



RAUM DIALOG

Magazin für Raumplanung und Regionalpolitik in Niederösterreich

Nr. 1/2010

**Daheim in
meiner Gemeinde**

Thema Gemeindestrukturen
Ankerpunkte für die Landesentwicklung.
Seite 4

Kommunal verankert – global vernetzt.
Seite 12

Dialog lokal
10 Jahre Grünland-Freihalteflächen.
Seite 18

Infos
REAL CORP 2010:
Städte für alle.
Seite 22



aktuell:

Ein Schlüsselressort für EU-Kommissar Johannes Hahn. Seite 20



Inhalt

IMPRESSUM RAUMDIALOG:

Magazin für Raumplanung und Regionalpolitik
in Niederösterreich.

MEDIENINHABER UND HERAUSGEBER:

Amt der NÖ Landesregierung,
Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr –
Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik,
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten

REDAKTION:

Gilbert Pomaroli, Christina Ruland
Amt der NÖ Landesregierung,
Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik,
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten,
Tel.: 02742/9005/14128
E-Mail: christina.ruland@noel.gv.at

Redaktionelle Mitarbeit:

Dominik Dittrich, Marianne Vitovec (alle
Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik)

Namentlich gezeichnete Artikel müssen
nicht mit der Meinung der Redaktion
übereinstimmen. Für unverlangt eingesandte
Beiträge wird keine Haftung übernommen.
Die Redaktion behält sich das Recht vor,
Beiträge zu überarbeiten und zu kürzen.

GRAFISCHE KONZEPTION UND UMSETZUNG:

Horvath Grafik Design, Leobendorf

ÜBERSETZUNGEN:

Mandana Taban

DRUCK:

Ueberreuter Print GmbH, 2100 Korneuburg

ABONNEMENTS UND EINZELBESTELLUNG:

Die Zeitschrift „Raumdialog“
wird kostenlos abgegeben.
Abonnements und Einzelbestellungen richten
Sie bitte an die Redaktionsleitung
Tel.: 02742/9005/14128
Fax: 02742/9005/14170
E-Mail: christina.ruland@noel.gv.at

VERLAGS- UND ERSCHEINUNGSORT:

St. Pölten

OFFENLEGUNG LAUT § 25 MEDIENGESETZ:

Medieninhaber: Amt der NÖ Landesregierung,
Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik,
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten

ERKLÄRUNG DER GRUNDLEGENDEN RICHTUNG DER ZEITSCHRIFT:

Die vierteljährlich erscheinende Zeitschrift
„Raumdialog“ informiert über den
Stand und die Entwicklung der Ordnung
und Gestaltung der räumlichen Umwelt in
Niederösterreich.

Thema Gemeindestrukturen

Die niederösterreichischen Zentren: 4
Ankerpunkte für die Landesentwicklung.

Größenordnung und Statussymbol: 7
Markt- und Stadtgemeinden in Niederösterreich.

Die niederösterreichische Gemeinde: 10
Historisches Erbe.

Kommunal verankert – global vernetzt. 12
Gemeindestruktur in Österreich.

Dialog lokal

Nachhaltiger Umgang mit Boden und Wasser. 15
Ergebnisse eines Pilotprojekts in Michelhausen.

10 Jahre Grünland-Freihalteflächen – 18
ein Widmungsinstrument gewinnt an Bedeutung.

Dialog international

Regionalpolitik – 20
ein Schlüsselloch für EU-Kommissar Johannes Hahn.

Infos

25 Jahre Dorferneuerung: 22
Jubiläumssymposium im Stift Göttweig.

Donau.Fluch&Segen 22
Eine grenzüberschreitende Ausstellung an der Donau.

REAL CORP 2010: 22
Städte für alle – lebenswert, gesund, prosperierend! Vielversprechende Vision
oder unrealistische Phantasie?

Zusammenfassung

English Summary 23
Der eilige Leser 24

Gemeinden – Basis einer bürgernahen Landesverwaltung.

Seit gut 160 Jahren gibt es in Österreich – und damit auch in Niederösterreich – die selbstständige Gemeinde als Verwaltungseinheit. Seither waren die Aufgaben der Gemeinden, die von ihnen zu bewältigenden Problemstellungen, aber auch ihre Bedeutung für die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger einem steten Wandel unterworfen. Wiederholt gab es Diskussionen über die sinnvolle Abgrenzung von Gemeinden, über deren Anzahl und Größe, und so ist im Laufe der Jahrzehnte die Zahl der niederösterreichischen Gemeinden von ursprünglich 1 500 auf etwas mehr als ein Drittel dieses Ausgangswerts gesunken.

Die Diskussion um die Fusion von Gemeinden, wie sie auch heute immer wieder aufflammt, hat also gewissermaßen Tradition. Für mich kommt aber eine Zusammenlegung von Gemeinden unter dem Vorwand von Kosteneinsparungen nicht in Frage, denn unsere Gemeinden sind wesentlich mehr, als bloße Verwaltungseinheiten oder „Dienstleistungsbetriebe“.

Die NÖ Gemeindeordnung spricht wörtlich von der „in der Gemeinde verkörperten Gemeinschaft“. Das bedeutet, wir – die einzelnen Bürgerinnen und Bürger – sind nicht bloß „Kunden“ eines Betriebs namens „Gemeinde“, mit dem wir sonst nicht weiter viel zu tun haben. Wir sind vielmehr „Mitglieder“ unserer Gemeinde. Wir tragen Verantwortung für unsere Gemeinde – für das soziale Miteinander, die Erhaltung unseres unmittelbaren Lebensraums, aber auch für das Funktionieren der nötigen Strukturen. Damit steht „Gemeinde“ auch für gemeinschaftliches Denken und Handeln.

Diese Verantwortung müssen wir den Bürgerinnen und Bürgern wieder begreiflich machen. Nur wenn sich alle in die Gemeinschaft einbringen, kann der Spagat zwischen der lieb gewonnenen Kleinheit unserer Gemeindestrukturen einerseits und den ökonomischen Anforderungen an eine effiziente Verwaltung andererseits bewältigt werden.

Erwin Pröll / Landeshauptmann von Niederösterreich

Die Gemeinde – Verbindung zum Bürger.

Gemeinden sind – per Definitionem – die kleinste, aber auch die unterste Einheit in der Verwaltungshierarchie.

„Klein“ und „unten“ bedeutet jedoch keineswegs „unbedeutend“ oder „nachgereiht“. Im Gegenteil: die „kleine Einheit“ steht für den überschaubaren Lebensraum, die „unterste Einheit“ für die Basis, über die Land und Regionen die Verbindung zum Bürger suchen und finden. Damit kommt den Gemeinden sehr wohl eine bedeutende und hochrangige Rolle zu, denn sie sind in vielerlei Hinsicht Partner von Land und Region und stehen vor der nicht immer leichten Aufgabe, strategische Ziele, die für das gesamte Bundesland gelten, auf die kommunale Ebene herunter zu brechen und mit ihren eigenen Zielen im Sinne der Bevölkerung in Einklang zu bringen.

Ein stetig steigender Lebensstandard und gesellschaftliche Veränderungen verlangen von den Gemeinden dabei eine immer komplexere Planung ihrer Vorhaben. Sie sind nicht mehr „nur“ in Verwaltungsaufgaben, sondern auch in strategischer Raumentwicklung und den unterschiedlichen Facetten der Daseinsvorsorge gefordert. Dies bedeutet aber auch, die vorhandenen Ressourcen – vor allem in personeller und finanzieller Hinsicht – im Auge zu behalten und mit Bedacht einzusetzen. Vor dem Hintergrund finanzieller Engpässe wird dann immer wieder von verschiedenen Seiten der Ruf nach Gemeindefusionen laut. Es ist jedoch fraglich, ob das tatsächlich den gewünschten Erfolg bringen würde, denn wären die Bürgerinnen und Bürger dann noch zufriedene Bewohnerinnen und Bewohner ihrer Gemeinde?

Die kleine, überschaubare Einheit kann auf die individuellen Bedürfnisse einer Gemeinschaft – und als diese sollten sich die Menschen in einer Gemeinde sehen – am besten eingehen. Synergien und Einsparungen sind wohl besser durch Zusammenarbeit oder abgestimmte Investitionen mit mehrfachem Nutzen zu erreichen.

Johann Heuras / Landesrat für Bildung, Jugend und Raumordnung



Die niederösterreichischen Zentren:

Ankerpunkte für die Landesentwicklung.

Niederösterreich ist in weiten Teilen von eher ländlich geprägten Gebieten dominiert. Nichtsdestotrotz gibt es in allen Regionen starke Klein- und Mittelstädte, die einerseits für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, andererseits für die Lebensqualität der Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen.



Die Siedlungsstruktur eines Landes – insbesondere die Anzahl, Größe und Verteilung von Zentren – bestimmt in hohem Maße seine räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht. In Niederösterreich wurden daher in den letzten Jahren in den unterschiedlichsten Bereichen Maßnahmen gesetzt, um dieses Netz von Zentralen Orten (Städte, Bezirkshauptorte) in seiner Dichte so zu gestalten, dass es den Zielen des Landes gerecht wird. Zu diesen zählen die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, die Schaffung wettbewerbsfähiger Regionen sowie eine nachhaltige Raumentwicklung. Um dies zu gewährleisten, setzt das Land Niederösterreich in den räumlichen Leitbildern seiner verschiedenen Planungsebenen auf den Erhalt einer vielfältigen Zentrenstruktur.

Zentren des Arbeitens. Die Zentren übernehmen innerhalb der Region die Funktion von Arbeitsplatzschwerpunkten. Durch ein räumlich konzentriertes, reichhaltiges Angebot an Erwerbsmöglichkeiten sollen aus Sicht des Landes die individuellen beruflichen Erwerbsmöglichkeiten vergrößert werden. Die Statistik zeigt, dass auf die 100 größten Arbeitsplatzzentren des Landes über 420 000 Arbeitsplätze, das sind rund 70% des Arbeitsplatzangebots Niederösterreichs, entfallen. Mehr als 100 der 573 Gemeinden zeigen eine überaus diversifizierte Wirtschaftsstruktur, das heißt eine gleichwertige sektorale Verteilung der Arbeitsplätze in Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe und Industrie sowie Dienstleistung. Immer mehr Gemeinden – genauer gesagt über 150 – entwickeln einen Schwerpunkt im tertiären Sektor. Der Schritt zur Dienstleistungsgesellschaft wird



somit auch für die Gemeinden in Niederösterreich Realität. Dieser Prozess wird von Seiten des Landes unterstützt, denn nur so kann seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden.

