

GEMEINDEÜBERGREIFENDE RAUMPLANUNG IN THEORIE UND PRAXIS. MOTIVATIONEN UND MÖGLICHKEITEN.

DIE ÖRTLICHE RAUMPLANUNG ALS GEMEINDEAUFGABE:

In der österreichischen Bundesverfassung sind jene Angelegenheiten dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugeordnet, „(...) die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“ (Art 118 Abs. 2 B-VG). Insbesondere gehört dazu unter anderem die örtliche Raumplanung (Art 118 Abs. 3 Z 9 B-VG). Auf Grund der Entwicklungen der letzten Jahrzehnte ist jedoch zu überprüfen, inwieweit die Raumplanung tatsächlich noch brauchbare Ergebnisse hervorbringt, wenn sie sich auf die einzelne „autonome“ Gemeinde beschränkt.

GEÄNDERTES PLANUNGSVERSTÄNDNIS.

Die Raumordnung war in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nahezu eine reine „Rahmenplanung“: Es wurde ausschließlich festgelegt, WO WAS gebaut werden darf. Eine bewusste Umsetzung dieser Planungen im Sinne der widmungsgemäßen Nutzung der Flächen erfolgte damals in den seltensten Fällen. Im Verbund mit den meist viel zu umfangreich ausgewiesenen Baulandwidmungen entstand in weiten Teilen des Landes jene Siedlungsstruktur, die mit dem Schlagwort „Zersiedlung“ bezeichnet wird. Eine Abstimmung zwischen den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden war in jener Planungsära noch kaum ein Thema. Das neue Planungsverständnis beschränkt sich nun nicht einfach auf die hoheitliche Festlegung einer bestimmten Widmung für eine bestimmte Fläche. Gezielt sollen Standorte für bestimmte Nutzungen entwickelt, erschlossen und vermarktet werden. Begriffe wie Entwicklungsziele oder Verfügbarkeit haben mittlerweile Eingang in nahezu alle relevanten Landesgesetze gefunden.

GEÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN IN DER WIRTSCHAFT.

Auch das Wesen der Wirtschaftsbetriebe hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich gewandelt. Waren es in den Frühphasen noch hauptsächlich in der Gemeinde ansässige Firmen, für die eine Vergrößerung eines Standortes oder gar ein neuer Standort Anlässe für das raumplanende Tätigwerden einer Gemeinde bildeten, so stehen der Gemeinde – als jener Instanz, die auf hoheitlichem Wege neue Standorte produziert – heute in großem Maße international tätige Konzerne gegenüber, die geeignete Standorte IN EINER REGION nachfragen. Im Gegensatz zu früher liegen die maßgeblichen betrieblichen Entscheidungsstrukturen heute in großem Maße nicht mehr innerhalb der in der Gemeinde verkörperten Gemeinschaft, wie dies die österreichische Verfassung formuliert hat, sondern auf einer übergeordneten Ebene („Globalisierung“).

GEÄNDERTE WIRTSCHAFTS- UND LEBENSBEDINGUNGEN DER BEWOHNER.

Die in der Gemeinde verkörperte Gemeinschaft lässt sich auch hinsichtlich der Bewohner immer schwieriger fassen.

„In der Agrargesellschaft waren die Gemeinden die räumlichen Bezugseinheiten sozialer und wirtschaftlicher Prozesse. Sie wiesen eine starke Binnenorientierung auf. Heute sind diese Basiseinheiten großräumigere Regionen (...)“. Was Peter Weichhart¹ so treffend beschreibt, lässt sich besonders eindrucksvoll an der Splittung von Wohn- und Arbeitsort belegen, die durch die Zahlen der Pendler statistisch erfasst werden: im Jahr 1991 pendelten österreichweit (ausgenommen Wien) bereits knapp mehr als die Hälfte aller Berufstätigen (51,3 %) aus ihrer Wohn-gemeinde in eine andere (Arbeits-)Gemeinde aus. In Niederösterreich betrug der Anteil der Auspendler sogar 58,6%. Unter den politischen Bezirken Österreichs ist der Spitzenreiter der niederösterreichische Bezirk Mödling mit einem Anteil von 74,3 % Auspendlern. Nicht-Pendeln

