

PlanerInnentag 2019

## **45 Jahre ifoer der TU Wien**

„Herausforderung Innenentwicklung“

# **DICHTE UND QUALITÄT**

## **Überlegungen zu größeren Bebauungsdichten in Vorarlberg**

Dipl. Ing. Lorenz Schmidt

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung VIIa – Raumplanung und Baurecht

**«Wer ist für die Zersiedelung? Niemand.**

**Wer fördert sie? Alle.**

*Alpenwahn, Naturgenuss und Landschwärmerei bilden eine ideologische Sehnsuchtsmasse, die in das stillschweigende schweizerische Staatsziel mündet: das Prinzip Reicherwerden. Nur der Konsum schafft Wohlstand. Die Zersiedelung ist eine Voraussetzung dafür. Aus Schönschweiz wird Verbrauchsschweiz, aus Kuchen wird Kacke. Die Kacke ist wertvoller als der Kuchen. Doch Schluss damit: **Das Hüsli ist die Krankheit des Landes.***

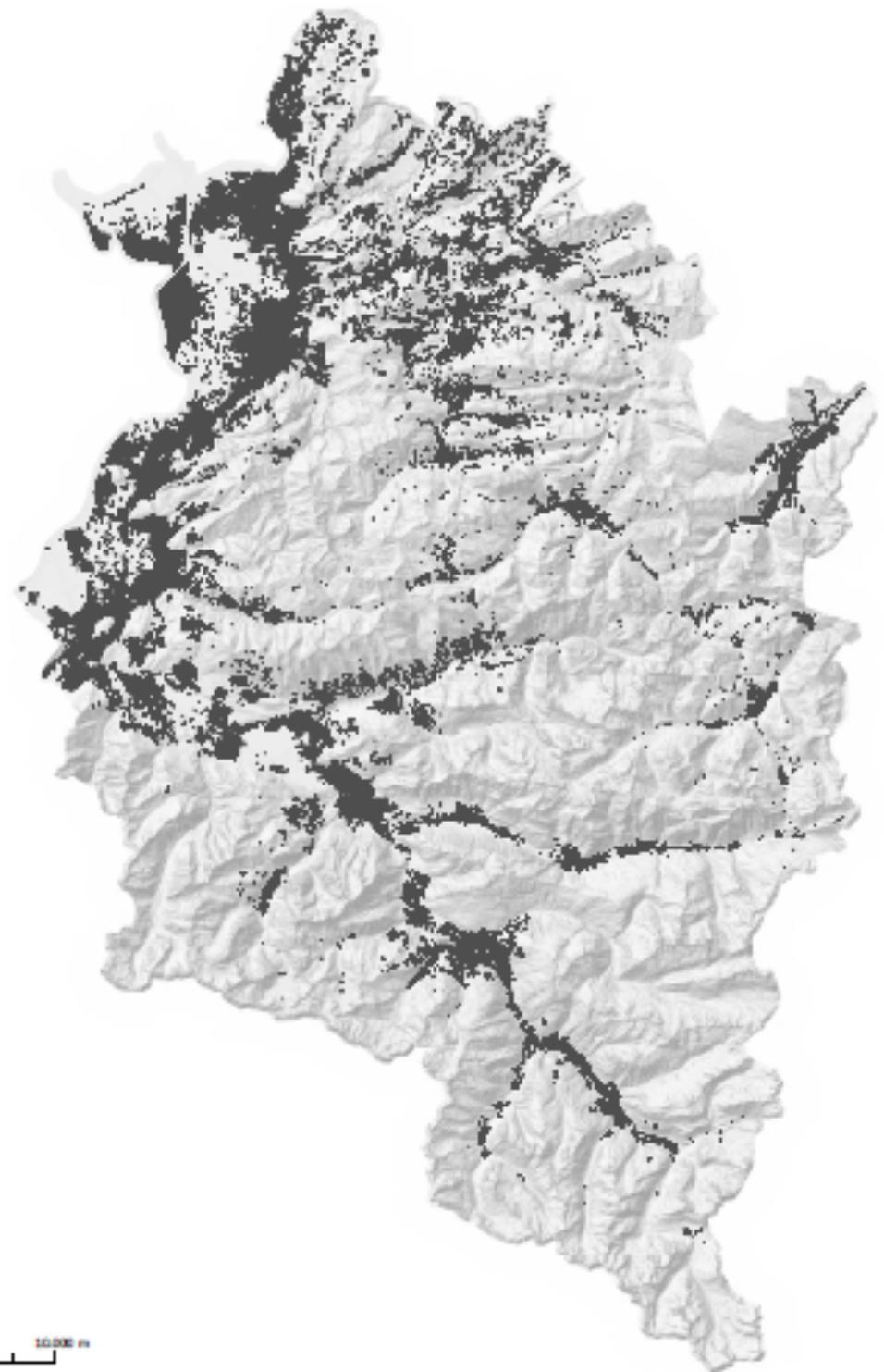
*Darum braucht es dringend eine wirkungsmächtige Landesverteidigung.*

