



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung“

Planungspolitik ländlicher Gemeinden am Beispiel der
LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich

Verfasser

Georg Trimmel, MA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt: Masterstudium Raumforschung und Raumordnung UG2002

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass die ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe, dass ich dieses Masterarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Georg Trimmel

Wien, März 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Abstract	2
1 Einleitung.....	3
2 Flächeninanspruchnahme in ländlichen Räumen.....	6
2.1 Flächensparen als politisches Ziel	8
2.1.1 Nationale und internationale Zielsetzungen	8
2.1.2 Widerstand und Kritik.....	10
2.2 Siedlungsflächenentwicklung in Österreich	10
2.2.1 Flächeninanspruchnahme.....	11
2.2.2 Siedlungsfläche pro Kopf	15
2.3 Folgen der Flächeninanspruchnahme.....	17
2.3.1 Bodenfunktionen.....	17
2.3.2 Flächenversiegelung.....	18
2.3.3 Disperse Siedlungsentwicklung	19
3 Planung und räumliche Entwicklung	21
3.1 Planungsverständnis im Wandel (Planen ohne Plan).....	21
3.1.1 Bodenpolitik und Flächenmanagement.....	23
3.1.2 Zielkonkurrenz	24
3.1.3 Baulandparadoxon	25
3.2 Theoretischer Bezugsrahmen.....	26
3.2.1 Gemeinden als korporative Akteure.....	27
3.2.2 Institutionen als steuernde Regelsysteme.....	28
3.3 Planbarkeit räumlicher Entwicklung	29
3.3.1 Entwicklungen im Raum (multiple forces)	30
3.3.2 Akteure der räumlichen Entwicklung	31
3.4 Die Steuerung räumlicher Entwicklung	32
3.4.1 Planung als polyrationale Aufgabe.....	32
3.4.2 Mehrebenenentscheidungen	34
4 Operationalisierung und Forschungsdesign	34
4.1 Operationalisierung.....	35
4.2 Forschungsdesign	36
4.2.1 Erhebungsmethode: Qualitatives Leitfadeninterview.....	37
4.2.2 Auswertungsmethode: Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring.....	39
4.2.3 Gütekriterien	40

5	Die Region Eisenstraße Niederösterreich	41
5.1	Wirtschaftsdynamik.....	42
5.2	Demographische Veränderungen	44
5.3	Schlussfolgerungen und Entwicklungsperspektiven.....	47
5.4	Siedlungsflächenentwicklung.....	49
6	Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung	51
6.1	Wahrnehmung von Rahmenbedingungen.....	52
6.1.1	Wirtschaftliche und demographische Entwicklungsdynamik.....	52
6.1.2	Naturräumliche Verhältnisse und vorhandene Siedlungsstrukturen	54
6.1.3	Kompetenzverteilung und gesetzliche Bestimmungen	55
6.1.4	Gemeindefinanzierung.....	57
6.2	Wahrnehmung von Akteuren	59
6.2.1	Ebene der Fachplanung	59
6.2.2	Ebene von Angebot und Nachfrage	61
6.2.3	Gemeindeöffentlichkeit	67
6.2.4	Der kooperative Akteur Gemeinde.....	68
6.3	Wahrnehmung von Problemstellungen	71
6.3.1	Probleme der Flächenversiegelung	72
6.3.2	Probleme disperser Siedlungsstruktur	73
6.4	Ziele in der Gemeindeentwicklung	76
6.4.1	Infrastruktur	76
6.4.2	Wirtschaftsentwicklung	77
6.4.3	Bevölkerungsentwicklung	78
6.4.4	Wachstumsorientierung	79
6.4.5	Flächensparen und kompakte Siedlungsstrukturen	79
6.5	Einsatz von Strategien und Instrumenten	80
6.5.1	Leitbilder und strategisches Vorgehen.....	80
6.5.2	Einsatz von Planungsinstrumenten.....	82
6.5.3	Vollzugs- oder Instrumentendefizit?	86
6.5.4	Kooperationen	87
6.6	Planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden	89
6.6.1	Zielkonkurrenz	91
6.6.2	Strategie und Instrumenteneinsatz	95
7	Normative Fragestellung.....	98
7.1	Rahmenbedingungen	98
7.1.1	Ökologisierung der Steuern und Förderungen	99
7.1.2	Mobilisierung von Bauland.....	101

7.1.3	Gemeindefinanzierung.....	102
7.2	Region und Gemeinde.....	103
7.2.1	Grundlegende Ausrichtung der Planung	104
7.2.2	Schrumpfangsanpassung	106
7.2.3	Kooperation und Regionalplanung.....	109
7.2.4	Multipler Instrumenteneinsatz:	110
	Resümee	111
	Abbildungsverzeichnis	114
	Literaturverzeichnis.....	115
	Anhang	120
	Lebenslauf	143

Zusammenfassung

Das politische Ziel einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 2,5ha pro Tag wird in Österreich nach wie vor klar verfehlt. Mit diesem Misserfolg gehen erhebliche finanzielle und ökologische Folgekosten einher. Fachlich wie politisch ist die Notwendigkeit eines haushälterischen Umganges mit Grund und Boden zwar unbestritten, dort wo die wesentlichen Planungsentscheidungen getroffen werden ist von dieser Einsicht aber nicht viel zu erkennen. Diese Arbeit behandelt die Frage, warum die Umsetzung allgemein anerkannter Zielvorstellungen der Raumordnung gerade in ländlichen Räumen meist auf der örtlichen Ebene scheitert. Dazu wird der zentrale Akteur der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung in den Mittelpunkt gerückt, die Gemeinde. Es stellt sich die Frage, welche Faktoren die planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden beeinflussen und welche Konsequenzen sich daraus für die Siedlungsentwicklung ergeben. Die Beantwortung erfolgt im Rahmen dieser Arbeit für die LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich anhand 16 qualitativer Interviews. Unter Zuhilfenahme des Akteurzentrierten Institutionalismus wird identifiziert, wie sich die Wahrnehmung von Rahmenbedingungen und Akteuren auf die kommunale Planungspolitik auswirkt. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass es unter den gegebenen Voraussetzungen äußerst überraschend wäre, würden die Gemeinden im Sinne einer haushälterischen Siedlungsflächenentwicklung handeln. Ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden scheitert nicht am vorhandenen Instrumentarium der Raumordnung, sondern an den Rahmenbedingungen, unter denen die Raumordnung von den Gemeinden vollzogen wird.

Abstract

It is a well-known fact that Austria is not able to reach its political goal to reduce the land usage to 2.5ha per day, so we highly risk financial and ecological oncost. Technically and politically, the need of a thrifty handling of land and soil is indeed undisputed, but there is not much understanding of the people who make the actual planning decisions. This paper will deal with the following issue: "Why does the realization of the generally accepted objective with regard to regional development fails already at a local level, especially in rural areas?" Thus a great focus will be placed upon the municipality who are the central player in the municipal settlement area development. It will also be asked which factors influence the rural municipality in their decisions and what the consequences for the settlement development are. The answers will be provided as part of this paper for the "LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich" based on 16 qualitative interviews. With the assistance of the actor-centered institutionalism, it was found out how the perception of conditions and actors affects the local planning policy. The results of the interviews shows that it would be very surprising, under the given conditions, if the municipality acted in the sense of a thrifty settlement area development. An economical usage of land and soil cannot be put into context with an existing instrument of regional development, the problems are the parameters which the municipality has to cope with.

1 Einleitung

Am 5. Dezember 2014 wurde mit dem Tag des Bodens der Auftakt für das „Internationale Jahr des Bodens 2015“ gefeiert, welches von den Vereinten Nationen in der UN-Resolution 68/232 vom 20. Dezember 2013 festgelegt wurde. Dies nahmen zahlreiche Initiativen und Parteien zum Anlass, ihre Sorge über den zunehmenden „Bodenverbrauch“ auszudrücken. Von fast allen Parlamentsparteien und zahlreichen Organisationen aus den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt wurden Stellungnahmen abgegeben, die einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden fordern (Abb. 1). Die Aufmerksamkeit auf die zunehmende Flächenversiegelung ist aber nicht erst mit dem internationalen Jahr des Bodens zum Thema geworden, so verweist etwa Rommel schon 2003 auf ein zunehmendes Bewusstsein für den Schutz des Naturgutes Boden (vgl. Rommel et al. 2003: S.1f).

Tatsächlich zeigt sich beim Blick auf die Entwicklung der Österreichischen Siedlungsfläche großer Handlungsbedarf. Zum einen wurde die bereits 2002 gesetzte Zielsetzung der Österreichischen Bundesregierung, den täglichen Flächenzuwachs von Bau- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2010 auf maximal 2,5 ha pro Tag zu reduzieren, klar verfehlt (vgl. Umweltbundesamt 2013: S.245). Des Weiteren kommt es vor allem in ländlichen Räumen zu einer Entkoppelung von Bevölkerungszahl und Wohn- bzw. Siedlungsfläche, indem der Grad an Flächenversiegelung trotz stagnierender oder negativ verlaufender Bevölkerungsentwicklung in vielen Gemeinden ansteigt (vgl. u.a. Schiller 2009: S.44 und Schindegger 2004: S.16). Immer weniger Menschen konsumieren immer mehr Fläche, was erhebliche negative Umweltauswirkungen und enorme Folgekosten nach sich zieht und dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung widerspricht. Auch wenn es sich bei der Degradation der Böden durch Flächenversiegelung um lokale Prozesse handelt, betreffen die damit einhergehenden Problemstellungen ernstzunehmende globale Phänomene wie Klimawandel, Wassermangel oder den Verlust an Biodiversität (vgl. Wachter und Angst 2011: S.44).

Auf übergeordneter Ebene besteht allem Anschein nach quer über alle Parteien und Interessensgruppierungen ein Konsens über die Notwendigkeit einer Reduktion der für Siedlungen und Verkehr in Anspruch genommenen Flächen. Da dieser Konsens nicht erst seit dem internationalen Tag des Bodens besteht, stellt sich die Frage, warum die reale Siedlungsflächenentwicklung in den letzten Jahren und Jahrzehnten ganz und gar nicht den geäußerten Vorstellungen entspricht.

Ein Schuldiger ist schnell gefunden, wird doch die Raumordnung immer wieder für den ungebremsen Flächenzuwachs verantwortlich gemacht. So beispielsweise in der RWA(Lagerhaus)-Zeitschrift *Unser Land*: „Österreich hält bei der Verbauung der fruchtbaren Böden einen Negativrekord in Europa: Während hierzulande jährlich 0,5 Prozent der Agrarfläche verbaut werden, sind es in Deutschland – wo es eine strukturiertere Raumordnung gibt – nur 0,25 Prozent“ (66. Jhg./Nr. 1-2 Jänner 2015, S.15). Was genau unter einer „strukturierteren Raumordnung“ zu verstehen ist, bleibt dem Leser bzw. der Leserin zwar vorenthalten, dies soll aber ebenso wenig wie der etwas fragwürdige Vergleich der Prozentwerte¹ über die eigentliche Problemstellung hinwegtäuschen. Die Grundsätze der Raumordnung und die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung, über die auf überregionaler Ebene weitgehende Einigkeit herrscht, scheitern an der konkreten Umsetzung in den Kommunen.

„Jeden Tag werden durchschnittlich rund 22 Hektar Land neu verbaut, was der Größe von rund 30 Fußballfeldern entspricht. Durch das luft- und wasserdichte Verschließen des Bodens mit Beton oder Asphalt verschwindet das Regenwasser rascher in der Kanalisation anstatt im Boden gespeichert zu werden und die Grundwasservorräte aufzufüllen. Bei starken Regenfällen lässt dies außerdem die Hochwassergefahr ansteigen.“ **(FPÖ Parlamentsklub am 19. Aug. 2014)**

„Wir sind in Österreich zu Recht stolz auf unsere weitgehend intakte Natur. Die ausufernde Verbauung und Zersiedelung schmälert die Schönheit und vermindert die Lebensqualität vor Ort“, warnt der Tiroler SPÖ-Abgeordnete und SPÖ-Tourismussprecher Max Unterrainer, und erinnert auch an die negativen Folgen für den Tourismus“ **(SPÖ Parlamentsklub am 29. Aug. 2014)**

„Es gilt, den Bodenverbrauch zu stoppen, und es gilt neben Verbauung und klimabedingter Wüstenbildung auch dafür zu sorgen, dass Grund und Boden nicht weiter zu Spekulationsobjekten verkommen“, weist Auer darauf hin, dass das kommende Jahr von der UNO zum "Jahr der Böden" ausgerufen werden wird.“ **(ÖVP Parlamentsklub am 15. Okt. 2014)**

„Ebenso sollte es in der Wohnbauförderung eine Stärkung der Altbausanierung geben - dies bedeutet einen Erhalt der Bauten und weniger Neubauten und damit einen Schutz der wichtigen Ressource Boden. (...)Bei der Steuerreform braucht es sinnvollere und kreativere Abgaben sowie Klarheit, welche Abgaben nun geleistet werden sollen, hier sollte auch dem Bodenverbrauch Rechnung getragen werden.“ **(Die Grünen im NÖ Landtag am 11. Dez. 2014)**

„Auswirkungen habe der uferlose Flächenfraß aber nicht nur auf den ländlichen Raum und die Randzonen der Städte. „Konsequenzen befürchte ich auch für den Tourismus, der von intakten Ortsbildern und gepflegten Landschaften lebt.“ **(Bauernbund Österreich am 5. Dez. 2014).**

„Bei zunehmender Bevölkerungsdichte und dem dadurch höheren Nahrungsmittelbedarf ist der Bodenverlust eine bedrohliche Entwicklung. In Österreich liegt der Bodenverbrauch Umweltbundesamt pro Tag bei etwa 20 Hektar. Dies entspricht der Größe eines durchschnittlichen österreichischen Bauernhofes.“ **(Amt der NÖ Landesregierung am 4. Feb. 2015).**

„2015 ist das Internationale Jahr des Bodens. Das müssen wir nutzen, um darauf aufmerksam zu machen, dass täglich mehr als 20 Hektar Boden verbraucht werden. Dieses besorgniserregende Ausmaß zeigt, dass wir hier einen dringenden Handlungsbedarf haben. Das Ökosoziale Forum spricht sich konkret für eine 15a Vereinbarung aus, wo Zielwerte definiert werden, um den Bodenverbrauch einzudämmen“ **(Ökosoziales Forum Österreich am 30. Dez. 2014).**

Abb. 1: Pressezitate (Quelle: eigene Darstellung nach Austria Presse Agentur)

¹ unterschiedlicher Ausgangswert, da der Anteil landwirtschaftlich genutzter Fläche an der Gesamtfläche in Österreich bei ca. 30%, in Deutschland aber bei ca. 50% liegt

Forschungsinteresse: Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, warum die scheinbar allgemein anerkannten Zielvorstellungen der Raumordnung an der Umsetzung auf der örtlichen Ebene scheitern und nimmt dabei den zentralen Akteur der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung in den Blickpunkt, die Gemeinde. Von Interesse ist insbesondere die Steuerungspraxis ländlicher Kommunen. Welche planungspolitischen Maßnahmen werden mit welchen Begründungen und welchen Zielsetzungen umgesetzt und wie wirken sich Rahmenbedingungen sowie das Zusammenspiel mit weiteren Akteuren auf die Steuerungspraxis dieser Gemeinden aus? Folgende Fragestellung soll in der Arbeit beantwortet werden:

„Welche Faktoren beeinflussen die planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Siedlungsflächenentwicklung in diesen Räumen?“

Eine Operationalisierung und Gliederung dieser Fragestellung in mehrere bearbeitbare Teilfragen erfolgt in Kapitel 4.1 auf Grundlage der Auseinandersetzung mit dem aktuellen Forschungsstand. Die Erkenntnisse aus der Bearbeitung der analytischen Forschungsfrage dienen in Kombination mit der theoretischen Bearbeitung als Ausgangspunkt für die Beantwortung folgender normativer Fragestellung:

„Welche Rahmenbedingungen für die kommunale Steuerungspraxis und welche planungspolitischen Maßnahmen der Gemeinden können zu einer ressourcenschonenden Siedlungsflächenentwicklung beitragen?“

Aufbau der Arbeit: In der Forschungsfrage wird die Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden zum Gegenstand gemacht. Zu Beginn der Arbeit wird deshalb erörtert, was unter ländlichen Räumen überhaupt zu verstehen ist und warum sie für die Siedlungsflächenentwicklung besonders interessant sind. Anschließend steht die Siedlungsflächenentwicklung selbst im Mittelpunkt, indem internationale und nationale Zielsetzungen zum haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden vorgestellt werden. Diesen Zielsetzungen werden in einem nächsten Schritt die tatsächliche Siedlungsflächenentwicklung in Österreich und die damit einhergehenden Problemstellungen gegenübergestellt. In weiterer Folge wird darauf eingegangen, welchen Platz die Lösung der genannten Problemstellungen in einer sich stark wandelnden Planungspolitik einnehmen kann. Dabei wird auf eine grundlegende Veränderung im Planungsverständnis eingegangen, das sich in den letzten Jahrzehnten von einer reinen Verwaltungs- und Ordnungsplanung hin zu einem umfassenden Governanceprozess verschoben hat. Bevor genauer auf die eigentliche Steuerungspraxis

der Siedlungsflächenentwicklung eingegangen werden kann, wird der theoretische Bezugsrahmen der Arbeit erläutert. In Folge dessen wird vorgestellt, wie die empirischen Erkenntnisse zur Steuerungspraxis der Gemeinden mithilfe des Ansatzes des Akteurzentrierten Institutionalismus gefasst werden können. Im zentralen Teil der theoretischen Behandlung wird anschließend erklärt, wie sich Raum entwickelt, welche Akteure und Rahmenbedingungen auf die räumliche Entwicklung einwirken und wie sich ihre Komplexität auf die Steuerungspraxis der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung auswirkt. Auf Grundlage des theoretischen Blocks folgt die Operationalisierung der analytischen Forschungsfrage in mehrere bearbeitbare Teilfragestellungen.

Der zweite Teil der Arbeit beginnt mit der Vorstellung des Forschungsdesigns der empirischen Untersuchung, inklusive Beschreibung der verwendeten Formen der Datenerhebung und Datenauswertung. Nachdem das Untersuchungsgebiet, die LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich, vorgestellt wurde, werden die analytischen Teilfragestellungen und in weiterer Folge die Hauptfragestellung der Arbeit beantwortet. Die gewonnenen Ergebnisse werden dabei in Bezug zu bisherigen Forschungsergebnissen gesetzt. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse wird die normative Fragestellung in Form einer Sammlung von Vorschlägen für einen ressourcenschonenderen Umgang mit Grund und Boden beantwortet. Dabei wird zum einen auf zu verändernde Rahmenbedingungen für das planungspolitische Steuerungshandeln der Gemeinden eingegangen und zum anderen auf Maßnahmen, die von den Gemeinden bzw. von der Region selbst zu setzen sind. Der Schlusspunkt der Arbeit wird durch ein Resümee des Autors gesetzt.

2 Flächeninanspruchnahme in ländlichen Räumen

Wenn von ländlichen Räumen die Rede ist, wird oft an einen sehr homogenen, von Landwirtschaft und relativ geringer Bevölkerungsdichte geprägten Raum gedacht. Bis in die 60er Jahre war dieser Gedanke auch weitgehend zutreffend (vgl. Mose, 2005, S.573). Heute muss jedoch von einem sehr differenzierten Muster unterschiedlich entwickelter ländlicher Räume mit verschiedenartigen Funktionen ausgegangen werden. Der Strukturwandel, der zu dieser Ausdifferenzierung ländlicher Räume geführt hat, ist für viele Regionen mit einem Zugang zu verbesserten Entwicklungschancen und mit der Überwindung vormaliger Problemlagen verbunden. Für andere Räume führt er jedoch zur Stabilisierung bereits bestehender oder zur Entstehung neuer Problemlagen (vgl. ebd. S.574). Durch diese Entwicklung ergeben sich neben den großräumigen Disparitäten, wie

dem Ost-West Gefälle in Deutschland, häufig sehr kleinräumige Gegensätze, welche die große Heterogenität ländlicher Räume begründen.

Da es den homogenen ländlichen Raum nicht gibt, muss auch die Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen differenziert betrachtet werden. Dazu werden unterschiedliche Typisierungsmodelle ländlicher Räume angeboten. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) unterteilt den ländlichen Raum etwa in „ländliche Gebiete in urbanisierten Regionen“, „durch den Intensivtourismus geprägte ländliche Gebiete“ und „periphere ländliche Gebiete“ (ÖROK 2009: S.17). Mose verweist auf eine etwas differenziertere Typenbildung ländlicher Räume, welche in Deutschland häufig Anwendung findet (vgl. Mose 2005: S.577):

- *Ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationsräumen und großräumigen Verkehrsachsen* spielen vor allem als Wohnstandort eine große Rolle und sind durch eine vergleichsweise hohe Bevölkerungsdichte geprägt. Diese Räume verfügen über eine gute wirtschaftliche Basis (mittelständische Wirtschaft) und durch enge (verkehrsraumliche) Verflechtungen mit benachbarten Ballungsräumen über gute Entwicklungschancen.
- *Attraktive ländliche Räume für den Tourismus* sind landschaftlich besonders reizvoll und abwechslungsreich. Der Tourismus bietet vielen Menschen, zumindest saisonal, entsprechende Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten. Viele dieser Gebiete sind allerdings vom Tourismus abhängig, da die außertouristischen Entwicklungsmöglichkeiten oft sehr gering sind.
- *Ländliche Räume mit günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft* zeichnen sich durch vorteilhafte naturräumliche Bedingungen für die Bewirtschaftung und einen hohen agrartechnologischen Entwicklungsstand aus. Hinzu kommt oft die Nähe zu Absatzmärkten für Agrarprodukte, wodurch diese Räume meist eine positive Entwicklung aufweisen.
- *Gering verdichtete ländliche Räume mit wirtschaftlichen Entwicklungsdynamiken* sind durch eine größere Distanz zu Ballungsräumen und geringe Einwohnerdichte gekennzeichnet. Entwicklungen entstehen durch Beschäftigungswachstum in Industrie, Handwerk und bei Dienstleistungen, wofür sie gute Standortbedingungen aufweisen.
- *Strukturschwache periphere ländliche Räume* liegen fernab der Zentren und weisen eine unzureichende Verbindung zu selbigen auf. Diese Räume sind durch schlechte Infrastrukturausstattung, wirtschaftliche Strukturschwäche und Bevölkerungsverluste geprägt.

Durch diese Typologie kann sehr gut differenziert werden, wie der Strukturwandel im ländlichen Raum zu unterschiedlichen Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung führt. So profitieren viele Gemeinden von ihren Vorzügen als Wohnstandort, ihren engen Verflechtungen zu Ballungsräumen, ihren guten Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft oder von ihren landschaftlichen Besonderheiten und deren touristischer Verwertbarkeit. Andere Gemeinden zählen als strukturschwache, periphere ländliche Räume zu den Verlierern des Strukturwandels. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen machen den ländlichen Raum zu einem überaus interessanten und herausfordernden Forschungsgebiet. Für die Siedlungsflächenentwicklung in Österreich ist der ländliche Raum zudem besonders relevant, wenn man bedenkt, dass mit Ausnahme des Wiener Ballungsraumes, des Vorarlberger Rheintales und der Landeshauptstadtregionen der Großteil der Österreichischen Fläche als ländlicher Raum beschrieben werden muss.

2.1 Flächensparen als politisches Ziel

In der Einleitung wurde auf die Diskrepanz zwischen übergeordneten Zielsetzungen und der Umsetzung auf kommunaler Ebene verwiesen. Die nächsten Seiten sind dem ersten Teil dieses Problemaufrisses gewidmet, den übergeordneten Zielsetzungen zur nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung. Zumindest der Fachplanung und dem akademischen Diskurs ist die ökologische Komponente der Flächenentwicklung immanent, so bezeichnet etwa Blotevogel den Schutz des Freiraums und der natürlichen Ressourcen als klassische Aufgabe der Raumordnung (vgl. Blotevogel 2006: S.470). Aber auch in der Politik wird der zunehmende Flächenbedarf der Wohlstandsgesellschaft schon lange als enormes Problem gewertet. So haben es die Klagen über die ungebremsste Flächeninanspruchnahme auch in Österreich und Deutschland in die obersten Etagen von Politik und Verwaltung geschafft und sind somit Gegenstand amtlicher Strategiepapiere, Postulate oder Maßnahmenkataloge geworden (vgl. Dollinger et al. 2009: S.104). Labels wie *ökologische Gerechtigkeit* oder *nachhaltige Entwicklung* haben eine große Ausdruckskraft und sind aus dem heutigen politischen Sprachgebrauch nicht mehr wegzudenken.

2.1.1 Nationale und internationale Zielsetzungen

Der Anfang wurde in den 1960er Jahren gemacht, als der Bodenschutz erstmals auf das internationale Polit-Parkett gehoben wurde. Als Hauptprobleme wurden damals der quantitative und qualitative Verlust an Bodenfruchtbarkeit durch Erosion, Wüstenbildung und Bodenverschmutzung genannt. Es dauerte fast drei Jahrzehnte, bis die Bodenproblematik 1992 im Zuge der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro diskutiert und in die Agenda 21 aufgenommen wurde (vgl. Wachter und Angst

2011: S.45f). Aktuell gibt es mit der „Strategie Europa 2020“ ein Papier, in dem eine Reduktion der jährlichen Landnahme angestrebt wird, wodurch spätestens ab dem Jahr 2050 netto kein zusätzliches Land mehr verbraucht werden soll. Darüber hinausgehend gibt es zahlreiche kleinere Abkommen wie die Raumplanungs- und Bodenschutzprotokolle zur Alpenkonvention, die eine sparsame und umweltverträgliche Nutzung von Boden zum Ziel haben (vgl. Umweltbundesamt 2013: S.245).

Eines der meistzitierten Ziele zum Thema Flächensparen wurde von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer früheren Funktion als Bundesumweltministerin eingeführt (vgl. Davy 2014: S.68). Im Jahr 2002 übernahm die deutsche Bundesregierung das sogenannte 30ha Ziel auch in ihre Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Damit sollte der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche von ca. 129ha pro Tag bis zum Jahr 2020 auf 30ha pro Tag reduziert werden (vgl. Jörissen 2007: S.1 und Kinder 2013: S.15). Zusätzlich zu diesem Mengenziel wurde als Qualitätsziel die vorrangige Innenentwicklung in einem Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 festgeschrieben (vgl. Bock 2013: S.80). Solch konkrete Zahlen waren in späteren Leitbildern nicht mehr zu finden (vgl. Blotevogel 2006: S.471), was wohl auf mangelnde Erfolgsaussichten zurückzuführen ist. Aber immerhin wurde durch das 30ha Ziel erstmals eine breitere Öffentlichkeit auf die Thematik der sparsamen Bodennutzung aufmerksam.

Parallel zu den deutschen Zielsetzungen wurde 2002 auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Österreichischen Bundesregierung ein Richtwert für den Flächenverbrauch festgelegt. Der tägliche Flächenzuwachs von Bau- und Verkehrsflächen sollte bis zum Jahr 2010 auf 10 Prozent des damaligen Wertes oder maximal 2,5ha pro Tag reduziert werden, woran man ebenfalls klar scheiterte (vgl. Dollinger et al. 2009: S.111 und Umweltbundesamt 2013: S.245). Die Österreichische Raumordnungskonferenz legte bereits in ihrem Raumentwicklungskonzept von 1991 Ziele und Maßnahmen fest, die aus ihrer Sicht für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik erforderlich wären (vgl. Dollinger et al. 2009: S.111). Im aktuellen ÖREK von 2011 wird der Freiraumentwicklung vor dem Hintergrund eines zunehmenden Versiegelungsdrucks ein hoher Stellenwert eingeräumt. Als Ziele wurden die Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik und einer flächensparenden Widmungspraxis festgeschrieben (vgl. ÖROK 2011: S.71f).

Auf Initiative des Ökосоzialen Forums wurde 2014 eine „Österreichische Bodencharta“ herausgegeben, welche unter anderem vom Umweltministerium, der Landwirtschaftskammer Österreich, dem Umweltbundesamt und dem Österreichischen Gemeindebund unterzeichnet worden war. Darin wird die hohe Bodeninanspruchnahme von 22,4 Hektar pro Tag kritisiert und dem 2,5ha Ziel gegenübergestellt. Etwas plastisch

wird darauf aufmerksam gemacht, dass auf einer Fläche dieses Ausmaßes der Jahresbedarf an Getreide von Linz und Salzburg zu decken wäre. Enthalten ist unter anderem das Ziel, die Bebauung hochwertiger landwirtschaftlicher Böden in Zukunft, soweit möglich, zu vermeiden. Bemerkenswert ist die Forderung, dies mittels einer verbindlichen Bund-Länder-Vereinbarung zum Bodenverbrauch im Zuge einer 15a B-VG Vereinbarung Bund-Länder umzusetzen (Anhang 3).

2.1.2 Widerstand und Kritik

Die Verbindlichkeit eines quantitativen Reduktionszieles stand insbesondere in Deutschland in der Kritik. Der Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmer verwies etwa auf knappheitsbedingte Bodenpreissteigerungen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund kritisierte, dass durch die Reduktion des Flächenverbrauchs auf 30ha pro Tag die Entwicklung noch stärker in die Oberzentren gelenkt und der ländliche Raum benachteiligt würde (vgl. Haak 2003 zit. nach Jörissen 2007: S.3). Vor allem die ablehnende Haltung der deutschen Kommunen hat eine verbindliche Umlegung des 30ha Zieles auf kleinere räumliche Einheiten verhindert. Dies wurde als zu starker Eingriff in die kommunale Planungshoheit verstanden, außerdem wären negative Effekte für die wirtschaftliche Entwicklung und die Wohnvorsorge befürchtet worden (vgl. Henger et al. 2010: S.298). Siedentop resümiert, dass trotz zahlreicher übergeordneter Zielsetzungen vor allem auf kommunaler Ebene von einer breiten politischen Anerkennung einer Politik der Flächenreduktion keine Rede sein kann (vgl. Siedentop 2005, S.11 zit. nach Klemme 2009: S.46).

Ein Grund könnte sein, dass der Diskurs zum Flächensparen zu oft losgelöst von der lokalen Ebene erfolgt. Aber genau dort findet die Siedlungsflächenentwicklung statt. Leitziele wie das 30ha bzw. 2,5ha Ziel werden von Kommunalpolitikern und Kommunalpolitikerinnen dahingehend kritisiert, dass sie mit dem wirklichen Leben und den kommunalen Entscheidungen für oder gegen Baugebiete nicht viel zu tun hätten (vgl. Klemme 2009: S.46). Blotevogel unterstreicht diese Kritik indem er für die allgemeinen Normen, Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung einen Konkretisierungs- und Veranschaulichungsbedarf ortet. Nur so könne man politisch diskursfähig werden (vgl. Blotevogel 2006: S.461).

2.2 Siedlungsflächenentwicklung in Österreich

Vielfach wurde auf das Problem einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme hingewiesen. Nun ist es an der Zeit die konkrete Situation der Siedlungsflächenentwicklung in Österreich darzustellen. Wenn über

Flächeninanspruchnahme geschrieben wird, ist damit meist die Inanspruchnahme von Grund und Boden für Bau- und Verkehrsflächen, Erholungsflächen und Abbauf Flächen gemeint. Unter Bau- und Verkehrsflächen werden wiederum alle Baugebiete einschließlich der zugehörigen Grün- und Freiflächen, Plätze, Straßen, Wege, Bahnanlagen, etc. sowie alle Verkehrsflächen außerhalb der Baugebiete verstanden (vgl. Apel 2012: S.95). Wichtig ist, dass nicht alle Bauflächen mit versiegelter Fläche gleichzusetzen sind. Bei der Baufläche ist anders als bei Verkehrsflächen nur etwa ein Drittel tatsächlich versiegelt. Der größere Rest verteilt sich auf unbefestigte und begrünte Nutzungen wie Hausgärten (vgl. Tötzer et al. 2009: S.10).

Einen exakten Überblick über die Entwicklung der österreichischen Siedlungsfläche zu geben ist aufgrund der Datenlage mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Das vorhandene Datenmaterial stammt meist aus jüngeren Detailstudien und die Grundstücksdatenbank gibt den Stand der Grundstücksnutzungen nicht verlässlich wieder, da die im Kataster erfasste Baufläche der tatsächlichen Baulandnutzung stets einige Zeit hinterherhinkt (vgl. Lexer 2004 zit. nach Tötzer et al. 2009: S.8). Wie sich im Laufe der Arbeit noch zeigen wird, liegt die Problematik vor allem in den kleinräumigen Betrachtungen. Während auf Bundes- und Landesebene brauchbare Daten noch relativ einfach zu bekommen sind, sind diese auf Bezirks- oder Gemeindeebene zum Teil nicht vorhanden bzw. nicht verfügbar.

2.2.1 Flächeninanspruchnahme

Das kontinuierliche Wachstum der Siedlungsfläche kann mit den vorhandenen Daten ab dem Jahr 2000 relativ gut dargestellt werden. Tötzer verweist darauf, dass die Siedlungsfläche in den Jahren 2002 bis 2008 zwar stetig gewachsen ist, sich der Zuwachs an Bauland und Verkehrsflächen aber von rund 20 Hektar pro Tag in der ersten Hälfte der Dekade bis 2007 auf zehn bis zwölf Hektar verlangsamt hat (vgl. Tötzer et al. 2009: S.9). Nach einem kurzfristigen Anstieg kann auch für die Jahre von 2009 bis 2012 ein Rückgang bei der Zunahme von Bau- und Verkehrsflächen festgestellt werden, welcher jedoch durch den großen Zuwachs von sonstigen Infrastrukturflächen (Ver- und Entsorgungsflächen, Lagerplätze, etc.) im Ausmaß von 12,4ha pro Tag kompensiert wurde (vgl. Umweltbundesamt 2013: S.247).

Diese Entwicklung kann in Abbildung 2 sehr gut nachvollzogen werden. Liegt die Flächeninanspruchnahme 2002 bis 2004 noch bei ca. 20ha pro Tag, sinkt sie 2006 bis 2007 auf ca. 12ha. Ob dies mit den intensivierten Bemühungen zum Flächensparen zusammenhängt, darf bezweifelt werden, wahrscheinlicher ist eine Folge konjunktureller Schwankungen. Dies würde auch den leichten Anstieg in den Folgejahren erklären, der

aber nach 2009 vom negativen Trend der Finanz- und Wirtschaftskrise umgekehrt wird. Zusammen mit der Fläche, die für sonstige Infrastrukturen benötigt wird, liegt der Wert der Flächeninanspruchnahme im Jahr 2012 wieder bei fast 20ha pro Tag und somit sehr deutlich über den angestrebten 2,5ha.

Eine wichtige Größe für die Siedlungsflächenentwicklung ist der zur Verfügung stehende Dauersiedlungsraum, also jener Raum, der für eine dauerhafte Nutzung für Siedlungstätigkeit geeignet ist. Aufgrund der naturräumlichen und topografischen Faktoren beschränkt sich der Dauersiedlungsraum in Österreich auf nur ca. 37% der Landesfläche (vgl. Umweltbundesamt 2013: S.246). Auf diese 37% verteilen sich unterschiedliche Nutzungen wie Siedlungen, Industrie und Gewerbe, Verkehr, Landwirtschaft und die Energieproduktion.

Der vorhandene Dauersiedlungsraum unterscheidet sich in den Bundesländern sehr stark voneinander. Während er etwa in Tirol aufgrund der alpinen Lage bei nur 12% liegt, kommt Wien auf einen Anteil von 74%. Niederösterreich liegt bei einem vergleichsweise sehr hohen Wert von 58%. Daraus ergibt sich auch ein relativ deutliches West-Ost Gefälle bei dem in Abbildung 3 dargestellten Anteil der Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum. Im Jahr 2013 liegt dieser Anteil in den beiden westlichsten Bundesländern Tirol und Vorarlberg klar am höchsten, wobei das dicht besiedelte Vorarlberg mit 28,3% den Tiroler Wert von 24,3% noch deutlich übertrifft. Salzburg, Kärnten und die Steiermark sind mit Werten um die 20% im Mittelfeld klassiert. Die Bundesländer Niederösterreich, Oberösterreich und das Burgenland liegen mit 14 bis 16% am unteren Ende. Aus Darstellungsgründen wurde Wien aus der Grafik ausgespart. Unter den Voraussetzungen einer Großstadt wurden in der Bundeshauptstadt im Jahr 2013 bereits 77,9% des Dauersiedlungsraumes für Bau- und Verkehrsflächen, Erholungsflächen und Abbauf Flächen genutzt. Im Zeitraum von 2006 bis 2013 hat Wien mit 7,9 Prozentpunkten noch vor Vorarlberg mit 7,3 Prozentpunkten auch den höchsten Zuwachs dieses Anteils zu verzeichnen. Dahinter liegt Tirol mit einer Zunahme von 3,7 Prozentpunkten vor den weiteren Bundesländern die auf Werte zwischen 2,2 (Niederösterreich) und 3,2 Prozentpunkte (Salzburg) kommen. Abbildung 4 zeigt die Veränderung der Flächeninanspruchnahme unabhängig vom Dauersiedlungsraum in absoluten Zahlen. Niederösterreich liegt hier mit Werten von 1341km² (2006) bis 1587km² (2013) für Bau- und Verkehrsflächen, Erholungsflächen und Abbauf Flächen weit vor allen anderen Bundesländern. Dahinter kommen die Steiermark und Oberösterreich, wo die Flächeninanspruchnahme zwischen ca. 800km² (2006) und 1000km² (2013) liegt. Die restlichen Bundesländer liegen mit Werten zwischen 124km²/2006 bzw. 166km²/2013 (Vorarlberg) und 400km²/2006 bzw. 472km²/2013 (Kärnten) weit darunter.

Flächeninanspruchnahme in Österreich 2001-2012

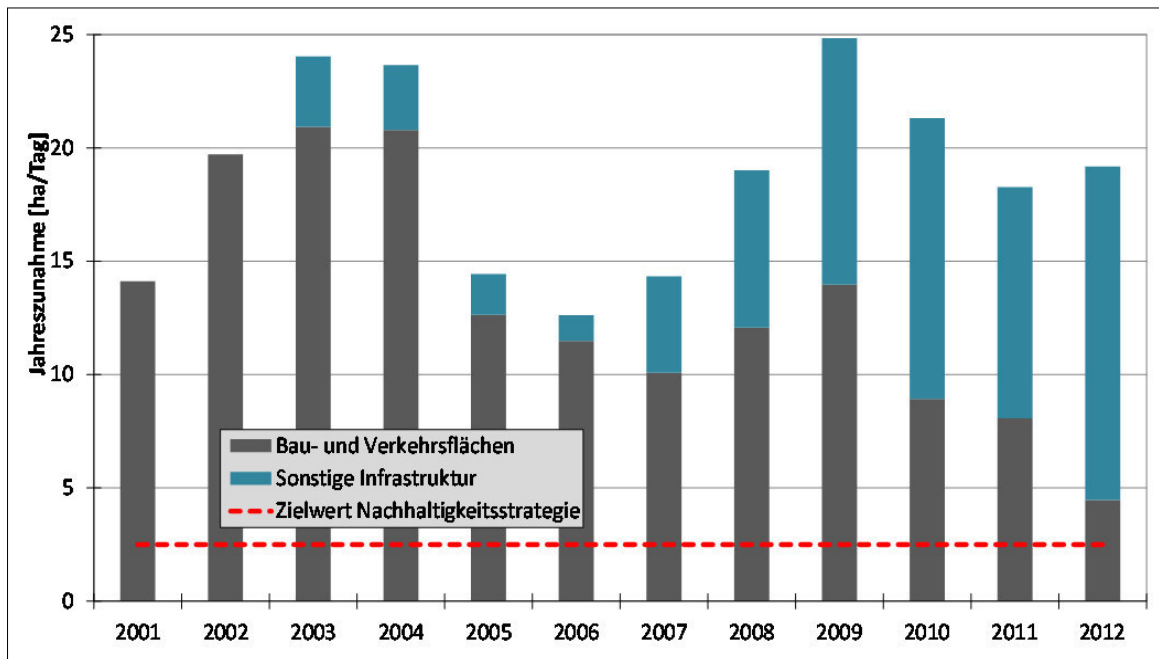


Abb.2: Flächeninanspruchnahme in Österreich (Quelle: BEV/Umweltbundesamt)

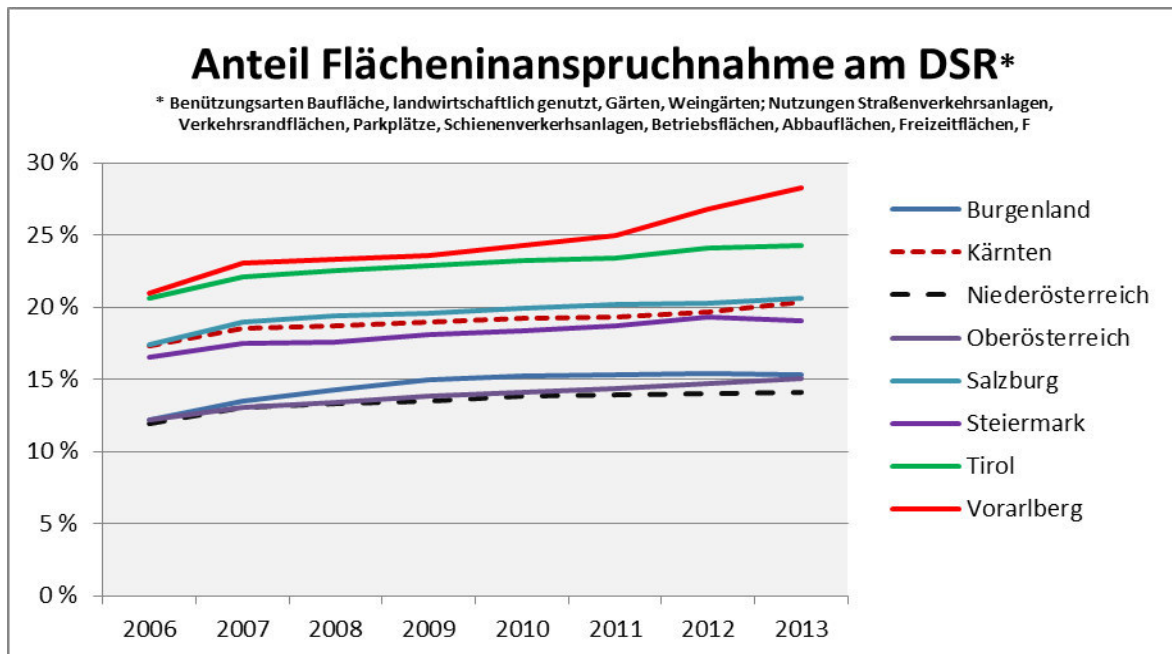


Abb.3: Flächeninanspruchnahme der Länder am Dauersiedlungsraum
(Quelle: eigene Darstellung nach BEV/Umweltbundesamt)

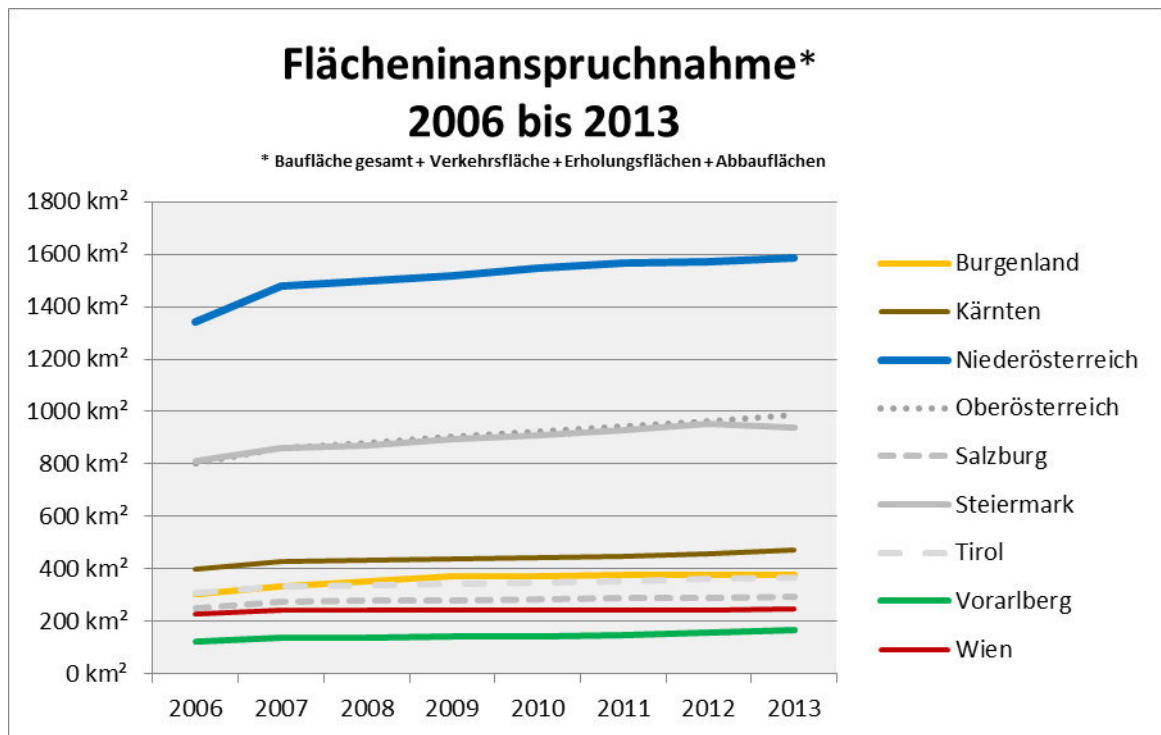


Abb.4: Flächeninanspruchnahme Länder (eigene Darstellung nach BEV/Umweltbundesamt)

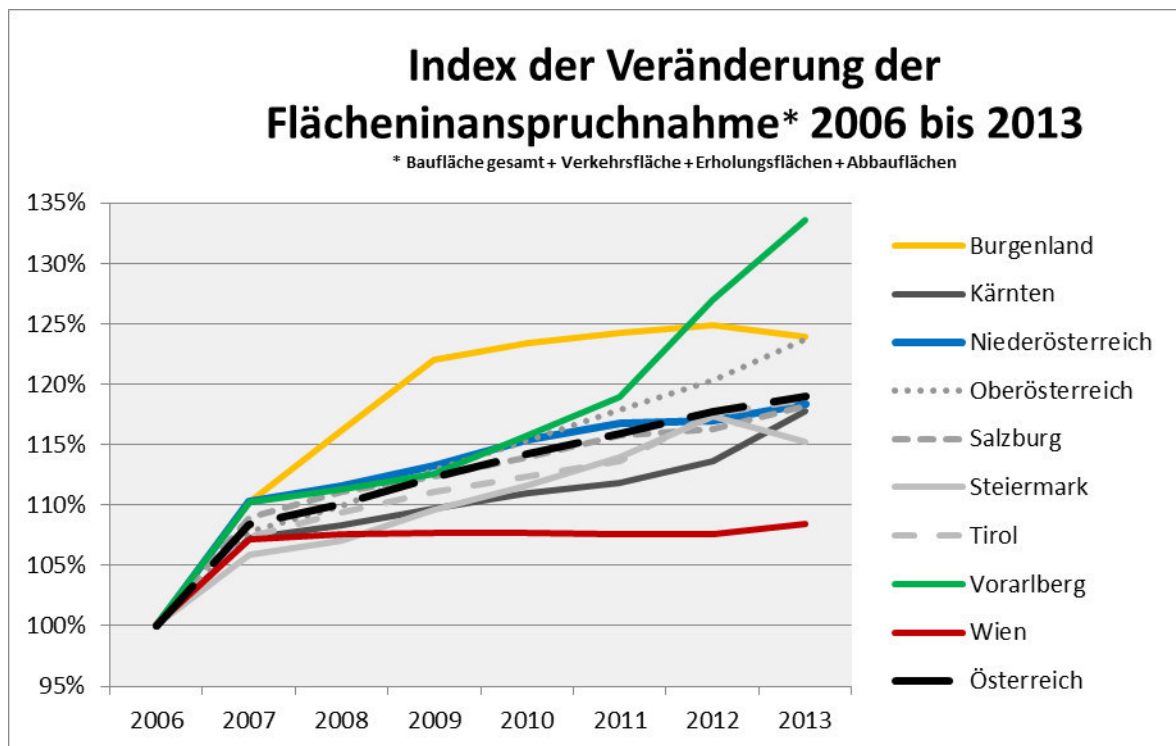


Abb. 5: Index der Flächeninanspruchnahme (Quelle: eigene Darstellung nach BEV/Umweltbundesamt)

Die Veränderung der Flächeninanspruchnahme für die einzelnen Bundesländer kann in Abbildung 5 besser abgelesen werden. Hier wurde der Wert für 2006 als Indexwert auf 100 Prozent gesetzt. Von diesem Wert ausgehend gab es in Vorarlberg mit 34% von 2006 bis 2013 die stärkste relative Zunahme. Dahinter folgen Oberösterreich und das Burgenland, bei denen die Flächeninanspruchnahme in den sieben Jahren um fast ein Viertel zunahm. Niederösterreich liegt mit einem Plus von 18% ziemlich genau im österreichischen Durchschnitt. Den mit Abstand niedrigsten Anstieg im Verhältnis zu 2006 konnte die Bundeshauptstadt Wien mit einem Plus von gerade einmal 8% verbuchen.

2.2.2 Siedlungsfläche pro Kopf

Die absolute Flächeninanspruchnahme ist ohne Bezug zur Bevölkerungszahl schwer zu bewerten. Eindeutig wird die Problemstellung erst, wenn der Flächenzuwachs in Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung gesetzt wird. Das ehemals lineare Verhältnis zwischen Bevölkerungs- und Siedlungsflächenentwicklung hat sich seit dem Jahr 1950 entkoppelt. Von 1830 bis 1950 hat sich in Österreich sowohl die Bevölkerung (von 3,3 Millionen auf 6,9 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen) als auch die Siedlungsfläche (von 700 auf 1.600 Quadratkilometer) etwas mehr als verdoppelt. Bis zum Jahr 1995 erhöhte sich die Bevölkerungszahl nur mehr geringfügig auf 7,9 Millionen, während sich die Siedlungsfläche mit einer Zunahme von 1.700 Quadratkilometern mehr als verdoppelte (vgl. Dollinger et al. 2009: S.105).

Diese Entwicklung drückt sich in der in Abbildung 6 dargestellten Siedlungsfläche pro Einwohner bzw. Einwohnerin aus. Während die Pro-Kopf Quote im Jahr 1950 noch bei 200m² lag, stieg sie bis zum Jahr 2000 auf über 500m² pro Einwohner bzw. Einwohnerin. Abbildung 7 zeigt das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Siedlungsfläche für Niederösterreich. Während die Bevölkerung im flächenmäßig größten Bundesland Österreichs von 1995 bis 2010 um sechs Prozent stieg, erhöhte sich die Bodeninanspruchnahme im gleichen Zeitraum um ganze 39%. Dies spiegelt sich auch in der Siedlungsfläche pro Einwohner bzw. Einwohnerin wider, welche von 1995 (653m² pro Person) bis zum Jahr 2012 (811m² pro Person) ebenfalls stark anstieg. Die Siedlungsfläche eines niederösterreichischen Einwohners bzw. einer niederösterreichischen Einwohnerin übersteigt den Österreich-Schnitt somit deutlich, was teilweise auf die niedrigen Werte aus Wien zurückzuführen ist. Hier machen sich die unterschiedlichen Wohnformen bemerkbar. Während die Wohnungsgröße in Mehrgeschoßbauten annähernd gleich bleibt, beträgt die durchschnittliche Bruttogeschoßfläche von neuen Einfamilienhäusern mittlerweile 294m² und damit um 41m² mehr als im Jahr 2008 (vgl. Umweltbundesamt 2013: S.247).

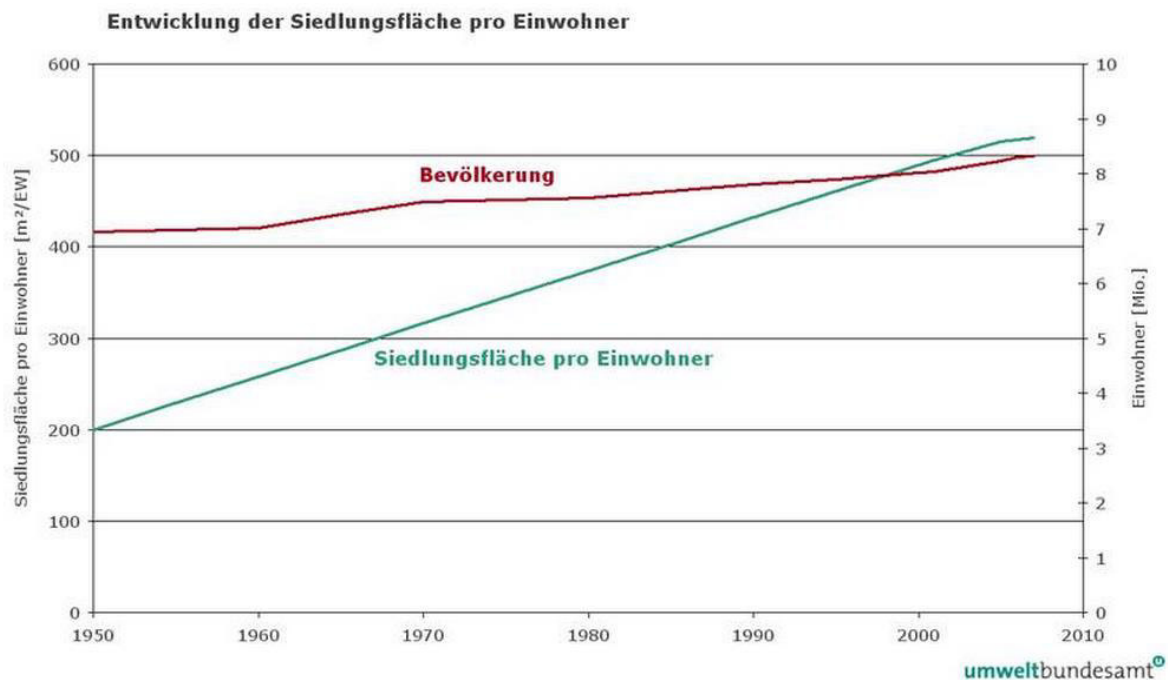
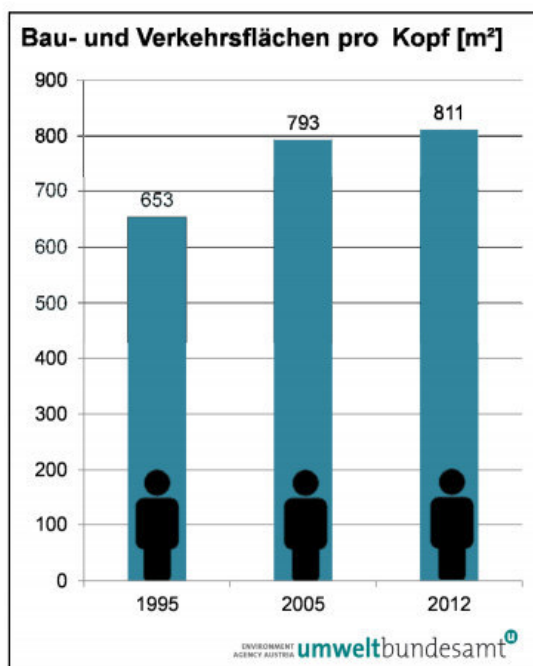
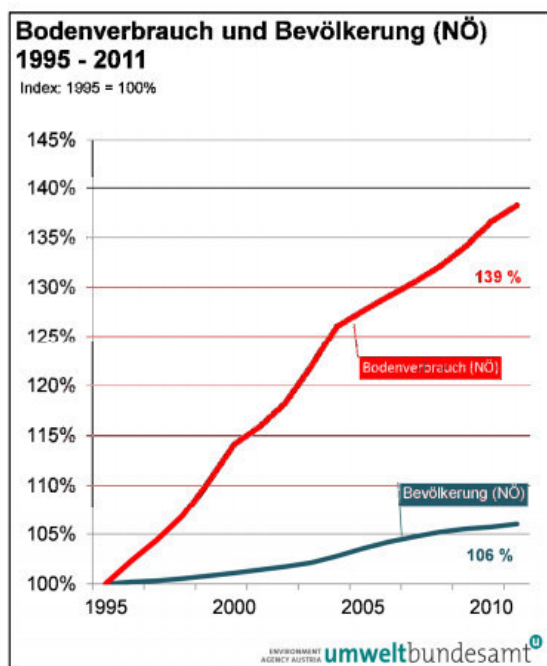


Abb. 6: Jährliche Flächeninanspruchnahme 1950-2010 (Quelle: Umweltbundesamt)



Links: Jährliche Zunahme von Bodenverbrauch und Bevölkerung in Niederösterreich zwischen 1995 und 2011.