Zentren des Lernens und Forschens. Wichtiger Baustein in dieser Hinsicht ist die Bildungs- und Forschungsinfrastruktur des Landes. Bildung bringt technologische und wirtschaftliche sowie soziale und kulturelle Kompetenz in die Region. Der ausgewogene Ausbau schulischer Infrastruktur fördert die lokale bzw. regionale Standortqualität, stärkt das Humankapital und wirkt damit der Abwanderung von Betrieben mit Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften entgegen. Stadtgemeinden von überregionaler Bedeutung wie beispielsweise Baden, Krems, Tulln, Wiener Neustadt oder Wieselburg wurden und werden durch den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Universitäten, Fachhochschulen, Innovations- und Technologiezentren etc.) gezielt gestärkt. Sie dienen als Entwicklungspole und fungieren als bewusstes Gegengewicht zum Ballungsraum Wien.

Zentren des Wohnens und Lebens. Ähnlich wie in anderen Regionen Europas ist auch in Niederösterreich eine Konzentration der Bevölkerung in den städtisch-geprägten Gemeinden zu beobachten. Im Jahr 2009 lebten in den 100 größten Gemeinden des Landes knapp über 50% der Bevölkerung. Diese Kristallisationspunkte sollen durch eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität gezielt weiterentwickelt werden, indem die Versorgungsfunktionen für die ortsansässige, aber auch für die Bevölkerung im weiteren Umland ausgebaut werden. Durch die Übernahme verschiedener Aufgaben wird eine kritische Masse erreicht, die die ökonomische Tragfähigkeit wichtiger zentraler Einrichtungen wie beispielsweise von Ämtern, sozialen bzw. medizinischen Institutionen, aber auch von Einrichtungen der Grund- und Nahversorgung absichert.

Verkehrsknoten. Hochrangige Zentren mit regionaler bzw. überregionaler Bedeutung stellen zudem auch die Knoten-

punkte der Verkehrsträger dar. Hier trifft der Individual- auf den Öffentlichen Verkehr. Derzeit stehen in ganz Niederösterreich rund 31 000 kostenlose PKW-Stellplätze sowie 21 000 Zweirad-Stellplätze an mehr als 180 Park&Ride-Standorten zur Verfügung. Ziel ist es hier, den Umstieg auf den Öffentlichen Verkehr – vor allem in den Gemeinden und Städten entlang der Bahnlinien – zu erleichtern. Ein aktuelles Beispiel der Verbesserung der Erreichbarkeit für eine ganze Region über die Zentrenstruktur ist das Buskonzept Waldviertel. Gmünd, Horn, Krems, Melk, Ybbs oder Zwettl stellen neben Vielzahl von anderen Gemeinden die Ankerpunkte für diesen Ansatz dar. In den nächsten fünf Jahren werden vom Land Niederösterreich über 20,5 Mio. Euro investiert, um die Mobilitätschancen der Bevölkerung zu erhöhen.



Rolle der Raumplanung. Durch die gezielte Lenkung von öffentlichen Förderungen und Investitionen soll auch privates Investitionskapital in die Städte und Gemeinden Niederösterreichs geleitet werden. Um dieses grundsätzliche Ziel des Landes zu erreichen, ist nicht nur eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Fachbereichen, sondern auch zwischen den räumlichen Ebenen notwendig. Der Raumplanung kommt in diesem Zusammenhang mit ihren Vorgaben eine integrative Rolle zu:

integrative Rolle zu:

- **Dezentrale Konzentration.** Diese Idee zielt auf die Stärkung der Zentren auf überregionaler, regionaler und kleinregionaler Ebene. Durch leistungsfähige Achsen (Schiene- und Straßen-, Öffentlicher Verkehr, Telekommunikation, Energie) werden sie miteinander verbunden, und ein punktaxiales System entsteht. Gemeinsam bilden sie das Rückgrat der wirtschaftlichen und in weiterer Folge der gesellschaftlichen Entwicklung des Landes, indem die Verkehrs- mit der Siedlungsentwicklung abgestimmt wird. Die überörtliche Planung besitzt hier mit ihren klassischen Instrumenten (Sektorale und Regionale Raumordnungsprogramme) eine besondere Bedeutung, indem Zentrale Orte festgelegt oder Trassen freigehalten werden können.
- **Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit.** Durch diese Form der Abstimmung bieten die niederösterreichischen

Größenordnung und Statussymbol:

Markt- und Stadtgemeinden in Niederösterreich.

Gemeinde ist nicht gleich Gemeinde – nicht zuletzt, weil sich Kommunen nach Ausdehnung, Einwohnerzahl, zentralörtlicher Einstufung oder nach ihrem Status als Orts-, Markt- oder Stadtgemeinde unterscheiden.



Foto: Gerhard Obermayr

Niederösterreich zählt gegenwärtig etwas über 1,6 Mio. EinwohnerInnen, und mit Wien weist nur ein einziges Bundesland in Österreich eine größere Bevölkerungszahl auf. Mit insgesamt 573 Gemeinden verfügt Niederösterreich über die höchste Zahl an kommunalen Verwaltungseinheiten.

Historische Schwankungen. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass sich die Zahl der Gemeinden in Niederösterreich immer wieder verändert hat. So war seit den 1950er Jahren durch die Gemeindegemeinschaften eine Abnahme, in den letzten Jahrzehnten jedoch durch Gemeindetrennungen wieder eine leichte Zunahme zu verzeichnen. Betrug die Zahl der Gemeinden im Jahr 1981 noch 558 und im Jahr 1991 569, so beläuft sie sich aktuell auf 573. Gleichzeitig ist ab dem Jahr 1981 für Niederösterreich eine steigende Zahl der Städte (1981: 63; 2009: 75) sowie Märkte (1981: 282; 2009: 326) zu Lasten der Zahl der Ortsgemeinden (1981: 213; 2009: 172) zu verzeichnen (siehe Abb. 1).

„Stadt“ – Bevölkerungsgröße und Privileg. Grundsätzlich existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen des Stadtbegriffs aus verschiedenen Fachdisziplinen, wie Volkswirtschaftslehre, Kommunalwissenschaften, Verkehrswissenschaften, Archäologie, Architektur, Soziologie oder Geographie. Die Österreichische Bundesverfassung (Art. 116 Abs. 3 B-VG [i. d. F. BGBl. I Nr. 127/2009]) geht von einer Mindestgröße von 20 000 EinwohnerInnen für die Verleihung des Stadtrechts aus. Dieser Richtwert wird in Österreich jedoch nur von einem geringen Teil der Stadtgemeinden erreicht. Grund dafür ist auch, dass es sich beim Stadtrecht in vielen Fällen um einen verliehenen „Titel“ handelt, der aufgrund eines kaiserlichen oder landesherrlichen Privilegs vergeben wurde. Die Statistik weist für Österreich gegenwärtig 2 357 Gemeinden (Stand 2009) aus, von

Thema Gemeindestrukturen



Foto: Stadtgemeinde Mistelbach

denen insgesamt 198 oder 8,4% Stadtgemeinden sind. Im Detail bestehen zwischen den österreichischen Bundesländern und den Bezirken Niederösterreichs jedoch einige Unterschiede:

Den geringsten Anteil an Stadtgemeinden gibt es mit 3,9% in Tirol (bei 279 Gemeinden), gefolgt von Vorarlberg mit 5,2% (bei 96 Gemeinden). Niederösterreich ist hier mit 13,1% der österreichische Spitzenreiter, nur in Kärnten (12,9%) verfügt ein ähnlich hoher Anteil der Gemeinden über ein Stadtrecht (siehe Abbildung 2).

Am meisten Städte unter allen Bezirken Niederösterreichs (siehe Abbildung 3) gibt es im Bezirk Hollabrunn. Hier führen 6 von 24 Gemeinden das Stadtrecht. Auch in den Bezirken Gmünd, Horn, Waidhofen an der Thaya und Wien-Umgebung besitzen über 20% aller Gemeinden das Stadtrecht. Vergleichsweise wenige Städte sind in den Bezirken Tulln und Mödling zu finden – in beiden Fällen ist es jeweils nur der gleichnamige Bezirkshauptort, der den Status „Stadtgemeinde“ innehat.

Niederösterreich ist also, insbesondere in einzelnen Bezirken, durch eine überproportional hohe Zahl an Stadtgemeinden

gekennzeichnet. Diese unterscheiden sich gegenüber den Orts- und Marktgemeinden in der Regel durch ihre höhere Einwohnerzahl und -dichte, zusätzlich aber auch durch ihre höherwertigen wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Funktionen. Diese Kriterien sind es, die neben verschiedenen anderen Merkmalen für die Erhebung zu einer Stadtgemeinde eine Rolle spielen (vgl. auch § 3 Abs. 3 NÖ GO 1973 i. d. F. 1000-16).



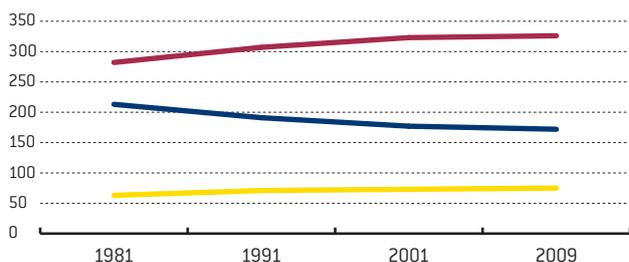
„Markt“ – mehr als ein Versorgungsplatz.

