräumen" im Bereich der Stadt Bedeutung (als Teil des "Wald- und Wiesengürtels" und der biologisch aktiven Substanz).
- Welchen Beitrag leistet die Land- und Forstwirtschaft zur Erhaltung und Pflege innerstädtischer bzw. stadtnaher Erholungsgebiete sowie zur Erhaltung kulturhistorisch wertvoller und für den Gesamtcharakter ("Image") der Stadt bedeutender Attraktionswerte (Weinbauorte u.a.).
- Welche Folgerungen sind daraus je nach erfolgter Beantwortung für die Stadtentwicklungspolitik und die Stadtgestaltung zu ziehen und welche Maßnahmen sind dann erforderlich.

4.3.2 Internationale Aspekte der peri-urbanen Flächennutzungspolitik

Zur Regionalpolitik bzw. regionalen Agrarpolitik in peri-urbanen Zonen gehört die grundsätzliche Frage, ob eine solche Politik überhaupt erforderlich ist. Es kann nämlich die Auffassung vertreten werden, daß eine gut durchdachte Raumordnungspolitik ausreicht, um der Landwirtschaft eine laufende Anpassung an die regionale Entwicklung zu ermöglichen.

Die stadtnahe Landwirtschaft ist jedoch sehr vielgestaltig. Regional sind fünf Zonen mit jeweils verschiedenen Problemen zu unterscheiden⁴¹:

- a) Agrarzonen auf lange Sicht, die mindestens 20 Jahre lang durch die Flächennutzungspläne geschützt werden. Das Hauptproblem ist die Lösung der Einwirkung des Urbanisierungsprozesses auf die Flächennutzung.
- b) Zonen, die nach Ablauf einer gewissen Frist urbanisiert werden können. In diesen Zonen herrscht Ungewißheit; die Landwirtschaft kann dort nur auf ca.5-15 Jahre garantiert werden; der Verlauf des Urbanisierungsprozesses läßt sich nicht klar voraussehen.
- c) Sofort urbanisierbare Zonen. Hier ist es sicherlich zweckmäßig, eine gewisse landwirtschaftliche Nutzung zu erhalten, bei der die vorhandenen Flächen zumindest "gepflegt" werden, um die Nachteile einer völligen Flächenstillegung zu vermeiden.
- d) Grüngürtel und Pufferzonen: Beide sind Agrarzonen auf lange Sicht mit einer wichtigen Umweltfunktion. In den Grüngürteln kann es erforderlich sein, daß die Landwirtschaft gewisse allzu intensive Bewirtschaftungsformen aufgibt; wenn dies zu etwaigen Einkommenseinbußen führt, müßte ein Ausgleich vorgesehen werden.
- e) Pufferzonen geringer Ausdehnung, die der Isolierung umweltgefährdender Flächen oder Betriebe dienen. Verträge zwischen Landwirten und Gemeinden wären die Grundlage dafür, daß diese Gebiete unter bestimmten Bedingungen landwirtschaftlich genutzt werden.

4.4 Raumplanung und Landwirtschaft

4.4.1 Funktionen der Landwirtschaft in Stadtumlandgebieten

Eine Beurteilung der geschilderten Situation setzt die Kenntnisnahme und Würdigung der Funktionen der Landwirtschaft in peri-urbanen Regionen voraus. Gerade wegen der Vielfalt von Aufgaben, welche die Landwirtschaft im Umland von Städten zu übernehmen vermag, wird neuerdings ihr Beitrag im Rahmen der

⁴¹ Quellen: Fallstudien und Expertisen der OECD-Experten- tagung, Paris 1977; Deutsche Fassung des OECD-Berichts, hrsg.vom BM für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.

geplanten Stadtentwicklung stark diskutiert. *W. Lendholt* hat folgende Gliederung für die Charakterisierung von Funktionen städtischer Freiräume⁴² gegeben: *sowie x damit werden*

- Die stadthygienische Funktion des "Stadtgrüns" und der land- und forstwirtschaftlichen Freiflächen; *Hier sollen alle Leistungen angesprochen werden, die das Stadtgrün für den Umweltschutz im engeren Sinne leisten kann. erbringt;*
- *man in* die gliedernde Funktion des Stadtgrüns und der Landschaft *als solche;*
- die stadtgestalterische Funktion des Stadtgrüns einschließlich seiner kultischen Aufgaben;
- *Erzeugung* die Produktionsfunktion der stadtnahen land- und forstwirtschaftlichen Freiflächen *(für die Nahrungsmittel);*
- die Flächenvorhaltefunktion des Stadtgrüns und der land- und forstwirtschaftlichen Freiflächen; *in* *sowie*
- die Freizeitfunktion des Stadtgrüns und der stadtnahen Landschaft.

4.4.2 Die Situation in Österreich (Fallbeispiel Wien)

Die bisherige Entwicklung hat in Wien weniger im Bereich von Versorgungsfunktionen als vielmehr im stadthygienischen Bereich, und zwar durch Verluste an unbebauten Flächen, zu Störungen verschiedener Art geführt. Am Wiener Stadtrand wurden seit 1961 mehr als 1.000 ha Fläche auf verschiedene Weise verbaut oder "versiegelt". *Quendler* führt dazu weiter aus, daß die eingetretenen Flächenverluste nicht nur wegen ihres absoluten Flächenausmaßes von Bedeutung sind, sondern daß darüber hinaus mit nachteiligen Auswirkungen auf die Feldfluren (Aufsplitterung der Feldstücke) zu rechnen ist. Diese Flurzer-splitterung führt gemeinsam mit einer Verschlechterung anderer Produktionsbedingungen zu einer Verschlechterung der Existenzbedingungen verbleibender Betriebe.

Will man im Bereich der Stadt in bestimmten Gebieten weiterhin landwirtschaftliche bzw. gärtnerische Nutzflächen erhalten, dann ist es dringend notwendig, die Stadterweiterungspolitik durch

42 Zitiert nach: *Th. Quendler*: Die Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der Stadtentwicklung Wiens (Vorbericht). ÖIR. Wien 1976. Siehe auch *W. Lendholt*: Funktionen der städtischen Freiräume. In: Zur Ordnung der Siedlungsstruktur. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 85, Hannover 1974.

Einbeziehung land- und forstwirtschaftlicher Belange zu ergänzen. Dazu ist es erforderlich, diese Nutzungsformen in den Rahmen eines umfassenden Grünraum- bzw. Freiraumkonzepts für die Stadt einzubeziehen und eine räumlich unkoordinierte Verbauung sowie andere schwerwiegende Eingriffe und Entwicklungen zu verhindern.⁴³

Durch die Produktions-, Umwelt- und räumliche Gliederungsfunktion ist die peri-urbane Landwirtschaft geeignet, einen besonderen Beitrag zur künftigen Entwicklung von Stadtumlandgebieten zu leisten. Dabei liegt der wichtigste Ansatzpunkt im Entscheidungsprozeß über die Bodennutzung und die dazugehörige Flächenwidmung. In dieser Hinsicht erscheint eine Aufwertung des primär genutzten Bodens gegenüber der Landnachfrage von seiten nichtlandwirtschaftlicher Interessen dringend notwendig. Außerdem ist eine bessere Kenntnis der Urbanisierungseinflüsse auf die peri-urbane Landwirtschaft und auch der daraus resultierenden Bedingungen für eine bessere und ausreichende Adaptierung der Landwirtschaft wünschenswert.

4.4.3 Die Situation in verschiedenen OECD-Ländern

4.4.3.1 Regionale Differenzierung

Wenn die Raumplanung in den einzelnen Ländern auch unterschiedlich weit fortgeschritten ist, umfaßt sie doch in der Regel drei Organisationsebenen: die nationale Ebene, die sich auf das gesamte Land erstreckt, die regionale Ebene, die Gebiete unterschiedlicher Größe erfaßt, und schließlich die lokale Ebene, die sich auf Gemeinden oder Gemeindeverbände bezieht. Die Festlegung dieser regionalen und lokalen Untereinheiten erfolgt meist unter administrativen und politischen Gesichtspunkten. In der Regel ist die Planung umso strikter und detaillierter, je mehr sie sich der lokalen Ebene nähert.

Auf nationaler Ebene werden in der Regel die wichtigsten Leitlinien für die Vorbereitung der regionalen und lokalen Pläne und die Sicherstellung ihrer gegenseitigen Abstimmung festgelegt, sodann die Hauptverwendungszwecke des Bodens für das gesamte Staatsgebiet angegeben. Eine Ausnahme bilden die Niederlande, wo die

43 Ein diesbezüglich gefaßter Beschluß der Stadtplanungskommission aus dem Jahre 1976 liegt vor. Der Schlußsatz lautet: "Ein wichtiger Teil dieser Arbeiten ist ... weiters auch der Schutz der Landwirtschaft, die bei der Gestaltung des Grünraumes eine wichtige Funktion hat."

Planung auch auf nationaler Ebene in allen Einzelheiten erfolgt und die Raumordnung als integralen Bestandteil umfaßt.

Vor allem zwei Arten von Maßnahmen auf nationaler Ebene betreffen den Agrarsektor: zum einen Maßnahmen zur Erhaltung fruchtbaren Bodens und zum anderen Entscheidungen über die Entwicklung der Landgebiete, mit denen bezweckt wird, die Produktivität des Agrarsektors vor allem durch strukturpolitische Maßnahmen zu steigern und die Lebensqualität der Landbevölkerung durch den Ausbau von Gemeinschaftseinrichtungen sowie der Wohnqualität zu verbessern.

Planung auf regionaler Ebene gibt es in fast allen Ländern. Sie gewährleistet, daß sich die lokale Planung in den regionalen Rahmen einfügt; sie dient zunehmend auch der Kontrolle der Durchführung örtlicher Pläne. Die Planer befürworten die Erhaltung und Intensivierung der Landwirtschaft in besonders gut geeigneten Gebieten, legen aber auch fest, daß die Landwirtschaft in agrarisch weniger gut geeigneten Gebieten "ökologische Ausgleichsfunktionen", die zumeist auch mit Erholungsnutzung gekoppelt sind, übernehmen muß (z.B. Grünflächen, Grüngürtel oder Pufferzonen).

4.4.3.2 Beispiele (aus verschiedenen Ländern) für die Anerkennung raumordnender Funktionen der peri-urbanen Landwirtschaft

a) Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland erhält die Landwirtschaft nur langsam den ihr gebührenden Platz in der Raumplanung. Die Bundesregierung veröffentlichte ihren ersten Raumordnungsbericht im Jahre 1963. Darin heißt es, daß Gebiete mit günstigen Lebens- und Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten und anderen Verwendungszwecken nur soweit notwendig zugeführt werden sollen. Der erste Entwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen führte den Begriff der "landwirtschaftlichen Vorranggebiete" ein, doch wurde 1973 bei den Vorarbeiten zum dritten Landesentwicklungsplan erkannt, daß zumindest im Augenblick eine Abgrenzung von Vorranggebieten der Landwirtschaft nach sachlich hinreichend gesicherten einheitlich anwendbaren Kriterien nicht möglich ist, wohl aber sieht das Landesplanungsgesetz die Mitsprache von Vertretern der Landwirtschaft im Planungsprozeß vor.

b) Dänemark

In Dänemark schreiben das Landes- und Regionalplanungsgesetz von 1973 und das Gemeindeplanungsgesetz von 1975 u.a. vor, daß die Regional- und Kommunalpläne Abmessungen und Lage der für land-

wirtschaftliche Zwecke benötigten Flächen ausweisen müssen. Diese Flächen werden entsprechend der Bodeneinstufung durch das Landwirtschaftsministerium ausgewiesen. Zweck dieser Bestimmung ist der Schutz des für die landwirtschaftliche Produktion am besten geeigneten Bodens und der Landwirtschaft als Erwerbszweig in großen und zusammenhängenden Räumen. Die Frage der stadtnahen Landwirtschaft, die einen Großteil des Landes betrifft, wird in enger Zusammenarbeit mit den Planungsstellen, den Landwirtschaftsbehörden und den Bauernverbänden untersucht.

c) Finnland

In Finnland umfassen die allgemeinen Aufgaben des Regionalplanungsverbandes im Rahmen der Raumplanung u.a. den Schutz hochwertigen Agrarlands zur Intensivbewirtschaftung sowie den Naturschutz. Für die Landwirtschaft besteht ein regionaler Sektorplan. Der Plan für Helsinki von 1975 führt die Zonen auf, die für die Land- und Forstwirtschaft besonders wichtig sind. Er empfiehlt den Schutz wertvollen Agrarlands, schließt aber andere Verwendungszwecke in bestimmten Fällen nicht völlig aus.

d) Frankreich

Frankreich mißt der Landwirtschaft innerhalb der Raumplanung zunehmende Bedeutung bei. Zuzufolge der modellhaften Regionalplanung der Ain-Ebene werden drei Arten von "Zonen"⁴⁴ festgelegt:

- Zonen für intensive landwirtschaftliche Nutzung;
- Zonen mit "landwirtschaftlichem und biologischem Gleichgewicht";
- Agrarzonen ohne besondere Spezialisierung.

e) Großbritannien

In Großbritannien ist der Londoner Raum im Verhältnis zum gesamten Land unangemessen groß. Mit der Raumplanung wird daher angestrebt, das Gleichgewicht in ganz Südostengland wiederherzustellen. Die "Strategie für den Südosten" (1976) ist der Entwurf eines Planungsdokuments, in dem u.a. ein weniger rasches Wachstum der Großregion London in den nächsten Jahren vorgesehen ist. Unter Hinweis auf die Agrarpolitik der britischen Regierung, die einen höheren Selbstversorgungsgrad bei Nahrungsmitteln anstrebt, empfiehlt das Dokument, Agrarland nach Möglichkeit zu erhalten. Die Landwirtschaft des Gebietes wird durch die Abgrenzung des Grüngürtels geschützt, der schon seit mehreren Jahrzehnten besteht.

⁴⁴ Gleichzusetzen mit "Widmungskategorien".

In einigen Fällen kann diese Bestimmung gewisse Auflagen für die Landwirtschaft mit sich bringen. Als Beispiel für kleinere Gebiete sind der Strukturplan für die Grafschaft Buckinghamshire und der Entwicklungsplan für Groß-London zu nennen, die im Einklang mit dem obengenannten Dokument aufgestellt worden sind. Diese beiden Pläne schlagen stärker ins einzelne gehende Maßnahmen zur Erhaltung von Agrarland vor und empfehlen u. a. eine größere Wohnungsdichte durch die Vermehrung der Zahl der Wohnungen für ein bis zwei Personen, die Erhöhung des Anteils der großen Mietshäuser, die Verhinderung der Schaffung neuer Arbeitsplätze in dem zu schützenden Gebietsteil und die Bereitstellung von Arbeitsplätzen. Auf lokaler Ebene wird die Schaffung von Pufferzonen zwischen Agrargebieten und städtebaulich genutzten Flächen vorgeschlagen.

f) Norwegen

Angesichts der geringen Ausdehnung seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche schützt Norwegen seine fruchtbaren Böden schon seit langem. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen wurden 1975 noch verschärft, sodaß die Verwendung von Agrarland für andere Zwecke die Ausnahme bilden dürfte. Im Jahr 1972 wurden in einem Bericht an das norwegische Parlament über die Raumplanung Richtlinien festgelegt, nach denen u. a. das Wachstum der Städte, durch das wertvolles Agrarland beansprucht wird, zu verlangsamen ist. Agrargebiete sollen durch eine "Konzentration der Stadtentwicklung" abgeschirmt werden, und ein gelegentliches Übergreifen der Stadt auf das Land soll nur in dem Maße zulässig sein, wie es auch der Land- und Forstwirtschaft dienlich ist.

g) Niederlande

In den Niederlanden führten die starke Bevölkerungsdichte und die organisatorische Tradition, die sich aus der Notwendigkeit einer Wasserwirtschaftspolitik entwickelt hatte, bereits in den fünfziger Jahren zur Festlegung einer streng gehandhabten Raumplanungspolitik, die im Raumplanungsgesetz von 1964 ihren Niederschlag fand. Die Ressourcen der Landwirtschaft, die als wichtiger Wirtschaftszweig und höchst bedeutender Umweltfaktor angesehen wird, sollen vernünftig und wirtschaftlich genutzt werden. Die Interessen der Landwirtschaft werden auf jeder Ebene der Raumordnungspolitik berücksichtigt, und zwar unter Anwendung folgender Grundsätze:

- möglichst uneingeschränkte Entwicklung der Landwirtschaft;
- Beschränkung der Umwandlung von Agrarland in Bauland auf das erforderliche Mindestmaß;
- Begrenzung der "Sachzwänge" für die Landwirtschaft in landschaftlich reizvollen Gebieten.

h) Schweden

In Schweden ist vorgesehen, der Land- und Forstwirtschaft eine wichtige Stellung in der Flächennutzungsplanung einzuräumen und auch ihren Beitrag zur Erholung und Freizeitgestaltung zu berücksichtigen. Die diesbezüglichen Richtlinien aus 1972 sehen ferner vor, die für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Flächen durch Flächennutzungspläne zu schützen, da die Erhaltung der Landwirtschaft als im nationalen Interesse liegend angesehen wird. Bei der Planung von Kristianstad ergab sich die städtebauliche Möglichkeit, die Expansion auf vier ausgedehnte Wohngebiete mit größerer Wohndichte zu beschränken. Auf diese Weise wurde der Agrarlandbedarf für städtebauliche Zwecke um drei Viertel verringert. Die Qualität des von der Landwirtschaft abzugebenden Bodens war wesentlich geringer als früher.

i) Schweiz

Bestimmungen über die Raumplanung aus der Schweizer Verfassung legen eine vernünftige Bodennutzung und eine rationelle Flächenaufteilung fest. Der Wald ist vollständig geschützt. Inzwischen wurde auf Bundesebene ein Gesetzentwurf aufgestellt, nach dem Bund und Kantone eine wirtschaftliche Nutzung des Bodens sicherstellen sollen. Dadurch sollen Gebiete in Bauland, Agrarland und Schutzzonen eingestuft werden. Dabei umfassen Agrarzonen nicht nur den für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Boden, sondern auch solche Flächen, die von der Landwirtschaft im allgemeinen Interesse genutzt werden sollen.

j) Japan

Angesichts des gewaltigen "urbanen Drucks" auf stadtnahe Räume in Japan beschränkt sich die Raumplanung dort nicht auf die Definition und Förderung allgemeiner Richtlinien wie z.B. in Spanien, Italien und Griechenland, sondern beruht auf einer im einzelnen festgelegten Flächennutzungsplanung für das ganze Land. Die Planung sieht ausdrücklich Zonen vor, die der Landwirtschaft vorbehalten bleiben ("Landwirtschaftsentwicklungszonen"). Diese Gebiete erhalten staatliche Hilfe.

k) USA

Für das Gesamtgebiet der USA ist eine Koordinierung zwischen allen Behörden und Stellen vorgeschrieben, die an der Raumplanung in Sektoren wie Wasserwirtschaft, Entwässerung, Verkehr und Energie beteiligt sind. Alle diese Stellen sind gehalten, die Planung der anderen Behörden sowie vorhandene Flächennutzungspläne zu berücksichtigen und auch Leitlinien anderer Funktionsbereiche zu beachten. In den USA war es bis vor kurzem üblich, daß die Regie-

rungen der Bundesstaaten ihre Planungsbefugnisse den Gemeinden übertragen. Im Jahre 1966 schlug das Planungs- und Koordinierungsamt (OPC) des Staates New York ein Gesetz vor, das u.a. die Übertragung der Planungsfunktion auf die Ebene des Bundesstaates vorsah. In dem Gesetzesvorschlag wurden "kritische Zonen" festgelegt, die rund 75 % der Fläche des Staates New York umfaßten und somit auch Landwirtschaftsgebiete einschlossen. Die Pläne für diese kritischen Zonen sollten auf kommunaler Ebene gemäß einer Reihe auf bundesstaatlicher Ebene definierter Normen aufgestellt werden.⁴⁵

4.5 Bodenpolitik

Ziele der Raumplanung werden in Richtlinien niedergelegt, die die Verteilung und Funktionen der Landwirtschaft in der Gesamtplanung bestimmen. Zusätzlich aber müssen Maßnahmen getroffen werden, damit das zu erhaltende Agrarland auch tatsächlich geschützt wird. Eine aktive Bodenpolitik soll sicherstellen, daß die Flächennutzung effektiv nach den Leitlinien der Rahmenpläne erfolgt. Bodenpolitische Maßnahmen in peri-urbanen Zonen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Entscheidungen der Raumplanung, die in der Praxis angewandt werden. Dazu gehört die Einstufung des Bodens für verschiedene Verwendungszwecke und daß diese Einstufung auch respektiert wird. Der Wechsel des Verwendungszwecks (von der land- oder forstwirtschaftlichen auf städtebauliche Nutzung) soll möglichst bodensparend vorgenommen und das in diesem Übergangsstadium befindliche Land einem optimalen Verwendungszweck zugeführt werden.