*Wie das Waldgesetz den Wald so muss ein Landgesetz das Land vor Kahlschlag schützen. Dazu kommt: Im Zusammenwirken mit dem Landgesetz werden die Kostenwahrheit und das Verursacherprinzip die Schweiz retten. Ohne Landesverteidigung verfehlt die Schweiz ihr Staatsziel: Reicherwerden.»*

*Benedikt Loderer*



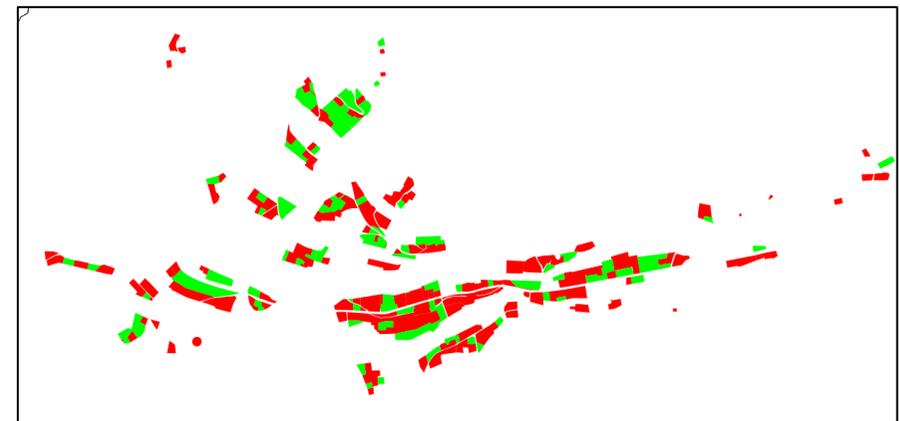
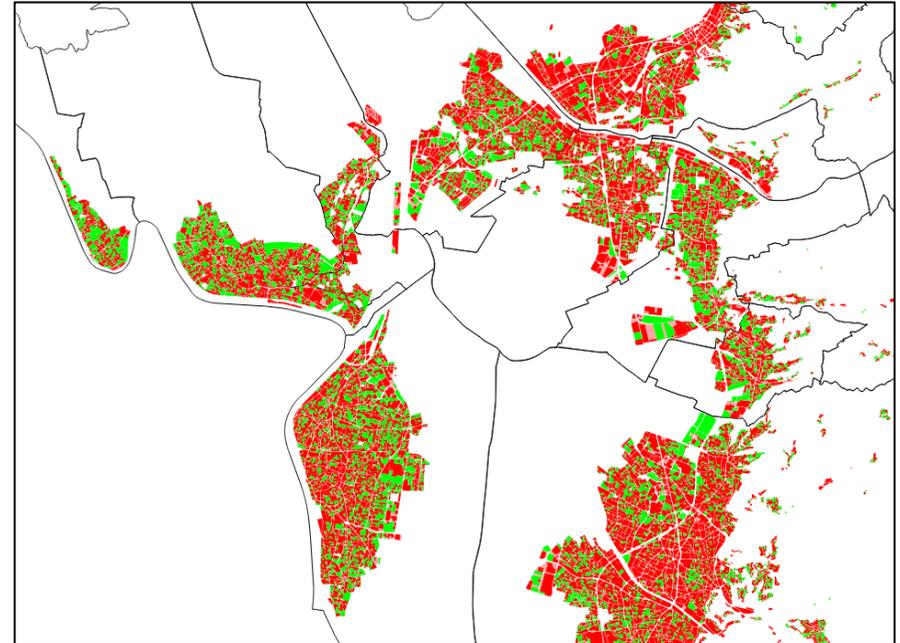
# Schwarzplan von Vorarlberg