Unter Märkten wurden ursprünglich Gemeinden im ländlichen Raum verstanden, die als Absatzort für landwirtschaftliche Produkte an die Bevölkerung, an Genossenschaften, an Getreide- und Viehhändler oder beispielsweise an Molkereien dienten. Historisch gesehen, handelt es sich bei einer Marktgemeinde also um einen Ort, der das Recht hatte, einen Markt abzuhalten und diese Funktion auch für sein Umland ausübte. Dieses

Recht kann inzwischen als obsolet angesehen werden, weil sich die Vertriebswege für Produkte der Land- und Forstwirtschaft

Abb. 1:

Entwicklung der Zahl der Orts-, Markt- und Stadtgemeinden in Niederösterreich ab dem Jahr 1981

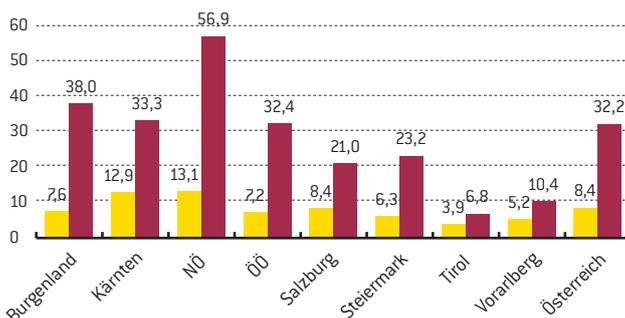


— Ortsgemeinden — Marktgemeinden — Stadtgemeinden

Quelle: Statistik Austria, eigene Bearbeitung RU2

Abb. 2:

Zahl der Markt- und Stadtgemeinden in den österreichischen Bundesländern in % der Gemeindezahl insgesamt im Jahr 2009



■ Stadtgemeinden ■ Marktgemeinden

Quelle: Statistik Austria, eigene Bearbeitung RU2



Die Bedeutung einer Gemeinde kann auch aus der Grünraum- und Baustruktur abgelesen werden.

sowie das Einkaufsverhalten der Bevölkerung verändert haben. Nichtsdestotrotz gibt es sowohl in Österreich, als auch in Niederösterreich eine Vielzahl von Marktgemeinden:

- Von den 2 357 Gemeinden in Österreich (Stand 2009) sind 759 bzw. rund ein Drittel Marktgemeinden. Wiederum verfügt Niederösterreich über die meisten Gemeinden in dieser Kategorie. Mehr als 57% der 573 Gemeinden sind „Markt“, das bedeutet gleichzeitig, dass über 40% aller Marktgemeinden Österreichs in Niederösterreich gelegen sind. Vergleichsweise besitzen in Tirol nur 19 Gemeinden bzw. 7%, in Vorarlberg 10 Gemeinden bzw. 10% den Status „Markt“ (siehe Abbildung 2).
- Absolut gesehen, sind unter den Bezirken Niederösterreichs in Melk (27) und in Gänserndorf (26) am häufigsten Marktgemeinden anzutreffen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden, tragen in den Bezirken Tulln mit 76% und Zwettl mit 83% die meisten Gemeinden den Titel „Markt“. Im Vergleich dazu sind in den Bezirken Wien-Umgebung (8 von 41 Gemeinden) und Lilienfeld (6 von 14 Gemeinden) nur wenige Märkte zu finden (siehe Abbildung 3).

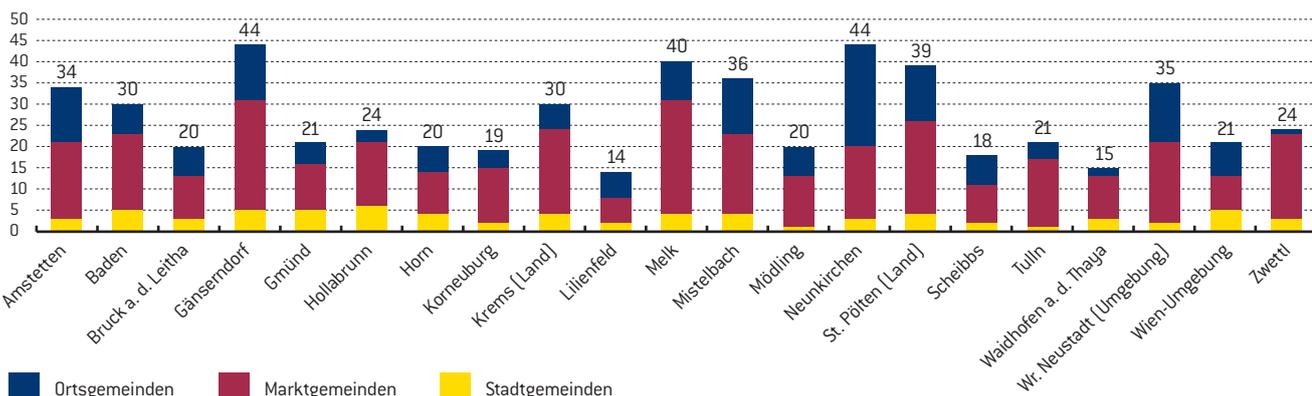
Aus planerischer Sicht ist gegenwärtig eine Gemeinde dann als Markt zu bezeichnen, wenn sie erstens spezifische funktio-

nale Merkmale aufweist, zweitens geographische Lagegunst besitzt und drittens durch bestimmte baulich-strukturelle Kennzeichen (vgl. auch § 3 Abs. 2 der NÖ GO 1973 i. d. F. 1000-16) charakterisiert ist – insgesamt also eine besondere Bedeutung abgeleitet werden kann.

Definition im Wandel. Unabhängig von historischen Kriterien für Stadterhebungen oder Marktrechte ist die Definition des Bedeutungsüberschusses sowohl von Stadt-, als auch von Marktgemeinden gegenüber Ortsgemeinden einer ständigen Anpassung und Weiterentwicklung unterworfen, um den verschiedenen aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden. Nur so kann aus raumordnungsfachlicher Sicht ein Siedlungssystem gewährleistet werden, das einerseits eine möglichst flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung, andererseits aber auch den wirtschaftlichen Betrieb der dafür notwendigen Einrichtungen im Auge hat.

Abb. 3:

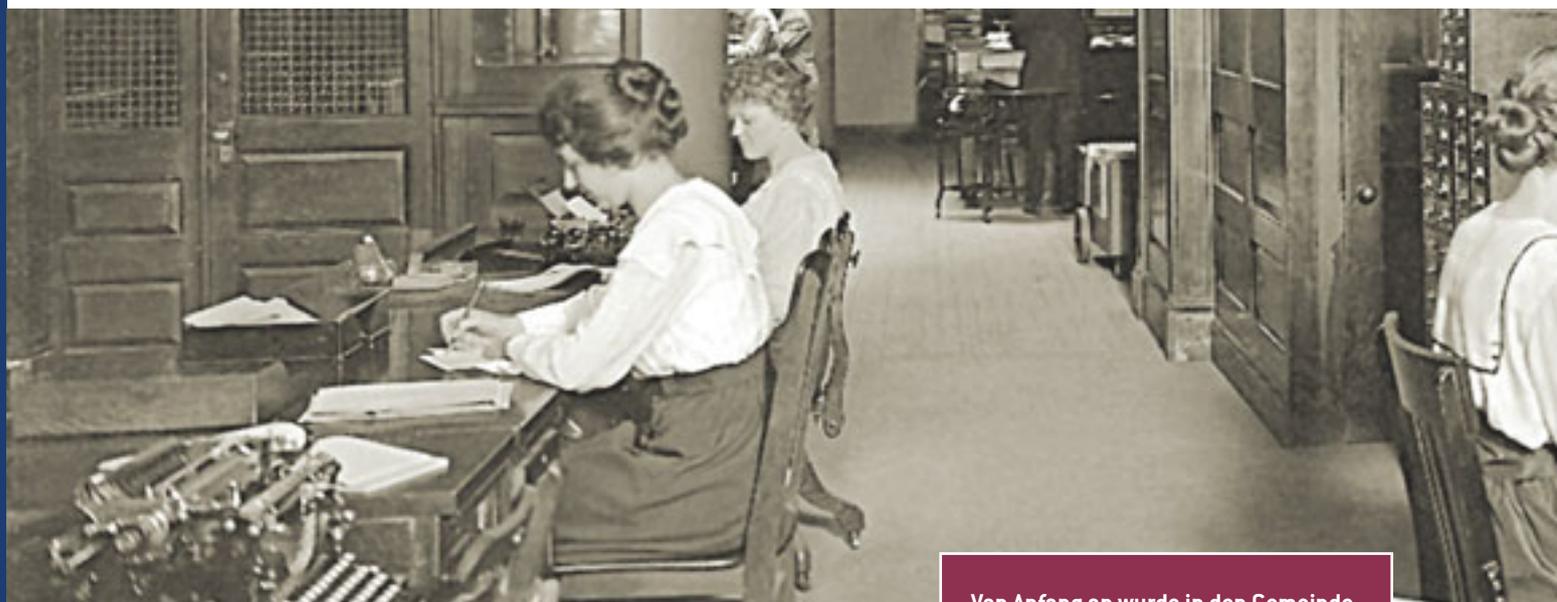
Zahl der Gemeinden insgesamt sowie der Orts-, Markt- und Stadtgemeinden in den Bezirken Niederösterreichs im Jahr 2009



Quelle: Statistik Austria, eigene Bearbeitung RU2

Die niederösterreichische Gemeinde: *Historisches Erbe.*

Die freie Gemeinde ist ein Kind des Revolutionsjahres 1848. Die vom Reichsrat beschlossene Aufhebung der Grundherrschaften machte es im Sinne der Gewaltentrennung notwendig, erstens eine politische Territorialeinteilung vorzunehmen, zweitens Verwaltungsebenen der ersten und zweiten Instanz einzuführen und drittens neue Gerichtsstrukturen zu schaffen.



Basis für die neue Gemeinde waren einerseits die durch die historischen Gemeinden und Pfarren vorgegebenen zentralen Orte und die in Niederösterreich in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts definierten Katastral- bzw. Steuergemeinden. In den Jahren bis 1850 wurden daher rund 1 500 Gemeinden festgelegt. Allerdings war dies ursprünglich gar nicht in der Absicht der planenden Behörden gelegen.

Wechselnde Überschaubarkeit. Diese hatten vielmehr rund 470 Ortsgemeinden vorgeschlagen, was wütende Proteste der betroffenen Bevölkerung ausgelöst hatte. Da mittlerweile die Revolution niedergeschlagen war und es im Rahmen der neoabsolutistischen Neuordnung des Staates im Sinne einer leichteren politischen Beherrschung opportuner schien, kleine Gemeinden zu installieren, ging man auf die partikularen Inter-

Von Anfang an wurde in den Gemeindestuben – mit steigendem Aufwand – zum Wohle der BürgerInnen gearbeitet.

essen der jeweiligen Ortsbevölkerung bereitwillig ein. Alle Ideen, den Gemeinden die Verwaltung wie auch die Finanzierung zu erleichtern, etwa durch die Einführung von Verwaltungsgemeinden, wurden abgeblockt. Erst in der Endphase der franzisko-josephinischen Epoche kam es, vor allem im Raum um Wien, zu ersten Zusammenlegungen bzw. Eingemeindungen. Im Wesentlichen wurde zunächst in der Zeit des Dritten Reiches, massiv und gezielt aber erst in den 1960er bzw. frühen 1970er Jahren die Anzahl der Gemeinden auf den heutigen Stand von 573 im Land Niederösterreich reduziert.