¹ Weichhart, Peter: *Regionalentwicklung im Salzburger Zentralraum. Handlungsstrategien der Stadt Salzburg. Versuch einer regionalwissenschaftlichen und planungstheoretischen Begründung; verfasst im Auftrage der Stadt Salzburg, Magistratsabteilung 9 im Februar 2000*

(inkl. das so genannte Binnenpendeln) wird zunehmend die Ausnahme, und da reicht es nicht, wenn in einer einzelnen Gemeinde ein großes Arbeitsplatzangebot vorhanden ist: obwohl etwa in der Gemeinde Vösendorf im Jahr 1991 fast doppelt so viele Menschen einer Beschäftigung nachgingen als in dieser Gemeinde wohnten, pendelten 70 % der in Vösendorf wohnenden Berufstätigen in eine andere Gemeinde aus. Andere Aspekte dieses Phänomens der Auflösung traditioneller räumlicher Strukturen sind das Zweitwohnsitzwesen, die Schulpendler, Kaufkraftströme und Ähnliches.

Das Land Niederösterreich hat auf diese geänderten Rahmenbedingungen reagiert und seine Förderrichtlinie für die Örtliche Raumplanung dergestalt modifiziert, dass insbesondere die kleinregionale Raumordnung höher gefördert wird (siehe Raum&Ordnung 3/2001). Nun gilt es, Vorstellungen darüber zu entwickeln, welchen raumordnungsfachlichen Sinn die gemeindeübergreifende Raumplanung haben könnte. Die folgenden Beispiele sollen dazu einige Anregungen geben.

BEISPIEL BETRIEBSGEBIET. (Bsp. 1)

Bei der Entwicklung gemeinsamer Betriebsgebiete gibt es bereits mehrere Beispiele tatsächlich umgesetzter Gemeindekooperationen. Weitere Ausführungen dazu folgen im Beitrag „Interkommunale Betriebsgebiete ab Seite 12.

Aber bereits die gemeinsame Abstimmung mehrerer Betriebsgebiete in unterschiedlichen Gemeinden kann Fortschritte bringen, wenn etwa ein Betriebsgebiet mit besonderen Eigenschaften (etwa einem Bahnanschluss) für ebenjene Betriebe freigehalten wird, die einen solchen Bahnanschluss brauchen, und nicht um jeden Preis mit den Betrieben gefüllt werden, die gerade einen Standort nachfragen.

BEISPIEL ERHOLUNGSGEBIET. (Bsp. 2)

Gerade im Bereich der Erholungsgebiete bilden die naturräumlichen Gegebenheiten eine wesentliche Voraussetzung. Diese variieren auch auf engstem Raum sehr stark. Die Entwicklung eines Betriebsgebietes in einem ausgezeichneten Erholungsgebiet mag aus der Sicht der Gemeinde z, die keine andere Chance sieht, verständlich wirken, der Verlust des qualitativ hochwertigsten Erholungsraumes in der Region A kann für diese jedoch in eine Katastrophe ausarten.

BEISPIEL INFRASTRUKTUR. (Bsp. 3)

Die möglichen Vorteile hinsichtlich der gemeinsamen Infrastrukturentwicklung beginnen bei der gemeinsamen wirtschaftlichen Erschließung und Vermarktung eines gemeinsamen Betriebsgebietes.

Künftige Verkehrsinfrastrukturen brauchen auch ihren Raum. Dieser kann oftmals nur in Abstimmung zwischen den Gemeinden wirkungsvoll freigehalten werden. Als Beispiel sei hier ein (grenznahes) Betriebsgebiet in der Gemeinde x gedacht, das auf Grund der räumlichen Verhältnisse ausschließlich über das Gebiet der Gemeinde z an das öffentliche Schienennetz angebunden werden kann. Es liegt im Ermessen der Gemeinde z, ob die – regionalwirtschaftlich gesehen vorteilhafte, es kann in der Region schließlich ein Betriebsgebiet mit Bahnanschluss angeboten werden – Anbindung des Betriebsgebietes an die Bahn freigehalten wird.

VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE FUNKTIONIERENDE GEMEINDEÜBERGREIFENDE RAUMPLANUNG:

- ? *Entwicklung eines „Regionalbewusstseins“:*
- ? *Das beginnt damit, dass sich die Verantwortlichen in der „Region“ klar darüber werden, welche Gemeinden überhaupt zu ihrer Region gehören (sollen).*
- ? *Gemeinsame Erarbeitung von Planungsgrundlagen:*
- ? *Diese kann bereits einen ersten Schritt zur gemeindeübergreifenden Raumplanung bedeuten, ist für weitere Schritte aber jedenfalls unverzichtbar.*
- ? *Stärkere Berücksichtigung der Nachfrageseite im Standortmarkt:*

- ? *Bauland stellt nicht bloß ein Entwicklungspotential dar (viel Bauland → viel Entwicklung). Es sollen vielmehr Standorte geschaffen werden, die auch tatsächlich nachgefragt werden.*
- ? *Vermeiden von persönlichen Ressentiments:*
- ? *Erfahrungen oder Kränkungen aus vergangenen Konflikten wird man oft vergessen müssen.*
- ? *Entwicklung einer Informations- und Koordinationskultur zwischen den Gemeinden einer Region*
- ? *„Mut zum Verzicht“: Nicht jede Gemeinde kann oder soll alle Arten von Standorten bereitstellen, es zeichnet sich ein Trend zur Spezialisierung ab. Gerade in einer regionalen Betrachtungsweise gilt der Satz: „Wer vieles bringt, wird manchem etwas bringen.“ Innerregionale Angebotsdifferenzierungen – das gilt sowohl für unterschiedliche Standorttypen (Betriebsgebiet ist nicht gleich Betriebsgebiet), als auch für unterschiedliche Verkehrsträger – bilden einen wesentlichen Vorteil für die solcherart „reiche“ Region im internationalen Wettbewerb.*

WIE BEGINNEN?

Wünschenswert wäre, dass sich möglichst viele Kleinregionen in Niederösterreich bilden und ihre Raumplanung auf dieser übergemeindlichen Eben abstimmen. Für den Fall, dass keine Kleinregion gebildet werden kann, ist folgende Rechtssituation von Bedeutung: In Niederösterreich ist die aufsichtsbehördliche Genehmigung eines Örtlichen Raumordnungsprogramms oder dessen Änderung zu versagen, „wenn die geordnete wirtschaftliche, kulturelle oder soziale Entwicklung anderer Gemeinden wesentlich beeinträchtigt“ wird. Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in den relevanten Landesgesetzen anderer Bundesländer. Die Autonomie der einzelnen Gemeinde hinsichtlich ihrer Raumordnung findet damit dort ihre Begrenzung, wo die Entwicklung anderer autonomer Gemeinden beeinflusst wird. In einer regionalen Betrachtungsweise ist die Entwicklung der Gemeinden innerhalb ein und derselben Region jedoch fast überhaupt nicht mehr voneinander zu trennen. Der Beginn der gemeindeübergreifenden Raumplanung könnte dergestalt vor sich gehen, dass Gemeinden einfach von ihrem Recht der Stellungnahme zur Raumplanung anderer Gemeinden Gebrauch machen. Es soll hier nicht einer exzessiven Verhinderungspraxis zwischen den Gemeinden das Wort geredet werden – es geht vielmehr darum, dass die einzelnen Gemeinden und sonstigen Akteure in einer Region Vertrauen zueinander aufbauen, eine nachhaltige Informationskultur entwickeln und lernen, fachlich qualifiziert Stellung zu beziehen zu Entwicklungen, die ihre Region maßgeblich verändern.

DIPL.-ING. GILBERT POMAROLI

ABTEILUNG RAUMORDNUNG UND REGIONALPOLITIK, ST. PÖLTEN

(überarbeitete und gekürzte Fassung eines Referates, das der Autor bei der Herbsttagung der Stadtmarketing Austria in Eisenstadt gehalten hat)

Abb. 1: Standortdifferenzierung: Betriebsgebiet in Gemeinde y hat Bahnanschluss

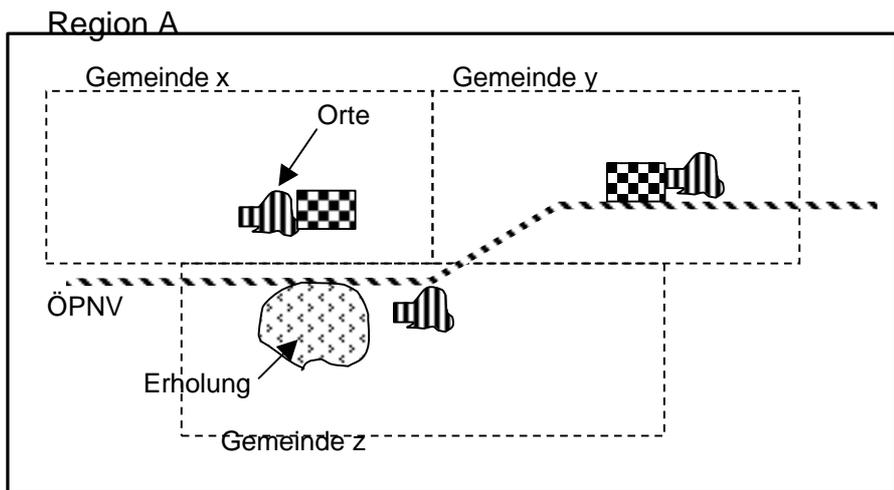


Abb. 2: Betriebsgebiet in Gemeinde z reicht mit seinen Erweiterungsmöglichkeiten in wichtigstes Erholungsgebiet der Region A hinein

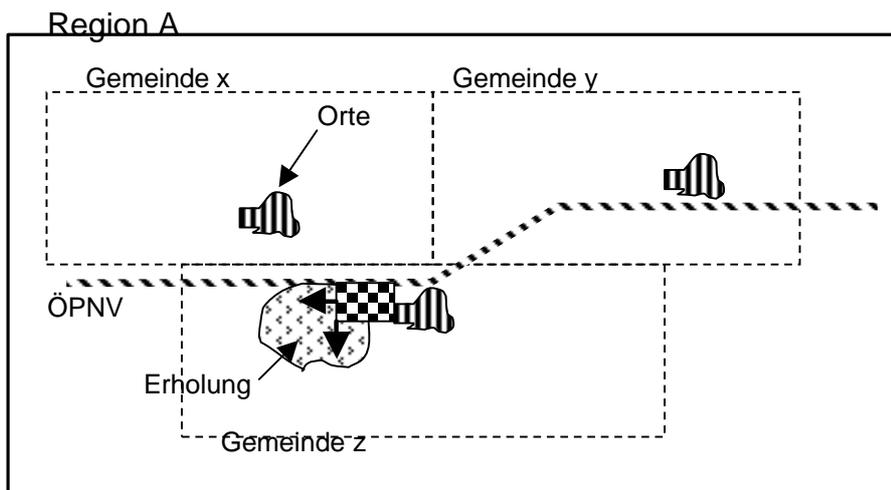


Abb. 3: Betriebsgebiet in Gemeinde x braucht Schienenanbindung in Gemeinde z