# Leerstand und Reserveflächen

rund 30% - 35% der als Bauland gewidmeten Flächen sind nicht bebaut und daher „Reserve“.

Umfangreiche Leerstände verschärfen die Situation



## Verdichtung & Freiraum im Doppelpack

In Vorarlberg prosperiert die Wirtschaft, die Bevölkerung wächst und der Druck auf unverbaute Flächen steigt kontinuierlich. Die Siedlungsdruck. Auf der einen Seite der **Siedlungsraum**, auf der anderen Seite sind zwei gegenläufige Kräfte, die auf die Siedlungsgrenze einwirken. Um die äußeren Siedlungsränder halten und ein größeres Wohnungsangebot schaffen zu können, braucht es zwei gegenseitig ergänzen:

Ein Projekt bestand in der Erarbeitung der **Grundlagen für ein Landschaftsinventar**.

Das andere Projekt, dessen Ergebnisse in diesem Bericht präsentiert werden, besteht in der Frage, wie neue, **verdichtete Siedlungsformen** gemeinsam mit der Bevölkerung gut geplant werden können.

## Pilotprojekte in der Regio ImWalgau:

- \* Innenentwicklung und bauliche Verdichtung
- \* *Konkretisierung des Planungsinstrumentes „Verdichtungszone“*
- \* *Potentiale der Innenentwicklung und baulichen Verdichtung im Walgau*
- \* Grundlagen für ein Landschaftsinventar

# Verdichtung

- **Die inhaltliche Komponente:** Welche **Form der Verdichtung** eignet sich für welchen Siedlungstyp? Man kann in Vorarlberg verschiedene Siedlungstypen identifizieren – von der **Streusiedlung** im Berggebiet bis zum **Geschosswohnungsbau** in den Städten. Jeder Siedlungstyp hat seine eigene Qualität und die Art der Verdichtung muss mit dieser Qualität korrespondieren. **Verdichtung beginnt schon dort, wo ein Dachgeschoss ausgebaut oder ein Anbau errichtet wird.**
- **Die prozesshafte Komponente:** Wie müssen Projekte eines verdichteten Wohnbaus geplant werden, damit sie die **Akzeptanz der Bevölkerung** erhalten? Wenn Anwohner plötzlich mit einem fertigen Projekt in der Nachbarschaft konfrontiert werden, steigen sie zu Recht auf die Barrikaden; sie wollen beteiligt werden. Es sind bestimmte Aspekte des verdichteten Bauens, die immer wieder genannt werden, wenn nach Vorbehalten und Bedenken gefragt wird. Diese Aspekte sind frühzeitig zu berücksichtigen.

## Übergeordnete Zielsetzung

„Die Lebens- und Aufenthaltsqualität muss mindestens gleich groß bleiben!“

*„Verdichtung hat einen schlechten Ruf. Der Begriff der Dichte ist so lange negativ besetzt, als er rein quantitativ und monofunktional gemeint ist. In den Vorstädten der 1950er- bis 1970er-Jahre sind Wohnungen aus ökonomischen Gründen so dicht als möglich gestapelt worden, denn bauliche Dichte verhält sich fast vollständig proportional zum Profit (...) Durch die Beschränkung auf reine Wohnnutzung geht aber die Erlebnisdichte der traditionellen Stadt mit ihrem simultanen Nebeneinander von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Essen, Trinken und Unterhalten verloren.“*

*Martin Hofer (2007)*

# 1. Verdichtung ist notwendig

Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten, wie unsere Gesellschaft auf die Bevölkerungsentwicklung reagieren kann:

- \* Wir können das **Wachstum und den Zuzug begrenzen**.
- \* Wir können die **Siedlungsgrenzen ausweiten** und weiter ins Umland bauen.
- \* Wir können die **bestehenden Siedlungen verdichten**.