Privileg Wahlrecht:
Heute liegt die Entscheidung über
die Zukunft der Gemeinde in der Hand
aller BürgerInnen.

Besonderheit: Das kommunale Wahlrecht. Die Periode zwischen 1850 und 1918 ist allerdings für die niederösterreichische Gemeinde eine überaus bedeutende. In dieser Zeit wurde jenes Instrumentarium geschaffen, das im Großen und Ganzen das Bild der Kommunen bis heute prägt, wenn auch gewisse Besonderheiten, die uns doch etwas fremd erscheinen mögen, zu beachten sind. Zum einen ist hier die Gemeindewahl-



ordnung zu erwähnen. Sie war nach dem Zensuswahlrecht aufgebaut, was bedeutete, dass es zwei bis drei Wahlkörper gab, denen man aufgrund seiner Steuerleistung, seines Grundbesitzes oder aufgrund seines Standes angehörte. Frauen waren, sofern sie nicht Wirtschaftsbesitzerinnen waren, bis 1918 vom Wahlrecht ausgeschlossen. Die Zahl der Stimmbürger war daher gering, und vor allem waren die unteren Schichten der Bevölkerung völlig ausgeschlossen. Erst nach 1900 begann dieses System langsam aufzubrechen, wobei sich die Gemeinden hier als besonders beherrschende Faktoren erwiesen. Die solcherart gewählten Gemeinde(bei)räte wählten aus ihrem Kreis wiederum den Gemeindevorstand — Bürgermeister und Gemeindeausschüsse (geschäftsführende Gemeinderäte mit Ressort). Bis etwa 1900 gab es im Land keine politischen Parteien im modernen Sinn, sondern eine stark auf Persönlichkeiten konzentrierte

so genannte Honoratiorenpolitik. Der dann einsetzende Organisationsprozess bei der christlich-sozialen wie auch bei der sozialdemokratischen Bewegung war erst bis Kriegsbeginn 1918 einigermaßen abgeschlossen. Durch das Zensuswahlrecht konnten in den Städten noch bis Kriegsende liberale Politiker, zumeist mit wirtschaftlichem Hintergrund, die Lokalpolitik bestimmen.

Im Strudel der Finanzen. Die Finanzierung der Gemeindebudgets erfolgte mittels direkter Einnahmen und Steuern. Die dadurch nicht bedeckten Ausgaben wurden durch jährliche Steuerumlagen von bis zu 20% aufgebracht. Höhere Umlagen waren durch den Landesausschuss zu genehmigen und ein relativ gutes Indiz für den finanziellen Zustand der jeweiligen Gemeinde. Je größer die Gemeinde, desto höher waren die Kosten für die kommunalen Dienstleistungen. Vor allem mittlere und kleinere Städte waren in der Regel mehr, zumal auch erheblich verschuldet. Die Gründe dafür waren vor allem aufwendige Wasserschutzbauten, aber auch kommunale Einrichtungen wie E-Werke und Ähnliches. Bäuerliche Gemeinden hingegen bilanzierten meistens ausgeglichen, waren aber Bach- oder Flussregulierungen oder Straßenbauten nötig, dann setzte hier sehr rasch ein Teufelskreis ein.

Die Gemeinden in Niederösterreich waren und sind — betrachtet man ihre Entwicklung durch die Jahrhunderte — immer wieder der Änderung unterschiedlicher Rahmenbedingungen unterworfen. Die zwischen 1850 und 1918 geschaffene strukturelle Gliederung der Verwaltung war zwar einerseits Grundlage für das Handeln und Wirken der Gemeinden, andererseits aber auch für ihre finanzwirtschaftliche Gebarung. Gegenwärtige Probleme, mit denen die Gemeinden zu kämpfen haben, sind also „historisches Erbe“.

Kommunal verankert – global vernetzt.

Gemeindestruktur in Österreich.

Die „Gemeinde“ ist in Österreich die unterste Ebene der Verwaltungsgliederung und Kristallisationspunkt des sozialen Lebens. Gerade in Zeiten der Globalisierung kommt diesem unmittelbaren Lebensraum der Menschen eine wachsende Bedeutung zu, um auf weltweite Veränderungen bedarfsgerecht reagieren zu können.

Österreich ist mit 2 357 Gemeinden auf der kommunalen Ebene dieser Welt verankert. Entsprechend der Bundesverfassung gehört jede Fläche in Österreich zu einer Gemeinde, denn während dies in anderen Ländern durchaus möglich ist, gibt es in Österreich keine gemeindefreien Gebiete. Eine Gemeinde kann aus mehreren Katastralgemeinden sowie auch mehreren Orten bestehen.

Nationale Unterschiede. Die österreichischen Gemeinden weisen im Durchschnitt ca. 3 500 EinwohnerInnen auf – über ein Drittel der ÖsterreicherInnen lebt in Gemeinden mit 1 000 bis 5 000 EinwohnerInnen (siehe Karte 1). Betrachtet man die Gemeindeflächen, so findet man im südlichen Burgenland, in der südöstlichen Steiermark, im Norden Oberösterreichs und Teilen Niederösterreichs überwiegend kleine Gemeinden. Die Gemeinden in Westösterreich, entlang des Alpenhauptkamms und in Österreichs Süden sind flächenmäßig größer.

Tabelle 1:

Gemeindestrukturen im internationalen Vergleich (nach durchschnittlicher EW-Anzahl pro Gemeinde)

Land	durchschnittliche EW-Anzahl	Zahl der Gemeinden
Frankreich	1.615	37.997
Schweiz	2.488	2.880
Ungarn	3.204	2.910
Österreich	3.500	2.357
Deutschland	5.931	13.854
Italien	7.141	8.100
Polen	15.526	2.489
Niederlande	29.542	537
Schweden	30.736	289
Australien	30.893	8.564

(Quelle: POTACS/STURM 2006)

Der internationale Vergleich – keine einfache Sache. Der internationale Vergleich zeigt deutliche Unterschiede in den Gemeindestrukturen hinsichtlich der Anzahl der EinwohnerInnen pro Gemeinde (siehe Tabelle 1).

Als Tendenz lässt sich ablesen, dass die skandinavischen Staaten und die Niederlande weitaus größere Gemeinden aufweisen als Staaten in Südeuropa, ähnliche Strukturen finden sich auch in Dänemark, Finnland, Großbritannien. Österreich verfügt im internationalen Vergleich über niedrige Gemeindegrößen. Eine Österreich-ähnliche Gemeindestruktur weist die Schweiz, als ein Land mit durchaus vergleichbarer topografischer Struktur, auf. Herausragend erscheint in dieser Liste Frankreich, wobei zu bedenken ist, dass die Anzahl der Gemeinden in Frankreich deshalb so hoch ist, da praktisch jede „Ortschaft“ als Gemeinde gezählt wird. Die Ausübung der meisten „Gemeindeaufgaben“ wird in Frankreich auf einer Ebene vorgenommen, die in der österreichischen Struktur am ehesten mit jener des „politischen Bezirks“ vergleichbar ist. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass in Bezug auf die Gemeindestrukturen reine Größenvergleiche zwischen verschiedenen Staaten schwierig sind, da gleichzeitig auch unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, die staatliche Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, historische Entwicklungen und topografische Gegebenheiten mitbeachtet werden müssen.

Wachsende Herausforderungen. Gemeinden erfüllen in Österreich eine Vielzahl an Aufgaben – wie etwa die Verwaltung der Gemeindefinanzen, Brandschutz, Straßenbau, Schulerhalter oder Meldewesen – die durch die österreichische Bundesverfassung und die jeweiligen Gemeindeordnungen (Landesgesetze) geregelt werden. Zunehmend sehen sich die Gemeinden mit steigenden Anforderungen konfrontiert, wie etwa im Bereich der Daseinsvorsorge (Pflege, Kinderbetreuung,



Schulen, Öffentlicher Verkehr etc.). Die damit verbundene Notwendigkeit, entsprechende Dienstleistungen anzubieten und Investitionen zu tätigen, steht dem Ziel eines ausgeglichenen Gemeindehaushalts gegenüber, denn auch Gemeinden sind bei der Haushaltskonsolidierung an die EU-weiten Maastricht-Kriterien gebunden. Vor dem Hintergrund der aktuellen ökonomischen Krise sowie unabhängig davon ablaufender gesellschaftlicher Entwicklungen (demografische Entwicklung, Veränderung der Lebensstile, Anforderungen einer globalen Wirtschaft etc.) müssen die Gemeinden also mit großen Herausforderungen zu recht kommen.

**Die „Kleinen“ tragen
die Welt in ihren Händen.**

Korrespondierende Größen. Ein Blick auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Gemeinden zeigt, dass die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern, Abgaben, Gebühren und Ertragsanteilen Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 50 000 EinwohnerInnen aufweisen (siehe Karte 2 und 3). Dies sind die Landeshauptstädte sowie

Karte 1:
Gemeindestrukturen in Österreich – Überblick 1



Quelle: Eigene Bearbeitung (Elisabeth Stix), auf Basis des „ÖROK-Atlas Online“, Stand 03. Februar 2010

Thema Gemeindestrukturen

andere Städte und Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen wie Verwaltung, Schulen, Universitäten oder Konzernzentralen. Am geringsten sind die Einnahmen in den kleinen Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl bis 2 500 EinwohnerInnen. Einwohnerstärke und Wirtschaftskraft sind hier die wesentlichsten Bestimmungsfaktoren für das Einnahmenniveau. Zu beachten ist allerdings, dass höhere Einnahmen auch mit höheren Umlagen verbunden sind.