Rechts: Wachstum der zu erhaltenden bau- und Verkehrsflächen in Niederösterreich, 1995, 2005 und 2012.

Datenquellen: BEV, Statistik Austria

Abb. 7 : Bodenverbrauch und pro Kopf Verbrauch (Quelle: Umweltbundesamt)

Obwohl die größte Entwicklungsdynamik ohne Zweifel im Umfeld von Ballungsräumen zu beobachten ist, muss die zunehmende Flächeninanspruchnahme auch als Problem ländlicher Räume gesehen werden. So fiel in Deutschland die Hälfte des gesamten Flächenzuwachses von 1997 bis 2001 auf Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und Einwohnerinnen und mehr als ein Drittel auf Gemeinden mit einer Bevölkerungsgröße kleiner als 5.000 (vgl. Klemme 2009: S.42).

2.3 Folgen der Flächeninanspruchnahme

Grund und Boden stellt eine existenzielle Grundlage für das Leben auf unserem Planeten dar. Dabei handelt es sich um ein einzigartiges und knappes Gut, welches nicht vermehrt und nur unter großem Aufwand wiederhergestellt werden kann. Daraus ergibt sich die absolute Notwendigkeit eines haushälterischen Umgangs mit dieser Ressource durch eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung. Im Folgenden werden zwei konkrete Problemstellungen der Flächeninanspruchnahme behandelt, die einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung zuwider laufen. Dabei handelt es sich zum einen um eine zunehmende Bodenversiegelung und zum anderen um disperse Siedlungsentwicklungen.

Oftmals scheint das Bewusstsein für den hohen Wert des Bodens und seine langwierige Entstehungsgeschichte zu fehlen. Boden stellt ein Ergebnis natürlicher Prozesse dar, wobei das Muttergestein durch Verwitterung und Mineralbildung, Zersetzung und Humifizierung, Gefügebildung sowie Verlagerungsprozesse umgeformt wird (vgl. Blume H.-P. 1990: S.6f). Damit der Boden als oberste Schicht der Erdkruste entsteht, bedarf es eines kontinuierlichen und langsamen Prozesses. So benötigt die Bildung einer 30cm Bodenschicht, je nach naturräumlichen Gegebenheiten, zwischen 1.000 und 10.000 Jahre (vgl. Häberli 1992: S.22). Der Boden (Pedosphäre) steht im Austausch mit dem geologischen Untergrund (Lithosphäre), der Luft (Atmosphäre) sowie den Pflanzen, Tieren und Menschen (Biosphäre). Beim Boden handelt es sich um ein komplexes, leicht aus dem Gleichgewicht zu bringendes System. Jede Änderung im Boden nimmt Einfluss auf die anderen Systeme und umgekehrt (vgl. ebd.).

2.3.1 Bodenfunktionen

Die Funktionen von Böden können in Lebensraumfunktionen, Regelungsfunktionen, Produktionsfunktionen, Trägerfunktionen sowie Kultur- und Informationsfunktionen unterteilt werden.

Lebensraumfunktion: Böden nehmen eine Funktion als Standort für Menschen, Pflanzen und Tiere sowie als Lebensraum für eine Vielzahl von Bodenorganismen ein. Sie bilden damit die Grundlage für menschliches, tierisches und pflanzliches Leben.

Regelungsfunktion: Böden regeln die natürlichen Kreisläufe des Wassers, der Luft sowie der organischen und mineralischen Stoffe und stellen dadurch ein entscheidendes Glied der Stoff- und Energieflüsse im Ökosystem dar (vgl. Häberli 1992: S.23). Als Teilbereiche der Regelungsfunktion können die Filterfunktion, die Pufferfunktion und die Transformatorfunktion genannt werden. Durch diese Funktionen können Böden Schadstoffe unwirksam machen, die den Kulturpflanzen und Organismen des Standortes schaden, Nahrungspflanzen von Mensch und Tier kontaminieren und Gewässer verunreinigen könnten (vgl. Blume 1990: S.104). Als bedeutender Teil der Regelungsfunktion ist auch die Fähigkeit zur Speicherung von Niederschlagswasser zu nennen, deren Verlust eine verstärkte Hochwassergefahr mit sich bringt.

Produktionsfunktion: Böden stellen die Produktionsgrundlage für die zielgerichtete Gewinnung von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und nachwachsenden Rohstoffen aus der Land- und Forstwirtschaft dar (vgl. Rommel et al. 2003: S.20). Auch anorganische Rohstoffe wie Kies, Sand, Kohle, Torf oder Gestein werden aus dem Boden gewonnen, wodurch dieser aber meist nachhaltig zerstört wird.

Trägerfunktion: Böden stellen die Flächen für alle menschlichen Einrichtungen aus den verschiedensten Bereichen wie Wirtschaft, Arbeit, Freizeit oder Verkehr zur Verfügung. Durch die Inanspruchnahme der Böden mittels Trägerfunktion, etwa zu Siedlungszwecken, geht jedoch meist das Problem der Beeinträchtigung oder Zerstörung anderer Bodenfunktionen einher. Der Schutz der Trägerfunktion kann nach Jessen-Hesse somit nicht Gegenstand des Bodenschutzes sein (vgl. Jessen-Hesse 2002: S.20).

Kultur- und Informationsfunktion: Über ihre Kulturfunktion haben Böden einen wesentlichen Einfluss auf Siedlungs- und Wirtschaftsformen und stellen ein Archiv für die Natur- und Kulturgeschichte dar. Böden sind Zeugen kultureller Tätigkeiten (Ausgrabungen) und menschlicher Bewirtschaftungspraxis (Kulturlandschaft). Über ihre Informationsfunktion können Böden verschiedene natürliche Ereignisse wie Bildungs- und Umlagerungsprozesse über lange Zeiträume hinweg dokumentieren (vgl. Rommel et al. 2003: S.20).

2.3.2 Flächenversiegelung

Unter einer Versiegelung des Bodens versteht man die anthropogene Isolierung der Pedo- von der Atmosphäre durch die Bedeckung mit impermeablen Substanzen wie Teer, Beton oder Gebäuden, wodurch Wasser und Gasaustausch weitestgehend unterbunden werden (vgl. Blume H.-P. 1990: S.126). Eine solche anthropogene Bodendegradation hat dauerhafte und irreversible Veränderungen der Bodenstruktur zur Folge (vgl. Beese 1999:

S.12). Durch die Versiegelung von Flächen gehen die genannten Bodenfunktionen zu einem großen Teil verloren. Vollständig versiegelte Böden verlieren etwa ihre Funktion als Pflanzenstandort und Lebensraum von Organismen (Lebensraumfunktion) sowie ihre Funktion als Speicher und Filter (Regulationsfunktion). Die Böden verlieren dabei auch ihre Speicherkraft für Regenwasser, wodurch die Neubildung von Grundwasser verringert wird und das Hochwasserrisiko steigt. Auch der lokale Luft- und Klimahaushalt wird durch die Versiegelung negativ beeinflusst (vgl. Blume 1990: S.130). Insbesondere die Landwirtschaft (Produktionsfunktion) ist von der zunehmenden Versiegelung betroffen. Sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, da meist landwirtschaftlich hochwertige Böden umgewandelt werden (vgl. Schiller 2009: S.45), was zukünftig zu Problemen in der Nahrungsmittelsicherheit führen kann.

2.3.3 Disperse Siedlungsentwicklung

Neben der Bodenversiegelung wurde die disperse Siedlungsentwicklung als zentrales Problem der Siedlungsflächenentwicklung genannt. Gutsche bezeichnet eine „Siedlungsentwicklung, die durch einen hohen Anteil neu gebauter Wohneinheiten in Gebieten geringer städtebaulicher Dichte bzw. an dezentralen Standorten (...) geprägt ist, (...) als Zersiedelung“ (Gutsche 2007: S.125). Diese Definition wird für die vorliegende Arbeit aufgegriffen, da sie nicht auf historisch gewachsene Streusiedlungen, sondern dezidiert auf Neubautätigkeiten verweist. Verwendet wird aber weiterhin der weniger wertende Begriff der dispersen Siedlungsentwicklung.

Technische Infrastruktur: Bei der dispersen Siedlungsentwicklung spielen die Kosten eine wesentliche Rolle. Wenn neue Wohngebiete erschlossen werden, sind erhebliche Erweiterungen bei den technischen Infrastruktureinrichtungen nötig. Jede Wohneinheit benötigt zumindest Straßen-, Wasser-, Abwasser- und Stromanschluss. Für die Kosten dieser technischen Infrastruktureinrichtungen ist neben der baulichen Dichte vor allem die Anordnung der bebauten Fläche innerhalb des Gemeindegebietes ausschlaggebend, etwa die räumliche Nähe einer Siedlung zu den kommunalen Erschließungsstraßen oder zu den Hauptsträngen der Kanalisation (vgl. Preuß 2009: S.37).

So kann eine disperse bauliche Entwicklung an dezentralen Standorten gegenüber einer auf den Kernsiedlungsraum orientierten Siedlungsweise bis zu vierfach höhere Infrastrukturkosten verursachen (vgl. Schiller und Siedentop 2005: S.84). Zudem zeigt Gutsche in einer Studie von 2007, dass sich die notwendige Netzdichte technischer Infrastruktur nahezu unabhängig von der Nutzungsdichte zeigt, also von der Anzahl der Wohneinheiten pro Fläche und der Geschossflächenzahl. Dadurch steigen die Kosten pro errichteter Wohneinheit bei sinkender Dichte antiproportional an. Ein annähernd

konstanter Infrastrukturbedarf und die damit verbundenen Kosten werden auf eine unterschiedlich große Anzahl von Wohneinheiten verteilt (vgl. Gutsche 2007: S.126).

Die Verlierer dieser Entwicklung sind die Gemeinden, die stets einen Teil der Erschließungskosten tragen, aber auch die Gesamtheit der Gebühren- und Steuerzahler bzw. Gebühren- und Steuerzahlerinnen ist betroffen. Grund ist, dass die Gebührengestaltung in den Versorgungsgebieten einheitlich ist und standortbezogene Faktoren wie die Bebauungsdichte und die spezifischen Leitungslängen den jeweiligen Verursachern nicht angelastet werden (vgl. Preuß 2009: S.34). Der Großteil der Kosten trifft nicht jene, die im Einfamilienhaus auf ehemaligem Grünland in der Peripherie siedeln, sondern zu mehr als 60 Prozent die öffentliche Hand, also auch jene, die in dichten Strukturen leben und somit weniger Längenanteile am Versorgungsnetz in Anspruch nehmen (vgl. Dollinger et al. 2009: S.105). Der österreichischen Volkswirtschaft kommen die dispersen Siedlungsstrukturen teuer zu stehen. Zwei im Auftrag der ÖROK durchgeführte Studien (Doubek/Zanetti et al. 1999, Doubek/Hiebl 2001) errechnen für 1991 bis 2010 Folgekosten von knapp 20 Milliarden Euro allein im Straßenbau und in der Wasserver- und Abwasserentsorgung (vgl. Dollinger et al. 2009: S.105). Boch und Preuß verweisen darauf, dass sich die Probleme durch disperse Siedlungsstrukturen insbesondere in ländlichen Räumen weiter vergrößern werden (vgl. Bock und Preuß 2009: S.57). Speziell in peripheren ländlichen Räumen wird die demografische Entwicklung das Problem der Unterauslastung technischer Infrastruktur weiter verstärken und sich durch erhöhte Belastungen für kommunale und private Haushalte bemerkbar machen.

Soziale Infrastruktur: Negative finanzielle Auswirkungen bringt eine disperse Siedlungsstruktur aufgrund der weiteren Strecken auch für soziale Infrastruktureinrichtungen wie innergemeindliche Schüler- und Schülerinnentransporte oder Heimhilfebesuche (vgl. Dollinger et al. 2009: S.105). Disperse Siedlungsentwicklung erschwert auch die Situation der örtlichen Daseinsvorsorge, da es für Einrichtungen wie den dörflichen Nahversorger immer schwieriger wird ein angemessenes Mindesteinzugsgebiet zu erreichen. Sowohl bei der sozialen Infrastruktur als auch bei der örtlichen Daseinsvorsorge verstärkt die disperse Siedlungsentwicklung Probleme, die bei Schrumpfungstendenzen auftreten.

Verkehr: Ökologisch wirken sich disperse Siedlungsstrukturen nicht nur aufgrund der hohen Flächeninanspruchnahme negativ aus. Vor allem die hohe Autoabhängigkeit der Bewohner und Bewohnerinnen solcher Siedlungsgebiete ist problematisch. Durch die Verwirklichung des Wunsches nach einem Einfamilienhaus im Grünen nimmt die

Trennung von Wohnen, Arbeit, Freizeit, Konsum und Bildung weiter zu. Durch die räumliche Entkoppelung der Daseinsgrundfunktionen entstehen neue Mobilitätszwänge, die zu einem rasanten Anstieg des motorisierten Individualverkehrs führen (vgl. Tötzer et al. 2009: S.11 und Rommel et al. 2003: S.11), auch weil der Einsatz öffentlicher Verkehrsmittel durch die niedrige Siedlungsdichte an zu geringer Rentabilität scheitert (vgl. Schindegger 2004: S.120). Wird eine Mindestdichte von etwa 20 Einwohnern und Einwohnerinnen pro Hektar unterschritten, ist ein ökonomisch vertretbarer Betrieb des öffentlichen Verkehrs nicht mehr möglich (vgl. Scholl 2007: S.2). Das Problem der Belastung durch den motorisierten Individualverkehr betrifft praktisch alle Gemeinden. Als Konsequenz entstehen in vielen ländlichen Gemeinden Ortsumfahrungen, die ihrerseits wieder eine erhebliche Flächenversiegelung mit sich bringen.

Landschaftszerschneidung: Zusätzlich zur hohen Flächeninanspruchnahme ist bei den Folgen disperser Siedlungsentwicklung auf die Landschaftszerschneidung hinzuweisen. Durch die vielen Erschließungsstraßen werden Lebensräume von Tieren zerschnitten, es kommt zu Biotop- und Biodiversitätsverlusten (vgl. Bock und Preuß 2009: S.57). Besonders häufig ist dies in Tourismusregionen der Fall. Ein typisches Kennzeichen touristischer Nutzungen ist eine Eigendynamik, die dazu führt, dass die landschaftlichen Ressourcen, welche die eigentliche Grundlage für den Tourismus darstellen, durch disperse Siedlungsentwicklung und Flächenversiegelung zerstört werden (vgl. Schindegger 2004: S.16).

3 Planung und räumliche Entwicklung

Nachdem die Ausgangssituation beschrieben wurde, werden in diesem Teil die theoretischen Hintergründe der Arbeit behandelt. Zuerst wird auf den grundlegenden Wandel der Planung hin zu einem Governance-Prozess eingegangen. Danach wird der theoretische Bezugsrahmen der Arbeit vorgestellt, der Akteurzentrierte Institutionalismus, um in weiterer Folge die räumliche Entwicklung und ihre Steuerungsmöglichkeiten zu behandeln.

3.1 Planungsverständnis im Wandel (Planen ohne Plan)

My own 'eureka' came one day in the late 1960s when I woke up one morning with the inspiration that planning could be modelled as the relationship between knowledge and action. (Friedmann 1998, S.248)

Im Sinne einer haushälterischen Siedlungsflächenentwicklung sind eine möglichst geringe Flächenversiegelung und die Vermeidung disperser Siedlungsstrukturen anzustreben.

Dies ist aber nur eine von vielen Aufgaben und Zielen, die an die örtliche Planung gestellt werden. So haben etwa die Bereitstellung von ausreichend Betriebsflächen für eine positive Wirtschaftsentwicklung oder eine ausreichende Wohnraumversorgung auf örtlicher Ebene zumindest den gleichen Stellenwert. Die ökologischen Zielsetzungen sollen erreicht werden, ohne ökonomische und soziale zu vernachlässigen. Eine schwierige Aufgabe, die hohe Anforderungen an die planenden Behörden und Fachkräfte mit sich bringt.

Im Angesicht steigender Herausforderungen hat sich das Planungsverständnis in den letzten Jahren und Jahrzehnten notwendigerweise einem grundlegenden Wandel unterzogen. Dies wirkt sich auch darauf aus, wie Gemeinden ihre Planungsaufgaben wahrnehmen und beurteilen. Wenn Planung eine Veränderung in der Siedlungsflächenentwicklung bewirken soll, muss sie über ihr engeres Verständnis hinausgehen und als umfassende politische Aufgabe gesehen werden: „After all, spatial planning and land policy want to have an effect on real world: Why is planning political? Because it makes a difference.“ (vgl. Davy 2014: S.37).

Patsy Healey schreibt schon in den 90er Jahren über einen fundamentalen Wandel in der Planung. Ihr zufolge ist eine viel politischere und prozessorientiertere Planung erforderlich, als im Zuge der formalen Gesetzgebung in den meisten Ländern vorgesehen ist und durchgeführt wird. Sie erkennt eine Abkehr vom Verständnis der Regierenden als einzige Planungsinstanz, hin zu einer sozio-politischen Planung, in der die organisierte Zivilgesellschaft eine Stimme hat. Der Staat hat zwar immer noch die oberste Verantwortung für die Planung, um positive Ergebnisse zu erhalten ist die Zusammenarbeit mit verschiedenen öffentlichen wie privaten Akteuren aber Voraussetzung (vgl. Healey 1997 zit. nach Friedmann 2007: S.6).

John Friedmann sieht die Schwierigkeit von Planung in der Notwendigkeit, immer den aktuellen politischen und institutionellen Rahmen sowie Machtverhältnisse miteinzubeziehen. Darüber hinaus machen die verschiedenen planungstheoretischen Zugänge und Paradigmen (Paradigmenvielfalt) die Planung zu einer äußerst komplexen Aufgabe (vgl. Friedmann 1998, S.247). Wie Healey sieht auch Friedmann die formale Planung nur als „Spitze des Eisbergs“ (ebd. S.250). Technische Fragen spielen dabei eine immer geringere Rolle, die wahre Kunst wird in der kritischen Würdigung, Aneignung und Umsetzung von Ideen gesehen. Wenn Planung vermehrt als politische Tätigkeit und als Governanceprozess verstanden wird, schwindet auch die Bedeutung von Plänen (vgl. ebd. S.54). Klaus Selle sieht Pläne zwar als wichtiges Mittel zur Veranschaulichung und zur Kommunikation, dort wo Kommunen wirkungsvoll an der Bestandsentwicklung

mitwirken wollen, aber auch für ihn stehen die vielen Facetten der Kooperation im Mittelpunkt (vgl. Selle 2007: S.5).

3.1.1 Bodenpolitik und Flächenmanagement

Die hoheitliche Verwaltungsplanung stellt nur noch die Spitze kommunaler Entwicklungsplanung dar. Wenn sich die Aktivitäten der Gemeinden auf die Festlegung eines Flächenwidmungsplanes reduzieren, wird es zu keiner aktiven Gestaltung der Siedlungsflächenentwicklung kommen. Um die räumliche Entwicklung in den Kommunen zumindest ansatzweise steuern zu können, muss die herkömmliche Planung um bodenpolitische Maßnahmen und um ein aktives Flächenmanagement erweitert werden (vgl. ÖROK 2011: S.72).

Bodenpolitik: Unter Bodenpolitik sind staatliche und kommunale Maßnahmen zu verstehen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen. Bodenpolitik beschränkt sich nicht darauf, lokale und regionale Bodenmärkte zu steuern und baulich nutzbare Flächen bereitzustellen, die Bodenfrage berührt vielmehr zahlreiche territoriale, ökonomische, soziale und ökologische Aspekte des politischen Handelns (vgl. Davy 2005: S.117). Aufgrund dieser Vielschichtigkeit fällt Bodenpolitik in den meisten Staaten auf kein eigenes Ressort, sondern ist auf viele Bereiche wie Agrarpolitik, Umweltpolitik, Wirtschaftspolitik, Steuerpolitik oder Sozialpolitik verteilt. Es wäre auch irrational diese oft widersprüchlich erscheinenden Bereiche zusammenzuziehen (vgl. Davy 2014: S.33). Es ist Aufgabe der Planung in der Bodenpolitik eine koordinierende Rolle zwischen diesen Feldern einzunehmen.

Bodenpolitisch gesehen gibt es zwei Grundprobleme, die als Allokation und Distribution bezeichnet werden. Im Sinne der Allokation stellt sich die Frage, wofür der Boden genutzt wird und ob diese Nutzungen auch den bodenpolitischen Zielen entsprechen (Bodenschutz, Baulandproduktion, Baulandmobilisierung, Regelung von Bodennutzungskonflikten). Eine bodenpolitische Maßnahme ist allokatonswirksam, wenn sie eine Nutzungsänderung verursacht oder verhindert (vgl. Davy 2005: S.117). Der Distributionsaspekt der Bodenpolitik betrifft die Verteilung von Vorteilen und Nachteilen einer bestimmten Bodennutzung auf Individuen oder Gruppen. Davon ist vor allem die Verteilung von Verfügungs- und Nutzungsrechten betroffen (z.B. Eigentumsquote). Eine bodenpolitische Maßnahme ist distributionswirksam, wenn sie die Verteilung von individuellen und kollektiven Vor- und Nachteilen der Bodennutzung ändert (vgl. ebd. S.118).

Flächenmanagement: Flächenmanagement kann als jener Teil der Bodenpolitik bezeichnet werden, der sich mit der Nutzung von Bauflächen beschäftigt. Im Mittelpunkt steht die Bereitstellung von Bauland für eine ausreichende und kostengünstige Wohnraumversorgung und eine positive Wirtschaftsentwicklung. Gleichzeitig soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden (vgl. Löhr und Wiechmann 2005: S.315). Die Schwierigkeit liegt also, wie generell in der Planung, in einem Ausgleich zwischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen. Wie die Entwicklung in Österreich zeigt, gibt es bei der Erfüllung dieser Aufgabe große Mängel. Vor allem das sogenannte Baulandparadoxon (Kapitel 3.1.3) stellt ein nachhaltiges Flächenmanagement vor große Problemstellungen. Angesichts dieser Herausforderungen streben jüngere Ansätze im Sinne einer nachhaltigen Flächen- und Siedlungsentwicklung danach, hoheitliche, marktliche und konsensuale Steuerungsinstrumente in einem integrierten Planungsprozess miteinander zu verbinden (vgl. ebd.).

3.1.2 Zielkonkurrenz

Die Planung soll über Bodenpolitik und Flächenmanagement zu einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung beitragen. Dabei sollen sowohl soziale, ökonomische als auch ökologische Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. Die angestrebte ausgeglichene Zielverfolgung ist dabei aber äußerst schwierig zu erreichen. Äußere Umstände wie Wirtschafts- und Finanzkrise und die damit verbundene Verknappung der kommunalen Mittel lassen eine starke Tendenz in Richtung ökonomische Zielsetzungen vermuten. Das Zeitfenster, „in dem Umwelt und Wohnungsversorgung als zentrale Anliegen der Bevölkerung formuliert wurden und Innovationen in Raumordnung und Bodenpolitik politische Priorität genießen konnten“ (Doubek 1999: S.126), sieht Doubek schon 1999 geschlossen. „Unter dem Druck des zunehmenden internationalen Wettbewerbes richtet sich die Aufmerksamkeit der Politik fast ausschließlich auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Liberalisierung und Deregulierung sind die aktuellen Themen“ (ebd.).

Diese Einschätzung dürfte bis heute nicht viel an Aktualität verloren haben. Dabei sollte klar sein, dass der höchste Marktwert nicht immer einen ausreichenden Indikator für die beste Nutzungsart darstellt. Davy nennt in diesem Zusammenhang das Beispiel einer Sondermüllverbrennungsanlage, durch die der Wert des Ackerlandes, auf dem sie errichtet werden soll, um das Zehnfache steigen wird. Aber es wird wohl nicht von einer besseren Nutzung gesprochen werden, wenn man bedenkt, dass die angrenzenden Grundstücke an Marktwert verlieren und die im Umfeld siedelnden Familien den Dämpfen

ausgesetzt sind (vgl. Davy 2014: S.89f). Dieses Beispiel soll zeigen, dass sich bei der Bodennutzung immer die Frage nach Externalitäten stellt. Als Externalitäten sind jene Folgen zu bezeichnen, die als Nebeneffekt der Nutzung entstehen und nicht bzw. nicht nur den Verursacher bzw. die Verursacherin belasten, sondern auch Dritte, die am Nutzungsprozess nicht beteiligt sind. Dem Verursachen stehen Ertrag und Kosten der Nutzung gegenüber, dem Dritten bleiben nur die Kosten in Form negativer Externalitäten. Bestimmte Bodennutzungen verursachen Wohlfahrtsverluste, die ohne regulierende Eingriffe der Politik nicht vom Verursacher bzw. von der Verursacherin, sondern von der Allgemeinheit getragen werden (vgl. Rommel et al. 2003: S.7). Dies muss bei der Planung im Sinne des Distributionsaspektes mitgedacht werden. Anzumerken ist, dass es auch die Möglichkeit positiver Externalitäten gibt, etwa wenn ein Betrieb von der Errichtung eines nahegelegenen Bahnhofes profitiert.

3.1.3 Baulandparadoxon

Eine wesentliche Problemstellung in der Siedlungsflächenentwicklung wird von Benjamin Davy als „Baulandparadoxon“ bezeichnet. Darunter versteht er die Situation, dass die meisten Gemeinden den Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen mit dem vorhandenen Bauland decken könnten, für Bauwerber aber trotzdem keine geeigneten Flächen (im Innenbereich) verfügbar sind. Ob das Problem eines Bauland-Paradoxons besteht, erkennt man Davy zufolge an zwei einfachen Fragen:

- Gibt es genügend geeignetes Bauland für jeden, der Bauland benötigt, um berechnigte und sozial erwünschte Zwecke zu verwirklichen?
- Ist die sparsame und schonende Verwendung des Bodens gewährleistet, weil nicht zu viel Bauland festgesetzt wurde? (vgl. Davy 2000: S.62f).

Die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Raumplanung und Bodenpolitik sieht er im Sinne des Allokationsaspektes der Bodenpolitik als erfolgreich, wenn diese beiden Fragen bejaht werden können. Ist dies der Fall, kann die Nachfrage nach Bauland befriedigt werden und das Prinzip der haushälterischen Bodenpolitik wird nicht durch unnötige Widmungen verletzt. Werden beide Fragen verneint, liegt das Problem eines Bauland-Paradoxons vor. Zugleich liegen ein qualifizierter Baulandmangel und ein qualifizierter Baulandüberschuss vor (vgl. ebd.).

Das Problem sieht Davy im Deutschen wie Österreichischen Planungssystem, genauer gesagt in der hoheitlichen „Produktion“ von Bauland. Mit der Widmung wird dem Bodeneigentümer und Bodeneigentümerinnen eine starke Verhandlungsposition auf dem Bodenmarkt verschafft. Diese Praxis schätzt Davy als irrational ein, da der Eigentümer

bzw. die Eigentümerin dadurch relativ unabhängig von der Nachfrage agieren kann (vgl. ebd. S.68). Das Prinzip der Angebotsplanung mit der Verleihung von Baurechten ohne Baupflichten führt zu einem Mobilisierungsproblem vorhandener baureifer Grundstücke. Wie sich noch zeigen wird, handelt es sich dabei um ein zentrales Problem der Siedlungsflächenentwicklung.

3.2 Theoretischer Bezugsrahmen

Bevor auf die Siedlungsflächenentwicklung und die Steuerungspraxis kommunaler Akteure eingegangen wird, ist es an der Zeit den theoretischen Bezugsrahmen dieser Arbeit zu erläutern. Zur Fassung und Ordnung der gewonnenen empirischen Tatbestände wurde der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus gewählt. Im Folgenden werden die zentralen Aussagen des von Renate Mayntz und F. Walter Scharpf (1995) am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwickelten Ansatzes und sein Mehrwert für die vorliegende Arbeit vorgestellt.

Paradigmatisch stellt der Ansatz eine Zusammenführung von handlungstheoretischen und strukturalistischen Paradigmen dar, welche wegen der üblichen Gegenüberstellung von „ökonomischen“ und „soziologischen“ Theorien normalerweise als unvereinbar angesehen werden (vgl. Scharpf 2006: S.73). Die in der Empirie beobachteten politischen Interaktionen werden von Strategien zweckgerichteter Akteure bestimmt. Diese Akteure handeln wiederum in institutionellen Kontexten, welche die Strategien zugleich ermöglichen und beschränken. Durch die Paradigmenfusion fällt es leichter diese beobachteten Interaktionen mit der theoretischen Perspektive zusammenzuführen (vgl. ebd.).

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht das politische Handeln kommunaler Akteure. Scharpf weist darauf hin, dass die Akteure in ihren Handlungen unterschiedlich auf Beschränkungen oder Möglichkeiten von außen reagieren, weil sie sich in ihren Wahrnehmungen und Präferenzen unterscheiden. Diese Wahrnehmungen und Präferenzen sind aber auch sehr stark durch den jeweiligen institutionellen Kontext beeinflusst, in dem die Akteure interagieren (vgl. Scharpf 2006: S.74). Durch den Akteurzentrierten Institutionalismus können politische Prozesse erfasst werden, die von Akteuren in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Bedingungen der Politik-Umwelt stattfinden (vgl. ebd. S.75). Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, dass durch den institutionellen Kontext in unterschiedlichen Gemeinden bei ähnlichen Einflüssen bis zu einem gewissen Grad auch ähnliche politische Handlungen zu erwarten sind. Wie diese Ausführungen vermuten lassen, sind im Akteurzentrierten Institutionalismus zwei Aspekte besonders hervorzuheben, zum einen die handelnden

Akteure und zum anderen die handlungsleitenden Institutionen. Diese beiden Aspekte werden im Folgenden näher betrachtet.

3.2.1 Gemeinden als korporative Akteure

Beim Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus ist es wichtig abzuklären, um welche Art von Akteur es sich handelt, da über die internen Strukturen der verschiedenen Akteurstypen auf mögliche Handlungsmotive und Handlungsressourcen geschlossen werden kann (vgl. Kreuzer und Scholz 2011: S.77). Auf einer ersten Ebene wird zwischen überindividuellen und individuellen Akteuren unterschieden. Überindividuelle Akteure setzen sich aus individuellen Akteuren zusammen, aber nicht jede Ansammlung von individuellen Akteuren stellt sofort einen überindividuellen Akteur dar: „Eine Konstellation individueller Akteure ist in dem Maße ein überindividueller Akteur, wie die Handlungen der einzelnen Konstitutionsbeteiligten ein konstruktiv geordnetes Ganzes ergeben, also nicht bloß gelegentlich, sondern systematisch so aufeinander aufbauen, dass eine übergreifende Zielsetzung verfolgt wird.“ (Schimanek 2007a: S.308 zit. nach Kreuzer und Scholz 2011: S.88). Aber auch unterschiedliche überindividuelle Akteure können wiederum einen gemeinsamen weiteren überindividuellen Akteur bilden (vgl. Kreuzer und Scholz 2011: S.88). Bei der Gemeinde handelt es sich um einen solchen überindividuellen Akteur, der sich aus anderen überindividuellen Akteuren zusammensetzt. So setzen sich Gemeinden aus verschiedenen Ämtern und Abteilungen bzw. aus verschiedenen Parteien, die im Gemeinderat vertreten sind, zusammen. Sie agieren nach außen als einheitlicher Akteur, dessen Handlungen im besten Fall auch als einheitlich wahrgenommen werden: „die Gemeinde hat die Kanalgebühren schon wieder erhöht“ oder „die Gemeinde widmet mir die Fläche nicht um“. Bei genauerer Betrachtung kommen aber schnell deutliche innere Unterschiede zu Tage (vgl. ebd.), denn verständlicherweise setzt sich auch der korporative Akteur „Gemeinde“ auf unterster Ebene aus selbständig handelnden Individuen zusammen.

Überindividuelle Akteure können weiter in kollektive und kooperative Akteure untergliedert werden. Diese beiden Gruppen unterscheiden sich durch den Grad ihrer Bindung. Während kollektive Akteure ohne bindende Vereinbarung auskommen und das gemeinsame Handeln ausschließlich auf geteilten Werten und Einschätzungen basiert, zeichnen sich korporative Akteure durch zeitlich und thematisch festgelegte bindende Vereinbarungen und eine institutionalisierte Struktur aus (vgl. Kreuzer und Scholz 2011: S.88ff). Gemeinden können hier zweifelsfrei den korporativen Akteuren zugeordnet werden. Korporative Akteure lassen sich des Weiteren in Koalitionen und formale Organisationen unterteilen, wobei formale Organisationen wiederum als Interessens- oder

Arbeitsorganisationen konstituiert sein können (vgl. ebd. S.89f). Eine weitere Vertiefung kann gerade bei vielschichtigen und komplexen Akteuren wie Gemeinden sehr spannend und erkenntnisreich sein. Auf eine weitere Untergliederung wird aber verzichtet, da die empirische Untersuchung den Fokus auf Gemeinden als korporative Akteure und ihre planungspolitischen Handlungen legt.

Es wird aber nicht vernachlässigt, dass Gemeinden aus verschiedenen überindividuellen und individuellen Akteuren bestehen und die politischen Handlungsentscheidungen der Gemeinden auf komplexen Aushandlungsprozessen beruhen. Auch Klemme und Selle verweisen darauf, dass es die Kommune oder den kommunalen Akteur als Einheit eigentlich nicht gibt und genau mitgedacht werden muss, wer auf welche Weise am Planungs- und Entscheidungsprozess mitwirkt (vgl. Klemme und Selle 2009: S.13). Besonders bedeutend ist dabei eine Differenzierung zwischen Politik und Verwaltung. Die individuelle Ebene darf schon alleine aus dem Grund nicht vernachlässigt werden, da im Zuge der Datenerhebung ja nicht der korporative Akteur Gemeinde, sondern Bürgermeister und Gemeinderäte interviewt wurden. Der Zugang zur Kommunalpolitik dieser Schlüsselpersonen ist nach Marik-Lebeck wiederum ein wesentliches Qualitätskriterium des Raumordnungsvollzuges der Gemeinden (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.194).

3.2.2 Institutionen als steuernde Regelsysteme

Institutionen stellen nach Auffassung des Akteurzentrierten Institutionalismus die wichtigsten Einflussgrößen auf Akteure und ihr Handeln dar (vgl. Scharpf 2006: S.78). Sie werden dabei nicht wie umgangssprachlich üblich mit Organisationen gleichgesetzt, ihre Bedeutung wird auf Regelsysteme beschränkt, welche die Handlungsverläufe von Akteuren strukturieren. Dabei werden nicht nur formale und rechtliche Regeln umfasst, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren allgemein beachtet werden und deren Verletzung sanktioniert wird (vgl. Scharpf 2006: S.77). Kreuzer und Scholz bezeichnen Institutionen als unabhängige Variablen, die zur Erklärung des Akteurhandelns genutzt werden (vgl. Kreuzer und Scholz 2011: S.74).

Institutionen beeinflussen das Handeln von Akteuren nicht nur über die Strukturierung der verfügbaren Handlungsoptionen und Handlungsressourcen bzw. der zu erwartenden Sanktionen, Institutionen beeinflussen auch die Wahrnehmung von Akteuren. Scharpf verweist darauf, dass die Zugehörigkeit zu einer Organisationseinheit die „selektive Wahrnehmung“ beeinflusst, indem sie die Aufmerksamkeit von Akteuren auf unterschiedliche Phänomene lenkt und die Einschätzung deren Bedeutung formt (vgl.

Scharpf 2006: S.79). Die Individuen des korporativen Akteurs Gemeinde nehmen Probleme aus Gemeindeperspektive wahr und nicht etwa aus regionaler Perspektive.

Scharpf erklärt die Wirkung von Institutionen mit dem Konzept einer „sozialen Produktionsfunktion: „Selbst wenn die Individuen ausschließlich auf die Maximierung physischen Wohlergehens und sozialer Anerkennung ausgerichtet wären (wie Adam Smith das Eigeninteresse definiert hat), wären die Handlungen, welche die Erreichung dieser Ziele fördern, immer noch durch den institutionellen Kontext definiert, in welchem die Akteure diese egoistischen Ziele verfolgen.“ (Scharpf 2006: S.81). Und deshalb müssen „demokratisch verantwortliche Regierungen, um die Gefahr des Amtsverlustes zu minimieren, gemeinwohlorientierte politische Programme verfolgen.“ (ebd.).

Wichtig ist anzumerken, dass Institutionen zwar Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen, Entscheidungen und Ergebnisse aber nicht auf deterministische Weise beeinflussen können. Institutionen definieren vielmehr ein Repertoire mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe, was den strategischen und taktischen Entscheidungen der Akteure aber noch immer erheblichen Raum lässt (vgl. Scharpf 2006: S.83).

Kreuzer und Scholz erweitern den Institutionenbegriff für ihre Arbeit um die beiden Bereiche der prägenden Entwicklungstrends und um die bauliche und naturräumliche Ausstattung (vgl. Kreuzer und Scholz 2011: S.78). Dabei handelt es sich zwar um keine Institutionen im Sinne von Scharpf und Mayntz, in ihrer Wirkung für die politischen Handlungen der Akteure können sie aber verglichen werden. Diese Vorgehensweise wurde auch für die vorliegende Arbeit aufgegriffen. Begrifflich werden die formellen Institutionen, informellen Institutionen, prägenden Entwicklungstrends und die bauliche und naturräumliche Ausstattung in der weiteren Arbeit als Rahmenbedingungen bezeichnet.

3.3 Planbarkeit räumlicher Entwicklung

Der Wandel im Planungsverständnis wurde bereits als Reaktion auf die Herausforderungen in der räumlichen Entwicklung vorgestellt. Inwiefern ist es den Gemeinden dadurch aber möglich auf die räumliche Entwicklung einzuwirken? In diesem Teil wird der Frage nachgegangen, wer Raum entwickelt und inwiefern diese Entwicklung überhaupt steuerbar ist.

3.3.1 Entwicklungen im Raum (multiple forces)

Um die räumliche Entwicklung fassen zu können ist es notwendig, die extrem vielfältigen Vorgänge und Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Raum in die Betrachtung miteinzubeziehen (vgl. Maurer 2003: S.19). John Friedmann spricht in diesem Zusammenhang von vielen Kräften (multiple forces), die interagierend den Raum in einer Weise verändern, die nur sehr bedingt vorhersehbar ist. „The human, and more specifically, the urban habitat, takes form as multiple forces interact with each other in ways that are not fully predictable.” (Friedmann 1998, S.251). Solche Kräfte wirken, wie Klaus Selle bemerkt, jedoch nicht nach Art von Naturgewalten, sondern finden vielmehr in den Handlungen von Akteuren ihren Ausdruck (vgl. Selle 2005: S.109). Ursachen, Verlauf und Wirkungen der Raumentwicklung sind somit eng mit den Steuerungsversuchen und den Rahmenbedingungen des Handelns verschiedenster Akteure verknüpft (vgl. ebd. S.209f). Dies hat zur Konsequenz, dass der Raum und seine Siedlungsstrukturen durch eine Vielzahl von Akteuren weniger geplant als vielmehr entwickelt wird.

Hieraus ergibt sich die ausschlaggebende Erkenntnis, dass der Erfolg von Planung ebenso wie die Raumentwicklung als Ganzes nicht alleine von den Akteuren der Politik und der Fachplanung abhängig ist. Viele äußere Ursachen und zahlreiche Akteure außerhalb der politischen und planerischen Prozesse nehmen auf die räumliche Entwicklung Einfluss (vgl. Davy 2014: S.37f), auch wenn das für viele Planer und Planerinnen, wie Davy anmerkt, nicht ganz einfach zu akzeptieren ist. “Planners and other policymakers (...) either are indifferent about or frustrated with the fact that land uses are shaped by forces beyond the influence of municipal government.” (ebd. S.54).

Planung als Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung ist nicht auf den öffentlichen Sektor beschränkt und nicht zwangsläufig institutionalisiert, sondern eine universelle menschliche Aktivität. „[...] planners are not exclusive owners of planning. Government bureaucracies, political organizations, corporations, developers, organized civil society, and other social institutions all share planning functions. As space is continuously modified intentionally for human use, it is planned, but its development is very rarely the product of formal planning processes [...]” (Briassoulis 1997: S.105 zit. nach Selle 2005: S. 111). Das eigentliche Planungshandeln der professionellen Akteure aus Politik und Planung ist lediglich als kleiner Impuls unter vielen zu verstehen, die auf die Entwicklung der Städte und Regionen einwirken (vgl. Selle 2005: S.90).

Hier kann wieder auf die bereits angesprochene Wandlung im Planungsverständnis verwiesen werden. Nicht Verfahren und Institutionen, sondern Entwicklungen im Raum als Ausdruck des Handelns einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure sollen zum Gegenstand

gemacht werden (vgl. Selle 2007: S.3). Dies bedeutet, dass das Verständnis der Wirkungszusammenhänge als Voraussetzung für jede erfolgreiche planerische Handlung zu sehen ist. „It is, therefore, obvious that planners need to have a good understanding of how these city-forming processes work. [...] This formulation posits the city-forming process first, before there can be any serious talk of strategic intervention” (Friedmann 2006; S.275 zit. nach Selle 2008: S.7). Planung wird dadurch zum bereits angesprochenen Governanceprozess.

3.3.2 Akteure der räumlichen Entwicklung

Um wen genau handelt es sich aber, wenn die Erkenntnis aufgestellt wird, dass unterschiedlichste Akteure den Raum entwickeln? Wer nimmt wirklich Einfluss auf die Entwicklung unserer Städte und Regionen? Der Kreis der Akteure, der die Pläne zur Entwicklung von Städten erstellt, ist sehr überschaubar und auch diejenigen, die unmittelbar mit dem Bauen befasst sind, lassen sich noch deutlich benennen. Aber die Anzahl der Akteure, die auf die Entwicklung, von Städten und Regionen einwirken ist sehr viel zahlreicher (vgl. Selle 2008: S.6f).

Auf die Frage, wer Raum entwickelt, gibt es für Klaus Selle nur eine richtige Antwort „Alle, alle wirken - in unterschiedlicher Weise – an der baulich räumlichen, sozialen, ökologischen, ökonomischen oder kulturellen Entwicklung [...] mit“ (Selle 2008: S.2). Eine Theorie der räumlichen Entwicklung muss neben den Planern und Planerinnen alle Regierungsebenen des Staates, aber auch internationale Organisationen wie Weltbank, IWF oder UNO inkludieren. Auch Bürgerinitiativen, Firmen, Banken, Vereine und viele weitere kollektive und korporative Akteure partizipieren an der Gestaltung unserer Städte und Gemeinden. Aber auch die einzelnen Bewohner und Bewohnerinnen nehmen mit ihren Entscheidungen und Handlungen an diesem Gestaltungsprozess teil (vgl. Davy 2014: S.5). Wenn beispielsweise auf europäischer Ebene die Entscheidung getroffen wird, die EFRE-Mittel auf Kosten der regionalen Ausgleichspolitik verstärkt für eine höhere Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen, wird das die Handlungsspielräume in den peripheren ländlichen Räumen schmälern. Auf der anderen Seite tragen auch Kinder und Jugendliche, die meist aus öffentlichen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen bleiben, zur räumlichen Entwicklung bei. Die Stadtregierung einer ländlichen Kleinstadt kann einen noch so schön gestalteten Park mit Spielplatz planen und umsetzen, wenn es die Kinder und Jugendlichen vorziehen sich im städtischen Parkhaus aufzuhalten, wird die gewünschte Wirkung nicht eintreten.

3.4 Die Steuerung räumlicher Entwicklung

Es wurde festgestellt, dass es sich bei der räumlichen Entwicklung um einen äußerst komplexen Prozess handelt, an dem viele unterschiedliche Akteure und Faktoren mitwirken (multiple forces) und den kommunale Akteure nur zu einem bescheidenen Teil beeinflussen können. Aber auch dieser bescheidene Beitrag stellt sich bei näherer Betrachtung als äußerst komplexe und vielschichtige Aufgabe dar.

3.4.1 Planung als polyrationale Aufgabe

Oft zeigt sich die Politik durch die vielfältigen Probleme räumlicher Entwicklung überwältigt. Zu diesem Schluss kommt Benjamin Davy, wenn er die Komplexität planungspolitischer Entscheidungen anhand des Paradigmas der Monorationalität erklärt. Wenn angenommen wird, dass bodenpolitische Problemstellungen durch die Umsetzung nur einer bestimmten Maßnahme gelöst werden können, kommt es häufig zum bösen Erwachen (vgl. Davy 1997: S.341). Unter dem Paradigma einer monorationalen politischen und regulatorischen Planung versteht Davy einen Ansatz nach dem Motto „command and control“. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein erwünschter Effekt (control) durch eine einzige Maßnahme (command) erreicht werden kann. Das Problem einer solchen Sichtweise kann anhand des „Master and Slave Governance Games“ dargestellt werden (vgl. Davy 2014: S.54).

Master and Slave Governance Game: In diesem Spiel geht es um einen Meister, der durch seine Anweisungen (command) die Erfüllung eines bestimmten Zieles (control) verfolgt. Die Umsetzung der Anweisungen erfolgt dabei durch einen Knecht. Wenn angenommen wird, dass der Knecht zu 99% fähig und willig ist den Befehl des Meisters umzusetzen, ergibt sich eine Umsetzungsrate C (rate of compliance) von 99%. Bei einem zwei Spieler „Master and Slave Governance Game“ mit nur einem Knecht liegt die Erfolgsrate S (rate of success) ebenfalls bei 99%. Wenn das Ziel des Meisters aber davon abhängt, dass etwa zehn Knechte seine Anweisungen unabhängig voneinander ausführen, sinkt die Erfolgsrate auf ca. 90% ($S = C_1 \times C_2 \times \dots \times C_n$). Eine Erfolgsrate von 90% ist ein relativ alarmierendes Ergebnis, wenn man die hohe Umsetzungsrate der Knechte von 99% bedenkt. Wenn angenommen wird, dass die Knechte nur mehr zu 70% fähig und willig sind den Befehl des Meisters umzusetzen, sinkt die Erfolgsrate bei zehn Knechten auf minimale 2,8% (vgl. Davy 2014: S.54f). In Abbildung 8 kann anhand mehrerer „Master and Slave“ Konstellationen nachvollzogen werden, wie sich die Anzahl der Knechte und deren Umsetzungsrate auf eine erfolgreiche Umsetzung der Ziele auswirken.

Formel: $S = C_1 \times C_2 \times \dots \times C_n$

Number of slaves (N)	Rate of compliance (C)	Rate of success(S)
10	0,99	0,90438
100	0,99	0,36603
1000	0,99	0,00004
10	0,95	0,59874
10	0,80	0,10737
10	0,70	0,02825
10	0,60	0,00605
10	0,50	0,00098

Compliance and success in a Master& Slave Governance Game

Abb.8: Master and Slave Governance Game (eigene Darstellung nach Davy 2014: S.55)

Legt man das Master and Slave Spiel auf die Raumentwicklung um, wird schnell klar, dass eine monorationale Planungspolitik nicht zu den erhofften Ergebnissen führen kann. Wie dargestellt wurde, ist die Raumentwicklung von einer Vielzahl an Akteuren und Rahmenbedingungen abhängig, die auch über Erfolg und Misserfolg einer planungspolitischen Maßnahme entscheiden. Die Akteure stellen die Knechte des „Master and Slave“ Spieles dar, die den Intentionen der Gemeinde folgen müssen, um die planungspolitischen Zielsetzungen zu erfüllen. Die Umsetzungsrate der Akteure wird dabei maßgeblich von unterschiedlichen Rahmenbedingungen beeinflusst, was die Erfolgsrate einer monorationalen Planung auf ein Minimum schrumpfen lässt.

Gerade in der Siedlungsflächenentwicklung folgen die Akteure keiner einheitlichen Rationalität, was sich in vielfältigen Strategien, Nutzungen und sozialen Praktiken widerspiegelt. Um eine Veränderung in der Bodennutzung zu erreichen, muss diese Fülle von Einflüssen in die Planung miteinbezogen werden, weshalb Politik immer als polyrationale Aufgabe zu verstehen ist. „If spatial planners and other policymakers want to change or preserve land use patterns, they have to understand which factors determine land uses and how a certain land policy affects the real world.“ (Davy 2014: S.39). Wenn eine Gemeinde auf einem Grundstück die Widmung A festlegt, wird darauf nicht automatisch die gewünschte Nutzung B folgen. Damit es zur vorgesehenen Nutzung kommt müssen viele weitere Faktoren zusammenspielen. Deshalb muss eine Abkehr von jenem Bild eintreten, in dem eine zentrale Instanz alle wesentlichen Entscheidungen trifft, während die anderen Akteure diese Entscheidungen als Steuerungs-Adressaten und Adressatinnen umsetzen. In der Planungsrealität herrscht ein viel unübersichtlicheres Bild. Viele entscheiden, viele handeln (vgl. Selle 2005: S.115). Dabei wäre es naiv anzunehmen, dass die Akteure im Interesse der Gemeinden handeln, vielmehr folgt jeder Akteur einer subjektiven Rationalität.

3.4.2 Mehrebenenentscheidungen

Im ersten Teil der Arbeit wurden die negativen Entwicklungen behandelt, die eine disperse Siedlungsentwicklung und eine steigende Flächenversiegelung für die Allgemeinheit mit sich bringen. Wenn man davon ausgeht, dass diese Auswirkungen der Bevölkerung mehr oder weniger bekannt sind, stellt sich die Frage, warum die beteiligten Akteure nicht im Sinne einer haushälterischen Siedlungsflächenentwicklung handeln und somit das Allgemeinwohl vergrößern. Eine Erklärung ist darin zu finden, dass sich etwa Standortentscheidungen aus einer Summe von Einzelentscheidungen zusammensetzen (vgl. Schiller 2009: S.47ff). Eine Kette von subjektiv nachvollziehbaren Einzelentscheidungen, die Akteure vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Relevanzstrukturen treffen, führt zu einer Entwicklung, die für die größere Ebene in ihrer Gesamtheit teuer zu stehen kommt (vgl. Klemme 2009: S.81). Diese Widersprüchlichkeit ist nicht auf das Verhältnis zwischen individueller Ebene und Gemeindeebene begrenzt. Auch Gemeinden treffen Entscheidungen, die aus ihrer Sicht durchaus plausibel sein können, für die Region als gesamtes aber negative Folgen mit sich bringen. Dies ist etwa der Fall, wenn der Konkurrenzkampf bei Betriebsansiedelungen zu suboptimalen Standortentscheidungen führt. Aus Sicht der Gemeinde ist das Ringen um Betriebe bei den gegebenen Rahmenbedingungen durchaus nachvollziehbar. Bei ihren planungspolitischen Handlungen müssen die Gemeinden diese Rationalitäten der verschiedenen Akteure wahrnehmen und deuten können.

4 Operationalisierung und Forschungsdesign

Den theoretischen Ausführungen zufolge können auf die Siedlungsflächenentwicklung zwei unterschiedliche Forschungsperspektiven eingenommen werden. Zum einen kann die Entwicklung der Siedlungsfläche selbst zum Gegenstand gemacht werden. Aus dieser Perspektive könnte man etwa fragen, wie sich die Flächenentwicklung in der Region Eisenstraße Niederösterreich darstellt und welche Rahmenbedingungen und Akteure dafür ausschlaggebend sind (Raum entwickelt sich). Wenn es das Ziel wäre zu beschreiben, wie sich die Siedlungsfläche und somit der Raum entwickelt, wäre es notwendig nach dem Einfluss auf die räumliche Entwicklung aus der Perspektive aller relevanten Akteursgruppen zu fragen (vgl. Selle 2005: S.117). Zum anderen können die Steuerungshandlungen einzelner Akteure in den Blick genommen werden. So kann zum Beispiel die gezielte planungspolitische Einflussnahme auf die Siedlungsflächenentwicklung durch die Gemeinden zum Gegenstand gemacht werden (Raum wird entwickelt). Ein umfassender Ansatz, wie ihn die erste Variante darstellt ist alleine aus forschungsökonomischen Gründen im Rahmen dieser Masterarbeit nicht durchführbar.

4.1 Operationalisierung

Der empirische Fokus der Arbeit liegt auf der zweiten Variante, der Steuerungspraxis von Gemeinden in der Siedlungsflächenentwicklung. Daraus ergibt sich die bereits zu Beginn der Arbeit vorgestellte Fragestellung:

H: Welche Faktoren beeinflussen die planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen?

Zur Operationalisierung wird die Forschungsfrage in mehrere bearbeitbare Teilfragen gegliedert. Mit den Zielen, die sich die Gemeinden in ihrem planungspolitischen Handeln setzen, und den Strategien und Instrumenten, mit denen sie dieses Ziele umsetzen wollen, kann die Steuerungspraxis der Gemeinden in zwei wesentliche Aspekte unterteilt werden. Wie diese beiden Aspekte in den Gemeinden ausgeprägt sind, wird wesentlich durch Rahmenbedingungen und Akteure geprägt, welche auf die Siedlungsentwicklung Einfluss nehmen. Für die Beantwortung der Forschungsfrage ist es aber auch wesentlich, ob die Gemeinden die Probleme, die mit Flächenversiegelung und disperser Siedlungsentwicklung einhergehen, überhaupt wahrnehmen.

Dementsprechend wird die Forschungsfrage in fünf Teilfragestellungen gegliedert. Zuerst wird danach gefragt, wie Gemeinden die Rahmenbedingungen, die sich auf die Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerungspraxis auswirken, wahrnehmen.

T1: Wie werden äußere Entwicklungen und Rahmenbedingungen, die auf die Siedlungsflächenentwicklung einwirken, von den Gemeinden wahrgenommen?

Erfolgreiche Planungen sind sowohl von den Zielgruppen der Planung, als auch von den Akteuren, die mit den Gemeinden im Planungsprozess interagieren, abhängig. Wie Gemeinden die Handlungen dieser Akteursgruppen wahrnehmen und einschätzen, spielt deswegen eine entscheidende Rolle in der kommunalen Steuerungspraxis.

T2: Wie werden die Handlungen von Akteuren, mit denen die Gemeinden im Rahmen ihrer planungspolitischen Aufgaben interagieren, wahrgenommen?

Die wesentliche Grundlage der kommunalen Steuerung sind Probleme, die durch das politische Handeln gelöst werden sollen. Wenn danach gefragt wird, warum die übergeordneten Zielsetzungen der Raumordnung auf kommunaler Ebene nicht umgesetzt werden, muss zuerst geklärt werden, ob die Probleme, auf denen diese Zielsetzungen gründen, von den Gemeinden überhaupt wahrgenommen werden.

T3: Welche Probleme werden von den Gemeinden in Zusammenhang mit Flächenversiegelung und disperser Siedlungsflächenentwicklung wahrgenommen?

Auf Grundlage der wahrgenommenen Problemstellungen und des Standpunktes des Akteurs werden Ziele definiert, die für die Steuerungspraxis klarerweise eine immanente Rolle spielen. Idealbild wäre eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, bei der weder ökologische, ökonomische noch soziale Aspekte zu kurz kommen. Da ein solch völliger Ausgleich selten gelingen wird, stellt sich die Frage, welche Zielsetzungen die Gemeinden in ihrer Entwicklung verfolgen.

T4: Welche Ziele verfolgen die Gemeinden im Zusammenhang mit der Siedlungsflächenentwicklung?

Eine Gemeinde hat die Problemstellungen erkannt, daraufhin ihre Ziele definiert und alle relevanten Akteure und Rahmenbedingungen berücksichtigt. Zudem ist sie sich ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten bewusst. Zuletzt ist es noch von Interesse, auf welche Strategien, Instrumente und Vorgehensweisen die Kommune zur Erreichung ihrer Zielsetzungen zurückgreift.

T5: Welche Strategien und Instrumente setzen die Gemeinden ein, um ihre Ziele zu erreichen?

4.2 Forschungsdesign

Als Grundlage der Arbeit dient eine umfassende Aufbereitung des Forschungsstandes, auf der unter anderem die Operationalisierung der Forschungsfragen und das Forschungsdesign basieren. Die Literaturanalyse zieht sich aber durch die ganze Arbeit, immer wieder werden gewonnene Ergebnisse mit dem Forschungsstand abgeglichen. Den nächsten Schritt stellt die deskriptivstatistische Analyse von Sekundärdaten dar, um die Untersuchungsregion beschreiben und die Ergebnisse in den richtigen Kontext setzen zu können. Für die eigentliche empirische Bearbeitung der Forschungsfragen wurden ein qualitativer Forschungszugang und ein entsprechendes Forschungsdesign gewählt. Die Fragestellung nach der planungspolitischen Steuerungspraxis der Gemeinden kann durch quantitatives Erklären nicht befriedigend beantwortet werden. Für die Nachvollziehbarkeit der planungspolitischen Steuerungsprozesse der Kommunen ist es nötig, auf deren Wahrnehmungs- und Handlungsstrukturen einzugehen. Dies ist nur über einen qualitativ-verstehenden Forschungsansatz und passende qualitative Erhebungs- und Auswertungsverfahren zu erreichen. Qualitative Forschungsabläufe lassen sich allerdings in kein klar geregeltes Forschungsdesign pressen, da die Einbeziehung der häufig reaktiven Rückkoppelungen des Untersuchungsgegenstandes ein hohes Maß an

Flexibilität erfordert. So sind auch Fragestellung und Ablauf dieser Forschung als Resultat eines offenen und flexiblen Prozesses zu sehen, der durch den Forschungsgegenstand geprägt wurde und zu Beginn der Arbeit nicht vorherzusehen war.

4.2.1 Erhebungsmethode: Qualitatives Leitfadeninterview

Für die Datenerhebung wurde mit der Befragung, die in der empirischen Sozialforschung am häufigsten verwendete Form gewählt. Durch die Befragung lassen sich umfassende planungspolitische Entscheidungsprozesse der Gemeindeakteure am ehesten rekonstruieren. Andere Erhebungsformen wurden schon zu Beginn des Forschungsprozesses ausgeschlossen. Alternativen wie die Beobachtung von Gemeinderatssitzungen oder die Analyse von Gemeinderatsprotokollen hätten sich auf bestimmte Ausschnitte beschränkt und keine umfassende Analyse der Beweggründe und Motive zugelassen.

Genauer lässt sich die Erhebungsmethode als mündliche, teilstrukturierte Befragung in Form von Leitfadeninterviews beschreiben. Leitfadengestützte Interviews zeichnen sich gleichzeitig durch ein hohes Maß an Offenheit und ein hohes Niveau an thematischer Konkretisierung aus, weswegen sie sich besonders für die qualitative Behandlung einer fachlich sehr speziellen Themenstellung eignen. Für die Erstellung des Leitfadens wurde auf den bisherigen Forschungsstand und ein Experteninterview zurückgegriffen. Der Leitfaden stellt eine Ansammlung von Themen dar, die in den Interviews abgearbeitet werden sollen, gibt aber keine einzuhaltende Reihenfolge vor. Der Verlauf des Gesprächs richtet sich nach dem oder der Interviewten. Aufgabe des Forschers bzw. der Forscherin ist es, die zentralen Fragen in den richtigen Momenten zu stellen und das Gespräch somit auf die relevanten Themenfelder zu lenken. Am Ende des Interviews sollen alle Themenfelder des Leitfadens behandelt worden sein. Beim verwendeten Leitfaden handelt es sich um kein starres Instrument, vielmehr wurde der Leitfaden aufgrund der Ergebnisse laufend angepasst und auf die verschiedenen Interviewpartner und Interviewpartnerinnen zugeschnitten.

Im Gegensatz zu quantitativen Studien richtet sich das Erkenntnisinteresse qualitativer Studien nicht auf den Beweis durch die „große Zahl“, sondern auf das Verstehen von sozialen Handlungen sowie deren Beschreibung und Rekonstruktion anhand weniger Einzelfälle. Bei der Auswahl der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen stand demnach keine statistische Repräsentativität sondern die theoretische Sättigung im Vordergrund. Dabei wird das untersuchte Phänomen so lange behandelt, bis auch durch neue Daten kein Erkenntnisgewinn mehr zu erwarten ist. Das Kriterium der Sättigung

kann wie die gesamte qualitative Forschung nur zeitlich und räumlich begrenzte Gültigkeit beanspruchen und ist somit auf das Untersuchungsgebiet beschränkt.

Interviewpartner: Um den für die Beantwortung der Forschungsfragen benötigten Grad theoretischer Sättigung zu erreichen, wurden Vertreterinnen und Vertreter aus acht der 24 Gemeinden interviewt. Als Interviewpartner und Interviewpartnerinnen wurden jene Personen gewählt, die von den Gemeinden als für die Raumordnung verantwortlich ausgewiesen wurden. Dies traf in sechs Gemeinden auf den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin, in einer Gemeinde auf den Vizebürgermeister und in einer Gemeinde auf den für Bau, Wirtschaft und Innenstadt zuständigen Stadtrat zu. Bei der Auswahl der Gemeinden wurde auf ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Gemeindetyp, Größe, räumlicher Lage und Bevölkerungsdynamik geachtet.

Die in den Gemeindeinterviews wiedergegebenen Darstellungen sind zum einen durch die subjektive Wahrnehmung der Kommunen und zum anderen durch die spezifische Interviewsituation geprägt. Das so gewonnene Material kann mitunter stark von den Wahrnehmungen anderer Akteure abweichen. Um die Aussagen der Gemeinden besser einordnen zu können und eine objektivere Sichtweise auf die kommunale Steuerungspraxis zu bekommen, wurden vier weitere Akteure interviewt, welche die planungspolitischen Handlungen der untersuchten Kommunen sehr genau verfolgen. Aus dem Bereich der Fachplanung wurden der Geschäftsführer eines privaten Raumplanungsbüros, welches für einen großen Teil der Gemeinden in der Untersuchungsregion als Ortsplaner tätig ist, und der für die Untersuchungsregion zuständige Mitarbeiter der Raumordnungsabteilung des Landes Niederösterreich interviewt. Die beiden anderen Gespräche wurden mit Vertretern aus der Landwirtschaft geführt. Die Landwirte und Landwirtinnen sind als Grundbesitzer sehr stark in den Prozess der regionalen Siedlungsflächenentwicklung involviert und werden von den Gemeinden in bodenpolitischen Fragen als aktivste Bevölkerungsgruppe wahrgenommen. Interviewt wurden die Sekretäre der für das Untersuchungsgebiet zuständigen Bezirksbauernkammern Waidhofen an der Ybbs und Scheibbs.

Um den Blickwinkel etwas zu erweitern wurden zudem die Präsidenten der beiden Niederösterreichischen Gemeindevertreterverbände interviewt. Zusammen stellen der sozialdemokratische Gemeindevertreterverband und der Gemeindevertreterverband der Volkspartei die Interessensvertretung aller Niederösterreichischen Gemeinden dar. Durch diese Interviews kann eingeschätzt werden, inwiefern die Problemstellungen und Forderungen der untersuchten Gemeinden auch auf andere Regionen in Niederösterreich zutreffen und auf Landesebene thematisiert werden. So sind die beiden GV-Verbände

auch dafür verantwortlich, die Interessen der Gemeinden im Gesetzgebungsprozess des Landes zu vertreten.

Zuletzt sind noch zwei weitere Interviews mit Planungsexperten zu nennen. Am Beginn des Forschungsprozesses wurde der Leiter des Institutes für Raumplanung und Ländliche Neuordnung der Universität für Bodenkultur in Wien, Ass.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Walter Seher interviewt. Dieses Interview bot neben der theoretischen Bearbeitung die Grundlage für die Erstellung des Leitfadens. Das zweite Experteninterview wurde am Ende des Forschungsprozesses geführt, um die Güte der Ergebnisse anhand der Konfrontation mit einer Expertenmeinung zu prüfen. Für dieses Interview stand Dipl.-Ing. Michael Maxian zur Verfügung. Dipl.-Ing. Maxian ist ehemaliger Mitarbeiter der Raumordnungsabteilung des Landes Niederösterreich (33 Dienstjahre) und u.a. Lektor an der Universität für Bodenkultur, der Technischen Universität Wien und der Universität Wien. Eine Darstellung mit allen 16 geführten Interviews und den Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen findet sich im Anhang (Anhang 2). Alle 16 Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet und für die weitere Verwendung transkribiert.

4.2.2 Auswertungsmethode: Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring

Für die Auswertung wurde eine Methode gewählt, die den reflexiven Ansatz der qualitativen Sozialforschung in systematischer Art und Weise integriert hat. Die „Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring“ ermöglicht ein prozesshaftes, strukturiertes und vor allem nachvollziehbares qualitatives Arbeiten. Die Techniken der qualitativen Inhaltsanalyse können in Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung unterteilt werden. Hier wird die dritte qualitative Technik der Strukturierung auf der Grundlage einer inhaltlichen Kategorienbildung verwendet (Abb. 9). Das Ziel inhaltlicher Strukturierung ist es, bestimmte Themen, Inhalte und Aspekte aus dem Material herauszufiltern und zusammenzufassen. Die aus dem Material zu extrahierenden Materialien werden durch theoriegeleitet entwickelte Kategorien und Unterkategorien bezeichnet. Nach der Bearbeitung des Textes mittels des Kategoriensystems wird das in Form von Paraphrasen extrahierte Material zunächst pro Unterkategorie, dann pro Hauptkategorie zusammengefasst (vgl. Mayring 2010: S.98).

In ist das Ablaufmodell der vorgenommenen inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse dargestellt. Die Auswertung erfolgt computergestützt, mithilfe des qualitativen Datenanalyseprogrammes ATLAS.ti. Bei ATLAS.ti wird die Extraktionsregel im Kommentarfenster als Kodierleitfaden festgelegt, das extrahierte Material markiert und mit jenem Kode versehen. Über das Programm können dann die gekennzeichneten Zitate für

jeden Code ausgegeben werden, was die Paraphrasierung und anschließende Zusammenfassung wesentlich vereinfacht.

4.2.3 Gütekriterien

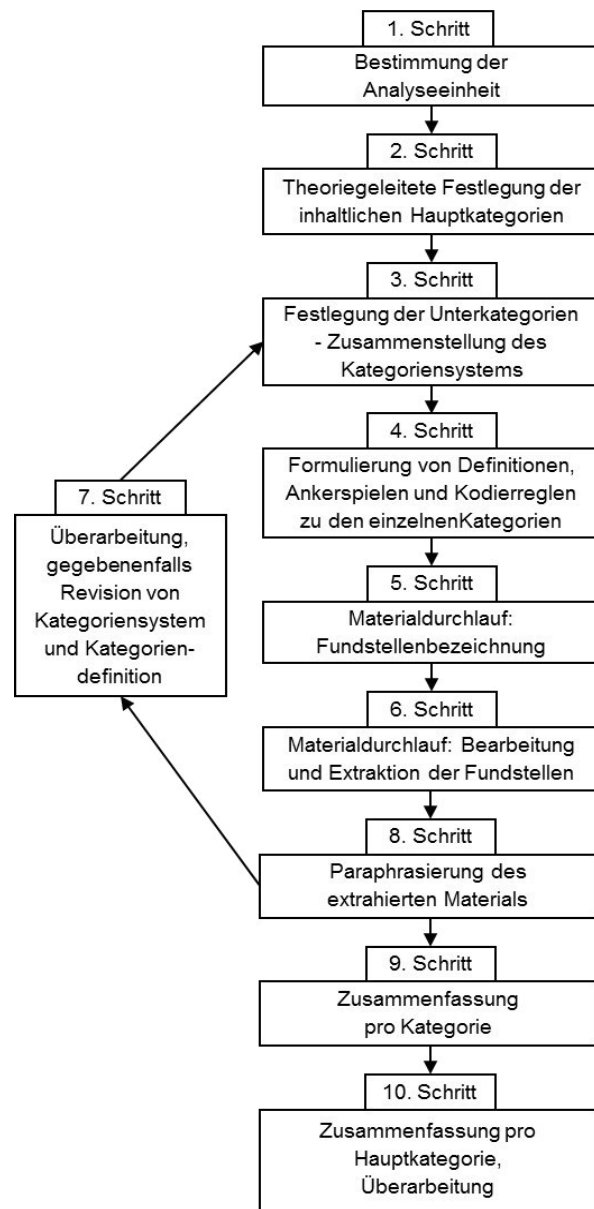


Abb. 9: Ablaufmodell strukturierender Inhaltsanalyse (eigene Darstellung nach Mayring 2010: S.93, S.99)

Die klassischen Gütekriterien der sozialwissenschaftlichen Methodenlehre werden in Maße der Reliabilität (Zuverlässigkeit) und in Maße der Validität (Gültigkeit) eingeteilt. Für die qualitative Forschung sind diese klassischen Gütekriterien nicht zielführend. Es werden alternative Formen von Gütekriterien wie Verfahrensdokumentation, argumentative Interpretations-absicherung, Nähe zum Gegenstand, Regelgeleitetheit, kommunikative Validierung und Triangulation vorgeschlagen (vgl. Mayring 2010: S.118). Das Gütekriterium der Verfahrensdokumentation wird durch die hier beschriebene Darstellung des Forschungsprozesses gewährleistet. Die Argumentative Interpretationsabsicherung erfolgt im Rahmen der Beantwortung der Forschungsfragen. Die Regelgeleitetheit ergibt sich durch die qualitativen Verfahrensregeln auf Grundlage des dargestellten Ablaufmodells strukturierender Inhaltsanalyse. Die Nähe zum

Gegenstand ist durch die Reflexivität des Erhebungsinstrumentes (Leitfaden) gewährleistet. Die kommunikative Validierung dient als Rückkopplung der Interpretationen an das Feld und ist durch das abschließende Experteninterview gegeben. Die Triangulation im Sinne eines umfassenden Zuganges auf verschiedenen Ebenen und durch mehreren Interpreten und Interpretinnen kann im Zuge der Masterarbeit aus forschungsökonomischen Gründen nicht gewährleistet werden.

5 Die Region Eisenstraße Niederösterreich

Als Beispielregion wurde die im südwestlichen Niederösterreich gelegene LEADER Region Eisenstraße Niederösterreich gewählt (Abb. 10). Um die Ergebnisse aus den Interviews richtig einordnen zu können, wird auf den nächsten Seiten ein Blick auf die Region, und ihre für die Flächennutzung relevanten Entwicklungen geworfen. Wie sich zeigen wird, ist die Eisenstraße durch eine besonders große Heterogenität geprägt, weswegen sie sich als Forschungsfeld anbietet. Nachdem die Eckdaten dieser ländlich geprägten Region vorgestellt wurden, wird auf die Wirtschaftsdynamik und die demografische Entwicklung in der Eisenstraße eingegangen. Danach wird die Siedlungsflächenentwicklung anhand ausgewählter Maßzahlen skizziert.

Die Eisenstraße grenzt im Westen an das Bundesland Oberösterreich und im Süden an die Steiermark. Naturräumlich wird die Region durch die beiden Flüsse Ybbs und Erlauf geprägt, deren Verlauf die Topographie und somit Verkehrsachsen und Siedlungsstrukturen bestimmt. Topographisch gesehen verläuft die Region Eisenstraße Niederösterreich zudem vom niederösterreichischen Alpenvorland im Norden bis hin zu den Kalkalpen im Süden (vgl. Bauer et al. 2014: S.4). Die Region besteht seit der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 aus 24 Mitgliedsgemeinden, die sich auf die politischen Bezirken Scheibbs, Amstetten, Melk und die Statutarstadt Waidhofen an der Ybbs verteilen. Gemeinsam verzeichnen diese 24 Gemeinden im Jahr 2013 63.399 Einwohner und Einwohnerinnen. Die bevölkerungsstärksten Gemeinden der Eisenstraße sind Waidhofen an der Ybbs mit 11.425, Purgstall an der Erlauf mit 5.358, Sonntagberg mit 3.782 und Wieselburg mit 3.772 Einwohnern und Einwohnerinnen. Die Gemeinden mit dem niedrigsten Bevölkerungsstand sind St. Georgen am Reith mit 576, Opponitz mit 965 und Reinsberg mit 1.006 Einwohnern und Einwohnerinnen (Anhang 1.1).

Die Region weist eine Fläche von 1.421,65 km² auf, wobei Gaming mit 243,87 km² die mit Abstand größte Gemeinde der Region und nach Zwettl auch die zweitgrößte Gemeinde Niederösterreichs darstellt. Mit den Gemeinden Göstling an der Ybbs (143,66 km²), Waidhofen an der Ybbs (131,18 km²), Hollenstein an der Ybbs (126,50 km²) und Lunz am See (101,66 km²) weisen vier weitere Gemeinden eine Fläche von mehr als 100 km² auf. Die flächenmäßig kleinsten Gemeinden der Region sind Petzenkirchen (2,89 km²), Gresten (3,84 km²) und Wieselburg (5,42 km²), die sich vorwiegend auf Siedlungsräume beschränken (Anhang 1.2).



Abb.10: Eisenstraße Niederösterreich (Quelle: angepasst nach ARGE Kartographie)

5.1 Wirtschaftsdynamik

Die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik ist wohl der wichtigste Faktor für die Siedlungsflächenentwicklung einer Region. Wirtschaftliche Aktivitäten treiben Industrie- und Gewerbenutzungen voran, die großflächige Standorte auf der „grünen Wiese“ präferieren. Durch das steigende Arbeitsplatzangebot führen sie aber auch zu einer positiven Bevölkerungsdynamik und damit einhergehend zu einem steigenden Flächenbedarf für Wohnnutzung (vgl. Tötzer et al. 2009: S.10).

In der für die Eisenstraße namensgebenden Epoche im 15. und 16. Jahrhundert war die wirtschaftliche Entwicklung der Region in Richtung Süden zum steirischen Erzberg ausgerichtet, war die Eisenwurzen um 1550 doch die wichtigste eisenproduzierende Landschaft Europas. Heute strahlt die Entwicklungsdynamik von der im Norden der Region liegenden Westachse aus. Die Gemeinden im Nordosten der Region sind durch die Westautobahn und die Westbahn sehr gut erreichbar. Die Bundesstraßen B25 (Erlaufthalstraße), die B121 (Wienerstraße) und die B31 (Ybbstalstraße) sind die

Hauptverbindungen innerhalb der Region, welche die Entwicklungsdynamik von der Westachse ableiten. Der gebirgige und waldreiche Süden kann zwar auf eine industrielle Geschichte zurückblicken, die wirtschaftlichen Schwerpunkte liegen heute jedoch im Tourismus und in der Landwirtschaft. Der südliche Teil der Region zeichnet sich durch schlechte Erreichbarkeit aus und stellt an der Grenze zur Steiermark aufgrund der topographischen Gegebenheiten eine innere Peripherie Österreichs dar (vgl. Bauer et al. 2014: S.4).

Pendlersaldo: Die wirtschaftliche Situation der einzelnen Gemeinden lässt sich sehr gut am Index des Pendlersaldos ablesen. Dieser unterstreicht die große Entwicklungsdynamik, die sich von der Westautobahn über die B25 in Richtung Scheibbs und Gresten zieht. Ein Indexwert von 187 für Wieselburg bedeutet, dass es dort um 87% mehr Arbeitsplätze als arbeitende Menschen mit Hauptwohnsitz gibt. Auch in den beiden anderen zentralen Orten der Stufe III Waidhofen an der Ybbs (111) und Scheibbs (161) sowie in Gresten (144) und Petzenkirchen (127,4) gibt es mehr Arbeitsplätze als Erwerbstätige am Wohnort. In den restlichen 20 Gemeinden der Eisenstraße übersteigt die Anzahl der erwerbstätigen Personen mit Hauptwohnsitz jeweils die Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze. Im südlichen Teil der Region weisen die Gemeinden Lunz am See (82) und Göstling an der Ybbs (81) die höchsten Indexwerte auf. Die restlichen Gemeinden liegen bei Indexwerten zwischen 64 in Hollenstein an der Ybbs und 33 in Opponitz. Aber auch im Zentralraum und im nördlichen Teil der Region gibt es klassische Wohngemeinden wie Reinsberg (33), Wang (35) oder Wieselburg-Land (43), die nur sehr wenige eigene Arbeitsplätze aufweisen (Anhang 1.3).

Bodenpreis: Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsdynamik in der Region schlägt sich auf die Baulandpreise der Gemeinden nieder, wobei diese generell auf einem sehr niedrigen Niveau liegen. Der Zeitschrift *Gewinn* zufolge kam Waidhofen an der Ybbs im vergangenen Jahr mit 160-180€ auf die mit Abstand höchsten Bodenpreise der Region. Deutlich dahinter liegen Scheibbs und Wieselburg mit Baulandpreisen zwischen 75 und 120€ bzw. 79 und 107€. Den niedrigsten Preis für Bauland musste man 2014 in Reinsberg (21-29€) und Lunz am See (30-37€) bezahlen. Im Vergleich zu 2012 blieben die Baulandpreise der Region relativ konstant, nur in Waidhofen gab es mit einem Plus von 63€ pro Quadratmeter einen außerordentlich hohen Zuwachs. (Anhang 1.4).

Der Zusammenhang zwischen Bodenpreis und Flächeninanspruchnahme wurde von Becker und Grober schon 1983 in einer Studie für die Regionen Mittlerer Neckar und Osnabrück aufgezeigt (vgl. Schmitt und Seidl 2006: S.94). Auch Tötzer merkt an, dass hohe Grundstückspreise durchaus zur Verdichtung und Konzentration beitragen und sich

somit auf die Siedlungsflächenentwicklung auswirken (vgl. Tötzer et al. 2009: S.10). Zu einem sparsamen Umgang mit Siedlungsfläche kommt es durch hohe Bodenpreise jedoch nur regional. Die hohen Preise in den Ballungsräumen und ländlichen Zentren führen dazu, dass die Haushalte in Wohngebiete mit einem günstigeren Preisniveau ausweichen. Mit der Ausnahme von Waidhofen an der Ybbs und eventuell Scheibbs bzw. Wieselburg scheinen die Bodenpreise in den Gemeinden der Eisenstraße aber zu gering, um einen Lenkungseffekt mit sich zu bringen.

Wirtschaftssektoren: Der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft brachte für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume tiefgreifende Veränderungen mit sich. Der Verlust dezentraler Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft sowie nah am Ort der Rohstoffgewinnung angesiedelter Industriearbeitsplätze führte auch in der Eisenstraße dazu, dass im Jahr 2011 mehr als die Hälfte aller Beschäftigten dem Dienstleistungssektor zugeordnet werden konnten. Verhältnismäßig handelt es sich bei der Eisenstraße aber noch immer um eine stark von der Land- und Forstwirtschaft sowie von der Industrie geprägte Region. Sowohl beim Beschäftigtenanteil im Primärsektor (Land- und Forstwirtschaft) als auch im Sekundärsektor (Industrie) liegt die Eisenstraße mit 10,4% zu 5,1% bzw. mit 33,4% zu 22,4% deutlich über den Niederösterreichischen Werten. Entsprechend liegt der Anteil im tertiären Sektor (Dienstleistung) beschäftigter Personen in der Eisenstraße mit 56,2% deutlich unter dem Landesschnitt von 72,5% (vgl. Bauer et al. 2014: S.29).

5.2 Demographische Veränderungen

Für die Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Regionen zeigt sich neben der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik vor allem der demographische Wandel relevant. Seine hauptsächlichen Komponenten sind ein langfristiger Rückgang der Bevölkerungszahlen, eine kontinuierliche Alterung der Bevölkerung und eine immer heterogenere Bevölkerungszusammensetzung (vgl. Schönwandt, et al. 2009: S.52). Darüber hinaus können dem demographischen Wandel eine Reihe von Entwicklungen zugeordnet werden, die sich unter dem Begriff der Pluralisierung von Lebensstilen zusammenfassen lassen, worunter z.B. der Wandel von Familien- und Haushaltsstrukturen verstanden wird (vgl. Klee 2010: S.14). Für die Siedlungsflächenentwicklung sind vor allem die Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgößen und der Bevölkerungsrückgang interessant.

Bevölkerungsentwicklung: Während die meisten Aspekte des demografischen Wandels für den gesamten ländlichen Raum Gültigkeit haben, zeigt sich bei der Bevölkerungsentwicklung regional ein sehr differenziertes Bild. Die längerfristige

Bevölkerungsentwicklung seit 1991 markiert eine relativ klare Zweiteilung der Region Eisenstraße Niederösterreich in einen dynamischen Nordwesten und einen von teilweise starken Bevölkerungsrückgängen betroffenen Süden. Die geographisch zwischen diesen beiden Polen liegenden Gemeinden kommen größtenteils auf eine konstante Bevölkerungsentwicklung. Auch die Bevölkerungszahl der Gesamtregion liegt zwischen 1991 und 2013 mit einem geringen Verlust um 0,7% auf 63.399 Personen relativ konstant. Die größten Bevölkerungsverluste trafen in diesem Zeitraum südliche Gemeinden wie Gaming mit -16,6%, Lunz am See mit -15,3% oder Hollenstein an der Ybbs mit -12,7%. Aber auch die westlich gelegene Gemeinde Sonntagberg hatte mit -11,8% ein großes Bevölkerungsminus zu verzeichnen. Nennenswerte Einwohnerzugewinne gab es 1991 bis 2013 fast ausschließlich im nordwestlichen Teil der Region. Die Gemeinden Wieselburg mit 21,9%, Bergland mit 16,3%, Wang mit 12,8% und Wieselburg-Land mit 12,7% kamen auf die größten Zuwächse.

Ein kürzerer Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2013 ändert wenig am Gesamtbild. Gaming kommt auf einen noch stärkeren Bevölkerungsverlust von -17,6% und Wolfpassing mit einem Plus von 13,9% auf das stärkste Wachstum. Auch bei kurzfristiger Betrachtung von 2011 bis 2013 verzeichnet Gaming mit -3,5% noch vor Göstling an der Ybbs den größten Bevölkerungsverlust. Das stärkste Wachstum kann in diesen beiden Jahren Neumarkt an der Ybbs mit einem Plus von 4,2% verbuchen. Auch der Raum um Wieselburg bleibt im Gegensatz zu anderen ehemaligen Wachstumsgemeinden wie Randegg, Gresten oder Wang weiterhin auf Wachstumskurs. Für die Gesamtregion Eisenstraße ergibt sich zwischen 2011 und 2013 ein Bevölkerungsrückgang von 0,4% (Anhang 1.1).

Wanderung: Die Bevölkerungsentwicklung setzt sich aus den beiden Komponenten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der Wanderungsbewegungen zusammen. Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung Geburten und Sterbefälle gegenrechnet, ergibt sich der Wanderungssaldo aus Zu- und Wegzügen in die Region oder Gemeinde. Bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung verzeichnet die Eisenstraße aufgrund der hohen Geburtenzahlen zwar ein Plus, die Geburtenzuschüsse sind aber zu gering, als dass sie Einfluss auf die Gesamtveränderung der Bevölkerung nehmen könnten (vgl. Bauer et al. 2014: S.13). Die Bevölkerungsentwicklung der Eisenstraße wird durch den Wanderungssaldo bestimmt. Zwischen 2002 und 2013 ergibt sich dabei eine negative Wanderungsbilanz von 1.660 Personen, die vor allem auf die negativen Wanderungssalden von Sonntagberg (-427), Gaming (-403), Ybbsitz (-266) oder Lunz am See (-205) zurückzuführen ist. Das größte Wanderungsplus ergibt sich in

Wieselburg-Land (223), Wieselburg (186), Wolfpassing (116), Bergland (102) und Purgstall an der Erlauf (99) (Anhang 1.3).

Die Wanderungssalden nehmen auch Einfluss auf die Bevölkerungsstruktur der LEADER Region, da sich die Wanderungshäufigkeit hinsichtlich Alter und Geschlecht unterscheidet. Räumlich mobile Bevölkerung ist dabei vor allem junge Bevölkerung, welche die Gemeinden zu Ausbildungszwecken, beruflichen Zwecken, aber auch zur Familiengründung verlässt. Gepaart mit der steigenden Lebenserwartung führt dies auch in der Region Eisenstraße Niederösterreich zu einer zunehmend älteren Bevölkerung, so hat der Medianwert seit 1971 um mehr als 10 Jahre zugenommen (vgl. Bauer et al. 2014: S.15ff).

Haushaltsgröße: Die für die Siedlungsflächenentwicklung bedeutende Verkleinerung der Haushalte ist neben einer generellen Reduktion der Haushalte auf die Kernfamilie und sinkenden Kinderzahlen vor allem auf die wachsende Zahl an Einpersonenhaushalten zurückzuführen. Bei den Einzelhaushalten können zwei Hauptgruppen unterschieden werden – die jüngeren Einpersonenhaushalte bei denen die 25- bis 44-jährigen Männer dominieren und die älteren Einpersonenhaushalte, bei denen eindeutig die über 65-jährigen Frauen überwiegen (vgl. Tötzer et al. 2009: S.12). In jeder einzelnen der 24 Eisenstraßen-Gemeinden hat sich die durchschnittliche Haushaltsgröße im Zeitraum von 2001 bis 2011 verringert. Die deutlichsten Rückgänge gab es in Randegg von 3,5 Personen pro Haushalt im Jahr 2001 auf 2,9 Personen pro Haushalt im Jahr 2011 und in Gresten-Land von 3,8 auf 3,2 Personen pro Haushalt. Mit 2,1 Personen pro Haushalt gibt es im Jahr 2011 in Wieselburg die kleinsten und in Wang mit 3,4 Personen die größten durchschnittlichen Haushaltgrößen. Für die Siedlungsflächenentwicklung ist bedeutend, dass es im Zeitraum von 2001 bis 2011 trotz leichten Bevölkerungsrückgängen eine Zunahme von 1.666 Haushalten gegeben hat (Anhang Z.5).

Durch die Verkleinerung der Haushaltsgrößen ergibt sich eine wesentlich veränderte Nachfragesituation auf den Wohnungsmärkten (vgl. Brauckmann et al. 2013: 62), der Wohnungsbestand in peripheren ländlichen Räumen deckt sich jedoch selten mit den neuen Ansprüchen. Wo Einpersonenhaushalte, Alleinerziehende, junge Kleinfamilien, usw. kleine funktionale Wohneinheiten benötigen würden, besteht der Wohnbestand vor allem in peripheren ländlichen Räumen aus großzügig dimensionierten Einfamilienhäusern, deren Erhaltung oftmals mit großen Kosten verbunden ist. Besonders zu berücksichtigen sind die Wohnansprüche der immer älter werdenden Bevölkerung. Obwohl ein Großteil der älteren Bewohner und Bewohnerinnen auch im hohen Alter möglichst lange im Eigenheim weiterleben möchte, was entsprechenden

Anpassungsbedarf nach sich zieht, gibt es immer größere Nachfrage nach altengerechten, eher kleineren Wohnungen, die möglichst im Ortszentrum liegen (vgl. Krajewski et al. 2013: S.101).

Nebenwohnsitze: Wenn auch nicht direkt auf den demographischen Wandel zurückzuführen, so doch den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen wie einer höheren residenziellen Multilokalität geschuldet, wirkt sich auch die Zunahme von Zweitwohnsitzen auf die Siedlungsflächenentwicklung aus. Jeder Nebenwohnsitz bedeutet höhere Wohnflächenansprüche ohne den Gemeinden zusätzliche Mittel über den Finanzausgleich zu bringen. Auf die höchsten Nebenwohnsitzfälle kommen Waidhofen an der Ybbs mit 1.616, Gaming mit 1.007 und Scheibbs mit 751 gemeldeten Personen. Insgesamt kommt die Region im Jahr 2011 auf 10.177 Zweitwohnsitze, was mehr als einem Sechstel der gemeldeten Hauptwohnsitze entspricht. In den letzten zehn Jahren hat es in der Region bei den Nebenwohnsitzen eine Zunahme von 2.158 Meldungen gegeben (Anhang 1.5).

5.3 Schlussfolgerungen und Entwicklungsperspektiven

Obwohl sich die wirtschaftliche Dynamik und der demographische Wandel in der LEADER Region von äußerst unterschiedlichen Facetten zeigen, sind zwischen dem nördlichen und dem südlichen Teil der Region klare strukturelle Unterschiede zu erkennen. Der Nordwesten der Region ist von einer relativ starken Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik geprägt, während der südliche Teil der Region aufgrund seiner peripheren Lage mit Bevölkerungsrückgängen und einer schwächelnden Wirtschaftsentwicklung konfrontiert ist. Die Grenze zwischen prosperierendem Norden und peripherem Süden der Region könnte man anhand einer imaginären Linie von Scheibbs über Reinsberg, Gresten und Ybbsitz bis nach Waidhofen und Sonntagberg ziehen. Die Gemeinden entlang dieser Linie liegen nicht nur geographisch an der Grenze, auch ihre Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik liegt im regionalen Mittel.

Klassifiziert man die Region nach der am Beginn der Arbeit vorgestellten Typologie ländlicher Räume, stellt der nördliche Teil der Region eine Mischform zwischen ländlichen Räumen in der Nähe von Agglomerationsräumen, großräumigen Verkehrsachsen und gering verdichteten ländlichen Räumen mit wirtschaftlichen Entwicklungsdynamiken dar. Zwar profitieren die Gemeinden stark von der Nähe zur Westautobahn, die Zentren St. Pölten, Linz und Wien liegen aber doch relativ weit entfernt. Die Wirtschaftsentwicklung profitiert vor allem von einem gut funktionierenden System zentraler Orte und guten Standortbedingungen für Industrie, Handwerk und Dienstleistung in regionalen Zentren wie Amstetten, Waidhofen an der Ybbs oder Wieselburg.

Der regionale Süden muss hingegen als strukturschwacher ländlicher Raum klassifiziert werden, der durch Bevölkerungsverluste und sinkende Infrastrukturausstattung geprägt ist. Zwar kann die Situation mit anderen Regionen wie Teilen der angrenzenden Obersteiermark oder peripheren Regionen des Waldviertels (noch) nicht verglichen werden, es zeigen sich aber deutliche strukturelle Schwächen und Peripherisierungstendenzen. In einem für die Eisenstraße angefertigten Demographiecheck verweisen die Autoren und Autorinnen darauf, dass aufgrund der Beschäftigungsstruktur, des Arbeitsmarktes, der Ausbildungssituation und der globalen Rahmenbedingungen nicht davon auszugehen ist, dass sich dieser Trend (vor allem die Abwanderung junger Bevölkerungsgruppen) in den kommenden Jahren umkehren wird (vgl. Bauer 2014: S.48). Zwar versuchen einige Gemeinden ihr Potenzial im Tourismus zu nutzen, vor allem der Wintertourismus der Region steht im Angesicht des Klimawandels aber vor strukturellen Problemen.



Abb.11: links: Blick in den Süden der Region, rechts: Blick in den Norden der Region
(Quelle: eigene Aufnahmen)

Dieser Eindruck verhärtet sich durch eine von der Planungsgemeinschaft Ost zusammen mit dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und dem Sozialforschungsinstitut SORA durchgeführte Potenzialanalyse. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine Darstellung von Infrastrukturausstattung und Erreichbarkeit im Hinblick auf Wohnstandortqualität. Die lokale Ausstattungsqualität wurde dabei auf Basis von sechs Indikatorenbündeln errechnet (Nahversorgung, Bildung, Betreuung, Gesundheit, Öffentlicher Verkehr, Individualverkehr). Die Abbildung 12 zeigt (rot gekennzeichnet) die Ergebnisse für die südlichen Gemeinden der Eisenstraße. Hier erkennt man deutlich die Bundesstraßen als Wachstumsachsen der Region. Davon abgesehen wird dem gesamten südlichen Teil der Region niedriges Potenzial bescheinigt. Im Gegensatz dazu erkennt man im Nordwesten der Region das große Potenzial des direkt an der Westachse liegenden Raumes Amstetten. Diese Unterschiede in der Entwicklungsdynamik stellen wichtige Rahmenbedingungen für Siedlungsflächenentwicklung in den Gemeinden dar und müssen bei der Behandlung der planungspolitischen Steuerungspraxis mitbeachtet werden.

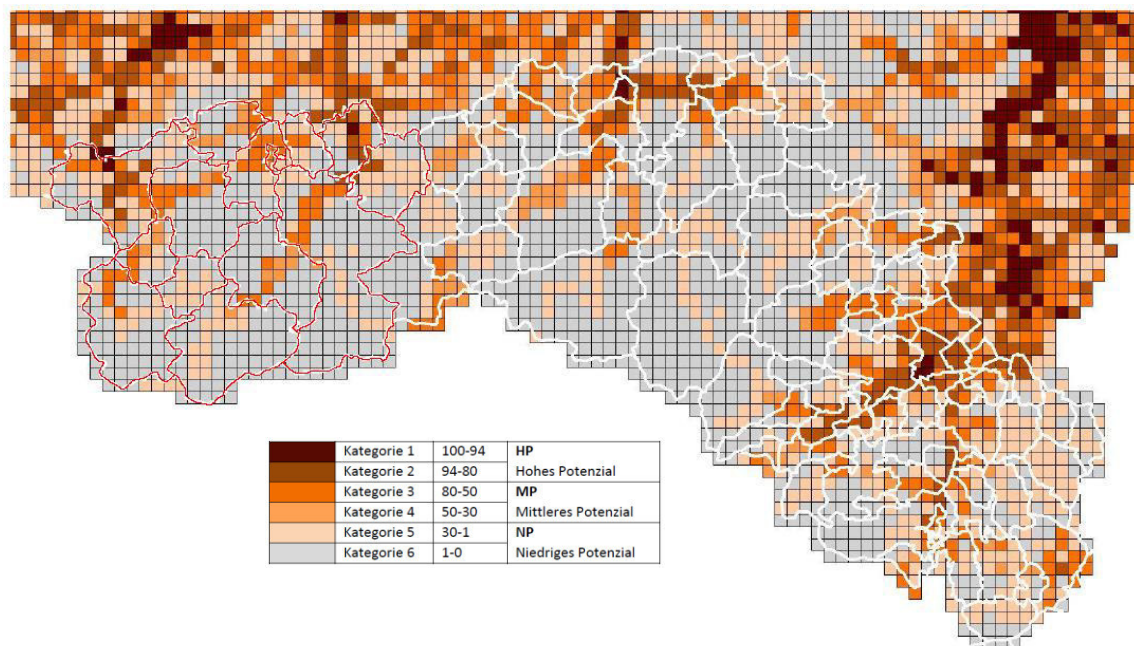


Abb.12: Potenzialanalyse (Quelle: angepasst nach PGO 2013: S.29)

5.4 Siedlungsflächenentwicklung

Nachdem die Entwicklungsdynamiken ausführlich behandelt wurden, wird jetzt ein Blick darauf geworfen, wie sich die Siedlungsflächenentwicklung in der Eisenstraße bisher dargestellt hat. Die im Folgenden angeführten Kennzahlen vermitteln einen Eindruck über die Flächeninanspruchnahme in den Gemeinden der Eisenstraße. Ein Verlauf der Siedlungsflächenentwicklung über einen längeren Zeitraum kann dabei nur über Umwege wiedergegeben werden. Vor allem auf lokaler Ebene herrscht eine problematische Datenlage, die sich unter anderem auf die qualitativ und quantitativ sehr unterschiedlichen Aufzeichnungen der Gemeinden zurückführen lässt.

Bevölkerungsdichte: Die Bevölkerungsdichte stellt einen wichtigen Indikator für die Siedlungsflächenentwicklung dar, da sie Rückschlüsse auf die Siedlungsstruktur erlaubt. Hohe Bevölkerungsdichten beschreiben generell dichte Siedlungsformen, geringe Dichten lassen Streulagen und periphere Lagen vermuten (vgl. Bauer 2014: S.5). Die drei kleinsten Gemeinden liegen mit 696 Einwohnern und Einwohnerinnen pro km² in Wieselburg, 508 EW/km² in Gresten und 452 EW/km² in Petzenkirchen bei der Bevölkerungsdichte klar voran. Bei diesen Dichtewerten können disperse Siedlungsentwicklungen größtenteils ausgeschlossen werden. Die Gemeinden mit der geringsten Bevölkerungsdichte sind die flächenmäßig großen Gemeinden im Süden der Region wie Gaming und Hollenstein an der Ybbs mit 13 EW/km² oder Göstling an der Ybbs mit 14 EW/km². Für die gesamte Region ergibt sich eine im Gegensatz zum

niederösterreichweiten Wert von 84 EW/km² vergleichsweise niedrige Bevölkerungsdichte von 45 EW/km² (Anhang 1.2).

Dauersiedlungsraum: Speziell bei den großen Gemeinden im Süden kann von der Bevölkerungsdichte nicht direkt auf die Siedlungsform geschlossen werden, ohne die topographische Lage der Gemeinden mitzudenken. In den südlichen Kommunen ergeben sich durch die alpine Lage große Differenzen zwischen Gemeindegebiet und potenzieller Siedlungsfläche. Während der Anteil des Dauersiedlungsraumes an der Gesamtfläche in den nordwestlichen Gemeinden bei Werten zwischen 74% in Steinakirchen am Forst und 99% in Petzenkirchen liegt, kommen die südlichen Gemeinden wie Gaming mit 9%, Hollenstein an der Ybbs mit 12% oder Göstling an der Ybbs mit 12% auf äußerst geringe Werte. Gemeinden, die im Zentralraum der Eisenstraße liegen, kommen auf Anteile des Dauersiedlungsraumes von 54% in Scheibbs, 52% in Reinsberg oder 57% in Randegg. Die Gemeinden im Raum Waidhofen liegen sehr unterschiedlich zwischen 71% in Sonntagberg und 38% in Ybbsitz. In der Gesamtregion Eisenstraße Niederösterreich beträgt der Anteil des Dauersiedlungsraumes 35% der Gesamtfläche und liegt damit deutlich unter dem niederösterreichweiten Wert von 58% (Anhang 1.2).

Flächeninanspruchnahme: Es kann angenommen werden, dass sich der Anteil an bereits für Siedlungsraum (städtisch geprägte Fläche, Industrie- und Gewerbeflächen) in Anspruch genommener Fläche am vorhandenen Dauersiedlungsraum darauf auswirkt, wie Gemeinden mit ihrem Grund und Boden umgehen. In den Gemeinden der Eisenstraße fällt dieser Anteil sehr unterschiedlich aus. Am größten ist er mit 80% in Gresten, aber auch in Wieselburg mit 62%, Lunz am See mit 53% und Petzenkirchen mit 52% werden bereits mehr als die Hälfte des Dauersiedlungsraumes für Siedlungszwecke beansprucht. Am geringsten ist der Anteil in den Gemeinden Wolfpassing mit 23%, Bergland mit 25% und Reinsberg mit 27%. Für die Gesamtregion Eisenstraße liegt der Anteil des Siedlungsraumes am Dauersiedlungsraum bei 36% (Anhang 1.2).

Einen Wert, der sehr gut auf eher günstige oder ungünstige Siedlungsstrukturen schließen lässt, stellt der Siedlungsraum pro Einwohner und Einwohnerin dar. Gemeinden die fast ausschließlich aus Einfamilienhäusern in Streusiedlungslagen bestehen kommen auf sehr hohe Werte. Den höchsten erreicht Gresten-Land mit 5.502 m² pro Einwohner und Einwohnerin vor St. Georgen am Reith mit 5.122 m²/EW und St. Anton an der Jeßnitz mit 5.097 m²/EW. Auf den geringsten Siedlungsraum pro Einwohner und Einwohnerin kommen die stärker städtisch geprägten Gemeinden im Norden wie Wieselburg mit 830 m²/EW, Petzenkirchen mit 1140 m²/EW oder Gresten mit 1343 m²/EW. Für die

Gesamtregion liegt der durchschnittlich in Anspruch genommene Siedlungsraum pro Einwohner bei 2.845 m² pro Einwohner und Einwohnerin (Anhang 1.2).

Gebäudezahlen: Die kontinuierliche Verschiebung hin zu kleineren Haushaltsgrößen leistet einen großen Beitrag zu jenem Gesamttrend, der bereits mehrfach thematisiert wurde und vor allem in den entwicklungsschwachen Teilen der Region zu beobachten ist. Bevölkerungszahlen und Siedlungsflächen entkoppeln sich, da trotz stagnierender oder gar schrumpfender Bevölkerungszahlen die Siedlungsfläche stark ansteigt (vgl. Tötzer et al. 2009: S.13). Aufgrund mangelnder Daten kann der Bevölkerungsentwicklung keine aussagekräftige Entwicklung der Siedlungsfläche gegenübergestellt werden. Deshalb wird hier auf die vorliegenden Gebäudezahlen zurückgegriffen, die einen guten Indikator für die Siedlungsflächenentwicklung darstellen. Während die Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen in der Eisenstraße wie schon erwähnt über die letzten Jahrzehnte nahezu konstant bleibt (1991: 63.833 / 2011: 63.662), steigt die Anzahl der Gebäude von 16.877 im Jahr 1991 auf 19.652 im Jahr 2011 an. Daraus ergibt sich eine Reduktion der Personen pro Gebäude von 3,8 im Jahr 1991 auf 3,2 im Jahr 2011. Wenn man sich die Gebäudeentwicklung im Verhältnis zur Einwohnerentwicklung ansieht, gibt es in den Gemeinden große Unterschiede. Anhang 1.7. zeigt einen Index der Gebäude und Einwohnerentwicklung für die gesamte Region Eisenstraße, für Wieselburg und für Gaming. Während die Bevölkerung in der Eisenstraße konstant bleibt, steigt die Anzahl der Gebäude seit 1991 um 16%. In Wieselburg verlaufen Einwohnerentwicklung und Gebäudeentwicklung konstant, sowohl die Anzahl der Einwohner und Einwohnerinnen als auch die Anzahl der Gebäude steigt von 1991 bis 2011 um 20%. Die Entkoppelung der Bevölkerung von der Siedlungsfläche ist am Beispiel von Gaming am deutlichsten zu erkennen. Während die Bevölkerung 1991 bis 2011 um ganze 14% abnimmt, steigt die Anzahl der Gebäude immer noch um 7%. Wenn man bedenkt, dass es sich beim überwiegenden Teil neu errichteter Gebäude im ländlichen Raum um Einfamilienhäuser handelt, ist eine Umlegung dieser Entwicklung auf die Siedlungsfläche sicher zulässig (Anhang 1.6.).

6 Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung

In diesem zentralen Teil der Arbeit werden die Ergebnisse des empirischen Forschungsprozesses präsentiert. Dazu werden die im Zuge der Operationalisierung formulierten Teilfragestellungen beantwortet. Zuerst wird dargestellt, wie die Gemeinden Rahmenbedingungen, beteiligte Akteure und Problemstellungen wahrnehmen. Danach, wie sich diese Wahrnehmung auf die Formulierung von Zielen und den Einsatz von

Strategien und Instrumenten auswirkt. Auf dieser Grundlage erfolgt die Beantwortung der Hauptfragestellung.

6.1 Wahrnehmung von Rahmenbedingungen

T1: Wie werden äußere Entwicklungen und Rahmenbedingungen, die auf die Siedlungsflächenentwicklung einwirken, von den Gemeinden wahrgenommen?

Dem Akteurzentrierten Institutionalismus zufolge wird das planungspolitische Handeln der Gemeinden von äußeren Rahmenbedingungen (Institutionen) in bestimmte Bahnen gelenkt. Im letzten Kapitel wurden mit der Wirtschaftsdynamik und den demographischen Veränderungen die zwei für die Siedlungsflächenentwicklung in der Eisenstraße bedeutendsten Entwicklungsprozesse vorgestellt. Für die kommunale Steuerungspraxis ist es entscheidend, wie diese und weitere wichtige Rahmenbedingungen von den Gemeindeakteuren wahrgenommen werden. Im Folgenden werden die von den Experten und in der Literatur als maßgeblich angesehenen Rahmenbedingungen behandelt, aber natürlich gibt es viele weitere Einflussgrößen, welche die Steuerungspraxis der Kommunen beeinflussen.

6.1.1 Wirtschaftliche und demographische Entwicklungsdynamik

Als wesentliche Grundlage für die Siedlungsflächenentwicklung der Eisenstraße wurde eine Entwicklungsdynamik genannt, welche sich aus Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zusammensetzt. Die Region kann in einen dynamischen Nordwesten, einen stagnierenden Zentralbereich und einen schrumpfenden Süden unterteilt werden. Für die planungspolitische Steuerungspraxis ergeben sich in einer entwicklungsdynamischen Gemeinde völlig andere Voraussetzungen als in einer Schrumpfungsgemeinde.

Wenig überraschend werden die großen Unterschiede, die sich den Daten zufolge in der Entwicklungsdynamik der Region ergeben, von den Eisenstraßengemeinden sehr deutlich wahrgenommen. In den nördlichen Gemeinden blickt man optimistisch auf einen mittlerweile moderaten Bevölkerungszuwachs und eine erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung. In den Gemeinden im Zentralbereich von Scheibbs bis Waidhofen werden abwechselnd leichte Wachstums- und Schrumpfungsphasen sowie Phasen der Stagnation wahrgenommen und im südlichen Teil der Region ist man sich der negativen Entwicklungsdynamik, die in vielen Fällen Befremdung und Ängste auslöst, durchaus bewusst. Wenn auch darauf verwiesen wird, dass sich die Situation in anderen Regionen noch viel schlimmer darstellt, nehmen die südlichen Gemeinden doch zahlreiche Anzeichen von Peripherisierungsprozessen wahr, wenn sie etwa den Verlust von

Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder die Abhängigkeit von einigen großen Industriebetrieben in den nördlicheren Gemeinden beschreiben. Wobei diese Abhängigkeit von einigen Großbetrieben in der gesamten Region als Problem gesehen wird. Die Entwicklungsunterschiede sehen die Gemeinden, übereinstimmend mit den Experten, in ihrer räumlichen Lage und Erreichbarkeit sowie im wirtschaftlichen Strukturwandel begründet.

„...wir haben keine Geschäfte mehr im Ort, wir haben keinen Bäcker mehr im Ort, der hat vor einem halben Jahr zugesperrt, ebenso das Geschäft das er betrieben hat. Wir hatten früher eine Bankstelle und ein Postamt, die gibt es auch nicht mehr. Und wir hatten eine Bahn, auch die ist weg.“ (Gemeindeinterview P12).

Abgesehen von der Bevölkerungsdynamik, wurde beim demographischen Wandel auch die Veränderung in der Bevölkerungsstruktur als wichtige Einflussgröße auf die Siedlungsflächenentwicklung genannt. Auch diese wird von den Eisenstraßengemeinden sehr deutlich in Form von sinkenden Haushaltsgrößen und einer kontinuierlichen Alterung der Bevölkerung wahrgenommen. Die Alterung spiegelt sich dabei in einer geringen Auslastung von Kinderbetreuungseinrichtungen und in einer steigenden Nachfrage nach diversen Formen der Altenbetreuung wider. Die sinkenden Haushaltsgrößen nehmen die Gemeinden vor allem über die sinkenden Kinderzahlen pro Haushalt und die steigenden Einpersonenhaushalte wahr. In allen Gemeinden wird von zahlreichen großen Einfamilienhäusern berichtet, die ursprünglich von kinderreichen Familien bewohnt wurden, in denen heute aber nur noch eine oder höchstens zwei ältere Personen leben.

„In unseren Siedlungen haben wir wahnsinnig viel Einfamilienhäuser wo früher fünf oder sechs Personen gewohnt haben und jetzt nur noch eine Person wohnt.“ (Gemeindeinterview P3)

In vergleichbaren Studien wird darauf verwiesen, dass insbesondere der Rückgang der Bevölkerungszahlen und die damit verbundenen Folgen von den Kommunen immer noch gerne vernachlässigt werden. Eine Studie von Hahne zeigt auf, dass in weniger als der Hälfte der von ihm befragten deutschen Kommunen das Thema der Schrumpfung in den kommunalen Gremien schon einmal behandelt wurde, obwohl es den Gemeindeakteuren wohl bekannt ist (vgl. Hahne et al. 2006: S.7 zit. nach Klemme 2009: S.75). Die Eisenstraßengemeinden nehmen die verschiedenen Aspekte des demographischen Wandels und der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik sehr deutlich wahr. Dies stellt aber, wie auch Marion Klemme zu bedenken gibt, nur eine Grundvoraussetzung dar und bedeutet nicht, dass die Gemeinden ihre planungspolitische Steuerungspraxis zwangsläufig auf diese Rahmenbedingungen ausrichten (vgl. Klemme 2009: S.73). Bei

den Zielen und Strategien der Gemeinden wird sich zeigen, inwiefern diese äußeren Bedingungen die planungspolitischen Handlungen der Kommunen beeinflussen.

6.1.2 Naturräumliche Verhältnisse und vorhandene Siedlungsstrukturen

Neben den übergeordneten wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen werden die Siedlungsflächenentwicklungen auch durch lokale Faktoren wie die Topographie und die vorhandene bauliche Substanz geprägt. Als wichtiger Faktor für den Umgang der Gemeinden mit Grund und Boden wurde das potenziell vorhandene Bauland vorgestellt. Auch die interviewten Experten sehen einen engen Zusammenhang zwischen den potenziellen Siedlungserweiterungsgebieten und der Steuerungspraxis der Gemeinden. Vor allem in den Gemeinden, des alpinen Südens der Region sind die topographischen Gegebenheiten, welche die Siedlungstätigkeit stark einschränken, ein großes Thema. Aber auch die Gemeinden im Zentralraum der Region verweisen auf starke topographische Einschränkungen in der Siedlungsausdehnung. Nur wenige Gemeinden im Nordwesten der Region sehen sich aus topographischer Sicht keine Grenzen gesetzt. Hier sind es aber vor allem die flächenmäßig kleinen und dicht besiedelten Gemeinden, die das Problem zu Ende gehender Siedlungsflächen deutlich wahrnehmen. Interessant bleibt, ob sich der wahrgenommene Unterschied im Vorrat an potenziell bebaubaren Flächen auch auf die planungspolitischen Ziele und Strategien der Gemeinden auswirkt.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung stellt die bereits vorhandene bauliche Struktur dar. Ein überwiegender Teil der Raumstruktur ist dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin und dem Gemeinderat durch eine jahrhundertlange Gemeindeentwicklung bereits vorgegeben. Innerhalb einer fünfjährigen Gemeinderatsperiode kann darauf nur sehr beschränkt eingewirkt werden. Die Einflussnahme auf die Siedlungsstruktur stellt demzufolge eine sehr langfristige und mühsame Angelegenheit dar. Für die Steuerungspraxis der Gemeinden macht es dabei einen großen Unterschied, ob sie als Ausgangslage ein typisches Weinviertler Dorf mit 1000-2500 Einwohnern und Einwohnerinnen auf ziemlich kompakter Fläche oder ein Dorf im Mostviertel, in dem die gleiche Anzahl an Einwohnern auf kleine Streusiedlungen verteilt ist, vorfinden.

„Ich kann es nur für unsere Gemeinde sagen, aber das war immer ein Streusiedlungsgebiet indem die Vierkanter in der Gegend herumgestanden sind. Und da gibt es Siedlungen die nur aus fünf oder sechs Häusern bestehen. Wenn ich da noch zwei, drei Häuser dazustellen, das wird ja wohl niemanden stören.“ (Gemeindeinterview P1)

Während die historisch gewachsenen Streusiedlungen von den Gemeinden sehr differenziert bewertet werden, wird ein weiterer Aspekt der vorhandenen Siedlungsstrukturen einstimmig als äußerst problematisch empfunden. Für die Eisenstraßengemeinden stellen „Bausünden“ aus früheren Perioden eine große Belastung dar. Damit sind vor allem zahlreiche Bauten im Grünland gemeint, die aus heutiger Sicht völlig entgegen der Gemeindeinteressen genehmigt wurden und in den Augen der Gemeinden typische Beispiele für „Zersiedelung“ darstellen. Hier muss angemerkt werden, dass die interviewten Planungsverantwortlichen damit dezidiert nicht ihre Vorgänger und Vorgängerinnen, sondern weiter zurückliegende Zeiträume angesprochen haben.



Abb.13: Bauten im Grünland in der Eisenstraße (Quelle: eigene Aufnahme)

6.1.3 Kompetenzverteilung und gesetzliche Bestimmungen

Weitere wichtige Rahmenbedingungen für die Steuerungspraxis der Gemeinden stellen die gesetzlichen Rahmenbedingungen dar. Von besonderer Bedeutung sind dabei, die in der Verfassung geregelte Kompetenzverteilung und das Raumordnungsgesetz. Die Kompetenzverteilung in der österreichischen Raumordnung ist vor allem auf universitärer Ebene Gegenstand intensiver Diskussionen, wobei häufig die umfassenden Gemeindekompetenzen für die ausufernde Siedlungsflächenentwicklung verantwortlich gemacht werden. Die ausgeprägte Gemeindekompetenz in der Siedlungsentwicklung gründet auf einigen verfassungsrechtlich verankerten Aufgaben. Gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG fallen unter anderem die Aufgaben der örtlichen Baupolizei und der örtlichen Raumordnung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Der eigene Wirkungsbereich umfasst dabei alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Gemeinde liegen und auch innerhalb ihrer örtlichen Grenzen abgehandelt werden können.

Von den interviewten Experten wird eine Neuverteilung von Planungskompetenzen als ausschließlich akademische Frage bewertet, die für die Planungspraxis keine Relevanz

haben. Aufgrund der realpolitischen Verhältnisse wird sich an den Gemeindekompetenzen in absehbarer Zukunft nichts Wesentliches ändern. Den Expertenmeinungen zufolge wäre ein Beschnitt der Gemeindekompetenzen aber auch aus fachlicher Sicht nicht sinnvoll, da die Kommunen die Gegebenheiten vor Ort und die Bedürfnisse der Bevölkerung am besten kennen. Weniger überraschend dürfte sein, dass es die Gemeindevertreterverbände und die Gemeinden selbst für wenig sinnvoll erachten, etwas von ihrer Planungskompetenz abzugeben. Vor allem weil sie die eigentliche Kompetenz für die örtliche Planung ohnehin bei der Aufsichtsbehörde sehen. Obwohl sich einzelne Gemeinden ein wenig mehr Handlungsspielräume wünschen, ist man sich aber darüber einig, dass eine örtliche Raumordnung ohne übergeordnete gesetzliche Rahmenbedingungen nicht umsetzbar wäre, da ansonsten ein immenser Druck auf den Planungsverantwortlichen lasten würde.

*„... wir sind durchaus glücklich und zufrieden mit der Zusammenarbeit mit dem Land. Die jetzige Kompetenzaufteilung ist glaub ich in Ordnung - der Gemeinderat empfiehlt eine Umwidmung und das Land als Oberbehörde muss den Beschluss genehmigen.“
(Gemeindevertreterinterview P2)*

Für den gesetzlichen Rahmen der örtlichen, aber auch der überörtlichen Raumordnung sind in Österreich die jeweiligen Bundesländer verantwortlich. Aufgrund der Generalklausel des Art 15 Abs. 1 B-VG fallen Baurecht und Raumordnungsrecht in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder. Für Niederösterreich sind die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Raumordnungspraxis der Gemeinden demnach im 2014 neu beschlossenen Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz (NÖ ROG 2014) geregelt. Die darin festgelegten Bestimmungen werden von den Gemeinden insgesamt als passend wahrgenommen vor allem die in den letzten Jahren und Jahrzehnten restriktivere Fassung des Raumordnungsgesetzes wird von einem Großteil der Gemeinden sehr positiv gesehen. Solange diese gut begründet sind, fühlt man sich auch durch überörtliche Festlegungen wie Siedlungsgrenzen nicht bevormundet. Auch von Seiten der Fachplanung wird dem Raumordnungsgesetz über die letzten Jahrzehnte eine starke Verbesserung attestiert, auch wenn die 2014 beschlossene Version in einigen wesentlichen Punkten kritisiert wird. Der wesentliche Kritikpunkt ist das örtliche Entwicklungskonzept, auf das aber noch gesondert eingegangen wird. Von den Gemeinden werden nur der hohe bürokratische Aufwand und die langen Verfahrensdauern kritisiert. Hier würden sie sich für „einfache Planungen“ und ein verkürztes Bewilligungsverfahren wünschen.

Auch wenn den Gemeinden in der örtlichen Raumordnung umfassende Kompetenzen zukommen, liegt die Kompetenz zur Definition der Rahmenbedingungen für die örtliche

Raumordnung ausschließlich auf Landesebene. Mit Landesebene ist dabei aber natürlich nicht die Ebene der Fachplanung, sondern ausschließlich die politische Ebene gemeint. Dies eröffnet Marik-Lebeck zufolge für die Gemeinden wiederum zahlreiche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten, da die Landespolitik ein parteipolitisches Interesse hat, bei der Formulierung von Gesetzesvorlagen Rücksicht auf die Lokalpolitik zu nehmen (Marik-Lebeck 2007: S.190). Diese Einschätzung wird durch die Tatsache unterstrichen, dass ein Großteil der Abgeordneten zum Niederösterreichischen Landtag selbst auch als Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen tätig sind. Vor diesem Hintergrund ist die Zufriedenheit der Gemeinden mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen wenig verwunderlich. Es gibt aber auch gesetzliche Rahmenbedingungen, die von den Gemeinden als unverhältnismäßige Einschränkung ihrer Handlungsspielräume befunden werden. Dabei handelt es sich vor allem um den Denkmalschutz und den Naturschutz, von denen viele Kommunen ihre Entwicklungschancen und die Zielsetzungen ihrer Raumordnungspolitik unterlaufen sehen.

6.1.4 Gemeindefinanzierung

Die Gemeindefinanzierung stellt eine weitere wichtige Rahmenbedingung dar, welche die kommunale Steuerungspraxis ganz wesentlich beeinflusst. Auch die interviewten Experten sind vom Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme und Gemeindefinanzierung überzeugt und verweisen auf die Gemeindefinanzierung als eine Hauptursache der problematischen Siedlungsflächenentwicklung. In Österreich wird die Verteilung der staatlichen Finanzmittel (Steuern und Abgaben) auf Bund, Länder und Gemeinden über das Finanzausgleichsgesetz geregelt. Die Aufteilung der Mittel auf die österreichischen Gemeinden wird über mehrere Verteilungsschlüssel berechnet, wobei es mit der Bevölkerungszahl aber nur eine wirklich ausschlaggebende Größe gibt. Die zweite wichtige Einnahmequelle der Gemeinden ist die Kommunalsteuer, deren Höhe mit den Arbeitsplätzen im Gemeindegebiet zusammenhängt.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde hängt einnahmenseitig also zu einem überwiegenden Teil von der Bevölkerungszahl und der Anzahl von Arbeitsplätzen ab. Genau hierin liegt die problematische Rahmenbedingung für die Steuerungspraxis. Wenn die Gemeinden in ihrer subjektiven Rationalität nach möglichst hohen Einnahmen und einem damit verbundenen größeren Handlungsspielraum streben, dann entsteht zwangsläufig eine Konkurrenzsituation um Bevölkerungsanteile und Arbeitsplätze.

Die Konkurrenzsituation nehmen die Gemeinden der Region Eisenstraße Niederösterreich sehr unterschiedlich wahr. Bei Betriebsansiedelungen stehen vor allem die kleinen peripheren Gemeinden im Süden in keiner Konkurrenzsituation, da die

Möglichkeiten von größeren Ansiedelungen im Gewerbebereich ohnehin nicht gesehen werden. Hier ist man, wie schon erwähnt wurde, froh, wenn sich zumindest in anderen Gemeinden der Region Betriebe ansiedeln, die der eigenen Bevölkerung Arbeitsplätze in zumutbaren Pendeldistanzen bieten.

Auch die nördlicheren Gemeinden geringer Zentralität gehen grundsätzlich davon aus, dass um Betriebe keine Konkurrenzsituation herrscht, da sich diese ohnehin dort ansiedeln wo sie für sich die besten Standortbedingungen sehen. Der Versuch möglichst gute Standortbedingungen zu schaffen, stellt hierbei natürlich auch einen Aspekt des Konkurrenzkampfes dar. Über größere Probleme mit der Konkurrenzsituation um Betriebe berichten die Gemeinden höherer Zentralitätsstufen und insbesondere die Stadtgemeinden, die teilweise über „leidvolle Erfahrungen“ mit besagter Situation klagen. Problematisch wird hier vor allem die Tendenz mancher Umlandgemeinden gesehen, Gewerbegebiete an die Gemeindegrenze zu setzen. So profitieren sie von der Infrastruktur der Stadtgemeinden, haben die Einnahmen aber auf ihrer Seite. Besonders kritisiert wird diese Vorgehensweise, wenn es sich dabei um Einzelhandelseinrichtungen handelt, da die Stadtgemeinden ihre Bemühungen zur Konzentration unterlaufen sehen.

„Wo ich eine sehr leidvolle Erfahrung gemacht habe mit dem Konkurrenzkampf zwischen den Gemeinden, das sind die Betriebsansiedelungen.“ (Gemeindeinterview P4)

In einem Experteninterview wurde angemerkt, dass die Gemeindekonkurrenz von Betrieben manchmal bewusst forciert wird, um nach dem Prinzip „wer bietet mehr“ möglichst gute Konditionen auszuhandeln. Dass die Eisenstraßengemeinden auf ein solches Spiel einsteigen, ist für sie, zumindest den eigenen Aussagen zufolge, nicht vorstellbar. Es wird drauf hingewiesen, dass eine solche Vorgehensweise für keine der konkurrierenden Gemeinden zu einem wünschenswerten Resultat führen würde. Allerdings setzen einzelne Gemeinden doch kleinere Anreize, um eine Gewerbeansiedelung schmackhaft zu machen. Diese gehen von einem Nachlass bei den Anschließungskosten bis zu Subventionierungen in Form von Einmalzahlungen. Um die Konkurrenzsituation zu unterbinden, gibt es in der Region Eisenstraße bereits zwei interkommunale Betriebsgebiete, auf welche aber bei der Behandlung von Gemeindekooperationen genauer eingegangen wird.

Auch wenn die meisten Gemeinden es nicht direkt so benennen wollen, gibt es einen klaren Konkurrenzkampf um Einwohner und Einwohnerinnen. Damit sind nicht nur die nachvollziehbaren Bemühungen für eine möglichst gute Standortqualität gemeint, die vor allem über die infrastrukturelle Ausstattung und möglichst günstige und hochwertige Wohnmöglichkeiten erreicht werden soll. Der Konkurrenzkampf lässt sich vor allem an

den verschiedenen Formen kommunaler Subventionen für Häuselbauer ablesen. Auch wenn diese Form des Konkurrenzkampfes von den Experten als sinnlose Geldverschwendung bezeichnet wird, versuchen viele Gemeinden die Bauwilligen mit Gemeindesubventionen wie Einmalzahlungen im Bereich von drei- bis viertausend Euro oder dem teilweisen Erlass von Anschließungskosten zu ködern. Der durch die Form der Gemeindefinanzierung angeregte Konkurrenzkampf um Betriebe und Einwohner und Einwohnerinnen wird von zahlreichen Studien bestätigt (vgl. etwa Schindegger 2004: S.120 oder Selle 2005: S.175).

„Bei uns sind es 25% der Anschlusskosten wenn ein Hauptwohnsitz gegründet wird, die werden nachgelassen.“ (Gemeindeinterview P1)

Für Selle ist diese Konkurrenzsituation vor allem in Schrumpfsregionen problematisch, in denen sich ein Wettkampf um die Restpotenziale ergibt. Die Schrumpfungsgemeinden richten ihre Entwicklung im Konkurrenzkampf um Betriebe und Bevölkerung auf Wachstum aus, welches sich aber aufgrund der regionalen Situation, wenn überhaupt, nur auf einige wenige Gemeinden beschränken kann. Nichtsdestotrotz bauen alle darauf, dass sie am Restwachstum partizipieren (vgl. Selle 2005: S.175). Diese verfehlte Wachstumsorientierung wird aber bei den Zielsetzungen der Gemeinden weiterbehandelt.

6.2 Wahrnehmung von Akteuren

T2: Wie werden die Handlungen von Akteuren, mit denen die Gemeinden im Rahmen ihrer planungspolitischen Aufgaben interagieren, wahrgenommen?

Gemeinden interagieren im Rahmen ihrer Planungstätigkeit mit einer Fülle von Akteuren. Neben den vorgestellten Rahmenbedingungen hängt die planungspolitische Steuerungspraxis der Gemeinden zu einem großen Teil von den Handlungen dieser Akteure ab, bzw. davon, wie die Gemeinden die Handlungen dieser Akteure wahrnehmen und deuten. Die im Folgenden behandelten Akteure, die für die kommunale Planungspraxis die bedeutendsten sind, können in zwei Ebenen unterteilt werden. Zum einen in die Ebene der Fachplanung und zum anderen in die Ebene von Angebot und Nachfrage. Dazu kommt eine relativ abstrakte Gemeindeöffentlichkeit, welche die Gemeindepolitik am Wahltag durch ihre Stimmen legitimiert.

6.2.1 Ebene der Fachplanung

Auf der Ebene der Fachplanung stehen die Gemeinden in einem Aushandlungsprozess mit privaten Planungsbüros sowieden Fachplanern und Fachplanerinnen der Landesbehörde. Im Laufe des Forschungsprozesses hat sich herausgestellt, dass dieser

fachliche Aushandlungsprozess in der Wahrnehmung der Eisenstraßengemeinden eine relativ unspektakuläre Rolle spielt.

Planungsbüros: Obwohl die Gemeinden in der Siedlungsflächenentwicklung sehr intensiv mit den privaten Planungsbüros zusammenarbeiten, haben diese Aushandlungsprozesse in den Interviews keinen großen Stellenwert eingenommen. Dies kann damit begründet werden, dass die Gemeinden die Einwände der Planungsbüros zum großen Teil als Hilfe wahrnehmen, die kommunalen Vorstellungen in das enge Korsett aus fachlichen Zwängen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zu passen. Die Planungsbüros werden von den Gemeinden der Eisenstraße als Dienstleister gesehen, die dabei helfen, die planungspolitischen Vorhaben gesetzeskonform in die Instrumente der örtlichen Raumordnung zu übertragen und beratend zur Seite stehen. Diese Position verschafft den Ortsplanerinnen und Ortsplanern in den Gemeinden der Eisenstraße eine relativ gute Position, um ihre fachlichen Vorstellungen in den Planungsprozess einzubringen.

Aufsichtsbehörde: Bei der Aufsichtsbehörde stellt sich die Situation relativ ähnlich dar. Da die Raumordnungsabteilung der Landesregierung in den Prozess der örtlichen Raumordnung nur bei Verstößen gegen das Raumordnungsgesetz oder bei Widersprüchen zu überörtlichen Raumordnungsprogrammen des Landes eingreifen kann, wird auch sie von den Eisenstraßengemeinden sehr unaufgeregt als notwendiger Akteur und Partner im Planungsverfahren wahrgenommen. Ebenso wie bei den Ortsplanern und Ortsplanerinnen wird auch das Verhältnis zu den Beamten und Beamtinnen der Aufsichtsbehörde als sehr gut beschrieben. Die Gemeinden betonen, dass man das gleiche Ziel wie die Landesbehörde verfolge, nämlich eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung ohne teuren Wildwuchs der Siedlungsstrukturen. Bei häufig auftretenden Konflikten finde man eine gemeinsame Lösung und wenn ein Wunsch der Gemeinde nicht realisierbar ist, dann wird dies von Seiten der Aufsichtsbehörde ausreichend begründet und von den Gemeinden akzeptiert, so die einhellige Erklärung der Eisenstraßengemeinden.

Grundsätzlich nehmen die Gemeinden der Eisenstraße auf fachlicher Ebene nicht unbedingt die Akteure, wahr mit denen sie interagieren, sondern eher die gesetzlichen Rahmenbedingungen und fachlichen Sachzwänge, die durch diese Akteure transportiert werden. Diese für die Planung wünschenswerte Situation wird für die Region Eisenstraße auch von den interviewten Experten des Planungsbüros und der Aufsichtsbehörde bestätigt. Scheinbar unüberwindbare Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörde und Gemeinden, wie sie im Rahmen der Untersuchung von Seiten des

Gemeindevertreterverbandes der Niederösterreichischen Volkspartei beklagt wurden, können zumindest für die untersuchte Region in keiner Weise festgestellt werden.

6.2.2 Ebene von Angebot und Nachfrage

Aus Gemeindesicht sind die Aushandlungsprozesse mit den Akteuren der zweiten Ebene für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlich entscheidender. Hier nimmt die Gemeinde die Rolle als Vermittlungs- und Koordinationsstelle zwischen Angebot und Nachfrage ein. Auf der Angebotsseite handelt es sich um Liegenschafts- und Immobilienbesitzer und auf der Nachfrageseite um private Haushalte, Betriebe und weitere institutionelle Nachfrager wie Wohnbaugenossenschaften oder private Bauträger.

Grundbesitzer und Grundbesitzerinnen: Sie stellen die zentrale Akteursgruppe auf der Angebotsseite dar. In Österreich genießen die Liegenschaftsbesitzer abgesehen von der Nutzungsart relativ uneingeschränkte Freiheiten. Im Sinne Benjamin Davys wurde schon darauf hingewiesen, dass sie über die Flächenverfügbarkeit großen Einfluss auf die tatsächliche Siedlungsentwicklung haben. Auch in der Eisenstraße stellt die Verfügbarkeit von Bauland ein wesentliches Problem dar. Wie in den meisten anderen österreichischen Gemeinden gibt es auch hier große Baulandreserven, die nicht verfügbar sind und somit die geplante Siedlungsflächenentwicklung behindern.

Gemeinden haben alle 20-30% Baulandreserven und bräuchten in den nächsten 20 Jahren kein neues (Phüringer, wenig potenzielles Bauland vorhanden (Gaming) Loosbichler, Wieselburg, Waidhofen, Gaming, Dvorak,)

In einer auf Angebotsplanung beschränkten Raumordnung sind die Gemeinden darauf angewiesen, dass die Eigentümer und Eigentümerinnen die benötigten Grundstücke wie gewünscht nutzen bzw. die gewünschte Nutzung durch einen Verkauf ermöglichen. Die interviewten Experten geben zu bedenken, dass mangelnde Flächenverfügbarkeit eine langfristige Planung unmöglich macht. Siedlungsflächenentwicklung wird somit durch den Anlass des Grundverkaufes bestimmt und nicht durch das strategische Vorgehen der Gemeinden.

„Dadurch wird die Siedlung immer dorthin getrieben, wo man sie überhaupt nicht haben will, weil die großen Flächen im Ort ungenutzt sind und zur Bodenspekulation verwendet werden. Und die Gemeinden, die sie aufzählen, haben alle mindesten 20-30% Baulandreserve, wenn man das nutzen würde bräuchte man in den nächsten 20 Jahren sicher kein Bauland widmen.“ (Experteninterview P11)

Wie die Handlungen der Gemeindeakteure werden auch die Handlungen aller anderen Akteure von einer Vielzahl an Rahmenbedingungen gelenkt. Eine Rahmenbedingung, die

das Handeln der Grundbesitzer und Grundbesitzerinnen sowohl aus Sicht der Gemeinden als auch aus Sicht der Experten zurzeit wesentlich beeinflusst, ist die globale wirtschaftliche Situation. In den unsicheren Zeiten einer Wirtschafts- und Finanzkrise, sind Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen nur äußerst schwer zum Verkauf ihrer Liegenschaften zu bewegen. Die generell geringe Bereitschaft zum Verkauf von Grund und Boden ist den Beobachtungen der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen zufolge in den Krisenjahren noch einmal stark zurückgegangen. Verkauft wird nur, wenn es die persönliche finanzielle Situation erzwingt.

Diese Erkenntnisse decken sich mit Davys Einschätzungen, nachdem es nur zwei Situationen gibt, in denen keine Probleme mit der Mobilisierung von Bauland auftreten. Nur wenn ein Bodeneigentümer oder eine Bodeneigentümerin selbst bauen will oder dringend Geld benötigt, wird er bzw. sie entweder bauen oder ohne Zögern verkaufen. Wenn er oder sie am Ansparen der Baukosten, an einer verlässlichen Wertanlage, an Vorsorge für die Familie, an hypothekarischer Sicherheit oder einfach am Genuss des Besitzes interessiert ist, wird es aus individueller Sicht durchaus rational sein, baulich nutzbare Grundstücke weder baulich zu nutzen noch zu verkaufen (vgl. Davy 2000: S.66).

In ländlichen Räumen wie der Region Eisenstraße Niederösterreich sind die potenziellen Bauflächen vorwiegend im Besitz von Landwirten und Landwirtinnen, die deswegen für die Siedlungsflächenentwicklung im ländlichen Raum eine überaus wichtige Akteursgruppe darstellen. Im Gegensatz zu Regionen mit höheren Bodenpreisen, in denen die Grundbesitzer und Grundbesitzerinnen nur darauf warten mit der Umwidmung eine immense Wertsteigerung zu erlangen, kann bei den bäuerlichen Grundbesitzern und Grundbesitzerinnen in der Eisenstraße nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass eine Umwidmung von Grünland in Bauland überhaupt erwünscht ist.

*„Natürlich verliert keiner gerne einen bewirtschafteten Grund. Wenn ich als Landwirt Grund verkaufe schaue ich auf alle Fälle, dass ich wieder Ersatzgründe bekomme.“
(Interview Landwirtschaftsvertreter P14)*

Bei dieser Gruppe ist es daher nicht unbedingt relevant, ob der Grund bereits als Bauland gewidmet ist oder nicht. Landwirte und Landwirtinnen verlieren nie gerne Grund, da es sich dabei um ihre Produktionsgrundlage handelt. Unproblematisch ist der Verkauf auch hier meistens nur, wenn der Betrieb Geld benötigt oder niemand für die Betriebsübernahme zu finden ist, bzw. wenn im Gegenzug für den Verkauf landwirtschaftlich gleichwertige Ersatzgründe angeboten werden können.

Kein Problem mit der Flächenverfügbarkeit haben nur jene Gemeinden, die über genügend Alternativen und somit über eine gute Verhandlungsposition verfügen. Die

Besitzer und Besitzerinnen sind eher zum Verkauf zu bewegen, wenn die Gefahr besteht, dass sie auf ihrem Grundstück „sitzen bleiben“. Um eine solche Position zu erlangen, muss die Gemeinde aber über zahlreiche alternative Möglichkeiten zur Siedlungserweiterung verfügen, was in der Region Eisenstraße nur auf absolute Ausnahmefälle zutrifft. Ein Überangebot von gewidmetem Bauland führt aber auch in diesen Fällen zu einer ungesteuerten Siedlungsflächenentwicklung.

Immobilienbesitzer und Immobilienbesitzerinnen: Eine ähnliche Situation ergibt sich bei den Immobilienbesitzern und Immobilienbesitzerinnen. Auch die Immobilien werden in wirtschaftlich unsicheren Zeiten nicht verkauft, wenn es nicht unbedingt nötig ist. Viele Gemeinden beklagen, dass Häuser leer stehen, die entweder überhaupt nicht oder nur zu utopischen Summen angeboten werden. Die Verkäufer und Verkäuferinnen orientieren sich dabei scheinbar an den stark gestiegenen Immobilienpreisen im Nahbereich der Ballungsräume, welche mit den Preisen, die am Immobilienmarkt ländlicher Regionen erzielt werden können, aber nicht vergleichbar sind.

Wenn Immobilien leer stehen, geht Wohnraum verloren, der oft durch neue Bautätigkeit am Ortsrand kompensiert wird. Diese für die Siedlungsflächenentwicklung problematische Situation wird durch den demographischen Wandel und die damit einhergehende Unterauslastung von Immobilien verstärkt. In den Eisenstraßengemeinden gibt es zahlreiche Fälle, bei denen große Einfamilienhäuser für eine fünf- oder sechsköpfige Familie gebaut wurden, heute aber nur noch von ein oder höchstens zwei älteren Personen bewohnt werden. Ziel der Gemeinden wäre es, diese Häuser wieder für Familien verfügbar zu machen, was aber sehr schwierig ist, da die Besitzer bzw. Besitzerinnen schwer von den Häusern zu trennen sind. Oft sind sie emotional sehr stark mit den Häusern verbunden und in den ländlichen Gemeinden fehlen entsprechende alternative Wohnformen. Zudem sind die Preisvorstellungen meist viel zu hoch.

Privathaushalte: Über den stark ansteigenden Pro-Kopf-Anspruch an Wohnfläche wurde bereits berichtet. Dass die Wohnansprüche in der Bevölkerung immer weiter steigen, wird auch von den Eisenstraßengemeinden wahrgenommen. Dass die Idealvorstellung vom Wohnen für eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung noch immer im selbstgebauten Einfamilienhaus mit Garten besteht, ist für die Eisenstraßengemeinden ebenfalls kein Geheimnis. Den Gemeinden zufolge ist die Nachfrage nach dem Eigenheim im ländlichen Raum auch nicht wirklich zurückgegangen, wobei gilt, je ländlicher eine Gemeinde geprägt ist, desto stärker die Dominanz des Einfamilienhauses. Die Gemeinden nehmen diese Dominanz vor allem durch die starke Nachfrage nach Einfamilienhausparzellen wahr.

„Diejenigen, die bleiben, die wollen auch ein Einfamilienhaus mit Garten haben. Die wollen die Gegend genießen, die wollen am Vereinsleben teilnehmen und da ist es wichtig, dass man immer Baugrundstücke als Gemeinde anbieten kann, die auch frei verfügbar sind.“ (Gemeindeinterview P12)

Nicht nur bei der Wohnfläche, auch bei den Einfamilienhausparzellen selbst drückt sich der steigende Flächenbedarf aus. So sind Bauparzellen unter 600m² in den Gemeinden der Eisenstraße so gut wie nicht zu verkaufen. Die Vorstellungen der Bauwerber und Bauwerberinnen gehen eher in die Richtung von Grundflächen mit weit über 1000m². Gleichzeitig beobachten die Gemeinden aber, wie die meisten Haushalte nach ein paar Jahren erkennen, dass sie die in der Region nicht unüblichen Einfamilienhäuser mit 200m² Wohnfläche und mehr überhaupt nicht benötigen und ein Teil der Räume leer steht. Ebenso erkennen viele nach einigen Jahren, dass sie die riesigen Gärten, in die sie eine Menge an Arbeit investieren müssen, in dieser Größe nicht brauchen.

„... dann kommen sie drauf - eigentlich braucht man es ja überhaupt nicht, weil schlafen tu ich in einem Zimmer, essen auch und die halben anderen Räumlichkeiten stehen leer, aber zahlen muss ich dafür. Da ist überdimensioniert gebaut worden, aber jeder wollte eben sein eigenes Haus haben.“ (Gemeindeinterview P9)

Die Nachfrage nach alternativen Wohnformen nimmt zwar in allen Gemeinden zu, ein wirklich relevantes Ausmaß erlangt sie aber nur in den größeren Gemeinden. Vor allem in kleineren Gemeinden wird ausschließlich der Wohnungsbedarf von einzelnen Zielgruppen wahrgenommen. So berichten die Gemeinden über steigende Nachfrage nach „Starterwohnungen“ für junge Menschen oder nach kleinen altersgerechten Wohnungen. Als dauerhafte Alternative zum Einfamilienhaus werden Wohnungen in diesen Gemeinden nicht gesehen. Zu erkennen ist allerdings eine leicht steigende Akzeptanz vom verdichteten Flachbau in Form von Reihenhäusern.

Dass das Einfamilienhaus in Österreich nach wie vor, die mit Abstand beliebteste Wohnform darstellt, zeigen zahlreiche Studien. Da sich in Österreich weite Teile der Bevölkerung ihre Wohnwünsche auch erfüllen können, zeigt sich der Siegeszug des Einfamilienhauses auch in den Daten und im Landschaftsbild. So hat sich der Anteil an Ein- oder Zweifamilienhäusern bei den jährlich fertig gestellten Gebäuden von 1980 (84%) über 1990 (92%) und 2002 (94%) stetig erhöht (vgl. Tötzer et al. 2009: S.11).

Neben der Wohnform spielt für die Siedlungsflächenentwicklung vor allem die Standortwahl von privaten Haushalten eine entscheidende Rolle. Für die Standortentscheidungen sind zum einen Faktoren des Wohnumfeldes wie weniger Lärm, mehr Grün, bessere Luft oder ein eigener Garten ausschlaggebend, zum anderen städtische Faktoren wie die Nähe zum Arbeits- und Ausbildungsplatz oder die kulturelle

Angebotsvielfalt (vgl. Schiller 2009: S.44). Die Gemeinden in der Eisenstraße nehmen eine ungebrochene Dominanz des Trends zum Wohnen im Grünen wahr, der auf der ersten Faktorengruppe beruht. Bei bestimmten Nachfragetypen überwiegt aber auch die zweite Faktorengruppe, der Trend zur Rückkehr in die Ortszentren wird als leicht steigend eingestuft.

In urbaneren Regionen und speziell im Wiener Umland muss der Bodenpreis vor allem für die Standortwahl als einer der entscheidenden Faktoren gesehen werden. In der Region Eisenstraße Niederösterreich spielen die vergleichsweise niedrigen Bodenpreise in übereinstimmender Meinung von Experten und Gemeinden weder für die Standortwahl noch für die Größe der nachgefragten Grundstücke eine nennenswerte Rolle. Wie schon erwähnt wurde, sind die Stadtgemeinden davon bis zu einem gewissen Grad auszunehmen.

„Aber es ist sicher nicht so, dass die Leute kleinere Flächen nachfragen weil der Preis steigt.“ (Gemeindeinterview P3)

Ein Einflussfaktor für die Standortwahl und die Wahl der Wohnform wird von der öffentlichen Hand über Finanzierungsbeihilfen bzw. Förderungen bestimmt. Die Gestaltung der Förderlandschaft stellt eine wichtige Rahmenbedingung für die Siedlungsflächenentwicklung dar, wobei der Gesetzgeber über die Förderrichtlinien meist keinen aktiven Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung beabsichtigt.

Die Förderung mit dem größten potenziellen Lenkungseffekt auf die Siedlungsflächenentwicklung stellt zweifelsfrei die Wohnbauförderung dar. In Österreich orientieren sich die Wohnbauförderungen der Bundesländer vor allem an der Förderwürdigkeit der Antragssteller und an objektbezogenen ökologischen Kriterien. Der Standort spielt mit Ausnahme von Salzburg keine oder nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Schindegger 2004: S.125). In ihrer derzeitigen Form hat die Niederösterreichische Wohnbauförderung keinen Lenkungseffekt für die Siedlungsflächenentwicklung, da die Förderung zwischen Einfamilienhaus und verdichtetem Wohnbau relativ ausgeglichen ist und die Standortwahl nicht berücksichtigt wird. Die Gemeinden gehen allerdings davon aus, dass auch eine verstärkte Förderung von verdichteten Wohnformen keine großen Auswirkungen auf den Willen zum Einfamilienhaus haben würde.

Ein weiteres Beispiel stellt die in Fachkreisen häufig als „Zersiedelungspauschale“ verunglimpfte Pendlerpauschale dar. Über sie können tägliche Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unter bestimmten Voraussetzungen über die Einkommens- und Lohnsteuer abgesetzt werden. Dabei werden vor allem jene peripheren

Wohnstandorte belohnt, von denen ein Pendeln zum Arbeitsplatz mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht „zumutbar“ ist. Inwiefern die niederösterreichische Pendlerpauschale tatsächlich Auswirkungen auf die Wohnstandortwahl der Haushalte hat, kann fehlenden Studien zufolge nicht beurteilt werden. Während die GVV-Vertreter eine Streichung der Pendlerpauschale mit dem Ende des ländlichen Raumes gleichsetzen, gehen die meisten Gemeindevertreter und Gemeindevertreterinnen aufgrund der geringen Mittel von keinem großen Einfluss auf die Standortwahl aus. Klar ist aber, dass sie in ihrer jetzigen Form zumindest kein Argument gegen das Wohnen in dispersen Siedlungsstrukturen darstellt.

Mit der gemeindeinternen Subventionierung von neugebauten Einfamilienhäusern wurde bereits eine Förderung vorgestellt, die klar auf die Beeinflussung der Standortwahl ausgerichtet ist. Die Experten gehen aber davon aus, dass solche gemeindeinternen Zuschüsse keinen Effekt auf die Standortwahl haben und auch einige Gemeinden sehen sie eher als Hilfe für die Bauwerber und Bauwerberinnen. Die Gemeindesubventionen verstärken jedoch zumindest die bereits vorhandene Schieflage in der Verteilung der Anschließungskosten zwischen Verursacher bzw. Verursacherin und Allgemeinheit, was für Haushalte sicher keinen Anreiz darstellt sich im teureren, zentrumsnahen Bereich anzusiedeln.

Betriebe: Auf der Nachfrageseite sind neben den Privathaushalten die Betriebe als zweite wichtige Akteursgruppe zu nennen. Die Standortwahl von Betrieben ist dabei von viel klareren und rationaleren Kriterien geprägt als die komplexe und emotionale Standortentscheidung der Privathaushalte. Für die Wahl des Betriebsstandortes ist auf der einen Seite der Zugang zu natürlichen Ressourcen, zu entsprechenden Arbeitskräften sowie zu Lieferanten von Gütern, Dienstleistungen oder Informationen und auf der anderen Seite der Aspekt des Marktzuganges ausschlaggebend. Aufgrund dieser Rationalität hat die Standortwahl der Betriebe keinen so großen Einfluss auf die Steuerungspraxis der Gemeinden wie jene der Privathaushalte. Auch wenn natürlich versucht wird die bestmögliche Standortqualität zu bieten, verweisen die Eisenstraßengemeinden darauf, dass die entscheidenden Standortfaktoren der Lage und Erreichbarkeit ohnehin nicht beeinflusst werden können.

Wohnbaugenossenschaften: Neben Privathaushalten und Unternehmen können auf Seiten der Nachfrage noch weitere Akteure wie Investoren oder Bauträger genannt werden. Diese vielfältige Gruppe spielt in den ländlichen Räumen der Eisenstraße allerdings eine wesentlich geringere Rolle als etwa in Ballungsräumen. Abgesehen von Betrieben bleiben die institutionellen Nachfrager und Nachfragerinnen in der Region

größtenteils auf Wohnbaugenossenschaften beschränkt. So gut wie alle Reihenhäuser und Wohnungen, die in der Eisenstraße errichtet werden, werden von Genossenschaften gebaut. Die Bautätigkeit der Genossenschaften hat den Gemeinden zufolge in den letzten Jahren auch in den periphereren Gebieten der Region zugenommen, selbst wenn die Kommunen oft viel Überzeugungsarbeit leisten müssen, bis es zu einem Wohnbau in diesen Gemeinden mit geringer Entwicklungsdynamik kommt. Problematisch werden die teilweise zu hohen Kosten für Wohnungen und Reihenhäuser gesehen, die am Bedarf vorbeigehen und zu Wohnungsleerstand führen. Wegen zu geringer Nachfrage sehen die Genossenschaften dann von weiteren Investitionen ab, der Bedarf an günstigen Wohnungen bleibt ungedeckt.

Wie Marik-Lebeck anmerkt, ist es interessant, dass die meisten Wohnbaugenossenschaften klar einer der beiden „großen“ Parteien zugeordnet werden können. Die entsprechende Fraktion im Gemeinderat arbeitet mit einer Genossenschaft der gleichen Farbe zusammen, wodurch die Interessenslagen der Wohnbaugenossenschaft mit den politischen Zielen überwiegend übereinstimmen (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.208). Dass eine Gemeinde mit einer entsprechenden Mehrheit mit einer Genossenschaft der anderen Partei zusammenarbeitet, ist äußerst unüblich, auch wenn die Angebote vielleicht besser passen würden.

6.2.3 Gemeindeöffentlichkeit

Als abstrakter Akteur wurde auch die Gemeindeöffentlichkeit in die Betrachtung miteinbezogen. Um wiedergewählt zu werden, ist die Gemeindepolitik dazu verpflichtet, für die Gemeindeöffentlichkeit einen Nutzen zu schaffen. Marik-Lebeck deutet an, dass sich die Gemeinden bei der Entscheidungsfindung daher vor allem an den Möglichkeiten orientieren, die umgesetzten Maßnahmen gegenüber den Wählern und Wählerinnen positiv darstellen zu können (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.199). Deshalb ist es wichtig einen kurzen Überblick darüber zu schaffen, wie die Gemeinden die Meinung der Gemeindeöffentlichkeit wahrnehmen. Sowohl die Experten als auch die Gemeinden der Eisenstraße beschreiben ein sehr geringes öffentliches Interesse an Raumordnungsfragen. Bei Widmungen gibt es, wenn überhaupt, nur vereinzelte Stellungnahmen und auch im öffentlichen Diskurs oder im Gemeinderatswahlkampf spielt die Raumordnung keine Rolle. Interesse gibt es nur bei Skandalen, die von den Medien aufgegriffen werden oder im Falle von Naturkatastrophen. Nach einem Hochwasser dreht sich zwar ein paar Tage alles um die Raumordnung, das Interesse verschwindet aber ähnlich schnell wie das Wasser.

„Nachrichten über Flächenwidmungsänderungen bekommt ein jeder Haushalt, das sind ca. 1900 und da reden nur eine Handvoll mit.“ (Gemeindeinterview P16)

Eine aktive Teilnahme am Raumordnungsprozess sehen die Gemeinden in der Bevölkerung nur dann, wenn es um Vorhaben geht von denen sie selbst betroffen ist. Wenn auf der Nachbarparzelle ein Haus gebaut wird, das die freie Sicht auf die Landschaft nimmt, ist der Aspekt des Landschafts- und Naturschutzes ein willkommener Aufhänger, der beim eigenen Hausbau noch keine Rolle gespielt hat. Grundsätzlich nehmen die Gemeinden in der Bevölkerung aber weder ein Bewusstsein für die Notwendigkeit eines sparsamen Umgang mit Grund und Boden noch für die Notwendigkeit kompakter Siedlungsstrukturen wahr. Schon gar nicht, wenn dies aus ökologischen Gründen geschehen soll. Vielmehr sehen sie diese planerischen Grundsätze an den Wünschen ihrer Wähler- und Wählerinnen vorbeigehen. In der Eisenstraße gibt es, abgesehen von den Landwirten und Landwirtinnen mit den Bezirksbauernkammern als Interessensvertretung, auch keine Interessensgruppierungen wie Umweltorganisationen, die sich aktiv in die Raumordnungsdiskussion einbringen.

Auch in anderen Studien wird darauf verwiesen, dass die eher geringe Mitsprachemöglichkeit der Bevölkerung bei der örtlichen Raumordnung mit einem entsprechend geringen allgemeinen Interesse an Raumordnungsthemen korrespondiert. Marik-Lebeck weist darauf hin, dass die Bevölkerung der Raumordnung weitgehend indifferent und uninteressiert gegenübersteht (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.197f).

Die Gemeinden stellen das Verbindungsglied zwischen der fachlichen Ebene und der Ebene von Angebot und Nachfrage dar. Aufgabe ihrer planungspolitischen Steuerung, ist es das fachlich Sinnvolle und gesetzlich Machbare auf der einen Ebene mit dem Angebot und der Nachfrage auf der anderen Ebene zusammenzuführen. Gleichzeitig müssen sie in diesem ganzen Prozess darauf achten, dass sie die Interessen der Gemeindeöffentlichkeit berücksichtigen, um bei der nächsten Wahl nicht abgewählt zu werden. Wenig verwunderlich, dass in diesem Prozess für eigene Ziele der Gemeinden nicht mehr viel Platz bleibt.

6.2.4 Der kooperative Akteur Gemeinde

Auch wenn die inneren Strukturen des kooperativen Akteurs Gemeinde nicht im Mittelpunkt des Interesses stehen, ist ihre Betrachtung für die Nachvollziehbarkeit der planungspolitischen Steuerungsprozesse wesentlich. Für Peter Weichhart ist „diese realpolitische Dimension als die eigentlich entscheidende und zentrale Determinante der Raumordnung anzusehen“ (Weichhart 2006: S.162), da innerhalb der Gemeinden in den

verschiedenen Verwaltungseinheiten, Fraktionen und sogar innerhalb der einzelnen Parteien erhebliche Zielkonflikte bestehen können.

Den Expertenmeinungen zufolge gibt es zwischen der fachlichen Planungsqualität der verschiedenen Gemeinden erhebliche Unterschiede, die aber nur schwer systematisch auf eine innere Struktur der Gemeinden zurückzuführen sind. Es reicht sicher nicht, diese Unterschiede auf die Einwohner- und Einwohnerinnenzahlen und somit auf die Größe der Gemeindeverwaltung zu reduzieren, auch wenn sich größere Gemeinden mit eigener Bauabteilung etwas leichter tun. In großer Übereinstimmung nehmen alle interviewten Personen an, dass die Steuerungspraxis der Gemeinden zu einem überwiegenden Teil auf die planungsverantwortlichen Personen zurückzuführen ist. In fast allen Eisenstraßengemeinden ist damit die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister gemeint. Nur in Ausnahmefällen liegt die Planungsverantwortung beim Vizebürgermeister bzw. der Vizebürgermeisterin oder bei anderen Mitgliedern des Gemeinderats oder Stadtrates.

Die Steuerungspraxis der Gemeinden hängt demzufolge sehr stark an der Person des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin, dessen bzw. deren Qualifikation zu einem großen Teil über die Qualität der Gemeindeplanung entscheidet. Den Experten zufolge liegt hierin ein großes Problem, da es immer schwieriger wird die richtigen Leute für diese anspruchsvolle Aufgabe zu finden. Die Anforderungen werden immer höher, weshalb es auch besser ausgebildete Leute brauchen würde. Gleichzeitig bringt der Beruf des Ortsvorstehers oder der Ortsvorsteherin aber nicht unbedingt die attraktivsten Rahmenbedingungen mit sich. Einer, vor allem in kleinen Gemeinden, mäßigen Bezahlung stehen große Verantwortung und hoher Zeitaufwand gegenüber. Auch das sinkende Ansehen der Politik trägt dazu bei, dass die interviewten Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter eine große Portion an Idealismus als Grundvoraussetzung für ihren Job sehen. Auch Marik-Lebeck kommt in einer vergleichbaren Studie zum dem Ergebnis, dass der individuelle Zugang von Schlüsselpersonen das wesentliche Qualitätskriterium des Raumordnungsvollzuges darstellt (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.194).

„Wir alle arbeiten Ehrenamtlich und haben einen anderen Hauptberuf. Bürgermeister-spielen ist mein Hobby aber leben muss ich auch von etwas.“ (Gemeindeinterview P9)

Abgesehen von den planungsverantwortlichen Personen können die politischen Voraussetzungen im Gemeinderat oder Stadtrat eine wesentliche Rolle für die interne Entscheidungsfindung der Gemeinden spielen. In der Region herrscht die besondere Situation, dass in allen 24 Mitgliedsgemeinden der Eisenstraße Niederösterreich die

Bürgermeisterpartei über eine absolute Mehrheit verfügt. Von den Planungsverantwortlichen wird allerdings sehr unterschiedlich bewertet, ob diese absolute Mehrheit eine wichtige Voraussetzung für die planungspolitischen Entscheidungen in der Gemeinde darstellt. So sehen einige Gemeinden die klaren Mehrheitsverhältnisse in Übereinstimmung mit dem Gemeindevertreterverband der Niederösterreichischen Volkspartei gerade in der Raumordnung als unbedingt notwendig, um eine langfristige und strategische Planung umsetzen zu können.

„Das ist das fürchterlichste was es gibt, eine Koalition wo du ewig und zwei Tage sitzt und du weißt nicht warum. Gerade in der Raumordnung, stell dir vor du musst jedes Mal Kompromisse eingehen für etwas von dem du fest überzeugt bist, dass das gut ist.“
(Gemeindeinterview P16)

Für den größeren Teil der Gemeinden haben die Stärkenverhältnisse der Fraktionen im Gemeinderat allerdings überhaupt keine Auswirkungen auf Beschlüsse im Bereich der Raumplanung. Vielmehr wird angegeben, dass alle Fraktionen in die Entscheidungsfindung eingebunden werden und die Beschlüsse somit eigentlich immer in Übereinstimmung ausfallen.

„Die Flächenwidmung selbst hat glaube ich sehr wenig mit der absoluten Mehrheit zu tun. Ich sage auch dazu, wenn man die Beschlüsse der letzten Periode hernimmt, haben wir fast immer einstimmige Beschlüsse gefasst.“ (Gemeindeinterview P6)

Aus Expertensicht wird die Entscheidungsfindung bei relativen Mehrheiten zwar mühsamer, da der Planungsprozess aber breiter aufgestellt werden muss, kann dies zu einer besseren Qualität beitragen. Bei absoluten Mehrheiten besteht die Gefahr, die Einbeziehung der anderen Parteien zu vernachlässigen und den Entscheidungsfindungsprozess auf die eigene Partei zu begrenzen. Marik-Lebeck sieht in der absoluten Mehrheit hingegen mehr Vorteile, indem sie eine stabile Mehrheit als wesentliche Voraussetzung für eine kontinuierliche und zukunftsorientierte Raumordnungspolitik bezeichnet. Bei unklaren Mehrheitsverhältnissen sieht sie den Entscheidungsprozess als ungleich schwieriger, weil für die Politiker und Politikerinnen der Anreiz besteht, aus ihren Handlungen möglichst unmittelbar politische Vorteile zu ziehen (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.200f). Wie sich die Situation in den Gemeinden wirklich darstellt, wird von Fall zu Fall unterschiedlich zu bewerten sein. Normativ gesehen sollten die Mehrheitsverhältnisse bei einer hochwertigen Gemeindeplanung keine Rolle spielen. Auf der anderen Seite wird es aber immer Fälle geben, in denen eine Oppositionspartei aus wahltaktischen Motiven gegen ein Vorhaben eintritt. Der geringen

Öffentlichkeitswirksamkeit der Raumordnung zufolge dürfte das aber eher die Ausnahme darstellen.

Nach der Frage, ob die Mehrheitsverhältnisse eine Rolle spielen, bleibt noch zu klären, ob es für die Planungspraxis wichtig ist, welche Partei diese Mehrheit stellt. In der Wahrnehmung der Gemeindevertreter und Gemeindevertreterinnen macht es in Raumordnungsfragen keinen Unterschied, ob der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin von der ÖVP, der SPÖ oder einer anderen Partei gestellt wird, da die planerischen Sachzwänge weitestgehend unabhängig von Parteipolitik gesehen werden.

*„Die meisten Bürgermeister arbeiten mit Hausverstand und der hat keine Farbe, es gibt rote Drottln und schwarze Drottln und gescheite auch. Die Raumplanung wird eher durch die Persönlichkeitsstruktur bestimmt und nicht durch die ideologische Prägung.“
(Gemeindeinterview P9).*

Auch die Experten gehen, wenn überhaupt, nur von einem indirekten Einfluss der Parteizugehörigkeit aus. Bedeutend ist für sie der Hintergrund, den die planungsverantwortlichen Personen mitbringen. Wenn eine Bürgermeisterin aus dem gewerblichen Bereich oder aus der Landwirtschaft kommt, wird sie Probleme der Siedlungsentwicklung anders wahrnehmen, als ein Bürgermeister, der Lehrer oder Arbeiter ist. Diese Expertenmeinung kann aufgrund der geführten Interviews voll und ganz bestätigt werden. Daraus ergibt sich zumindest ein indirekter Bezug zur Partei, da Bauern und Bäuerinnen ebenso wie Gewerbetreibende eher in der Volkspartei und in der Sozialdemokratie verhältnismäßig mehr Arbeiter und Arbeiterinnen engagiert sind. So wird von den Experten in SPÖ dominierten Gemeinden mit industrieller Tradition zum Beispiel eine höhere Bereitschaft für dichtere Bebauung wahrgenommen. Auch in den Untersuchungen von Marik-Lebeck zeigt sich deutlich, dass individuelle Biografien und daraus resultierende Erfahrungen einen großen Unterschied ausmachen und Personen mit einem Hintergrund als Gewerbetreibende politisch anders denken und handeln als solche, die in der Landwirtschaft oder im öffentlichen Dienst tätig sind (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.204).

6.3 Wahrnehmung von Problemstellungen

T3: Welche Probleme werden von den Gemeinden in Zusammenhang mit Flächenversiegelung und disperser Siedlungsflächenentwicklung wahrgenommen?

Ähnlich wie bei den Rahmenbedingungen ist auch die selektive Wahrnehmung von Problemstellungen stark durch die Zugehörigkeit zur Organisationseinheit Gemeinde geprägt. Gemeinden werden in ihren Planungshandlungen nur auf jene

Problemstellungen eingehen, die sie auch als solche erkennen. Für eine nachhaltige Planungspolitik ist es Grundvoraussetzung, die Folgen, die in Zusammenhang mit einer zunehmenden Flächenversiegelung und einer dispersen Siedlungsentwicklung beschrieben wurden, wahrzunehmen.

6.3.1 Probleme der Flächenversiegelung

Das Siedlungsflächenwachstum und die steigende Flächeninanspruchnahme pro Einwohner und Einwohnerin werden von den Gemeinden sehr deutlich wahrgenommen, müssen sie doch in vielen Fällen mehr Wohnraum für immer weniger Personen zur Verfügung stellen. Als konkrete Problemstellung wird die zunehmende Flächenversiegelung aber nur unter gewissen Voraussetzungen gesehen.

Größere Sorgen bereitet die steigende Flächeninanspruchnahme nur dort, wo die eigenen Entwicklungsmöglichkeiten aufgrund zu Ende gehender Flächenressourcen beeinträchtigt gesehen werden. Dies ist sowohl in den alpinen Gemeinden im Süden der Fall, in denen aufgrund der topographischen Rahmenbedingungen generell wenig Siedlungsraum zur Verfügung steht, als auch in den kleinflächigen städtisch geprägten Gemeinden, in denen ein großer Teil der potenziellen Siedlungsfläche bereits bebaut wurde.

Ein Problembewusstsein für die ökologische Dimension der Bodenversiegelung, etwa für den Verlust der Regelungs- oder Lebensraumfunktion und die damit einhergehenden Auswirkungen auf Klima und Biodiversität, gibt es auf Gemeindeebene mit Ausnahme der Hochwasserthematik nicht. Dies ist auf die ländliche Prägung und den im Vergleich zur Gesamtfläche äußerst geringen Versiegelungsgrad in der Region zurückzuführen. Im Verhältnis zu den Wiesen und Wäldern ist die versiegelte Fläche in der Eisenstraße so gering, dass der Verlust ökologischer Bodenfunktionen durch die Versiegelung keine Beachtung findet. Für globale ökologische Problemstellungen wie den Klimawandel fühlt man sich auf Gemeindeebene nicht mitverantwortlich.

Der Verlust einer ganz bestimmten Regelungsfunktion wird jedoch von allen Gemeinden sehr deutlich als Problem wahrgenommen. Zahlreiche Interviewpartner und Interviewpartnerinnen geben an, im Laufe ihrer Amtszeit eine wesentliche Verschärfung der Hochwassersituation beobachtet zu haben. Für die Gemeinden ist das Hochwasser ein wichtiges Thema, da es für die Gemeindebevölkerung eine konkrete Gefahr darstellt, deren Abwehr von der Öffentlichkeit im Aufgabenbereich der Gemeinde gesehen wird. Die in den letzten Jahren in vielen Eisenstraßengemeinden gehäuft auftretenden Überschwemmungen werden zumindest teilweise auf den Verlust der Versickerungsfähigkeit von Böden durch Versiegelung zurückgeführt. Gleichzeitig wird als

Entkräftung aber darauf hingewiesen, dass die Versiegelung von Böden durch eine intensive agrarische Nutzung mindestens genauso stark zur steigenden Hochwassersituation beiträgt wie die Siedlungstätigkeit.

„Bewusstsein gibt es nur wenn es um das Thema Hochwasser geht, niemand sagt ich will weniger Fläche versiegeln um die Biodiversität zu schützen, von diesen Gedanken sind wir noch sehr weit entfernt.“ (Gemeindeinterview P3)

Mit der Produktionsfunktion ist der Verlust einer weiteren wichtigen Bodenfunktion kein großes Thema bei den Gemeinden, obwohl die Sekretäre der Bezirksbauernkammern darauf verweisen, dass bei der Ausweisung von Betriebsgebieten, Wohngebieten oder Verkehrsflächen in den letzten Jahren riesige Mengen an hochwertigen landwirtschaftlichen Flächen verbaut wurden. Die geringe Relevanz dieser Problematik kann wie bei den ökologischen Problemstellungen darauf zurückgeführt werden, dass die Auswirkungen im Gegensatz zum Hochwasser für die Gemeinde nicht direkt spürbar sind. Einige Hektar weniger landwirtschaftlich nutzbare Fläche werden sich nicht auf die über den Markt geregelte Versorgungssituation der Gemeinde auswirken.

Auch Klemme erkennt dieses mangelnde Problembewusstsein. Die eigene Flächeninanspruchnahme wird von den Gemeinden in der Regel nicht als „Ressourcenverbrauch“ empfunden. Aus Sicht der einzelnen Gemeinde beanspruchen die eigenen Bauvorhaben nicht viel Fläche, weswegen sie als harmlos eingestuft werden (vgl. Klemme 2009: S.80). In einem größeren Zusammenhang gesehen summieren sich die einzelnen Gemeindeprojekte jedoch zu jener immensen Flächenversiegelung, die eingangs vorgestellt wurde und sehr wohl auf globale Probleme wie den Klimawandel oder die Versorgungssicherheit Einfluss nimmt.

6.3.2 Probleme disperser Siedlungsstruktur

Während die Probleme disperser Siedlungsstrukturen in den dicht besiedelten Gemeinden der Region keine große Rolle spielen, stehen sie in den ländlicher geprägten Teilen der Eisenstraße umso stärker im Vordergrund. Die relativ stark ausgeprägten dispersen Siedlungsstrukturen in der Region Eisenstraße werden von den Gemeinden als Nachteil gesehen.

„... es gibt selten so ein zerstreutes Siedlungsaufkommen wie in Niederösterreich. Da fährt man auf der Bundesstraße, dann ist vier Kilometer überhaupt nichts, dann stehen da mal vier, fünf Häuser, dann ist wieder kilometerweit nichts.“ (Gemeindeinterview P16)

Vor allem über den Kostenaspekt, den eine disperse Siedlungsstruktur für die Erschließung mit technischer Infrastruktur darstellt, sind sich die ländlichen Gemeinden weitestgehend im Klaren. In den Interviews wurden sowohl die steigenden Pro-Kopf Kosten, als auch die steigende budgetäre Belastung für die Gemeindehaushalte angesprochen. Besonders finanzschwache Gemeinden sehen in den steigenden Infrastrukturkosten ein immenses Problem. Auch von Seiten der Experten wurde den Gemeinden bescheinigt, sich der hohen Folgekosten disperser Siedlungsflächenentwicklung bewusst zu sein.

Das Hochwasser stellt für die Gemeinden auch im Zusammenhang mit der dispersen Siedlungsentwicklung ein aktuelles Thema dar. Zum einen geben sie an, dass durch die disperse Siedlungsentwicklung heute viel mehr Menschen in von Hochwasser betroffenen Gebieten wohnen als früher, zum anderen stehen diese Räume durch die Besiedelung nicht mehr als Retentionsräume zur Verfügung. Andere Folgen der dispersen Siedlungsentwicklung sind nur vereinzelt Thema. Die Problematik sterbender Ortskerne spielt zwar in fast allen Gemeinden der Eisenstraße eine wesentliche Rolle, sie wird jedoch nur selten in Zusammenhang mit der Siedlungstätigkeit gesehen. Während der Kaufkraftverlust in den Ortskernen durch die Errichtung von Einkaufszentren und Einzelhandelsbetrieben auf der „grünen Wiese“ deutlich wahrgenommen wird, wird der Bevölkerungsverlust in den Ortskernen durch die Errichtung von Siedlungen auf der „grünen Wiese“ nur in den Stadtgemeinden der Eisenstraße thematisiert. Dabei wird auch das problematische Verhältnis zwischen disperser Siedlungsentwicklung und Kfz-Abhängigkeit vernachlässigt. Wenn ohnehin ein Auto benötigt wird, dann zieht es die Bevölkerung auch eher zu den Einzelhandelseinrichtungen in den Randlagen, die große Parkplätze und ein breites Sortiment bieten. Das kleine Kaufhaus im Ortskern mit schwieriger Parkplatzsituation ist für einen Einkauf mit dem Auto meist unattraktiv. In den Gemeinden der Region Eisenstraße Niederösterreich ist die hohe Kfz-Abhängigkeit ein Alltagsphänomen, das nicht als Problem wahrgenommen wird. Deswegen wird auch vernachlässigt, dass die lockeren Siedlungsstrukturen die Erschließung mit öffentlichem Verkehr in einem vernünftigen ökonomischen Verhältnis unmöglich machen. Die weiteren im Zusammenhang mit der dispersen Siedlungsentwicklung genannten Problemstellungen, wie die Zerschneidung von Lebensräumen, Nutzungskonflikten mit der Landwirtschaft oder der Verlust wertvoller Landschaftselemente, werden von den Eisenstraßengemeinden nur vereinzelt als relevante Problemstellungen wahrgenommen.

Bisher durchgeführte Studien behandeln vor allem die kommunale Wahrnehmung von infrastrukturellen Folgekosten einer dispersen Flächenausweisung. Während Klemme davon ausgeht, dass die hohen direkten, indirekten und langfristigen Kosten einer

flächenhaften Siedlungsentwicklung für die öffentlichen Haushalte sowie die Bevölkerung zu wenig berücksichtigt werden (vgl. Klemme 2009: S.81), schreiben Schiller und Siedentop davon, dass die politische Sensibilität für die Finanzierung der technischen Infrastruktureinrichtungen vor allem unter dem Eindruck einer zunehmend angespannten Situation der öffentlichen Haushalte steigt (vgl. Schiller und Siedentop 2005: S.83). Dieser Erklärung folgend kann das hohe Problembewusstsein der Eisenstraßengemeinden für Infrastrukturkosten darauf zurückgeführt werden, dass sich die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte seit der Studie von Schiller und Siedentop aus dem Jahr 2005 durch die Finanz- und Wirtschaftskrise weiter verschärft hat. Abgesehen vom Kostenaspekt werden die Nachteile, die mit einer dispersen Siedlungsflächenentwicklung verbunden sind, allerdings nur äußerst unvollständig wahrgenommen. Dies könnte auf die historisch gewachsene Streusiedlungsstruktur in der Eisenstraße zurückgeführt werden, durch die Bewohner und Bewohnerinnen der Region die kleinen dezentralen Siedlungseinheiten gewohnt sind. Auch wenn die problematischen Aspekte vor allem bei der Flächenversiegelung nur unzureichend wahrgenommen werden, kann für die Gemeinden der Eisenstraße doch davon ausgegangen werden, dass zumindest ein grundsätzliches Problembewusstsein für die disperse Siedlungsentwicklung und die zunehmende Flächenversiegelung vorhanden ist.



Abb.14: Einzelhandel an den Ortsrändern und Leerstand im Zentrum (Quelle: eigene Aufnahme)

6.4 Ziele in der Gemeindeentwicklung

T4: Welche Ziele verfolgen die Gemeinden im Zusammenhang mit der Siedlungsflächenentwicklung?

Für das Steuerungshandeln der kommunalen Akteure sind nicht nur deren Wahrnehmung von Rahmenbedingungen und Problemstellungen sowie das Zusammenspiel mit anderen Akteuren prägend, auch die jeweiligen Präferenzen und Ziele spielen eine wesentliche Rolle (vgl. Scharpf 2000: S.86 zit. nach Klemme 2009: S.73). Wenn Steuerungsabsichten untersucht werden, kann von den Zielen, auf die sie sich beziehen, nicht geschwiegen werden. Wie sollte man sonst ihre Wirkungsweisen erklären können? Verfolgen die Gemeinden keine eigenen Ziele, gibt es auch keine strategischen Steuerungsabsichten (vgl. Selle 2005: S.125).

Grundsätzlich kann es als übereinstimmendes Ziel der Kommunalpolitik angenommen werden, in der eigenen Gemeinde für eine möglichst hohe Lebensqualität zu sorgen. Wie die Gemeinden diese Steigerung bzw. Erhaltung der Lebensqualität erreichen wollen, kann von ganz unterschiedlichen Aspekten geprägt sein. Je nachdem wie sich eine Gemeinde ausrichtet, werden verschiedene Zielsetzungen und Schwerpunkte gelegt. Einige der wichtigsten Zielbereiche werden im Folgenden behandelt.

6.4.1 Infrastruktur

Ein für alle Gemeinden wesentlicher Aspekt ist die Bereitstellung eines entsprechenden Angebotes an sozialer Infrastruktur. Konkret zeigen sich dabei in den Eisenstraßengemeinden sehr unterschiedliche Ausgangslagen. Wachstumsgemeinden stehen vor der Aufgabe ihre Infrastruktureinrichtungen an die erhöhte Nachfrage anzupassen, Schrumpfungsgemeinden wollen die von ihnen angebotene Infrastruktur trotz sinkender Nachfrage erhalten. Je zentraler und größer die Gemeinde ist, desto mehr infrastrukturelle Funktionen werden von ihr übernommen, kleine Gemeinden geringerer Zentralität wollen zumindest die grundlegenden Funktionen der Daseinsvorsorge zur Verfügung stellen können. Besondere Bedeutung kommt der Befriedigung der Daseinsgrundfunktionen durch Nahversorgungseinrichtungen, Kinderbetreuungseinrichtungen und einer entsprechenden ärztlichen Grundversorgung zu.

Auch die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) zeigt in einer Studie, dass die flächendeckende Erhaltung von Infrastruktureinrichtungen und Daseinsgrundfunktionen ein wesentliches Ziel für die ländlichen Gemeinden darstellt. Dabei zeigt sich, dass es selbst bei guten Entwicklungschancen im Hauptort andere Gemeindeteile gibt, deren

Versorgung nur mehr mit unverhältnismäßig hohem Aufwand in gewohnter Form gewährleistet werden kann (vgl. PGO 2013: S:32). Hier stellt sich die Frage, inwieweit das übergeordnete Ziel eines regionalen Ausgleichs noch vertreten werden kann.

6.4.2 Wirtschaftsentwicklung

Bei den Rahmenbedingungen und der Konkurrenzsituation wurde bereits darauf verwiesen, dass die wirtschaftliche Entwicklung und das Ansiedeln von Betrieben für die Gemeinden der Eisenstraße zentrale Anliegen darstellen. Auch hier unterscheiden sich die Zielsetzungen stark nach Lage und Erreichbarkeit der Gemeinden. Während sich die Gemeinden mit positiver Entwicklungsdynamik ein leichtes wirtschaftliches Wachstum zum Ziel gesetzt haben, versuchen Gemeinden mit Stagnation oder Schrumpfung zumindest die vorhandenen Arbeitsplätze zu halten und für vorhandenes Gewerbe ausreichend Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Den Gemeinden ist durchaus bewusst, dass die Bereitstellung von Grundstücken nur als Mindestvoraussetzung für das Ansiedeln von Betrieben gesehen werden kann und auch andere Rahmenbedingungen für die Standortwahl von Unternehmen ausschlaggebend sind. Neben der Erreichbarkeit werden die richtigen Standortfaktoren wie soziale und technische Infrastruktur und ein dynamisches Umfeld als wichtige Voraussetzungen gesehen.

Dass das Interesse an Betriebsansiedlungen unabhängig von der tatsächlichen Standortgunst hoch ist (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.204), kann zwar auch für die Eisenstraßengemeinden bestätigt werden, die tatsächlichen Möglichkeiten für eine Wirtschaftsentwicklung werden von den Gemeinden in Übereinstimmung mit den Daten und Expertenmeinungen aber sehr realistisch eingeschätzt. Vor allem die ländlich geprägten Gemeinden im Zentralbereich und im Süden der Eisenstraße haben sich teilweise mit der Situation als Wohngemeinde abgefunden. Ihnen ist es vor allem wichtig, dass Arbeitsplätze in der Region erhalten bleiben, die in verträglicher Distanz zur Gemeinde liegen. Diese Gemeinden beschränken sich in ihren wirtschaftlichen Zielsetzungen meist darauf, gute Rahmenbedingungen für das ansässige Gewerbe zu bieten und mögliche Neugründungen aus der eigenen Bevölkerung in der Gemeinde anzusiedeln. Einige südliche Gemeinden setzten zusätzlich auf den Tourismus, der abgesehen von zwei mittelgroßen Skigebieten auch in anderen Gemeinden, welche sich als Kulturdorf, Bergsteigerdorf, etc. positionieren, Arbeitsplätze und Entwicklungsperspektiven bietet. Wobei die Gemeinden besonders im Wintertourismus aufgrund der klimatischen Veränderungen vor großen Herausforderungen stehen.



Abb.15: Wirtschaftsentwicklung auf der „Grünen Wiese“ (Quelle: eigene Aufnahme)

6.4.3 Bevölkerungsentwicklung

Neben der wirtschaftlichen Entwicklung ist es ein Hauptthema für die Gemeinden, ausreichend Wohnraum für eine positive Bevölkerungsentwicklung zur Verfügung zu stellen. Vor allem die ländlich geprägten Kommunen sehen es dabei als ihre Hauptaufgabe, ausreichend leistbare Bauparzellen für den Einfamilienhausbau zur Verfügung zu stellen. Damit soll der Bedarf der eigenen Bevölkerung ebenso wie jener der Zuzügler und Zuzüglerinnen gedeckt werden.

Bei den Akteuren hat sich gezeigt, dass die Gemeinden bei den Wohnwünschen der Bevölkerung einen überwiegenden Wunsch nach Einfamilienhäusern wahrnehmen. Dementsprechend gibt es keine Gemeinde in der Region, die es sich nicht zum Ziel gesetzt hätte der Nachfrage nach Einfamilienhäusern soweit es geht entgegenzukommen. Vor allem in den städtisch geprägten Gemeinden ist es aber durchaus ein Ziel, alternative Wohnformen anzubieten und die Wohnnachfrage durch hochwertige Angebote auch in den verdichteten Wohnbau zu lenken. Auch andere Studien dokumentieren die Deckung des Wohnbedarfs als ständiges Hauptthema in den Kommunen, dem sie durch Baulandwidmung und Erschließung nachkommen wollen (vgl. Schindegger 2004: S.119). Durch die hohe Zunahme an Haushalten ist die Bereitstellung von Wohnraum selbst in starken Schrumpfungsgemeinden ein prägendes Thema.

6.4.4 Wachstumsorientierung

Während die kommunalen Zielsetzungen bei der Wirtschaftsentwicklung sehr nahe an den Einschätzungen der interviewten Experten und der durch die Daten erkennbaren wirtschaftlichen Dynamik liegen, zeigt sich bei der Bevölkerungsentwicklung ein umgekehrtes Bild. Während sich die entwicklungsdynamischen nördlichen Gemeinden der Region ein relativ moderates und verträgliches Wachstum zum Ziel gesetzt haben und von geringeren Wachstumsraten ausgehen, streben viele von starken Einwohnerverlusten geprägte Gemeinden eine radikale Umkehr der Bevölkerungsrückgänge an.

*„Wir kämpfen mit allen Mitteln gegen die Abwanderung, aber es ist schwierig.“
(Gemeindeinterview P3)*

In jenen Gemeinden, die einen drastischen Umbruch in der Bevölkerungsdynamik anstreben, gehen die Zielsetzungen wohl weit an der Realität vorbei. Eine wesentliche Veränderung in der Entwicklungsdynamik des ländlichen Raumes ist nicht zu erwarten und schon gar nicht durch die Raumordnung oder andere Politikbereiche zu erzwingen. Das Phänomen, dass sich kommunale Entscheidungsträger in ihren Zielsetzungen weniger an zu erwartenden demographischen Rahmenbedingungen orientieren, sondern eher an den eigenen Idealbildern, zeigen mehrere Studien (vgl. Klemme 2009: S.78). Eine Gemeindeentwicklung ohne Wachstum ist für die meisten öffentlichen Akteure nicht vorstellbar, weswegen die kommunalen Zielsetzungen und Pläne von expansiven Entwicklungserwartungen geprägt sind, auch wenn diese in keiner Weise den zu erwartenden Entwicklungen entsprechen (vgl. Wiechmann 2003: S.122f zit. nach Klemme 2009: S.79). Bevölkerungsrückgang ist für die Gemeinden mit zahlreichen Problemstellungen verbunden und eine auf Schrumpfung ausgerichtete Politik scheint kaum mehrheitsfähig. Aus dieser Perspektive ist der Wunsch nach Wachstum zwar nachvollziehbar, für die strategische Siedlungsentwicklung bringt ein verfehltes Wachstumscredo aber zahlreiche Probleme mit sich. Auf diese wird in der abschließenden Beantwortung der Fragestellung eingegangen.

6.4.5 Flächensparen und kompakte Siedlungsstrukturen

Den Expertenmeinungen zufolge stellt das Flächensparen nur ein theoretisches Ziel dar, das, sobald es um die Entwicklungsinteressen der Gemeinde geht, in den Hintergrund rückt. Eine sparsame Bodennutzung aus der Überzeugung heraus den Naturraum zu schützen und die ökologisch wichtigen Funktionen des Bodens zu erhalten, ist in den Gemeinden aufgrund der mangelnden Problemwahrnehmung nicht vorhanden. Ein ernstzunehmendes Ziel stellt das Flächensparen in der Region Eisenstraße nur in jenen

Gemeinden dar, die ohnehin fast keine bebaubaren Flächen mehr zur Verfügung haben und dort, wo man touristisch vom unberührten Naturraum abhängig ist.

„Dort wo es nicht notwendig ist bauen wir auch nichts hin. Das hat schon auch längerfristige Gründe, weil der möglichst unberührte Raum in Zukunft sehr viel wert sein wird.“ (Gemeindeinterview P9)

Etwas anders sieht die Situation bei der kompakten Siedlungsflächenentwicklung aus. Hier haben sich die zahlreichen Vorteile, die aus fachlicher Sicht unbestritten sind, mittlerweile auch in den Zielen der Gemeinden festgesetzt. Die Eisenstraßengemeinden setzen sich das Ziel kompakter Siedlungsstrukturen vor allem vor dem Hintergrund steigender Infrastrukturkosten. Was die Gemeinden jedoch genau unter einer kompakten Siedlungsstruktur verstehen, bleibt ungewiss. Dass eine konsequente Innenentwicklung und eine aktive Förderung des verdichteten Flachbaus und des Wohnbaus gemeint sind, darf bezweifelt werden.

6.5 Einsatz von Strategien und Instrumenten

T5: Welche Strategien und Instrumente setzen die Gemeinden ein, um ihre Ziele zu erreichen?

Nachdem die Gemeinden ihre Zielsetzungen in Anbetracht der wahrgenommenen Rahmenbedingungen und Problemstellungen und unter dem Einfluss verschiedener Akteure formuliert haben, stellt sich für die planungspolitische Steuerungspraxis noch eine wesentliche Frage. Auf welche Instrumente greifen die Gemeinden zurück und welche Strategien verfolgen sie, um die gesetzten Ziele zu erreichen?

6.5.1 Leitbilder und strategisches Vorgehen

Für den ländlichen Raum der Eisenstraße sind Planungsleitbilder, in denen das Selbstverständnis und die Grundprinzipien des planerischen Handelns sowie des gewünschten Zielzustandes räumlicher Entwicklung festgelegt werden, zumindest auf kommunaler Ebene eher eine Ausnahmeerscheinung. Ernstzunehmende Leitbilder im Sinne einer Grundorientierung für das planungsstrategische Vorgehen sind nur in den Stadtgemeinden zu finden. Hier handelt es sich um Idealbilder, wie die Stadt der kurzen Wege, die durch Innenentwicklung und Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit erreicht werden sollen.

„Entscheidend ist eine Nutzungsmischung. Die Wegstrecken, die jemand zur Arbeit und zum täglichen Einkauf zurückzulegen hat, sollen möglichst kurz sein.“ (Gemeindeinterview P6)

In den restlichen Gemeinden sind nur vereinzelte sektorale Leitbilder zu finden, die sich auf bestimmte Themen wie Tourismus, Wirtschaft oder Verkehr beschränken. Dies führt in vielen Fällen zu einem Konglomerat aus Zielsetzungen und Grundsätzen zur Flächenentwicklung, die nicht systematisch geordnet sind und ein strategisches Vorgehen erschweren.

Bei der Frage nach dem strategischen Planungshandeln der Gemeinden muss klar festgestellt werden, dass die Siedlungsflächenentwicklung der Eisenstraßengemeinden von einer anlassbezogenen Vorgehensweise geprägt ist. Dies ist vor allem der mangelnden Flächenverfügbarkeit geschuldet. Aus Gemeindesicht ist etwas anderes als eine anlassbezogene Siedlungsflächenentwicklung überhaupt nicht möglich, da sie nie wissen, welche Gründe als nächstes zur Verfügung stehen.

„Die Flächenwidmung wird Anlassbezogen vorgenommen, weil ich ja nicht weiß welche Gründe zur Verfügung stehen. Ich kann mir schon viel wünschen, aber diese Fläche steht seit 25 Jahren zur Widmung an und jetzt ist es eben gegangen, aber das hätte genauso gut noch 25 Jahre dauern können.“ (Gemeindeinterview P9)

Aus fachlicher Sicht muss diese anlassbezogene Flächenentwicklung jedoch differenziert betrachtet werden. Müssen die Gemeinden bei gegebenem Anlass jedes Mal neu überlegen, ob die mögliche Widmung im öffentlichen Interesse ist und zur gewünschten Gemeindeentwicklung beiträgt? Oder gibt es ein klares Konzept, aufgrund dessen nachvollziehbar darüber geurteilt werden kann, ob der Anlassfall einen Beitrag zu einer von der Gemeinde verfolgten Gesamtstrategie leistet? Nur im zweiten Fall kann auch bei einer anlassbezogenen Vorgehensweise von strategischer Planung gesprochen werden. Dieser ist allerdings nur über das Instrument des örtlichen Entwicklungskonzepts zu erreichen. Ohne örtliches Entwicklungskonzept gibt es auch keine strategische Planung.

Ein Ortsentwicklungskonzept gibt es nicht weil hier einfach die grundlegenden Dinge fehlen. Wir können keine Arbeitsplätze schaffen, wir haben keine Möglichkeit zum Expandieren, wie in den städtischen Bereichen. Flächenentwicklung geschieht anlassbezogen - es geht in erster Linie darum Bauflächen zu schaffen.“ (Gemeindeinterview P12)

Vergleichbaren Studien zufolge handelt es sich bei der anlassbezogenen Siedlungsflächenentwicklung um die im ländlichen Raum übliche Vorgehensweise. Schindegger weist etwa darauf hin, dass der eigentliche Gegenstand planungspolitischer Überlegungen immer konkrete Projekte sind und Raumordnungszielen nur legitimatorische Funktionen zukommen. Veränderungen auf der Zielebene ereignen sich

demnach erst im Kontext konkreter Projekte (vgl. Schindegger 2004: S.109). Für Marik-Lebeck bleibt die Raumordnung in ländlichen Gemeinden auf Änderungen und Anpassungen im Anlassfall beschränkt. Weiterführende Planungsstrategien und Zielsetzungen haben auch für sie oft nur die Funktion gesetzlicher Legitimation (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.184).

6.5.2 Einsatz von Planungsinstrumenten

Abgesehen von den mehr oder weniger vorhandenen Leitbildern und Strategien ist es für die planungspolitische Steuerungspraxis klarerweise wesentlich, welche Instrumente von den Kommunen eingesetzt werden. Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz sieht für die örtliche Raumordnung mit dem örtlichen Entwicklungskonzept, dem Flächenwidmungsplan und dem Bebauungsplan drei grundlegende Instrumente vor.

Klassische Planungsinstrumente: Das Instrument des Flächenwidmungsplanes ist für das gesamte Gemeindegebiet verpflichtend zu erstellen und wird somit im Gegensatz zu den anderen beiden Instrumenten auch in allen Eisenstraßengemeinden angewendet. Im Sinne einer haushälterischen Siedlungsflächenentwicklung verweisen die Gemeinden vor allem auf die begrenzte Größe der Bauparzellen, die sie über den Flächenwidmungsplan festlegen. Ziel ist es, in den meisten Gemeinden nur noch Parzellen mit einer Größe von 500 bis höchstens 800 Quadratmetern zu widmen. In der Widmungsrealität handelt es sich aber eher um Parzellen in einer Größe von 800 bis 1000 Quadratmeter, die als Wohnbauland ausgewiesen werden. Deckelungen, die in manchen Gemeinden eingezogen wurden, liegen erst im Bereich um 1100 Quadratmeter. Die Experten verweisen darauf, dass es sich bei der Flächenwidmungsplanung um eine Grundvoraussetzung handelt, diese alleine aber keine strategische Planung ermöglicht.

Einen Bebauungsplan gibt es in den untersuchten Gemeinden nur äußerst selten. Vorhanden sind sie vor allem in den Stadtgemeinden, dort aber auch nur in den Kernzonen. Viele Gemeinden geben an, dass der Bebauungsplan zu viele Vorschriften mit sich bringt, andere betonen wiederum die Möglichkeit Nutzungskonflikte zu verhindern. Gesamt gesehen ist der Bebauungsplan aber kein Instrument, das in der Praxis der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung der Region Eisenstraße eine große Rolle spielt.

Beim Instrument des örtlichen Entwicklungskonzeptes stellt sich die Situation in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich dar, einige halten es für unverzichtbar, andere wehren sich gegen die Einführung. Aus fachlicher Sicht ist ein leistungsfähiges und bedarfsgerechtes Entwicklungskonzept unbedingt erforderlich. Ein örtliches

Entwicklungskonzept wird als Bedingung für eine strategische Gemeindeentwicklung gesehen, die durch den Flächenwidmungsplan alleine nicht erreicht werden kann. Außerdem bringt das Entwicklungskonzept für die Bürger und Bürgerinnen nachvollziehbare und transparente Entscheidungen. Die Gemeinden, die ein Entwicklungskonzept befürworten, verweisen auf den Vorteil, dass sie sich bei Baulandwidmungen nicht mehr jedes Mal vor der Aufsichtsbehörde, aber auch vor der eigenen Bevölkerung rechtfertigen müssen.

Jene Gemeinden, die zum Teil schon seit Jahrzehnten mit Entwicklungskonzepten arbeiten, wobei es sich um die Stadtgemeinden, aber auch um zahlreiche kleinere Gemeinden handelt, sehen das Entwicklungskonzept als unerlässliche Unterstützung für die Gemeindeentwicklung. Durch das örtliche Entwicklungskonzept skizzieren sie eine strategische Richtung für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre, die ihnen eine gewisse Konstanz in der Gemeindeentwicklung gibt.

Andere Eisenstraßengemeinden sehen mit dem Entwicklungskonzept jedoch auch eine gewisse Einengung verbunden, da nicht immer punktuell und bedarfsgerecht entschieden werden kann. Diese Kritik kommt interessanterweise nur von jenen Gemeinden, die über kein Entwicklungskonzept verfügen. Einen leichten Zusammenhang gibt es zwischen der Entwicklungsdynamik und der wahrgenommenen Notwendigkeit eines Entwicklungskonzeptes. Vor allem Schrumpfungsgemeinden bezweifeln den Sinn eines solchen Konzeptes, wenn sich bei ihnen ohnehin nichts entwickelt. Eine strikt ablehnende Haltung gegenüber dem örtlichen Entwicklungskonzept gibt es innerhalb der Eisenstraßengemeinden nicht.

In vielen Gemeinden außerhalb der Region gibt es den Experten zufolge sehr wohl eine solch klar ablehnende Haltung gegenüber dem örtlichen Entwicklungskonzept. Diese Gemeinden fühlen sich durch das Entwicklungskonzept bevormundet. Es wird von einem Zwang durch die Landesregierung gesprochen, der die eigene Entwicklung einschränkt. Ein riesiger Unterschied ergibt sich auch bei der Einschätzung der beiden interviewten GVV-Präsidenten. Während das Entwicklungskonzept auf Seiten des sozialdemokratischen Gemeindevertreterverbandes als unumgänglich für eine strategische Gemeindeentwicklung gesehen wird, spricht man beim Gemeindevertreterverband der Volkspartei von einer unvorteilhaften Einschränkung der Gemeinden durch den Zwang von Planungsbüros und Raumordnungsabteilungen.

Bezogen auf das örtliche Entwicklungskonzept brachte das am 1. Februar 2015 in Kraft getretene Niederösterreichische Raumordnungsgesetz eine wesentliche Änderung mit

sich, die sich der VP-GVV auf seine Fahnen heftet. Während die alte Version ein örtliches Entwicklungskonzept als Teil des örtlichen Raumordnungsprogramms verpflichtend vorsah, ist im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz 2014 nur noch festgelegt, dass die Gemeinden gegebenenfalls ein Entwicklungskonzept als Bestandteil des örtlichen Raumordnungsprogramms verordnen können, sich dieses aber auch auf Gemeindeteile beschränken darf. Obwohl offensichtlich auch bisher in vielen Gemeinden der Verpflichtung zum Entwicklungskonzept nicht nachgekommen wurde, ist diese Gesetzesänderung als sehr bedenklich einzustufen. Sie wird zur Folge haben, dass noch mehr Gemeinden als bisher die kommunale Siedlungsflächenentwicklung ohne örtliches Entwicklungskonzept und damit ohne strategischen Hintergrund „planen“.

Weitere Instrumente: Über diese klassischen Instrumente der Raumordnung hinausgehend ist vor allem die Vertragsraumordnung zu nennen, die in den ländlichen Gemeinden fast flächendeckend vollzogen wird. In § 16a (2) des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz wird für die Gemeinden die Möglichkeit festgehalten, aus Anlass der Widmung von Bauland mit den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen Verträge abzuschließen. Durch solche Verträge können die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen bzw. ihre Rechtsnachfolger und Rechtsnachfolgerinnen dazu verpflichtet werden, die Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw. der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten. Außerdem können die Durchführung oder Unterlassung bestimmter Nutzungen sowie Maßnahmen zur Erreichung respektive Verbesserung der Baulandqualität festgeschrieben werden. Sowohl die Experten als auch die Vertreter und Vertreterinnen der Gemeindevertreterverbände und Gemeinden verweisen darauf, dass Widmungen zum überwiegenden Teil nur noch mit solchen privatrechtlichen Verträgen vollzogen werden.

Die Konsequenz, mit der diese Raumordnungsverträge durchgeführt werden, führt dazu, dass sie von den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen mittlerweile meist als unumgänglich akzeptiert werden. In den Verträgen wird standardmäßig eine Bebauungsfrist und manchmal eine bestimmte Höhe des Grundstückpreises festgelegt. Die Androhung, dass betroffene Grundstück nach Ablauf dieser Frist wieder entschädigungslos in Grünland rückgewidmet wird, ist für die Gemeinden allerdings nur vorteilhaft, wenn dadurch die von ihnen gewünschte Nutzung erreicht wird. Eine Rückwidmung in Grünland ist meist nicht im Interesse der Gemeinde, die das Grundstück ja ursprünglich mit dem Ziel der Bebauung gewidmet hat. Um diesem Problem zu entgehen, schreiben einige Gemeinden der Region nach einer Frist von meistens fünf Jahren nicht die Rückwidmung, sondern ein Vorverkaufsrecht der Gemeinde in den

Vertrag. Die Gemeinden können den Grund dann zu günstigen Konditionen aufkaufen und einem bauwilligen Haushalt zuführen.

Die Bebauungsfrist wird in den Gemeinden dann allerdings relativ locker gehandhabt. Wenn sich bei einem Haushalt etwa abzeichnet, dass das nötige Geld zum Hausbau erst im sechsten oder siebten Jahr vorhanden ist, wird keine Gemeinde von ihrem Rückkaufsrecht oder von der Rückwidmung Gebrauch machen. Die Verträge stellen vor allem eine Maßnahme dar, um Bodenspekulationen zu verhindern. Als Anreiz für den Grundverkauf ist es in einigen Gemeinden Praxis, dem Grundbesitzer oder der Grundbesitzerin beim Verkauf eine oder zwei Parzellen für den Eigenbedarf ohne Raumordnungsvertrag zu überlassen, wodurch spätere Probleme bei der Bodenmobilisierung aber wiederum vorprogrammiert sind.

Beim Einsatz weiterer Instrumente einer aktiven Bodenpolitik und eines aktiven Flächenmanagements sind die Gemeinden der Eisenstraße aber eher zurückhaltend. Eine Bodenbevorratung, bei der die Kommunen gezielt und frühzeitig Flächen aufkaufen, um diese dann bedarfsgerecht für eine strategische Gemeindeentwicklung einzusetzen, gibt es in der Regel nicht. So ist es den Gemeinden oft nicht möglich attraktive Tauschgründe zu bieten, wenn etwa Landwirte und Landwirtinnen zum Grundverkauf animiert werden sollen. Auch Instrumente wie Folgenkostenrechner für Infrastrukturkosten von Siedlungserweiterungen, Brauchflächenrecycling oder ein Flächenmonitoring finden in der Eisenstraße keinen Einsatz.

Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit: Eine der Hauptaufgaben, die Gemeinden im Rahmen ihrer Steuerungspraxis wahrnehmen, ist die Überzeugungsarbeit. Dabei denken die planungsverantwortlichen Personen in den Gemeinden vor allem an Verhandlungen mit den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen. In dieser Rolle sehen die Gemeindevertreter und Gemeindevertreterinnen auch die große Stärke der Gemeindeebene, da sie diese sehr nahe am Bürger und an der Bürgerin sehen. Auch wenn viele Rückschläge eingesteckt werden geht man doch davon aus, in der Siedlungsflächenentwicklung vor allem durch Überzeugungsarbeit einiges erreichen zu können.

In den persönlichen Gesprächen mit den Grundbesitzern und Grundbesitzerinnen und anderen an der Planung beteiligten Akteuren sehen auch die Experten die große Stärke der Gemeinden. Dabei kommt es allerdings sehr stark auf die persönlichen Eigenschaften der jeweils im Namen der Gemeinde agierenden Person an. Den Experten zufolge ist es in erster Linie auch diese Überzeugungskraft, die in der Praxis über Erfolg oder Misserfolg

von Planung entscheidet. Abgesehen von den persönlichen Gesprächen wird in den Gemeinden im Planungsbereich aber wenig Öffentlichkeits- und Kommunikationsarbeit geleistet. Die gesamte Bandbreite an Medien von Publikationen über Bürgerversammlungen bis zu breit angelegten Partizipationsprozessen wird in den Eisenstraßengemeinden nur in Ausnahmefällen genutzt. Ein systematischer Einbezug der Bevölkerung wäre allerdings wesentlich, um die Akzeptanz einer vorausschauenden Raumordnungspolitik mit den daraus resultierenden individuellen Einschränkungen zu erreichen (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.210).

6.5.3 Vollzugs- oder Instrumentendefizit?

Mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der Raumordnung zeigen sich die Gemeinden der Eisenstraße durchaus zufrieden. Ebenso wie die beiden Gemeindevertreterverbände halten sie die Instrumente auch für ausreichend, um eine haushälterische Siedlungsflächenentwicklung zu bewirken. Diese Erkenntnis ist wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass die schon vorhandenen Instrumente nur zum Teil verwendet werden. Als Kritikpunkt wird vor allem die lange Dauer der Umwidmungsverfahren genannt. Hier würden sich viele ein verkürztes Verfahren wünschen, um „kleinere Widmungen“ schneller realisieren zu können.

*„Aber es sollte zwei verschiedene Verfahren geben. Ein verkürztes für kleinere Widmungen, wo man nicht alle Nachbargemeinden und alle Interessensvertretungen anschreiben muss und die das dann sowieso in den Papierkorb werfen.“
(Gemeindeinterview P12)*

Abgesehen von der Möglichkeit zur Flächenmobilisierung und einem fehlenden Instrumentenset für Schrumpfungsgemeinden, worauf im abschließenden Teil noch eingegangen wird, sehen die Experten die Problematik einer ausufernden Siedlungsflächenentwicklung eher in einem Vollzugsdefizit als in einem Instrumentendefizit. Dieser Standpunkt wird auch in der Literatur vertreten. So sieht etwa Dollinger das Hauptproblem der österreichischen Raumplanung nicht darin, dass zu wenig Rechtsmittel oder Planungsinstrumente zur Verfügung stünden (vgl. Dollinger et al. 2009: S.112) und Schindegger verweist darauf, dass die Möglichkeiten der Raumordnung weder quantitativ noch qualitativ ausgeschöpft werden (vgl. Schindegger 2004: S.117). Ähnlich sieht Klemme die Situation für Deutschland, indem sie darauf verweist, dass die Rahmenbedingungen, die das Baugesetzbuch und das Raumordnungsgesetz formulieren, im Grunde ausreichend sind, sich die politische Durchsetzung aber mangelhaft zeigt (vgl. Klemme 2009: S.88).

6.5.4 Kooperationen

Bei der Diskussion der Rahmenbedingungen wurde auf die problematische Gestaltung der Gemeindefinanzierung verwiesen, die zu einer Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden um Einwohner und Einwohnerinnen und Arbeitsplätze führt. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen ist es für Weichhart im Sinne der politischen Handlungslogik absolut vernünftig, dass ein Bürgermeister bzw. eine Bürgermeisterin kommunale Egoismen durchsetzt (vgl. Weichhart 2006: S.165). Dabei bleiben aber gesamtsregionale Interessen, wie eine an Verkehrsachsen und Zentren ausgerichtete Siedlungsstruktur, unberücksichtigt. Um eine für die Region günstige Entwicklung zu erreichen, muss die Konkurrenzsituation eingedämmt werden, was unter den gegebenen Rahmenbedingungen aber nur durch umfassende Gemeindekooperationen möglich scheint. Im Folgenden wird darauf eingegangen, inwiefern die Gemeinden der Eisenstraße in ihrer strategischen Ausrichtung auf Kooperationen mit anderen Gemeinden setzen und auf welche Bereiche sich die Kooperationen beziehen.

Die Experten gehen generell von einer Entwicklung aus, in der den Gemeinden immer bewusster wird, dass Kooperationen viele Vorteile bringen. Bis es zu diesem Erkenntnisgewinn kommt, bedarf es aber mitunter mühsamer Überzeugungsprozesse. Obwohl das Land und die Regionalmanagements intensiv für eine bessere Gemeindezusammenarbeit werben, funktionieren die Kooperationen abgesehen von den interkommunalen Gewerbegebieten noch schleppend. Kooperationen sind meistens nur dort möglich, wo sich besonders engagierte Einzelpersonen darum bemühen. Eine Eigendynamik kann bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit auch für die Eisenstraße nicht festgestellt werden.

Dass eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden viele Vorteile mit sich bringt, ist unbestritten, verschiedene Ansichten gibt es davon, wie die Kommunen zur Zusammenarbeit motiviert werden sollen. Vor allem die interviewten Vertreter der Gemeindevertreterverbände betonen, dass Kooperation nur auf freiwilliger Basis funktionieren kann und Gemeinden ohnehin kooperieren werden, wenn die Zusammenarbeit für sie Vorteile bringt. Ihrer Ansicht zufolge ist es Aufgabe der Planung, die Gemeinden noch stärker auf diese Vorteile hinzuweisen. Die Experten sind hier geteilter Ansicht. Einerseits wird darauf verwiesen, dass es sehr schwierig ist Kooperationen zu erzwingen, andererseits darauf, dass viele Gemeinden die Vorteile erst wahrnehmen, wenn die Kooperation auch wirklich eingerichtet worden ist.

Auch in den Ausführungen von Wirth und Biwald wird die Situation der Kooperationsgründungen etwas ambivalent dargestellt. So verweisen sie einerseits

darauf, dass Freiwilligkeit in der Regel das bestimmende Moment bei der Entstehung von Kooperationen ist, andererseits nennen sie aber typische Kooperationsgründe, die eher mit Zwangssituationen assoziiert werden. Als typische Anlässe zur Begründung einer Kooperation sehen sie etwa akuten Handlungsdruck (durch Haushaltsprobleme, bessere Nutzung von Ressourcen, Beschaffungen, etc.), nicht allein zu bewältigende Investitionen oder die wachsende Komplexität kommunaler Aufgaben (vgl. Wirt und Biwald 2006: S.23ff). Dabei ist wohl gemeint, dass die Kooperation auch in diesen Zwangssituationen von den Gemeinden ausgeht und nicht von einer übergeordneten Ebene oktroyiert wird. Eine freiwillige Kooperation, die rein auf die Vorteile der Gesamtregion abzielt, wird auch in der Eisenstraße die Ausnahme sein. Wenn Kooperationen eingegangen werden sollen, muss für die Gemeinden ein klarer Mehrwert zu erkennen sein. Keinen großen Mehrwert sehen vor allem die südlichen Gemeinden der Eisenstraße, da zwischen ihren Siedlungsgebieten und jenen der Nachbargemeinden aufgrund der Topographie weitläufige Wälder, Wiesen und Berge liegen.

Wenn in der Region Eisenstraße Niederösterreich Kooperationen stattfinden, dann handelt es sich meist um eine Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich. So gibt es in der Region bereits zwei sehr gut funktionierende interkommunale Betriebsgebiete, die auch von den Experten als positive Beispiele genannt werden. Bei den Gemeinden steckt dahinter vor allem die Motivation, Betriebe und Arbeitsplätze in der Region zu halten. Für die größeren Gemeinden kommt auch der Konkurrenzaspekt hinzu. Durch die interkommunalen Betriebsgebiete soll verhindert werden, dass die Umlandgemeinden nahe der Stadt- bzw. Gemeindegrenzen eigene Gewerbegebiete widmen.

Ausbaufähig ist die Zusammenarbeit im Bereich der infrastrukturellen Versorgung. Hier sehen die Eisenstraßengemeinden noch viel Potenzial in der Zusammenarbeit. Den Experten zufolge sollen dadurch vor allem die Infrastruktureinrichtungen in den zentralen Orten gesichert werden. Kooperationen beim Thema Wohnen können sich nur wenige vorstellen. Hier wird nur auf das kleinregionale Rahmenkonzept verwiesen, über das gemeinsame Siedlungsgrenzen festgelegt werden können. Eine ernstzunehmende gemeindeübergreifende Kooperation in der Raumordnung sehen die Experten und die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in der Eisenstraße aber nicht, auch wenn viele die Notwendigkeit einer solchen betonen.

Solche raumordnungsbezogenen Kooperationen sind Peter Weichhart zufolge in ganz Österreich eher eine Seltenheit (Weichhart 2006: S.152). Gleichzeitig verweist er aber darauf, dass für die Verwirklichung von übergeordneten Raumordnungszielen (territoriale Kohäsion, intakte Zentren, Siedlungsräume der kurze Wege, kompakte

Siedlungsgrenzen, dezentrale Konzentration oder die Lösung von Verkehrsproblemen) der Stellenwert der regionalen Planungsebenen signifikant gesteigert werden muss (vgl. ebd. S.165).

Die stärkste Form der Gemeindekooperation stellt die Gemeindezusammenlegung dar. Grundsätzlich erachten Gemeinden wie Experten eine Gemeindezusammenlegung bei der derzeitigen Niederösterreichischen Gemeindestruktur nur für sinnvoll, wenn sich die Bevölkerung der Gemeinden für eine Zusammenlegung ausspricht. In einigen Fällen, auch in der Region Eisenstraße, ergibt sich aber aufgrund gewisser Faktoren wie Lage und Größe eine Situation, in der eine Gemeindezusammenlegung äußerst sinnvoll erscheinen würde.

6.6 Planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden

H: Welche Faktoren beeinflussen die planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Siedlungsflächenentwicklung in diesen Räumen?

Auf den letzten Seiten wurden die Fragen beantwortet, welche Faktoren (Rahmenbedingungen und Akteure) für die planungspolitische Steuerungspraxis ländlicher Gemeinden maßgebend sind und inwiefern die Kommunen Problemstellungen wahrnehmen, die mit Flächenversiegelung und disperser Siedlungsflächenentwicklung einhergehen. Außerdem wurden mit den Zielsetzungen der Gemeinden und ihrem Strategie- und Instrumenteneinsatz die beiden zentralen Aspekte der kommunalen Steuerungspraxis behandelt.

Somit ist bekannt, dass die Eisenstraßengemeinden die zunehmende Bodenversiegelung und eine disperse Siedlungsentwicklung durchaus als ernstzunehmende Problemstellungen wahrnehmen, wenn auch die ökologische Dimension weitgehend vernachlässigt wird. Bei den Rahmenbedingungen nehmen der demographische Wandel und die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik den größten Einfluss auf das planungspolitische Handeln der Gemeinden. Weitere wichtige Einflussgrößen sind die naturräumlichen Verhältnisse und die vorhandenen Siedlungsstrukturen, die die Gemeinden als Ausgangslage für ihre politische Tätigkeit vorfinden, sowie die gesetzlichen Bestimmungen, durch die kommunale Spielräume legislativ eingegrenzt werden. Zuletzt nimmt die Gestaltung der Gemeindefinanzierung als Rahmenbedingung wesentlichen Einfluss auf die Gemeindehandlungen, da sie die Grundlage für ein andauerndes Streben nach Arbeitsplatz und Bevölkerungszuwächsen sowie eine damit einhergehende Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden mit sich bringt. Bei der

zweiten wichtigen Einflussgröße wurden die wesentlichen Akteure in eine Ebene der Fachplanung und eine Ebene von Angebot und Nachfrage geteilt. Etwas überraschend werden die Verhandlungen mit den Akteuren der Fachplanung, also mit privaten Planungsbüros und mit der Aufsichtsbehörde, von den Gemeinden nicht als konfliktreich und für ihre kommunalpolitische Performance entscheidend wahrgenommen. Hier stehen für die Eisenstraßengemeinden vor allem gesetzliche und fachliche Zwänge im Vordergrund, die ohnehin wenig Spielraum zulassen. Für die Planungspolitik der Gemeinden und die Entscheidung über Erfolg oder Misserfolg sind vor allem die Akteure der Nachfrage, private Haushalte und Betriebe, und die Akteure des Angebotes, Besitzer und Besitzerinnen von Grundstücken und Immobilien, ausschlaggebend. Dazu kommt die Gemeindeöffentlichkeit, welche die Gemeindepolitik über Wahlen legitimiert und deren Interesse die Gemeinde verpflichtet ist.

Beim ersten Aspekt der kommunalen Steuerungspraxis wurden die Ziele der Gemeinden vorgestellt. Neben dem allgemeinen Ziel der Gemeinden, der eigenen Bevölkerung eine möglichst hohe Lebensqualität zu bieten, werden im Zusammenhang mit der Siedlungsflächenentwicklung vor allem wachstumsorientierte Zielsetzungen genannt. Neben dem Erhalt bzw. dem Ausbau der kommunalen Infrastrukturausstattung stehen vor allem die Bereitstellung von Betriebsgebiet für eine positive Wirtschaftsentwicklung und die Bereitstellung von Wohnbauland für eine positive Bevölkerungsentwicklung im Mittelpunkt. Flächensparen und die Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen werden zwar auch als Zielsetzungen genannt, treten, sobald es um die Entwicklungsinteressen der Gemeinde geht aber in den Hintergrund. Ernstzunehmende Ziele stellen sie nur dort dar, wo sie die Gemeinden in Übereinstimmung mit ihrem Entwicklungsinteresse sehen, etwa wenn der Naturraum als Ressource für den Tourismus erhalten werden soll. Aus rein ökologischer Perspektive stellen Flächensparen und die Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen keine Ziele dar, die in den Gemeinden verfolgt werden.

Den zweiten wesentlichen Aspekt der planungspolitischen Steuerungspraxis stellen die Strategien und Instrumente dar, die zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden. Strategische Planungsleitbilder, nach denen die kommunale Planung ausgerichtet ist, gibt es mit Ausnahme der Stadtgemeinden nicht. Generell steht ein strategisches Vorgehen bei der Planung der Siedlungsflächenentwicklung in den Eisenstraßengemeinden eher im Hintergrund. Aus Gemeindesicht ist aufgrund der mangelnden Flächenverfügbarkeit nur eine anlassbezogene Siedlungsentwicklung möglich, da niemand vorhersagen kann, welches Grundstück zu welchem Zeitpunkt verfügbar sein wird. Aus fachlicher Sicht ist zu differenzieren, ob es im Hintergrund ein Entwicklungskonzept gibt, das prüft, ob ein Anlassfall einen Beitrag zur Gemeindestrategie leistet, oder ob bei jedem Anlassfall

individuell und ohne strategische Grundlage vorgegangen wird. Abgesehen vom flächendeckend zu erstellenden Flächenwidmungsplan zeigen sich die Gemeinden beim Instrumenteneinsatz eher zurückhaltend. Während das örtliche Entwicklungskonzept als zentrales Instrument einer strategischen Gemeindeplanung noch in relativ vielen Gemeinden Einsatz findet und sehr positiv angenommen wird, spielt der Bebauungsplan in der Siedlungsflächenentwicklung der ländlichen Gemeinden eine untergeordnete Rolle. Abgesehen von diesen klassischen Instrumenten, die als Teile des örtlichen Raumordnungsprogrammes im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz verankert sind, findet nur die Vertragsraumordnung flächendeckenden Einsatz in der Steuerungspraxis der Eisenstraßengemeinden. Als bedeutende Aspekte der kommunalen Steuerungspraxis werden außerdem die Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden sowie die gemeindeübergreifende Kooperation gesehen.

Obwohl durch die Auflistung der Einflussfaktoren und die Behandlung der beiden Aspekte der Steuerungspraxis schon zahlreiche Zusammenhänge offensichtlich geworden sind, werden für die Beantwortung der Forschungsfrage nochmals die wichtigsten Zusammenhänge zwischen den Einflussfaktoren und der kommunalen Steuerungspraxis in den Mittelpunkt gerückt. Dafür werden die bedeutendsten Auswirkungen, die Rahmenbedingungen und beteiligte Akteure zum einen auf die Zielsetzungen und zum anderen auf den Strategie- und Instrumenteneinsatz der Gemeinden haben, zusammengefasst. Zugleich wird der Forschungsfrage entsprechend auf die Auswirkungen verwiesen, die sich daraus für die Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen ergeben.

6.6.1 Zielkonkurrenz

Im Rahmen dieser Arbeit wurde bereits darauf verwiesen, dass der Raumordnung Zielkonkurrenz und Interessenskonflikte immanent sind. Kein Grundstück ist nur für eine einzige Nutzung geeignet und welche Nutzung für ein Grundstück als die Beste angesehen wird, hängt von der Betrachtungsperspektive ab. In der räumlichen Entwicklung agieren viele Akteure, die aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen sehr unterschiedliche Perspektiven einnehmen und unterschiedliche Interessen und Ziele für die Nutzung verfolgen. Dementsprechend stehen auch die von den Eisenstraßengemeinden genannten Zielsetzungen bei jeder Nutzungsentscheidung in Konkurrenz zueinander, was die Notwendigkeit einer Prioritätensetzung beinhaltet. Als fachliche Idealvorstellung wurde eine nachhaltige Siedlungsentwicklung genannt, welche die ökonomische, ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit gleichermaßen berücksichtigt. Da sich die Prioritätensetzung der Gemeinden aber nach komplexen

politischen Entscheidungsprozessen richtet, bleibt dieses Idealbild meist nur eine fachliche Wunschvorstellung. Die Darstellung der Gemeindeziele zeigt klar, dass die Bereitstellung von Bauland für Gewerbe- und Wohnzwecke in der Hierarchie deutlich über einem ökologisch rücksichtsvollen Umgang mit der Ressource Boden und planerischen Grundsätzen wie der kompakten Siedlungsentwicklung steht. Auch die interviewten Experten und die Interessensvertreter der Gemeinden stimmen mit dieser Beobachtung überein und verweisen darauf, dass ökonomische Aspekte wie das wirtschaftliche Wachstum und soziale Aspekte wie die Schaffung von ausreichend Wohnraum und Arbeitsplätzen die Zielsetzungen der Gemeinden wesentlich beeinflussen, ökologische Aspekte der Flächenentwicklung und andere planerische Grundsätze hingegen weitgehend vernachlässigt werden.

In der Fachliteratur wird diese Einschätzung unter anderem von Dosch und Schutz unterstrichen, die darauf verweisen, dass ökologische Zielsetzungen von den Gemeinden oft sogar als Hindernis in der Gemeindeentwicklung wahrgenommen werden (vgl. Dosch und Schulz 2005: S.3 zit. nach Klemme 2009: S.80). Bei dieser Erkenntnis drängt sich für den wissenschaftlichen Beobachter bzw. die wissenschaftliche Beobachterin die Frage auf, warum in den Gemeinden eine solch klare Zielhierarchie herrscht. Dem Akteurzentrierten Institutionalismus zufolge wird es Rahmenbedingungen geben, die den korporativen Gemeindeakteur bei seiner Zielgewichtung dazu veranlassen, die ihm bekannten fachlichen Aspekte einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung weitgehend zu vernachlässigen. Die dafür ausschlaggebenden Einflussgrößen werden im Folgenden unter den Schlagworten der „politischen Verwertbarkeit“ und des „Wachstumscredos“ behandelt.

Politische Verwertbarkeit: Als erste von zwei zentralen Einflussgrößen kann die Notwendigkeit der politischen Verwertbarkeit genannt werden. Bei der Problemwahrnehmung wurde bereits darauf hingewiesen, dass Problemstellungen von den Gemeinden nur dann wahrgenommen werden, wenn die Auswirkungen für die Gemeinden bzw. für die Gemeindebevölkerung auch direkt zu spüren sind. Dies gründet darauf, dass die Gemeindepolitiker, und Gemeindepolitikerinnen aus der Notwendigkeit heraus wiedergewählt zu werden, vor allem Themen aufgreifen, die im Interesse der Bevölkerungsmehrheit liegen und somit der Erhaltung der Wähler- und Wählerinnengunst dienen (vgl. Weichhart 2006: S.162f).

Die interviewten Experten sehen das Problem darin, dass die Ziele der Raumordnung häufig an den individuellen Wünschen der Bevölkerung vorbeigehen und somit nicht zur politischen Verwertbarkeit geeignet sind. Auch die Gemeinden der Eisenstraße geben an,

dass die meisten Maßnahmen, die im Sinne einer haushälterischen Siedlungsentwicklung getroffen werden, nicht zur politischen Verwertung geeignet sind.

Die Gemeinden richten ihre Ziele also vor allem an jenen Interessen aus, die sie in der Gemeindeöffentlichkeit wahrnehmen. Solange das Einfamilienhaus mit großem Garten für die überwiegende Mehrheit der ländlichen Bevölkerung die Idealvorstellung des Wohnens darstellt, werden die Gemeinden den verdichteten Wohnbau nicht in den Vordergrund stellen. Solange ökologische Problemstellungen von der Gemeindebevölkerung nicht wahrgenommen werden, werden auch ökologische Zielsetzungen auf Gemeindeebene eine Randerscheinung bleiben. Wenn eine Gemeinde einen Hektar Boden von Bebauung freihält, sorgt das in der ländlichen Bevölkerung für wesentlich weniger Begeisterung und Stimmen, als wenn auf dieser Fläche neue Arbeitsplätze oder zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden. Wie im Zuge der Beantwortung der normativen Fragestellung dargestellt wird, ist es zwar möglich die Bevölkerung von gewissen Sachzwängen zu überzeugen, eine überwiegende Abkehr von der gesellschaftlich erwünschten Wohnform des Einfamilienhauses zugunsten verdichteter Wohnformen ist aber auch in den Stadtgemeinden der Eisenstraße politisch nicht durchzusetzen. Weichhart verweist darauf, dass durch diese nachvollziehbare Fokussierung auf das eigene Wahlvolk die primären Ziele der Raumordnung, wie die regionale Standortoptimierung, in den Hintergrund treten (vgl. Weichhart 2006: S.164). Wenn dem Wunsch der Bevölkerung nach dem selbstgebauten Einfamilienhaus auf einem 1000m² Grundstück bedingungslos nachgegangen wird, führt das zu leerstehenden und unterbelegten Objekten in den Ortskernen und zu einer lockeren Siedlungsstruktur mit all den genannten Nachteilen. Der Gemeinderat ist als gewählte Vertretung der Gemeindebevölkerung dazu verpflichtet, in deren Interesse zu handeln. Allerdings muss dabei bedacht werden, dass das öffentliche Interesse nicht der Summe aller Einzelinteressen entspricht.

Wachstumsorientierung: Der zweite Aspekt, der die Zielsetzungen der Gemeinden sortiert und somit wesentlichen Einfluss auf die Steuerungspraxis der Gemeinden nimmt, ist deren starke Wachstumsorientierung. Auch wenn viele Gemeinden der Eisenstraße von mitunter starken Schrumpfungsprozessen gekennzeichnet sind, gibt es keine Gemeinde, die ihre Siedlungsflächenentwicklung auf weitere Schrumpfungsprozesse ausrichtet. Gerade in den Schrumpfungsgemeinden stehen mit der Neuausweisung von Wohnbauland und Betriebsgebieten eher wachstumsorientierte Zielsetzungen im Vordergrund. Dies ist zum einen ebenfalls der Orientierung an der politischen Verwertbarkeit und zum anderen der generellen gesellschaftlichen Wachstumsorientierung geschuldet. In der öffentlichen und politischen Wahrnehmung wird Wachstum positiv mit Fortschritt, Schrumpfung negativ mit Rückschritt und

Niedergang konnotiert. Ein Eingeständnis von Schrumpfung kommt für Gemeinden deshalb mit einem Eingeständnis des Scheiterns gleich, das für die Planungsverantwortlichen weder im Gemeinderat noch in der Bevölkerung mit großem Beifall verbunden ist.

Die Wachstumsorientierung hat aber noch weitere rationale Gründe. Die bei den Rahmenbedingungen vorgestellte Form der Gemeindefinanzierung führt dazu, dass der Bevölkerungsrückgang und der Verlust von Arbeitsplätzen für Gemeinden mit einem erheblichen Rückgang an finanziellen Spielräumen verbunden sind. Mit dem Finanzausgleich und der Kommunalsteuer verleiten die beiden maßgebenden Größen der Gemeindefinanzierung zu einer wachstumsorientierten Politik, da der Rückgang der kommunalen Finanzkraft mit einer wesentlichen Einschränkung der Leistungsfähigkeit der Kommunen verbunden ist. Aber nicht nur die sinkende Finanzkraft führt bei Schrumpfung zu einem Rückgang der kommunalen Leistungsfähigkeit, auch die sinkende Auslastung von sozialer und technischer Infrastruktur führt zu Problemen beim Erhalt der Gemeindeeinrichtungen. Dies widerspricht dem übergeordneten Ziel der Gemeinden, für eine möglichst hohe Lebensqualität und die bestmögliche Infrastrukturausstattung zu sorgen. Beim Blick auf diese Voraussetzungen wäre es demnach absolut nachvollziehbar, dass sich viele Gemeinden in ihrer Zielausrichtung gegen die Stagnation oder Schrumpfung stemmen, würden diese Bemühungen die Situation der Gemeinden nicht noch weiter verschlimmern.

Wie schon angemerkt wurde, geht die Wachstumsorientierung der Schrumpfungs- und Stagnationsgemeinden an den zu erwartenden Entwicklungen vorbei. Wenn sich die Gemeinden das Ziel setzen die Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik umzukehren, impliziert das die Annahme, sie könnten mit ihrer Politik für eine Umkehr des demographischen Wandels und des Strukturwandels in der Wirtschaft sorgen. Aus planungstheoretischer Perspektive wurde bereits ausführlich dargestellt, dass die politischen Maßnahmen nur eine unter vielen Einflussgrößen (multiple forces) eines vielschichtigen Prozesses darstellen und keine wesentlichen Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung haben. Auch nach Meinung der interviewten Experten handelt es sich um eine folgenschwere Fehleinschätzung, wenn die Gemeinden davon ausgehen, die demographische Entwicklung aufhalten, geschweige denn umkehren zu können. Sie sind sich einig, dass die großräumigen Entwicklungstrends weder durch Planung, noch durch Regionalentwicklung wesentlich beeinflusst werden können. Gesellschaftliche Entwicklungen wie der demographische Wandel können nur durch gesellschaftliche Veränderungsprozesse umgekehrt werden, nicht durch planerische Eingriffe. Von einem Irrglauben der österreichischen Politik, über finanzielle oder planerische Instrumente

Schrumpfungsprozesse umkehren zu können, berichten auch Hirschler und Frey. Sie plädieren für eine aus ihrer Sicht absolut notwendige Abkehr von einer wachstumsorientierten Entwicklungsperspektive, hin zu einer Akzeptanz und einer aktiven Gestaltung von Schrumpfungsprozessen (vgl. Hirschler und Frey 2013: S.130). Eine Gemeinde, die schrumpft, braucht eine völlig andere strategische Vorgehensweise als eine Wachstumsgemeinde, damit ihre Funktionsfähigkeit gewahrt werden kann. Wenn trotz Schrumpfung immer neue Flächen als Bauland ausgewiesen werden, führt das zu keinem Bevölkerungszuwachs, sondern zu einer Umverteilung der eigenen Bevölkerung aus dem Bestand in die Randlagen. Damit sind ein immenser Anstieg der Infrastrukturkosten und das Absterben von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den Ortskernen verbunden. Für eine Abkehr vom Wachstumscredo braucht es nicht nur in der Politik, sondern auch in der Bevölkerung ein lokales Bewusstsein dafür, dass Wachstumsleitbilder nicht blind verfolgt werden können.

6.6.2 Strategie und Instrumenteneinsatz

Um das strategische Vorgehen, mit dem die Gemeindeziele erreicht werden sollen, besser beschreiben und verstehen zu können, schlägt Marion Klemme die Albers'sche Differenzierung der Handlungsmodi vor, wonach öffentliche Akteure reagieren, anbieten oder entwickeln können (vgl. Klemme 2009: S.63). Hier am Beispiel der Flächenwidmung dargestellt:

- reagieren, auf einen Impuls von außen (z.B. Bauland nach Anfrage eines Betriebes oder einer Verkaufsentscheidung widmen)
- anbieten, von Entwicklungsoptionen (z.B. Bauland nach strategischen Überlegungen für die private Entwicklung widmen)
- entwickeln, durch direkte Interventionen im Raum (z.B. Bauland für kommunale Vorhaben widmen und die Maßnahmen umsetzen)

In den Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Eisenstraßengemeinden zeigt sich, dass die planungspolitische Steuerungspraxis der Gemeinden notwendigerweise alle drei Aspekte beinhaltet. Wie stark der jeweilige Aspekt in den Vordergrund rückt, ist wiederum von zahlreichen Einflussfaktoren abhängig. So ist es vor allem in peripheren Gemeinden nötig, dass Kommunen durch direkte Interventionen für die Erfüllung jener Aufgaben sorgen, die vom Markt nicht mehr übernommen werden. Für einige Eisenstraßengemeinden können die aktiven Bemühungen um Wohnungen für junge Bevölkerungsgruppen und betreutes Wohnen sowie die Bemühungen um Nahversorgungseinrichtungen als Beispiele genannt werden. Grundsätzlich ist die örtliche Raumordnung mit ihrem zentralen Instrument des Flächenwidmungsplanes aber als

klassische Angebotsplanung konzipiert. Dieser grundsätzlichen Ausrichtung und einiger direkter Interventionen im Raum zum Trotz, lässt der beschriebene Strategie- und Instrumenteneinsatz in den Eisenstraßengemeinden darauf schließen, dass sich der Großteil des Steuerungsverhaltens der Regionen auf der Ebene des „Reagierens“ abspielt. Die für die Siedlungsflächenentwicklung in den untersuchten ländlichen Gemeinden übliche anlassbezogene Vorgehensweise lässt sich auf die folgenden Faktoren zurückführen.



Abb.16: Gemeinden entwickeln durch direkte Interventionen im Raum (Quelle: eigene Aufnahmen)

Bedürfnisbefriedigung und Flexibilität: Wie bei der Zielpräferenz spielt die politische Verwertbarkeit auch beim Strategie- und Instrumenteneinsatz eine wichtige Rolle. Einige Gemeinden der Eisenstraße geben an, dass sie nur durch eine anlassbezogene Vorgehensweise auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen können und ein strategischer Rahmen, die für eine erfolgreiche Gemeindeentwicklung nötige Flexibilität, verhindert. Eine solche Planungsphilosophie lässt darauf schließen, dass die Gemeinden keine eigenen Ziele und Vorstellungen für ihre Entwicklung verfolgen und subjektiv geäußerte Wünsche Einzelner auf die Bedürfnisse der Gemeinde übertragen. Die Notwendigkeit, wiedergewählt zu werden, verleitet offensichtlich dazu, in der Planungspolitik eher eine punktuelle Bedürfnisbefriedigung zu verfolgen, anstatt einer längerfristigen Strategie, die auch individuelle Beschränkungen mit sich bringt und politisch dementsprechend schwierig zu verkaufen ist. Wie bereits festgestellt wurde, ergeben die auf individueller Ebene geäußerten Wünsche der Bevölkerung aber nicht automatisch eine wünschenswerte Entwicklung auf Gemeinde- oder Regionsebene. Außerdem begeben sich die Gemeinden ohne strategischen Rahmen auf sehr unsicheres Terrain, da zu große Flexibilität als Willkür ausgelegt werden könnte, die dem Artikel 7 der Bundesverfassung widerspricht, wonach alle Bundesbürger und Bundesbürgerinnen vor dem Gesetz gleich zu sein haben.

Flächenverfügbarkeit: Der wesentliche Grund für ein anlassbezogenes Vorgehen in der Planung liegt aber bei der mangelnden Flächenverfügbarkeit. Da keine der interviewten Gemeinden nennenswerte Baulandvorräte besitzt und die Verkaufsbereitschaft von Grundbesitzern und Grundbesitzerinnen, wie berichtet, äußerst gering ist, sind die Gemeinden in ihrer Siedlungsflächenentwicklung auf den Anlassfall eines Grundverkaufes angewiesen. Wenn es sich um bereits gewidmetes Bauland handelt, schwinden die strategischen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden noch stärker. Die Flächen entwickeln sich dann unabhängig von der Gemeinde, je nachdem, ob und wann die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen den Beschluss fassen, die festgelegte Nutzung zu realisieren oder das Grundstück zu verkaufen. Die irrationale Widmungspraxis, die laut Davy zu dieser Situation führt, konnte in der Eisenstraße durch den konsequenten Einsatz von Raumordnungsverträgen nahezu eingedämmt werden. Durch langjährige Widmungen ohne damit einhergehende vertraglich festgelegte Verpflichtungen gibt es aber in jeder der 24 Eisenstraßengemeinden zahlreiche Baulandreserven, deren Nutzung die Gemeinden nicht beeinflussen können.

Instrumenteneinsatz: Wie bei der Vorstellung des Strategie- und Instrumenteneinsatzes festgestellt wurde, kann unter gewissen Voraussetzungen auch bei einer notwendigerweise anlassbezogenen Siedlungsflächenentwicklung von einem strategischen Vorgehen gesprochen werden. Auch Klemme und Selle verweisen darauf, dass zunächst zwar von einem reaktiven Grundverständnis auszugehen ist, dieses von den Gemeinden aber unterschiedlich gestaltet werden kann. Es macht einen Unterschied, ob die kommunalen Reaktionen punktuell sind und einzelne private Entwicklungsabsichten abarbeiten, oder ob die Markimpulse anhand vorab erarbeiteter Konzepte bewertet, eingeordnet und für die eigene strategische Entwicklung genutzt werden (vgl. Klemme und Selle 2009: S.12). Die zweite Variante ist allerdings nur möglich, wenn die strategische Entwicklung der Gemeinde in einem örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt wurde. Mit der Streichung des Entwicklungskonzeptes als verpflichtenden Teil des örtlichen Raumordnungsprogrammes fällt eine Rahmenbedingung weg, die für eine flächendeckende Ausstattung mit örtlichen Entwicklungskonzepten sorgen hätte sollen. Aus fachlicher Sicht könnte diese Gesetzesänderung zu einem wesentlichen Qualitätsverlust in der kommunalen Planungspraxis führen.

Im Zuge der Experteninterviews wurde angemerkt, dass die vorhandenen Planungsinstrumente nicht ausreichend auf Schrumpfungsprozesse ausgerichtet sind. Dass dieser Mangel von den Gemeinden nicht wahrgenommen wird, ist relativ einfach zu erklären. Da die Gemeinden in ihren wachstumsorientierten Zielsetzungen ohnehin von

keinen Schrumpfungsprozessen ausgehen, vermissen sie auch keine dahingehenden Instrumente. In Übereinstimmung mit den interviewten Experten verweisen Marik-Lebeck und Klemme darauf, dass ein strategischer Instrumenteneinsatz gerade in Schrumpfungsgemeinden am Nötigsten wäre, die Planungsrealität in diesen Gemeinden aber oft von punktuellen Widmungen geprägt ist (vgl. Marik-Lebeck 2007: S.193 und Klemme 2009: S.49). Wenn von den Gemeinden im Zusammenhang mit der Schrumpfung Instrumente gefordert werden, dann sind damit Instrumente gemeint, um die Schrumpfung abzuwenden. Eine Forderung nach Instrumenten zur Anpassung an den Schrumpfungsprozess wird nur in Einzelfällen ausgesprochen.

7 Normative Fragestellung

N: „Welche Rahmenbedingungen sollen für die kommunale Steuerungspraxis geschaffen werden und welche planungspolitischen Strategien und Maßnahmen können die Gemeinden anwenden, um zu einer ressourcenschonenden Siedlungsflächenentwicklung beizutragen?“

In der Planungsliteratur gibt es zahllose Arbeiten, in denen Instrumente und Strategien für einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden vorgestellt werden. Eine umfassende Auflistung dieser Instrumente wird im Zuge der Beantwortung der normativen Fragestellung nicht angestrebt. Ziel ist es, aus der Vielzahl von Instrumenten und Maßnahmen einige auszuwählen, die aufgrund der soeben vorgestellten Ergebnisse als besonders erfolgsversprechend empfohlen werden können. Obwohl der Schwerpunkt der Arbeit in der Analyse des planungspolitischen Steuerungshandelns der Gemeinden liegt, können aus den gewonnenen Erkenntnissen auf diese Weise wertvolle Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

In einem ersten Teil wird eine mögliche Veränderung von Rahmenbedingungen angeregt, die den vorliegenden Ergebnissen zufolge einen haushälterischen Umgang mit Grund und Boden vereinfachen könnten. In einem zweiten Teil werden Maßnahmen und Strategien gesammelt, welche für die Region Eisenstraße Niederösterreich bzw. von den Gemeinden der Region eingesetzt werden können, um bei den gegebenen Rahmenbedingungen eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung anzustoßen.

7.1 Rahmenbedingungen

Im Zuge der Arbeit wurden zahlreiche Rahmenbedingungen identifiziert, die eine nachhaltige Entwicklung der Siedlungsflächen verhindern. Mit den im Folgenden vorgestellten Schritten wird angestrebt, die Nachfrage der Privathaushalte in

flächensparende Siedlungsformen zu lenken, das Baulandangebot der Grundbesitzer und Grundbesitzerinnen zu mobilisieren und die Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden zu entschärfen. Dadurch sollen die drei wesentlichen Problemstellungen der Siedlungsflächenentwicklung abgefangen werden. Bei den Vorschlägen handelt es sich allerdings nur um schlagwortartige Denkanstöße, die weder völlig ausgereift sind, noch mit möglichen anderen Folgen abgewogen wurden. Ihr Ziel ist es eine mögliche Richtung für die weitere politische Diskussion aufzuzeigen.

7.1.1 Ökologisierung der Steuern und Förderungen

Eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung kann es nur geben, wenn die Bewohner und Bewohnerinnen dazu bereit sind, in entsprechenden Siedlungsstrukturen zu leben. Die wirksamste Möglichkeit um eine ökologisch sinnvolle Siedlungsentwicklung für die Bevölkerung attraktiver zu machen, stellen steuer- und förderpolitische Maßnahmen dar. Trotz großer Potenziale werden in Österreich über Förderungen und Steuern bisher keine Lenkungseffekte für eine ökologisch verträglichere Siedlungsentwicklung genutzt. Zahlreichen Empfehlungen von Experten und Expertinnen der EU-Kommission und OECD zum Trotz beinhaltet auch die im März 2015 von der Österreichischen Bundesregierung vorgestellte Steuerreform diesbezüglich keine Verbesserungen. Im Folgenden wird nur ein kurzer Auszug an möglichen Veränderungen genannt, durch die das Wohnen in flächenintensiven Bauformen und dispersen Strukturen an Attraktivität verliert.

Wohnbauförderung: Das größte Potenzial, lenkend einzugreifen und die Ziele der Raumordnung zu unterstützen, liegt wohl in der Wohnbauförderung. Um dieses Potenzial zu nutzen ist es nötig, die Mittelvergabe anstatt der objektbezogenen ökologischen Förderkriterien stärker nach Lage- und Dichtekriterien auszurichten. Eine solche Vorgehensweise wird auch von der Planungsgemeinschaft Ost empfohlen, die vorschlägt, die Wohnbauförderung vor allem in Abwanderungsgemeinden nicht ubiquitär auszuschütten, sondern an Standortkriterien zu binden (vgl. PGO 2013: S.35). Die ÖROK spricht sich ebenfalls für eine stärkere Berücksichtigung von verdichteten Bauformen und zentraler Lage bei den Vergabekriterien aus (vgl. ÖROK 1995: S.369). Darüber hinaus sollte auch das Wohnen im Bestand gegenüber Neubautätigkeiten bevorzugt gefördert werden. Die Vorschläge einer stärkeren Berücksichtigung der Lage und einer erhöhten Förderung von Bauen im Bestand gegenüber Neubau werden in den meisten Eisenstraßengemeinden durchaus positiv gesehen, wobei man zu bedenken gibt, dass diese Förderungen direkt in einer Preissteigerung in den Ortskernen aufgehen könnten.

„... grad in Niederösterreich versucht man die Wohnbauförderung in Richtung Sanierung zu bringen. Weil da bin ich voll bei dir, weil es ganz wichtig ist, dass die alten Strukturen erhalten bleiben und nicht nur in den Neubau investiert wird.“ (Gemeindeinterview P6)

Einer Abkehr von der starken Förderung des Einfamilienhauses zugunsten verdichteter Wohnformen stehen einige Gemeinden und die Gemeindevertreterverbände jedoch äußerst kritisch gegenüber. Es wird darauf verwiesen, dass der ländliche Raum von jenen Menschen lebt, die sich ihren Traum vom leistbaren Einfamilienhaus erfüllen wollen. Von einigen peripheren Gemeinden und dem VP-Gemeindevertreterverband wird sogar eine noch stärkere Ausrichtung der Förderung auf den Einfamilienhausbau gefordert.

Pendlerpauschale: Die Pendlerpauschale bringt in ihrer derzeitigen Form eine steuerliche Begünstigung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die einen günstigen Wohnstandort im peripheren Raum, fernab von öffentlichen Verkehrsachsen, wählen. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die in den teureren zentralen Lagen wohnen und lange Pendlerwege und somit die Emission von Treibhausgasen vermeiden, werden dadurch benachteiligt. Apel bezeichnet die Pendlerpauschale in diesem Sinne als ökologisch kontraproduktiv und sozial nicht gerecht (vgl. Apel 2012: S.104f). Aus Sicht der Siedlungsflächenentwicklung ist eine Streichung der undifferenzierten Pendlerpauschale zu empfehlen, die eine Wohnstandortwahl in Kfz-abhängigen Randlagen begünstigt. Während die meisten Gemeinden davon ausgehen, dass die Pendlerpauschale keine großen Auswirkungen auf die Standortentscheidungen der Haushalte hat, stufen sie einzelne periphere Gemeinden als überlebensnotwendig für den ländlichen Raum ein. Der sozialdemokratische Gemeindevertreterverband fordert eine Ausweitung der Pendlerpauschale, um den ländlichen Raum zu stärken.

„Also das wäre der Tod der Gemeinden. Da würden nur noch die Hauptachsen überleben. An das darf nicht einmal gedacht werden.“ (Gemeindeinterview P12)

Grundsteuer: Mit Grund und Boden sind verschiedene Steuern verbunden. Die bedeutendste ist die bundeseinheitlich geregelte Grundsteuer, die aus dem Einheitswert und einer Steuermesszahl errechnet wird. Da der vom Finanzamt berechnete Einheitswert grundsätzlich deutlich unter dem Verkehrswert der Grundstücke liegt, fällt die Grundsteuer in Österreich im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Staaten sehr gering aus. Dies ist nicht nur für die Gemeindehaushalte von Nachteil, die niedrige Grundsteuer verleitet die Haushalte auch zu einem sorglosen Umgang mit der Ressource Boden. Im angelsächsischen Bereich sind die Grundsteuern im Gegensatz zu Österreich traditionell von sehr großer Bedeutung und eine wesentliche Grundlage der Gemeindefinanzierung

(vgl. Reiss et al. 2011: S.36ff). Es ist anzunehmen, dass die signifikant höhere Steuer für Wohnbauland auch einen wesentlichen Grund für den in Großbritannien typischen verdichteten Flachbau und für die kleineren Parzellengrößen in den USA darstellt. Durch eine erhebliche Erhöhung der Grundsteuer könnte wohl auch in Österreich ein sparsamerer Umgang mit Grund und Boden bewirkt werden. Politisch ist die Grundsteuererhöhung nach der erst kürzlich durchgeführten ersten Einheitswertanpassung seit 1973 im Moment kein Thema. Ein großer Teil der Gemeinden würde sie aber durchaus positiv sehen. Die Vertreter der Bezirksbauernkammern verweisen darauf, dass eine höhere Grundsteuer auf Bauland beschränkt bleiben müsste, da die regionale Landwirtschaft an einer Besteuerung der landwirtschaftlichen Flächen nach dem Verkehrswert zugrunde gehen würde.

„Die Grundsteuer kommt nicht, da der Einheitswert erst hinaufgesetzt worden ist. Und jetzt noch eine Grundsteuer darauf zu setzen das ist politisch nicht möglich, aber es gehört schon etwas gemacht. Aber es geht nicht alles auf einmal.“ (Gemeindeinterview P16).

Es gäbe noch zahlreiche weitere Möglichkeiten, um mit steuerpolitischen Eingriffen Lenkungseffekte auf die Standort- und Wohnentscheidungen der Haushalte zu erreichen. Bei all den genannten Steuererhöhungen und Streichungen von Förderungen sollte darauf geachtet werden, dass die Gesamtbelastungsquote der Haushalte nicht steigt. Durch die Einsparungen von technischen und sozialen Infrastrukturkosten bei einer kompakten Siedlungsstruktur wäre sogar eine Senkung der Steuerquote möglich. Die zusätzlichen Steuereinnahmen und die gesparten Förderungen sollten gezielt für eine wirkliche Stärkung des ländlichen Raumes eingesetzt werden.

7.1.2 Mobilisierung von Bauland

Während die Tendenz zum freistehenden Einfamilienhaus eine ressourcenschonende Siedlungsflächenentwicklung von der Nachfrageseite her unterläuft, ist es auf der Angebotsseite vor allem die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland, die in der Arbeit als Problem identifiziert wurde. Um eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung zu ermöglichen, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche die Mobilisierung von Bauland erleichtern. Experten und Planungsverantwortliche der Gemeinden sind sich einig, dass die schwierige Baulandmobilisierung das größte Problem in der Siedlungsflächenentwicklung darstellt und hier unbedingt Maßnahmen gesetzt werden müssen. Die Gemeinden bezeichnen es als fast unmöglich, an die benötigten Grundstücke zu kommen, wenn ohne Raumordnungsvertrag gewidmet wurde.

Von einigen Gemeinden wird die Erhöhung der Grundsteuer als mögliche Maßnahme zur Bodenmobilisierung genannt. Nicht widmungskonform genutztes Bauland soll nach einer bestimmten Zeit höher besteuert werden, um den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin zur widmungskonformen Nutzung oder zum Verkauf zu bewegen. Bei einer entsprechenden Nutzung würde der Steuersatz wieder auf das niedrige Ausgangsniveau gesenkt werden. Unter dem Hinweis der Enteignung verweisen die Sekretäre der Bezirksbauernkammern darauf, dass Bauland dann nicht gegen den Willen des Eigentümers bzw. der Eigentümerin gewidmet werden dürfe. Auch die ÖROK sieht die Grundsteuer prinzipiell als geeignetes Mittel für die Baulandmobilisierung. Allerdings wird die Zielgenauigkeit einer Infrastrukturabgabe, über die Aufschließungskosten möglichst frühzeitig und in angemessener Höhe an die Liegenschaftsbesitzer und Liegenschaftsbesitzerinnen weitergegeben werden könnten, höher eingeschätzt (vgl. ÖROK 1995: S.360f).

Auch die interviewten Experten tendieren zu einer Infrastrukturabgabe, die Grundstücke für Spekulationen weniger attraktiv machen würden. Zudem würden Gemeinden über die Infrastrukturabgabe einen Teil der Aufschließungskosten zurückbekommen. Zum Beispiel könnte für unbebautes Bauland ab dem fünften Jahr nach der Widmung eine Abgabe von 10% der Aufschließungskosten fällig werden. Bei 17.000 Euro Aufschließungskosten würde das mit 1.700 Euro pro Jahr einen Betrag ausmachen, der im Gegensatz zu den heute über die Grundsteuer anfallenden Kosten, auch einen Beitrag zur Flächenmobilisierung leisten könnte. Egal ob Grundsteuer oder Infrastrukturabgabe, ohne Maßnahme zur Bodenmobilisierung wird eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung nicht zu erreichen sein. Wichtig wäre, dass eine solche Maßnahme das bereits ohne Vertragsraumordnung gewidmete Bauland treffen würde. Bei Neuwidmungen ist es einfacher und effektiver die Verfügbarkeit über privatrechtlich geschlossene Verträge sicherzustellen. Eine Alternative für die Baulandmobilisierung würde auch ein Gesetz darstellen, das den Gemeinden die Möglichkeit gibt, nicht widmungskonform genutztes Bauland nach einer bestimmten Zeit entschädigungslos rückzuwidmen.

7.1.3 Gemeindefinanzierung

Eine dritte Rahmenbedingung, die wesentlich zur aktuellen problematischen Siedlungsflächenentwicklung beiträgt, ist die Form der Gemeindefinanzierung. Genauer gesagt ist es nicht die Form der Gemeindefinanzierung, sondern die daraus entstehende Konkurrenzsituation und die dadurch erzwungene wachstumsorientierte Politik. Vor allem die auf Bevölkerungszahlen ausgerichtete Form des Finanzausgleiches wurde als Rahmenbedingung vorgestellt, die eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in ländlichen

Regionen unterläuft. Hier wäre es angebracht den Kriterienkatalog dahingehend anzupassen, dass die Finanzierung ländlicher Gemeinden nicht mehr nur von der Kopfzahl abhängig ist. Die ländlichen Gemeinden stimmen mit dieser Notwendigkeit vollkommen überein, allerdings nicht aus Gründen der Siedlungsflächenentwicklung. Alle interviewten Gemeinden der Eisenstraße und wahrscheinlich der Großteil aller Landgemeinden in Österreich fühlen sich beim Finanzausgleich gegenüber den Städten auf Grund der niedrigeren Pro-Kopf-Quote massiv benachteiligt.

„Aber ich als Landbürgermeister sage ungerecht - jetzt haben wir eh schon keine Abgaben und da bekommen wir auch nichts. Es gehören zumindest die Fläche und die infrastrukturellen Maßnahmen berücksichtigt. Wenn ich einen Kanal baue, habe ich auf fünf Kilometer fünf Anschlüsse und der in der Stadtgemeinde schon 50. Das gehört auch berücksichtigt.“ (Gemeindeinterview P9)

Die großflächigen Gemeinden sehen eine Ungerechtigkeit darin, dass der Mehraufwand den sie für Güterwege, die Schneeräumung oder den Kindergartentransport leisten müssen, über den Finanzausgleich nicht abgegolten wird. Die ländlichen Gemeinden fordern deshalb, dass die Gelder aus dem Finanzausgleich nicht nur einwohner- und einwohnerinnenabhängig verteilt werden, sondern auch spezifische Aufgabenbereiche und die Gemeindefläche als Kriterien in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen werden. Ohne auf die Diskussion zur Verteilungsgerechtigkeit eingehen zu wollen, ist aus Sicht der Siedlungsflächenentwicklung jede Veränderung positiv zu bewerten, die Gemeinden vom Konkurrenzkampf und dem ewigen Streben nach Bevölkerungszuwachs absehen lässt. Von zusätzlichen Mitteln für den Erhalt von besonders hochwertigen Böden ist hingegen abzusehen, da dies den Finanzausgleich zu kompliziert machen würde.

7.2 Region und Gemeinde

Da es zumindest kurzfristig nicht danach aussieht, als würden sich die Rahmenbedingungen für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlich verändern, werden in diesem zweiten Teil einige Vorschläge für die Planung in der Region Eisenstraße unterbreitet, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu einer ressourcenschonenderen Siedlungsflächenentwicklung beitragen können. Die Vorschläge werden in drei Bereiche geteilt, wobei der erste die grundlegende Ausrichtung im Planungsprozess, die Kommunikation und das strategische Vorgehen behandelt. Im zweiten Teil werden Vorschläge zur strategischen Planung unter Schrumpfungsprozessen unterbreitet und der dritte Teil behandelt eine kooperative Regionalplanung.

7.2.1 Grundlegende Ausrichtung der Planung

Es wurde bereits angemerkt, dass sich die Planung notwendigerweise von einer rein formalen Gesetzgebung hin zu einer viel politischeren und prozessorientierteren Planung im Sinne eines Governance-Ansatzes entwickelt hat. Nur behördliche Planungsaufgaben wahrzunehmen reicht schon lange nicht mehr aus, um die vielfältigen Herausforderungen zu meistern. Die Grundstruktur der Planung wird von den Gemeinden längst beherrscht, was fehlt sind Strategien, um die Pläne und Ziele der Raumordnung umzusetzen.

Für die Umsetzung von Plänen ist die Erkenntnis wesentlich, dass eine Planung nie ohne die betroffene Bevölkerung durchgesetzt werden kann. Wenn die Fachplanung die Anliegen der Gemeinden nicht ernst nimmt und auf die subjektiven Wünsche der Bevölkerung hochmütig herabblickt, wird jede Planung scheitern. Die Kunst ist es eine nachhaltige Planung durchzusetzen, ohne Einzelinteressen vor den Kopf zu stoßen. Den Einzelnen müssen Motive gegeben werden, um mitzumachen. Die Planer und Planerinnen müssen verschiedene Interessen so lenken, dass sich alle als Teil einer Win-Win Situation sehen. Dafür ist es nötig, dass die Umsetzungsstrategien nicht für die Betroffenen, sondern mit den Betroffenen vor Ort erarbeitet werden. Und es bedarf eines umfassenden Kommunikationsprozesses zwischen Planung, Gemeinde und Bevölkerung.

Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit: Es ist eine wesentliche Aufgabe von Fachplanung und Wissenschaft, die politischen Akteure, welche auf lokaler und regionaler Ebene für flächenwirksame Entscheidungen zuständig sind, mit gezielten Informationskampagnen davon zu überzeugen, dass Flächensparen keine Einschränkung bedeutet, sondern Vorteile für die jeweilige Kommune mit sich bringt (vgl. Dahlmann 2013: S.35f). Da ökologische Zielsetzungen in den Gemeinden eine untergeordnete Bedeutung haben, ist es wichtig, vor allem die ökonomischen und sozialen Vorteile einer haushälterischen Siedlungsflächenentwicklung und die Verbesserungen für die Lebensqualität in den Gemeinden zu betonen. Um eine nachhaltige Flächennutzung von den Universitäten und Ministerien in die Gemeinden zu bringen, bedarf es allerdings mehr als das Bewusstsein der Gemeinden zu erreichen. Aufgrund der vorgestellten Notwendigkeit der politischen Verwertbarkeit wird die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen nur von einem sparsamen Umgang mit Boden zu überzeugen sein, wenn sich die öffentliche Meinung nicht gegen eine solche Vorgehensweise stellt (vgl. Weber 2009: S.127).

Dafür ist es notwendig, dass das Flächensparen nicht über das schwer vermittelbare Credo des Verzichts beworben wird. Ein nachhaltiger Umgang muss in der Bevölkerung als Zukunftschance und als Strategie für mehr Effizienz vorgestellt werden, die nicht nur

für den Naturerhalt bedeutend ist, sondern auch für die Sicherung und Steigerung der eigenen Lebensqualität und den Werterhalt des Immobilieneigentums (vgl. Bock und Preuß 2009: S.64 und Bock 2013: S:89f). Die Experten verweisen darauf, dass die Haushalte mit guten Argumenten durchaus davon zu überzeugen sind, dass ihre Ansprüche auch mit anderen Wohnformen als einem freistehenden Einfamilienhaus und 1000m² Garten zu erfüllen sind. Wie Bruns vermerkt, kommt eine Flächenreduzierung nicht durch irgendwelche Paragraphen zustande, sondern dadurch, dass die Argumente der Planung ernstgenommen werden, wofür eine Vertrauensbasis zwischen Planung, Verwaltung und Bevölkerung Voraussetzung ist (vgl. Bruns et al. 2005).

Die Aufgabe der Gemeinden in der Planungspolitik kann nicht nur darin bestehen, umzusetzen, was sich die Leute wünschen. Aufgabe eines Politikers und einer Politikerin ist es für seinen bzw. ihren Standpunkt zu werben. Es muss kommuniziert werden, dass es gewisse Sachzwänge gibt, für die eine gemeinsame Lösung gefunden werden muss. Durch Bewusstseinsbildung kann in der Bevölkerung viel erreicht werden.

Ziele, Leitbilder und Entwicklungskonzept: Kommunikationsprozesse können aber nur fruchtbar sein, wenn die Gemeinden eine Botschaft haben, die sie an die Bevölkerung weitergeben können. Dafür ist es wichtig, dass die Gemeinden in ihrer Entwicklung klare Ziele formulieren und die verschiedenen Ziele am besten in Form von Planungsleitbildern zusammenfassen. Auch Voß verweist darauf, dass es gerade für Gemeinden im ländlichen Raum wichtig ist ein Oberziel zu formulieren, um eine gemeinsame Vorgabe für den Entwicklungsprozess der Gemeinde zu haben (vgl. Voß 2011: S.340). Nur wenn eine ressourcenschonende Entwicklung als Ziel formuliert ist und die Vorteile fest im Bewusstsein verankert sind, wird eine entsprechende Entwicklung der Gemeinden möglich sein.

Grundlage von Zielformulierung wie Zielerreichung ist das räumliche Entwicklungskonzept. Im Laufe der Arbeit wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass eine strategische Siedlungsflächenentwicklung und somit auch eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung ohne örtliches Entwicklungskonzept nicht möglich ist. Wenn man die große Bedeutung des örtlichen Entwicklungskonzeptes für die Planungspraxis der Gemeinden bedenkt, ist die beschriebene Gesetzesänderung, die das örtliche Entwicklungskonzept auf freiwillige Basis stellt, nicht nachvollziehbar. Es wird die Botschaft vermittelt, dass jeder, der nicht vorausschauend planen will, einfach ins Blaue hinein weiterwidmen kann. Während das Entwicklungskonzept in anderen Ländern aufgewertet wird und versucht wird ein flächendeckendes Entwicklungskonzept zu erstellen, geht man in Niederösterreich einen Schritt zurück.

Andererseits bringt ein Entwicklungskonzept absolut nichts, wenn die Gemeinde und die Bevölkerung nicht hinter dem Konzept stehen. Beim Entwicklungskonzept muss es sich um ein bedarfsgerechtes Papier handeln, das die Gemeindeentwicklung in ein Gesamtkonzept einbettet. Das Entwicklungskonzept muss auf seine Grundlagen zurückgeführt werden. Wenn eine 100 Seiten Hochglanzbroschüre in den Tischladen der Gemeindeämter verschwindet, bringt auch die gesetzlich festgelegte Pflicht zum Entwicklungskonzept nichts. Es muss ein Bewusstseinsprozess starten, dass das Entwicklungskonzept von den Gemeinden selbst kommt, die Entwicklung muss von den Gemeinden und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern unter professioneller Anweisung erarbeitet werden. Für die ressourcenschonende Siedlungsflächenentwicklung in der Region Eisenstraße ist demnach ein flächendeckender Einsatz von bedarfsgerechten örtlichen Entwicklungskonzepten unerlässlich.

Auch Schindegger sieht mit dem räumlichen Entwicklungskonzept überhaupt erst eine umfassende Planung der längerfristigen Entwicklung seitens der Gemeinde möglich. Durch den Flächenwidmungsplan alleine sei das nicht möglich, nur durch das Entwicklungskonzept können langfristige Festlegungen getroffen werden. Er sieht mit dem örtlichen Entwicklungskonzept auch erst eine geeignete Grundlage für die Beurteilung von Einzelabänderungen des Flächenwidmungsplanes gegeben, wozu ansonsten sehr allgemeine Raumordnungsziele herangezogen werden müssen (vgl. Schindegger 2004: S.81f).

7.2.2 Schrumpfangsanpassung

Aufgrund der zahlreichen Schwierigkeiten, die mit Schrumpfungsprozessen verbundenen sind, wird ein Großteil die Frage, ob eine positive Sicht auf Schrumpfung überhaupt möglich ist, mit einem glatten „Nein“ beantworten. Wenn bedacht wird, dass es sich beim demographischen Wandel um einen Prozess handelt, dem durch politische Interventionen nichts entgegenzusetzen ist, bleibt vielen peripheren Kommunen allerdings nichts anderes übrig, als sich mit dieser Entwicklung zu arrangieren und das Beste daraus zu machen.

Einen solchen Ansatz verfolgt Gerlind Weber, die darauf verweist, dass die Maßnahmen der Raumplanung und Raumordnung in den letzten Jahren fast immer darauf abgezielt haben, dem Trend der Schrumpfung entgegenzuwirken und neue Wachstumsimpulse zu setzen, anhaltende Schrumpfungsprozesse eine Neupositionierung jedoch unumgänglich machen (vgl. Weber 2011: S.37ff). Sie schlägt vor, rückläufige Entwicklung mit Blick auf Nachhaltigkeit nicht prinzipiell negativ darzustellen, sondern im Gegenteil, als kontrolliert verlaufenden Rückzug, als Schritt in die richtige Richtung, nämlich als Entlastung des

ökologischen und sozialen Systems zu sehen. So können Schrumpfungsprozesse unter Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen als Baustein zur Wiederherstellung der anzustrebenden Balance zwischen Ökologie, Gesellschaft und Ökonomie interpretiert werden (vgl. ebd.). Die Aufgabe der Raumplanung sieht Weber als ganzheitliche Steuerung der Raumentwicklung, was prinzipiell nicht nur für raumrelevantes Wachstum, sondern auch für Schrumpfung gilt. So sieht sie auch zentrale Leitbilder der Raumplanung nicht wachstumsfixiert, sondern „neutral“ und grundsätzlich auch gegenüber Schrumpfungsprozessen offen (vgl. ebd.). Die Raumordnung und Raumplanung ist für sie dabei durch ihre Querschnittsorientierung, ihre Vorsorgeorientierung und ihre weit in die Zukunft hineinreichenden Entscheidungen dazu prädestiniert, Schrumpfungsprozesse im Sinne der Nachhaltigkeit zu enttabuisieren, diese zu lenken und sich dabei selbst im Sinne der neuen Herausforderung zu verändern (vgl. ebd.). Das größte Problem kann bei diesem Ansatz wohl in der fehlenden gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz von Schrumpfung gesehen werden. In einer Gesellschaft, in der das Paradigma des Wachstums und des Fortschrittes allgegenwärtig scheint, wird es einige Zeit brauchen, um eine positive Sichtweise auf Schrumpfungsprozesse akzeptieren und verinnerlichen zu können.

Für die peripheren Eisenstraßengemeinden ist es allerdings dringend zu empfehlen, ihre wachstumsorientierten Zielsetzungen zu überdenken. Die Gemeinden müssen versuchen die Schrumpfungsprozesse zu antizipieren, um mit ihren Folgen angemessen umgehen zu können (vgl. Löwis et al. 2006: S.62f). Nur durch eine strategische Anpassung an die Schrumpfungsprozesse kann die Lebensqualität in den Gemeinden bestmöglich erhalten werden. Die Gemeinden sollen den verbliebenen Bewohnern und Bewohnerinnen ihre Aufmerksamkeit schenken und für diese ein möglichst lebenswertes Umfeld schaffen, nicht ständig von den 1000 Einwohnern und Einwohnerinnen träumen, die nicht da sind und in absehbarer Zeit auch nicht mehr kommen werden.

Zentrale Orte System: Mit Schrumpfungsprozessen geht gezwungenermaßen auch ein Verlust von sozialen Infrastruktureinrichtungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge einher. Um die Leistungsfähigkeit des ländlichen Raumes und den Erhalt wichtiger regionaler Funktionen insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Räumen aufrecht zu erhalten, schlägt die PGO die Entwicklung zentraler Orte zu strategischen „Stabilisierungskernen“ vor (vgl. PGO 2013: S. 3). Angesichts der Bedrohung durch das Wegbrechen der Infrastruktur bietet das Zentrale-Orte Konzept für Problemregionen eine Möglichkeit, die Kräfte auf bestimmte Standorte zu konzentrieren (vgl. Prieb 2013: S.223). Auch Blotevogel verweist auf die Potenziale von Mittelzentren, die bei einem gegebenenfalls unvermeidlichen Rückbau der sozialen und technischen Infrastruktur im

Sinne eines Auffangnetzes dafür sorgen können, dass Dienstleistungsangebote im Bildungs- und im Gesundheitswesen sowie im Bereich der öffentlichen Verwaltung erhalten bleiben (vgl. Blotevogel 2002, zit. nach Kühn und Sommer 2013: S.24). Durch die Konzentration auf wenige große Mittelzentren können auch in strukturschwachen, dünn besiedelten Räumen Dienstleistungsangebote in zumutbarer Entfernung sichergestellt werden. Zugleich kann in diesen Zentren eine „kritische Masse“ an Infrastrukturen, Dienstleistungen sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen entstehen, die Grundlage zur Entwicklung von „kleinen Innovationsräumen“ sein kann (vgl. Blotevogel und Danielzyk 2006: S.68). Wenn Finanzzuweisungen wie bisher scheinbar ziellos über die ländlichen Gemeinden verstreut werden, werden die Mittelzentren bei anhaltender Budgetnot jedoch nicht aufrechtzuerhalten sein. Nur wenn die Finanzmittel verstärkt auf solche Mittelzentren konzentriert werden, können überörtliche Funktionen erhalten werden, von denen auch die umliegenden Gemeinden profitieren. Dabei wird es auch Orte geben, die in zu großer Entfernung zu den Mittelzentren liegen, um von den überörtlichen Funktionen zu profitieren. Hier wird, wie Blotevogel und Danielzyk anmerken, die Frage nicht zu vermeiden sein, inwieweit Teile von Siedlungen oder gar ganze Siedlungen langfristig aufzugeben sind (vgl. ebd. S.69).

Dem Niederösterreichischen Zentrale-Orte Raumordnungsprogramm zufolge gibt es in der Region Eisenstraße Niederösterreich mit Wieselburg, Scheibbs und Waidhofen/Ybbs drei Zentrale Orte III. Stufe, mit Purgstall einen zentralen Ort II. Stufe und mit Gresten, Gaming, Lunz und Ybbsitz vier Zentrale Orte der I. Stufe. Der Zentralraum und der Norden der Region verfügen mit den Gemeinden Wieselburg, Scheibbs, Waidhofen, Purgstall, Gresten und Ybbsitz sowie der Nähe zu Amstetten, einem Zentrum der Stufe IV, über ein dichtes Versorgungsnetz. Anders sieht die Situation im südlichen Teil der Region aus, in dem es mit Gaming und Lunz lediglich zwei zentrale Orte der Stufe I gibt. Mit Scheibbs und Waidhofen liegen zwar zwei zentrale Orte der III. Stufe im Nahbereich, in vielen Bereichen ist die Versorgungssituation aber äußerst unbefriedigend. Betrachtet man die negative Entwicklungsdynamik in den beiden zentralen Orten Lunz und Gaming, muss man sich um die Aufrechterhaltung ihrer Funktionen Gedanken machen. Um eine Funktionsfähigkeit der südlichen Regionsteile zu gewährleisten, sollten die Anstrengungen der Region vorwiegend in die beiden zentralen Orte Lunz am See und Gaming fließen, um zumindest hier die zentralörtlichen Funktionen erster Stufe, die im Zentrale-Orte Raumordnungsprogramm des Landes Niederösterreich festgeschrieben sind, zu erhalten.

7.2.3 Kooperation und Regionalplanung

Um etwa über das Zentrale-Orte Konzept eine nachhaltige Siedlungsstruktur für die Region zu erreichen, ist es nötig die Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden zu umgehen. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen der Gemeindefinanzierung scheint dies nur über eine interkommunale Kooperation und ein interkommunales Flächenmanagement möglich. Damit muss es gelingen, die Spannungsfelder zwischen parallel bestehenden Interessen und Zielsetzungen in den Gemeinden zu überwinden (vgl. Wollansky und Vitovec 2006: S.147) und regional abgestimmte Flächenziele sowie regionale Siedlungsflächenkonzepte zu implementieren (vgl. Bock 2013: S.89). Durch ein Flächenmanagement auf der regionalen Ebene können flächenpolitisch besonders bedeutende Leitvorgaben festgehalten werden. Außerdem könnte die Vermeidung der Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt sowie für landwirtschaftliche Nutzung und oberflächennahen Rohstoffen gesichert werden (vgl. Kinder 2013: S.19). Für die Region Eisenstraße Niederösterreich ist zu empfehlen, die vorhandenen Kleinregionen stärker auf planungspolitische Maßnahmen auszurichten. Dabei sollte jede Kleinregion ein kleinregionales Rahmenkonzept erstellen, um die räumlichen Entwicklungsvorstellungen über die Gemeindegrenzen hinweg abzustimmen. Darüber braucht es noch eine koordinierende Ebene, wobei der Regionalverband Mostviertel der neu gegründeten NÖ.Regional.GmbH eine etwas großflächigere Möglichkeit bieten würde. Planungspolitische Aufgaben auf Ebene der LEADER Regionen zu behandeln scheint aufgrund der Organisationsstruktur und der Abhängigkeit von Europäischen Förderperioden als nicht zielführend.

Neben einer Festlegung von Siedlungsgrenzen können aus Sicht einer ressourcenschonenden Siedlungsflächenentwicklung einige regionale Abkommen empfohlen werden, die auf der Ebene der Regionalplanung auszuhandeln wären. So wäre eine Vereinbarung darüber sinnvoll, dass in der Region keine Gemeindesubventionen für Betriebsansiedelungen und die Errichtung von Einfamilienhäusern mehr vergeben werden. Um die Abschaffung dieser Förderung von flächenintensiven Wohnformen, die aus Expertensicht eine sinnlose Geldverschwendung darstellt, politisch verträglich zu machen, könnten die freiwerdenden Beträge zweckgewidmet werden. Etwa für die Errichtung von Kinderspielplätzen oder anderen allgemeindienlichen Einrichtungen. Um die Flächeninanspruchnahme einzudämmen, sollte zudem eine regionsweite Obergrenze bei der Größe von Bauparzellen und eine Untergrenze bei Bodenpreisen eingezogen werden. Die Ressource Boden ist zu wertvoll, um sie zu „Dumpingpreisen“ zu verschleudern. Bei einer großflächigen Umsetzung dieser Vorschläge würde eine

ressourcenschonendere Siedlungsflächenentwicklung angeregt, ohne die Standortqualität der einzelnen Gemeinden zu beschädigen.

7.2.4 Multipler Instrumenteneinsatz:

Natürlich gibt es zahlreiche weitere Instrumente, deren Einsatz für eine ressourcenschonende Siedlungsflächenentwicklung empfohlen werden kann. So sollte die Vertragsraumordnung flächendeckend und ohne Ausnahme zum Einsatz kommen. Zudem wären im Sinne eines aktiven Flächenmanagements eine langfristige Bodenbevorratung und ein Flächenmonitoring zu empfehlen, sollten sich die Gemeinden doch über ihre Potenziale zur Innenentwicklung bewusst sein.

Bei all den vorgestellten und den vielen weiteren möglichen Maßnahmen und Instrumenten wird die richtige Wahl dadurch erschwert, dass diese nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern in einem dichten und chaotischen Beziehungsgeflecht teils konform gehen, teils konfligierend ineinander verwoben sind und fortdauernd schleichend ihre Beziehungsmuster verändern (vgl. Weber 2009: S.128). Wie im Sinne Benjamin Davys ausführlich dargestellt wurde, handelt es sich bei der räumlichen Entwicklung eben um einen komplexen und mehrdimensionalen Prozess, dessen Probleme durch monorationales politisches Vorgehen nicht gelöst werden können. So verweist Jörissen darauf, dass bei den vielen verschiedenen Anschauungen zumindest insofern Konsens besteht, dass keines der planerischen Instrumente alleine zum Erfolg führen kann (vgl. Jörissen 2007: S.10). Für das Bodenproblem gibt es keine Universallösung (vgl. Weber 2009: S.127). Im Sinne eines polyrationalen Planungsansatzes kann nur eine Kombination verschiedener Instrumente und Maßnahmen zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen.

Resümee

Gemeinden sind in Österreich mit einer umfassenden Planungskompetenz ausgestattet. Ziel dieser Arbeit war es, die von den Gemeinden im Planungsprozess getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar zu machen und zu begründen. Am Beispiel der heterogenen Region Eisenstraße Niederösterreich wurde dargestellt, welche Einflussgrößen das planungspolitische Handeln ländlicher Gemeinden beeinflussen und wie sich das auf die Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen auswirkt.

Das Forschungsinteresse speiste sich aus der Beobachtung, dass die Flächeninanspruchnahme in Österreich trotz einer breit anerkannten Zielsetzung von höchstens 2,5ha pro Tag in den letzten 15 Jahren jeweils in einem Bereich zwischen 12 und 25ha pro Tag lag. Vor allem die in Anspruch genommene Siedlungsfläche pro Bewohner und Bewohnerin stieg in den ländlichen Räumen in den letzten Jahren massiv an, was vor allem auf eine Entkoppelung von Siedlungsfläche und Bevölkerungszahlen zurückzuführen ist. Im Untersuchungsgebiet konnte diese Problematik vor allem in Schrumpfungsgemeinden wahrgenommen werden, in denen die Siedlungsfläche trotz zum Teil massiver Bevölkerungsrückgänge weiter wächst, was mit erheblichen negativen Umweltauswirkungen und enormen Folgekosten einhergeht. Eine Erkenntnis, die quer über alle Interessensgruppen und Parteien eine Forderung nach einem sparsamen Umgang mit der Ressource Boden laut werden lässt. Daraus ergab sich die hinter der Forschungsfrage stehende Problemstellung, dass allgemein anerkannte Ziele und Grundsätze von Politik und Planung auf der örtlichen Ebene nicht ankommen. Warum setzen die Gemeinden mit ihrer umfassenden Planungskompetenz keine ressourcenschonende Siedlungsflächenentwicklung um?

Schon die Planungstheorie konnte auf diese Frage eine erste Antwort liefern. Diese besagt, dass die Planung nur sehr beschränkte Möglichkeiten hat, um auf die räumliche Entwicklung Einfluss zu nehmen. Räumliche Entwicklung wird von einer Vielzahl an Einflussfaktoren und Akteuren bestimmt, auf die Gemeinden oft keinen Zugriff haben. Wie sich in den 16 geführten qualitativen Interviews herausstellte, handelt es sich auch bei dieser beschränkten Einflussnahme um ein äußerst komplexes Unterfangen, das von zahlreichen Einflussfaktoren gelenkt wird. Für die Beantwortung der Forschungsfrage wurde die kommunalpolitische Steuerungspraxis in zwei zentrale Aspekte geteilt. Sowohl Ziele, die sich Gemeinden in ihrem planungspolitischen Handeln stecken, als auch Strategien und Instrumente, mit denen sie diese Ziele umsetzen wollen, werden durch zahlreiche Rahmenbedingungen und Akteure beeinflusst.

Bei der Zielsetzung führen die in der Arbeit beschriebenen Einflüsse dazu, dass die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung, wie das Flächensparen oder die Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen, gegenüber anderen Zielen an Bedeutung verlieren. Als bedeutsame Rahmenbedingung wurde etwa die Notwendigkeit der politischen Verwertbarkeit identifiziert, welche Gemeinden dazu drängt individuelle Wünsche zu erfüllen und gesamtgesellschaftliche Ziele zu vernachlässigen. Außerdem ist bei den Zielen der Gemeinden eine starke Wachstumsorientierung zu erkennen, die unter anderem auf der Form der Gemeindefinanzierung und einer unrealistischen Beurteilung der eigenen Einflussmöglichkeiten beruht. Auch die zum Einsatz kommenden Strategien und Instrumente werden von zahlreichen Einflussgrößen mitbestimmt. Dass die ländlichen Gemeinden in ihrer planungspolitischen Praxis vor allem anlassbezogen vorgehen, hängt überwiegend mit der mangelnden Verfügbarkeit von Grund und Boden zusammen.

Den Ergebnissen der Arbeit zufolge wäre es sehr überraschend, wenn die Gemeindeplanung unter den gegebenen Bedingungen eine ressourcenschonende Siedlungsflächenentwicklung hervorbringen würde. Obwohl den Gemeinden die Probleme, die mit einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme einhergehen, durchaus bewusst sind, stellt eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung aufgrund der Rahmenbedingungen keine ernstzunehmende Zielsetzung dar. Sollte eine Gemeinde doch eine entsprechende Zielsetzung formulieren, ist es wiederum nicht möglich, diese mit einer angemessenen strategischen Vorgehensweise zu verfolgen. Bedenkt man den geringen Einfluss, den die Planung auf die räumliche Entwicklung nimmt, ist die heutige Situation in der Flächenentwicklung durchaus zu erwarten.

In der Arbeit wurden aber auch Wege aufgezeigt, um die bestehende Situation zu verbessern. So wurden einige Vorschläge formuliert, die auf eine Anpassung der Rahmenbedingungen abzielen. In diesem Sinne wird eine Ökologisierung von Steuern und Förderungen vorgeschlagen, um die Nachfrage in ressourcenschonendere Siedlungsstrukturen zu lenken. Außerdem werden Maßnahmen zur Baulandmobilisierung und eine Anpassung der Gemeindefinanzierung in Erwägung gezogen, um die Flächenverfügbarkeit zu erhöhen, bzw. die Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden abzumildern. Abschließend wurden Strategien und Instrumente vorgeschlagen, welche die Gemeinden bzw. die Region bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen einsetzen können, um eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung anzuregen.

Nach dem Empfinden des Autors konnte die Forschungsfrage mit den angewendeten Methoden angemessen beantwortet werden, obwohl eine vertiefende deskriptivstatistische Darstellung der Siedlungsflächenentwicklung in den

Untersuchungsgemeinden aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit nicht möglich war. Obwohl es sich um eine Fallstudie mit räumlich beschränkter Gültigkeit handelt, können die Ergebnisse durch die Rückkoppelung mit den Experten als Richtschnur für die Situation ländlicher Räume in Niederösterreich gewertet werden. Um eine statistische Signifikanz zu erlangen, wäre eine Folgeforschung mit quantitativem Forschungsdesign auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse möglich. Durch die Breite, die das Thema der Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen bietet, mussten im Zuge der Formulierung der Forschungsfrage zahlreiche Aspekte unberücksichtigt bleiben. Diese würden Raum für zahlreiche weitere Arbeiten bieten. So könnten andere wichtige Akteure und ihre Handlungsvollzüge genauer in den Blick genommen werden, etwa Haushalte, Liegenschaftsbesitzer und –besitzerinnen oder die Fachplanung. Und natürlich wäre es von großem Interesse, die inneren Strukturen des korporativen Gemeindeakteurs und ihre Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung in der Planung genauer zu beschreiben, worauf hier nur sehr verkürzt eingegangen wurde.

Am Ende bleibt zu hoffen, dass diese Arbeit einen Beitrag zum Verständnis von Gemeinden und ihrer Entscheidungslogik leisten kann. Denn nur wenn es der Planungswissenschaft gelingt die Akteure der Siedlungsflächenentwicklung zu verstehen, wird es ihr möglich sein, einen ernstzunehmenden Beitrag zur ressourcenschonenden und zukunftsfähigen Entwicklung zu leisten.

Abbildungsverzeichnis

1	Abbildung: Pressezitate (eigene Darstellung nach APA)	4
2	Abbildung: Flächeninanspruchnahme in Österreich (BEV/Umweltbundesamt)	13
3	Abbildung: Flächeninanspruchnahme der Länder am Dauersiedlungsraum (eigene Darstellung nach BEV/Umweltbundesamt)	13
4	Abbildung: Flächeninanspruchnahme Länder (eigene Darstellung nach BEV/Umweltbundesamt)	14
5	Abbildung: Index der Flächeninanspruchnahme (eigene Darstellung nach BEV/Umweltbundesamt)	14
6	Abbildung: Jährliche Flächeninanspruchnahme 1950-2010 (Umweltbundesamt)	16
7	Abbildung: Bodenverbrauch und pro Kopf Verbrauch (Umweltbundesamt)	16
8	Abbildung: Master and Slave Governance Game (eigene Darstellung nach Davy 2014: S.55)	33
9	Abbildung: Ablaufmodell strukturierender Inhaltsanalyse (eigene Darstellung nach Mayring 2010; S.93, S.99)	40
10	Abbildung: Eisenstraße Niederösterreich (angepasst nach ARGE Kartographie)	42
11	Abbildung: links: Blick in den Süden der Region, rechts: Blick in den Norden der Region (eigene Aufnahme)	48
12	Abbildung: Potenzialanalyse (angepasst nach PGO 2013: S.29)	49
13	Abbildung: Bauten im Grünland in der Eisenstraße (eigene Aufnahme)	55
14	Abbildung: Einzelhandel an den Ortsrändern und Leerstand im Zentrum (eigene Aufnahme)	75
15	Abbildung: Wirtschaftsentwicklung auf der "Grünen Wiese" (eigene Aufnahme)	78
16	Abbildung: Gemeinden entwickeln durch direkte Interventionen im Raum (eigene Aufnahme)	96

Literaturverzeichnis

APEL D. (2012) Landschaft und Landnutzung. Vom richtigen Umgang mit begrenzten Flächen – München

BAUER R., GRUBER E. UND HEINTEL M. (2014) Demographie-Check. LEADER-Region Kulturpark Eisenstraße-Ötscherland. – Wien

BEESE F. (1999) Schutz des Bodens. – Bonn

BLOTEVOGEL H.H. UND DANIELZYK R. (2006) Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderungen für die Raumordnungspolitik? S. 59-71 in: Selle K. (Hrsg.) (2006) Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen.; Planung neu denken / Bd.2

BLUME H.-P. (1990) Handbuch des Bodenschutzes. Bodenökologie und –belastung. Vorbeugende und abwehrende Schutzmaßnahmen. – Landsberg und Lech

BOCK S. (2013) Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement – Themen, Projekte und Ergebnisse des BMBF Förderschwerpunktes REFINA – In: Scholich D. und Neubert L. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement. Flächensparen, aber wie? – Frankfurt am Main (= Stadt und Region als Handlungsfelder 12), 77-97

BOCK S. UND PREUB T. (2009) Neue Wege im Flächenmanagement – Forschungs- und Praxisansätze aus REFINA. S. 56-70

BRAUCKMANN A., DANIELZYK R. UND DITTRICH-WESBUER A. (2013) Kosten-Nutzen-Struktur von Siedlungsgebieten aus kommunaler und regionaler Sicht: regionale Auswirkungen von Wohn- und Gewerbeprojekten auf dem Prüfstand – In: Scholich D. und Neubert L. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement. Flächensparen, aber wie? – Frankfurt am Main (= Stadt und Region als Handlungsfelder 12), 60-75

BRUNS D., MENGEL A. UND WEINGARTEN E. (2005) Beiträge der flächendeckenden Landschaftsplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. – Bonn (= Naturschutz und Biologische Vielfalt 25).

DAHLMANN I. (2013) Zukunft Fläche Niedersachsen – Eine Strategie zum Flächen sparen – In: Scholich D. und Neubert L. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement. Flächensparen, aber wie? – Frankfurt am Main (= Stadt und Region als Handlungsfelder 12), 29-38

DAVY B. (2000) Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte?, S. 61-77 in: EINIG K. (Hrsg) (2000) Regionale Koordination der Baulandausweisung - Berlin

DAVY B. (2005) Bodenpolitik. S.117-125 in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005) Handwörterbuch der Raumordnung. - Hannover

DAVY B. (2014) Land Policy. Planning and the Spatial Consequences of Property. – Farnham

- DOLLINGER F., DOSCH F. UND SCHULTZ B. (2009)** Fatale Ähnlichkeiten? Siedlungsflächenentwicklung und Steuerungsinstrumente in Österreich, Deutschland und der Schweiz. S. 104-125
- DOUBEK C. (1999)** Wege zu einem ressourcenschonenden Flächenmanagement – Erfahrungen in Österreich – In: BERGMANN A., EINIG K., HUTTER G., MÜLLER B. und SIEDENTOP S. (Hrsg.) (1999) Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, 115-128
- FRIEDMANN J. (1998)** Planning theory revisited (= European Planning Studies 6.3 Jun. 1998: 245-253).
- FRIEDMANN J. (2007)** Strategic spatial planning and the longer range. (=Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 1, 49–67, March 2004).
- GUTSCHE J.-M. (2007)** Die Kosten der Zersiedlung und ihre Mitfinanzierung durch die Allgemeinheit; in: Hartmut D., Löhr D. und Tomerius S. (2007) Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Schwerpunktthema: Flächenneuanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen: Auswege aus der Leerkostenfalle? - Berlin
- HÄBERLI R. (HRSG.) (1992)** BODEN-KULTUR. Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. – Zürich
- HENGER R., SCHRÖTER-SCHLAACK CH., ULRICH PH. UND DISTELKAMP M. (2010)** Flächenanspruchnahme 2020 und das 30-ha-Ziel: Regionale Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse (= Raumforschung und Raumordnung 2010, 68:297-309)
- HIRSCHLER P. UND FREY O. (2013)** Schrumpfung und Raumplanung. Dreht der Letzte das Licht ab?
- JESSEN-HESSE V. (2002)** Vorsorgeorientierter Bodenschutz in der Raum- und Landschaftsplanung. Leitbilder und methodische Anforderungen, konkretisiert am Beispiel der Region Berlin-Brandenburg. – Berlin
- JÖRISSEN J. (2007)** Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure. (= Planung neu Denken Online III 2007) URL: <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3-2007-joerissen.pdf>
- KINDER U. (2013)** Nachhaltiges Flächenmanagement – Flächensparen, aber wie? – In: SCHOLICH D. und NEUBERT L. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement. Flächensparen, aber wie? – Frankfurt am Main (= Stadt und Region als Handlungsfelder 12), 13-27
- KLEE, ANDREAS. (2010)** Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels - Worüber reden wir? [Buchverf.] Christian Breu. Demographischer Wandel und Raumentwicklung in Bayern. Hannover : Verlag der ARL, 2010, S. 4-21.
- KLEMME M. (2009)** Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung. Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnissen und –formen öffentlicher Akteure. - Aachen

- KLEMM M. UND SELLE K. (2009)** Siedlungsflächen entwickeln – Planungsverständnis überprüfen. Alltägliche Aufgaben der Stadtplanung als Gegenstand empirisch orientierter Forschung. (= disP - The Planning Review, 45:179, 6-17)
- KRAJEWSKI, CHRISTIAN UND WERRING, JANA. (2013)** Ländliche Wohnungsmärkte unter Schrumpfungsbedingungen. Standort. 2013, Bd. 37, S. 97–105.
- KREUZER V. UND SCHOLZ T. (2011)** Altersgerechte Stadtentwicklung. Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. – Dortmund
- KÜHN M. UND SOMMER H. (2013)** Periphere Zentren – Städte in peripherisierten Regionen. Theoretische Zugänge, Handlungskonzepte und eigener Forschungsansatz. Working Paper der Forschungsabteilung 4 „Regenerierung von Städte“. Erkner
- LÖHR R.-P. UND WIECHMANN TH. (2005)** Flächenmanagement. S.315-322 in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005) Handwörterbuch der Raumordnung. - Hannover
- MARIK-LEBECK S. (2007)** Raumordnung in der Kommunalpolitik. Akteure-Entscheidungen-Umsetzung - Wien.
- MAURER J. (2003)** Kein Ende in Sicht. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen zum Landverbrauch – In: Umweltakademie und Stiftung Naturschutzfonds (Hrsg.): Flächensparende Siedlungsentwicklung. Wie können Kommunen den Naturraumverbrauch verringern? Stuttgart, 19-25
- MAYRING P. (2010)** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. – Weinheim und Basel
- MOSE I. (2005)** Ländliche Räume. [Buchverf.] Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover : VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH, 2005, S. 573-579.
- ÖROK (1995)** Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich. – Wien
- ÖROK. (2009)** Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume; Stärkung der sozialen Vielfalt, Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt. Österreichische Raumordnungskonferenz. Wien : Eigenverlag ÖROK, 2009. 181.
- ÖROK (2011)** Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011 – Wien
- PGO (2013)** Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion – „SRO_peripher_Süd“. Zusammenfassender Ergebnisbericht. – Wien
- PRIEBIS A. (2013)** Raumordnung in Deutschland – Braunschweig
- REISS L. UND KÄHLER-TÖGLHOFER W. (2011)** Österreichs Steuerstruktur im internationalen Vergleich – Eine statistisch-ökonomische Analyse, S. 22-43 in: Geldpolitik & Wirtschaft Q1/11

- ROMMEL K., LÖHR D., HEINZE A. UND ALBRECHT E. (2003)** Bodenmobilisierung und Flächenmanagement – Regensburg
- SCHARPF F.W. (2006)** Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. – Wiesbaden
- SCHILLER G. (2009)** Auf großem Fuße. Eigennutzen auf Kosten des Gemeinwohls. S. 44-54
- SCHILLER G. UND SIEDENTOP S. (2005)** Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. (= disP – The Planning Review, 41:160, 83-93)
- SCHINDEGGER F. (1998)** Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich – Wien
- SCHMITT M. UND SEIDL I. (2006)** Der Einfluss des Bodenpreisniveaus auf die Bebauungsdichte von Wohnareal. Eine empirische Untersuchung in den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich. (= Raumforschung und Raumordnung 2/2006, S.93-103)
- SCHOLL B. (2007)** Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen. (= Planung neu Denken Online II 2007) URL: http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2_2007_scholl.pdf
- SCHÖNWANDT, WALTER, ET AL. (2009)** Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Göttingen : Verlag Dorothea Rohn, 2009.
- SELLE K. (2005)** Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land - Dortmund
- SELLE K. (2007)** Wer? Was? Für wen? Wie? In der planungstheoretischen Fachdiskussion bleiben mehr einfache Fragen offen als dies für die Verständigung gut ist. (= Planung neu Denken Online II 2007) URL: <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/>
- SELLE K. (2008)** Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. (= Planung neu Denken Online II 2008) URL: <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/105/41/>
- TÖTZER T., LOIBL W. UND STEINNOCHER K. (2009)** Flächennutzung in Österreich. Jüngere Vergangenheit und künftige Trends. S. 8-17 in: Weber Gerlind (Hrsg.) (2009): Verbaute Zukunft? Der verbaute Raum. Raumnutzung im 3. Jahrtausend und die Folgen. Der geplante Raum. Ziele, Pläne und die Wirklichkeit. Der gestaltete Raum. Räumliche Qualitäten und Präferenzen. – Wien (= Forum Wissenschaft & Umwelt 12 | 2009)
- UMWELTBUNDESAMT (2013)** Zehnter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich - Wien
- VOß W. (2011)** Nachhaltiges Land- und Immobilienmanagement. Anforderungen in den Dörfern am Beispiel Niedersachsens. S.333-347
- WACHTER D. UND ANGST D. (2011)** Boden und Nachhaltige Entwicklung. Schweizer Bodenpolitik im Kontext globaler Makrotrends. S.41-54

WEBER G. (2009) Raumplanerische Interventionen. Neue Orientierung im Labyrinth der Möglichkeiten. S. 126-136 in: Weber Gerlind (Hrsg.) (2009): Verbaute Zukunft? Der verbaute Raum. Raumnutzung im 3. Jahrtausend und die Folgen. Der geplante Raum. Ziele, Pläne und die Wirklichkeit. Der gestaltete Raum. Räumliche Qualitäten und Präferenzen. – Wien (= Forum Wissenschaft & Umwelt 12 | 2009)

WEBER, GERLIND. (2011) Schrumpfung - der blinde Fleck einer wachstumsfixierten Raumplanung. München : s.n., 2011. S. 37-42.

WEICHHART P. (2006) Interkommunale Kooperation: Zwischen Notwendigkeit und Verweigerung. S. 151-166 in: ÖGR (Hrsg.) (2008): Erosionsprozesse im Siedlungsfüge Österreichs – Wien (=Forum Raumplanung | Band 16)

WIRTH K. UND BIWALD P. (2006) Gemeindekooperation in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. S. 19-34 in: Hack H. und Wirth K. (Hrsg.) (2006): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. – Wien

WOLLANSKY I. UND VITOVEC M. (2006) Interkommunale Zusammenarbeit in Niederösterreich am Beispiel der Kleinregionen. S. 144-149 in: Hack H. und Wirth K. (Hrsg.) (2006): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. – Wien

Internetquellen

WWW.APA.AT Homepage Austria Presse Agentur (Zugriff am 03.01.2015)

WWW.EISENSTRASSE.INFO Homepage der Region Eisenstraße (Zugriff am 19.10.2014)

WWW.OEKOSOZIAL.AT Homepage des Ökosozialen Forums (Zugriff am 20.10.2014)

WWW.OEROK.GV.AT Homepage der ÖROK (Zugriff am 07.09.2014)

WWW.HAGEL.AT Homepage der NÖ Hagelversicherung (Zugriff am 15.10.2014)

WWW.UMWELTBUNDESAMT.AT Homepage Umweltbundesamtes (Zugriff am 20.10.2014)

Anhang

- 1. Datentabellen Eisenstraße**
- 2. Interviewpartner und Interviewpartnerinnen**
- 3. Österreichische Bodencharter 2014**
- 4. Interviewleitfaden – Beispiel Michael Maxian**
- 5. Interviewtranskript – Beispiel Michael Maxian**

Bevölkerungsentwicklung in der Eisenstraße 1991 - 2011

GemNr.	Gemeinde	Einw 1991	Einw 2001	Einw 2011	Einw 2013	Einw 1991- 2001 %	Einw 2001- 2011 %	Einw 1991- 2013 %	Einw 2001- 2013 %	Einw 2011- 2013 %
32016	Wieselburg	3.095	3.489	3.706	3.772	12,7%	6,2%	21,9%	8,1%	1,8%
31503	Bergland	1.614	1.747	1.846	1.877	8,2%	5,7%	16,3%	7,4%	1,7%
32015	Wang	1.171	1.283	1.344	1.321	9,6%	4,8%	12,8%	3,0%	-1,7%
32017	Wieselburg-Land	2.909	3.014	3.212	3.279	3,6%	6,6%	12,7%	8,8%	2,1%
32018	Wolfpassing	1.321	1.301	1.442	1.482	-1,5%	10,8%	12,2%	13,9%	2,8%
31531	Petzenkirchen	1.177	1.296	1.314	1.307	10,1%	1,4%	11,0%	0,8%	-0,5%
32010	Reinsberg	947	1.014	1.013	1.006	7,1%	-0,1%	6,2%	-0,8%	-0,7%
32003	Gresten	1.889	1.946	1.975	1.951	3,0%	1,5%	3,3%	0,3%	-1,2%
31527	Neumarkt an der Ybbs	1.784	1.794	1.767	1.842	0,6%	-1,5%	3,3%	2,7%	4,2%
32008	Purgstall an der Erlauf	5196	5.211	5.373	5.358	0,3%	3,1%	3,1%	2,8%	-0,3%
32009	Randegg	1.872	1.934	1.927	1.908	3,3%	-0,4%	1,9%	-1,3%	-1,0%
30526	St. Georgen am Reith	573	589	577	576	2,8%	-2,0%	0,5%	-2,2%	-0,2%
30301	Waidhofen an der Ybbs	11.435	11.662	11.456	11.425	2,0%	-1,8%	-0,1%	-2,0%	-0,3%
	Eisenstraße	63.833	64.810	63.662	63.399	1,5%	-1,8%	-0,7%	-2,2%	-0,4%
32004	Gresten-Land	1.553	1.544	1.543	1.534	-0,6%	-0,1%	-1,2%	-0,6%	-0,6%
32011	St. Anton an der Jeßnitz	1.273	1.287	1.235	1.242	1,1%	-4,0%	-2,4%	-3,5%	0,6%
32014	Steinakirchen am Forst	2.319	2.370	2.257	2.244	2,2%	-4,8%	-3,2%	-5,3%	-0,6%
32013	Scheibbs	4.389	4.331	4.229	4.186	-1,3%	-2,4%	-4,6%	-3,3%	-1,0%
32002	Göstling an der Ybbs	2.187	2.181	2.128	2.059	-0,3%	-2,4%	-5,9%	-5,6%	-3,2%
30524	Opponitz	1.031	957	989	965	-7,2%	3,3%	-6,4%	0,8%	-2,4%
30543	Ybbsitz	3.915	3.790	3.667	3.593	-3,2%	-3,2%	-8,2%	-5,2%	-2,0%
30533	Sonntagberg	4.288	4.278	3.811	3.782	-0,2%	-10,9%	-11,8%	-11,6%	-0,8%
30516	Hollenstein an der Ybbs	1.948	1.907	1.733	1.701	-2,1%	-9,1%	-12,7%	-10,8%	-1,8%
32005	Lunz am See	2.154	2.045	1.839	1.824	-5,1%	-10,1%	-15,3%	-10,8%	-0,8%
32001	Gaming	3.793	3.840	3.279	3.165	1,2%	-14,6%	-16,6%	-17,6%	-3,5%

**Gemeindeflächen,
Dauersiedlungsraum* und Siedlungsraum* 2013**

GemNr.	Gemeindename	Fläche in km²	Einwohner pro km² 2013	Einwohner 2013	Dauersiedlungsraum in km²	Anteil Dauersiedlungsraum an der Fläche	Siedlungsraum in km²	Anteil Siedlungsraum am Dauersiedlungsraum	Anteil Siedlungsraum an der Fläche	Siedlungsraum pro EW in m² 2013
32016	Wieselburg	5,42	696	3.772	5,02	93%	3,13	62%	58%	830
32003	Gresten	3,84	508	1.951	3,29	86%	2,62	80%	68%	1343
31531	Petzenkirchen	2,89	452	1.307	2,85	99%	1,49	52%	52%	1140
30533	Sonntagberg	18,30	207	3.782	13,04	71%	6,60	51%	36%	1745
31527	Neumarkt an der Ybbs	9,32	198	1.842	8,15	87%	3,21	39%	34%	1743
32017	Wieselburg-Land	33,88	97	3.279	28,45	84%	8,86	31%	26%	2702
32008	Purgstall an der Erlauf	55,97	96	5.358	44,15	79%	14,33	32%	26%	2675
32013	Scheibbs	45,96	91	4.186	24,96	54%	9,07	36%	20%	2167
30301	Waidhofen an der Ybbs	131,18	87	11.425	72,93	56%	27,19	37%	21%	2380
32018	Wolfpassing	20,29	73	1.482	17,04	84%	3,96	23%	20%	2672
32015	Wang	19,57	68	1.321	14,74	75%	5,02	34%	26%	3800
32014	Steinakirchen am Forst	34,92	64	2.244	25,82	74%	8,46	33%	24%	3770
31503	Bergland	33,87	55	1.877	27,64	82%	6,89	25%	20%	3671
	Eisenstraße	1.421,65	45	63.399	503,15	35%	180,38	36%	13%	2845
32009	Randegg	51,82	37	1.908	29,27	57%	8,66	30%	17%	4539
30543	Ybbsitz	104,29	34	3.593	39,56	38%	13,78	35%	13%	3835
32010	Reinsberg	29,44	34	1.006	15,41	52%	4,15	27%	14%	4125
32004	Gresten-Land	55,62	28	1.534	27,26	49%	8,44	31%	15%	5502
30524	Opponitz	39,60	24	965	10,54	27%	3,81	36%	10%	3948
32005	Lunz am See	101,66	18	1.824	14,07	14%	7,46	53%	7%	4090
32011	St. Anton an der Jeßnitz	69,70	18	1.242	17,26	25%	6,33	37%	9%	5097
30526	St. Georgen am Reith	40,08	14	576	8,45	21%	2,95	35%	7%	5122
32002	Göstling an der Ybbs	143,66	14	2.059	17,26	12%	8,14	47%	6%	3953
30516	Hollenstein an der Ybbs	126,50	13	1.701	14,58	12%	5,81	40%	5%	3416
32001	Gaming	243,87	13	3.165	21,41	9%	10,02	47%	4%	3166

*Dauersiedlungsraum: besteht Siedlungsraum und aus besiedelbaren Raum mit den Nutzungskategorien Ackerflächen, Dauerkulturen, Grünland, heterogene landwirtschaftliche Flächen, Abbaufächen und den künstlich angelegten nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen (z.B. städtische Grünflächen, Sport- und Freizeitflächen).

*Siedlungsraum: besteht aus den Nutzungskategorien städtisch geprägte Flächen (Inklusive Bau- und Verkehrsflächen), Industrie- und Gewerbeflächen

Anhang 1.3

Pendler und Wanderungssaldo eisenstraße
2011, 2002 - 2012

GemNr.	Gemeinde	Erwerbstätige am Wohnort 2011	Erwerbstätige am Arbeitsort 2011	Index des Pendlersaldos* 2011	EinwohnerInnen 2011	Wanderung 2002-2012
32016	Wieselburg	1867	3493	187,1	3.706	186
32013	Scheibbs	1978	3183	160,9	4.229	75
32003	Gresten	997	1436	144	1.975	-65
31531	Petzenkirchen	682	869	127,4	1.314	-43
30301	Waidhofen an der Ybbs	5454	6067	111,2	11.456	-153
30533	Sonntagberg	1745	1601	91,7	3.811	-427
32008	Purgstall an der Erlauf	2642	2308	87,4	5.373	99
30543	Ybbsitz	1818	1518	83,5	3.667	-266
32005	Lunz am See	842	691	82,1	1.839	-205
32002	Göstling an der Ybbs	1003	811	80,9	2.128	-147
31503	Bergland	928	734	79,1	1.846	102
32009	Randegg	1002	686	68,5	1.927	-110
30516	Hollenstein an der Ybbs	849	540	63,6	1.733	-156
32001	Gaming	1438	840	58,4	3.279	-403
32014	Steinakirchen am Forst	1217	577	47,4	2.257	-184
31527	Neumarkt an der Ybbs	842	379	45	1.767	3
32018	Wolfpassing	748	329	44	1.442	116
32017	Wieselburg-Land	1676	714	42,6	3.212	223
30526	St. Georgen am Reith	278	111	39,9	577	-29
32004	Gresten-Land	840	314	37,4	1.543	-49
32015	Wang	703	246	35	1.344	-39
32011	St. Anton an der Jeßnitz	622	209	33,6	1.235	-77
32010	Reinsberg	566	189	33,4	1.013	-69
30524	Opponitz	485	130	33	989	-42

*Index des Pendlersaldos: Erwerbstätige am Arbeitsort je 100 Erwerbstätige am Wohnort

Baulandpreise in der Eisenstraße 2012 - 2014

GemNr.	Gemeinde	Preis 2012 min	Preis 2012 max	Ø 2012	Preis 2014 min	Preis 2014 max	Ø 2014	Preis 2012- 2014
30.301	Waidhofen an der Ybbs	93	122	108	160	180	170	63
32.013	Scheibbs	75	110	93	75	120	98	5
32.016	Wieselburg	77	101	89	79	107	93	4
32.001	Gaming	50	80	65	40	80	60	-5
32.003	Gresten	62	81	72	50	70	60	-12
32.017	Wieselburg-Land	47	62	55	48	65	57	2
30.533	Sonntagberg	49	64	57	40	70	55	-2
32.002	Göstling an der Ybbs	55	69	62	50	60	55	-7
32.008	Purgstall an der Erlauf	45	60	53	50	60	55	3
32.009	Randegg	22	70	46	39	70	55	9
30.524	Opponitz	60	70	65	40	60	50	-15
31.531	Petzenkirchen	45	55	50	45	55	50	0
32.004	Gresten-Land	25	32	29	40	60	50	22
31.503	Bergland	35	45	40	37	50	44	4
32.014	Steinakirchen am Forst	36	46	41	36	49	43	2
30.516	Hollenstein an der Ybbs	35	46	41	35	47	41	1
32.018	Wolfpassing	35	40	38	38	43	41	3
31.527	Neumarkt an der Ybbs	43	57	50	35	42	39	-12
32.011	St. Anton an der Jeßnitz	25	33	29	35	42	39	10
30.543	Ybbsitz	31	40	36	32	43	38	2
30.526	St. Georgen am Reith	36	36	36	36	36	36	0
32.015	Wang	30	39	35	30	40	35	1
32.005	Lunz am See	28	32	30	30	37	34	4
32.010	Reinsberg	21	25	23	21	29	25	2

Quelle 2012: Zeitschrift "GEWINN" (<http://www.gewinn.com/immobilien/preisuebersichten/niederoesterreich/>)

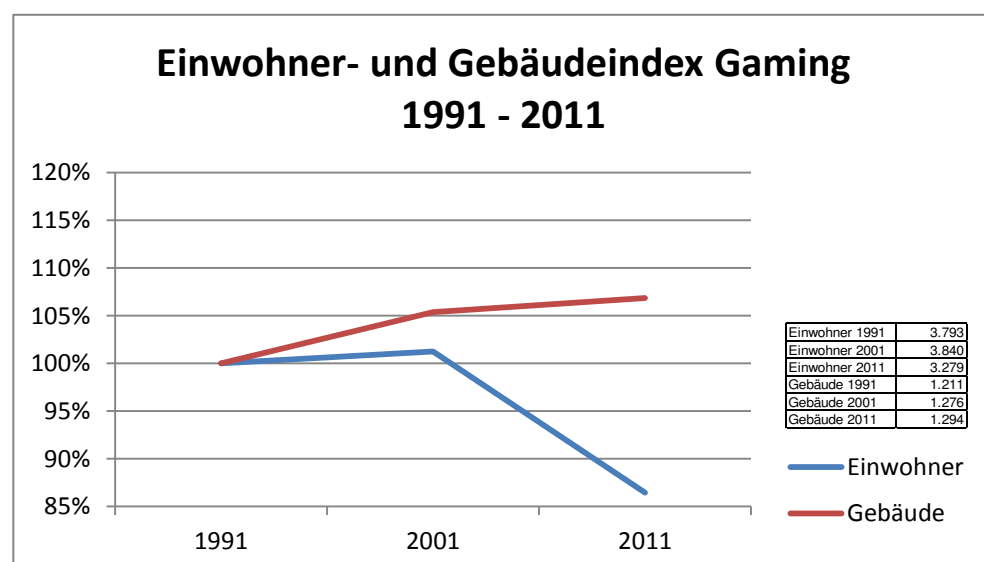
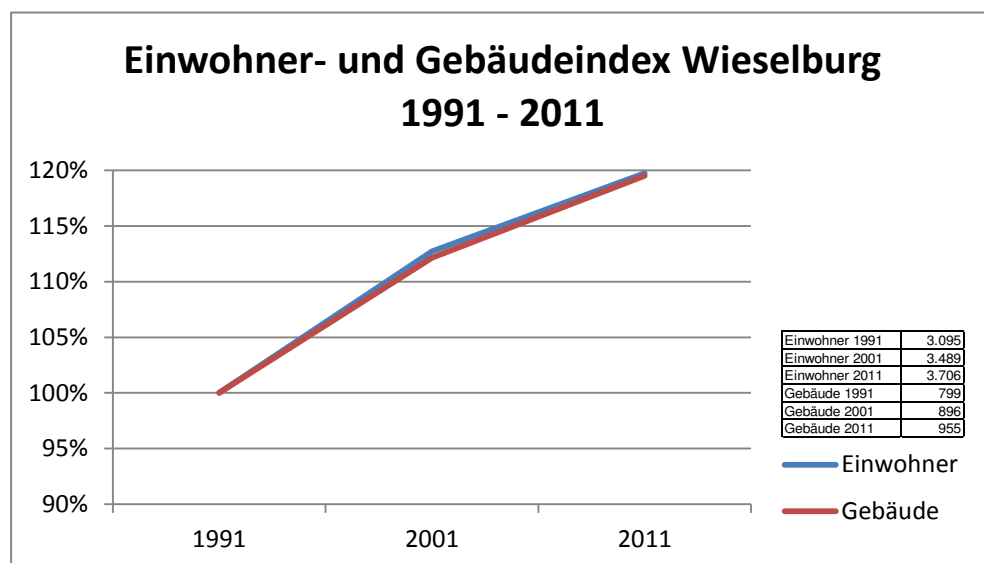
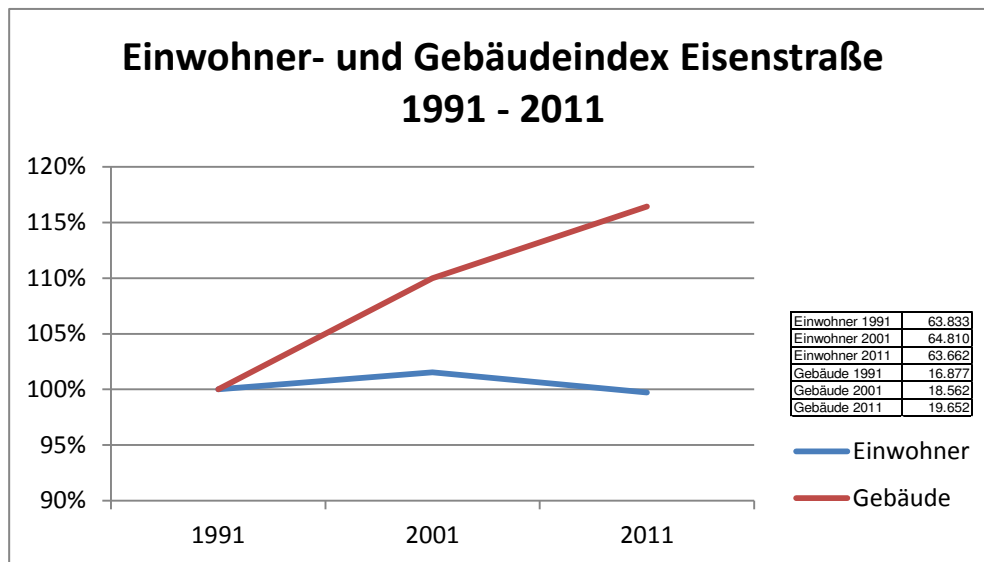
Quelle 2014: Zeitschrift "GEWINN" Ausgabe 33 5/14

Haushalte, Haushaltgröße und Nebenwohnsitze 2001 - 2011

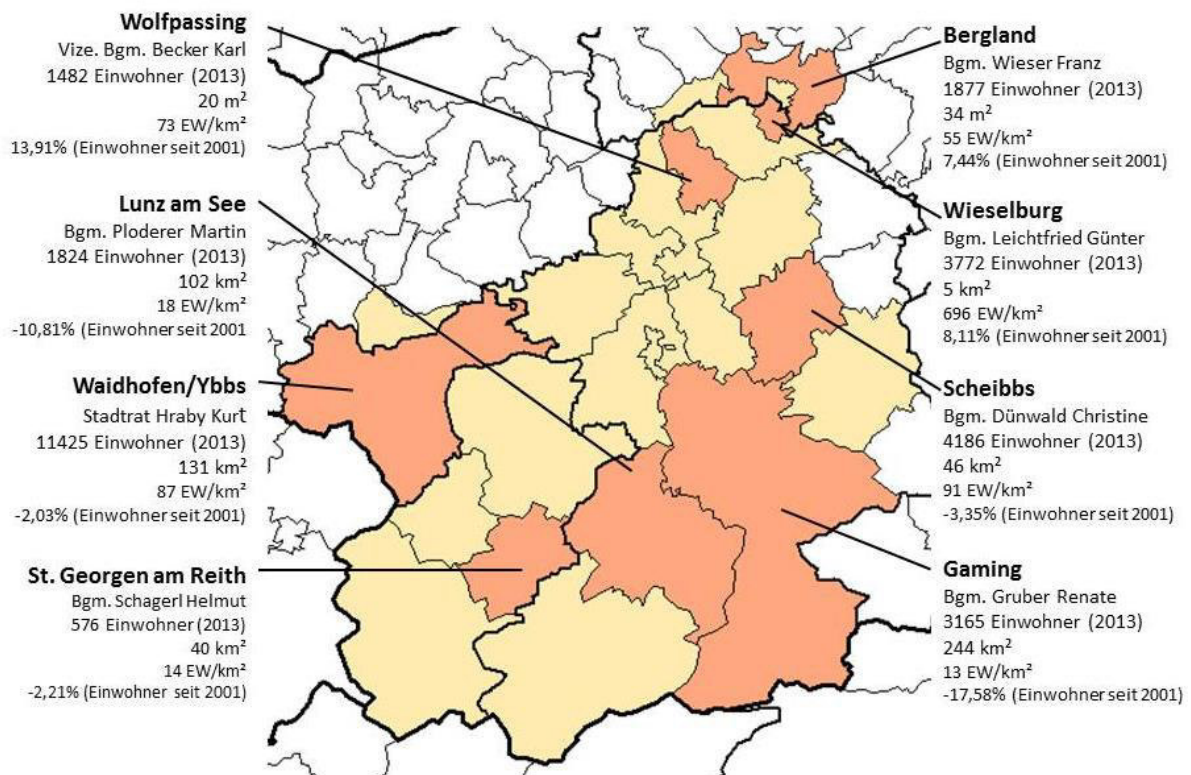
GemNr.	Gemeinde	Privat- haushalte 2001	Privat- haushalte 2011	Privat- haushalte 2001-2011	Ø Haushalts- größe 2001	Ø Haushalts- größe 2011	Neben- wohnsitze 2001	Neben- wohnsitze 2011	Neben- wohnsitze 2001-2011
32015	Wang	337	385	48	3,8	3,4	86	107	21
32010	Reinsberg	273	307	34	3,7	3,3	67	87	20
32004	Gresten-Land	402	479	77	3,8	3,2	124	143	19
30524	Opponitz	307	307	0	3,1	3,0	99	103	4
32018	Wolfpassing	385	490	105	3,4	3,0	69	97	28
32014	Steinakirchen am Forst	699	752	53	3,4	3,0	132	215	83
30526	St. Georgen am Reith	187	195	8	3,1	2,9	335	108	-227
31503	Bergland	521	623	102	3,3	2,9	53	150	97
32011	St. Anton an der Jeßnitz	404	419	15	3,2	2,9	613	216	-397
32009	Randegg	550	662	112	3,5	2,9	182	252	70
32008	Purgstall an der Erlauf	1.682	1.883	201	3,1	2,8	643	736	93
30543	Ybbsitz	1.239	1.290	51	3,0	2,8	258	361	103
32017	Wieselburg-Land	949	1.158	209	3,2	2,8	529	456	-73
32002	Göstling an der Ybbs	755	781	26	2,9	2,7	589	658	69
30516	Hollenstein an der Ybbs	664	692	28	2,9	2,5	275	367	92
30301	Waidhofen an der Ybbs	4.493	4.617	124	2,6	2,4	1.224	1.616	392
32013	Scheibbs	1.674	1.737	63	2,5	2,4	173	751	578
32001	Gaming	1.433	1.371	-62	2,5	2,3	645	1.007	362
31527	Neumarkt an der Ybbs	684	760	76	2,6	2,3	289	304	15
30533	Sonntagberg	1.680	1.644	-36	2,5	2,3	83	469	386
32003	Gresten	716	841	125	2,7	2,3	515	513	-2
32005	Lunz am See	785	789	4	2,6	2,3	515	578	63
31531	Petzenkirchen	512	569	57	2,5	2,3	128	208	80
32016	Wieselburg	1.531	1.777	246	2,3	2,1	393	675	282

Gebäude und Einwohnerzahlen Eisenstraße 1991 - 2011

GemNr.	Gemeinde	Einw 1991	Einw 2001	Einw 2011	Gebäude 1991	Gebäude 2001	Gebäude 2011	Einw/Geb 1991	Einw/Geb 2001	Einw/Geb 2011
32015	Wang	1.171	1.283	1.344	272	314	346	4,3	4,1	3,9
32016	Wieselburg	3.095	3.489	3.706	799	896	955	3,9	3,9	3,9
30301	Waidhofen an der Ybbs	11.435	11.662	11.456	2.736	2.967	3.100	4,2	3,9	3,7
30533	Sonntagberg	4.288	4.278	3.811	936	1.037	1.043	4,6	4,1	3,7
32010	Reinsberg	947	1.014	1.013	245	272	286	3,9	3,7	3,5
32004	Gresten-Land	1.553	1.544	1.543	355	411	443	4,4	3,8	3,5
30524	Opponitz	1.031	957	989	263	282	285	3,9	3,4	3,5
32009	Randegg	1.872	1.934	1.927	462	519	564	4,1	3,7	3,4
32014	Steinakirchen am Forst	2.319	2.370	2.257	568	622	661	4,1	3,8	3,4
32017	Wieselburg-Land	2.909	3.014	3.212	757	866	959	3,8	3,5	3,3
31503	Bergland	1.614	1.747	1.846	390	469	554	4,1	3,7	3,3
32018	Wolfpassing	1.321	1.301	1.442	318	361	440	4,2	3,6	3,3
32011	St. Anton an der Jeßnitz	1.273	1.287	1.235	362	380	378	3,5	3,4	3,3
	Eisenstraße	63.833	64.810	63.662	16.877	18.562	19.652	3,8	3,5	3,2
30543	Ybbsitz	3.915	3.790	3.667	1.077	1.127	1.143	3,6	3,4	3,2
32013	Scheibbs	4.389	4.331	4.229	1.190	1.247	1.326	3,7	3,5	3,2
32008	Purgstall an der Erlauf	5196	5.211	5.373	1.335	1.521	1.719	3,9	3,4	3,1
31531	Petzenkirchen	1.177	1.296	1.314	339	385	422	3,5	3,4	3,1
32003	Gresten	1.889	1.946	1.975	605	658	671	3,1	3,0	2,9
31527	Neumarkt an der Ybbs	1.784	1.794	1.767	507	567	629	3,5	3,2	2,8
30516	Hollenstein an der Ybbs	1.948	1.907	1.733	535	638	634	3,6	3,0	2,7
32002	Göstling an der Ybbs	2.187	2.181	2.128	664	751	779	3,3	2,9	2,7
30526	St. Georgen am Reith	573	589	577	186	214	217	3,1	2,8	2,7
32001	Gaming	3.793	3.840	3.279	1.211	1.276	1.294	3,1	3,0	2,5
32005	Lunz am See	2.154	2.045	1.839	765	782	804	2,8	2,6	2,3



Anhang 2 Interviewpartner und Interviewpartnerinnen



Bezirksbauernkammern

Ing. Gottfried Loosbichler - Kammersekretär BBK Waidhofen an der Ybbs

DI Johann Hell - Kammersekretär BBK Scheibbs

Niederösterreichische Gemeindevertreterverbände

Präsident LAbg. Bgm. Rupert Dvorak- SPGVV NÖ

Präsident LAbg. Bgm. Mag. Alfred Riedl - VPGVV – NÖ

Experteninterviews

Dipl.-Ing. Herfried Schedlmayer - Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH

Dipl.-Ing. Friedrich Pühringer – RU2, Amt der NÖ Landesregierung

Ass.Prof. Dipl.-Ing. Dr.nat.techn. Walter Seher - Leitung: Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur, Wien

Dipl.-Ing. Michael Maxian – Dozent Uni Wien, Boku Wien, TU Wien, Raumplaner

Anhang 3 „Bodencharta 2014“



Bodencharta 2014

Böden sind Lebensgrundlage. Sie erfüllen eine Vielzahl lebensnotwendiger Funktionen. Sie sind u. a. Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen, Grundlage der Nahrungsmittelproduktion, Filter und Speicher von Wasser. Die lebensnotwendigen Grundbedürfnisse der Menschheit sind ohne „funktionierende“ Böden nicht abdeckbar. Der Schutz und die Erhaltung der österreichischen Böden sind daher vorrangige Ziele.

Im Jahr 2002 wurde der besorgniserregende Bodenverbrauch in Österreich bereits erkannt und ein Zielwert von 2,5 Hektar pro Tag in der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie verankert. Seitdem liegt der durchschnittliche Bodenverbrauch mit 22,4 Hektar pro Tag nach wie vor auf sehr hohem Niveau. Unterstellt man dieser Fläche einen durchschnittlichen Getreideertrag, könnte damit Linz und Salzburg seinen Jahresbedarf decken! Gleichzeitig ist österreichweit ein alarmierender Anstieg an brachliegenden Industrie-, und Gewerbeflächen, aber auch Wohngebäuden zu beobachten. Dazu kommen noch zahlreiche ungenutzte Gebäude in kleinen Ortszentren, die zu Identitätsverlust und Abwanderung beitragen.

Die letzten zehn Jahre haben gezeigt, dass vorhandene Regelwerke nicht ausreichen, um eine Trendwende beim Bodenverbrauch herbeizuführen. Die vorliegende Bodencharta nennt daher vier Forderungen, die vordringlich zu behandeln sind und darauf abzielen:

- ✚ die Bebauung hochwertiger landwirtschaftlicher Böden in Zukunft soweit wie möglich zu vermeiden und
- ✚ die Nutzung bereits entwickelter Flächen zu steigern.

1. Bewusstsein stärken

Der Wert des Bodens muss einer breiteren Öffentlichkeit bewusst gemacht werden. Boden muss sinnvoll genutzt und sorgsam geschützt werden. Die vielfältigen Funktionen des Bodens sollen auf breiterer Basis vermittelt werden, insbesondere in Hinblick auf das bevorstehende internationale Jahr des Bodens 2015.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen verbessern

Bund und Länder sind aufgefordert, sich auf eine verbindliche Zielsetzung zum Bodenverbrauch zu einigen (Artikel 15a B-VG Vereinbarung Bund-Länder). Darüber hinaus ist die Reduktion des Bodenverbrauchs als Ziel in den bodenrelevanten Gesetzen zu verankern und für ein entsprechendes Monitoring zu sorgen.

3. Bodenschutz bei Großprojekten beachten

Bei Bauvorhaben, die insbesondere einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, sind Bodenverbrauch und Verlust an Bodenfunktionen zu beachten und zu minimieren.

4. Ortskerne beleben und Leerflächen nutzen

Die Innenentwicklung von Orten, die Wiederinstandsetzung von Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsbrachen sowie die Nutzung von Leerflächen sind mit entsprechenden Anreizsystemen zu forcieren. Dadurch soll das Bauen auf der „grünen Wiese“ verringert werden.

Eine Reduktion des Bodenverbrauchs ist als unerlässlicher Beitrag zum Klimaschutz und zur Klimawandelanpassung zu sehen und dient der Erhaltung der Ernährungssicherheit.

Mit der Bodencharta sollen insbesondere hochwertige landwirtschaftliche Böden geschützt werden, da diese vom rasanten Bodenverbrauch am meisten betroffen sind und durch kein vorhandenes Regelwerk bisher hinreichend geschützt werden.

Wien, am 27. März 2014

Anhang 4 „Interviewleitfaden – Beispiel Michael Maxian“

Interview **Michael Maxian**, am 13.11.2014 / 10:00

Arbeitstitel „Bodenpolitik und Flächenmanagement in ländlichen Räumen“

oder - Die Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen

Problemstellungen: Zunehmende Bodenversiegelung und disperse Siedlungsentwicklung (Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume der Gemeinden)

Fragestellung: Wodurch wird die Steuerungspraxis von Vertreterinnen und Vertretern ländlicher Gemeinden in der Siedlungsflächenentwicklung beeinflusst und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Flächeninanspruchnahme in diesen Räumen?

- Worte zu sich selbst / berufliche Laufbahn
- Wie würden Sie die **Siedlungsflächenentwicklung** im ländlichen Raum allgemein beschreiben, durch welche Faktoren wird sie beeinflusst?

Demographischer Wandel, räumliche Lage, Wirtschaftsentwicklung, landwirtschaftlicher Strukturwandel, demographischer Wandel, Topografie (potenzielles Bauland), Bodenpreise, individuelle Wünsche der Bevölkerung (EFH), etc.

- Werden diese **äußeren Entwicklungen** von den GemeindevertreterInnen im Zusammenhang mit der Siedlungsflächenentwicklung wahrgenommen? und wie beeinflusst das ihre Steuerungspraxis?
- Wo sehen sie die größten **Problemstellungen** in der Siedlungsflächenentwicklung in ländlichen Räumen? (Flächenversiegelung, disperse Siedlungsentwicklung)
- Gibt es in den Gemeinden ein **Bewusstsein** für Problemstellungen in der Flächenentwicklung? - in der Bevölkerung, bei Interessensvertretungen?
- Welche **Zielsetzungen** verfolgen die Gemeinden in der Siedlungsentwicklung? Was soll durch die kommunale Raumordnung erreicht werden? (Wachstum)

Zielkonkurrenz zwischen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten? – wie entstehen diese Zielsetzungen (Öffentlichkeit, Persönlichkeit, Problemwahrnehmung, ...)

- Was wird zur **Erreichung dieser Zielsetzungen** getan? Welche Instrumente werden genutzt? Welche Strategien verfolgt?

Wie wirken sich Rahmenbedingungen aus? Politische Voraussetzungen (Mehrheitsverhältnisse, Parteipolitische Zugehörigkeit), Gemeindegröße, Öffentlichkeit, Einfluss individueller Biographien (z.B. Job, Amtsdauer, ...)

- Kommt es zwischen den Gemeinden zu einer **Konkurrenzsituation** um Einwohner und Gewerbebetriebe, die eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung unterläuft?

Gemeindeinterne Subventionen, Änderungen im Finanzausgleich

- Strategische Planung unter Schrumpfungsprozessen?

Zahlreiche Gemeinden sind von **Schrumpfungsprozessen** und **Peripherisierung** betroffen. Wie reagieren die Gemeinden auf diese Entwicklung? (Raumordnung)

Wie sollen die Raumplanung im Allgemeinen und die kommunale Planung im speziellen auf diese Schrumpfungsprozesse **reagieren**?

- Ist Schrumpfung aufzuhalten? Rückbau technischer Infrastruktur und Siedlungen?
- Soll sich das Wachstum auf zentrale Orte konzentrieren? Aufgabe von Siedlungen/Gemeinden?
- Inwiefern kann die Raumordnung mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen einen Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung leisten?
 - auf kommunaler Ebene: Vertragsraumordnung, Leitbilder (OrtsEntwicklungsk), etc.
 - regional: Kooperationen (z.B. kleinregionale Entwicklungskonzepte, reg. Raumordnungsprg.)
 - Überörtliche: Vorgaben der Aufsichtsbehörde (mehr, weniger, anders)
- Wie können GemeindevertreterInnen dazu bewegt werden, ihre **Steuerungspraxis** in der Siedlungsflächenentwicklung auf eine **ressourcenschonende Bodennutzung** und eine reduzierte Flächeninanspruchnahme auszurichten?
- Welche **Änderungen** im NÖ-Raumordnungsgesetz sind ihrer Meinung nach nötig um eine **nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung** zu bewirken? (GEB Widmung)
 - Kompetenzen Verschiebung (Gemeinde, Region, Land, Bund)
 - Baulandmobilisierung
- Welche weiteren Maßnahmen können zu einer ressourcenschonenden Bodennutzung bzw. zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme in ländlichen Gemeinden beitragen?
 - Grundsteuer, Kostenwahrheit, Wohnbauförderung, Pendlerpauschale, etc.

Anhang 5 „Interviewtranskript – Beispiel Michael Maxian“

Interview mit Herrn Dipl. Ing. Michael Maxian

Das Interview wurde am Donnerstag den 13. November 2014 in der Zeit von 10:00 bis 12:00 Uhr von Georg Trimmel in Wien geführt. Das Interview wurde für die Masterarbeit (Georg Trimmel, Institut für Geographie und Regionalforschung) geführt und wird ausschließlich für diesen Zweck verwendet.