## 2. Verdichtung muss geplant sein

Auch bei einer maßvollen Verdichtung kann und wird sich der Charakter eines Wohngebiets ändern. Das bedarf des **Denkens im richtigen Maßstab**, was neben dem konkreten Bauprojekt auch **Freiräume und (Zwischen-) Räume** umfasst und vom gesamten Quartier bis zur Architektur von einzelnen Gebäuden reicht.

Zu einer planerischen Verdichtungsstrategie gehören verständliche und konsistente Ziele hinsichtlich der Entwicklung des Wohnraums im Allgemeinen ebenso wie eine nachvollziehbare Begründung dafür, warum eine Verdichtung genau an dieser Stelle erfolgen soll.

**Qualitätsvolle Verdichtung setzt jedoch ein Gesamtbild des Siedlungsraumes voraus, aus dem sich räumliche Muster und Verteilungen ergeben.**

### 3. Verdichtung hat Akzeptanzprobleme

**„Der größte Feind der Verdichtung ist der Nachbar, denn im Kontext von Eigentum funktionieren die Leute oft irrational.“ (metron 2011)**

Akzeptanz hat zwei Gesichter. Zum einen geht es darum, in der Stadt bzw. Gemeinde die Notwendigkeit einer verdichteten Bauweise generell zu thematisieren und einen Konsens darüber herzustellen. Dies gelingt am ehesten, wenn nicht schon ein konkreter Planungsfall vorliegt. Ein Diskurs, der nicht von einem konkreten Anlass überschattet wird, führt leichter zu einem gesellschaftlichen Konsens, denn die oben genannten Alternativen zum verdichteten Bauen sind mindestens genauso unpopulär. Ist dann ein konkreter Anlassfall gegeben, geht es darum, die Anwohner und Betroffenen über die Planung in einem sehr frühen Stadium persönlich zu informieren und anzuhören (Hausbesuch statt Infoveranstaltung). Andernfalls kommt es schnell zu einem „Abwehr-Automatismus“ (Warum gerade hier? Dieser Reflex tritt u.U. schon ein, wenn das Thema das erste Mal in der Gemeindevertretung diskutiert wurde. Ein grundsätzlicher Konsens in der Gemeinde und ein frühzeitiges „Gehörtwerden“ der Anwohner können die befürchteten Konflikte minimieren.

## 5 Aspekte von Dichte

- \* Siedlungsdichte (Siedlungsfläche pro Einwohner, inkl. Gewerbe, Verkehrsfl. etc.)
- \* Bauliche Dichte (Ausnutzungsziffer je nach Gebäudetyp und Umgebungsqualität)
- \* Belegungsdichte (Haushaltsgröße und Wohnfläche ( $\text{m}^2$ /Kopf))
- \* Interaktionsdichte (Gegenseitige Einwirkungen der Bewohner, anonym oder nicht anonym)
- \* Funktionale Dichte (Vielfalt der Funktionen in einem Gebäude/Quartier)

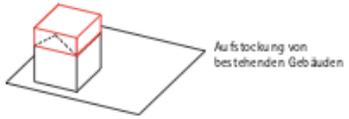
Quelle: Studie des Kantons Basel- Stadt „Was ist eigentlich Verdichtung?“

# Möglichkeiten der Verdichtung

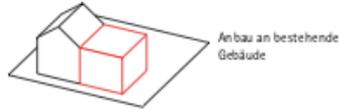
- Nachverdichtung innerhalb eines bereits überbauten Raums und
- verdichtetem Bauen auf zusammenhängenden Flächen, die bisher frei von Bebauung waren.