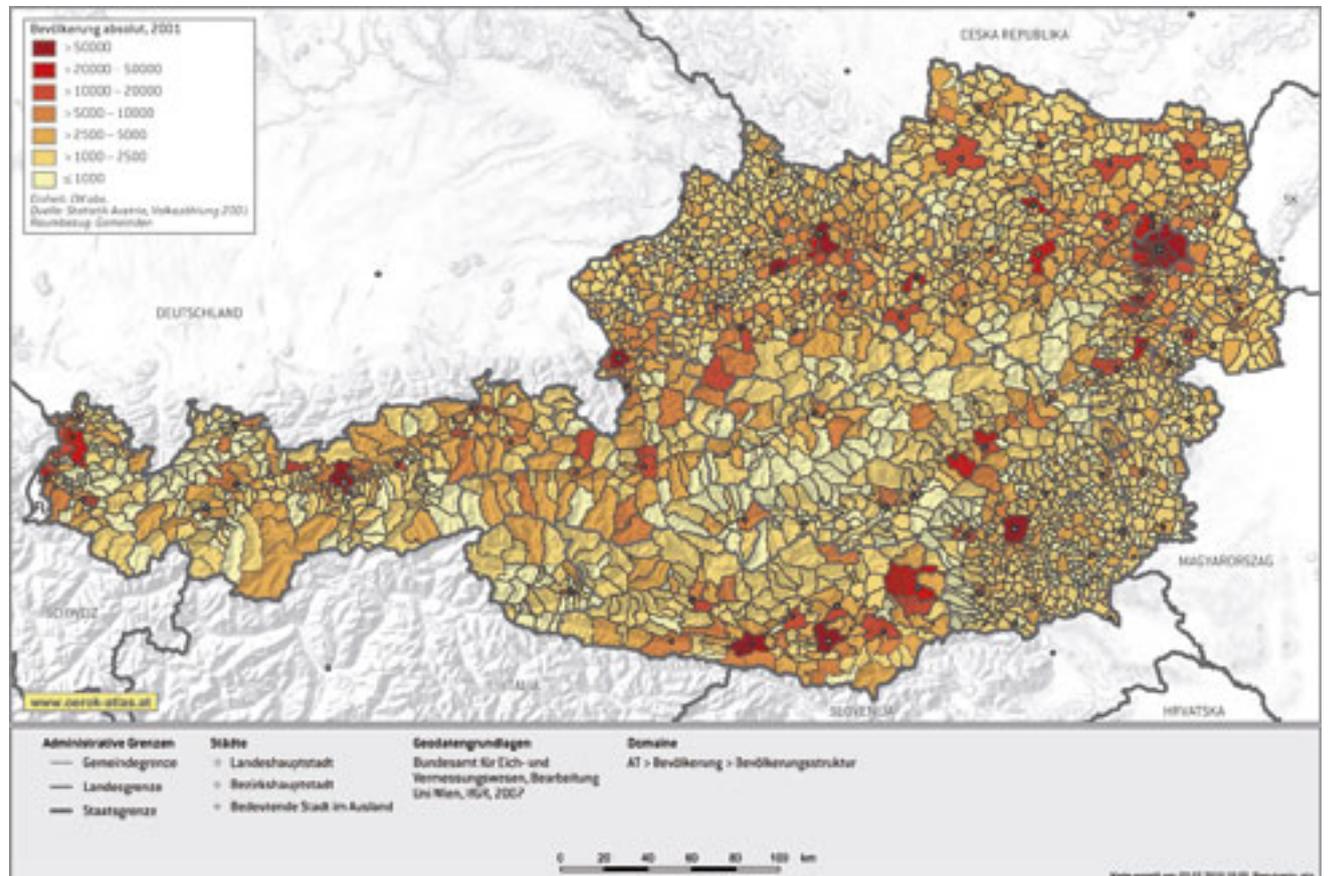
Betreffend die Ausgaben weisen einerseits die Städte und andererseits klein(st)e Gemeinden, die unabhängig von der Bevölkerungszahl hohe Fixkosten aufweisen, hohe Pro-Kopf-Ausgaben auf. Weiters zeigt sich, dass mit steigender Tourismusintensität auch die Pro-Kopf-Ausgaben für kommunale Dienstleistungen höher sind als in „Durchschnittsgemeinden“. Die kommunalen Ausgaben variieren daher mit der EinwohnerInnenzahl und der Funktion der Gemeinden: mit der Größe der

Gemeinde nimmt auch das Spektrum der Versorgungs- und Dienstleistungen zu (genaue Details siehe www.oerok-atlas.at). Auch die aktuellen Zahlen (siehe Gemeindefinanzbericht 2009) bestätigen dieses grobe Bild. Ausnahme ist allerdings, dass sich aufgrund der aktuellen Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2008 die Einnahmen vor allem in Mittelstädten (Gemeinden mit 20 000 bis 50 000 EinwohnerInnen) reduzierten.

Gerade in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten wird im Hinblick auf Kostenreduktionen der Ruf nach einer effizienteren Verwaltung laut. Es folgen Forderungen nach Gemeindezusammenlegungen. Auf diese ökonomischen Argumente wird stets mit der größeren Bürgernähe und den sozialen Vorteilen der kleineren, überschaubareren Einheiten geantwortet. Der europäische Vergleich zeigt, dass diese Problematik nicht auf einfachem Wege zu lösen sein wird.

Karte 2:

Gemeindestrukturen in Österreich – Überblick 2



Quelle: Eigene Bearbeitung (Elisabeth Stix), auf Basis des „ÖROK-Atlas Online“, Stand 03. Februar 2010

Nachhaltiger Umgang mit Boden und Wasser. *Ergebnisse eines Pilotprojekts in Michelhausen.*

Der Umgang mit Boden und Wasser ist in der Marktgemeinde Michelhausen während der letzten Jahre ein wichtiges Thema geworden. In Verbindung mit dem Bau des Tullnerfelder Bahnhofs, durch den die Gemeinde in den suburbanen Raum Wiens rückt, sind größere, neue Siedlungsgebiete geplant. Die Gemeinde hat daher beschlossen zu handeln und das Pilotprojekt „Nachhaltiger Umgang mit Boden und Wasser“ initiiert.

Die intensive Landwirtschaft und die starke Siedlungstätigkeit führen zu einer komplexen Problemlage:

- Landwirtschaftliche Flächen werden von Bodenerosion beeinträchtigt, die auch die am Hangfuß liegenden Ortschaften und das Kanalsystem betrifft.
- Durch die stark gestiegene Bodenversiegelung der letzten Jahrzehnte kommt – in Verbindung mit der nach wie vor überwiegend konventionellen Entwässerung – mehr und mehr Regenwasser aus dem Siedlungsgebiet zur Kläranlage. Häufige Überläufe von „Mischwasser“ in die Vorfluter sind die Folge.
- Die aufgrund der Erosion erforderlichen Räumungen, Reparaturen, aber auch die Anlage von Rückhaltebecken und ähnliche Maßnahmen schlagen sich im Gemeindebudget nieder.



Gemeinsam arbeiten. In der Gemeinde Michelhausen wurde daher gemeinsam mit allen, die zur Problemlösung beitragen können, im Rahmen von „Boden- und Wasser-Werkstätten“ ein Maßnahmenkatalog für einen nachhaltigen Umgang mit Boden und Wasser erarbeitet. Dabei zeigt die Vielzahl der gesammelten Maßnahmen, dass die örtliche Raumplanung zur Verbesserung der Boden- und Wassersituation Wesentliches beitragen kann. Die wichtigsten Maßnahmen können im Folgenden nur auszugsweise wieder gegeben werden.

Maßnahmenfeld „Siedlungsentwicklung“

- Schaffung verdichteter, dem ländlichen Raum angepasster Siedlungen mit hohen Freiraumqualitäten unter Anwendung des Instruments Bebauungsplan
- Effiziente und qualitätvolle Verkehrserschließung mit möglichst geringer Versiegelung und Versickerung des Niederschlagswassers an Ort und Stelle
- Beschränkung der Parzellengröße
- Abbau des regionalen Konkurrenz „kampfes“ um EinwohnerInnen durch interkommunale Kooperationen im Siedlungsbereich
- Schaffung von qualitativ hochwertigen öffentlichen und halböffentlichen wohnungsnahen Freiräumen zwischen den Parzellen sowie Gestaltung dieser Flächen als Treffpunkt, Kinderspielplatz oder Platz für Regenwasserversickerung

In bestehenden Siedlungsgebieten sind Anstrengungen in Richtung „Nachverdichtung und Nachmischung“ zu unternehmen. Daher kommt auch der Baulandmobilisierung eine hohe Bedeutung zu.

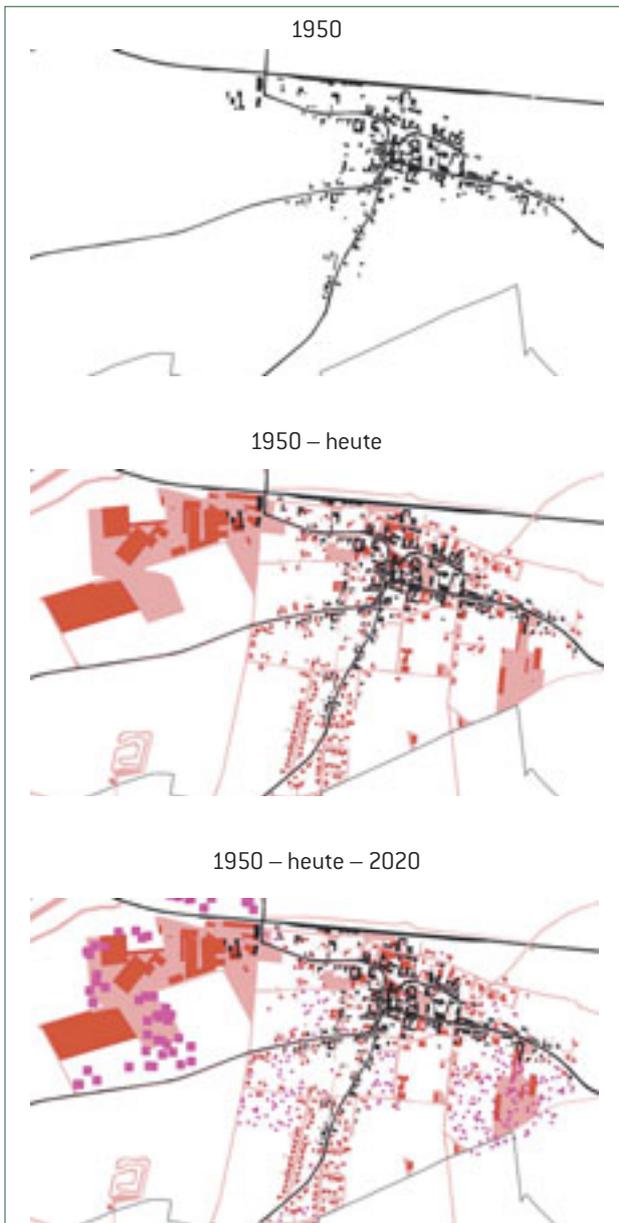
Maßnahmenfeld „Baulandmobilisierung“

- Erstellung eines Baulückenkatasters mit Aussagen über die Verfügbarkeit des bestehenden Baulands
- Aktive Bodenpolitik der Gemeinde bei Neuwidmungen (etwa Vertragsraumordnung)



Fotos: tilia

Versiegelte Fläche in Michelhausen



Waren vor 50 Jahren nur 4% des hier betrachteten Analyse-raums versiegelt, so sind es heute 15%.