M: Also in ihr Gebiet spielt die Linzer Region ja schon sehr stark herein - das merkt man in jenen Bereichen, in denen eine gute Erreichbarkeit von Linz aus gegeben ist. Das ist der Norden des Gebietes. Während die nach Süden führenden Täler schwerer erreichbar sind, Süden ist fast immer Sackgasse. _ 00:04:27-2

I: Richtig, in den südlichen Gemeinden, bis man auf die Autobahn oder zur Westbahn kommt, das dauert dann schon einmal vierzig bis fünfzig Minuten. _ 00:04:31-5

M: Ja. Was ich in den vielen Jahren meiner beruflichen Tätigkeit als Quintessenz kennengelernt habe ist, dass die Entwicklung einer Region untrennbar mit der Erreichbarkeit verbunden ist. Wobei die Erreichbarkeit für den einzelnen Arbeitnehmer sich im Zeitbudget ausdrückt und - wenn die Spritpreise irgendwann stark ansteigen werden, natürlich auch im Geldbörse. Standorte die keine ausreichenden Voraussetzungen bieten, fallen zurück. Das ist ja generell das Problem des ländlichen Raumes, dass die jeweiligen Ortschaften in den seltensten Fällen Arbeitsplätze anbieten können. Das war früher anders, da waren über 90% der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, die haben inmitten ihrer Produktionsflächen durchaus am richtigen Platz gewohnt. Heute sind es 4-7% - das bedeutet, dass wir den Arbeitsplatz nachreichen müssen, oder man pendelt. Für das Ansiedeln von Betrieben und Arbeitsplätzen ist die Erreichbarkeit im übergeordneten Wirtschaftsraum entscheidend und für das Pendeln ist die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes vom Wohnstandort entscheidend. Also ohne Erreichbarkeit geht bei der Raumentwicklung dieser ländlichen Gemeinden überhaupt nichts mehr. _ 00:06:17-2

I: Gerade in der von mir untersuchten Region war die Forstwirtschaft ein großer Faktor, was sie heute bezogen auf die Arbeitsplätze gar nicht mehr ist. _ 00:06:27-2

M: Ja, sagen wir es so. In allen Bereichen ist früher oder später eine Welle der Technisierung und Mechanisierung gekommen mit dem Ziel, den Anteil des menschlichen Arbeitseinsatzes abzubauen, damit man billiger produzieren kann. Diese Konkurrenz über den Preis hat in den letzten Jahrzehnten ganz gewaltige räumliche Erweiterungen erfahren. Ursprünglich lag die Konkurrenz im Ort, dann war sie im regionalen Bereich. Wir träumen heute immer noch von regionalen Strukturen, die miteinander eine kleine heile Welt bilden und einander ergänzen, aber das ist ein Märchen, das nicht mehr kommen wird. In Wahrheit hat die Konkurrenz schon die Ebene der Nationalstaaten verlassen, es sind schon die Kontinente, die miteinander in Konkurrenz stehen. Das geht deshalb, weil die Transportkosten eigentlich kaum einen relevanten Einfluss auf den Preis haben (wie sich das langfristig entwickeln wird, ist das große Fragezeichen). Derzeit jedenfalls läuft man immer noch der billigeren Erzeugung nach. Das spielt sich alles am Weltmarkt ab. Wenn es heute in der russischen Taiga große Waldschäden gibt, dann wird der Weltmarkt mit Holz überschwemmt und da können Sie als österreichischer Holzproduzent nur durch die Finger schauen und sagen, da mache ich gar nicht mit und warte bis dieser Boom wieder vorbei ist. _ 00:08:02-2

I: Könnten Sie mir zu Beginn ein paar Worte zu ihrer beruflichen und akademischen Laufbahn sagen? _ 00:08:07-9

M: Begonnen habe ich mit dem Studium der Geschichte und Geographie an der Uni Wien. Noch während dieses Studiums wurde an der TU in Wien eine neue Studienrichtung, nämlich „Raumplanung und Raumordnung“, eingerichtet. Da hab ich dann ein Doppelstudium gemacht, auf der TU und auf der Uni Wien. Als ich an der TU fertig wurde, habe dort gleich einen Job als Assistent am Institut für Landschaftsplanung angeboten bekommen und war dann vier Jahre als Assistent tätig. Und gerade in der Phase, in der ich mit meiner Dissertation beginnen wollte, hat mich das Amt der NÖ Landesregierung abgeworben, die haben dringend jemanden in der Raumordnungsabteilung gebraucht. Ich bin dort geblieben und hab gefunden, dass es im realen Alltag der Raumordnung viel spannender zugeht als in der heilen Welt der Wissenschaft. Papier ist geduldig, die Wirklichkeit ist konfliktreich. Ich bin dann ein Drittel eines Jahrhunderts, ziemlich genau 33,3 Jahre, im Amt der Landesregierung geblieben, habe aber den Kontakt zu den Universitäten nie verloren. Man kennt viele Leute noch aus der eigenen Assistentenzeit, und so hat es sich ergeben, dass ich bei

verschiedenen Veranstaltungen mitgewirkt habe, Lehraufträge bekommen habe und das wurde eine Nebentätigkeit, die mich schon lange begleitet. Seit 2010 bin ich als Beamter des Amtes der Landesregierung in Pension und erfülle seither meine Lehraufträge, momentan auf drei Universitäten (Boku, Uni Wien und Universität Krems). Daneben arbeite ich selbstständig als Konsulent für Gemeinden, Firmen und Raumplanungskollegen - mir wird also nicht langweilig. Ich war beim ersten Jahrgang der Raumplanung an der TU dabei - kenne aus dieser Zeit sehr viel, was heute längst Geschichte ist. Man nimmt immer an, dass Raumordnung eine ganz klar strukturierte und in sich geschlossene Aufgabe ist, das war damals überhaupt nicht der Fall. _ 00:12:41-6

I: Können Sie mir vielleicht allgemein für die ländlichen Räume in Niederösterreich sagen, wie Sie die Siedlungsflächenentwicklung einschätzen und von welchen Faktoren das beeinflusst wird? _ 00:12:49-2

M: Da gibt es schon ein paar ganz klare Faktoren. Der erste, der vor allem den erhöhten Flächenanspruch erklärt, besteht darin, dass wir seit dem Ende des zweiten Weltkriegs einen jährlich schön ablesbaren ungebremsten Trend haben, was die Größe der Wohnfläche pro Einwohner betrifft. Wir sind jetzt etwa bei der vierfachen Fläche pro Person im Verhältnis zu der genannten Zeit. Das bedeutet, dass wir auch bei gleichbleibender Einwohnerzahl viermal so viel Siedlungsflächen benötigen. Es ist ja nicht nur die Wohnfläche im engeren Sinn, sondern auch das Bedürfnis nach mehr Nebenflächen mitgewachsen. Das lässt sich im niederösterreichischen Durchschnitt gut verifizieren: auch in jenen Gemeinden, die einwohnermäßig halbwegs stabil geblieben sind, haben sich die Siedlungsflächen gewaltig ausgedehnt. Es ist natürlich eine Sache der Ansprüche und, damit man sich das leisten kann, des Wohlstandes. In den städtischen Gebieten und in jenen Gebieten, die mit einem sehr hohen Bodenpreis „gesegnet“ sind, haben wir natürlich kleinere Durchschnittsgrößen der Wohnungen und der Wohnungsfläche pro Einwohner. _ 00:15:01-6

M: Der zweite Faktor betrifft die Siedlungsform. Was angeboten wird, entspricht vielfach nicht den Wünschen der Leute. Seit ich damals als Assistent begonnen habe, mich ein bisschen in die Sache einzulesen, ist mir klar, dass die Leute zumindest in Niederösterreich und Wien ziemlich stabil durch alle Jahrzehnte hindurch Wohnwünsche haben, die sich kaum ändern. Zwei Drittel wollen eine Wohnung mit einem eigenen individuell nutzbaren Garten haben. Das geht aber natürlich in den Städten kaum. In Wien schon ganz schwer, da ist der entsprechende Anteil sehr gering. Und das ist nun die große Triebfeder, die die Leute aus Wien wieder hinausbringt. Wenn wirklich die Wohnverhältnisse in Wien so wären, wie es den Vorstellungen der Leute entspricht, würde ja überhaupt niemand ins Wiener Umland ziehen. Nach der Erreichbarkeit zählen die sogenannten weichen Wohnfaktoren zu den stärksten Faktoren; die Leute wollen einen hohen Grünanteil im Umfeld aber auch eine eigene Grünfläche unmittelbar an der eigenen Wohnung. Der Wunsch nach dem Einfamilienhaus ist ungebremst groß - im typischen ländlichen Raum ist es oft auch eine Sache der Selbstverwirklichung, manchmal auch eine Sache der Notwendigkeit, weil eben keine Wohnungen angeboten werden. Es gibt eine Menge Gemeinden, in denen der Wohnungsmarkt ganz auslässt. Die Diskussion über das Einfamilienhaus polarisiert den Fachbereich der Raumordnung, geht aber dabei oft in die falsche Richtung. Es wird nämlich das Einfamilienhaus gleichgesetzt mit einem 1000 und 2000 Quadratmeter großen Grundstück, und das ist klarerweise das schrecklichste aller Szenarien, die man sich als Raumplaner vorstellen kann: Da braucht man riesige Flächen und erntet äußerst dünn ausgelastete Infrastruktursysteme, das können Sie mit keinem öffentlichen Verkehr sinnvoll erschließen. Aber es ist nicht das Einfamilienhaus an sich das Problem, sondern es sind die übergroßen Grundstücke. Sie können Einfamilienhausstrukturen auch im verdichteten Flachbau errichten (das sind ja auch letztlich Einfamilienhäuser) und dadurch städtische Dichtewerte erreichen. Und gleichzeitig das heranbringen, was die Leute brauchen, nämlich ein Stückchen individuell nutzbares Grün. Es ist überhaupt nicht notwendig 1000 Quadratmeter Garten zu haben. Die Ansprüche, die man an einen Garten stellt, kann man mit 100 Quadratmetern auch erreichen. Mit vernünftigen Strukturen erreiche ich Voraussetzungen für öffentliche Verkehrsmittel, rentable Infrastruktureinrichtungen, kompakte Siedlungskörper und damit kurze Wege innerhalb der Siedlungen, während sehr dünne Siedlungsstrukturen natürlich immer längere Wege haben und da steigen die Leute dann wieder ins eigene Auto. Man kann also auch städtische Strukturen durchaus mit verdichtetem Flachbau organisieren; man sollte dabei auf den Fußgänger setzen, auf vernünftige Erreichbarkeiten, darauf, dass das vor allem ein Zentrum gut erreichbar ist. Es lässt sich vieles machen – auch ohne Hochhäuser oder riesige Wohnblöcke. Ich habe erst vor kurzem ein interessantes Gespräch mit jemandem geführt, der den Flächen- und Energieaufwand von Wohnformen erforscht einschließlich der sogenannten grauen Energie (also der Energie, die schon in den Baumaterialien steckt). Und der kommt zu einer idealen Siedlungsform, die man mit drei Geschoßen abdecken kann bzw. bei geschickter Anordnung durchaus auch mit dem verdichteten Flachbau. Hohe Wohngebäude sind nämlich gar nicht so flächensparend, wie sie aussehen. _ 00:20:18-8

I: Weil man zwischen diesen Wohnflächen so viel Platz benötigt? _ 00:20:18-7

M: Natürlich. Sie brauchen mit jedem Geschoß mehr. Sie brauchen nicht nur außen mehr Freiraum (für Abstände, Nebeneinrichtungen...) sondern auch innen immer mehr Platz für die innere Infrastruktur: für die ganze Technik, für immer mehr Lifte etc. Die nutzbare Wohnfläche pro Geschoß wird damit immer kleiner. _ 00:21:00-0

I: Das würde dann eher in die britische Richtung gehen? _ 00:21:01-5

M: Ja sehen Sie, London ist bis ins 19. Jhdt. eine Stadt gewesen, die außer dem Stadtkern fast ausschließlich aus diesen Reihenhaussiedlungen englischer Prägung bestand. Auch in Österreich entstand in vielen Gemeinden in den Jahren nach dem ersten Weltkrieg auf kleinen Grundstücken diese Form des verdichteten Wohnens. Warum? Weil die Leute das Geld gar nicht hatten, um sich größere Grundstücke zu leisten.

Beim verdichteten Flachbau spricht man von Wohndichten um die 100 Einwohner pro ha. Das sind also entweder Reihenhausbauungen, oder atriumartige Bauungsformen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass jede Haus ein Stück Grün hat, und dass die kleinen Parzellen so aneinander gereiht sind, dass es ein Optimum an Lebensqualität gibt und dass die Höhe begrenzt ist. Wir haben beim verdichteten Flachbau in der Regel zwei Vollgeschoße und meist noch ein ausgebautes Dachgeschoß. Der springende Punkt sind die schmalen Grundstücksbreiten. Die Schmalseite muss dabei immer zur Straße zeigen, sonst hat man keinen Effekt beim Einsparen der Weglängen und Infrastrukturkosten - weder bei Straßenflächen noch bei Leitungen wie Kanal oder Wasser. Damit kommt man zu akzeptablen Werten, die auch mit dem öffentlichen Verkehr durchaus versorgbar sind. Wenn man über den Verkehr spricht, wird es schwierig. Ein wirksamer öffentlicher Verkehr, der gewinnbringend organisiert werden soll, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Sie können auf einigen wenigen Strecken Gewinn erwirtschaften, aber das Geld brauchen Sie zur Querfinanzierung für die vielen anderen Strecken. Insgesamt müssen Sie kräftig subventionieren, wenn Sie das Ziel erreichen wollen, dass die Leute nicht mehr mit dem eigenen Kfz fahren. Ab einer gewissen Siedlungsdichte funktioniert der KFZ-Verkehr ohnehin nicht mehr, weil der Platz gar nicht mehr ausreicht, wenn alle mit dem Auto unterwegs sein wollten. Die Frage, welche Siedlungsdichte man braucht, um einen funktionierenden öffentlichen Verkehr durchzuführen, lässt sich nicht mit einer einzigen Zahl beantworten. Sie brauchen eine Mindestmasse an Verkehrsteilnehmern, aber dann geht es sehr stark um verkehrspolitische Kriterien. Was ist uns der öffentliche Verkehr wert? Sie werden damit auch nie alle Siedlungsformen abdecken können. Sie können auch bei verdichtete Siedlungsstrukturen nicht anbieten, dass vor jeder Haustür die Straßenbahn hält. Und Sie werden ebenso akzeptieren müssen, dass in sehr dünn besiedelten Regionen weder der verdichteten Flachbau noch ein passabler öffentlicher Verkehr durchzubringen ist. _ 00:25:18-7

I: Sie haben die Bodenpreise angesprochen - haben Sie einen Erfahrungswert ab welcher Preishöhe sich das wirklich auf die Grundstücksgröße auswirkt? _ 00:25:28-6

M: Naja, theoretisch ab jeder Preishöhe, aber in der Praxis ist das regional variabel. Es sortiert sich vom Bodenpreis her nicht nur die Grundstücksgröße, es sortiert sich auch der Raum, in dem die Leute suchen. Es gibt einen Wert, den sich der durchschnittliche Hausbauer noch leisten kann (einschließlich aller Finanzierungshilfen, Kredite udgl.). Dabei geht es in der Regel um den Gesamtbetrag aus Grundstücks- und Hauskosten. Die Immobilienbranche weiß sehr genau, wie teuer so etwas sein darf. Im typisch ländlichem Raum liegt das jetzt - würde ich schätzen - bei etwa 300.000 bis 350.000 Euro. Natürlich würden die Leute auch mehr haben wollen, aber finanziell sind sie am Limit und nach dem richten sich die Grundstückspreise in den durchschnittlichen Lagen. Ist irgendwo die Nachfrage sehr groß, dann steigt dort der Preis und es wird zu teuer für den durchschnittlichen Haussuchenden oder Hausbauenden. Dass sehen Sie im Umland der großen Städte oder auch auf besonders attraktiven Standorten mit schöner Aussichtslage. Man darf beim Preis nicht nur davon ausgehen, was im Kaufvertrag drinnen steht, da ist oft unter der Hand noch etwas nachgereicht worden, damit man nicht alles versteuern muss. Generell kann man schon sagen, umso attraktiver der Standort, je näher bei den Ballungszentren, desto höher natürlich auch der Bodenpreis. Das bremst nicht unbedingt die Nachfrage - eher sortiert es die Käuferschichten. In diese Gebiete kommen die potenteren hin. Jene, die weniger Geld zur Verfügung haben, springen weiter hinaus. Jetzt kommt diese unglückliche Verkettung: die ziehen, damit sie ihr schönes Wunschhaus verwirklichen können, in die etwas entlegeneren und damit billigeren Gebiete, fordern dort dann aber natürlich eine entsprechende Verbesserung der Erreichbarkeitsbedingungen durch Ausbau der Straßen usw. Wenn diese Regionen dann durch solche Maßnahmen besser erreichbar wird, steigt der Grundpreis auch wieder und die nächsten Kaufwilligen ziehen noch weiter hinaus. So wandert eigentlich die Entwicklung auf Grund des Bodenpreises immer in die

verkehrte Richtung. Wir Raumplaner setzten in Plänen Schwerpunkte - die dezentrale Konzentration als Siedlungsleitbild. Hier kommen die Schulen und die Infrastruktur und die ganzen sozialen Einrichtungen hinein und an diesen Hauptorten soll sich etwas entwickeln. Wenn ich an diesem Ort alles habe, dann ist der Ort attraktiv und die Bodenpreise steigen. Und jetzt spielt sich schon etwas ab, leider nicht in diesem Ort, dafür rund herum. Nun sind wir schon voll in der Bodenpolitik drinnen: wenn durch die überörtliche Raumordnung nicht sicherstellt wird, dass in den Gebieten zwischen den Hauptorten sich nichts entwickeln darf, findet die Entwicklung wieder an den falschen Standorten statt. Die Leute sagen, hier ist es billiger und mit dem Auto kann ich ohnehin in den Hauptort fahren. Der Effekt: wir bekommen wieder Verkehr, Zersiedelung und alle damit zusammenhängende Probleme.

Bei der Entwicklung der Raumstrukturen ist der Bodenpreis immer das erste, was nachgeben kann - wenn die Leute viel Geld haben, ist er in der Höhe, wenn die Leute wenig Geld haben, ist er unten. Und natürlich spiegelt er auch die Qualität des Grundstücks und die Attraktivität der Region wieder. In dieser Hinsicht gibt es einen Kardinalfehler, den der durchschnittliche Häuslbauer oft macht: er konzentriert sein Geld auf das Haus und dann darf der Grund nichts kosten. Er geht erst mal bei den Freunden schauen. Was hast du für eine Küche und wie schaut bei dir das Badezimmer aus und welcher Stiegenaufgang würde mir gefallen usw. Und mit jedem Anschauen und Gustieren wird das Haus im Kopf immer schöner und prächtiger, aber das, was natürlich notwendig wäre, wäre ein gutes Grundstück am richtigen Standort - und das ist teuer. Vom Haus wollen die Leute keine Abstriche mehr machen und dann nimmt man irgendwelche Grundstücke, wo nichts ist und die schwer erreichbar sind, da ist klarerweise der Grund billig. Dann haben wir wieder diese die Entwicklung an den falschen Standorten. _ 00:31:13-3

M: Im Umland von Wien habe ich immer wieder beobachtet, dass die Leute zunächst in die Stadt ziehen und sobald sie es sich leisten können, wieder heraus wollen, weil sie die von ihnen gewünschte Wohnform in der Stadt nicht finden. Das belastet das Umland (Verkehr, Verlust an Landschaft, Ausbau der Infrastruktur...) und da sortiert sich auch die Gesellschaft nach dem Grundpreis. _ 00:32:29-4

I: In unserer Region gibt es Bereiche, wo der Bodenpreis bei 30 Euro liegt, das ist der Lenkungseffekt generell ziemlich gering. In anderen Bereichen wie Waidhofen/Ybbs oder Wieselburg mit höheren Preisen siedeln sich die Leute, wie sie gesagt haben, in den Umlandgemeinden an. _ 00:32:44-2

M: Sehen Sie, im südlichen Wiener Umland ist man es gewöhnt, Bodenpreise zu haben die jenseits von Gut und Böse liegen (in Gumpoldskirchen beispielsweise beginnen die Baulandpreise bei € 600/m²), das hat natürlich starken Lenkungseffekt. Aber wo die Nachfrage so gering wird, dass der Bodenmarkt eigentlich versagt, können Sie mit dem Preis auch nichts mehr lenken. Und dort spielt es dann auch keine Rolle, ob Sie sich ein 2000 Quadratmeter großes Grundstück kaufen oder ob es nur 400 Quadratmeter sind. Das ist dann eher eine psychologische Sache, wie groß der Bauplatz ist: möglichst viel Abstand zu haben, keinen Nachbarn zu haben, der mich unmittelbar stört. Wir sind wahrscheinlich auch von den Bildern geprägt, die wir im Kopf haben. Schauen Sie sich einmal die Bilder von den Fertigteilhauskatalogen an, mit denen der potentielle Hausbauer umworben wird. Oder auch die preisgekrönten Projekte in irgendwelchen Architekturzeitschriften: da finden Sie Riesengebäude auf einer riesigen Liegenschaft mitten in der Landschaft - rundherum ist überhaupt nichts von Siedlung zu sehen. Und wenn entsprechendes Baumaterial verwendet wurde, wird das Ganze dann sogar noch als ökologisch und energetisch wertvoll dargestellt - das sind die Bilder, die die Leute im Kopf haben. _ 00:34:36-4

I: Wo sehen Sie die größten Problemstellungen in der Siedlungsflächenentwicklung speziell im ländlichen Raum? _ 00:34:41-2

M: Also das erste Problem besteht darin, eine akzeptable Erreichbarkeit zwischen dem Wohnstandort einerseits und dem Arbeitsplatz sowie öffentlichen Einrichtungen andererseits zu erzielen. Wir können sichern nicht mehr davon ausgehen in der heutigen Form der Wirtschaft, dass wir jedem einen Arbeitsplatz im eigenen Ort zusichern können. Das wäre vermutlich auch nicht wünschenswert. Denn in jenen Zeiten, in denen das der Fall war, haben 80% der Menschen in Armut gelebt. Ich glaube, da gibt es einen funktionalen Zusammenhang zur Variabilität des Standortes, die dazu führt, dass auch Qualität, Vielfalt und Bezahlung der Arbeitsplätze zu den hochwertigen Standorten wandert. Aber das ist jetzt nicht das Thema.

Es gibt zwei Dinge, die für mich der harte Kern sind:

Das erste ist, wie schon gesagt, die Erreichbarkeit eines akzeptablen Arbeitsplatzes mit akzeptablen Zeit- und Kostenaufwand. Das zweite ist die Grundversorgung, vor allem für die Kinder - die Kinder sollen in den

Kindergarten und in die Schule gehen können, ich brauche Nahversorgungseinrichtungen, ich brauche medizinische Grundversorgungen, etc. Wohnen ist mehr als nur eine schöne Wohnung oder ein schönes Haus zu besitzen. Es gibt eine Basis von Grundversorgungen, die sollte meiner Meinung nach so angeordnet sein, dass sie zu Fuß erreichbar ist. Was wir ein bisschen aus den Augen verloren haben: die Siedlungen waren früher ja alle so ausgerichtet, dass man zu Fuß gehen konnte. Der Verkehr im heutigen Sinne ist ja relativ spät gekommen - früher ist man einfach zu Fuß gegangen, auch in Wien - der öffentliche Verkehr war zu teuer und privater Verkehr sowieso. Fußgängergerechte Siedlungen könnte man im ländlichen Raum eigentlich sehr gut machen. Ich hab mir einmal modellhaft durchgerechnet, dass man mit Dichteformen des verdichteten Flachbaus eine Ortschaft mit etwa drei- bis viertausend Einwohner so aufbauen könnte, dass ich alles, was notwendig ist (vorausgesetzt: diese Einrichtungen liegen im Zentrum!) fußläufig erreichen kann. Die zumutbare Gehzeit liegt nach städtebaulichen Richtwerten bei 10 bis 15 Minuten.

Nur es geschieht nicht, und das hat viele Gründe. Zum einen müssten die Bewohner liebgegewonnene Gewohnheiten und Bedürfnisse ein bisschen modifizieren und das ist unbequem. Das geht am ehesten, wenn der Grund knapp wird, anderswo stellt sich das nicht von selbst ein.

Zum anderen braucht man eine konsequente, längerfristige kommunale Steuerung der Siedlungsentwicklung in diese Richtung. Dass ist natürlich sehr mühsam - wer das angeht und mit diesen Zielen an den Wünschen der Leute vorbeigeht, wird nicht gewählt, auch wenn sein Konzept raumplanerisch noch so gut ist. Die Wähler entsenden ihre Interessensvertretungen in die politischen Gremien, und wenn die gewaltig gegen diese Interessen verstoßen, werden sie abgewählt, das ist das Grundprinzip einer Demokratie. Also hier einen Prozess einzuleiten, ist sehr mühsam.

Und das dritte ist eine umfassende Bodenpolitik, sonst werden die relevanten Grundstücke gar nicht verfügbar. Damit muss man sehr früh beginnen und auch viel Geld hineinstecken, bevor Erfolge langfristig sichtbar werden. Und in der Regel ist der, der damit beginnt nicht jener, der die Früchte erntet - das ist in der Politik meist sehr heikel. _ 00:40:41-6

I: Meine Hauptproblempunkte sind die Flächenversiegelung und disperse Siedlungsentwicklung, sehen Sie da bei den Bürgermeistern und in den Gemeinden Bewusstsein für diese Problemstellungen? _ 00:40:56-9

M: Selbstverständlich - es gibt keine Gemeinde, es gibt keinen Bürgermeister, dem das egal ist - aus einem ganz einfach und simplen Grund: es geht nicht um die Flächenversiegelung an sich, das wäre nicht das harte Thema, das ist nämlich die Fläche der anderen. Es geht um den Flächenbedarf für die öffentlichen Straßen, es geht um die Wasserleitungslängen, um die Kanallängen, es geht um die Weglängen der Sozialdienste, die die Gemeinde mitsponsert und die wächst natürlich ganz stark an, je dünner die Siedlungsstrukturen werden und je verstreuter die Siedlungen liegen. Zwischen einer Streusiedlungsstruktur und einer kompakten dörflichen Bebauung (in geschlossener Bauweise) ergibt sich im finanziellen Aufwand ein Verhältnis von zwanzig zu eins. Das betrifft nicht nur die Errichtungs-, sondern auch die Erhaltungskosten und wird damit zu einem Problem, das jedes Jahr aufs Neue anfällt. Zu viel Infrastruktur im Verhältnis zur Anzahl der Nutzer zu haben, belastet die Kommunen dauernd, Sie können ja nicht sagen, ich reiße den Kanal jetzt raus und die Leute sollen das Abwasser in die Wiese schütten. _ 00:42:25-8

I: Wenn das Bewusstsein da ist, warum widerspiegelt sich das nicht in den Siedlungsstrukturen? _ 00:42:30-3

M: Naja, weil man eine Erbschaft mitschleppt. Das weiß jeder, das spürt jeder. Wenn Sie jetzt als Bürgermeister oder als Gemeinderat in Ihrer Gemeinde antreten, dann werden Sie vielleicht 4 bis 5 Prozent des Siedlungsgebietes als neue Flächen nach Ihren Vorstellungen mitgestalten können. Aber 95% der Flächen sind schon verbaut; das ist die Erbschaft. Die Frage ist gar nicht so sehr, wie die ideale Siedlungsform aussieht, wenn man sie neu machen könnte. Eine ganze Ortschaft neu zu errichten, kommt - mit ganz wenigen Ausnahmen - ja nicht vor. Und selbst bei den seltenen, völlig neu gegründeten Städten (z.B. Brasilia) hat sich später gezeigt, dass sie nicht zu jenem städtebaulichen Ideal wurden, das man sich vorgestellt hatte. Die Strukturen, die sich im Lauf der Zeit einstellen, sind ein Spiegelbild der unterschiedlichen Nutzer und Nutzungen, eine bunte Mischung aus den diversen Interessen - ein Kompromiss vielleicht im Sinne der Raumordnung. Die vorhandenen Siedlungsstrukturen sinnvoll zu verändern, ist daher erst recht eine schwierige Herausforderung. Sie müssen schauen, dass es zu Verdichtungen, zusätzliche Einrichtungen, vielleicht auch Grünflächen an den richtigen Stellen kommt - und die müssen erst einmal verfügbar werden. Da sind wir schon wieder in der Bodenpolitik, das ist eine sehr mühsame und eine sehr langfristige Angelegenheiten. _ 00:44:39-5

I: Also im Sinne John Friedmanns multiple forces wirken viele Kräfte auf die Raumentwicklung ein und die Raumordnung ist nur ein kleiner Teil davon. _ 00:44:49-7

M: Ja und jetzt sage ich etwas ganz was Böses. Wir müssen uns von dem gängigen Bild befreien, dass der Raumplaner die Raumordnung macht. Raumplaner planen, aber machen keine Raumordnung, es machen nicht einmal die Gemeinden die ganze Raumordnung, in der Tat machen alle Raumordnung, die in irgendeiner Weise den Raum verändern. Das betroffene Gebiet ist nur jedes Mal ein anderes. Für den einen ist es der eigene Garten, für den anderen ein riesiges Einkaufszentrum. Was Sie auf der Ebene der Gemeinden mit den Mitteln der hoheitlichen Raumordnung durchsetzen können, ist ja nur ein kleines Segment: sie können im Zuge des Bauverfahrens sagen: geht oder geht nicht. Bei den anderen Dingen haben Sie keine behördliche Entscheidungskraft. Aber Gemeinden können auch privatwirtschaftlich - und das ist jetzt das große Feld der Bodenpolitik - versuchen, als Akteur aufzutreten und am Bodenmarkt mitzuhaltten, etwas zu vermitteln oder Privatverträge mit behördlichen Schritten verknüpfen, wie das in der Vertragsraumordnung der Fall ist. Es gibt eine ganze Reihe von Möglichkeiten: sie können beratend tätig sein, sie können vermittelnd tätig sein und schauen, dass die richtigen Nutzer an die richtigen Grundstücke herankommen - Raumordnungsmanagement ist eine sehr vielschichtige Sache.

Zu sagen, wir haben ein Raumordnungsziel und wir haben ein Raumordnungsleitbild, das ist wahnsinnig einfach, das kann jeder machen, die Umsetzung ist das Problem. Wenn Sie Ihr Raumordnungsleitbild eins zu eins umsetzen wollen, brauchen Sie eine diktatorische Macht - die haben Sie aus guten Gründen nicht. Wir haben eine Vielzahl von Akteuren und die müssen Sie jetzt überreden, mit denen müssen Sie sich arrangieren und einen Kompromiss finden, Sie müssen etwas finden, bei dem der einzelne noch ein Motiv hat mitzumachen, eine sogenannte Win-Win-Situation. Das wird, wie ich in akademischen Diskussionen immer noch beobachte, oft nicht zur Kenntnis genommen. Da wird gern gesagt, es ist das Versagen der Raumordnung, dass wir solche Strukturen haben, die ein Zuviel an Verkehr erzeugen. Oder: die Bodenpreise sind zu hoch und die Wohnungen dadurch zu teuer - hier hat die Raumordnung versagt. Dass man keine besseren Lösungen wüsste, ist nicht das Problem. Das Problem ist, dass zur Umsetzung der Raumordnung so viele Kompromisse notwendig sind und es häufig nicht gelingt, die Akteure für bessere Lösungen zu gewinnen. Das ist ja das Grunddilemma der Raumordnung, dass sie einen gesamtheitlichen Anspruch hat, ein Gesamtbild für die Raumentwicklung entwirft, aber nur für ein kleines Segment davon die Durchsetzungskompetenz hat. _ 00:48:00-4

I: Wie Sie sagen, werden in der Raumordnung viele verschiedene Zielsetzungen behandelt und spielen eine Rolle, wo sehen Sie da die Hauptzielsetzungen der Gemeinden? Treten ökologische Zielsetzungen gegenüber sozialen und ökonomischen Zielsetzungen in den Hintergrund? _ 00:48:20-3

M: Das kann man sicher nicht so allgemein sagen. Ich würde sagen, dass heute ein allgemeiner Konsens herrscht: Das oberste Ziel einer kommunalen Politik ist eine möglichst hohe Lebensqualität der Bevölkerung. Wobei es ja dann in den einzelnen Regionen und Ortschaften immer wieder zu fragen gilt, worin liegt diese bei uns? Das hängt mit den Chancen und Problemen der Region zusammen. In einer Gegend, die mit Natur rundherum überreich ausgestattet ist, wird die Frage nach kommunalen Grünräumen eine andere Bedeutung haben als in einem innerstädtischen Raum, wo es um jeden Quadratmeter geht, den man dem Auto nicht zur Verfügung stellt und ihn vielleicht für Grünflächen nutzen könnte. Grundsätzlich weiß jeder Kommunalpolitiker, dass zur Zufriedenheit der Bevölkerung das gehört, was man als „weiche Faktoren“ bezeichnet, nämlich eine entsprechende Durchgrünung der Siedlungen und eine naturnahe Landschaft - es ist einfach das Ideal der Leute im Grünen zu wohnen. Und zwar weltweit - das ist nicht nur eine Sache unserer Kultur. Wenn Sie Städte nehmen wie Kuala Lumpur, Bangkok, New York, von Hochhäusern und riesigen Wohnsilos geprägt, werden Sie eines finden: in den Wohnsilos leben die, die sich nicht wehren können. Die das Geld haben, wohnen am Stadtrand in den selben grünen Villenvierteln wie bei uns. Im Prinzip gibt es beim Wohnen offensichtlich ein tiefes Bedürfnis nach Überschaubarkeit, nach Bodenhaftung, in dem Sinne, dass ich noch Landschaft erleben kann, dass ich erleben kann, wie die Jahreszeiten sich verändern, dass ich sehe, wie etwas wächst und wird (und nicht nur die ständig gleiche Feuermauer des Nachbargrundstückes ansehen muss). Das Gefühl, in diese Strukturen im positiven Sinn eingebunden zu sein, das ist es, was diese Leute zum Wohnen ins Grüne zieht (was sie aber auch übertreiben lässt, wenn Sie an riesige Bauparzellen denken). Es ist jedenfalls ein sehr starker Motor, der in uns drinnen sitzt. Wir sind einfach so programmiert, wir schleppen das wahrscheinlich seit Urzeiten mit.

Also das Bewusstsein um Natur und Ökologie ist da, der Stellenwert kann aber verschieden sein, nicht nur regional sondern auch zeitlich. Dazu habe ich eine interessante Beobachtung in etlichen Gemeinden des

Wiener Umlandes gemacht, in denen ein sehr starker Zuzug einsetzte. In der ersten Phase war die Kommunalpolitik damals sehr stark darauf ausgerichtet, möglichst viele Leute anzusiedeln, weil die Grundbesitzer in diesen Gemeinden mit dem Grundverkauf natürlich ein gutes Geschäft gemacht haben und die Hoffnung groß war, dass mehr Einwohner auch mehr Geld in die Gemeinde bringen und die Wirtschaft ankurbeln werden, angefangen vom Gastwirt bis hin zum örtlichen Baumeister. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt, natürlich gab es auch positive Effekte, aber die waren gegenüber den Kosten für Ausbau und Erhaltung der Infrastruktur und der öffentlichen Einrichtungen dann wesentlich geringer. Aber dann geschah etwas Verblüffendes: Ab dem Zeitpunkt, an dem die Anzahl der Zugezogenen in etwa die Anzahl der Alteingesessenen erreicht hatte, kippte die bisherige Ansiedlungsstrategie. Denn jeder, der aus Wien oder Linz oder einer sonstigen Stadt hinausgezogen war, hatte ein klares Motiv, nämlich anders zu wohnen als bisher in der Stadt. Und wenn er jetzt merkt, dass aufgrund der steigenden Nachfrage immer mehr gebaut wird, immer dichter gebaut wird, ihn die städtischen Wohnformen schön langsam wieder einkreisen und er dann wieder ein städtisches Umfeld vorfindet, dann fühlt er sich betrogen, dann macht ja die Flucht aus der Stadt keinen Sinn mehr – die Stadt hat ihn eingeholt. Die Leute sind geduldig, aber dann werden sie wirklich aggressiv. Dann wählen diese Leute ihre Vertreter in den Gemeinderat und dann ist Ende mit dieser Politik, bei der man ständig noch etwas Bauland dranhängt und dann wieder was dranhängt. Ziel ist nun, eine Stabilisierung zu erreichen.

Und jetzt stoßen wir wieder auf das, was ich vorhin als Erbschaft bezeichnet habe. Die vergangene Entwicklung lässt sich nicht ungeschehen machen. Das Problem ist ja nicht zu sagen, ab jetzt wird nichts mehr dazu gewidmet, das erreichen Sie locker. Ausschlaggebend für die weitere Entwicklung ist, wie viel Platz man im bestehenden Bauland noch hat, das entscheidet, ob der Trend weitergeht oder nicht. Und es sind nicht einmal nur die unbebauten Flächen, welche als Baulandreserve dienen. Es gibt jede Menge an Immobilien aus der unmittelbaren Nachkriegszeit mit inzwischen miesester Bausubstanz. Die ist nicht mehr sanierungsfähig, da warten die Erben darauf, dass die Leute, die diese Häuser errichtet haben, den Weg zum Friedhof antreten. Dann wird die Liegenschaft verkauft, ein Bauträger schleift das kleine Haus und errichtet dafür einen Baublock mit 10 Wohnungen. Das ist das Problem. Wobei das nicht unbedingt schlecht sein muss. Nachverdichtung im richtigen Ausmaß an der richtigen Stelle wäre ja o.k. Aber die richtige Stelle und das richtige Ausmaß stellen sich nicht von selbst ein. Diese Erbschaft der Siedlungsstrukturen in eine geordnete, zielgerichtete Raumentwicklung hinüberzubringen, ist überhaupt das Schwierigste.

Wobei „geordnete, zielgerichtete Raumentwicklung“ auch einfacher klingt, als es wirklich ist. Die Raumordnung hat Ziele und Planungsgrundsätze, die aber untereinander sehr widersprüchlich sein können. Das beginnt schon damit, dass eine Fläche nie für eine einzige Nutzung alleine geeignet ist. Und wenn die Raumplanung ein optimales Nutzungsmuster entwerfen will und dazu sagt, wir ordnen den einzelnen Flächen die für sie jeweils beste Nutzung zu, dann klingt es in der Theorie wunderbar. Aber in der Praxis haben Sie schon den Konflikt, wenn ein Standort in gleicher Weise für fünf Nutzungen geeignet ist. Was machen Sie dann? Dann müssen Sie diese fünf unterschiedlichen Interessen miteinander abwägen. Raumordnung ist immer Abwägung von Interessen und Raumordnung ist immer auch Kompromiss. Und genau das gleiche habe ich bei den bestehenden Siedlungsstrukturen auch - sie sind zur Kenntnis zu nehmen und langfristig weiterzuentwickeln, es gibt eine ganze Reihe von Strategien, wie man das machen kann. Die Leute zu vertreiben, den Bagger zu holen und alles zur Seite zu schieben, ist sicher die schlechteste davon. Unser Anspruch ist heute vielmehr, die dortigen Nutzer, die Bevölkerung in die Planung und Weiterentwicklung miteinzubeziehen. _ 00:56:16-0

I: Sie haben das in der Vorlesung einmal für mich sehr nachvollziehbar dargestellt, dass die Interessen der Individuen nicht damit einhergehen müssen mit dem, was für die Gemeinden am besten ist und die Interessen der Gemeinden wiederum nicht damit einhergehen müssen, was für die Region am besten ist. Da frage ich mich, wie die Raumordnung, wenn man auf alle Ebenen achten soll, eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung zu Stande? _ 00:56:47-4

M: Genau das ist es, wir haben letztlich eine Hierarchie der Interessen. Zunächst einmal den Widerspruch zwischen privaten Interessen und öffentlichen Interessen, aber dann auch im Feld der öffentlichen Interessen eine Hierarchie: was für die Gemeinde gut ist, muss nicht unbedingt für die Region gut sein und so weiter. Das können Sie raufspielen bis Sie bei der Welt im globalen Sinn landen, aber das aufzulösen ist eine Sache der Politik und des gesetzlichen Regelwerkes: jede Ebene muss klarerweise die übergeordnete anerkennen, aber ebenso sollte sie der darunterliegenden nur dann den Spielraum wegnehmen, wenn es unbedingt nötig ist. Dieses Prinzip heißt Subsidiarität und ist nicht einmal neu.

Und auch hier gilt: das Prinzip ist einfach, aber die Umsetzung ist schwierig und benötigt gute Leute und gute Strategien - das macht es aber auch so spannend. Das gilt gerade an der Grenze zwischen den einzelnen hierarchischen Interessensbereichen, also zwischen Bürger und Gemeinden, zwischen Gemeinden und Land, usw. Wir haben bei aller gebotenen Sachlichkeit in der Raumordnung auch immer einen nicht ausrechenbaren Faktor, der durch die Akteure entsteht. Erfolg oder Misserfolg hängen auch davon ab, welche Überzeugungskraft die Akteure haben, letztlich also die Politiker, weil Raumordnung eine politische Angelegenheit ist.

Dass sich in demokratischen Systemen die Politik nach den Wünschen der Leute richten wird, habe ich schon vorhin gesagt. Man darf aber nicht den Fehler machen und sagen, die Politik hat keine andere Wahl. – Es ist vielmehr Aufgabe der Politik, für den übergeordneten Standpunkt zu werben, mit den Leuten zu reden und die Leute in verschiedensten möglichen Formen (vom Gespräch unter vier Augen bis zu Bürgerversammlungen, Publikationen und was es da noch alles gibt) davon zu überzeugen, dass es zu Problemen Lösungsansätze gibt und dass wir jetzt gemeinsam die Aufgabe haben, das ganze so weiterzuentwickeln, dass ein möglichst großer allgemeiner Nutzen entsteht, auch wenn es für den Einzelnen dadurch Beschränkungen geben kann. Kompromisse wird der einzelne dann akzeptieren, wenn - und das ist für mich der springende Punkt – diese für ihn noch erträglich sind. Wenn er seine Ideale und Ansprüche in einer Form wiederfindet, bei der er zwar ein bisschen runtersteigen muss, aber im Prinzip, im Wesentlichen noch erfüllt sieht. Die Leute sind ja nicht so blöd und sie sind durchaus überzeugbar - aber das ist harte Arbeit, die dahinter steht.

Ohne diese Arbeit wird man auch in der Raumordnung nicht weiterkommen. Pläne machen ist eine papierene Sache, aber wenn Sie wirklich etwas umsetzen wollen, müssen Sie für Ihren Standpunkt werben. Wir Raumplaner machen, sag ich jetzt ein bisschen selbstkritisch, gerne den Fehler, dass wir beleidigt sind wenn die Leute nicht unsere Standpunkte teilen. Wir sagen, die Leute sind Trottel, jeder will sich so Grundstück mit ein paar tausend Quadratmeter leisten und jeder muss eine riesen Villa draufsetzen und was ist der Erfolg, den Garten kann er eh nicht pflegen, wenn er älter wird und wenn das Haus mit 200 Quadratmeter Wohnnutzfläche endlich fertig ist nach drei Jahrzehnten Bauphase, dann hat er eh schon den zweiten Herzinfarkt und kann das alles gar nicht mehr genießen. Das ist oft immer noch die Diktion, wenn ich mit Kollegen rede. Aber das ist hochnäsiger und das geht auch an der Realität vorbei, und vor allem: so wird man nichts ändern können. Man muss den Einzelnen ernst nehmen - hinter den subjektiven Wünschen steckt ja irgend ein Vorteil, den der Einzelne gern hätte. Man muss ihn erkennen lassen, dass sein Wunsch auf andere Weise auch geht und vielleicht sogar besser geht, so wie ein guter Finanzberater jemanden Vorschläge machen kann, wie er sein Haus noch effizienter und sogar billiger errichten kann, und seine Ansprüche trotzdem erfüllt werden. Das ist eigentlich die Kunst. Jetzt sind wir natürlich weit weg vom Thema, aber ich glaube, das ist jene Ebene auf der die Raumplaner in Zukunft wirklich stärker agieren sollten. Die Grundausstattung an Raumplanung haben alle Gemeinden und Bundesländer längst erreicht. Die Defizite sind die gleichen geblieben. Es fehlt also nicht an bunten Plänen, es fehlt nicht an den dicken Texten, sondern es fehlt an den Umsetzungsstrategien. Das ist ein neues Feld der Raumplanung, intelligente Lösungen zu entwickeln, die ich dann im Einzelfall natürlich mit den Betroffenen erarbeiten und relativieren muss und die dazu führen, dass ich das endlich durchbringe, was seit Jahrzehnten Stand der Technik ist. _ 01:03:09-9

I: Da sind uns die Bürgermeister vielleicht teilweise schon einen Schritt voraus - da kam oft, wenn ich gut argumentiere verstehen die Leute das aber auch. Dabei waren für einige eine strategische Planung wie ein OEK sehr hilfreich, andere haben wiederum gesagt, das behindert mich eher in der Planung. _ 01:03:31-8

M: Ich glaube, dass im Großen und Ganzen die Gemeinden und ihre Gemeinderäte heute sehr genau wissen, wo die Probleme liegen. Was die Sache immer schwieriger macht, ist dass die Leute auf der einen Seite zwar ein unstillbares Informationsbedürfnis haben, aber andererseits eine immer kleiner werdende Kompromissbereitschaft. Da klafft es ein bisschen auseinander - sozusagen beim Bürger. Und auf der politischen Ebene klafft es auch auseinander, weil die Anforderungen immer diffiziler werden, aber jene Leute, die am besten dafür qualifiziert wären, gar nicht daran denken in die Politik zu gehen. Wir haben heute ein riesengroßes Problem, richtig gute Leute für die Politik zu finden. Man ist ständiger Kritik ausgesetzt und der Zeitaufwand ist sehr groß geworden, das tun sich die Leute nicht mehr an. Da muss man schon sehr idealistisch sein. _ 01:05:24-7

I: Als persönliche Beobachtung möchte ich hier anmerken, dass ich das Auftreten der Universität oder im speziellen auch der Studierenden gegenüber den Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen schon sehr voreingenommen und negativ ist. Durch meine Gespräche sehe ich eine sehr hohe Kompetenz und einen sehr hohen Einsatz vieler Ortschefs. _ 01:05:44-2

M: Ja, da sind wir bei einem Kernthema der Politik überhaupt. Welche Möglichkeit hat der Einzelne, sich ein Bild von seinen politischen Vertretern, vom Wesen der Politik zu machen? In der Regel kennt er nur das, was über die Medien rüberkommt. Wenn Sie das Glück haben, einen Politiker in ihrer Verwandtschaft oder Bekanntschaft zu haben, dann wissen Sie, wie Politik gemacht wird - dann wissen Sie aber auch, welche Missverhältnis zwischen dem allgemeinen Bild der Politik und des Politikers einerseits und der tatsächlichen politischen Arbeit andererseits besteht. Aber diese Realität ist für die Massenmedien schwer verwertbar, denn das interessiert den Bürger nicht, der Bürger sieht heute die Massenmedien als Teil des Entertainments an. Jeder will dauernd über neue Skandale informiert werden. Wenn alles funktioniert, ist das fad - aber wenn es einen neuen Skandal gibt, dann kann man sich so schön darüber aufregen und so schön darüber spotten. Politik war immer schon ein beliebtes Thema für die Kabarets und das verzerrt alles. Die Leute gehen davon aus, dass das die Wahrheit ist, aber Entertainment und Satire folgen anderen Regeln als der Wahrheit. Wahrscheinlich vermittelt die Politik auch zu wenig, worin sie wirklich besteht, weil im Kampf um parteipolitische Millimeter darauf vergessen wird, die grundsätzliche politische Kilometerdimension richtig darzustellen. _01:08:38-0

I: Ich würde gerne noch zum Instrumentarium der Raumordnung kommen. Sie haben schon gesagt, die Raumordnung kann nur einen kleinen Teil umsetzen und ist nur ein Teilbereich - aber gibt es für Sie etwas, das wirklich fehlt beim Instrumentarium der Raumplanung? Die Bürgermeister haben immer wieder auf die Bodenmobilisierung angesprochen, dass sie hier etwas brauchen würden - wie sehen Sie das? _01:09:00-0

M: Ja, ja, ja, - das sehe ich auch so - Bodenmobilisierung ist das um und auf, vor allem dort, wo der Bodenmarkt keine oder nur mehr eine sehr mühsame Entwicklung nimmt. Da brauchen die Gemeinden dringend Instrumente, um den Bodenmarkt in Bewegung zu bringen. Eines dieser Instrumente war in Niederösterreich die Infrastrukturabgabe (gemäß NÖ Raumordnungsgesetz), ein Instrument, dass – noch ehe es zum eigentlichen Einsatz kam – schon im Vorfeld sehr viel bewegen konnte. Sinn der Infrastrukturabgabe war, dass das Liegenlassen von Baulandgrundstücken ab einer gewissen Frist etwas kostet. Wenn diese Kosten höher sind als der Wertzuwachs am Bodenmarkt, dann lohnt sich die Hortung des Baulandes nicht mehr und es wird verfügbar. Und wer ohnehin nie verkaufen wollte, hat sich um Rückwidmung bemüht. Insgesamt ist einiges in Bewegung gekommen und die Gemeinden wären nahezu alle dahinter gestanden - aber von jenen, die mit Immobilien spekulierten oder Bauland zur finanziellen Absicherung brauchten, kam ein Aufschrei. Jedenfalls hat das Land NÖ entschieden, die Infrastrukturabgabe wieder aus dem Raumordnungsgesetz zu streichen. Schade. Solche Instrumente wären auch jetzt wieder sehr wichtig, weil seit der Finanzkrise im Jahr 2008 immer mehr Geld zur Wertsicherung in den Immobiliensektor reinwandert, den Bodenmarkt verzerrt und die Entwicklung blockiert.

Aber es gibt auch noch andere Strategien. Eine Gemeinde mit großen Baulandreserven darf sich nicht wundern, dass diese Flächen nach Belieben bebaut oder nicht bebaut werden, je nachdem wie die Interessenslage der Grundeigentümer im Moment aussieht. Und Sie können als Gemeinde dann eigentlich langfristig nicht sinnvoll planen. Am wirkungsvollsten ist dann, alles rauszunehmen, was sich ohne Entschädigungen oder Sachzwänge rückwidmen lässt. Dann hab ich erst den Weg wieder frei für strategische Vorgangsweisen. Etwa mit dem Entwicklungskonzept. Ich kann dabei als Bürgermeister sagen, wir haben unser Gemeindegebiet ganz genau durchleuchtet und wissen, wo es Sinn macht, künftig neue Siedlungsgebiete und neue Betriebsareale aufzuschließen, und das stellen wir im Entwicklungskonzept nun dar. Das Entwicklungskonzept hat keine Rechtsverbindlichkeit nach unten hin, es ist nur eine auf Papier gebrachte Zielsetzung und diese Ziele setze ich als Gemeinde erst dann in den Flächenwidmungsplan als verbindliche Flächenwidmung um, wenn bestimmte Randbedingungen erfüllt sind. Damit erreichen wir die Beweislastumkehr. Die Grundeigentümer müssen nun der Gemeinde beweisen, dass sie willens und in der Lage sind, jene Voraussetzungen zu erfüllen, die für eine sinnvolle Entwicklung eines konkreten Gebietes notwendig sind (zB. die Grundstücke zusammenzulegen und gemeinsam sinnvoll neu aufzuteilen und vor allem auch fristgerecht zu bebauen oder bebauen zu lassen). Das Entwicklungskonzept kann auch mehrere Varianten für die gewünschte Siedlungserweiterung enthalten. Die Gemeinde kann dann zu den Grundeigentümern des Gebietes A sagen: wenn ihr euch nicht einigt, dann machen wir das auf der anderen Seite der Gemeinde im Gebiet B. So bringen Sie die Leute unter Druck, da kommt Mobilität in den Bodenmarkt hinein. Sie können als Gemeinde dann auch noch die Umwidmung auf Bauland vom Abschluss privatrechtlicher Verträge abhängig machen (das ist die sogenannte Vertragsraumordnung). All das funktioniert nur, wenn die Grundstücke noch keine Baulandwidmung besitzen; sobald die drauf ist, reden die Grundeigentümer ja gar nicht mehr mit der Gemeinde. _01:16:23-2

I: Für eine strategische Entwicklung sehen sie das Ortsentwicklungskonzept schon als immanent? _01:16:23-2

M: Ja natürlich, das Entwicklungskonzept ist dafür da um und auf! _ 01:16:30-4

I: Weil es ja im neuen Raumordnungsgesetz nicht mehr verpflichtend vorgesehen werden soll. _ 01:16:30-4

M: Die Erstellung ist nicht mehr generell verpflichtend, aber für Gemeinden, die diese Möglichkeit nutzen wollen, ändert sich nichts. _ 01:16:47-8

INTERVIEWTER BITTET AUSSCHNITT NICHT AUFZUNEHMEN

_ 01:16:47-8 bis _ 01:20:24-5

I: Jene, die das Ortsentwicklungskonzept schon nutzen, die sind damit auch sehr zufrieden - und sagen, das ist eine Legitimation gegenüber den Bürgern _ 01:20:35-7

M: Man muss es auf das zurückführen, was es wirklich sein soll: das OEK ist kein Instrument, das **neben** dem örtlichen Raumordnungsprogramm steht, sondern ein strategisches Papier zur Umsetzung jener Ziele, die ich im örtlichen Raumordnungsprogramm ohnehin klar definieren muss; das OEK ist ein Plan, der mit all dem zusammenpassen muss, was ich ohnehin brauche. Es ist bei allen Planungen so, wenn die nur aus formaler Pflichterfüllung gemacht werden (und das können Sie ja sehr leicht machen), dann steht viel Bla-Bla drinnen, und erst, wenn Sie wirklich etwas gestalten wollen, dann kommt Substanz hinein. Die Gemeinden, die wirklich etwas in die Hand nehmen wollen, die wissen auch genau, was sie wollen und was sie brauchen. _ 01:22:24-3

I: Und als letzter Punkt würde mich noch interessieren, wie Sie das in ihrer Zeit in der Praxis wahrgenommen haben - gibt es große Unterschiede zwischen den Planungen in den Gemeinden und lassen sie sich kategorisieren zwischen großen Gemeinden, kleinen Gemeinden, usw. Städten, Peripherien? _ 01:22:38-7

M: Es gibt große, wirklich ganz große Unterschiede zwischen den Planungen von Gemeinden, aber es ist schwer, diese zu systematisieren. Mit der Gemeindegröße hat das Planungsbewusstsein und die Planungsqualität wahrscheinlich wesentlich weniger zu tun, als mit den raumrelevanten Problemen, mit denen eine Gemeinde kämpfen muss. Dann gibt es auch noch die persönliche Sphäre und zwar sowohl jene der Bürger, als auch jene der politischen Akteure. Ich habe das sehr oft erlebt, dass - wenn sich durch die Wahlen die Akteure ändern - neue Leute mit neuen Gesichtspunkten kommen und ganz neue Akzente setzen. _ 01:23:58-9

I: Gibt es auch den Fall, dass Gemeinden so etwas wie eine Planungskultur entwickeln, die dann über verschiedene Politikergenerationen wirkt? _ 01:24:02-5

M: Ja, das ist sogar die Regel. Wenn es mal eine gewisse Eigenständigkeit der Planungskultur gibt, die Tradition geworden ist, dann überlebt das den Augenblick der einzelnen Akteure in den allermeisten Fällen. Die Bürger wollen ja auch eine gewisse Beständigkeit und Verlässlichkeit haben, sie wollen nicht, dass von heute auf morgen die funktionierende Tradition ins Ungewisse kippt. 01:25:40-4

I: Wie wichtig halten Sie es, dass ein Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin mit einer absoluten Mehrheit im Gemeinderat agieren kann? _ 01:25:48-5

M: Also wenn ich sagen würde, es ist wichtig, dann wäre es ja schon unreal, weil absolute Mehrheiten wird man heute immer seltener zusammenbekommen. Wir leben in einer Gesellschaft, die sehr viele verschiedene Ausprägungen findet und wo verschiedene Lebensstile, Anschauungen und Werthaltungen eigentlich den Normalfall bilden. _ 01:26:15-9

I: Wobei es in meiner Untersuchungsregion eigentlich in jeder Gemeinde eine absolute Mehrheit der Bürgermeisterpartei gibt, oftmals treten ja auch nur zwei Parteien an. _ 01:26:15-9

M: Ja, glückliche Zustände, eines Tages wird es vermutlich vorbei sein. Natürlich, mit einer absoluten Mehrheit tut man sich leichter. So etwas ist eine Chance und eine Versuchung zugleich. Bei der Umsetzung muss man weniger Kompromisse machen. Ohne absolute Mehrheit ist die Konsensfindung mühsamer und breiter - ich halte das aber nicht unbedingt für schlecht. So ähnlich wie der beste Preis sich am freien Markt durchsetzt, so soll sich auch die beste Idee durchsetzen. Und dass die Bürger heute informiert werden wollen, dass die Leute gefragt werden wollen und bis zu einem gewissen Grad auch bereit sind mitzuwirken, ist ja

auch etwas, auf das man eingehen sollte, das man aber – wenn man eine absolute Mehrheit hat – allzu leicht versucht ist, als lästig zu empfinden. _ 01:27:56-6

I: Wobei es dann wieder schwieriger ist, die unpopulären Maßnahmen durchzusetzen, oder ich muss sie besser argumentieren. _ 01:28:00-0

M: Richtig, genau das ist der Punkt, den wir schon besprochen haben. Es wird schwieriger aber es heißt nicht, dass es damit unmöglich wird. Schwieriger heißt nur, dass die Anforderungen an die Akteure diffiziler werden, dass diese mehr Überzeugungskraft brauchen und sich eingehender mit den Problemen befassen müssen - das kann auch die Chance auf mehr Qualität bedeuten. Automatisch kommt nirgendwo Qualität raus. Es wird auch gerade auf der Ebene der Gemeinden, vermute ich, in den nächsten Jahren immer wieder vorkommen, dass nicht die großen Parteien den Bürgermeister stellen, sondern kleine Bürgergruppen, die spontan entstehen und Leute mit Überzeugungskraft und dem Willen haben, Probleme in die Hand zu nehmen. _ 01:29:56-3

I: Und sehen Sie zwischen den Raumordnungen der Parteien Unterschiede - ob das jetzt ein roter oder ein schwarzer Bürgermeister ist? _ 01:29:57-7

M: Nein. Die Sachzwänge der Raumordnung sind weitgehend unabhängig von der Ausrichtung der parteipolitischen Situation. Es wird Ihnen jeder Bürgermeister, der ehrlich ist, auch bestätigen, dass der Gestaltungsspielraum in Wirklichkeit viel kleiner ist, als man sich das vorgestellt. Durch die enge Gasse der Sachzwängen müssen alle durch, egal von welcher Farbe sie kommen. Natürlich trachten alle Parteien, die für ihre Ausrichtung typischen Akzente unterzubringen, aber das ist nur für einen kleinen Teil des Planungsspektrums möglich. Von einer typisch roten oder typisch schwarzen Raumordnung kann man nicht sprechen.

Lebenslauf

ANGABEN ZUR PERSON

Name **Georg Trimmel, MA**

AUSBILDUNG

seit März 2012	Masterstudium Soziologie Institut für Soziologie, Universität Wien Schwerpunkte: Stadt und Raumsoziologie, Planungssoziologie, Partizipations- und Beteiligungsprozesse, Ungleichheitsforschung
März 2012 – April 2015	Masterstudium Raumforschung und Raumordnung Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien Schwerpunkte: Raumplanung, Bodenpolitik, Regionalentwicklung, ländliche Entwicklung
Oktober 2011 – Juni 2014	Masterstudium Sozialraumorientierte Soziale Arbeit Department für Soziale Arbeit, FH-Campus Wien Schwerpunkte: Sozialraumanalysen, Sozialraumorientierte Soziale Arbeit, Segregations- und Ungleichheitsforschung
Oktober 2008 – Juli 2011	Bachelorstudium Soziologie Institut für Soziologie, Universität Wien

BERUFSERFAHRUNG

seit Januar 2014	Projektmitarbeiter LEADER Region Tourismusverband Moststraße, Öhling Erstellung der Lokalen Entwicklungsstrategie 2014-2020 Projektleitung „Kulturlandschaft“
Oktober 2013 – März 2015	Tutor Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien LV „Methoden der Umfrageforschung“ von Mag. Elisabeth Gruber
Januar 2014 – Juli 2014	Studentischer Mitarbeiter Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Stadt- und Regionalforschung
Juli 2012, Juli 2013	Praktikant Abteilung für Lehrausbildung, Bildung und Kultur, AK NÖ
Juli 2010 – Sept. 2010	Praktikant Institut für Soziale Ökologie, IFF Alpen-Adria Universität Klagenfurt/Wien