Eine Sonderform der Verdichtung ist die **bessere Nutzung leer stehender oder unternutzter Gebäude**. Die **Leerstandproblematik** bildet in Vorarlberg einen **wichtigen Teil der Diskussion** um Verdichtung. Aufgrund der Vorarlberger Siedlungsstruktur lautet die zentrale Frage: Gibt es sinnvolle Möglichkeiten zur Verdichtung in kleinen Gemeinden?

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung, nach der Verdichtung mit Geschosswohnungsbau oder ähnlich großen Kubaturen gleichgesetzt wird, beinhaltet der Begriff „Verdichtung“ eine ganze Palette größerer und kleinerer Maßnahmen, die in der folgenden Grafik skizziert werden:



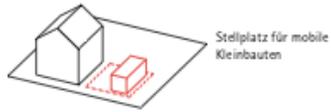
Aufstockung von bestehenden Gebäuden



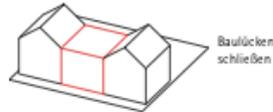
Anbau an bestehende Gebäude



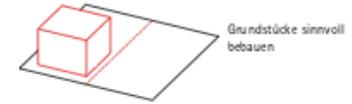
Dachausbauten bzw. Umnutzung von Garagen



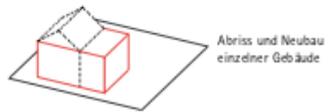
Stellplatz für mobile Kleinbauten



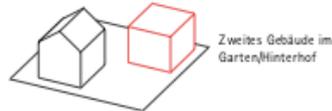
Baulücken schließen



Grundstücke sinnvoll bebauen



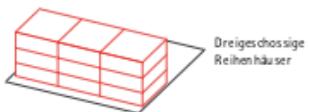
Abriss und Neubau einzelner Gebäude



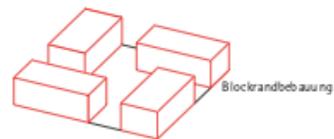
Zweites Gebäude im Garten/Hinterhof



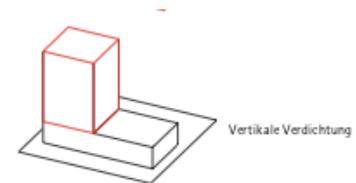
Reihenhäuser



Dreigeschossige Reihenhäuser



Blockrandbebauung



Vertikale Verdichtung

# Was denken die Menschen über Verdichtung?

In der gesellschaftlichen Wahrnehmung von Dichte stehen einander verschiedene Auffassungen gegenüber:

- Dichte als **Ursache von Belästigungen** (insbesondere Verkehr, unangenehme Nachbarn, Lärm, Verlust an Freiraum etc.),
- Dichte als **ungeliebte, aber notwendige Siedlungsentwicklung** (bessere Ausnutzung des Bodens, bezahlbarer Wohnraum etc.),
- Dichte als **Voraussetzung für positiv erlebte Urbanität** (besseres ÖV-Angebot, Nahversorger, Kinderspielplatz etc.).

Auf Anhieb dominiert allerdings – zumindest in Vorarlberg und in der Schweiz – eine negative Konnotation des Begriffs. Der Begriff „**Dichtestress**“ wurde 2014 in der Schweiz sogar zum Unwort des Jahres gekürt.

Aus einer Recherche von Zeitungsberichten (meist über umstrittene Projekte) ergeben sich vor allem folgende Befürchtungen:

- **Verlust an Grünflächen** und ökologischem Baumbestand,
- **mangelnde Sozialverträglichkeit,**
- zu **hohe Verkehrsbelastung** und zu **wenig Stellplätze,**
- **Mieterhöhungen**

# Die Notwendigkeit der Verdichtung

Die Notwendigkeit einer verdichteten Bauweise leuchtet den meisten Menschen ein und sie erwarten auch zukünftig eine stärker verdichtete Siedlungsstruktur, insbesondere in den Talflächen. **Alle Befragten sehen die prinzipielle Notwendigkeit von verdichteten Bau- und Wohnformen.** Sie unterscheiden klar zwischen Wunsch („soll so bleiben“) und Wirklichkeit („wird kommen“). Sie machen ihre Zustimmung allerdings von der Gestaltung abhängig – manche befürchten auch soziale Probleme.