Quelle: im-plan-tat, Reinberg und Partner OEG; tilia

Die notwendigen Werkzeuge stehen also zur Verfügung, und viele der Maßnahmen werden von der Politik auch als sinnvoll anerkannt. Trotzdem werden sie nur selten mit der nötigen Konsequenz umgesetzt, da Ablehnung durch die BürgerInnen und Ansiedlungswilligen erwartet bzw. ein Konkurrenznachteil gegenüber anderen Gemeinden befürchtet wird.

Bewusstsein wecken. Die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung hängt natürlich auch damit zusammen, dass die negativen Auswirkungen für die VerursacherInnen (noch) nicht spürbar sind, denn die Folgekosten des übermäßigen Flächenverbrauchs trägt zu einem großen Teil die Allgemeinheit. Im Rahmen des Pilotprojekts wurden daher viele Vorschläge, wie Bewusstsein für die Wichtigkeit von Boden und Wasser aufgebaut werden kann, in einem eigenen Maßnahmenkatalog gesammelt.

Maßnahmenfeld „Bewusstseinsbildung“

- Imagekampagne für das Leben im Ortsverband
- Nutzung und Verbreitung bestehender bewusstseinsbildender und informativer Angebote zum Thema „Bodenschonendes Bauen“
- Argumentationskarten für den Bodenschutz für PolitikerInnen und MeinungsbildnerInnen
- Kunstaktion zum Thema „Bodenschutz“

Raumplanung an ihren Grenzen. Neben Problemen, für deren Lösung erst Akzeptanz aufgebaut werden muss, gibt es auch solche, die mit den aktuell zur Verfügung stehenden Mitteln der Raumplanung nicht oder nur ungenügend gelöst werden können, bzw. Bereiche, die (bisher) kein Handlungsfeld der Raumplanung darstellten:

Die Erosion in Hanglagen etwa kann im Rahmen der örtlichen Raumplanung lediglich durch

- die Vermeidung der Ausweisung von Bauland in Bereichen, die von den Folgen der Bodenerosion betroffen sind,
- die Festlegung und Sicherung von Standorten für Retentionsbecken in erosionsgefährdeten Lagen sowie
- das Vorsehen von Pufferzonen zwischen erosionsgefährdeten Hangflächen, Verkehrsflächen und Bauland berücksichtigt werden.



Nachhaltige Landwirtschaft tut not, damit wir nicht den Boden unter den Füßen verlieren.

Der Einsatz dieser – begrenzten – Möglichkeiten setzt das Erkennen der Problematik voraus. Die einfache Formel „Hanglage + Hackfrucht + Längsbewirtschaftung = Erosion“ hilft, betroffene Flächen rasch zu erkennen und im Rahmen der örtlichen Entwicklungsplanung adäquat zu reagieren.

Mit Kooperation zum Erfolg. Durch Widmungsmaßnahmen können zwar Bauwerke verhindert werden, auf die tatsächliche Art der Nutzung, wie beispielsweise die gewünschte Umsetzung von Filterrandstreifen, kann jedoch kein Einfluss genommen werden. Daher sind begleitende, von der Gemeinde initiierte Projekte in Kooperation mit den LandwirtInnen notwendig. Im Idealfall wird direkt auf den Feldern angesetzt, damit Erosion erst gar nicht auftritt. Hier stellt sich die Situation genauso wie im Siedlungsbereich dar: Die Lösungen liegen auf der Hand, jedoch fehlen der Problemdruck und die Bereitschaft der LandwirtInnen zur Umsetzung entsprechender Bewirtschaftungsmaßnahmen.

Maßnahmenfeld „Kulturlandschaft“

- Optimierung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung im Hinblick auf die Vermeidung von Erosion
- Ableitung der Starkregenabflüsse nicht über das Kanalsystem der Siedlungsgebiete, sondern möglichst hoher Wasserrückhalt in der Kulturlandschaft (Schaffung von Retentionsbecken, begrünten Abflusswegen und Ackerrandstreifen etc.)

Maßnahmenfeld „Regenwasserversickerung“/ „Verringerung der Bodenversiegelung“

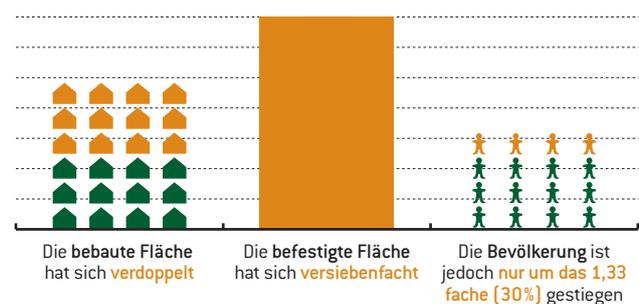
Die Verringerung der oft übermäßigen Versiegelung auf Privatgrund – im Bereich von Wohnsiedlungen, aber vor allem auch im Bereich von Betriebsgebieten – kann mit den Werkzeugen der örtlichen Raumplanung nur unzureichend beeinflusst werden. Etwa können durch die Vorgabe einer vorderen Baufluchtlinie mit Anbauzwang bzw. einer hinteren Baufluchtlinie die Gebäude im vorderen Grundstücksteil konzentriert werden, wodurch versiegelte Zufahrten reduziert werden können, die Vorgabe eines maximalen Versiegelungsgrades ist gesetzlich jedoch nicht vorgesehen. Bei Betrieben greift das Gewerberecht ein: Im Zuge des gewerbebehördlichen Verfahrens werden – abhängig vom Ausmaß, dem Verschmutzungsgrad der versiegelten Flächen etc. – Maßnahmen zur Versickerung von Regenwasser auf Eigengrund festgelegt.

Immer wieder neue Anreize suchen. Ein umfassender Boden- und Wasserschutz kann nur durch das Ineinandergreifen vieler Schritte und durch die Initiative vieler Akteurlinien gelingen. Die örtliche Raumplanung nimmt dabei eine wichtige Rolle ein. Um die umfassenden möglichen Maßnahmen im Rahmen der örtlichen Raumplanung für den Schutz von Boden und Wasser in den einzelnen Gemeinden auch umsetzen zu können, bedarf es der Akzeptanz der BürgerInnen, die durch eine zielgruppenspezifische Bewusstseinsbildung aufgebaut werden muss. In manchen Bereichen sind aber weitere Ansätze für eine neue Praxis notwendig, etwa:

- im Bereich der Mobilisierung von Bauland, da das Grundstück als „sichere Geldanlage“ das Hauptproblem der Bemühungen darstellt
- durch die Einführung der Pflicht zur Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen für Versiegelung ähnlich dem Instrument „Ökokonto“ in Deutschland

Michelhausen hat erste Schritte gesetzt, der Weg ist aber noch lange nicht zu Ende.

Michelhausens Entwicklungen in den letzten 50 Jahren



Quelle: im-plan-tat, Reinberg und Partner OEG; tilia

10 Jahre Grünland-Freihalteflächen – ein Widmungsinstrument gewinnt an Bedeutung.

Im Jahr 1999 wurde im Zuge einer Novelle des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes (NÖ ROG) mit der Einführung der Widmungsart *Grünland-Freihaltefläche* ein neues Instrument geschaffen, mit dem eine Vielzahl von Zielen verfolgt werden kann.

Laut § 19 Abs.2 Z.18 NÖ ROG ist diese Widmungsart für jene Flächen vorgesehen, „die aufgrund öffentlicher Interessen (Hochwasserschutz, Umfahrungsstraßen, besonders landschaftsprägende Freiräume u.dgl.) von jeglicher Bebauung freigehalten werden sollen.“ Eine Rückschau auf die bisherigen Anwendungsfälle zeigt die Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten dieses Widmungsinstruments und soll auch anderen Gemeinden als Beispiel dienen.

Charakteristika bewahren. Eine der ersten Gemeinden, die diese neue Widmung sehr großflächig eingesetzt hat, war die Marktgemeinde Weißenkirchen in der Wachau. Das Ziel war, die außerordentlich landschaftsprägenden Weingartenflächen auch vor einer Zersiedlung durch landwirtschaftliche Bauten zu schützen. Die Wachau liegt nicht nur in einem Landschaftsschutzgebiet, sondern ist mit dem Europäischen Naturschutzdiplom und der Erklärung zum UNESCO-Weltkulturerbe auch von internationaler Bedeutung. Dadurch ist das öffentliche Interesse, das hinter dieser Widmungsmaßnahme steht, außerordentlich hoch. So wurde tatsächlich ein Großteil der Weingartenflächen auf dem gesamten Gemeindegebiet mit dieser Widmungsart belegt. Lediglich wenige ausgewählte Bereiche wurden für die Errichtung landwirtschaftlicher Bauten vorgesehen – nicht zuletzt deshalb, weil gerade die Bewirtschaftung der Weingärten wesentlich zum

Charakter der Landschaft beiträgt und tatsächlich erforderliche landwirtschaftliche Bauten entsprechenden Raum bekommen müssen.



Copyright: RaumRegionMensch

Naturschutz erlebbar machen. Auch die Marktgemeinde Straning-Grafenberg verfolgt ein vergleichbares Ziel mit dem Einsatz von Grünland-Freihalteflächen. Herausragendes Beispiel ist das Umfeld der weithin sichtbaren Kirche von Wartberg, die auf einem Hügel steht, an dessen Fuß eine Kellergasse für ein geradezu einzigartiges Gesamtensemble sorgt. In der Gemeinde wurde allerdings auch eine Vorleistung für den Naturschutz erbracht. Der erst kürzlich zum Naturschutzgebiet erklärte Bereich „Feenhaube-Kogelsteine“ wurde zuvor von der Gemeinde mitsamt seinem Umfeld als Grünland-Freihaltefläche gewidmet.

Kulturgüter sichern. Die Marktgemeinde Seefeld-Kadolz hat, um das Thema der besonders landschaftsprägenden Freiräume abzuschließen, das Umfeld ihrer Kellergassen als Grünland-Freihaltefläche gewidmet, um diese gerade für Niederösterreich so typischen Elemente der Kulturlandschaft nachhaltig zu erhalten.

In vielen Gemeinden wird *Grünland-Freihaltefläche* bereits vorsorglich im Zuge der Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzepts ausgewiesen. Das Motiv für diese Maßnahme



Der Schutz traditioneller Kulturlandschaften ist einer von vielen Anwendungsbereichen für „Grünland-Freihalteflächen“.

stellt die Freihaltung künftiger Siedlungserweiterungsgebiete von landwirtschaftlicher Bebauung dar. Wenn landwirtschaftliche Bauten in solchen Zonen errichtet würden, könnte dies die spätere Umsetzung der Ziele des Örtlichen Entwicklungskonzepts wesentlich erschweren, verteuern oder die städtebauliche Qualität beeinträchtigen.