4.5.1 Flächennutzungsplanung (Widmung, "zoning")

4.5.1.1 Allgemeines

Nach der übernationalen Definition des Begriffs "Raumordnung" (OECD-Studie, "Land-use Policies and Agriculture", Paris 1976 = Bodennutzungspolitik und Landwirtschaft, Bonn 1976) besteht die Raumordnung in der "Aufteilung verschiedener Bodennutzungsarten auf eine Reihe von Zonen, wobei die Bedingungen jeder Nutzungsart festgelegt werden (Planungsphase) und zur Durchführung des Plans restriktive oder fördernde Maßnahmen ergriffen werden (Durchführungsphase)".

⁴⁵ Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt.

Da eines der Hauptprobleme der stadtnahen Landwirtschaft die Ungewißheit über die künftige Entwicklung ist, kommt einer Raumordnung, die den künftigen Ablauf der Entwicklung zu gestalten sucht, entscheidende Bedeutung zu. Dabei weichen die Maßnahmen in den einzelnen Ländern erheblich voneinander ab, doch entwickeln sich die angewandten Systeme dynamisch weiter.

Hiefür gibt es folgende Gründe: Einerseits sind viele Raumordnungsgesetze recht jungen Datums, und es sind einige Jahre Arbeit erforderlich, ehe die Zustimmung zum Flächennutzungsplan erteilt wird. Andererseits sind bei der Durchführung älterer Gesetze Schwierigkeiten aufgetreten, die nunmehr zu ihrer Überprüfung und zu Reformvorschlägen führen. So ist die Raumordnung heute Gegenstand der öffentlichen Diskussion; dies erleichtert ganz sicher auch die Aufgabe, der stadtnahen Landwirtschaft die gebührende Beachtung zu schenken.

Die Stadtentwicklungspläne, die im allgemeinen der Raumordnung vorausgehen, beschränken sich im wesentlichen auf die Gestaltung der Stadt, berücksichtigen aber nur selten Veränderungen im Stadtumland. Die Raumordnung ermöglicht die Gestaltung größerer Räume und somit auch die Festlegung von Zonen, die der Landwirtschaft vorbehalten bleiben und von denen die Urbanisierung ferngehalten werden soll.

4.5.1.2 Zeitliche Sicherheit der landwirtschaftlichen Flächenwidmung

Für den Schutz der Landwirtschaft spielt der zeitliche Faktor eine wichtige Rolle, da die Landwirtschaft ein Wirtschaftssektor mit langsamem Kapitalumsatz ist und der landwirtschaftliche Erzeuger wissen muß, ob er seine Tätigkeit lange genug fortsetzen kann, um geplante Investitionen abschreiben zu können. Das Zeitprofil der Flächennutzungspläne ist von Land zu Land sehr verschieden.

In Finnland wird in den "regionalen Sektorplänen für Nichtbauland", die als Grundlage für die Flächennutzungsplanung auf örtlicher Ebene dienen, eine permanente Grenze zwischen Nichtbauland und Bauland gezogen. In Kanada und in Norwegen sind die Agrarzonen 20 Jahre lang geschützt, in Norwegen ist jedoch alle 4 Jahre eine Überprüfung vorgeschrieben. In Japan beträgt die Laufzeit der Pläne 10 Jahre. In den Niederlanden haben die Pläne der Gemeinden eine Laufzeit von 10 Jahren. Auch die Regionalpläne sehen dort eine strenge Einteilung in Zonen vor. Dies gilt vor allem für die Agrarzonen;

in diesem Fall beträgt die Geltungsdauer 20 Jahre. In der Schweiz sieht der gegenwärtig in Vorbereitung befindliche Gesetzentwurf eine Geltungsdauer von 10-15 Jahren vor, doch müssen die Pläne zumindest alle 5 Jahre überprüft werden. In Frankreich und Großbritannien dagegen gibt es keine Pläne mit begrenzter Dauer. In Großbritannien wird seit dem Stadt- und Landesplanungsgesetz von 1978 der Akzent auf die laufende Überprüfung der in Durchführung befindlichen Pläne gelegt.

Die Möglichkeit einer Revision der Pläne vor Ablauf ihrer Geltungsdauer besteht in vielen Ländern. Es sind dann die gleichen Verfahren anzuwenden wie in der ursprünglichen Vorbereitungsphase. In Schweden gibt es eine bemerkenswerte Bestimmung: Dort werden die kommunalen Flächennutzungspläne in zwei (z.B. Kristianstad) oder drei (z.B. Eslöv) Zeitabschnitte unterteilt, sodaß die landwirtschaftlichen Erzeuger in Stadtrandgebieten, die von Urbanisierungsplänen betroffen sind, die städtebauliche Entwicklung einkalkulieren können.

4.5.1.3 Die Beteiligung des Agrarsektors an der Flächennutzungsplanung

Heute werden die Pläne nicht mehr allein von staatlichen oder kommunalen Planern, sondern unter Mitwirkung von zahlreichen Vertretern der Öffentlichkeit, darunter auch der Landbevölkerung, aufgestellt.

In Belgien, Frankreich und Großbritannien, Kanada und Schweden ist etwa das Landwirtschaftsministerium eng am Entscheidungsprozeß beteiligt. In diesen Ländern (so auch in Österreich) beteiligen sich Vertreter der Landwirtschaft an der Arbeit der Ausschüsse. In den USA wirken sie in einigen Bundesstaaten an der Raumplanung mit und zeichnen für die Projekte zur Schaffung von Agrarzonen verantwortlich. In der Bundesrepublik Deutschland ist in Nordrhein-Westfalen die Landwirtschaft seit 1961 auf allen Ebenen in den für die Flurbereinigung und Siedlung zuständigen Stellen des Ministeriums vertreten (Landwirtschaftskammern, land- und forstwirtschaftliche Verbände oder Unternehmen). In den Niederlanden und in Norwegen hat der Agrarsektor den größten Einfluß: er ist auf allen Ebenen durch die Bauernverbände und das Landwirtschaftsministerium vertreten. Trotzdem bleibt der Einfluß der landwirtschaftlichen Erzeuger in den stadtnahen Gebieten in der Regel auch dort ziemlich gering.

4.5.1.4 Die räumliche Dimension der Flächennutzungsplanung

Die Flächennutzungsplanung hat in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gemacht und wird weithin als Grundlage der Bodennutzungspolitik angesehen. Gegenwärtig jedenfalls besteht in allen Ländern die Tendenz, die Flächennutzungsplanung auf weitere Gebiete auszudehnen, um mehr stadtnahe Räume zu erfassen.

So gibt es für das gesamte Staatsgebiet der Niederlande eine Flächennutzungsplanung auf kommunaler Basis. Auch in Dänemark erstreckt sich die Flächennutzungsplanung auf lokaler Ebene bereits nahezu auf das gesamte Land. Weitere europäische Länder wie die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Schweiz streben eine vollständige Flächennutzungsplanung an. Zumeist aber ist eine Flächennutzungsplanung nur in jenen Landesteilen vorgeschrieben, in denen der Urbanisierungsdruck besonders groß ist, bzw. in großen Gemeinden. Neben den Gesamtplänen für die Flächennutzung gibt es auch Teilmaßnahmen zum Schutz der stadtnahen Landwirtschaft und zur Verhinderung einer planlosen Ausbreitung der Stadt. Eines der ältesten Beispiele dafür ist der Londoner "Green Belt". Eine besondere Art von Maßnahmen bietet der amerikanische Bundesstaat New York durch seine Schaffung von Landwirtschaftsdistrikten, in denen die Landwirtschaft durch Förderungsmaßnahmen geschützt wird.

4.5.2 Instrumente zur Durchsetzung bodenpolitischer Ziele aus internationaler Sicht

a) Maßnahmen zur Verhinderung der Zersiedlung

Es soll verhindert werden, daß der ländliche Raum im stadtnahen Gebiet allmählich zersiedelt wird. Die einfachste Maßnahme besteht darin, daß Baugenehmigungen nur für Grundstücke erteilt werden, die an bereits bebaute Grundstücke angrenzen⁴⁶. Auch die steigenden Kosten, die den Gemeinden aus dem Straßen- und Wegebau, der Wasser- und Stromversorgung, der Kanalisation, dem Umweltschutz usw. erwachsen, haben bewirkt, daß Baugenehmigungen auf bereits erschlossenes Bauland beschränkt werden. So sind in Norwegen (und seit dem 1. Juli 1972 auch in der Schweiz) alle nicht erschlossenen Zonen geschützt. Neue Infrastrukturvorhaben dürfen in diesen Zonen nicht durchgeführt werden. Ein Gesetz des amerikanischen Bundesstaates New York für die Landwirtschaftsdistrikte (1971) beschränkt das Recht der öffentlichen Körperschaften in diesen Gebieten, die Bebauung zu fördern.

46 Seit vielen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland usuell.

b) Maßnahmen gegen eine Veränderung der Bodennutzung

Hier geht es in erster Linie darum, die Umwandlung von Agrarland in Bauland zu verhindern. In Dänemark und Norwegen gehen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen recht weit. In Dänemark bedarf eine Grundstücksteilung der Genehmigung durch die zuständige Behörde und die regionale Landwirtschaftskammer. Der Erwerb von Agrarland bedarf der Genehmigung durch die Agrarbehörden; Nichtlandwirten kann sie verweigert werden. In Norwegen ermöglicht das Gesetz, die Aufteilung von Agrarland zu verhindern, denn das norwegische "Konzessionsgesetz" von 1974 beugt der Spekulation insofern vor, als der Erwerber das Land zunächst fünf Jahre selbst bewirtschaften muß, ehe er die Kaufgenehmigung erhält. Das deutsche Grundstücksverkehrsgesetz von 1961 verbietet den Verkauf von Agrarland an Nichtlandwirte (Ausnahme lediglich im Einklang mit dem Flächennutzungsplan).

c) Grunderwerb durch die Gemeinden

Gemeinden erwerben Grundstücke, um für ihre künftige Expansion Bodenreserven zu bilden. Besonders aktiv ist diese Politik in Schweden betrieben worden. Seit 1962 gibt es in Frankreich eine Sonderregelung für die Anlage von Landreserven in den sogenannten "zones d'aménagement différencié" (ZAD - Baugebiete, in denen ein besonderes Verfahren für Enteignung oder Verkauf die Bodenspekulation verhindern soll). In diesen Zonen haben die Gemeinden das Vorkaufsrecht auf das angebotene Land zu jenem Preis, der der tatsächlichen Verwendung ein Jahr vor der Schaffung der "ZAD" entspricht. Das "Gemeindelandgesetz" Großbritanniens erlaubt seit 1976 den Kommunen, landwirtschaftliche Grundstücke für Bauzwecke (auch durch Enteignung) als Bodenreserve zu erwerben.

d) Flurbereinigung

Ganz wesentlich sind Bemühungen um die Verbesserung der geschichtlich gewachsenen Bodennutzungsstrukturen. Diesem Zweck dient z.B. in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit des Grundstücksaustausches über verschiedene Zonen hinweg. So kann ein Grundeigentümer 5.000 m² in einer Agrarzone gegen 200 m² in einer Baulandzone eintauschen. Seit 1976 ermöglichen das neue Flurbereinigungsgesetz und das neue Bundesbaugesetz eine bessere Koordinierung der Belange von Stadt und Land. Die Niederlande wenden ein solches Verfahren ebenfalls in großem Maßstab an; in Frankreich sind bisher erst Versuche in dieser Richtung unternommen worden.

e) Steuergesetzgebung

Die Steuergesetze bilden einen Komplex von Maßnahmen, in dem Gesichtspunkte der Bodennutzung bisher nur am Rande berücksichtigt wurden. Hinsichtlich der Grundsteuerbestimmungen im Zuge der Bodennutzungsplanung sind folgende zwei Fälle zu unterscheiden:

- Hat die Flächennutzungsplanung (wie zumeist üblich) Rechtskraft, so wird versucht, die Besteuerung den verschiedenen Arten der Bodennutzung und den Bodennutzungszielen anzupassen;
- hängt die Durchführung der Flächennutzungsplanung von wirtschaftlichen Anreizen ab, so erlangt die Besteuerung eine entscheidende Bedeutung und erfordert gezielte Maßnahmen.

Da die Einstufung in Zonen je nach der Nutzungsart sehr unterschiedliche Bodenpreise nach sich zieht, soll durch gesetzliche Bestimmungen erreicht werden, daß ein Teil der Wertsteigerung, den die Grundeigentümer durch Baulandwidmung erzielen, dem Staat zufällt, und zwar:

- Jährlich fällige Steuern (im wesentlichen die Grundsteuer und die Vermögensteuer);
- Besitz- oder Verkehrssteuern (die bei Verkauf, Vererbung oder Schenkung oder bei Änderung des Verwendungszwecks erhoben werden).

In der Schweiz werden die direkten Steuern von den Kantonen und Gemeinden erhoben. Das Beispiel des Kantons Wallis veranschaulicht die Anpassung der Grund- und Vermögensteuer an die einzelnen Nutzungen. Beide werden auf den "objektiven" Bodenwert, d.h. praktisch auf seinen Marktwert je nach Nutzungszone veranlagt. Je nach dem Verwendungszweck finden auf dieser Basis verschiedene Koeffizienten (Hebesätze) Anwendung, nämlich 15 % für Agrarland unabhängig davon, ob es in einer Agrarland- oder einer Baulandzone liegt, und 75 % für Nicht-Agrarland⁴⁷.

47 Die Höhe der Steuer ist somit sehr unterschiedlich. In dem erwähnten Beispiel Crans-Montana beläuft sich die Grundsteuer je Hektar Grünland in der Agrarlandzone auf 4,50 sFr., in der Baulandzone auf 60 sFr. und für nichtlandwirtschaftliches Land in der Baulandzone auf 300 sFr. Die Besteuerung von Brachland verhindert zudem weitgehend die Stilllegung von Flächen. Bei einer Änderung des Verwendungszwecks werden die aufgrund eines Steuernachlasses noch nicht bezahlten Beträge rückwirkend fällig.

In Großbritannien liegt das Schwergewicht bei den Verkehrssteuern (transfers taxes). Es gibt

- eine Vermögenszuwachssteuer (Gewinnsteuer, capital gains tax), die derzeit in der Höhe von 30 % eingehoben wird; sie basiert auf Kapitalzuwächsen zwischen 1965 (bzw. einem späteren Zeitpunkt) und dem Verkaufsjahr. Diese Steuer kann gesenkt werden, wenn der Verkaufserlös wieder in eine landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit investiert wird;
- eine Vermögensübertragungssteuer (Kapitaltransfersteuer, capital transfer tax), eine kumulative, sehr progrediente Steuer auf die Veräußerung von Grundeigentum, auf die für das vom Grundeigentümer selbst bewirtschaftete Land eine Ermäßigung von 50 % gewährt wird. Diese Steuer wurde als Ersatz für die Vermögensteuer eingeführt;
- seit 1976 eine Baulandsteuer (development land tax), eine Steuer auf Wertzuwächse bei Bauland infolge Entwicklungs- oder Widmungsmaßnahmen; sie wird zum Satz von 66,66 % bei Wertzuwächsen unter 150.000 £ (bei einem Freibetrag von 10.000 £, aber ohne die Möglichkeit einer Ermäßigung der Vermögenszuwachssteuer) bzw. von 80 % bei höheren Summen erhoben. In Ausnahmefällen ist auch eine 100 %ige Abschöpfung des Wertzuwachses vorgesehen.

Auch in Frankreich und Italien sind die Verkehrssteuern am bedeutendsten, während die Grundsteuern auf das nach dem Nutzwert veranlagte Agrarland niedrig sind. Die Reform der Vermögenszuwachssteuer von 1976 in Frankreich und von 1972 in Italien hat die Verteilung dieser Gewichte bestätigt. Die wichtigste Ausnahme besteht darin, daß die Inflationsrate bei den Berechnungen berücksichtigt wird.

Weit bedeutsamer sind hingegen die jüngsten Einschränkungen des Baurechts in Frankreich. Das Gesetz von 1976 über die zulässige Höchstverbauungsdichte (Plafond légal de densité - PLD) legt

(Fortsetzung der Fußnote 47)

Im Verkaufsfall beläuft sich der Steuersatz auf 40 % des Mehrwertes bei konstanten Preisen (für Grundstücke im Wert von mindestens 70.000 sFr., die weniger als 25 Jahre im Besitz des Verkäufers waren). Diese Steuer wird nicht erhoben, wenn der Verkaufserlös in den landwirtschaftlichen Betrieben investiert wird.

das Verhältnis zwischen der Grundstückfläche und dem umbauten Raum auf 1:1 (in Paris auf 1,5:1) fest. Bei einer dichteren Verbauung (innerhalb der Grenzen der Flächennutzungspläne) muß der Betrag, der dem Preis für die zur Erreichung des PLD erforderlichen zusätzlichen Fläche entspricht, an die Gemeinde gezahlt werden.

In Italien bestimmt das Gesetz vom Jänner 1977, daß die Baugenehmigung als ein Entgegenkommen der Gemeinde anzusehen ist, die daher als Gegenleistung 5-20 % des Baulandpreises und des Gebäudewerts fordern kann. Landwirtschaftliche Erzeuger sind von dieser Regelung ausgenommen, wenn sie durch eine Bescheinigung der Landwirtschaftsbehörden nachweisen, daß die Gebäude landwirtschaftlich genutzt werden.

Die US-Grundsteuer ist eine der bedeutendsten der dortigen Gemeindeeinnahmen. Gleichzeitig beinhaltet sie wirksame Anreize (Steuerermäßigung) zur Erhaltung von Landwirtschaftsflächen. Die Besteuerung erstreckt sich bisher auf Agrarland und andere Freiräume, die nicht nach dem Marktwert, sondern nach dem Nutzwert versteuert werden. Diese Steuerermäßigung gilt in 13 Bundesstaaten der USA solange die landwirtschaftliche Nutzung dauert; in 24 weiteren Staaten ist die Handhabung strenger, denn dort muß ein Teil der Ermäßigung nachgezahlt werden, wenn sich die Art der Bodennutzung ändert; in fünf Bundesstaaten wird eine Steuerermäßigung nur gewährt, wenn sich der Grundeigentümer verpflichtet, den Verwendungszweck des Bodens während einer bestimmten Zahl von Jahren nicht zu ändern⁴⁸.

Diese Regelungen erstreckten sich bisher auf Landgebiete und nicht auf Agglomerationen. Es ist damit zu rechnen, daß die Maßnahmen aufrechterhalten und in den nächsten Jahren noch verschärft werden.

f) Maßnahmen zur Begrenzung der Bodenpreise

Die Höhe der Bodenpreise beeinflusst Baukosten und Baulandverbrauch. Der Staat interveniert durch Maßnahmen, die eine Änderung des Verwendungszwecks einschränken. Die Stellen, die ein Vorkaufsrecht für landwirtschaftliche Flächen haben, können aber wegen hoher Bodenpreise im stadtnahen Raum oft nicht tätig werden. Es ist daher versucht worden, unmittelbar auf die Bodenpreise einzuwirken. Maßnahmen dieser Art sind bereits

⁴⁸ In manchen Staaten (z.B. Kalifornien) wird diese Verpflichtung automatisch um jeweils 10 weitere Jahre verlängert.

seit vielen Jahren in Norwegen in Kraft, wo 1969 die Preise für Geschäfte "im Sinne des Preisgesetzes von 1954" eingefroren wurden. 1975 änderte sich durch eine weitere Reform die Grundlage für die Berechnung des "zulässigen Höchstpreises". An die Stelle des Marktwertes trat der Nutzwert, was im Trend eine Senkung der Preise von Agrarland in nicht urbanisierbaren stadtnahen Räumen bewirkte. In Japan legt das Gesetz von 1974 über die Flächennutzungsplanung einheitliche Preise für Transaktionen in bestimmten Urbanisierungszonen und weniger häufig auch in "beschränkt urbanisierungsfähigen" Räumen fest, die von der Präfekturverwaltung abgegrenzt werden.

4.5.3 Bodenpolitik in Österreich

4.5.3.1 Institutionelle Grundlagen der Bodennutzungsplanung

Zufolge der österreichischen (Landes-)Raumordnungsgesetzgebung ist die Gemeinde die lokale Institution, die für die Erstellung von Flächenwidmungsplänen verantwortlich ist. Der vom Gemeinderat beschlossene Flächenwidmungsplan ist von der Landesregierung zu genehmigen. Für Wien und etwa zwei Drittel aller niederösterreichischen Gemeinden im Wiener Umland wurden bisher solche Unterlagen entworfen bzw. zur Rechtsverbindlichkeit erhoben. Im Rahmen der Gemeindeautonomie wirken auch Vertreter der Land- und Forstwirtschaft an der Erstellung der Pläne mit. Ein österreichisches Bundes-Raumordnungsgesetz ist derzeit nicht in Kraft.

Neue kompetenzrechtliche Bestimmungen für die Erstellung von Flächenwidmungsplänen existieren im Bundesland Niederösterreich insofern, als (ab 1.1.1977) jeder Flächenwidmungsplan nach dem niederösterreichischen Naturschutzgesetz der Bewilligung durch die Naturschutzbehörde bedarf.

Seit kurzem besteht die "Planungsgemeinschaft Wien-Niederösterreich", ein institutionalisiertes Gremium, bestehend aus Vertretern der Länder Wien und Niederösterreich in paritätischer Zusammensetzung. Sie repräsentiert ein Gebiet im Ausmaß von 4.671 km². Ihre Aufgabe ist die Erarbeitung von Zielvorstellungen der regionalen Entwicklung im Raum der Planungsregion (siehe Karte 2) einschließlich der Bundeshauptstadt Wien, wobei eines der Hauptanliegen die Vorsorge um Erholungsraum darstellt.

4.5.3.2 Bodenpolitische Maßnahmen

a) Verhinderung der Zersiedlung

Vorgänge der Zersiedlung müssen in Österreich je nach ihrer Dimension unterschiedlich betrachtet werden. Vorgänge ungeordneter Entwicklung in Ballungsgebieten sind meist infolge der Planungs- und Bauhoheit schwer zu koordinieren. Wesentliche Grundlagen zur Hintanhaltung der Zersiedlung sind durch die behördliche Genehmigungspflicht aller Bauvorhaben gegeben; auch alle Grundstücksteilungen müssen bewilligt werden.

Nicht (vor allem durch Gesetze) erfaßbar oder steuerbar sind alle jene Fälle von Bautätigkeit, wo durch sukzessive Verdichtung und Vergrößerung von Baulichkeiten ⁴⁹ wilde Siedlungen entstehen und häufig nachträglich die ganzjährige Benutzungsbewilligung erteilt wird. Handhaben für die Verfügung eines Hausabbruchs bestehen nicht.

b) Maßnahmen gegen die Veränderung der Bodennutzung

Unkontrollierte Bodennutzungsänderungen durch echte Bautätigkeit sind in Österreich dank einer intensiven Bauaufsicht und auch des Nachbarschaftsrechts nur sehr eingeschränkt möglich. An vielen Stadträndern wird jedoch wegen fehlender Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich nichtbaulicher (gewerblicher) Nutzungen, vor allem Nebennutzungen wie Lagerplätze, Garagen usw., eine Veränderung der Bodennutzung in Richtung einer unerwünschten Mengung von Wohnsiedlungen mit störenden (Lärm, Abluft) Einrichtungen verursacht. Maßnahmen gegen derartige Entwicklungen sind kaum gegeben.

c) Grunderwerb durch die Gemeinden

Gemeinden in Österreich erwerben vielfach Grundbesitz als Flächenreserve für öffentliche Zwecke, die zumeist mit Bautätigkeit zusammenhängen (Schulen, Bäder, Kommunikationszentren, Amtsgebäude).

Im Fall der Gemeinde Wien ist festzustellen, daß der öffentliche Grundbesitz auch Zwecken der Sozialpolitik und der Bodenpolitik dient. Von der Gesamtfläche Wiens befindet sich mehr als ein Drittel im Besitz der Gemeinde Wien. Der kommunale Wohnhausbau, der in Wien mit etwa 200.000 Wohnungen ca. 25 % aller Woh-

⁴⁹ Beispiel Biberhaufen/Lobau; Untersuchung des ÖIR - D. Bernt (1960).

nungen (1925-1980) hervorgebracht hat, benötigt den größten Teil dieser Flächen. Diese Situation hat zweifellos beruhigend auf den Grundstücksmarkt und senkend auf die Bodenpreise im Wiener Raum eingewirkt.

d) Flurbereinigung

Die Ziele der Flurbereinigung sind generell mit der Verbesserung land- und forstwirtschaftlicher Wirtschaftsbedingungen verbunden. Die Flurbereinigung ist daher spezifisch den eigentlichen Agrargebieten zugeordnet und hat als Instrument der Bodennutzungsplanung in peri-urbanen Gebieten kaum Bedeutung.

Größere Bedeutung hätte auch in Österreich theoretisch die Aussiedlung von Höfen, z.B. aus beengter und "konfliktbetonter" Lage am Stadtrand in die freie Landschaft. Bisher sind relativ wenige Aussiedlungen durchgeführt worden. Hofzusammenlegungen sind in den meisten Dörfern in der peri-urbanen Zone von Wien vorgenommen worden.

e) Steuergesetzgebung

Fiskalische oder parafiskalische Maßnahmen zur Kontrolle der Landnutzungsentwicklung sind in Österreich derzeit ganz allgemein nicht gegeben. Im Zusammenhang mit der Erstellung von Flächenwidmungsplänen und der im Plan festgehaltenen Ausweisung des Baulandes wird die Frage nach der Abgeltung von Verlusten durch Beschränkungen der Verbauungsmöglichkeiten oder Bauverbote und auch nach der Abschöpfung von Wertzuwachsen in Form einer Bodenwertzuwachssteuer diskutiert.

f) Maßnahmen zur Begrenzung der Bodenpreise

Grundsätzlich bilden sich in Österreich Bodenpreise auf dem Grundstücksmarkt, wobei Momente der Spekulation eine wesentliche Rolle spielen⁵⁰.

Einen partiell preisbegrenzenden Effekt hat die Bestimmung in den Vergaberichtlinien des Wohnbauförderungsgesetzes 1968, dem zufolge die Grundkosten zu den Baukosten in einem bestimmten Verhältnis stehen müssen.

50 So ist z.B. von Interesse, daß am (weiteren) Stadtrand Wiens die Preise für Bauland gleich hoch sind wie etwa in der (grenznah zur Bundesrepublik Deutschland gelegenen) Hochalpenregion des Lechtales, wo hochgeschraubte Bauerwartungen zum Tragen kommen.

4.6 Regionalpolitische Fortschritte und Erfahrungen

4.6.1 Österreich (Beispiel Wien)

4.6.1.1 Konkrete Erhaltungsaufgaben und diesbezügliche Ergebnisse

Der Aspekt des Landschaftsschutzes und der Erholungsflächensicherung hat in Wien seit etwa einem Jahrzehnt zunehmend an Bedeutung gewonnen. Auch im Bereich der Stadtplanung wird die Rolle der Landwirtschaft außer in ökonomischer Hinsicht auch in Ordnungs-, Erholungs- und weiteren Wohlfahrtsaufgaben anerkannt. Der ständig steigende Flächenbedarf für die Bautätigkeit versetzt aber andererseits zahlreiche Betriebe im räumlichen Verbund mit Siedlungsbereichen in gravierende Unsicherheiten, die vielfach auch Ansätze für Bodenspekulationen sind.

Die Aufgaben für die Erhaltung der Landwirtschaft am Rand der Großstadt Wien lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- a) Klare Festlegung von Zielen der Wiener Stadtentwicklung, wobei auch Zonen verschiedener Qualitäten der landwirtschaftlichen Bodennutzung festzulegen wären;
- b) Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion auf Gartenbau- und Weinbauprodukte;
- c) Schaffung bzw. Förderung besserer Betriebsstrukturen durch Arrondierung zersplitterter Betriebsflächen, teilweise auch durch Erschließungsmaßnahmen;
- d) Verringerung der durch die Stadtnähe bedingten Störfaktoren für landwirtschaftliche Betriebe (Luft- und Wasserverschmutzung);
- e) Verstärkung gestalterischer Maßnahmen in Erholungsgebieten und landwirtschaftlichen Zonen mit Erholungseignung;
- f) In Gebieten mit stärkerer Brachflächenentwicklung (Wienerwald) wären Entschädigungen für die Flächenbewirtschaftung eine geeignete Maßnahme für die Pflege von wichtigen stadtnahen Erholungsflächen.

Gegenwärtig haben die diesbezüglich durchgeführten Maßnahmen folgende Hauptergebnisse gebracht:

Etwa die Hälfte der Flächen, die im Konzept zur Erweiterung des Grüngürtels um Wien vorgesehen sind, konnten als "Schutzgebiet - Wald- und Wiesengürtel" gewidmet werden.

Projektmäßig durchgeführte Erweiterungen größeren Umfanges liegen vor allem im Osten Wiens (Raum Süßenbrunn - Breitenlee) und am südlichen Stadtrand (Laaer Berg). Als ein besonderer Teil des Wald- und Wiesengürtels wurden die Wiener Weingärten geschützt. Sie liegen hauptsächlich im Westen aber auch am Nord- und Südrand der Stadt und wurden mit Bauverbot belegt. Dadurch bleibt eine Fläche von insgesamt 1.200 ha vor der Zersiedlung bewahrt.

Für das Landschaftsschutzgebiet der Lobau (Donau-Augebiet) wurde ein genereller Landschaftsplan erarbeitet, in dessen Rahmen ein Rückführungsprogramm für Landwirtschaftsflächen erstellt wurde; hier müßten allerdings Pflegemaßnahmen und zusätzliche Sicherungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Nutzflächen weiter verfolgt werden, speziell gegen die fortschreitende Zersiedlung und auf dem Sektor der Wasserversorgung.

Das Gärtnerei-Ansiedlungsprojekt Eßling wurde nach Beschlüssen von 1976 um weitere 53 ha vergrößert. Die Gesamtfläche des Ansiedlungsgeländes erreichte bis 1980 mehr als 150 ha.

4.6.1.2 Projekte der Landschafts- und Erholungsplanung (Auswahl)

Sowohl in Wien als auch in Niederösterreich sind General-Entwicklungspläne in Arbeit. Speziell in Niederösterreich wurden Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für die agrarräumliche Problematik erarbeitet, jedoch zunächst ohne Schwerpunkt der peri-urbanen Landwirtschaft.

- Der Magistrat der Stadt Wien (Grünflächenreferat) erarbeitet derzeit ein umfassendes Grünraumkonzept.
- Die Planungsgemeinschaft Wien-Niederösterreich hat den Auftrag zur Erstellung eines Landschaftsrahmenplans "Naturpark Föhrenberge" erteilt. Damit werden Erhaltungsarbeiten für eines der derzeit wichtigsten Naherholungsgebiete sowohl der Wiener als auch der Bevölkerung im südwestlich angeschlossenen Ballungsumland eingeleitet.
- Im Zuge der vollständigen Hochwassersicherung des Donaustroms im Bereich von Wien ist ein zweites (parallel geführtes) Flußbett geplant und zum Teil bereits im Bau ausgeführt. Durch entsprechende Gestaltungsmaßnahmen soll dieses Gewässer ein für ganz Wien zentral gelegenes und ausreichend großes Erholungsareal bilden.
- Ähnlich wie im Südwesten der Stadt wird im Norden ein Landschaftsrahmenplan für das Gebiet des Bisamberges ausgearbeitet; Detailpläne liegen bereits vor.

- Im Süden des städtischen Verbauungsgebietes ist die Schließung des Wald- und Wiesengürtels vorgesehen. In dieses Projekt werden auch zahlreiche Kleinbiotope (wie z.B. Schotterteiche und -abbaugelände) durch entsprechende Ausgestaltung miteinbezogen.
- Im nordöstlichen Stadtrandgebiet, wo der Mangel an bewaldeten Flächen⁵¹ ein gewisses Defizit an Erlebnisraum für die Naherholung darstellt, wurde mit der Bearbeitung eines "Schotterseekonzeptes" begonnen. Einige Teilarbeiten (Badeteich und Campingplatz in Süßenbrunn) sind bereits weit gediehen.
- Im 18. und 19. Wiener Gemeindebezirk gelangt ein Radwegkonzept zur Durchführung.
- Überwiegend im Raum Niederösterreich liegen die Flächen des projektierten Nationalparks "Donau- und Marchauen", wofür derzeit Vorarbeiten geleistet werden.
- Das für die Wasserversorgung der Landwirtschaft besonders wichtige Projekt des Marchfeldkanals (Abzweigung eines Wasserlaufes von der Donau in östlicher Richtung) wird neuerdings wieder diskutiert. Die Gemeinde Wien hat für die Trasse dieses schon längere Zeit bestehenden Projektes im Siedlungsgebiet des 21. Wiener Gemeindebezirks den entsprechenden Freiraum bereitgehalten.

4.6.2 *Erfahrungsbeispiele aus verschiedenen Ländern*

Hiezu gehören als wichtigste das dänische Kompensationssystem, die Möglichkeiten planerischer und fiskalischer Bodennutzungskontrolle in Großbritannien, die französische Form der Grundbesteuerung sowie Programme zur Erhaltung landwirtschaftlichen Bodens in den USA. - Der "Fall Wien" - einer Millionenstadt mit demographischen Schrumpfungstendenzen und relativ wenig Industrie, trotzdem aber starkem Flächenwachstum, das auf die räumliche Verlagerung von rund 100.000 Menschen in einem Jahrzehnt zurückgeht, - ist ja ein Sonderfall. Das Problem der peri-urbanen Landwirtschaft wirkt sich normalerweise dort in voller Härte aus, wo das Wachstum der Städte von starker Zuwanderung und Geburtenüberschüssen herrührt und wo gleichzeitig kein hoher Selbstversorgungsgrad bei inländisch produzierbaren Nah-

51 Dieser Raum gehört geomorphologisch den eiszeitlichen Terrassenfeldern an und hat den Landschaftscharakter einer pannonischen Ebene.

rungsmitteln besteht bzw. auch dort, wo die Expansion der Städte sich bereits in schwer kontrollierbaren Dimensionen bewegt; auf manche Staaten, z.B. auf viele Entwicklungsländer, trifft sogar beides zu.

In der Sicht des peri-urbanen Strukturproblems im Wiener Raum ist vor allem interessant, welche Maßnahmen und Instrumente in anderen Metropolen von Industriestaaten geschaffen werden konnten, insbesondere Instrumente, die ein möglichst umfassendes Ziel der Raumordnung in peri-urbanen Zonen zu verfolgen trachten. Besondere Bedeutung kommt dabei, wie erwähnt, verschiedenen fiskalischen Maßnahmen zu.

4.6.2.1 Das dänische Kompensationssystem

Die Kontrolle der Stadtentwicklung ist in Dänemark durch ein seit 1969 bestehendes Flächenwidmungsgesetz gewährleistet. Dieses Gesetz sieht u.a. bei großen Bodenwertunterschieden, sofern diese durch die Flächenwidmung (Baulandwidmung) entstanden sind, gewisse Kompensationsmöglichkeiten vor. Grundsätzlich werden drei Zonen unterschieden: "städtische" Zonen, "ländliche" Zonen und "Freizeithaus"-Zonen. Widmungsänderungen sind möglich. Für den allfälligen Ausgleich von Bodenwertverlusten wurde ein Stichtag (1.1.1970) festgesetzt; die Einreichungsfrist war mit 6 Monaten limitiert. Es wurden rund 25.000 Entschädigungsansuchen gestellt, von denen nach den bestehenden Beurteilungsrichtlinien etwa 17.000 stattgegeben wurde. Allerdings wurden bis zum 1.1.1977 nur 177 Fälle als solche anerkannt, bei denen echte Wertverluste finanziell abgegolten werden mußten (Gesamtsumme: 6 Mill. dkr.)

4.6.2.2 Bodennutzungsplanung in Großbritannien

Im Zusammenhang mit der Problematik peri-urbaner Zonen verdient die Entwicklung des "Green Belt" von London besondere Beachtung; seine Zielsetzung ist einerseits die Verhinderung inkompatibler Nutzungsformen in bestimmten Gebieten, andererseits ist er aber auf die Erhaltung von Erholungsgebieten und schönen (unverbauten) Landschaftsräumen ausgerichtet. Grundsätzlich sieht der "Town and Country Planning Act" aus 1971 für England und Wales einen zweistufigen Ablauf der Bodennutzungsplanung vor: 1. Erstellung eines überörtlichen Strukturplanes als Planungsgrundlage; und 2. Ausarbeitung von (lokalen) Detailplänen als Entscheidungsgrundlage.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung ist an der Vorbereitung und Durchführung sowohl von Struktur- als auch von Lokalplänen beratend beteiligt und in die meisten Pla-

nungsstadien involviert. Die Vertretung agrarischer Interessen wird dabei besonders dadurch begünstigt, daß eine Politik, welche die Unverbaubarkeit der Grundstücke mit den besten Böden erfolgreich vertritt, dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen zugutekommt.

Seit 1976 wird die Verfügbarmachung (notfalls durch Enteignung) von Grundstücken für öffentliche Zwecke durch Gesetz gestützt; dadurch kann die private Bodenspekulation entschärft bzw. sogar verhindert werden. - In Großbritannien bestehen ferner mehrere Steuerarten, die als Instrumente der Bodennutzungspolitik eingesetzt werden können (Näheres siehe Kapitel 4.5.2 e).

4.6.2.3 Bebauungsrechte und -rechtsablöse in Frankreich (Modell)

Das Konzept der französischen Regionalplanung zielt auf eine für verschiedene Strukturregionen differenzierte Bodennutzungspolitik ab, wobei folgende Regionaltypen genannt werden:

- Zonen der Verstädterung - dazu zählt ein Viertel der Fläche Frankreichs;
- Entsiedlungsregionen ("Devitalisierungsgebiete"), die ca. ein Drittel der französischen Staatsfläche umfassen (in der Hauptsache Gebirgsräume); und
- ländliche Zonen ohne extreme Entwicklungstrends.

Für eine in der Sicht landwirtschaftlicher Interessen positive Raumordnungspolitik bestehen folgende konkrete Ansätze, die sowohl in peri-urbanen Gebieten als auch allgemein in ländlichen Regionen zur Anwendung kommen:

In Frankreich sind auf Grund von Flächennutzungsplänen Bebauungsrechte durch zonenspezifische Geschoßflächendichten festgelegt ("COS" - coefficient d'occupation des sols). Seit 1967 ist die Möglichkeit gesetzlich vorgesehen, "COS"-Punkte räumlich zu konzentrieren und die Bebauungsrechte auf den umliegenden Grundstücken abzulösen (Transfer von Bebauungsrechten).

1975 wurde durch die Gründung einer staatlichen Agentur zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Nutzflächen (Freiflächen) begonnen, bestimmte Gebiete (zunächst in Küstenregionen), die von großem gesellschaftlichem Interesse sind, in natürlichem und unverbautem Zustand zu erhalten. Auch im Bereich der Gruppenlandwirtschaften wächst das Interesse junger Landwirte an den hiebei geschaffenen neuen Besitzformen des Bodens (etwa von Kombinationsformen öffentlichen und privaten Besitzes); der Zweck ist eine Abwälzung von größer werdenden Lasten und hohen voraussehbaren Wertverlusten (an die Allgemeinheit).

Die französische Grundsteuer basiert auf dem Bodennutzungswert. Prospektives Bauland ohne Nutzung (Brachland) unterliegt daher keiner Besteuerung. Transferabgaben (Vererbung, Verkauf) werden dagegen vom Staat vom Marktwert eingehoben, wodurch Grundverkäufe oder Nutzungsänderungen indirekt begünstigt werden. Die herrschenden steuerlichen Bestimmungen könnten aber ohne Gesetzesnovellierung in den peri-urbanen Zonen besser gehandhabt werden, indem man die Grundsteuer nach Marktwert oder Bebauungsrechten (COS) einhebt und/oder die steuerlichen Belastungen bei Besitzstandänderungen für landwirtschaftliche Grundstücke aufhebt und allenfalls steuerliche Maßnahmen für spätere Nutzungsänderungen vorsieht.

4.6.2.4 Schutz landwirtschaftlicher Flächen in den USA

In den USA bestehen mehrere Ansätze, z.T. bereits rechtsverbindlich, z.T. noch im Erprobungsstadium, die die Erhaltung landwirtschaftlich genutzter Flächen zum Ziel haben (sogenannte Regulierungsprogramme ohne finanzielle Kompensation).

a) Die Flächenwidmung in Hawaii

In diesem Insel-Bundesstaat mit starker touristischer Expansion wurde eine flächendeckende Flächenwidmung erlassen. Die Widmungskategorien lauten:

- "Urban Zone" - vorgesehen für Entwicklungen in den nächsten 10 Jahren;
- "Rural Zone" - vorgesehen für ländliche und relativ lockere städtische Siedlungsformen;
- "Agriculture Zone" - vorgesehen für bestehende und potentielle landwirtschaftliche Nutzungen, eingeschlossen bestimmte Siedlungsformen;
- "Conservation Zone" - vorgesehen für Wälder in öffentlichem Besitz, Wasserschutzgebiete und für Flächen von besonderer landschaftlich-ökologischer Bedeutung und Schönheit.

b) Der "California Proposal"

Gesetzliche Beschränkungen für die Umwandlung von Agrarflächen in nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen werden seit einigen Jahren erprobt. Das Ziel ist die Erhaltung sogenannter primärer Agrarflächen. Dazu ist es erforderlich, daß von zuständigen Behörden ein öffentliches Interesse an der Erhaltung von Freiflächen festgestellt wird, daß diese Freiflächen genau ab-

gegrenzt und gewidmet und die erforderlichen Kontrolleinrichtungen eingesetzt werden. Sollte der "California-Vorschlag" Gesetzeskraft erlangen⁵², würde es möglich, eine Fläche von 12,6 Mill. acres (ca. ein Drittel der privaten landwirtschaftlichen Nutzfläche Kaliforniens) als "primäre Agrarflächen" unter Schutz zu stellen.

c) Die Regulierung von Bebauungsrechten

Weitere Regulierungsprogramme (besonders solche mit finanziellen Kompensationsmöglichkeiten) sind in Diskussion, so die Ablöse von Bebauungsrechten durch die öffentliche Hand; oder der Transfer von Bebauungsrechten (ähnlich den französischen COS-Bestimmungen); hiebei erscheint es erforderlich, einerseits Nutzungsdichten zu definieren und festzulegen, andererseits "Transferzonen" abzugrenzen, zwischen denen ein Austausch möglich sein soll, und schließlich begleitende Maßnahmen zu setzen, die geeignet sind, Anreize für erwünschte Transfers zu geben.

d) Möglichkeiten des Flächenschutzes durch Grundsteuerermäßigung

Die US-amerikanische Methode der Grundbesteuerung sieht als Varianten der Steuerermäßigung den Nutzwert (anstelle des Marktwertes) der Grundstücke, Nutzungsänderungen (die zu Nachforderungen⁵³ führen) sowie freiwilligen Verzicht auf Bautätigkeit vor.

4.6.2.5 Schutzbestimmungen für landwirtschaftlich genutzte Flächen in der Bundesrepublik Deutschland (Nordrhein-Westfalen)

Angesichts der großen Bevölkerungsdichte, des niedrigen Selbstversorgungsgrades bei Nahrungsgütern und eines niedrigen Anteils landwirtschaftlicher Bevölkerung erwartet die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen von der Landwirtschaft neben der traditionellen Nahrungsmittelversorgung zweierlei:

52 Bis zum Jänner 1977 war das politische Schicksal dieses Programmes noch ungewiß; insbesondere stellten sich landwirtschaftliche Organisationen, Grundbesitzer, Entwicklungsgesellschaften und Gewerkschaften dagegen.

53 Stand 1976 laut Regional Research Institute des USDA.

- die Erhaltung und Pflege der freien Landschaft als einen Beitrag zur "Qualität der Lebensbedingungen", die durch die Konzentration von Menschen als besonders gefährdet gelten;
- die Entwicklung von Dienstleistungen, um das Angebot für Freizeit und Erholung zu erweitern.

Diese agrarpolitischen Zielvorstellungen sind ganz besonders an den diesbezüglichen Bedürfnissen im Ballungsraum Rhein-Ruhr ausgerichtet. Sie beziehen sich daher besonders auf die stadtnahe Landwirtschaft. Schon im "Ersten Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung" (1963) wird formuliert, daß Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden sollen. Das spätere Bundesraumordnungsgesetz hat diese Vorstellung übernommen.

Der Verkauf von landwirtschaftlichen Flächen ist in der Bundesrepublik Deutschland ein genehmigungspflichtiger Vorgang. Dabei wird im Regelfall der Verkauf solcher Flächen an Nichtlandwirte untersagt. Die Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen liegt ausschließlich im Bereich der öffentlichen Hand und kann nur im Zusammenhang mit der Flächennutzungs- und Bauleitplanung erfolgen.

4.6.2.6 Peri-urbane Landwirtschaft in den Niederlanden

Die Niederlande gehören zusammen mit Belgien zu den am stärksten "verstädterten" Staaten Europas. Der Flächenaufteilung für landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Zwecke, sowie der Landschaftspflege und dem Beitrag der Bauern dazu wird daher seit langem größere Aufmerksamkeit geschenkt als anderswo.

Das Entwicklungsmodell, das den Vorstellungen von der Zukunft peri-urbaner Gebiete zugrunde liegt, beinhaltet eine "effektive Abtrennung des Urbanisierungsprozesses einerseits und die Verknüpfung von Landwirtschaft und Natur andererseits". Daraus ergeben sich nach niederländischer Sicht der Raumordnung folgende Ziele⁵⁴:

- Konzentration der Nutzungen für Erholungszwecke;
- Prüfung von geplanten städtischen Baustrukturen bzw. Großprojekten, ob sie für die Errichtung in der Nähe von Freiflächen geeignet sind;
- Betonung umweltfreundlicher Maßnahmen.

⁵⁴ Quelle: H. Corver, Fallstudie der Midden-Delfland-Region in den Niederlanden.

In den städtischen Einzugsgebieten müssen auf der Grundlage dieser Vorstellungen Grünflächen geschaffen werden. Die Neuplanung einer Agrarfläche muß die Erholungsfunktion miteinbeziehen, Spannungen zwischen landwirtschaftlicher Nutzung, Naturschutz und Landschaftspflege müssen geregelt werden. Dafür gelten folgende Grundsätze:

- Die landwirtschaftliche Tätigkeit in Anbaugebieten, die von besonderem landschaftlichem Reiz sind, ist soweit wie möglich zu erhalten;
- gegebenenfalls sind Maßnahmen zu ergreifen, die allen Interessen Rechnung tragen;
- Förderung einer landwirtschaftlichen Betriebsführung, die gleichzeitig den Erfordernissen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gerecht wird;
- Entschädigung der Landwirte im Rahmen der Strukturanpassung der Agrarbetriebe für ihre Leistungen zu Naturschutz und Landschaftspflege.

Ein Instrument zur Erreichung dieser Ziele ist die Flächennutzungsplanung in den Niederlanden, die auf drei Verwaltungsebenen - Staat, Provinzen, Gemeinden - verbunden durch horizontale und vertikale Koordination vor sich geht. Im Fall, daß die unteren Verwaltungsebenen von der beschlossenen Politik abweichen, greifen Rechts- und Fachaufsicht der übergeordneten Organe ein.

Die den Gemeinden vorgeschriebenen Flächennutzungspläne für die Landgebiete müssen wiederum mit den Zielen des Regionalplans im Einklang stehen. Dabei muß darauf geachtet werden, daß diese Pläne finanziell und wirtschaftlich realisierbar sind. Der Regionalplan legt die Entwicklung für die nächsten 10-20 Jahre fest. Er muß im Einklang mit der Politik der Zentralregierung stehen. Er hat programmatischen Charakter und bildet den besten Rahmen für die Integration auf Provinzebene.

Einige Beispiele für die Politik der Flächenaufteilung, der Landschaftspflege und des Landwirtschaftsschutzes in den Niederlanden:

Es ist vorgesehen, das Flurbereinigungsgesetz in einem Landesneuplanungsgesetz aufgehen zu lassen, das als Instrument für die Verwirklichung der wichtigsten Punkte der Regionalpläne und die Neuplanung der Landgebiete dienen kann.

Das Raumordnungsgesetz für das Midden-Delfland-Gebiet sieht die Neubildung der Pufferzone von 6.000 ha zwischen Den Haag und Rotterdam vor, wobei 4.000 ha permanent als Agrarland und 2.000 ha vorwiegend als Erholungsgebiet eingestuft werden sollen.

Für ein Gebiet von 70.000 ha im nördlichen Teil der Niederlande ist ein besonderes Landesneuplanungsgesetz entworfen worden. In diesem Landesteil geht es um die "konzentrierte" Beseitigung des Rückstandes in der Wirtschafts-, Agrar- und Sozialentwicklung und um eine neue Raumordnung für das Gebiet.

Mit den Landwirten können im Bereich der Verwaltung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege Vereinbarungen auf freiwilliger Basis getroffen werden, durch die sich Bauern verpflichten, ihre wirtschaftlichen Interessen mit dem Ziel der Erhaltung von Natur und Landschaft abzustimmen. Selbstverständlich erhalten sie hierfür eine finanzielle Entschädigung, sodaß sie keine Einkommenseinbuße erleiden. Für Flächen von 100.000 ha sind bisher Finanzmittel bereitgestellt worden.

Die Regierung hat ferner vorgeschlagen, beim Verkauf von Land an nichtlandwirtschaftliche Nutzer, der öffentlichen Hand ein Vorkaufsrecht einzuräumen.

5 AGRARPOLITIK IN PERI-URBANEN GEBIETEN

5.1 Vorbemerkungen

Verschiedene OECD-Staaten prüfen derzeit die Möglichkeit der Einführung spezifischer agrarpolitischer Maßnahmen für den stadtnahen Raum. Dabei besteht die Tendenz, diese Räume in die Programme der Landwirtschaftsministerien einzubauen. Diese Maßnahmen werden entweder als Sonderprogramme (Verbesserung der landwirtschaftlichen Struktur und Infrastruktur) oder in Form von individuellen Hilfsmaßnahmen durchgeführt, um die wirtschaftliche Lebensfähigkeit von Agrarbetrieben vor nachteiligen Auswirkungen des Urbanisierungsprozesses zu schützen.

Es gibt bereits anschauliche Beispiele für die Verbindung zwischen Agrarpolitik und der Einteilung in Nutzungszonen. Das Ziel der Agrarpolitik muß jeweils darin bestehen, zu verhindern, daß der Effekt der Investitionen oder Subventionen in bestimmten Gebieten wegen der fortschreitenden Urbanisierung verpufft.

Die Hauptanliegen sind:

- Verbesserung des Agrarsystems entsprechend dem Bedarf von Stadt und Region;
- Flurbereinigung in Verbindung mit den baupolizeilichen Vorschriften der Gemeinden, Abgabe von Land für Infrastruktur-zwecke durch Landwirte und zur Deckung der Flurbereinigungskosten;
- Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe im Sinne einer Gemeinschaftsbewirtschaftung, bei der bereits große Fortschritte erzielt worden sind (z.B. Anjo/Japan);
- Rationalisierung der Produktion durch Anwendung elastischer Verfahren, die es den nicht verkaufswilligen Inhabern kleiner Nebenerwerbsbetriebe erlauben, die Bewirtschaftung ihres Betriebes ganz oder teilweise an Landwirtschafts-genossenschaften zu übertragen;
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur für die Agrarbevölkerung.

5.2 Entwicklungsfragen der peri-urbanen Landwirtschaft in internationaler Sicht

In allen Ländern wird versucht, mit einer immer umfassenderen Raumplanung diese Probleme zu lösen. Ganz allmählich, häufig auf empirische Weise, wird eine neue Politik in die Wege gelei-

tet, um unnötige Verluste an fruchtbarem Agrarland einzuschränken, die Übertragung von Grund und Boden von der Landwirtschaft an Siedlungsträger zu verbessern und die Landwirtschaft zu einem aktiven und positiven Umweltfaktor zu machen. Einige dieser Maßnahmen werden sich zweifellos voll und ganz zugunsten der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit auswirken, vor allem soweit sie die Ungewißheit über die künftige Entwicklung beseitigen und die Landwirte in die Lage versetzen, ihre Investitions- und Produktionsentscheidungen in voller Kenntnis der Sachlage zu treffen.

Die Landwirtschaft kann sich jedoch nicht spontan auf die ihr zugedachte Rolle einstellen. Angesichts der hohen Bodenpreise muß die Intensivierung Hand in Hand mit einem optimalen Einsatz des Kapitals gehen. Dies kann z.B. durch eine gemeinsame Nutzung von Produktionsmitteln, deren Umfang kleiner Einzelbetriebe überfordert, möglich werden. Daher ist zu erwarten, daß die Strukturentwicklung u.a. in Richtung auf eine Kooperation in der Erzeugung verlaufen wird (Einkaufs- und Absatzgenossenschaften, gemeinsame Nutzung eines Maschinenparks, gemeinschaftliche Bewirtschaftung). Dies ist nicht immer leicht, da sich eine derartige Kooperation im Garten- oder Obstbau schwieriger als anderswo erweisen kann und die Landwirte im stadtnahen Raum vielleicht befürchten müssen, daß sie die Möglichkeit zur Erzielung von Bodenwertsteigerungen verlieren, wenn sie sich zu einer Kooperation entschließen.

Dieser Strukturwandel dürfte sich auch auf die Nebenerwerbsbetriebe auswirken, die im stadtnahen Raum besonders häufig anzutreffen und keineswegs im Rückgang begriffen sind. Sie bilden aber oft nur die Übergangsphase zwischen dem landwirtschaftlichen Vollerwerb und einer ausschließlichen außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Während ein Teil der Landwirte aus der Nebenerwerbslandwirtschaft ausscheidet, stocken jedoch andere ihre Betriebe durch Vergrößerung ihrer Wirtschaftsfläche auf.

Grundsätzlich ist agrarpolitisch mit drei Hauptformen der stadtnahen Landwirtschaft in der Zukunft zu rechnen:

- mit einer Übergangslandwirtschaft, bei der Land während einer begrenzten Zeit bewirtschaftet und früher oder später der Verwendung für städtebauliche Zwecke zugeführt wird;
- mit einer umweltorientierten Landwirtschaft, die im Prinzip die größten Überlebenschancen hat, da es ihr Ziel ist, der Expansion der Stadt endgültig eine Grenze zu setzen; ihre Lebensfähigkeit ist aber deshalb begrenzt, weil ihr von der Stadt her eine ganze Reihe von Beschränkungen auferlegt wird, damit sie ihrer Umweltrolle gerecht werden kann;

- mit einer Landwirtschaft in größerer Entfernung von der Stadt, die zwar noch städtischen Einflüssen ausgesetzt ist, für die aber weit größere Zukunftschancen bestehen und vor allem die Ungewißheit wegen möglicher Landverluste eine geringe Rolle spielt.

5.3 Politik und Maßnahmen zur Anpassung der peri-urbanen Landwirtschaft an ihre spezifischen Funktionen⁵⁵

Zur Agrarpolitik im stadtnahen Raum bleiben noch viele Fragen offen, da die öffentliche Diskussion darüber erst begonnen hat. Dabei ergibt sich aber die Frage, ob eine derartige Politik überhaupt notwendig ist. Häufig wird nämlich die Auffassung vertreten, daß eine gut durchdachte Raumordnungspolitik ausreicht, um es der Landwirtschaft zu ermöglichen, sich im Rahmen allgemeiner agrarpolitischer Maßnahmen aus eigener Kraft der Entwicklung anzupassen.

Wie aber festzustellen war, ist die stadtnahe Landwirtschaft sehr vielschichtig und muß unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Unter dem Gesichtspunkt des anzuwendenden politischen Instrumentariums ist es vielleicht zweckmäßig, zwischen folgenden fünf Zonen zu unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Probleme aufwerfen und demnach unterschiedliche agrarpolitische Aspekte haben:

- a) Agrarzonen auf lange Sicht, d.h. Zonen, die mindestens 20 Jahre lang durch die Flächennutzungspläne geschützt werden. Ist das Problem der Einwirkung des Urbanisierungsprozesses auf die Flächennutzung einmal gelöst, d.h. die Ungewißheit über die künftige Entwicklung beseitigt, dürfte für diese Zonen die allgemeine Agrarpolitik ausreichen, die vor allem im strukturpolitischen Bereich mit der gleichen Entschlossenheit durchgeführt werden sollte wie anderswo. Für stadtnahe Zonen in Berggebieten wären allerdings Sonderregelungen vorzusehen, da die niedrige Produktivität des Bodens Hilfsmaßnahmen für benachteiligte Gebiete rechtfertigt.
- b) Zonen, die nach Ablauf einer gewissen Frist urbanisiert werden können. In diesen Zonen herrscht insofern Ungewißheit, als die Landwirtschaft dort nur auf 5, 10 oder 15 Jahre hinaus garantiert werden kann, in denen sich der Verlauf des Urbanisierungsprozesses aber noch nicht klar voraus-

55 Quellen: Fallstudien und Expertisen der OECD-Expertentagung, Paris 1977; Deutsche Fassung des OECD-Berichts, hrsg.vom BM für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.

sehen läßt. In diesen Zonen könnte eine Reihe von Förderungsmaßnahmen erforderlich sein, um Produktionsumstellungen zu erleichtern, die die Abschreibung von Investitionen innerhalb relativ kurzer Fristen erlauben und die Gründung von Genossenschaften und in bestimmten Fällen auch den Übergang zur Nebenerwerbslandwirtschaft fördern.

- c) Sofort urbanisierbare Zonen: Da die Urbanisierung in Etappen verläuft, mag es zweckmäßig sein, auch in diesen Zonen eine gewisse landwirtschaftliche Nutzung zu erhalten, bei der die vorhandenen Flächen zumindest "gepflegt" werden, um die Nachteile einer völligen Flächenstillegung zu vermeiden. Hier könnten Sondermaßnahmen zur Umsiedlung der Landwirte in eine Agrarzone vorgesehen werden. Für Pächter, die Pachtland aufgeben müssen, sollten Sonderregelungen getroffen werden.
- d) Grüngürtel und Pufferzonen: Beide sind Agrarzonen auf lange Sicht mit einer wichtigen Umweltfunktion. In den Grüngürteln kann es u.U. erforderlich sein, daß die Landwirtschaft gewisse intensive Bewirtschaftungsformen aufgibt, weil sie umweltschädlich sind. Hier wären Programme denkbar, die für die entsprechenden Einkommenseinbußen durch eine umfassende Förderung des Strukturwandels (Flurbereinigung) sowie durch die Entwicklung einer Ersatzproduktion und von Freizeiteinrichtungen für die Stadtbewohner einen Ausgleich vorsehen. Darüber hinaus wäre es notwendig, zwischen Landwirten und den Gemeinden Verträge über die Pflege des Grüngürtels abzuschließen, in denen u.a. ein finanzieller Ausgleich für umweltbedingte Beschränkungen⁵⁶ vorgesehen werden müßte.

Auch für die Landschaftspflege außerhalb dieser Zonen können gewisse Entschädigungen vorgesehen werden. So erhalten z.B. in den Niederlanden Landwirte, die bestimmte landwirtschaftliche Nutzungsformen in schwer zu bewirtschaftenden Mooregebieten aufrechterhalten, hierfür eine Vergütung.

56 Als Beispiel seien die Niederlande angeführt, wo das Gesetz für das Midden-Delfland-Gebiet eine Entschädigung der Landwirte vorsieht, die aus Gründen des Umweltschutzes größere Auflagen hinnehmen müssen, als sie dem einzelnen normalerweise im öffentlichen Interesse zugemutet werden. Als Gegenleistung müssen sie sich an der Finanzierung der Meliorationsarbeiten in dem Maße beteiligen, in dem ihnen hieraus Vorteile erwachsen (mit der Möglichkeit der Rückzahlung der vom Staat vorgeschossenen Beträge innerhalb einer Frist von 20 Jahren bei 5 % Zinsen).

Eines der Hauptprobleme besteht hier in der finanziellen Belastung der Gemeinden durch die Grüngürtel. Die Landgemeinde, auf deren Gebiet sich der Grüngürtel befindet, nimmt weniger Steuern ein, während die Einwohner der benachbarten Stadtgemeinden von diesem Grüngürtel profitieren, ohne eine entsprechende Steuer zu zahlen. Hier scheint ein zwischenge-meindlicher Ausgleich erforderlich.

- e) Pufferzonen geringer Ausdehnung, die vor allem dazu dienen, besonders umweltgefährdete Zonen zu isolieren. Sie können auch unmittelbar am Stadtrand eingerichtet werden. Auch hier könnten Verträge zwischen Landwirten und Gemeinden die Grundlage dafür schaffen, daß diese Gebiete unter gewissen Bedingungen landwirtschaftlich genutzt werden. Je größer die Zahl dieser Pufferzonen ist, die die Gemeinden im Rahmen ihrer Bodenkaufprogramme erwerben, desto leichter dürfte der Abschluß solcher Verträge sein.

5.4 Agrarpolitik für peri-urbane Gebiete in Österreich

5.4.1 Anerkennung außerökonomischer Funktionen der peri-urbanen Land- und Forstwirtschaft

Die Stellung der Land- und Forstwirtschaft in Österreich ausschließlich nach ökonomischen und soziologischen Gesichtspunkten zu beurteilen, würde ihrer anerkannten Bedeutung im Rahmen der Raumplanung nicht gerecht werden. In peri-urbanen Gebieten führen die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe eine Ordnung und Erhaltung von Freiflächen durch und gestalten so das Stadtumland. Gepflegte Flächen und eine geordnete Bodennutzung sind attraktive Voraussetzungen für die Naherholung. Fremdenverkehrseinrichtungen und -ziele profitieren davon meist kostenlos oder doch zumindest kostengünstig. An den Rändern großer Siedlungsgebiete schafft oft die Landwirtschaft allein Nutzungsformen (Felder, Grünland) und damit den Reiz der freien Landschaft.

Unbestritten ist heute, daß die Land- und Forstwirtschaft neben Ordnungs- und Erholungsfunktionen auch wichtige Wohlfahrtsaufgaben hinsichtlich Bodenschutz, Umweltschutz (Filterung bzw. Reinigung von Wasser und Luft) erfüllt. Auch der Einfluß auf Temperaturverhältnisse und Wasserhaushalt, Faktoren, die besonders im Stadtumland größte Bedeutung haben, wird anerkannt. Von besonderer Bedeutung sind hier große geschlossene Waldgebiete, die etwa der Wiener Raum aufweist, und gerade im Wiener Bereich mit seinem panonisch beeinflussten Klima sind Einflüsse der nahen Waldgebiete durch Temperaturregelung und Erhöhung der Luftfeuchtigkeit für das Wohlbefinden des Menschen wichtig.

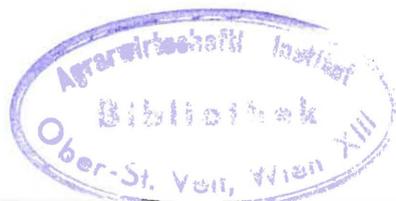
Allerdings ist die Prägung der Land- und Forstwirtschaft durch Mechanisierung und Industrialisierung sowie durch Tendenzen zur Konzentration und Produktionsteilung in stadtnahen Gebieten am größten. Es ist eine Tatsache, daß jene Elemente, die die großflächige Produktion vermeintlich stören (Baumgruppen, Mäanderschlingen von Flüssen und Bächen, Raine, verschiedene Nutzflächen mit Trennwirkung) aus der Landwirtschaft entfernt werden. Dadurch tritt eine Verarmung des Landschaftsbildes ein, die Zahl der am Landschaftsaufbau beteiligten Elemente wird verringert und auch die Wachstumsbedingungen für die Nutzpflanzen werden verschlechtert. Die geringere Gliederung der Landschaft mindert aber auch ihren Erholungswert.

5.4.2 Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der außerökonomischen Funktionen

Die Bodennutzungsplanung und ihre organisatorischen Zielsetzungen bedürfen gleichermaßen der aktiven Teilnahme jener Behörden, die für planerische Entscheidungen verantwortlich sind, wie auch der Koordinierung aller Ziele und Maßnahmen, um weitere unzusammenhängende Raumentwicklungen zu verhindern. Es ist notwendig, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Verantwortungsbereichen herzustellen. Außerdem ist es unerläßlich, alle Maßnahmen und Instrumente der Bodennutzungs- und Regionalpolitik - Flächenwidmung, Nutzungsanreize, relevante steuerliche Maßnahmen usw. - aufeinander abzustimmen.

Eines der wichtigsten Instrumente zur Flächennutzungsplanung beinhaltet die forstliche Raumplanung in Österreich, für die das Forstgesetz 1975 erstmals gesetzliche Regelungen getroffen hat. Dabei werden die vier Waldwirkungen (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung) gebietsweise festgelegt bzw. bewertet und daraus der soziale Nutzen der Waldwirkungen abgeleitet, sowie Maßnahmen zu dessen Optimierung getroffen.

Ein weiteres Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele ist die Flächenwidmung. Die speziellen Probleme, die durch Flächenwidmungsbestimmungen auftreten, stehen in Zusammenhang mit der nutzungsmäßigen Differenzierung und Konkurrenzierung zwischen verschiedenen Flächenwidmungskategorien, Entschädigungen für Restriktionen, der Andauer der Widmung usw. Wichtigster und zugleich positiver Effekt der Flächenwidmung für die Landwirtschaft in der peri-urbanen Zone ist die Gewährleistung der Niederlassungssicherheit über einen bestimmten Zeitraum, was besonders im Hinblick auf Investitionen von großer Bedeutung ist. Wertverschiebungen zwischen landwirtschaftlich bzw. nicht-



landwirtschaftlich gewidmeten Grundstücken sind freilich nicht zu umgehen. Vor- und Nachteile müssen im Einzelfall behandelt und ausgeglichen werden.

Weitere regionalpolitische Instrumente beziehen sich auf Grundbesitz oder Grundstücksverkehr. Direkte und indirekte fiskalische Maßnahmen können in ihren Auswirkungen erfahrungsgemäß effektiv gehalten werden. Eine Kontrolle der Bodenpreise durch geeignete Besteuerungen erweist sich gleichfalls als möglich. Generell kann die Wahl des richtigen Steuersystems eine Schlüsselfunktion für die Bodennutzungs politik gewinnen.

Im Rahmen der politischen Zielfindung und für die Wahl der richtigen Instrumente für peri-urbane Regionen und ihre Landwirtschaft sollte breitester politischer Konsens angestrebt werden. Die anzuwendenden Maßnahmen müssen sowohl den gewählten Volksvertretern bzw. behördlichen Dienststellen als auch der betroffenen Bevölkerung vorgelegt werden; zur Erreichung operabler Lösungen, die für alle Interessenten annehmbar sind, bedarf es allgemeiner Anerkennung der Ziele, dazu wiederum größtmöglicher Information und offener Diskussion.

5.4.3 Die "Sicherung" landwirtschaftlich nutzbarer Flächen

Die feststehenden allgemeinen Ziele der österreichischen Agrarpolitik sind auf die Situation der peri-urbanen Landwirtschaft anwendbar. Besondere Zielsetzungen der Erhaltung oder Förderung der Agrarproduktion in diesen Gebieten sind derzeit nicht gegeben. Sowohl im Rahmen der gesamtösterreichischen Agrarpolitik als auch in Landes-Landwirtschaftsgesetzen fehlt bislang ein Hinweis auf die durch die Stadtentwicklung relativ gefährdete Landwirtschaft der Ballungsgebiete. Andere rechtliche Maßnahmen zum Schutz von Landwirtschaftsflächen bestehen nicht oder höchstens zur Erreichung qualitativer Bedingungen (z.B. bei Kulturumwandlungen oder bei Brachflächen).

Von den Kulturarten kam bisher nur der Weinbau in den Genuß von Schutzbestimmungen gegen die Verbauung. Weingärten werden durch Eintragung im Flächenwidmungsplan gesichert. Ausweitungen des Weinbaues erfolgen derzeit in den Orten Stammersdorf und Strebersdorf (nördlich von Wien), aber auch in Oberlaa (südlich), wo manche Bauern wegen Flächenverlusten auf das "Heurigengeschäft" umsteigen.

Landwirtschaftliche Nutzflächen im Besitz der Gemeinde Wien werden zum Teil der Erholungsfunktion zugeeignet oder sonstigen öffentlichen Zwecken vorbehalten. Reserveflächen für nichtland-

wirtschaftliche Zwecke werden meist landwirtschaftlich genutzt. Auch der Ersatzflächenbedarf jener Betriebe, die von der Stadtentwicklung verdrängt werden, wird zum Teil aus solchen Flächenkontingenten befriedigt. Zonierungen, die der Land- und Forstwirtschaft im Wiener Umlandgebiet besondere Aufgaben zuweisen, bestehen teils als Bestandteil des Stadtentwicklungskonzepts, teils in Gliederungsvorschlägen (Natur- und Landschaftsschutz-zonen bzw. "Wald- und Wiesengürtel").

5.4.4 Die Anpassung der peri-urbanen Landwirtschaft an die erschweren wirtschaftlichen Bedingungen und generelle Maßnahmen

Voraussetzung für eine leistungsfähige und damit stabile Land- und Forstwirtschaft sind neben den natürlichen Voraussetzungen und dem oben erwähnten Zustand der Flurverfassung vor allem günstige Betriebsstrukturen (arrondierte Betriebsflächen) und die Hintanhaltung von durch die Stadtnähe bedingten Störfaktoren (Zersiedlung, ungeordnete Entwicklung des Erholungswesens). Der permanent steigende Flächenbedarf für die Bautätigkeit versetzt speziell die Betriebe im unmittelbaren Weichbild der Stadt in eine Existenzunsicherheit, die Probleme für die Betriebsführung speziell bei Investitionen mit sich bringt; das wird von den Verantwortlichen voll anerkannt, zumal diese Existenzangst in vielen Fällen der Ansatz für die Bodenspekulation ist.

Es liegt also ganz im Interesse einer geordneten Stadtentwicklung, die Arrondierung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in die Wege zu leiten. In Wien ist die Bewirtschaftung speziell am Westrand (Weinbaugebiete), in den übrigen Bereichen vor allem wegen der starken Zersplitterung der Grundstücke erschwert und wenig rentabel. Diese ungünstige Flurverfassung ist mitunter auch eine der Ursachen für das Entstehen von Sozialbrache, wie sie im Stadtumland sehr häufig anzutreffen ist.

6 ERGEBNIS

6.1 Schlußfolgerungen aus der OECD-Arbeit

1. Das Wachstum der Städte geht - beginnend in Europa - seit etwa zwei Jahrhunderten vor sich und verschärft und beschleunigt sich seit drei bis vier Jahrzehnten. Namentlich der Landverbrauch für städtische Siedlungszwecke, zumeist bisher landwirtschaftlich genutzter Boden, verstärkt sich und damit auch das flächenhafte Städtewachstum. Das führte zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit allen Problemen, die die davon betroffenen Gebiete berühren; diese werden als peri-urbane Zonen bezeichnet und können sehr unterschiedliche, von Stadt und Lage abhängige Größen und Wachstumsverhältnisse aufweisen.
2. Peri-urbane Zonen und peri-urbane Landwirtschaft haben differenzierte Ausprägungen. Gerade wegen des Fehlens homogener Strukturmerkmale bedürfen diese Gebiete besonderer (sowohl kurz- als auch langfristiger) regionalpolitischer Maßnahmen. Besonders im Bereich der peri-urbanen Landwirtschaft ist die Notwendigkeit eines umfassenden regional- und agrarpolitischen Ansatzes anstelle rein sektoraler Planung evident; überhaupt hat die Raumordnungspolitik einem Strukturensemble aus landwirtschaftlichen, umweltfunktionellen, demographischen und Wohlfahrts-Faktoren und -Erwägungen zu entsprechen. Der erste Schritt in diese Richtung besteht in der Definition der Funktion der peri-urbanen Landwirtschaft. Sobald in diesem Punkt Übereinstimmung herrscht, kann auch der Stellenwert der Landwirtschaft innerhalb der übrigen peri-urbanen Funktionen bestimmt werden.
3. Um die eigentliche Rolle der peri-urbanen Zonen zu definieren, müssen ihre Hauptfunktionen festgehalten werden; diese sind:
 - Landwirtschaftliche Flächennutzung und Produktion;
 - Wohngebiet für die landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung;
 - Umweltfunktionen einschließlich Erholung und Landschaftserhaltung;
 - Standort für Industrie und Gewerbe (auch in Form kleinerer Betriebsstätten) sowie bestimmter Dienstleistungseinrichtungen.

Die peri-urbane Landwirtschaft ist - nicht nur durch ihre Flächen-Freihaltfunktion - aufgerufen und geeignet, einen positiven Beitrag zur Entwicklung aller dieser Funktionen zu leisten. Der Schlüssel liegt in diesem Zusammenhang aber im Entscheidungsprozeß über die Bodennutzung und die dazugehörige Flächenwidmung. In dieser Hinsicht erscheint eine Aufwertung des agrarisch genutzten Bodens gegenüber der Bodennachfrage seitens nichtlandwirtschaftlicher Interessen dringend erforderlich. Außerdem ist in jedem Fall eine bessere Kenntnis der Urbanisierungseinflüsse auf die peri-urbane Landwirtschaft sowie der daraus resultierenden Bedingungen für eine bessere Anpassung der Landwirtschaft wünschenswert.

4. Kernpunkt der Problematik der peri-urbanen Landwirtschaft sind grundsätzlich die in diesem Raum gegebenen Eignungsverhältnisse für die agrarische Nutzung. Der vorherrschende landwirtschaftliche Typus hängt von verschiedenen Einflußfaktoren ab (vorherrschende agrarwirtschaftliche Eignung in der Region, Größe der städtischen Agglomeration, vorherrschende Formen nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten, gesetzliche Voraussetzungen usw.). Insbesondere auch die Nebenerwerbslandwirtschaft wird in den peri-urbanen Zonen der meisten Länder weiterhin große Bedeutung haben.
5. Die peri-urbane Landwirtschaft hat eine bedeutende Produktionsaufgabe. In einigen Ländern liegt etwa ein Viertel der landwirtschaftlichen Produktionsflächen (und sehr häufig die besten Flächen) in peri-urbanen Zonen; hier ergibt sich auch ein wichtiger Beitrag zur gesamten Agrarproduktion. Die Produktionsverhältnisse der peri-urbanen Landwirtschaft werden aber in zunehmendem Maß von der städtischen Entwicklung und ihren Folgeerscheinungen beeinflusst, wie durch Flurschäden und verschiedene Arten von Immissionen, die zur Behinderung oder gar Verhinderung bestimmter Produktionssparten führen können. Außerdem ist die peri-urbane Landwirtschaft (einschließlich der Forstwirtschaft) immer mehr auch zur Übernahme von Funktionen bestimmt, die über die reine Produktionsaufgabe hinausgehen. Dazu gehören verschiedene "Raumfunktionen", wie z.B. Umweltschutzaufgaben, Freizeit- und Erholungsfunktionen, speziell in Ländern oder Regionen mit hohen Bevölkerungsdichten. Solche alternativen Aufgaben der landwirtschaftlichen Bodennutzung stellen einen wichtigen Grundstock an Ressourcen und Wohlfahrtseinrichtungen für die Öffentlichkeit dar. Der zentrale Punkt, mit dem die politisch Verantwortlichen hier konfrontiert sind, ist die Anerkennung und wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen Funktionen der Landwirtschaft sowie die wechselseitige Abstimmung verschiedener Interessen.

6. Die Bodennutzungsplanung und ihre organisatorischen Zielsetzungen bedürfen gleichermaßen der aktiven Teilnahme der lokalen Behörden, die am ehesten zur Entscheidung von Detailfragen geeignet sind, wie auch der Koordinierung von Zielen und Maßnahmen auf regionaler und nationaler Ebene, um eine unzusammenhängende Raumordnung zu verhindern. Es ist besonders wichtig, ein ausreichendes Gleichgewicht zwischen diesen verschiedenen Verantwortungsbereichen herzustellen. Außerdem ist es unerlässlich, daß alle Maßnahmen und Instrumente der Bodennutzungs- und Regionalpolitik - Flächenwidmung, Nutzungsanreize, relevante steuerliche Maßnahmen usw. - aufeinander abgestimmt (harmonisiert) werden.
7. Ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung raumordnungspolitischer Ziele ist die Flächenwidmung. In mehr oder weniger detaillierter Vorgangsweise ist diese Planungsmaßnahme in allen Ländern üblich geworden. Gewöhnlich wird die Flächenwidmung auf lokaler Ebene vorgenommen, in manchen Ländern aber auch für ganze Regionen. Die besonderen Probleme, die durch Flächenwidmungsbestimmungen auftreten, stehen in Zusammenhang mit der nutzungsmäßigen Differenzierung und Konkurrenzierung verschiedener Flächenwidmungskategorien, mit Entschädigungen für Restriktionen, mit der Andauer der Widmung usw. Wichtigster und zugleich positivster Effekt der Flächenwidmung für die Landwirtschaft in der peri-urbanen Zone ist die Gewährleistung der Niederlassungssicherheit für einen bestimmten Zeitraum; das ist besonders im Hinblick auf Investitionen von großer Bedeutung. Ein niedrigerer Wert für landwirtschaftlich gewidmeten Boden ist freilich nicht zu vermeiden, doch stehen dem auch wesentliche Vorteile gegenüber.
8. Ein weiteres regionalpolitisches Instrumentarium bezieht sich auf Grundbesitz bzw. Grundstücksverkehr. Direkte und indirekte fiskalische Maßnahmen können sektoral angewendet werden. Eine Kontrolle der Bodenpreise durch gezielte Besteuerungsmaßnahmen erweist sich ebenfalls als möglich. Generell gewinnt die Wahl des richtigen Steuersystems eine Schlüsselfunktion für die Bodennutzungs politik.
9. Im Rahmen der politischen Zielfindung und für die Wahl der geeigneten Ordnungsinstrumente für peri-urbane Regionen und ihre Landwirtschaft sollte breitester Konsens angestrebt werden. Die anzuwendenden Maßnahmen müssen sowohl den gewählten Volksvertretern bzw. den behördlichen Dienststellen als auch der betroffenen Bevölkerung vorgelegt werden; zur Erreichung operab-

ler Lösungen, die für alle Interessenten annehmbar sind, bedarf es allgemeiner Anerkennung der Ziele, dazu wiederum größtmöglicher Information und offener Diskussion.

10. Während in einigen Ländern bereits einschneidende Maßnahmen zur Kontrolle ausufernder Urbanisierungserscheinungen in peri-urbanen Zonen ergriffen wurden, steht in anderen Ländern die Suche nach der besten Lösung des Problems erst in der Diskussionsphase. Dabei ist freilich eine Abhängigkeit vom Ausmaß des Problems gegeben. Jedenfalls liegen bereits zahlreiche Beispiele und Erfahrungen vor.

6.2 Empfehlung des OECD-Rates⁵⁷

Empfehlung des Rates betreffend die Rolle der Landwirtschaft in Planung und Management peri-urbaner Gebiete.

Der Rat

Unter Berücksichtigung von Artikel 5 (b) des Übereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960⁵⁸;

In Beachtung des Berichts des Sekretariats vom 13. Juni 1978 über die Landwirtschaft in Planung und Management peri-urbaner Gebiete (AGR(78)22 und Corrigendum 1) sowie des vorausgegangenen Berichts, der unter dem Titel Bodennutzungspolitik und Landwirtschaft (AGR/WP1(75)4 rev. und Corrigendum AGR (76)5) veröffentlicht wurde;

57 Offizielles Dokument des OECD-Rates, angenommen auf seiner 483. Sitzung am 14. März 1979.

58 Artikel 5:

Um ihre Ziele zu erreichen, kann die Organisation

- a) Beschlüsse fassen, diese sind für alle Mitglieder bindend, soweit nicht anderes vorgesehen,
- b) Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten,
- c) mit Mitgliedern, Nichtmitgliedstaaten und internationalen Organisationen Vereinbarungen schließen.

In der Erkenntnis, daß sich die Landwirtschaft in stadtnahen Gebieten, die über beträchtliche Anteile an dem fruchtbaren Boden und an der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion in den meisten OECD-Ländern verfügt, einer Reihe von Herausforderungen gegenübersteht, die sich aus der städtischen Expansion ergeben, die ihre Strukturen und Funktionen beeinträchtigen, und daß ein Grundbedürfnis besteht, die Ungewißheit über die Zukunft der Landbewirtschaftung in diesen Gebieten zu verringern;

In der Erkenntnis, daß Raumplanung und Bodennutzungsplanung sich in vielen Ländern rasch entwickelt und in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben, und in der Erkenntnis der vielfältigen Situationen in den Mitgliedsländern sowie der Unterschiede in den Maßnahmen für entsprechende Lösungen;

I. Empfiehlt den Mitgliedstaaten,

1. der stadtnahen Landwirtschaft wegen der bedeutsamen Rolle, die ihr innerhalb der nationalen landwirtschaftlichen Erzeugung zukommen kann, in der Raumplanung volle Aufmerksamkeit zu schenken oder diese zu erneuern;
2. durch besondere Maßnahmen, die sowohl von staatlichen Stellen wie von privaten Interessenten zu beachten sind, den bestmöglichen Schutz für hochwertiges Ackerland zu gewährleisten, falls erforderlich, auf der Grundlage eines Ressourcenkatasters (einschließlich Boden und Wasser), der gestattet, erhaltungswürdige Ressourcen auszuweisen und zu überwachen;
3. im Instrumentarium einer umfassenden Agrarpolitik zur Modernisierung und Strukturverbesserung die stadtnahen Belange zu berücksichtigen, um eine gesunde Agrarwirtschaft zu fördern und einen Beitrag zur örtlichen und regionalen Lebensqualität zu leisten;
4. einer leistungsfähigen Haupt- und Nebenerwerbslandwirtschaft insbesondere wegen ihrer sozialen Aspekte und ihrer Bedeutung für die stadtnahe Wirtschaftstätigkeit und Umwelt volle Aufmerksamkeit zu schenken;
5. wenn örtliche und regionale Flächennutzungspläne die Notwendigkeit nachweisen, durch sie der Landwirtschaft Gebiete entweder ausschließlich oder zusammen mit konkurrierenden Nutzungen (beispielsweise als ökologische Nischen oder Erholungsgebiete) vorzubehalten, diesen landwirtschaftlichen Vorzugsgebieten eine angemessen lange Bestandsgarantie zu geben und vorzeitige Änderungen nur bei unabdingbaren Gründen und in Übereinstimmung mit den bekannten Bauleitplanungsverfahren zuzulassen;

6. die Landwirte, ihre Berufsvertreter und die zuständigen Verwaltungsbehörden in ausgewogener Weise mit den anderen Interessengruppen an der Aufstellung von Plänen auf örtlicher, regionaler und staatlicher Ebene zu beteiligen;
7. die Auswirkungen, die die Steuerpolitik und andere Tätigkeiten im stadtnahen Raum auf die Landwirtschaft haben, festzustellen und - falls erforderlich - den neuen Bedingungen anzupassen, die sich aus der Flächennutzungsplanung ergeben, so daß sie einen positiven Beitrag zur Verwirklichung der Bodennutzungsziele leisten;
8. zum Ausgleich von Bodenwertänderungen, die in den betroffenen Teilgebieten durch bodenordnende Eingriffe hervorgerufen wurden, Kompensationsmethoden zu entwickeln und anzuwenden;
9. in schwierigen Situationen für die stadtnahe Landwirtschaft Maßnahmen in Erwägung zu ziehen (beispielsweise Pufferzonen und Grüngürtel), die die Landwirtschaft bei ihrer Anpassung an umweltbedingte Zwänge unterstützen, weil diese entweder unter der städtischen Umweltbelastung leidet, oder die von ihr selbst verursachte Umweltbelastung unter Kontrolle behalten und zur Verbesserung der städtischen Umwelt beitragen muß.

II. Beauftragt den Landwirtschaftsausschuß

auf die Anwendung dieser Empfehlung zu achten und, falls erforderlich, dem Rat zu berichten.

7 ZUSAMMENFASSUNG

"Peri-urbane" Landwirtschaft ist jener Teil des Primärsektors, der im Umland von Städten - insbesondere von Groß- und Millionenstädten - mit dem Prozeß der Stadtentwicklung und der Vergrößerung und Verdichtung der Ballungsgebiete konfrontiert ist.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die peri-urbane Landwirtschaft und ihre Aufgaben zu definieren sowie ihre gegenwärtige Lage und ihre Entwicklungschancen festzuhalten. Dabei stellt sich heraus, daß die landwirtschaftliche Bodennutzung in peri-urbanen Zonen nicht allein wegen ihrer Produktionsaufgabe, sondern auch wegen anderer, z.T. ökologischer, z.T. anderer raumwirksamer Nebenfunktionen eine bedeutende Rolle spielt.

Die Definition der peri-urbanen Landwirtschaft umfaßt folgende Hauptfunktionen:

- landwirtschaftliche Erzeugung;
- Niederlassung der landwirtschaftlichen und der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung an bestimmten Stellen dieses Raums;
- Umweltfunktionen, wie Erholung und Freizeitgestaltung, Landschaftsschutz und Lebensqualität;
- Standort für dezentralisierte industrielle Kleinbetriebe, Handwerksbetriebe und Dienstleistungsbetriebe, vor allem soweit sie der Landwirtschaft vor- oder nachgelagert sind.

Die Landwirtschaft im stadtnahen Raum hat unter dem Druck des Urbanisierungsprozesses, vor allem wegen der höheren Kosten der Produktionsfaktoren Boden und Arbeit und der Ungewißheit über die künftige Entwicklung der Umweltbedingungen, besondere Formen angenommen:

- Sie weist unter günstigen Voraussetzungen eine größere Kapital- und Arbeitsintensität auf als die Landwirtschaft in den eigentlichen Landgebieten;
- Unter ungünstigen Bedingungen kommt es dagegen zu unzulänglicher Nutzung oder Stilllegung von Wirtschaftsflächen;
- Mit zunehmender Stadtnähe geht die Viehhaltung zurück, während der Gemüsebau eine Produktionssteigerung verzeichnet;
- Insbesondere bei intensiven Bewirtschaftungsformen besteht ein höherer Prozentsatz an Pachtland;

- Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe ist im Verhältnis zu anderen Regionen wesentlich höher.

Die verschiedenen Ausprägungsformen der peri-urbanen Landwirtschaft wurden einerseits aus österreichischer Sicht, anhand des Fallbeispiels Wien, andererseits aus internationaler Sicht dargestellt, wobei neben dem allgemeinen Prozeß der Verstädterung von Umlandgebieten besonderes Augenmerk auf umweltbezogene sowie soziale und wirtschaftliche Konflikte gelegt wurde.

Dem Hauptanliegen der Arbeit entsprechend, die regionalpolitische Priorität der peri-urbanen Zonen darzulegen, bildet die Regionalpolitik den Kernpunkt der Untersuchung. Die Hauptziele der Entwicklungsplanung in Stadtumlandgebieten sind:

1. Die Absteckung des Flächenbedarfs der Siedlungsentwicklung und die Formulierung von Zielvorstellungen hinsichtlich baulicher Größenordnungen, Bauweisen und Wohnungstypen.
2. Die räumliche Festlegung von Flächennutzungszonen unter Berücksichtigung des Flächenbedarfs und sorgfältiger Bedachtnahme auf zu erwartende Auswirkungen im Grundpreisgefüge, auf Erschließungskosten verschiedener Art sowie auf die Verteilung und nutzbare Erhaltung von Freiflächen.
3. Die Schaffung und Erhaltung einer funktionellen Vielfalt im Bereich der Stadtumlandgebiete neben der Förderung ihrer Ergänzungsfunktionen zu den Kernstadtgebieten als grundsätzliche Leitvorstellung für die Wirtschaftsentwicklung in peri-urbanen Räumen. Auch die Sicherstellung der Produktions- und Raumfunktion der Land- und Forstwirtschaft ist hier einzubeziehen.
4. Ein umfassendes Verkehrskonzept für den peri-urbanen Gesamt-
raum.
5. Die Planung öffentlicher Einrichtungen in Zusammenhang mit der Entwicklung von Nebenzentren durch gegenseitige Abstimmung von "gesetzten Diensten" und Folgefunktionen; dabei ist auf Zuordnungsbereiche auf verschiedenen Versorgungsebenen Bedacht zu nehmen.
6. Die räumliche Festlegung von Freiflächen und Erholungsraum unter Berücksichtigung des Naherholungs-Flächenbedarfs der Agglomeration, von Möglichkeiten der Attraktivitätssteigerung nähergelegener Erholungsgebiete und der Verbesserung ihrer Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.
7. Die Bereitstellung und überörtliche Koordinierung des Infrastrukturausbaues durch ein Konzept für den peri-urbanen Gesamt-
raum.

Der Problembereich "Raumplanung und Landwirtschaft" wurde gesondert dargestellt und dabei die Situation in Österreich jener in verschiedenen Ländern gegenübergestellt und anhand von Beispielen der Bodennutzungsplanung, wie sie unter dem Aspekt der Agrarpolitik zu betrachten sind, diskutiert. In vielen Ländern bestehen bereits konkrete (und wirksame) Instrumente zur Durchsetzung bodenpolitischer Ziele, wie z.B. Maßnahmen zur Verhinderung der Zersiedlung, Maßnahmen gegen eine (unerwünschte) Veränderung der Bodennutzung, Grunderwerbspolitik der Gemeinden, Flurbereinigung oder auch fiskalische Maßnahmen. Regionalpolitische Fortschritte und Erfahrungen aus Österreich, Dänemark, Großbritannien, Frankreich, USA, der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden liegen vor. ↘

Als Ergebnis der Untersuchung, die im Zusammenhang mit einem internationalen Arbeitsprojekt steht, wurden Schlußfolgerungen und die Empfehlung des Rates der OECD dargelegt, die neben einer verbindlichen längerfristigen Flächenwidmung für landwirtschaftliche Bodennutzungszwecke und geeigneten steuerpolitischen Instrumenten besonders auch politische und organisatorische Maßnahmen fordert, um der Landwirtschaft ein ausreichendes Mitspracherecht im Rahmen der Raumplanung zu sichern.

SUMMARY

Peri-urban agriculture is that part of the primary economic sector which in the vicinity of towns and cities is affected by the process of urban development and growth and the concentration of residential areas.

The aim of this study is to define peri-urban agriculture and its dimensions and to assess its current situation and future development. As it turns out, land use in peri-urban zones is important not just as factor of production but also because of its additional functions of a partly ecological, partly spatial nature.

The definition of peri-urban agriculture encompasses the following main functions:

- *agricultural production;*
- *provision of space for the agricultural and non-agricultural population at certain points of the area;*
- *environmental functions such as recreation, leisure activities, protection of the landscape and quality of life;*

- providing a peripheral location for small industries, trade and servicing firms, many of them associated with farming.

In the vicinity of urban areas agriculture has displayed special characteristics due to higher costs of factors of production (land and labor) and uncertainty about the future state of the environment:

- under favorable conditions, capital and labor in agriculture is used more intensely than in truly rural areas;
- on the other hand unfavorable conditions lead to insufficient use or abandonment of productive land;
- the closer the city the fewer livestock is bred while the production of vegetables increases;
- with extensive use of resources, a greater percentage of land is leased;
- the fraction of farms worked part-time is considerably greater than in other areas.

Various types of peri-urban agriculture were presented and evaluated as seen from Austria's perspective on the one hand, taking Vienna as a case study, and an international point of view on the other; the process of urbanization of surrounding areas and also the ecological, social and economic strains triggered off by that process were considered.

In line with the major purpose of the study, namely to demonstrate the importance of regional policies for peri-urban areas, regional policy is the core of the investigation. Major aspects of planning the development of peri-urban regions are:

1. to determine the space required for residential use and to come up with notions about the sizes of buildings, ways of construction and types of apartments;
2. to delimit zones for different land uses, keeping in mind the space required and considering carefully the likely effects on land prices, the various components of development costs and the distribution and maintenance of open areas;
3. to produce and maintain a diversity of functions in the areas close to cities and to make sure that they are complementary to functions of the city center. These are principal guidelines which should govern the economic development of peri-urban regions. They should also include that the functions related to production and land use of agriculture and forestry are maintained.

4. *a comprehensive concept for traffic in the peri-urban area;*
5. *planning the construction of public facilities in connection with the development of secondary centers; this involves to strike a balance between "services provided" and functions induced by them; the areas which are to be served at the different levels of service have to be determined;*
6. *to allot free areas and recreation grounds, considering the area required to provide for recreation in the vicinity of the agglomeration, the opportunities available to increase their attraction, and the accessibility of recreational areas by public transportation;*
7. *to procure and coordinate above local levels the extension of infra-structure with a concept for the entire peri-urban region.*

The problems around "regional planning and agriculture" were pointed out in particular and the situation in Austria as opposed to that in various other countries was shown and discussed, using cases in which land use was planned and evaluating them as far as agricultural policy is concerned. In many countries there already exist distinct (and effective) instruments to pursue political objectives related to land, f.i. measures to prevent parcelling out, measures against (undesirable) changes in land use, land acquisition policies of communities, consolidation, and even fiscal measures. Progress and experience about regional policies are available from Austria, Denmark, Great Britain, France, the U.S.A., the Federal Republic of Germany and the Netherlands.

As a result of the investigation - which is related to an international research project - the conclusions and recommendations of the OECD Council were presented. They call for a binding, long-term dedication of areas for agricultural uses, proper fiscal policy instruments and also policy measures and provisions to make sure that agriculture gets a fair chance to voice its demands in the arena of regional planning.

8 LITERATURVERZEICHNIS

8.1 Fallstudien und Expertisen der OECD-Expertentagung.
Paris 1977 (Originale englisch und französisch)

8.1.1 Fallstudien

Bundesrepublik Deutschland

Wagner, H.: (Peri-urbane Nebenerwerbslandwirtschaft in einer Industrieregion. Das Beispiel des Kreises Aachen). Bonn: Landwirtschaftskammer Rheinland.

Mrohs, E.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Rhein-Ruhr-Region - Duisburg-Dortmund, Bonn und Köln). Bonn: Forschungsges.f.Agrarpolitik u.Agrarsoziol.

Canada

Meredith, M.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Niagara Region - Ontario). Ottawa: Agriculture Canada.

Dänemark

Jensen, K.E.: (Landwirtschaftliche Aspekte in der dänischen Zentralregion - Kopenhagen, Frederiksborg, Roskilde). Copenhagen: The Royal Danish Agr.& Vet.Univ.

Finnland

Ikäheimo, E.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Region Helsinki). Helsinki: National Board of Agr.

Frankreich

Chassagne, E.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Ain-Ebene - Region Lyon). Paris: Min. de l'Agr., Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural.

Chassagne, E.: (Experimentalstudie über Transfers von Landnutzungskoeffizienten im "Cadière d'Azur").

Griechenland

Georgiadou-Kypraiou, A.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Region Groß-Athen). Athen: Directorate for Areawide Planning & Management.

Großbritannien

(Peri-urbane Landwirtschaft im Gebiet von Slough-Hillingdon - Region London). London: Min.of Agr., Fish.& Food.

Italien

Merlo, M.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Region Padua). Padova: Università.Ist.d'Economia e Politica Agraria.

Japan

Kase, Y. & K.Yamaguchi: (Peri-urbane Landwirtschaft im Gebiet von Anjo - Region Nagoya). Tokyo: Min.of Agr.& Forestry.

Neuseeland

(Peri-urbane Landwirtschaft in der Region Auckland). Wellington: Dept.of Lands & Survey.

(Peri-urbane Landwirtschaft im Pararua Country, Canterbury - Region Christchurch). Wellington: Min.of Agr.& Fisheries, Economics Div.

Niederlande

Corver, H.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Region zwischen Den Haag und Rotterdam - Midden Delfland). Den Haag: Min.van Landbouw en Visserij.

Norwegen

Brørs, J., O.Felland & K.Øyen: (Peri-urbane Landwirtschaft im Hønefoss-Distrikt). Oslo: Kongelige Landbruks Dept.

Österreich

Greif, F.: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Region Wien). Wien: Agrarwirtsch.Inst.d.Bundesmin.f.Land- u.Forstwirtschaft.

Schweden

Brasch, E.: (Peri-urbane Landwirtschaft in den Regionen Kristianstad und Eslöv). Jönköping: National Board of Agr.

Schweiz

Darbellay, Ch.: (Peri-urbane Landwirtschaft im Gebiet von Crans-Montana). Zürich: Agrarwirtsch.Inst.d.ETH.

Türkei

Deniz, S. & H.Nemutlu: (Peri-urbane Landwirtschaft in der Region Kayseri). Ankara: Dept.of Village Affairs, Directorate of Soil Conservation & Farm Irrigation.

USA

Bills, N.L.: (Peri-urbane Landwirtschaft im Bundesstaat New York). Washington, D.C.: U.S.Dept.Agr., Natural Resource Economics Div.

8.1.2 Expertisen

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Agriculture in the Planning and Management of Peri-Urban Areas; Vol.1: Synthesis. Vol.2: Case studies and reports on selected policy issues. Paris: 1979. 2 Bde.

Band 2 beinhaltet folgende Expertisen:

Thomsen, Ch. (Principal Administrator, Urban Environment Division, Environment Directorate-OECD): Die Mittlerfunktion von Stadtgebieten im Rahmen des regionalen Entwicklungswachstums.

Holesgrove, R.L. (Secretariat Consultant): Landwirtschaft, Bodennutzung und Regionalpolitik.

Nishimura, H. (Kyoto University, Japan): Der Beitrag der peri-urbanen Landwirtschaft zu Agrarproduktion und Umwelterhaltung.

Corver, H. (Ministry of Agriculture and Fisheries): Politische Ansätze und Maßnahmen zur Adaptierung der peri-urbanen Landwirtschaft für ihre spezifischen Funktionen.

Falque, M. (Consultant - Somi Godard Falque et Associés): Peri-urbane Landwirtschaft und Umweltmanagement: Grenzen der Kompatibilität.

Kloke, A. (Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Berlin-Dahlem) u.*H.Obermann* (BMELF, Bonn): Belastung der landwirtschaftlichen und gärtnerischen Produktion durch Umweltchemikalien in stadtnahen Gebieten und ihr Einfluß auf die Bodennutzungsplanung.

Sermonti, E.: Analyse der Situation der peri-urbanen Landwirtschaft und des Einflusses von Schutzmaßnahmen - Methoden und Instrumente.

Gustafson, G.C. (Natural Resource Economics Division, ERS-USDA, Corvallis, Oregon): Bodennutzungspolitik und die Sicherung landwirtschaftlicher Nutzflächen - Erfahrungen aus den USA.

Andersen, G.B. (Ministry of Environment) u. *H.N.Madsen* (Ministry of Agriculture): Das dänische System der Kompensation großer, durch Flächenwidmung bedingter Bodenpreisunterschiede.

Chassagne, E. (Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural, Paris): Öffentliche Kontrolle der Bodennutzung: Historische Entwicklung, Begrenzungen, Korrekturmechanismen: das französische System als Beispiel.

8.2 Allgemeine Literatur

Backé, B.: Die Bearbeitung von Erholungs- und Grünflächenfragen für die Planung der Wiener Stadtrandgebiete. In: Der Aufbau, 11-12/1962.

Beiträge zum Problem der Suburbanisierung. Hannover: 1975. (= Forschungs- u. Sitzungsber. d. Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung. 102.)

Berg, E.: Die Mobilität landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren in Ballungsgebieten - dargestellt am Beispiel des Kölner Raumes. Bonn: 1976. (= Diss. Univ.)

Berg, E.: Die Entwicklung der Wirtschaftsflächennutzung in Verdichtungsräumen. Hrsg.: Landesausschuß f. landw. Forschung, Erziehung u. Wirtschaftsberatung b. Min. f. Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten d. Landes Nordrhein-Westfalen. Bonn: 1973. (= Niederschr. v. Arbeitstagen.)

Bericht über die Lage der österr. Landwirtschaft 1975. Wien: Bundesmin. f. Land- u. Forstwirtschaft 1976.

Beutel, J.: Konzentrations- und Verstädterungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland. Raumwirtschaftstheoretische Analyse und raumordnungspolitische Strategien der Entlastung für Verdichtungsräume. Meisenheim a.G.: 1976 (= Schriften z. wirtschaftswiss. Forschung. 106.)

Borchert, J.G.: Politische und ökonomische Steuerungsfaktoren der Bildung eines Verdichtungsraumes am Beispiel der Randstad Holland. In: Erdkunde (Bonn) 34 (1980).

Bobek, H. u. G. Mraz: Agrarwirtschaftliche Räume. (= Blatt VIII/16 d. Atlas d. Republik Österreich.)

Breit, R.: Zur Planung des Wiener Stadtrandes. In: Der Aufbau, 11-12/1962.

Bürcher, B.: Die Struktur der Bodennutzung und der Wohnbausubstanz in den Agglomerationen. In: DISP (Zürich) Nr. 53/1979.

Dittrich, E.: Raumordnung und Ballung. In: Information d. Inst. f. Raumforschung (Bad Godesberg) 1957.

Fischer, K.: Freiräume in der Stadtlandschaft. In: Innere Kolonisation (Bonn) 2/1979, S. 35-39.

Die Freiflächen in Landesplanung und Städtebau. Mitteilungen d. Deutschen Akad. f. Städtebau u. Landesplanung (Hannover), Sonderausg. 1968.

Freiräume in Stadtlandschaften. Stuttgart: Min. f. Ernährung, Landwirtschaft u. Umwelt Baden-Württemberg 1977.

Freiräume in Stadtlandschaften: Modellraum Ludwigsburg. Stuttgart: Min. f. Ernährung, Landwirtschaft u. Umwelt Baden-Württemberg 1979.

Geiger, M.: Die Standortgüte in städtischen Regionen. Zürich: 1973. (= Diss. ETH.)

Greif, F.: Bauphysiognomie und Betriebsstättenstruktur im 15. Wiener Gemeindebezirk. In: Festschrift f. *Werner Jäger* u. *Fritz Kastner*. = Der Aufbau, 9-10/1974.

Greif, F.: Der Erwerbsgartenbau von Wien. In: Geogr. Jahresber. aus Österreich (Wien) 31 (1965-1966).

Greif, F.: Der ballungsnaheländliche Raum - eine gemeinsame Aufgabe für Stadt und Land. In: Agrar. Rdsch. (Wien) 8/1974.

Heiß, E.: Die Regeneration der Wiener Aulandschaft als städtebauliche Aufgabe. In: Der Aufbau, 3/1964.

Hofmayer, A.: Neue Entwicklungen der agrarischen Wirtschaftsformen im stadtnahen Ackerbaugebiet am Beispiel des Marchfelds. In: Geogr. Jahresber. aus Österreich (Wien) 35 (1973-74).

Ilz, E.: Der Bau Wien im Rahmen der Landes- und Stadtplanung. In: Raumforschung u. Raumordnung (Heidelberg) 1938.

Der ländliche Raum - eine Aufgabe der Raumplanung. Hrsg. *M. Lendi*. Zürich: 1977. (= Schriftenreihe z. Orts-, Regional- u. Landesplanung. 28.)

Die Landwirtschaft in Planung und Management peri-urbaner Gebiete; Bericht d.OECD. (Deutsche Übers.) Münster-Hiltrup: 1979. 2 Bde.

Lendholt, W.: Funktionen der städtischen Freiräume. In: Zur Ordnung der Siedlungsstruktur. Hannover: 1974. (= Forschungs- u. Sitzungsber. d. Akad. f. Raumforschung u. Landesplanung. 85.)

Lichtenberger, E.: Die Stellung der Zweitwohnungen im städtischen System - das Wiener Beispiel. In: Ber. z. Raumforschung u. Raumplanung (Wien) 1/1980.

Lindauer, G.: Beiträge zur Erfassung der Verstädterung in ländlichen Räumen. Stuttgart: 1970. (= Stuttg. Geogr. Studien. 80.)

Martwich, B.: Vom Stadt-Land-Gegensatz zum Stadt-Umland-Problem: soziologische Theorien zum Verhältnis von Stadt und Land. Göttingen: 1977. (= Diss. Univ.)

Mrohs, E.: Landwirtschaft in stadtnahen Gebieten. Münster-Hiltrup: 1977. (= Forschung u. Beratung, Reihe C: 32.)

Müller, G.: Landwirtschaft - Stadtlandschaft unt. bes. Berücks. der Stadt Salzburg. Salzburg: 1971. (= Arb. aus d. Geogr. Inst. d. Univ. Salzburg. 2.)

Österr. Institut für Raumplanung: Untersuchung Biberhaufen. Wien: 1960.

Österr. Statistisches Zentralamt:

Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung. 1960. 1970.

Ergebnisse der Bodennutzungserhebung. 1976. 1979.

Ergebnisse der Volks-, Häuser- und Wohnungszählung. 1961. 1971.

Probleme und Strategien in stark belasteten Siedlungsräumen. Hrsg.: Agrarsoziale Gesellschaft. Hannover: Schaper 1978. (= Schriftenreihe f. ländl. Sozialfragen. 80.)

Quendler, Th.: Die Land- und Forstwirtschaft im Bereich der Stadt Wien. Wien: Österr. Inst. f. Raumplanung 1978.

Quendler, Th. u. G. Haubenberger: Die Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der Stadtentwicklung Wiens. Wien: Magistrat 1980 (= Beitr. z. Stadtforschung; Stadtentwicklung u. Stadtgestaltung.)

Regionaler Struktur- und Entwicklungsplan. Planungsregion Wien-Umland. Hrsg. vom Amt d. NÖ. Landesregierung, Abt. R/2 (Raumordnung). Wien: (1978/79).

Riehle, A.: Freiräume und Landwirtschaft im Verdichtungsraum - Funktion, Entwicklungen und Probleme, dargestellt für ein Teilgebiet des Verdichtungsraumes mittlerer Neckar. Stuttgart-Hohenheim: 1977. (= Diss.Univ.)

Satzinger, F.: Die Wiener Stadtregion. In: Ber.z.Raumforschung u.Raumplanung (Wien) 3/1977.

Sicherung der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln für die Bevölkerung der Bundeshauptstadt Wien in einer Krisensituation. Wien: Sozialwiss.Arbeitsgemeinschaft 1973.

Stringer, R.: Planung und Entwicklung ländlicher Gebiete in einer sich immer stärker verstädternden Gesellschaft. Einleitender Bericht und Zusammenfassung der Diskussionen des Int. Kongr.des Intern.Verbandes für das Wohnungs- und Siedlungswesen in Dublin (Irland), Mai 1968.

Urbanisierung und Säkularisierung auf dem Lande. Hrsg.: Katholische Aktion Österreichs. Wels: 1968. (= Studien d.Arbeitskreises Land. 4.)

Vester, F.: Ballungsgebiete in der Krise. Eine Anleitung zum Verstehen und Planen menschlicher Lebensräume mit Hilfe der Bio-kybernetik. Stuttgart: Deutsche Verlagsanst.1976.

Wierling, L.: Landwirtschaft im städtisch-industriellen Ballungsraum. Köln u.Opladen: 1968. (= Forschungsber.d.Landes Nordrhein-Westfalen 1956.)

Wolff, W.: Überlegungen zum Problem der Freiraumplanung in städtischen Ballungsgebieten. In: Landschaft + Stadt (Stuttgart) 1/1979.

Wurzer, R.: Strukturanalyse der österreichischen Zentralräume. In: Ber.z.Raumforschung u.Raumplanung (Wien) 6/1970.

Zweifel, W.: Geographische Analyse einer randlichen Agglomerationszone der Stadt Zürich. Zürich: 1978. (= Diss.ETH.)

9 ANHANG

Karte 4: Abnahme der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte 1960-1970

Index der Veränderung (1960=100)



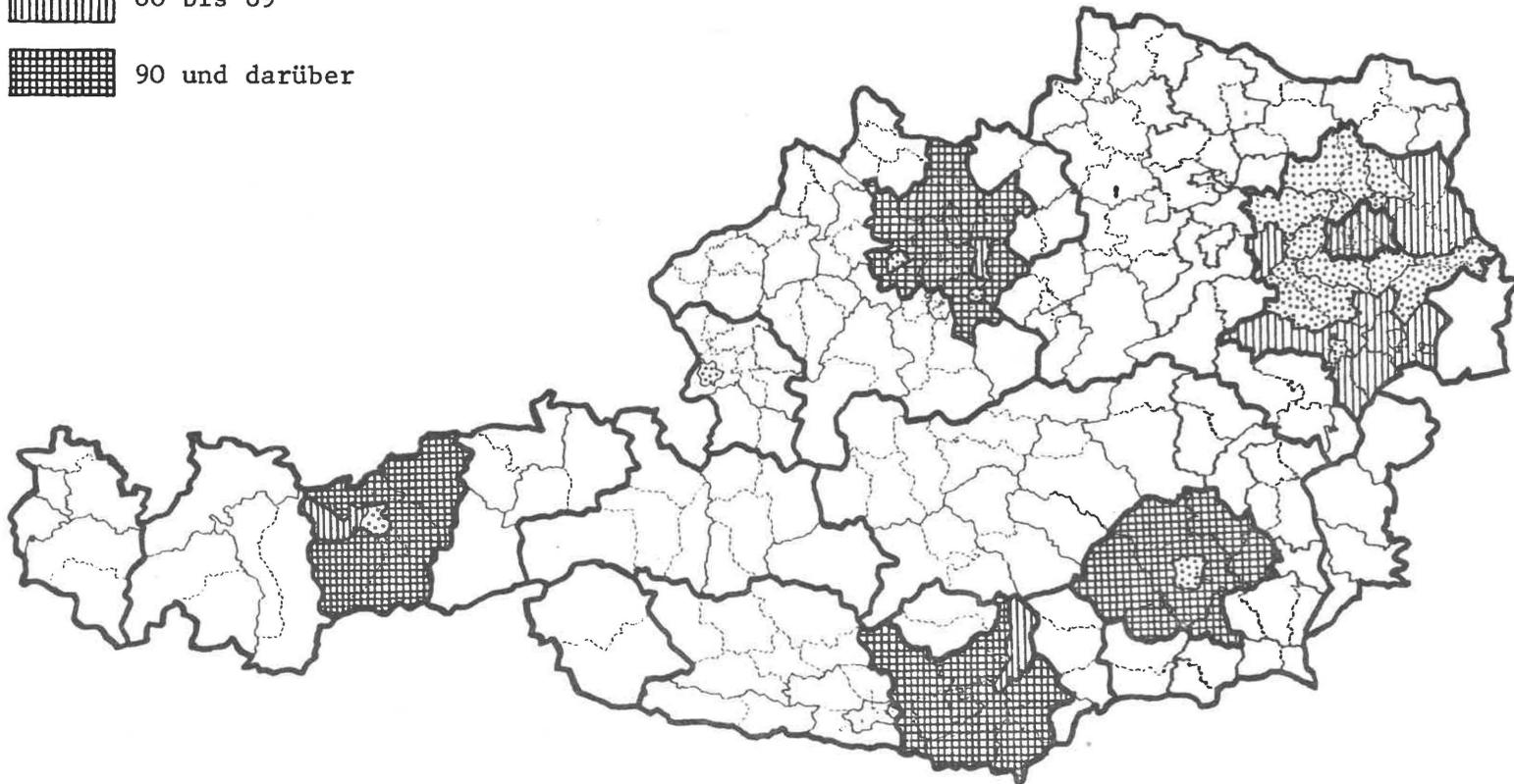
bis 79



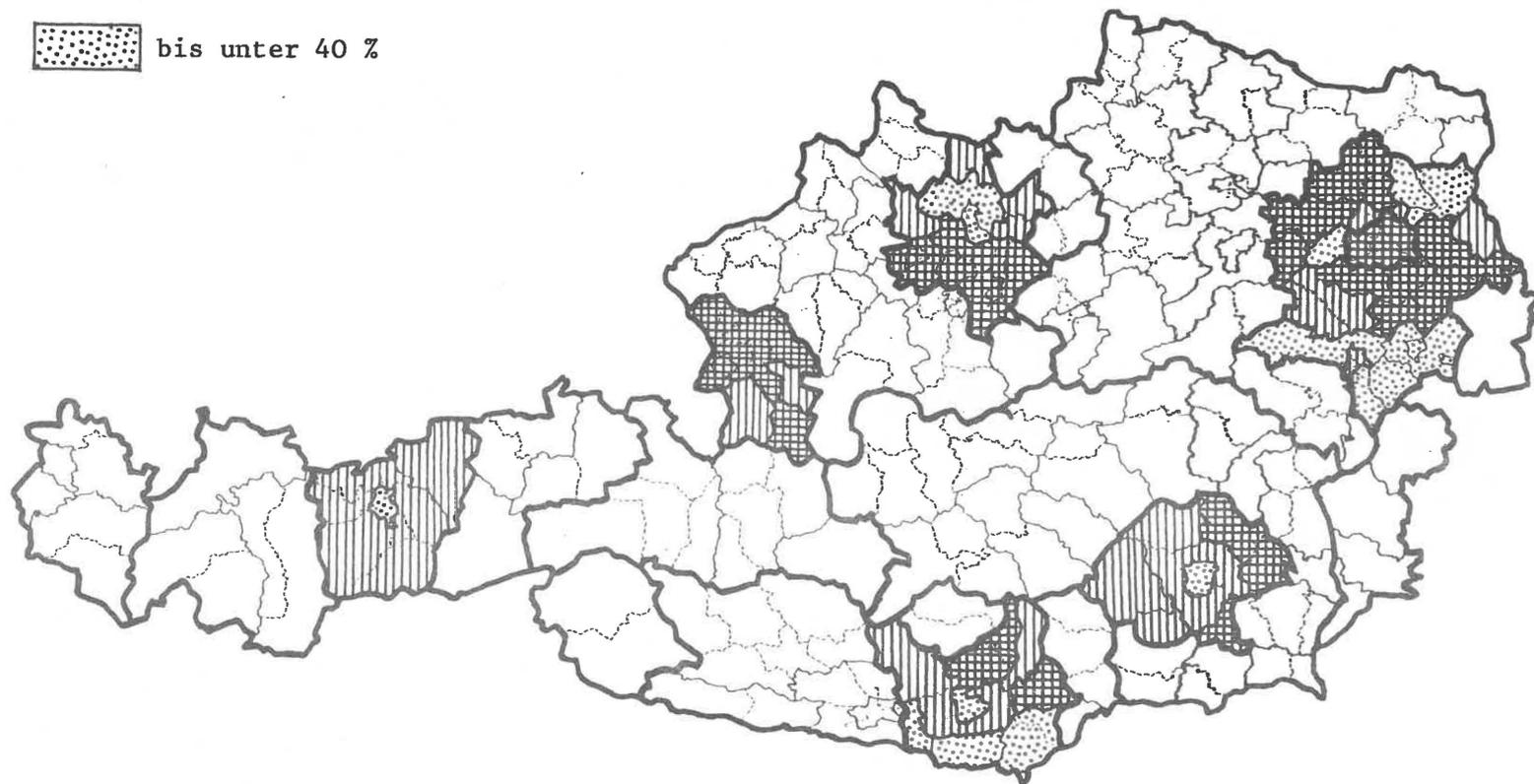
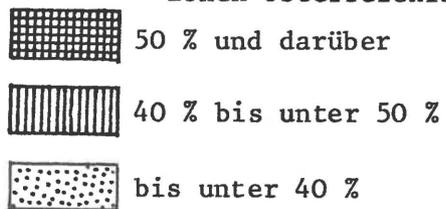
80 bis 89



90 und darüber



Karte 5: Anteil der Vollerwerbsbetriebe in den peri-urbanen
Zonen österreichischer Großstädte 1970

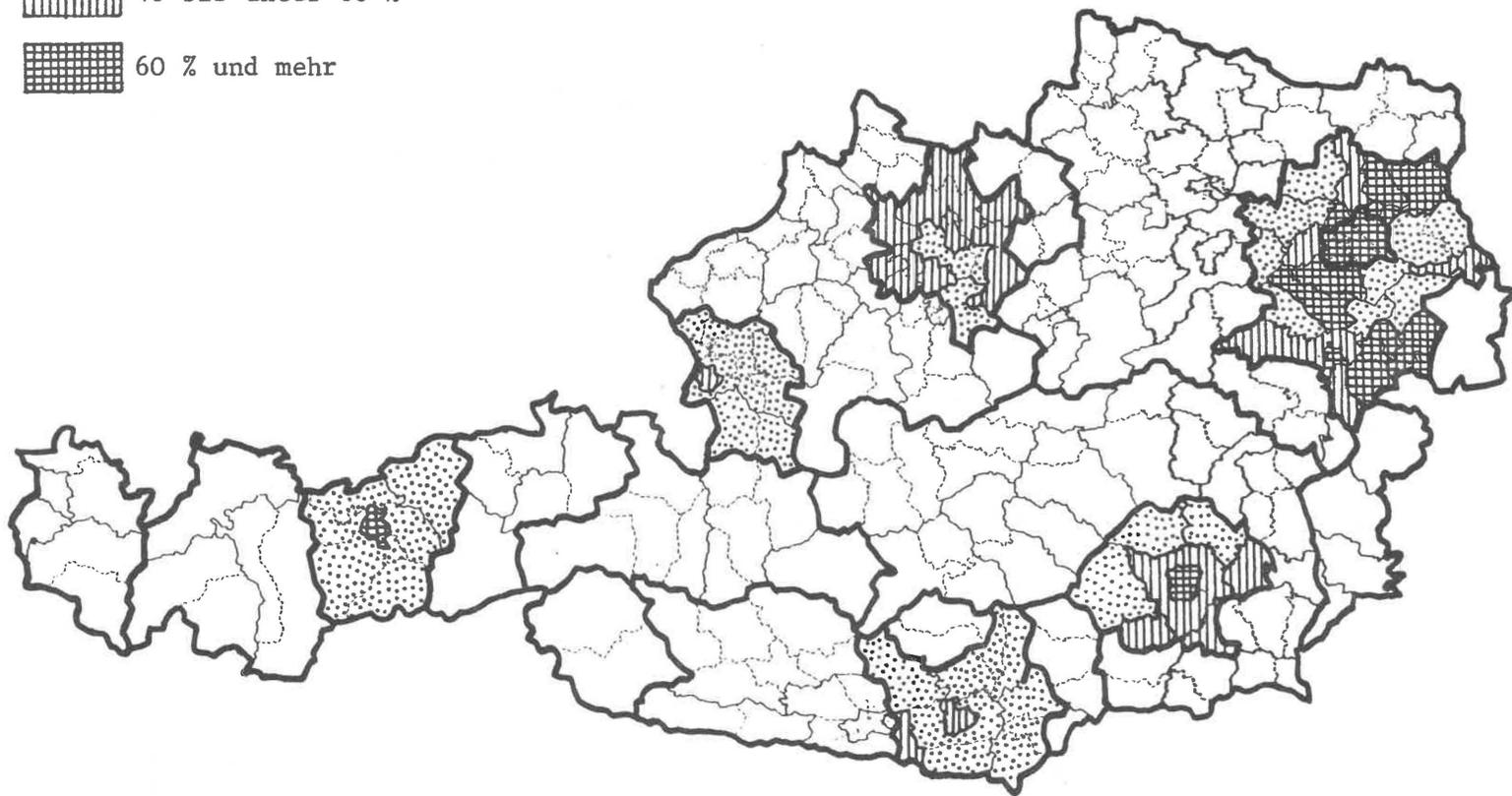


Karte 6: Anteil der Betriebe mit weniger als 5 ha Fläche in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte 1970

 bis unter 40 %

 40 bis unter 60 %

 60 % und mehr



Karte 7: Veränderung der Wohnbevölkerung in den peri-urbanen
Zonen österreichischer Großstädte 1961-1971

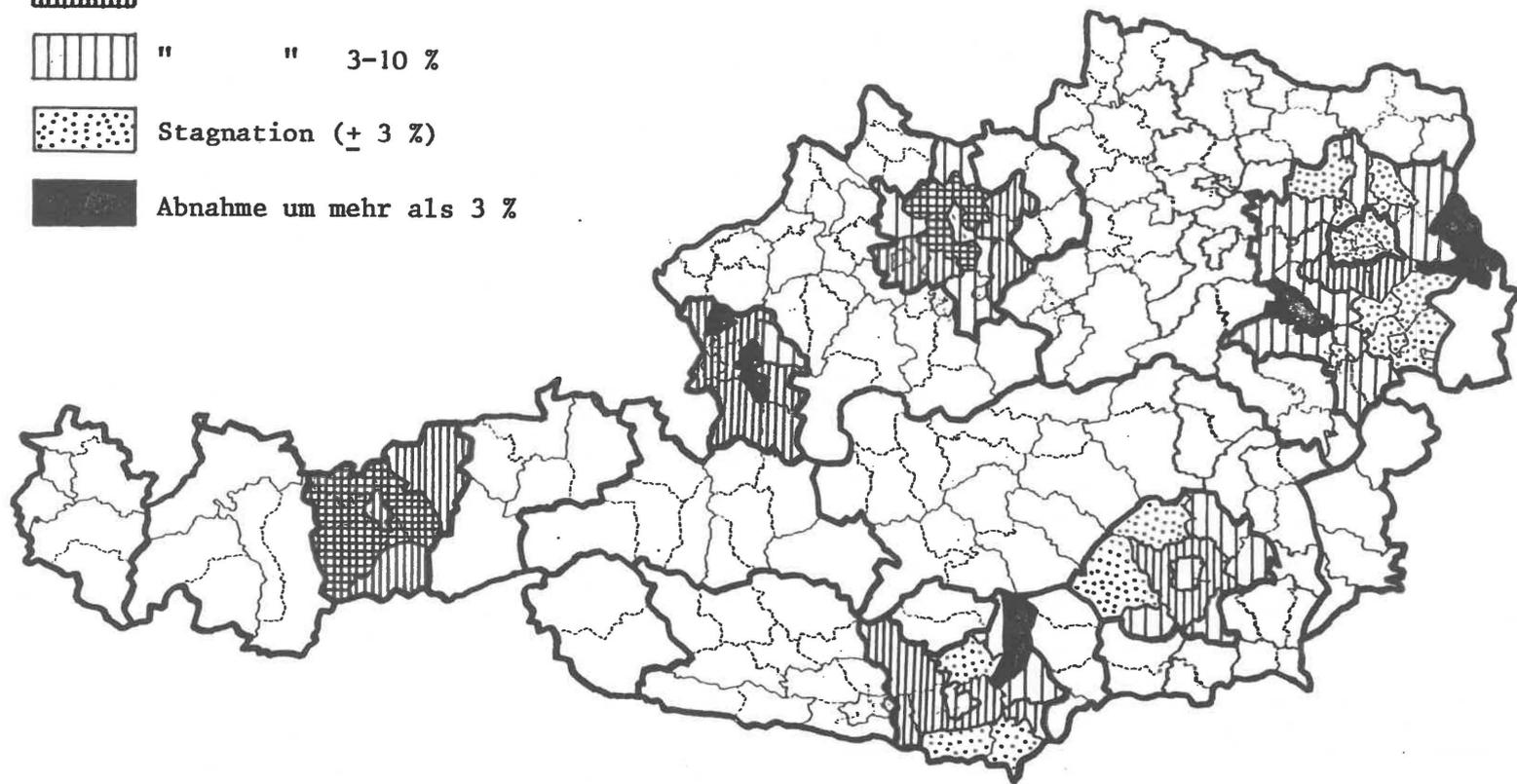
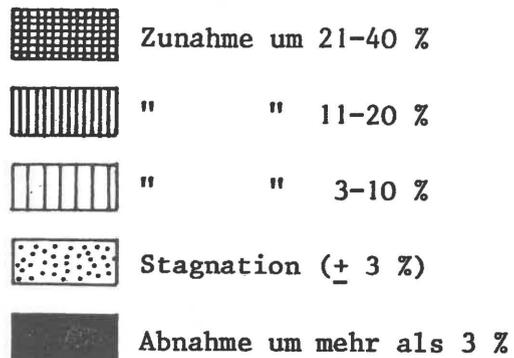


TABELLE 5: Agrarbetriebliche Struktur und Bevölkerungsentwicklung in den peri-urbanen Zonen österreichischer Großstädte

Stadtgebiet	Landw.Nutz- fläche 1970	Landw.Betriebe		Anteil der Vollerwerbs- betriebe 1970	Anteil der Betriebe mit weniger als 5 ha Fläche 1970	Einwohner- zahl 1971	Veränderung der Einwohner- zahl 1971 ± von 1961	Anteil der Land- u. Forstwirtschaft an der Wohnbevölkerung 1971
		1970	Index 1970					
	ha	(1960 = 100)	%	%	%	%		
Wien - Stadt	9.641	2.083	80	61,8	86,0	1.614.841	- 0,8	0,6
Wien - Umgebung I	58.092	5.181	72	49,0	56,8	263.681	+ 8,2	4,3
Wien - Umgebung II	258.217	27.573	82	43,0	52,3	376.820	+ 3,3	11,6
Graz - Stadt	3.978	1.230	77	33,3	73,7	248.500	+ 4,8	0,8
Graz - Umgebung I	42.086	7.851	94	47,2	43,2	99.580	+ 12,4	15,9
Graz - Umgebung II	78.406	13.648	97	50,9	43,5	148.983	+ 4,6	20,2
Linz - Stadt	2.834	431	97	39,9	55,7	202.874	+ 3,5	0,5
Linz - Umgebung I	58.961	5.395	94	46,3	40,4	135.966	+ 21,9	9,8
Linz - Umgebung II	112.456	11.767	94	51,0	43,0	246.608	+ 11,9	11,1
Salzburg - Stadt	2.466	328	78	62,2	48,5	128.845	+ 19,2	0,9
Salzburg - Umgebung I	24.644	2.349	95	55,2	22,6	65.264	+ 19,5	9,3
Salzburg - Umgebung II	55.128	4.919	97	57,3	26,2	70.713	+ 11,8	21,1
Innsbruck - Stadt	5.857	459	73	33,1	72,1	115.197	+ 14,4	0,8
Innsbruck - Umgebung I	17.493	1.940	89	46,4	30,0	62.840	+ 24,0	7,1
Innsbruck - Umgebung II	59.573	3.615	93	44,2	20,0	76.763	+ 20,5	11,4
Klagenfurt - Stadt	3.316	348	102	37,1	56,6	74.326	+ 7,4	0,9
Klagenfurt - Umgebung I	23.425	2.925	97	45,9	37,4	42.412	+ 18,7	13,0
Klagenfurt - Umgebung II	67.081	7.376	97	41,3	37,7	102.371	+ 3,4	13,7

Anmerkung: Die Bezifferung der Umlandgebiete korrespondiert mit den beiden Intensitätszonen des urbanen Einflusses auf Karte 1:

I = stark verstärkerte Randgebiete; II = verstärkerte Umlandgebiete.

Quellen: Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung 1970;
Ergebnisse der Volkszählung 1971.

TABELLE 6: Anteil der Baulandfläche an der Gesamtfläche* der "Großstadtregionen" in Österreich

Region	Geschätzte Gesamtfläche	Baulandfläche	
	ha	ha	% der Gesamtfläche
Wien	247.000	32.063	13
Graz	54.500	10.911	20
Linz	89.500	13.563	15
Salzburg	41.500	5.230	13
Innsbruck	28.000	4.626	17
Klagenfurt	48.000	4.217	9

* Abgrenzung durch das Institut für Stadtforschung (Luftbildpläne der Befliegungen)