Die steigenden Grundstückspreise werden gleichzeitig als Treiber und Effekt von Verdichtung gesehen. Es dominiert die Auffassung, dass ohne eigenen Baugrund das Einfamilienhaus nicht mehr leistbar ist. Andere Gründe für Verdichtung, wie zum Beispiel die **Notwendigkeit ressourcensparenden Bauens**, spielen in der Wahrnehmung der Befragten kaum eine Rolle.

Im Expertenworkshop wurde angeführt, dass es im Vergleich zu anderen österreichischen Bundesländern spezifisch für Vorarlberg zu sein scheint, dass **das Verdichtungsthema eindeutig in der Öffentlichkeit angekommen ist.** Das ist eine gute Voraussetzung für den politischen Diskurs, der sowohl auf Landesebene als auch in den Städten und Gemeinden geführt werden sollte. Ziel dieses Diskurses ist es, von der Wahrnehmung der Notwendigkeit zur Akzeptanz der Verdichtung zu gelangen.

Man gewinnt aus den Befragungsergebnissen sogar den Eindruck, dass mancherorts die Öffentlichkeit den Entscheidungsträgern voraus ist. Vor allem kleine und mittlere Gemeinden nehmen bisher eine eher defensive Haltung zum Thema ein, weil sie Konflikte mit Anwohnern und Dorfbevölkerung befürchten. Zum Teil haben sie aufgrund aktuell anstehender Projekte Angst davor, „schlafende Hunde zu wecken“ und mit einer frühzeitigen Diskussion ungewollte Gegenreaktionen zu provozieren. Diese Sichtweise reflektiert Verdichtung als notwendiges Übel. Die Möglichkeiten zur qualitätsvollen Gestaltung von Verdichtung – mit Maß und mit Ziel – wird zu wenig erkannt.

# Die Planung von Verdichtung

Verdichtung muss geplant werden, und das geschieht überwiegend einzelfallspezifisch. Durch eine Einheitsstrategie lassen sich in Vorarlberg nicht alle Probleme abdecken, dafür ist die **Siedlungsstruktur in unterschiedlichen Teilen des Landes zu heterogen**.

Trotzdem gibt es grundsätzliche Fragestellungen, die das ganze Land betreffen:

- **In welcher Form** wollen wir die zusätzlich erforderlichen Wohnflächen schaffen—**verteilt innerhalb der bestehenden Siedlungsstruktur oder konzentriert auf ausgewählte Flächen?**
- **Welche Aufgaben sollen gesetzliche Vorgaben** und planerische Unterstützungsleistungen des Landes erfüllen?
- **Welche Formen der Öffentlichkeitsarbeit** und des öffentlichen Diskurses sind nötig, um die Akzeptanz für verdichtete Wohnformen zu verbessern? Dabei wirken raumplanerische, städtebauliche und architektonische Fehler der Vergangenheit als Hypothek.

# Die Planung von Verdichtung ist eine Frage der verschiedenen Planungsebenen

## Die Ebene der Landesplanung

Die **Siedlungsentwicklung hat nach innen** zu erfolgen hat. Es sollen qualitätsvolle Maßnahmen zur Verdichtung gesetzt werden, beispielsweise **Verdichtungszone**n.

Auf Verordnungsebene hat das Land zum Schutz überörtlich zusammenhängender Freiflächen vor Zersiedelung bereits in den 70er Jahren die **Landesgrünzone** verordnet.

Eine **grundsätzliche Diskussion** dreht sich darum, inwieweit bzw. mit welchen Instrumenten das Land beim Thema „Verdichtung“ in die Planung der Gemeinden eingreifen kann und soll. Auch die derzeit im Aufbau befindlichen Maßnahmen zum **Management des Leerstands** gehören zu dieser Kategorie der Angebote.