Nutzungskonflikte vermeiden. Die Stadtgemeinde Horn ist vor kurzer Zeit sogar noch einen Schritt weiter gegangen: Nachdem es in der Region im Zuge der Errichtung von Schweinemastbetrieben im Grünland wiederholt zu Konflikten mit der Wohnbevölkerung gekommen ist, werden jene Freihalteflächen, die zur Sicherung der künftigen Erweiterungsbereiche dienen, noch mit einem zusätzlichen Puffer versehen, um auch in Zukunft ausreichende Abstände zwischen intensivlandwirtschaftlichen Betrieben und Wohngebieten gewährleisten zu können.



Strategien absichern. Ein weiterer Einsatzzweck im konkreten Zusammenhang mit der Landwirtschaft stellt die Ausweisung von flurbereinigten Flächen als Grünland-Freihaltefläche dar, wie das in der Marktgemeinde Droß geschehen ist. Ziel war hier, jene Flächen von einer Bebauung freizuhalten, die mit öffentlichem Aufwand für die unmittelbare landwirtschaftliche Urproduktion und nicht für die Bebauung optimiert worden sind.

Flächen und Trassen reservieren. Auch geplante Umfahrungstrassen – wie sie als Beispiel ausdrücklich im NÖ ROG angeführt sind – wurden bereits als Grünland-Freihaltefläche ausgewiesen. Als Beispiel sei hier die Gemeinde Altenburg genannt, wo die Trasse für eine allfällige Umfahrung im Zuge der B38 bereits seit acht Jahren freigehalten wird.

Vor Katastrophen schützen. Zuletzt sollen jene Beispiele angeführt werden, die für einen Einsatzzweck dieser Widmungsart stehen, wie er in Hinkunft wohl weiter an Bedeutung gewinnen wird: die Freihaltung von naturgefährdeten Flächen. Die Marktgemeinde Paudorf hat etwa im Siedlungsbereich den

gesamten noch nicht bebauten Überflutungsbereich eines 100-jährlichen Hochwassers der Fladnitz als Grünland-Freihaltefläche gewidmet. Auch die Marktgemeinde Hadersdorf-Kammern hat das etwa sechs Hektar große, noch vollständig unbebaute Betriebsbauland im 100-jährlichen Überflutungsbereich des Kamp mit dieser Widmungskategorie versehen. Die Marktgemeinde Straß im Straßerthale ist schließlich noch weiter gegangen: Nachdem bei der Überarbeitung des Örtlichen Raumordnungsprogramms nicht bloß eine aktuelle Abflussuntersuchung des Gschintzbachs, sondern auch eine konkrete Planung für die Sicherung des Ortsgebiets vor Überflutungsschäden vorgelegen ist, wurde der Standort für das geplante Retentionsbecken als Grünland-Freihaltefläche gewidmet.

Außer diesen Gemeinden – vorwiegend aus dem Betreuungsgebiet des Autors – gäbe es noch eine Vielzahl von Beispielen zu nennen, was aus Platzgründen unterbleiben muss. Der Überblick zeigt aber, dass bereits eine namhafte Zahl von Gemeinden dieses Widmungsinstrument für die unterschiedlichsten Ziele einsetzt und es sich somit zu einem wichtigen Werkzeug für die Ortsplanung in Niederösterreich entwickelt hat.

Die Widmungsart Grünland-Freihaltefläche bewirkt ausschließlich, dass sämtliche Bauvorhaben auf derart gewidmeten Flächen unzulässig sind. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, wie etwa die Beweidung, der Ackerbau oder die Grünlandwirtschaft bleiben von dieser Widmungsfestlegung unberührt.

Regionalpolitik –

ein Schlüsselressort für EU-Kommissar Johannes Hahn.

Nach erfolgreichem Hearing im Europäischen Parlament tritt der Österreicher Dr. Johannes Hahn nunmehr sein Amt als EU-Kommissar für Regionalpolitik für eine Periode von fünf Jahren an.



Foto: B. Loebl

Mit der Regionalpolitik übernimmt der frischgebackene österreichische Kommissar ein Schlüsselressort innerhalb der Europäischen Kommission. Die Regionalpolitik, dotiert mit 272 Mrd. Euro (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE, Kohäsionsfonds) für den aktuellen Programmzeitraum 2007–2013, ist nämlich der wesentlichste Bestandteil der so genannten Kohäsionspolitik der Europäischen Union. Diese Kohäsionspolitik soll den nötigen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb des Unionsgebiets sicherstellen. Ihr Komplementärbereich, die Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung (75 Mrd. Euro, Europäischer Sozialfonds – ESF), wird künftig von Hahns ungarischem Amtskollegen László Andor verwaltet. Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung

ist die Kohäsionspolitik mit einem Anteil von 35,7% neben der Gemeinsamen Agrarpolitik die zweite große Säule im Finanzhaushalt der Europäischen Union.

Der neue Kommissar. Johannes Hahn, Jahrgang 1957, war vor seinem Gang nach Brüssel als Wirtschaftsmanager beim niederösterreichischen Unternehmen Novomatic, als Wiener Kommunalpolitiker sowie als Bundesminister für Wissenschaft und Forschung tätig.

Stabile Basis im eigenen Land. „In der Regionalpolitik wird die Solidarität innerhalb der Europäischen Union am deutlichsten sichtbar“, beschreibt Kommissar Hahn einen



**Kommissar mit Weitblick:
neue Perspektiven
für die EU-Regionalpolitik.**

Grundsatz der europäischen Regionalentwicklung. Alleine in Österreich wurden in der abgelaufenen Förderperiode 2000 – 2006 im Rahmen der Ziele 1 und 2 der EU-Strukturfonds 6 909 Projekte realisiert, massiv unterstützt durch Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Schwerpunktbereiche waren dabei vor allem wirtschaftsnahe Infrastruktur (Gründer-, Technologiezentren, Logistikeinrichtungen), Attraktivierung von Stadtzentren, Forschung & technologische Entwicklung, Clusterbildungen, Umweltschutz, erneuerbare Energie, innovative betriebliche Investitionen sowie regionale Leitprojekte (Thermen, Gesundheits- und Wellnesszentren). Mehr als ein Viertel dieser Projekte wurde in Niederösterreich realisiert. Darüber hinaus wurden in diesem Zeitraum noch 1 457 Vorhaben im Rahmen von INTERREG zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Integration zwischen Österreich und seinen Nachbarstaaten vom EFRE kofinanziert.

Fokus auf aktuelle Herausforderungen. Neben der effizienten Umsetzung der Regionalförderprogramme in der laufenden Programmperiode 2007 – 2013 ist die strategisch-thematische Gestaltung der künftigen Programmperiode 2014 – 2020 die zweite große Aufgabe für den neuen Regionalkommissar. Hahn ist überzeugt, dass „die Regionalpolitik der Europäischen Union in Zukunft einen substanziellen Beitrag zur Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit – wie Globalisierung, Klimawandel, neue Energieformen und wissensbasierte Wirtschaft – leisten wird.“ Durch den soeben in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag, der zusätzliche Bestimmungen zur Stärkung der Regionalpolitik enthält, wird dieses wichtige Politikfeld weiter aufgewertet. So wird in diesem Vertrag erstmals neben der wirtschaftlichen und sozialen auch die territoriale Kohäsion, also der innerregionale Zusammenhalt, als besonders wichtige Entwicklungsdimension angeführt. Als vorrangig zu fördernde räumliche Kategorien wurden außerdem die Berggebiete sowie die Grenzregionen in diesem Vertragswerk verankert –

auch zum Vorteil Niederösterreichs. Eine Re-Nationalisierung der Regionalpolitik kommt für Hahn vor dem Hintergrund dieser gesamteuropäischen Herausforderungen jedenfalls nicht in Frage.

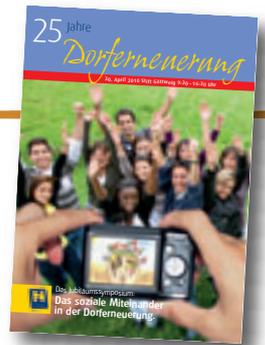
Perspektiven für alle – keine Almosen. Für die Bewältigung der genannten Zukunftsaufgaben soll es nach den Vorstellungen Hahns Förderungen für alle 271 Regionen der EU geben, denn „auch gut entwickelten Regionen müssen wir weitere Perspektiven bieten.“ Demnach könnten in der nächsten Programmperiode 2014–2020 auch Regionen wie Niederösterreich mit einer Regionalförderung in substanziellem Ausmaß rechnen. Neben dem klassischen Ausgleichsziel der Regionalpolitik (Abbau sozioökonomischer Disparitäten) zugunsten benachteiligter Gebiete erhält nämlich das für sämtliche Teilräume der EU relevante regionalpolitische Modernisierungsziel einen immer höheren Stellenwert. Die Regionen sollen keine passiven „Almosenempfänger“ Brüssels sein, sondern via EU-Regionalpolitik nachhaltige Impulse für die Verwirklichung innovativer Projekte erhalten. Hahn dazu: „Ich spreche nicht von Hilfe für die Regionen, sondern von Investieren in die Regionen.“

Neben der Förderung der einzelnen Regionen (in Österreich: Bundesländer) wird vom neuen Kommissar Hahn aber auch die Fortsetzung einer intensiven grenzübergreifenden sowie transnationalen Zusammenarbeit als eine wesentliche europäische Aufgabe erachtet. Nach dem Vorbild der Makroregion „Ostseeraum“ wird aktuell eine eigene „EU-Donauraumstrategie“ als integrativer Ansatz entwickelt, die – aufbauend auf einem Aktionsplan – mit Hilfe von „Flaggschiff-Projekten“ umgesetzt werden soll.

Zeichen der Wertschätzung. Die Bestellung von Dr. Johannes Hahn zum Regionalkommissar ist auch ein Ausdruck der Wertschätzung der beachtlichen konzeptionellen und organisatorischen Leistungen sowie der konkreten Umsetzungserfolge Österreichs auf dem Gebiet der Regionalpolitik, die in Brüssel als vorbildlich gelten. Auch MitarbeiterInnen des Landes Niederösterreich und vieler Partnerorganisationen haben zur fachlichen Professionalisierung in diesem wichtigen Politikbereich maßgeblich beigetragen. ■

25 Jahre Dorferneuerung:

Jubiläumssymposium im Stift Göttweig am 30. April 2010



Das „silberne“ Jubiläum der Dorferneuerung in Niederösterreich ist nicht nur ein Anlass zum Feiern oder für eine Rückschau – wir wollen vor allem auch Perspektiven für die Arbeit der Zukunft finden, mit Blick auf den neuen Schwerpunkt der sozialen Dorf- und Stadterneuerung. Unter dem Titel „Egoismus und Gemeinschaftssinn“ widmet sich das Symposium zunächst den Ausgangsfragen: Ist der Mensch Gemein-

Anmeldung und Infos:
www.raumordnung-noe.at → aktuell

schaftstier oder Ich-AG? – Wie wird er sich weiterentwickeln? Wie nimmt die Gesellschaft diese Bedürfnisse wahr, wie reagiert sie darauf? – Hat das Engagement für die Gemeinschaft Zukunft? Anschließend reflektieren die TeilnehmerInnen über „Lust und Frust am Gemeinsinn“. Am Nachmittag werden in Workshops Zukunftsperspektiven für die Dorferneuerung in NÖ aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert.

Donau.Fluch&Segen *Eine grenzüberschreitende Ausstellung an der Donau in Ardagger Markt (NÖ) und Ennshafen (OÖ).*

Wer kann genau sagen, wie Menschen an der Donau leben, wenn bei Hochwasser tausende Hektar Land unter Wasser stehen? Oder wie die Donau vom weitläufigen mäandrierenden Fluss in mühevoller Arbeit erst zum schiffbaren Gewässer geworden ist und vor allem, wie sich Natur und Wirtschaft an der Donau laufend verändern, anpassen und weiterentwickeln?



Markt (NÖ) und Ennshafen (OÖ) der Donau und ihren Besonderheiten. In Ardagger-Markt geht es um den Naturraum Donau: Wie hat sich die Natur während der letzten 300 Jahre an der Donau verändert, welche Auswirkungen hat die menschliche Nutzung des Donauraums auf Naturlandschaft sowie Tier- und Pflanzenwelt. Im Ausstellungsteil Ennshafen steht hingegen die Wirtschaft mit Fokus auf die internationale Schifffahrt und Logistik im Vordergrund.

Vom 5. Mai bis 7. November 2010 widmet sich die Ausstellung „Donau.Fluch&Segen“ an den beiden Standorten Ardagger

Weitere Informationen: www.donau-ausstellung.at

REAL CORP 2010: *Städte für alle – lebenswert, gesund, prosperierend! Vielversprechende Vision oder unrealistische Phantasie?*



Unter diesem Titel wird 2010 die 15. CORP – die 15. internationale Konferenz zu Stadtplanung, Regionalentwicklung und Informationsgesellschaft GeoMultimedia – angeboten.

Die CORP findet seit 1996 jährlich statt und hat sich zur größten europäischen Tagung zum Themenbereich „Stadtentwicklung und Informations- und Wissensgesellschaft“ entwickelt. Etwa 400 ExpertInnen aus aller Welt aus Bereichen wie Stadtplanung, Verkehrs-

planung, Informations- und Kommunikationstechnologie, Architektur, Ökologie, Bauwesen, Geodäsie oder Multimedia-Techniken treffen einander, um aktuelle Aufgaben und Perspektiven von Stadtplanung und Regionalentwicklung in der Informationsgesellschaft zu diskutieren.

Wann: 18. bis 20. Mai 2010
Wo: Reed Messe Wien, Österreich.

Weitere Infos:
www.corp.at



English Summary



The Lower Austrian regional centres: Cornerstones for rural development.

Lower Austria is largely dominated by rural areas. However, in all of its regions there are thriving small and middle-sized towns that are important for both the economic development of the province in general and the local population's quality of life. A regional planning approach which is forward-looking and employs implementation-oriented tools can promote positive development in a variety of ways.

Size and status symbol: Market towns and towns in Lower Austria.

Municipalities are not all the same, not least because they can be categorized variously according to size, number of inhabitants, whether they are of central importance and their status as a village, market town or town. With a total of 573 municipalities, Lower Austria has the highest number of municipal administrative units. But what criteria determine whether market or municipal laws apply?

The Lower Austrian municipality: A historical heritage.

In 1848 the Imperial Assembly enacted the abolition of seigneurialism. To ensure the separation of powers it was necessary to introduce a territorial division at political level, establish lower and higher administrative bodies and create new judicial structures. These structures provided the basis for municipalities to act and exert influence on the one hand and manage their fiscal affairs on the other.

Positioned locally – networking globally: Municipal structures in Austria.

In Austria, the municipality is the lowest level of administrative unit and the focal point of social life. There are 2,357 municipalities in Austria, differing in size from region to region.

Municipalities are faced with the challenges presented by global developments and an increasingly large range of tasks, which they must manage with their existing fiscal structures.

Sustainable use of soil and water: Results of a pilot project in Michelhausen.

A pilot project in the market town of Michelhausen resulted in a catalogue of diverse measures to improve soil and water use in municipalities. The project also revealed the need for people to take up the cause of soil and water protection and help raise awareness of all the aspects this issue involves.

10 Years Grünland-Freihalteflächen (keeping our green spaces clear): A land use planning tool gains in significance.

1999 saw the amendment of the Lower Austrian Spatial Planning Act and the introduction of a new tool of land use: Grünland-Freihaltefläche (keeping our green spaces clear). The amendment stated that this land use plan was designed for areas and spaces which “were not to be constructed upon for reasons relating to public interest (flood prevention, bypass roads, open spaces, etc.)”. A review of the instances where this tool has been applied so far reveals the diversity of this land use tool, which can be used as a model for other municipalities.

Regional policy: A key department for EU Commissioner Johannes Hahn.

Following a successful hearing in the European Parliament the Austrian Commissioner designate Dr Johannes Hahn assumed his office as the EU commissioner for Regional Policy, thus taking over the reins at one of the key departments within the European Commission. With a budget of 272 bn EUR for the 2007–13 period, regional policy is one of the core elements of EU cohesion policy and, in addition to the EU's common agricultural policy, it is the second largest pillar of the EU budgetary plan.

Der eilige Leser

Die niederösterreichischen Zentren: Ankerpunkte für die Landesentwicklung. Niederösterreich ist in weiten Teilen von eher ländlich geprägten Gebieten dominiert. Nichtsdestotrotz gibt es in allen Regionen starke Klein- und Mittelstädte, die einerseits für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, andererseits für die Lebensqualität der Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen. Durch eine vorausschauende Planung und ein umsetzungsorientiertes Instrumentarium kann die Raumordnung auf vielfältige Weise unterstützend wirken.

Größenordnung und Statussymbol: Markt- und Stadtgemeinden in Niederösterreich. Gemeinde ist nicht gleich Gemeinde – nicht zuletzt, weil sich Kommunen nach Ausdehnung, Einwohnerzahl, zentralörtlicher Einstufung oder nach ihrem Status als Orts-, Markt- oder Stadtgemeinde unterscheiden. Mit insgesamt 573 Gemeinden weist Niederösterreich die höchste Zahl an kommunalen Verwaltungseinheiten auf. Welche Kriterien bestimmen über Markt- und Stadtrecht?

Die niederösterreichische Gemeinde: Historisches Erbe. Die vom Reichsrat beschlossene Aufhebung der Grundherrschaften machte es 1848 im Sinne der Gewaltentrennung notwendig, erstens eine politische Territorialeinteilung vorzunehmen, zweitens Verwaltungsebenen der ersten und zweiten Instanz einzuführen und drittens neue Gerichtsstrukturen zu schaffen. Diese Strukturen waren zwar einerseits Grundlage für das Handeln und Wirken der Gemeinden, andererseits aber auch für ihre finanzwirtschaftliche Gebarung.

Kommunal verankert – global vernetzt. Gemeindestruktur in Österreich. Die „Gemeinde“ ist in Österreich die unterste Ebene der Verwaltungsgliederung und Kristallisationspunkt des sozialen Lebens. Österreich hat 2 357 Gemeinden, deren Größen regional unterschiedlich sind. Angesichts globaler Entwicklungstendenzen und ständig wachsender Aufgabengebiete stehen die Gemeinden auch vor der Herausforderung, dies mit ihren Finanzstrukturen in Einklang zu bringen.

Nachhaltiger Umgang mit Boden und Wasser – Ergebnisse eines Pilotprojekts in Michelhausen. Ein Katalog mit vielfältigen Maßnahmen zur Verbesserung der Boden- und Wassersituation in Gemeinden ist das Ergebnis eines Pilotprojekts in der Marktgemeinde Michelhausen, bei dem erkannt wurde, dass der Boden- und Wasserschutz vieler MitstreiterInnen und einer umfassenden Bewusstseinsbildung bedarf.

10 Jahre Grünland-Freihalteflächen – ein Widmungsinstrument gewinnt an Bedeutung. Im Jahr 1999 wurde im Zuge einer Novelle des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes mit der Einführung der Widmungsart *Grünland-Freihaltefläche* ein neues Instrument geschaffen. Laut § 19 Abs.2 Z.18 ist diese Widmungsart für jene Flächen vorgesehen, „die aufgrund öffentlicher Interessen (Hochwasserschutz, Umfahrungsstraßen, besonders landschaftsprägende Freiräume u.dgl.) von jeglicher Bebauung freigehalten werden sollen.“ Eine Rückschau auf die bisherigen Anwendungsfälle zeigt die Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten dieses Widmungsinstruments und soll auch anderen Gemeinden als Beispiel dienen.

Regionalpolitik – ein Schlüsselressort für EU-Kommissar Johannes Hahn. Nach erfolgreichem Hearing im Europäischen Parlament tritt der Österreicher Dr. Johannes Hahn sein Amt als EU-Kommissar für Regionalpolitik an. Er übernimmt damit ein Schlüsselressort innerhalb der Europäischen Kommission, denn die Regionalpolitik, dotiert mit 272 Mrd. Euro für den aktuellen Programmzeitraum 2007–2013, ist der wesentlichste Bestandteil der so genannten Kohäsionspolitik und neben der Gemeinsamen Agrarpolitik die zweite große Säule im Finanzhaushalt der Europäischen Union.

Für Fragen aller Art zur Raumplanung und Regionalentwicklung in Niederösterreich bietet die Homepage www.raumordnung-noe.at Antworten!



P.b.b. Vertragsnummer 07Z037287M
Verlagspostamt 3109 St. Pölten

www.noe.gv.at