Das **Raumbild Vorarlberg 2030** bildet den strategischen Handlungsrahmen für die Landesverwaltung und Landespolitik. Als übergeordnetes Leitbild entfaltet es auch Wirkung für Regionen und Gemeinden.

## Die Ebene der regionalen Planung

Auch der Ebene der regionalen Kooperationen kommen wichtige Aufgaben zu: Die Wirkung mancher Planungen geht über den örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden hinaus (z.B. Gebiete mit einer hohen Dichte). Wenn man beispielsweise Dichteschwerpunkte festlegt, reagiert der Bodenmarkt. Hierbei ist eine regionale Betrachtung notwendig. Die generelle Zieldefinition der angestrebten Siedlungs- bzw. Raumentwicklung sollte in einem regionalen REK (Räumliches Entwicklungskonzept) festgeschrieben werden. Insgesamt wirkt der Aufbau einer regionalen Planungskultur positiv unterstützend. Kleinen Gemeinden stehen oftmals keine eigenen Planer zur Verfügung, sie sind darauf angewiesen, Wissen in Planungsverbänden aufzubauen.

## Die Ebene der Gemeinde- bzw. Stadtplanung

In einer Stadt oder Gemeinde sollten am Anfang des Planungsprozesses Überlegungen stehen, in welchen Quartieren oder Gebieten im Siedlungsbereich welche Form von Verdichtung wünschenswert ist.

Dabei spielen auch Fragen der Verkehrserschließung, der Grünräume und der Versorgungsstrukturen eine Rolle. Ein REK (Räumliches Entwicklungskonzept/künftig: **REP Räumlicher Entwicklungsplan**) der Gemeinde mit Verdichtungszone und Kriterien für bestimmte Qualitäten stellt dafür ein geeignetes Planungsinstrument dar.

## Quartiersplanung

Neben Verkehr und Versorgung müssen weitere Fragen teils örtlich bzw. im Quartier betrachtet werden. Die Tragfähigkeit für stark verdichtete Quartiere ist Gegenstand einer Einzelfallbetrachtung, insbesondere was die soziale Durchmischung anbelangt (Mix aus Eigentum und sozialem Wohnungsbau). Auch die Frage nach der Nutzung von gewidmeten, aber auf absehbare Zeit nicht bebauten Flächen im Siedlungsgebiet kann relevant sein, beispielsweise als temporäre Nutzung als öffentliches Grün (Pacht), Bauen im Baurecht etc.

## Einzelgebäude

Auf der Ebene der Architektur sind alle Maßnahmen Minimalereignisse. Trotzdem ergibt sich aus der Summe solcher Einzelmaßnahmen ein gewisses Verdichtungspotential, insbesondere in klassischen Einfamilienhaus-Siedlungen.

## Grenzübergreifende Planung als Spezialfall

Im Rheintal werden die Siedlungsstrukturen auch grenzüberschreitend betrachtet. Hier können die Schweizer und die Vorarlberger Planungsverantwortlichen eine gemeinsame Vision bzw. Strategie entwickeln, auf deren Grundlage sie die Entscheidungen dann jeweils autonom treffen.

# Die Qualität der Verdichtung: Planungsgrundsätze

## Maßvolle Verdichtung

„Qualität vor Quantität“ sollte ein selbstverständlicher Planungsgrundsatz sein. Viele Menschen wünschen sich eine „**Verdichtung mit Augenmaß**“, bei der nicht das Maximale aus einem Grundstück herausgeholt, sondern eine maßvolle, nicht so dominante Verdichtung geplant wird. Es sollte gelingen, mit der Verdichtung einen **spürbaren Mehrwert für die Bewohnerinnen und Bewohner** zu generieren.

## Ortsspezifische Verdichtung

Die Arten und Maßnahmen der baulichen Verdichtung können und sollen unterschiedlich sein und auf den jeweiligen Ort reagieren. **Die ortsspezifischen Verhältnisse sind mit einem hohen Anspruch der Bewohner belegt, deswegen sollte jede Planung auf die örtlichen Verhältnisse heruntergebrochen werden.** Je nach städtebaulicher Situation sind horizontale und/oder vertikale bauliche Reaktionen möglich. Grundlagenforschungen und Analysen müssen die gewählten Konzepte nachvollziehbar belegen.

## Austesten der „neuen Dichte“

**Verdichtete Siedlungsstrukturen müssen ausprobiert und erlebt werden.** Die Gemeinden, Planer und Bauherren müssen sich gemeinsam an die „neue Dichte“ herantasten und diese mit Projekten auf den Boden bringen. Die Planenden müssen die Menschen einladen, die bereit sind, Konkretes zu entwickeln: in Gemeinden, Quartieren, Nachbarschaften, mit Betrieben etc.

## Die wichtigsten Themen mit hohem Qualitätsanspruch sind:

- die Gestaltung von öffentlichen und halböffentlichen Außenräumen,
- die soziale, kulturelle und allgemeine Infrastruktur,
- die architektonische Gestaltung (inkl. der Umgebungs-/Ensemble-Gestaltung),
- die Verkehrsplanung (ruhender, privater und öffentlicher Verkehr),
- die soziale Durchmischung, Verbindung zur Nachbarschaft, private Rückzugsorte etc.,
- Ressourcenknappheit, CO<sub>2</sub>- Ausstoß, Klimawandel etc. als Teil der Qualitätskriterien.

Eine spezielle Form des verdichteten Bauens ist die Nachverdichtung im Bestand. An dieser Frage scheiden sich die Geister, wie der Experten-Workshop zeigt. Die Bandbreite der Aussagen reicht von der Einschätzung „Nachverdichtung ist die dümmste Art der Flächenverfügbarkeit“ bis zur Feststellung „Wir haben in Österreich 60 – 70 % Einfamilienhäuser, davon wird die Hälfte von 1–2 Personen bewohnt. Da gibt es noch ein riesiges Potential.“ Es lässt sich kaum bestreiten, dass vor allem zwei Siedlungsstrukturen in der Bevölkerung aktuell eine sehr hohe Akzeptanz genießen: das Einfamilienhaus und das urbane Stadtzentrum. Eine mittlere Dichte findet schwerer Akzeptanz. Deswegen spielt hier die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfelds und der Angebote im Quartier eine besondere Rolle.

# Der Freiraum und seine Formen

- die **Landschaft um den Ort** / das Quartier (abhängig von der fußläufigen Entfernung);
- der **Straßenraum** als öffentlicher Raum inkl. seiner kleinräumigen Ausweitungen;
- **zweckgebundene öffentlich zugängliche Räume** wie Spielplätze, Parks, Schulhöfe etc.;
- der **privat genutzte Raum** zwischen zwei Gebäudekörpern

Während Verdichtung in der Regel von der einzelnen Parzelle aus gedacht wird, braucht öffentlicher Raum und Freiraum eine großräumige Betrachtung.

Maßnahmen der baulichen Verdichtung müssen qualitativ hohen städtebaulichen bzw. ortsbaulichen Ansprüchen genügen. Die architektonische Gestaltung verdichteter Bauformen ist in der Öffentlichkeit ein schwieriges und umstrittenes Thema, bei dem sehr unterschiedliche, zum Teil auch gegensätzliche Auffassungen aufeinanderprallen.

Verdichtung hat Veränderungsprozesse im sozialen Raum zur Folge. Viele Probleme verdichteter Siedlungsformen werden im Zusammenhang mit dem Sozialen Wohnbau und dem Zuzug bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gesehen. Eine gute Durchmischung wird als Erfolgsfaktor für funktionierende verdichtete Wohnformen benannt. Vor allem im kleinstrukturierten ländlichen Raum, wo sich die Menschen im Dorf gegenseitig kennen, spielt es eine große Rolle, wer zuzieht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit