



RAUMDIALOG

Magazin für Raumplanung und Regionalpolitik in Niederösterreich

Nr. 3/2018

Interessenabwägung in der Raumplanung:
Unnötiger Aufwand oder „Seele der Planung“?

Seite 6

Ortskerne in Niederösterreich:
*Bevölkerungsentwicklung auf
Basis einer GIS-gestützten Abgrenzung.*

Seite 14

Aktive Bodenpolitik:
*Möglichkeiten der örtlichen
Raumordnung im inter-
nationalen Vergleich.*

Seite 20



BREAKING NEWS

Entwicklungen
und Trends in der
Raumplanung



aktuell: Niederösterreichische Bodenbilanz:
aktueller Vergleich 2015::2016.

Seite 8



Foto: www.shutterstock.com

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, Alexandra Schlichting (beide
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.

ABBILDUNGEN:

Alle Fotos, die nicht extra gekennzeichnet sind, stammen aus unserem Archiv.

GRAFISCHE KONZEPTION UND UMSETZUNG:

www.horvath.co.at

ÜBERSETZUNGEN:

Mandana Taban, www.translatingfilms.at

DRUCK:

Gugler GmbH, 3390 Melk

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 Dialog aktuell

Der „Änderungsanlass“ in der Raumplanung:

Qualitätskriterium oder bürokratische Schikane? 4

Interessenabwägung in der Raumplanung:

Unnötiger Aufwand oder „Seele der Planung“? 6

Niederösterreichische Bodenbilanz:

Aktueller Vergleich 2015::2016. 8

Der Katastrophe auf der Spur:

Ein Lokalausweis im Bezirk Neunkirchen. 10

Dialog NÖ

Ortskerne in Niederösterreich:

Bevölkerungsentwicklung auf Basis einer GIS-gestützten Abgrenzung. 14

Dialog national

Regionen mit abnehmender Bevölkerungszahl:

Den Blickwinkel um 180 Grad wenden. 18

Dialog international

Aktive Bodenpolitik:

Möglichkeiten der örtlichen Raumordnung im internationalen Vergleich. 20

Infos

Veranstaltungstipps ...

... rund um Raumordnung und Raumplanung. 22

Zusammenfassung

English Summary 23

Der eilige Leser 24

Dialog aktuell: ein Kaleidoskop der Raumplanung.

Aktuell in der Raumordnung: Grundsätze, Themen, Ergebnisse.

Aktualität ist nicht nur im Tagesjournalismus ein Gebot der Stunde – auch Fachmagazine wie unser „RaumDialog“ sollten den Grundsatz haben, aktuelle Entwicklungen oder Trends vorzustellen bzw. aufzuzeigen.



Daher haben wir diesmal „Aktualität“ zum Themenschwerpunkt gemacht und weisen auf kürzlich erstellte Studien bzw. Arbeitsgrundlagen hin, die für die Landesentwicklung in Niederösterreich ebenso interessante Aussagen liefern, wie für die Entwicklung in Gemeinden und Regionen.

Dabei wird auch wieder einmal deutlich, wie vielfältig das Arbeitsspektrum der Raumplanung ist und in wie viele Richtungen sie vernetzt sein muss, um vorausschauende und damit nachhaltige Entwicklungen zu ermöglichen. Diese Vielfalt macht Raumplanung spannend, und ich lade Sie ein, in dieses breite Spektrum einzutauchen!

Ihre

Johanna Mikl-Leitner/Landeshauptfrau von Niederösterreich

Aktualität in der Raumordnung bezieht sich einerseits auf aktuelle Trends, Themen oder Studienergebnisse – aber andererseits auch darauf, Problemstellungen oder Planungsgrundsätze, die aktuell Grund zu Diskussion oder Bekräftigung geben, wieder einmal zu thematisieren.



Raumordnung als komplexe Querschnittsmaterie macht es oft schwierig, gesetzlich verankerte Grundsätze einzuhalten – vor allem, wenn diese einen Ermessensspielraum zu lassen. Exemplarisch wollen wir daher Nutzen und Wirkung von „Änderungsanlass“ und „Interessenabwägung“ erklären. Zu einer kleinen Ursachenforschung haben uns die – leider auch aktuellen – Starkregenereignisse im Bezirk Neunkirchen im Juni bewegt.

Ergänzend bieten aktuelle Studien zu unterschiedlichen Themen vielfältige Denkanstöße – nutzen wir diese gemeinsam!

Ihr

Stephan Pernkopf/LH-Stellvertreter

Der „Änderungsanlass“ in der Raumplanung:

Qualitätskriterium oder bürokratische Schikane?



Zu den wichtigsten Prinzipien der Raumordnung gehört die sogenannte „erhöhte Bestandskraft“. Das bedeutet: Ein Raumordnungsprogramm – örtlich oder überörtlich – darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden, wenn ein entsprechender „Änderungsanlass“ vorliegt. Diese Bestandskraft der Raumordnungsprogramme wird oftmals als Trägheit jener wichtigen Instrumente wahrgenommen, die einer dynamischen Entwicklung im Wege zu stehen scheint.



Foto: www.shutterstock.com

Viele Gemeinden haben diese oder eine ähnliche Situation schon erlebt: Ein Bürger kommt und möchte auf seinem Grundstück ein Haus errichten. Bedauerlicherweise liegt dieses Grundstück im Grünland – dabei wäre es doch mit der erforderlichen Infrastruktur aufgeschlossen, liegt außerhalb von Naturgebieten, und auch aus der Sicht des Naturschutzes besteht kein Einwand. Die Gemeinde entschließt sich, ein Umwidmungsverfahren einzuleiten, und dann heißt es von Seiten der Aufsichtsbehörde: „Wo ist der Änderungsanlass?“

Verstehen, um zu begreifen. Nicht selten wird diese Frage als bürokratische Schikane empfunden. Oft entsteht der Eindruck, die Aufsichtsbehörde würde sich mit voller Absicht

einer von der Gemeinde gewünschten Entwicklung in den Weg stellen. Aber dieser Eindruck täuscht.

Um die Frage nach dem „Änderungsanlass“ zu verstehen, muss man sich den Charakter der Raumordnungsdokumente einmal ganz klar vor Augen führen: Es handelt sich dabei nämlich nicht um irgendwelche Pläne, sondern um Verordnungen und somit um Rechtsnormen. Diese Rechtsnormen haben eine bindende Wirkung auf nachgelagerte Verfahren oder – um es mit etwas weniger bürokratischen Worten auszudrücken – sie sind ein „scharfes Schwert“, mit dem die Gemeinden die Entwicklung ihres Gebiets lenken können, weil sie eine unmittelbare Wirkung auf Bauverfahren haben: Baubewilligungsverfahren müssen sich nämlich an die Vorgaben dieser Pläne halten.

Dieser Charakter der Raumpläne verleiht ihnen eine außerordentlich hohe Wirksamkeit – die Gemeinden erhalten eine nicht zu unterschätzende Macht für die Gestaltung ihres Gebiets. Aber diese Macht gibt es nicht ohne [Gegen]Leistung. Es sind bei ihrem Gebrauch die allgemeinen Regeln einzuhalten, die für Rechtsnormen gelten, um die Qualität unseres Rechtsstaats zu gewährleisten.

Ordnen, um abzusichern. Rechtsnormen stellen einen verbindlichen Ordnungsrahmen für das Handeln der Gesellschaft dar, und eines der wichtigsten Prinzipien lautet: Beständigkeit. Man stelle sich wirtschaftliches Handeln vor, das sich innerhalb eines Ordnungsrahmens vollzieht, der



Foto: www.shutterstock.com

Stabiles 3d-Puzzle: ein Raum, in dem jedes Element den passenden Platz hat und in dem wohlüberlegte Veränderungen das Gleichgewicht nicht gefährden.

ständig geändert wird: Kaum ein Unternehmen könnte noch sinnvoll und vorausschauend planen. Chaos wäre die Folge. Genauso verhält es sich aber mit jenem Ordnungsrahmen, den die Raumordnung dem gesellschaftlichen Handeln setzt. Wiederholt hat der Verfassungsgerichtshof in seinen Erkenntnissen zum fehlenden Änderungsanlass ausgedrückt, dass sich ein Bürger, der in den Flächenwidmungsplan Einsicht nimmt, darauf verlassen können muss, dass die Flächenwidmung so bleibt, wie er sie gesehen hat. Schließlich nimmt man ja nicht ohne konkretes Motiv in die Raumordnungsdokumente Einsicht, sondern deshalb, weil man seine Entscheidungen darauf aufbaut. Wird der Flächenwidmungsplan in beliebiger Weise abgeändert, so kann diese Entscheidung sehr rasch zu einer Fehlentscheidung werden. Verursacht würde dieser Wandel per Verordnung durch die Gemeinde. Die erhöhte Bestandskraft gilt aber nicht nur für den Flächenwidmungsplan sondern noch stärker für das Örtliche Entwicklungskonzept und ganz besonders auch für die Regionale Raumordnung.

Festlegen, um flexibel zu bleiben. Uns allen ist aber auch klar, dass gerade in einer schnelllebigen Zeit eine gewisse Anpassungsfähigkeit notwendig bzw. Flexibilität gefordert ist. Daher hat sich der niederösterreichische Gesetzgeber etwas für die Gemeinden einfallen lassen, das Beständigkeit und Flexibilität gleichzeitig ermöglicht: das Örtliche Entwicklungskonzept (ÖEK).

Sofern eine Änderung des Flächenwidmungsplans dazu dient, das Örtliche Entwicklungskonzept umzusetzen, gilt das als Änderungsanlass, was gesetzlich auch so festgeschrieben ist.

Mit der Einführung des Örtlichen Entwicklungskonzepts werden die beiden Grundanforderungen an die Raumordnungsdokumente auf zwei Planungsebenen aufgeteilt: Das Örtliche Entwicklungskonzept übernimmt im Wesentlichen die Aufgabe der langfristigen Beständigkeit (zumindest im großen Maßstab), der Flächenwidmungsplan kann dafür in

diesem Rahmen etwas flexibler gehandhabt werden. Das soll jetzt freilich keineswegs heißen, dass jegliche Änderung des Flächenwidmungsplans ohne nähere Betrachtung der weiteren Planungsrichtlinien des NÖ Raumordnungsgesetzes (ROG) – wie etwa der sparsamen Bodeninanspruchnahme – möglich ist, wenn sie sich nur innerhalb des Rahmens des ÖEK bewegt. Aber mit dem ÖEK räumt der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit ein, sich künftige Änderungsanlässe gewissermaßen selbst „aufzulegen“ – das heißt, diese damit selbst zu definieren.

Vorausschauen, um bewusst zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund wird auch klar, wie wenig vorausschauend es eigentlich ist, auf die Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts zu verzichten. Auf Grund dieser Einsparung – die oftmals mit dem hohen Erstellungsaufwand begründet wird – verzichtet die Gemeinde nämlich darauf, sich für künftige Änderungen des Flächenwidmungsplans Erleichterungen hinsichtlich des Änderungsanlasses vorzubereiten.

Die Beachtung des Änderungsanlasses und seiner Bedeutung stellen aber noch zwei Dinge klar:

- Die Gemeinde muss sich mit der Entwicklung und den Veränderungen in ihrem Gemeindegebiet auseinandersetzen – sonst kann sie ja gar keine Veränderung der Grundlagen feststellen.
- Die Forderung nach dem Änderungsanlass unterbindet Widmungswillkür.

Richtig verstanden, trägt somit die Beachtung des Änderungsanlasses und seiner Bedeutung zur Erhaltung der Qualität unseres Rechtsstaats bei. ■

Interessenabwägung in der Raumplanung:

Unnötiger Aufwand oder „Seele der Planung“?



Als Querschnittsmaterie muss Raumordnung unterschiedlichste Themen bearbeiten und vielfältige Aspekte berücksichtigen. Diese Vielfalt zeigt sich auch in einem bunten Strauß von Zielen für die Raumordnung, die nicht immer widerspruchsfrei zueinander erreichbar sind. Einen zentralen Baustein für tragfähige und gute Entscheidungen in der Raumordnung stellt in diesem Zusammenhang die Interessenabwägung dar.



Foto: www.shutterstock.com

Eine Interessenabwägung wird von den Höchstgerichten immer wieder eingefordert. Sie fällt in der täglichen Raumordnungspraxis jedoch sehr oft dem Bestreben zum Opfer, den Planungsaufwand zu minimieren.

Gesetzlicher Auftrag mit Tücken. Wer sich mit den Planungsrichtlinien für Flächenwidmungspläne beschäftigt – wie sie im NÖ Raumordnungsgesetz (NÖ ROG) 2014 verbindlich vorgeschrieben sind – der stößt sehr bald auf Sätze, wie: *„Die für die land- und forstwirtschaftliche Produktion wertvollen Flächen, (...), sind, soweit nicht andere Ziele Vorrang haben, für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sicherzustellen“*

(§ 14 Abs.2 Z.2 leg. cit.). Diese Planungsrichtlinie enthält schon allein für sich genommen eine Aufforderung zur Interessenabwägung: Die Inanspruchnahme von landwirtschaftlich wertvollen Flächen für die Errichtung von Sportanlagen, Wohngebieten oder Gewerbegebieten darf nämlich nur dann erfolgen, wenn letzteren ein Zielvorrang einzuräumen ist. Das Interesse an der Erhaltung landwirtschaftlicher Böden ist somit gegen das Interesse an einer Einbeziehung dieser Flächen ins Siedlungsgebiet abzuwägen.

In weiterer Folge heißt es im NÖ ROG *„Flächen mit einer besonderen Eignung als Standorte für industrielle oder gewerbliche Betriebsstätten sind, soweit nicht andere Ziele Vorrang haben, für diese Nutzung sicherzustellen“* (§ 14 Abs.2 Z.3). Auch diese Planungsrichtlinie enthält bereits für sich allein genommen, den

Auftrag zu einer Interessenabwägung. Besonders komplex wird die Interessenabwägung jedoch dann, wenn beide zitierten Richtlinien gemeinsam berücksichtigt werden.

Planungsoption mit Varianten. Ein Beispiel: Es ist die Umwandlung eines Ackers in eine Sportstätte beabsichtigt. Hier wäre demnach zunächst zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an einer Sportanlage jenes an der weiteren landwirtschaftlichen Nutzung überwiegt. In einem weiteren Schritt müsste aber auch abgewogen werden, ob die Fläche eine besondere Eignung für industrielle und gewerbliche Zwecke aufweist und gegebenenfalls dieses wirtschaftliche Interesse

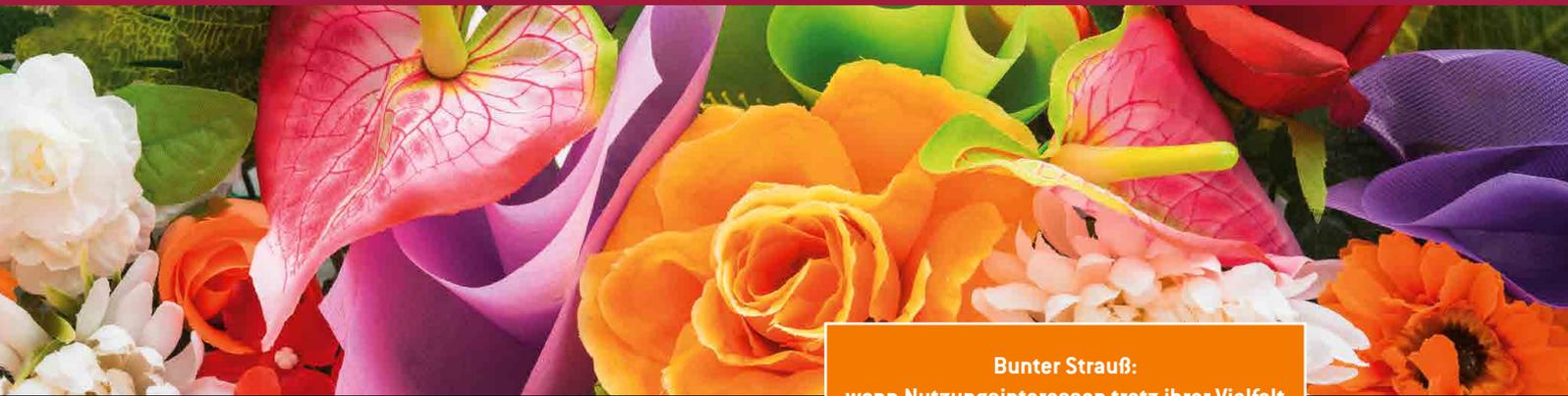


Foto: www.shutterstock.com

Bunter Strauß:
wenn Nutzungsinteressen trotz ihrer Vielfalt
ein harmonisches Bild ergeben.

gewichtet werden, um es dem Interesse an einer Sportstätte gegenüberstellen zu können.

Wer den Gedankengängen bis hierher gefolgt ist, wird rasch erkennen, dass dieser Auftrag zur Interessenabwägung zu einem Planungsinstrument hinführt, das vor einigen Jahren auf Grund einer EU-Richtlinie Eingang in das NÖ ROG und den Planungsalltag gefunden hat. Konkret ist damit die Strategische Umweltprüfung (SUP) angesprochen. Denn was sind die unterschiedlichen Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Gewerbe, Sportanlage im obigen Beispiel) anderes als „Nutzungsvarianten“? Und wie kann ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Umwandlung eines hochwertigen Ackers in eine Sportanlage besser begründet werden, als durch die Nachteile, die durch den Verzicht auf die Sportanlage (= „Nullvariante“) oder die Wahl eines anderen Standorts (= „Standortvariante“) in Kauf genommen werden müssten?

Gemeinde-Aufgabe mit Dokumentationspflicht.

Im Falle der SUP müssen die Auswirkungen der einzelnen Varianten von der Planungsbehörde (= Gemeinde) dokumentiert werden. Die Entscheidung des Gemeinderats muss auf die Ergebnisse der SUP aufbauen und darauf explizit Bezug nehmen. So gilt auch für die Interessenabwägung, dass sie von der Gemeinde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung vorzunehmen ist. Eine fehlende oder nicht dokumentierte Interessenabwägung der Gemeinde kann und darf nicht durch entsprechende Abwägungen der Amtssachverständigen oder der Aufsichtsbehörde ersetzt werden.

Überlegung mit Grundsätzen.

Nun gibt es bestimmte Grundsätze für die Interessenabwägung in der örtlichen Raumordnung, die teilweise im NÖ ROG normiert sind.

- Die wichtigste Bestimmung lautet: Vorrang überörtlicher Interessen vor örtlichen Interessen.
- Ein weiterer wichtiger Grundsatz lautet: Vorrang öffentlicher Interessen vor privaten Interessen.

Dieser Interessenvorrang bedeutet freilich nicht, dass die nachgereichten Interessen völlig außer Acht gelassen werden können – auch auf sie ist entsprechend Bedacht zu nehmen.

Fehlerpotential mit Folgen. Die Rolle der Aufsichtsbehörde beschränkt sich im Bereich der Interessenabwägung auf die Prüfung grober Fehler bei der Interessenabwägung. Dabei sind folgende Fehler denkbar:

- Die Interessenabwägung fehlt vollständig.
- Es wurden nicht alle relevanten Interessen in die Abwägung einbezogen.
- Es wurde eine nicht nachvollziehbare, überschießende Gewichtung einzelner Interessen in der Abwägung vorgenommen.

Hat eine Interessenabwägung gefehlt oder wurde eine solche mangelhaft vorgenommen, so hat die Entscheidung des Gemeinderats keine tragfähige Grundlage. Oft hat sich später dann herausgestellt, dass auch die Entscheidung des Gemeinderats selbst nicht tragfähig war. In der Folge entsteht in der Gemeinde der Wunsch, das Raumordnungsprogramm ein weiteres Mal abzuändern. Die Erkenntnis, dass eine andere Widmung als die zuvor festgelegte klüger gewesen wäre, kann jedoch keine ausreichende Änderung der Grundlagen beweisen, wie die Höchstgerichte wiederholt festgestellt haben (siehe dazu den Beitrag zum Thema „Änderungsanlass“ in dieser Ausgabe).

Der Aufwand hochwertiger Raumplanung liegt daher weniger in der Zeichenarbeit für den Flächenwidmungsplan („das ist ja nur ein Strich“), als vielmehr in der Erhebung und Dokumentation der relevanten Grundlagen, einer schlüssigen und nachvollziehbaren Dokumentation der unterschiedlichen Auswirkungen sowie einer Dokumentation der durch die Planungsmaßnahme berührten Interessen und der Abwägung derselben durch die Gemeinde. Unser gemeinsamer Lebensraum sollte uns diesen Aufwand wert sein.

Niederösterreichische Bodenbilanz:

Aktueller Vergleich 2015::2016.

Der Fokus der Bodenbilanz liegt auf dem jährlichen Neuverbrauch von Flächen. Aus Sicht der Raumplanung ist es – aufbauend auf konkreten Daten und Bilanzen – ein entscheidendes Ziel, die Flächeninanspruchnahme bzw. den Bodenverbrauch einzudämmen. Nachdem die erste Bodenbilanz mit Daten des Jahres 2015 erstellt wurde, erfolgte nun die erstmalige Aktualisierung für das Jahr 2016.



Die jährliche Auswertung baut dabei auf aktuellen Daten zu Widmungen und Großprojekten auf, wodurch eine Abschätzung des Bodenverbrauchs ermöglicht wird. Die vorliegende Aktualisierung der Bodenbilanz zeigt für 2016 einen leichten Anstieg des Bodenverbrauchs im Vergleich zu 2015 (siehe Abbildung 1).

Bilanz: Plus statt minus. Während im Jahr 2015 rund 346 Hektar an Flächen verbraucht wurden, ist der Wert im Jahr 2016 auf 391 Hektar gestiegen². Es ergibt sich somit ein Anstieg des Bodenverbrauchs um rund 13%. Die Hauptursache für die Zunahme des Bodenverbrauchs liegt im deutlichen Anstieg in der Kategorie „Autobahnen und Schnellstraßen“. Der Bau der Nordautobahn A5, der im Bilanzjahr 2016 zum Tragen kommt, sorgt in dieser Kategorie für einen Anstieg von rund 11 Hektar im Jahr 2015 auf rund 80 Hektar im Jahr 2016. Darüber hinaus ist der Bodenverbrauch auch in den Kategorien „Baulandwidmungen“, „Windkraftanlagen“ sowie „Schiene“ gestiegen. Leicht gesunken ist hingegen die verbrauchte Fläche in den Kategorien „Landesstraßen“ und „Grünlandwidmungen“³.

Steigerungsfaktor: Bauland und Infrastruktur.

Der überwiegende Teil des Bodenverbrauchs ergibt sich wie auch im Jahr 2015 aufgrund von Baulandwidmungen (siehe Abbildung 2). Rund 55 Prozent des Bodenverbrauchs findet innerhalb von bestehenden sowie neugewidmeten Baulandflächen statt. Die restlichen 45% teilen sich zu einem großen Teil auf Autobahnen und Schnellstraßen sowie Windkraftanlagen auf. Der Anteil des Bodenverbrauchs aufgrund von Grünlandwidmungen, des Neubaus von Landesstraßen sowie aufgrund von Schienenprojekten liegt hingegen bei unter 10%.

NÖ Bodenverbrauch 2015/2016: rund 1 Hektar pro Tag.

Ein allgemeiner Trend des Anstiegs des Bodenverbrauchs lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten, die bislang nur zwei Jahre umfassen, nicht ableiten. Im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 lag der Verbrauch bei rund 370 Hektar pro Jahr bzw. rund 1 Hektar pro Tag. Laut der bereits im Jahr 2002 ausgearbeiteten Nachhaltigkeitsstrategie für Österreich (NSTRAT 2002) wird ein Wert von rund 2,5 Hektar pro Tag für ganz Österreich⁴ bzw. umgelegt auf den Flächenanteil Niederösterreichs an der Gesamtfläche von Österreich ein Wert von 0,57 Hektar pro Tag angestrebt. Im Vergleich zum tatsächlichen Bodenverbrauch wird deutlich, dass weitere Anstrengungen zum sparsamen Umgang mit Flächen notwendig sind, um dieses Ziel zu erreichen. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass die Maßnahmen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs (z.B. restriktivere Widmungspraxis) erste Ergebnisse liefern. ■

1) www.knollconsult.at

2) In der Baulandbilanz 2015 wurden die Werte für Bauland und Grünland mit einem Abzinsungsfaktor (0,7) für die Konsumation berücksichtigt. Stattdessen wird nun der Anstieg der bebauten Baulandflächen im Jahresvergleich bilanziert, was dem Anstieg der Bruttowidmungsflächen abzüglich der Baulandreserven im Bilanzjahr entspricht. Die Zahlen für 2015 wurden entsprechend der Anpassung der Methode aktualisiert.

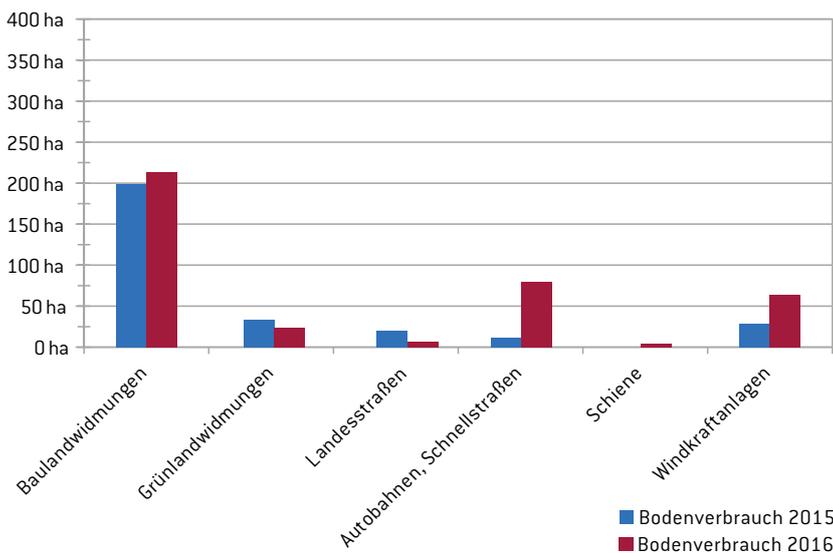
3) Der Bodenverbrauch in der Kategorie „Grünlandwidmungen“ bezieht sich auf jene Widmungen, die eine Bautätigkeit zulassen, wie zum Beispiel „Grünland-Kleingärten“.

4) BMFLUW, Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten, Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien 2002, S. 70.



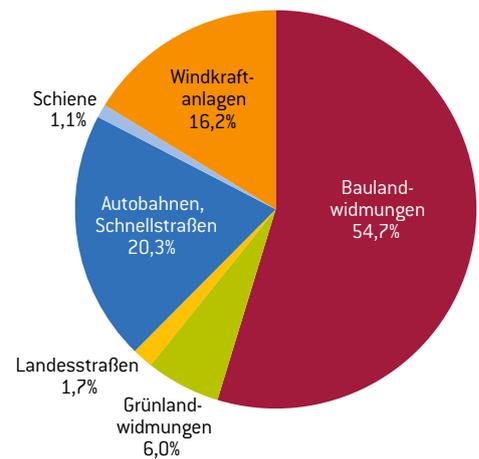
Fotos: www.shutterstock.com

Abb. 1: Bodenverbrauch im Vergleich der Jahre 2015 und 2016 nach Verursacherarten



Grafiken: Eigene Darstellung, Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH

Abb. 2: Bodenverbrauch 2016 nach Verursacherart



LH-Stellvertreter Stephan Pernkopf:

Bodenbilanz: Grundlage für eine positive Landesentwicklung.

Der Boden ist eine der zentralen Lebensgrundlagen des Menschen und essentiell für die Entwicklung unserer Gesellschaft. Als nicht vermehrbare Gut ist er aber auch einer zunehmenden Knappheit unterworfen, da die Nutzung des Bodens als Träger für Siedlungsentwicklung und Infrastrukturen in der Regel den Verlust eines Großteils der natürlichen Bodenfunktionen bedeutet. Eine der zentralen Fragen der Raumplanung ist, wie wir den zur Verfügung stehenden Raum nachhaltig und effizient für die vielfältigen Nutzungsansprüche unserer modernen Gesellschaft nutzen können. Die niederösterreichische Bodenbilanz soll in diesem Zusammenhang einen Überblick über den Bodenverbrauch im Zusammenhang mit der Landesentwicklung bieten und uns zeigen, wo wir stehen.

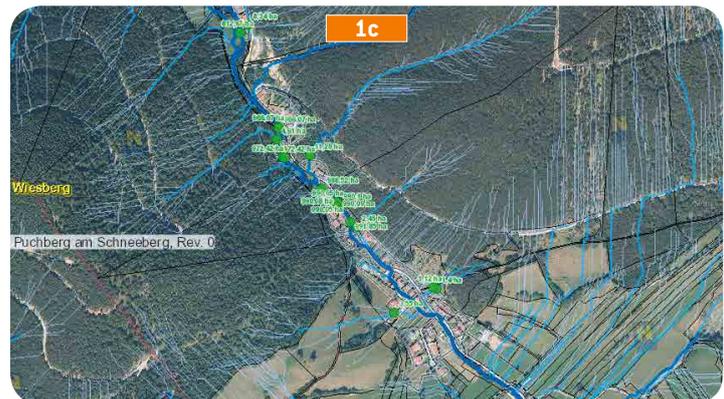
Der Katastrophe auf der Spur:

Ein Lokalaugenschein im Bezirk Neunkirchen.

Am 12. und 13. Juni 2018 wurde der Bezirk Neunkirchen von solch schweren Unwettern mit Starkregen, Hagel und Sturm heimgesucht, dass der Bezirk zum Katastrophengebiet erklärt werden musste. Und einmal mehr stellte sich uns die Frage: Hätte das Desaster verhindert werden können? Womöglich durch Maßnahmen der Raumordnung? Ein Lokalaugenschein mit Fotoapparat und Handy zur Ursachenfindung war also angebracht.

Am Schauplatz: Der Sierningbach in Puchberg am Schneeberg. Der bei solchen Ereignissen oft gefürchtete Sierningbach war offenbar für weite Strecken in seinem Bett geblieben – das Wasser kam also von woanders her

Fotos: Archiv



(Abbildung 1a). AnrainerInnen erzählen, dass das Wasser „aus dem Asphalt herausgeschossen ist“. Ein nasser Fleck ist noch da (Abbildung 1b), und das Wasser rinnt immer noch. Der Keller war überflutet, aber das Wasser kommt nicht nur vom Bach, sondern auch von den Hängen ... Die Hangwasserkarte weist auch deutlich darauf hin: Das Einzugsgebiet des Sierningbachs umfasst an manchen Stellen über 1000 ha (siehe Abbildung 1c)! Beim letzten Haus auf der Ostseite zweigt eine Forststraße von der Sierningstraße ab – in trockenem Zustand schaut sie ganz harmlos aus (Abbildung 2a). Am Dienstag davor hatte sich die Forststraße jedoch in einen reißenden Fluss verwandelt, der das Gebäude und seine BewohnerInnen massiv bedrohte. Ausschnitte aus der Hangwasserkarte (Abbildung 2b) liefern die Erklärung: Ein Fließweg entwässert ein größeres Einzugsgebiet in die Forststraße.



Karten: NÖGIS

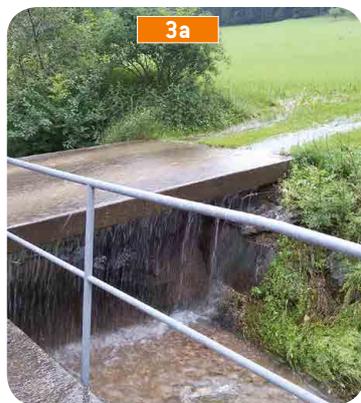
Fotos: Archiv



Am Schauplatz: Der Pfennigbach in Puchberg am Schneeberg.

Im Puchberger Ortsteil Pfennigbach bewegten sich auch einen Tag nach den verheerenden Niederschlägen Wassermassen ungezügelt: Gegenüber dem Gasthaus Alber floss das Wasser immer noch anstatt unter der Brücke im Bachbett über die Brücke (Abbildung 3a) und entlang der Straße, bis es schlussendlich den Weg in den Pfennigbach nahm.

Hier war der Auslöser für die Überflutung rasch gefunden: Der Abfluss eines mehr als 30 ha großen Einzugsgebiets in den Pfennigbach wäre durch einen Wiesengraben (dicker roter Pfeil in Abbildung 3 b) wohl ohne weiteres abgeleitet worden. Dieser Graben war aber schon längere Zeit nicht mehr gepflegt



hier im Unterlauf und der noch immer tobende Bach lassen für weiter oben nichts Gutes erahnen. Es wäre mindestens ein 70-jährliches Ereignis gewesen, wird in Fachkreisen vorsichtig geschätzt.

Die Fahrt geht weiter – in der nächsten Rotte stehen auf dem Parkplatz gegenüber dem Friedhof zwei PKW. Die Schlammschicht auf diesen Fahrzeugen und zerstörter Hausrat lassen auf größere Schäden schließen. In Kirchau selbst ist die Feuerwehr im Einsatz: Die Kirche war überflutet, Brücken sind gebrochen. Hausrat und Spielzeug auf der Straße, aber auch Schlammmassen, Holz, Bäume, Geröll, die weggeräumt werden, lassen auf Überflutungen von Kellern, Häusern und Gärten schließen (Abbildung 4a). Das Hoch-

wasser war nicht vorhersehbar, die Wucht der Hochwasserwelle durch den Ort umso massiver.

Nach der Ortschaft kommt auf der linken Straßenseite eine etwa 170 m lange – Gott sei Dank noch unbebaute – Baulandzeile. Sie liegt nahezu zur Gänze in

worden, sodass einige meterhohe Bäume in der Sohle gewachsen waren. Bei Starkregen wirken die Pflanzen wie eine Barriere – das Wasser steigt daher aus dem Graben heraus und sucht sich die Tiefenlinie (blauer Fließweg in Abbildung 3 b), die über Wiese, Brücke und schließlich in den Bach führt.

Am Schauplatz: Warth. Die Anreise erfolgt über die Straße nach Kirchau und Hassbach, unter der Autobahnbrücke durch, vorbei an der landwirtschaftlichen Schule – und bereits in der ersten Rotte verstellen Fahrzeuge der Straßenverwaltung den Weg. Große Laster und Bagger räumen den nassen Schotter, den Schlamm und das Erdreich aus dem rechtsufrigen Zufluss des Hassbachs. Dieser ist über die Ufer getreten und hat ein breites Band der Verwüstung, überwiegend auf landwirtschaftlichen Flächen, zurückgelassen. Das Ausmaß des Schadens

der von der Wildbach- und Lawinerverbauung ausgewiesenen „Roten Gefahrenzone“. Gegenüber zwei erhaltenswerte Gebäude im Grünland, ebenfalls nahezu zur Gänze in der Roten Zone. Ein Blick in das raumordnungsfachliche Gutachten vom Februar 2016 zeigt klare Kritik daran, dass das Thema Naturgefahren von der Gemeinde nur oberflächlich behandelt wurde, obwohl zahlreiche Baugrundstücke in Gefährdungsbereichen liegen. Der Gemeinderat ist nicht, wie im NÖ Raumordnungsgesetz vorgesehen, seiner Verantwortung nachgekommen, hat sich nicht mit den Gefährdungen im Bauland zusammen auseinandergesetzt, hat keine Bausperren erlassen, keine Rückwidmungen vorgenommen. All dies wurde auf das nächste Verfahren verschoben ... Und immer noch werden gefährdete Baugrundstücke zum Kauf angeboten (Abbildung 4 b) ...

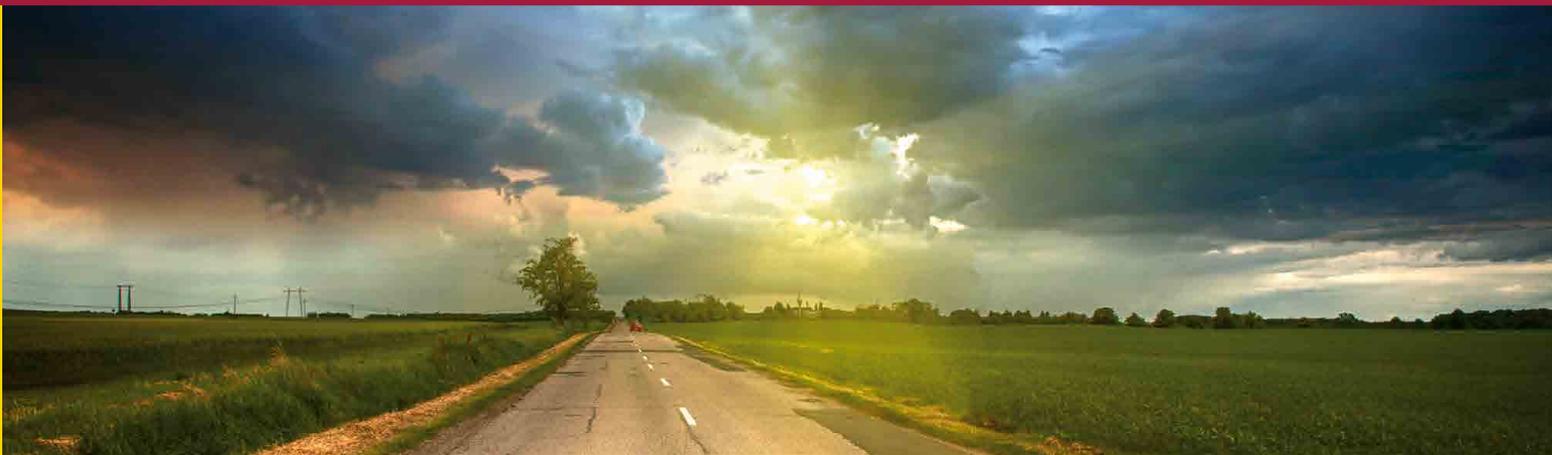


Foto: www.shutterstock.com

Am Schauplatz: Feistritz und Kirchberg am Wechsel. Auf der Weiterfahrt nach Feistritz und Kirchberg am Wechsel bestätigt die Natur den Gefahrenzonenplan der Wildbach- und Lawinerverbauung (siehe Abbildung 5a): Das Ereignis war so großflächig, dass nicht einmal ein aussagekräftiges Bild davon aufgenommen werden kann – exemplarisch sei festgehalten, dass eine Sitzbank aus dem Wald fast bis an die Landesstraße gespült wurde und nunmehr auf einer riesigen Mure, die über die Landesstraße reicht, zum Rasten einlädt (Roter Kreis in Abbildung 5b).

bebaut gewesen, wie die Gemeinde dies anstrebt, hätte es hier einige Probleme gegeben (Abbildungen 6b–c). Obwohl dieser Abfluss nicht in den Gefahrenzonenplan aufgenommen worden ist und sich auch in der Hangwasserkarte nicht besonders besorgniserregend zeigt, wurde die Fläche im Rahmen der raumordnungsfachlichen Begutachtung aufgrund des Lokalaugenscheins als problematisch im Hinblick auf Hangwässer und Hochwässer eingeschätzt. Das Hochwasserereignis 2018 hat diese Einschätzung bestätigt.



Karte: NÖGIS

Rätsel geben auch Muren auf, die – aus einem Waldstück kommend – die davor liegende Häuserzeile entlang der Landesstraße stark in Bedrängnis gebracht haben (Abbildung 5c). Sollte nicht der Wald vor solchen Muren schützen? Die braunen Hinweisbereiche (Hinweise auf Gefährdungen anderer Art, also weder Wildbäche noch Lawinen) des Gefahrenzonenplans bringen allerdings die entsprechende Aufklärung (Abbildung 5d).

Dass vorausschauende Planung Unwetterschäden vorbeugen kann, zeigt auch ein anderes Beispiel aus Feistritz (Abbildung 6a): Wäre die Fläche als Bauland gewidmet und



Foto: Archiv

Im Zusammenspiel erklären der Gefahrenzonenplan und die Hangwasserkarte die letzten Hochwasserereignisse vom Juni 2018 im Bezirk Neunkirchen im Wesentlichen recht gut. Sie stellen somit eine sehr gut geeignete Grundlage für die vorausschauende Raumplanung dar, wenngleich sie nicht dazu verleiten dürfen, das eigene Gefahrenbewusstsein völlig in den Hintergrund zu drängen, wie das Beispiel Feistritz zeigt.



Foto: www.shutterstock.com

Nun liegt es an den Gemeinden, durch Bau-sperren und Rückwidmungen künftigen Schaden und Elend von der Bevölkerung fernzuhalten. Die gesetzliche Verpflichtung dazu gibt es schon seit einigen Jahren.

Karten: NÖGIS



Fotos: Archiv



Foto: www.shutterstock.com

Ortskerne in Niederösterreich:

Bevölkerungsentwicklung auf Basis einer GIS-gestützten Abgrenzung.

Das Bemühen, Ortskerne zu stärken und so die Innenentwicklung von Gemeinden zu forcieren, begleitet die Raumplanung bereits seit Jahrzehnten – und man ist sich weitgehend einig: Es braucht lebendige, attraktive, genutzte und bewohnte Ortszentren, um die Lebensqualität für alle BewohnerInnen zu erhalten bzw. wieder zu verbessern. Dennoch gab es landesweit bisher wenig objektive (empirische) Informationen über die tatsächliche kleinräumige Entwicklung von Bevölkerung in den Ortszentren. Die „Datenanalyse zur Ortskernentwicklung in Niederösterreich“ greift diese Informationslücke auf.

In der Vergangenheit war Wohnen im Ortskern verbunden mit der Nähe zu Infrastruktur und Nahversorgung, guter Erreichbarkeit und der Teilhabe am sozialen Leben. Inzwischen haben sich die Lebensumstände der Bevölkerung in den Gemeinden stark verändert. Die Ergebnisse der vorliegenden quantitativen Analyse beschreiben diese kleinräumigen Veränderungen von Wohnbevölkerung und Wohnnutzung zwischen Ortskern und Ortsrand innerhalb der vergangenen zehn bis fünfzehn Jahre.

Identifikation: „Ortskern“. Niederösterreichweit – wie auch österreichweit – fehlt eine einheitliche, räumlich festgelegte Abgrenzung von Ortskernen in den Gemeinden. Für diese Abgrenzung wurde im Rahmen der Studie eine GIS-basierte Herangehensweise gewählt. In einem ersten Schritt wurde für die Identifikation von Ortskernen festgelegt, dass diese innerhalb eines größeren, zusammenhängenden Siedlungsbereichs liegen müssen (Basis dafür ist die Abgrenzung der Siedlungseinheiten gemäß Statistik Austria). Gemeinden, die keine Siedlungseinheit aufweisen, waren daher von den weiteren methodischen Schritten ausgeschlossen.

Abgrenzung: „Ortskern“. Die Abgrenzung der Ortskerne erfolgte in einem mehrstufigen Auswahlprozess:

- Auf Basis einer Verschneidung der Flächenwidmung mit der digitalen Katastralmappe wurden zusammenhängende Gebiete mit einer definierten baulichen Minstdichte sowie einer definierten Mindestgröße innerhalb der Katastralgemeinden identifiziert.
- Diese wurden anschließend kleinräumig mittels Rasterdaten mit Aussagekraft zu ortskernprägenden Merkmalen (Gebäudealter, Nutzungsmix, Dichte der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz, der Tagesbevölkerung und der Wohnungen, Raster: 100m/100m) bewertet.
- Als „Ortskerne“ wurden schließlich zusammenhängende Gebiete aus all jenen Rasterzellen ermittelt, die definierte Mindestkriterien hinsichtlich der ortskernprägenden Merkmale erfüllen und eine Mindestgröße von einem Hektar aufweisen.

Die zur Verfügung stehenden Rasterdaten wurden anschließend für die ermittelten Gebietseinheiten – Ortskern, Ortsgebiet sowie Gemeindegebiete außerhalb der Ortsgebiete – ausgewertet. Die überwiegende Zahl der

1) www.oir.at



Fotos: www.shutterstock.com

niederösterreichischen Gemeinden (ca. 80 % aller Gemeinden) verfügt in mindestens einer ihrer Katastralgemeinden über einen Ortskern (gemäß Definition in diesem Projekt).

Vergleich: „Wohnstandorte“ und „Bevölkerungs-entwicklung“. Im Jahr 2017 hatten rund 92 % aller EinwohnerInnen in Niederösterreich ihren Hauptwohnsitz in Gemeinden mit Ortskern.

Insgesamt leben ca. 28 Prozent der niederösterreichischen Hauptwohnsitzbevölkerung in den Ortskernen, wobei der Anteil der Wohnbevölkerung in den Ortskernen mit der Größe der Gemeinden zunimmt. Rund 57 % der Menschen leben in den Ortsgebieten. Der Anteil der Bevölkerung in sehr kleinen Dorfstrukturen, Streusiedlungen und Einzellagen außerhalb der Ortsgebiete (Siedlungseinheiten) beträgt niederösterreichweit etwa 15 %.

Mittlere und größere Gemeinden sind in Bezug auf ihre Innenentwicklung (im Sinne des Haltens von Wohnbevölkerung im Ortskern) erfolgreicher, diese Gemeinden verzeichnen tendenziell Zuwächse im Ortskern. Bevölkerungsverluste im Ortskern zeigen sich vor allem in kleinen und Kleinstgemeinden mit weniger als 2.000 EinwohnerInnen (siehe Seite 17, Abbildung 1).

Erkenntnis: „Donut-Effekt“. Der Vergleich der Bevölkerungsentwicklung der Ortskerne mit jener in den Ortsgebieten (als nächstgelegener Ring des zusammenhängenden Siedlungsgebiets um die

Ortskerne) zeigt in vielen Gemeinden einen „Donut-Effekt“ mit wachsenden Ortsgebieten aber schrumpfenden Ortskernen. Hier machen sich auch Fragen der Verfügbarkeit sowie individuelle Präferenzen bemerkbar: Eine intensivere (Um-)Nutzung von Wohnhäusern und/oder gewidmeten Grundstücken im Ortsverband ist oftmals aufgrund komplizierter privater Besitzverhältnisse blockiert. Gleichzeitig ziehen viele Jungfamilien und zuziehende Menschen den Neubau am Ortsrand einem Umbau bzw. einer Sanierung von alten Gebäuden im Ortszentrum vor. Dieser „aushöhlende“ Effekt nimmt mit der Gemeindegröße ab, es ist jedoch auch ein beträchtlicher Anteil größerer Gemeinden davon betroffen (siehe Seite 17, Abbildung 2).

Abwägung: Haupt- oder Nebenwohnsitz. Die oben gezeigte differenzierte Entwicklung der Hauptwohnsitzbevölkerung in den Ortskernen steht einer generell steigenden Zahl an Nebenwohnsitzfällen in allen Gebietskategorien gegenüber. Eine vergleichende Betrachtung der Entwicklungen von Haupt- und Nebenwohnsitzen in den Gemeinden wirft die Frage auf, ob bzw. inwiefern – insbesondere in Ortskernen schrumpfender Gemeinden – Hauptwohnsitze im Ortskern durch Freizeitwohnsitze ersetzt werden. Die quantitative



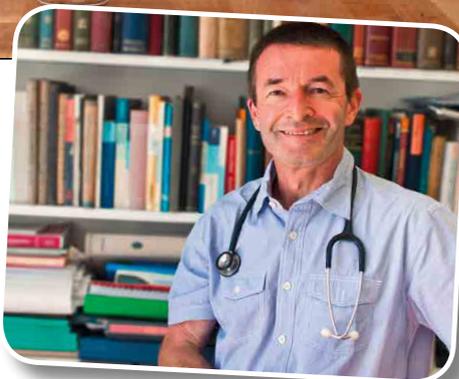


Fotos: www.shutterstock.com

Gegenüberstellung dieser Entwicklungen liefert einen Diskussionsinput zu dieser Fragestellung, lässt aber aufgrund der beträchtlichen Wissensdefizite in Bezug auf die tatsächliche Nutzung von Nebenwohnsitzen keine endgültigen Schlüsse zu.

Die Analyse nach Gemeindegröße zeigt, dass die Abnahmen in den Ortskernen der Kleinst- und Kleingemeinden (bis 1 000 sowie 1 000 bis 2 000 EinwohnerInnen) zu einem Teil durch Nebenwohnsitzfälle „abgedeckt“ werden. In diesen beiden Kategorien steht dem Abgang von rund 6 600 Personen mit Hauptwohnsitz insgesamt ein Zuwachs von rund 3 700 Nebenwohnsitzfällen gegenüber. In allen anderen Gemeindegrößen-Kategorien (Gemeinden mit mehr als 2 000 EinwohnerInnen) ist in den Ortskernen sowohl ein Bevölkerungszuwachs (Hauptwohnsitze), als auch ein Anstieg der Nebenwohnsitzfälle zu verzeichnen (siehe Abbildung 3).

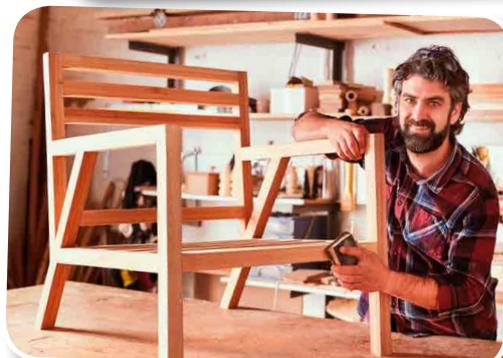
Schließlich zeigt die gesamthafte Betrachtung der Entwicklung von Hauptwohnsitzen, Nebenwohnsitzfällen und Wohnungen in den Gemeinden, dass die Zahl der Nebenwohnsitzfälle und jene der Wohnungen auch in Gemeinden und Teilgebieten mit abnehmender Zahl der Personen mit Hauptwohnsitz gestiegen ist. Vor allem die Zahl der Wohnungen hat



in den meisten Fällen auch in kleinen und/oder schrumpfenden Gemeinden in allen Teilgebieten der Gemeinde (Ortskerne, Ortsgebiete und außerhalb) zugenommen.



Insgesamt erlauben die nun vorliegenden Ergebnisse zur Innenentwicklung einen guten Überblick über die Entwicklung des Wohnstandorts „Ortskern“ der vergangenen 15 Jahre in den niederösterreichischen Gemeinden. Die damit verfügbaren Informationen über einzelne



Gemeinden mit positiver Innenentwicklung können zur Weiterentwicklung von Strategien für lebendige Ortskerne genutzt werden. Weiters ermöglichen die im Rahmen der Studie erarbeiteten Abgrenzungen der Ortskerne in Niederösterreich die Auswertung weiterer Rasterdaten und damit die laufende Aktualisierung der Ortskernentwicklung durch das Amt der



NÖ Landesregierung. Damit leistet die Studie einen wertvollen Beitrag für weiterführende Diskussionen zum Thema Innenentwicklung generell, wie auch für die vertiefte Befassung der Weiterentwicklung in einzelnen Gemeinden. ■



Foto: www.shutterstock.com

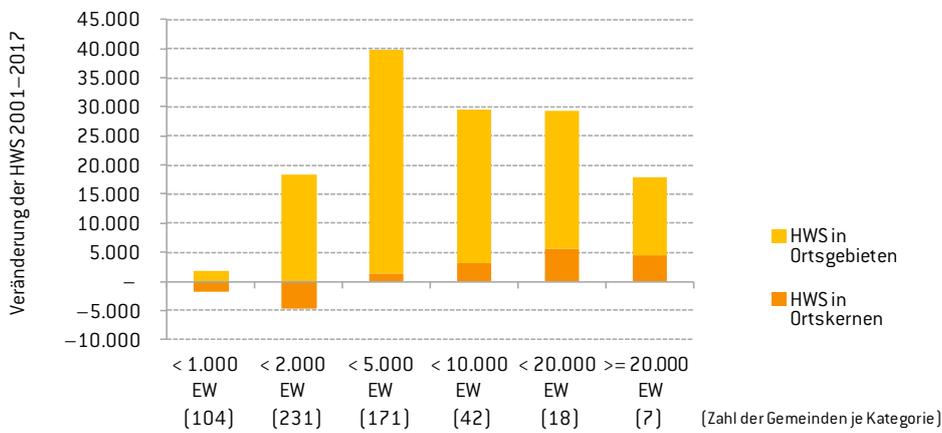


Abbildung 1:
Entwicklung der Hauptwohnsitze (HWS) 2001–2017 in Ortskernen und Ortsgebieten (exkl. Ortskerne) in Gemeinden nach Gemeindegröße

Quelle: ÖIR GmbH, 2018

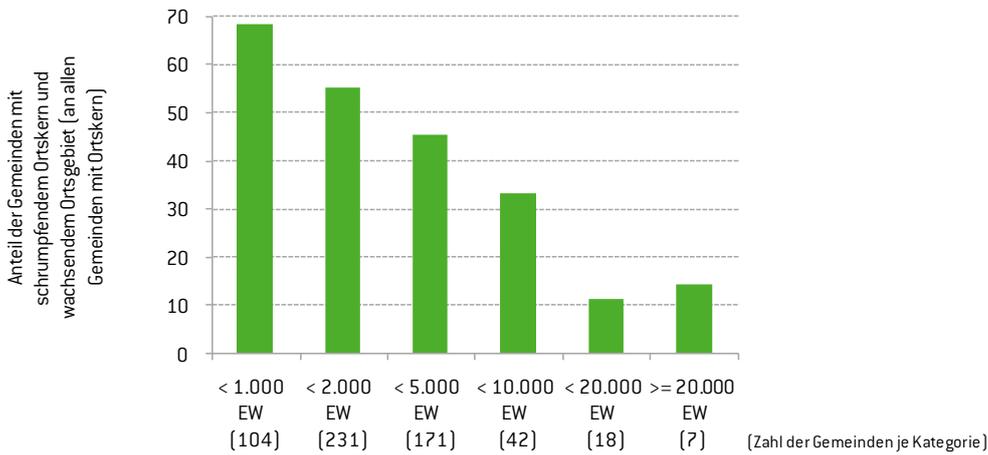


Abbildung 2:
Anteil der Gemeinden mit „Donut-Effekt“ 2001–2017 nach Gemeindegröße (positive Entwicklung der Hauptwohnsitze im Ortsgebiet, negative Entwicklung im Ortskern)

Quelle: ÖIR GmbH, 2018

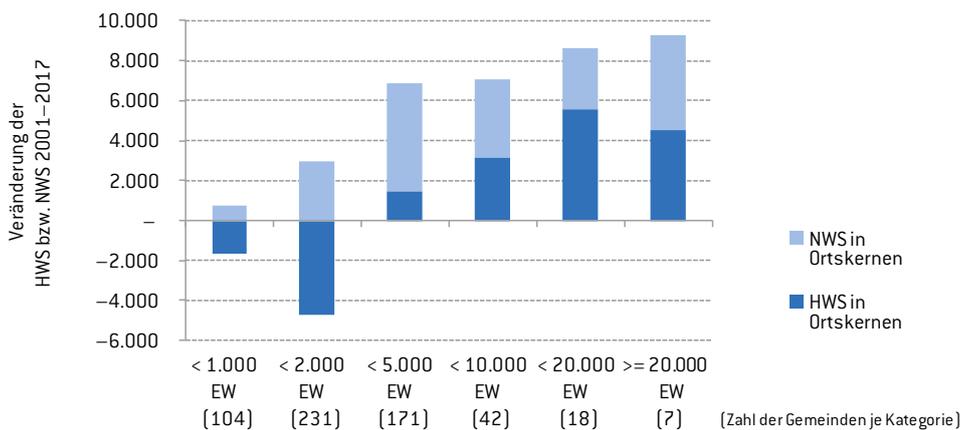


Abbildung 3:
Entwicklung der Hauptwohnsitze (HWS) und der Nebenwohnsitzfälle (NWS) 2001–2017 in Ortskernen nach Gemeindegröße

Quelle: ÖIR GmbH, 2018

Regionen mit abnehmender Bevölkerungszahl²:

Den Blickwinkel um 180 Grad wenden.

Foto: www.shutterstock.com



Regionen, die von abnehmender Bevölkerung betroffen sind, werden schnell und plakativ mit dem Stigma der schrumpfenden oder gar sterbenden „Verliererregion“ versehen. Der Kampf gegen die Abwanderung erscheint daher als einziger Ausweg, um das Ruder kommunikativ, sachpolitisch und emotional herumzureißen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass dieses pauschale Urteil nicht der Realität entspricht und dass sich Außen- und Innensicht verändern müssen, damit die Potentiale in diesen Regionen voll aktiviert werden können.

Mit dem Merkmal „schrumpfende Region“ werden Menschen in 30 % der politischen Bezirke und in 40 % der österreichischen Gemeinden abgewertet. Sie werden als Verlierer hingestellt, die den wachstumsorientierten Leistungsanforderungen nicht gerecht werden. Viele fühlen sich allein und zurückgelassen, empfinden sich als unbedeutend, schwach und machtlos. Das Gefühl der Kränkung kann dann umschlagen in Ärger auf die, die weggehen.

Stigma oder Strahlkraft? Aber wussten Sie ...

- dass im Jahr 2015 mit Ausnahme einer Region alle Regionen mit Bevölkerungsrückgang mehr ZuwanderInnen als AbwanderInnen hatten und der Bevölkerungsrückgang vor allem auf geringere Geburtenzahlen zurückzuführen ist?
- dass viele Regionen mit Bevölkerungsrückgang bereits seit längerem ein überdurchschnittliches hohes Wachstum des Regionalprodukts aufweisen (z.B. Obersteiermark Ost und West, Waldviertel, Unter- und Oberkärnten, Südburgenland)?
- dass das Einkommensniveau der unselbstständig Beschäftigten in Regionen mit Bevölkerungsrückgang teilweise höher

ist als in Regionen mit Bevölkerungszuwachs (z.B. Leoben, Bruck/Mürzzuschlag)?

- dass viele Intensiv-Tourismusgemeinden Bevölkerungsrückgänge aufweisen, aber zu den reichsten Gemeinden Österreichs zählen (z.B. St. Anton am Arlberg, Lech, Bad Gastein, Sölden)?
- dass Menschen in Regionen mit Bevölkerungsrückgang mit ihrer Lebensqualität in keinem Aspekt weniger zufrieden sind als Menschen in anderen Regionen und dass in manchen Aspekten die Zufriedenheit sogar höher ist?
- dass Haushalte in Regionen mit Bevölkerungsrückgang größere Wohnungen und weniger Haushaltsausgaben pro Kopf haben als städtische Gebiete?
- dass in Regionen mit Bevölkerungsrückgang viele „Hidden Champions“ – Unternehmen, die Weltmarktführer sind – ihren Standort haben und Arbeitgeber sind?

Herausforderung oder Chance? Natürlich sind diese Regionen von globalen Megatrends sowie vom demografischen Wandel betroffen und damit vor mächtige Herausforderungen gestellt:

- Die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft geht angesichts der Verdienstmöglichkeiten in kleineren Betrieben zurück.
- Exportorientierte Industriebetriebe können nur überleben, wenn sie mit weniger Beschäftigten mehr produzieren.
- Der Trend zu höherer Bildung erzeugt einen Sog in die Städte.

1) www.rosinak.co.at

2) Hiess H., Dax Th., Fidschuster L., Fischer M., Oedl-Wieser Th. (2017): Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang – Analysen und Befunde. I.A.d. ÖREK-Partnerschaft Regionen mit Bevölkerungsrückgang. Alle Daten und Fakten, die diesem Artikel zugrunde liegen, wurden im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang“ erarbeitet. Die Berichte können auf der ÖROK-Homepage unter www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/oerek-partnerschaften/aktuelle-partnerschaften/strategien-fuer-regionen-mit-bevoelkerungsrueckgang.html aufgerufen werden.



Fotos: www.shutterstock.com

- Die Kinderzahl der Familien nimmt ab, die ländliche Gesellschaft wird älter.
- In Teilregionen, Talschaften und einzelnen Gemeinden überlagern sich negative Geburten- und Wanderungsbilanzen.
- Dadurch ändert sich der Bedarf an Kindergärten, Schulen oder Altenbetreuung, die medizinische Versorgung wird in Frage gestellt, die Erhaltung von Straßen, Kanalisation und öffentlichen Gebäuden stößt an Finanzierungsgrenzen.

Aber weder negative Zuschreibungen von außen, noch eine depressive Innensicht sind hilfreich. Es gilt, den Blickwinkel um 180 Grad zu wenden: Es ist produktiver, die Aufmerksamkeit auf die ZuwanderInnen und die RückwanderInnen zu richten, als gegen die Windmühlen der Abwanderung zu kämpfen.

Isolation oder Kooperation. Dazu gehört eine Sichtweise, die diese Regionen als lebendige, produktive und kreative Räume wahrnimmt, die eine hohe Lebensqualität und Lebenszufriedenheit bieten können. Die Zuwanderung in diese Regionen zeigt, dass dieses Potential auch von außen gesehen wird. Aus der Sicht der Regionen sollte der „rote Teppich“ vor allem für gut ausgebildete Personen mit unternehmerischen Ambitionen ausgelegt werden. Das erfordert Offenheit für Neues, Akzeptanz für Vielfalt, ein attraktives kulturelles Umfeld und besondere Angebote für Frauen.

Damit haben die Herausforderungen aber eine Dimension erreicht, die nicht allein von einer Gemeinde oder einer Talschaft gestemmt werden können. Es braucht die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, die gegenseitige Unterstützung. Eine wichtige Rolle übernehmen dabei die Zentren. Nur sie können Dienstleistungen mit höchster Qualität bereitstellen, nur hier kann ein

Angebot für wissens- und unternehmensorientierte Arbeitsplätze entstehen, das attraktiv für ausgebildete RückkehrerInnen und ZuwanderInnen ist.

Unterschiede oder Gemeinsamkeiten. Die Analysen zeigen, dass sich die Regionen mit Bevölkerungsrückgang untereinander stärker unterscheiden als von Regionen mit Bevölkerungszuwachs. Es gibt also keine Patentrezepte, es braucht maßgeschneiderte Lösungen. Aber es gibt bereits viele gute Beispiele für konkrete Aktivitäten und Maßnahmen, die ein wechselseitiges Lernen erlauben und einfordern. Dabei geht es vor allem um Kooperation für neue Lösungen und gesamtgesellschaftliche Solidarität sowie um das Setzen auf die eigenen Stärken und Qualitäten. Dazu zählen

- die kreative Kombination von regionalen Ressourcen zu neuen Wertschöpfungsketten
- regional abgestimmte Betriebs- und Wohnstandortentwicklung auf den besten Standorten
- gemeindeübergreifende Bereitstellung von Infrastruktur und Leistungen
- die Bildung von Kontaktnetzwerken mit Weggegangenen
- Jobbörsen für Rückkehrwillige
- die gezielte Einbindung von Jugendlichen
- Frauen in die Gemeindepolitik
- eine Willkommenskultur für ZuwanderInnen oder
- die Aktivierung des sozialen und kulturellen Kapitals der Region.

Die aktuell forcierte Digitalisierung kann dabei der Schlüssel sein, mit dem eine Reorganisation der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erfolgen könnte. Die nötige Infrastruktur muss aber mit gesamtgesellschaftlicher Unterstützung bereitgestellt werden. ■

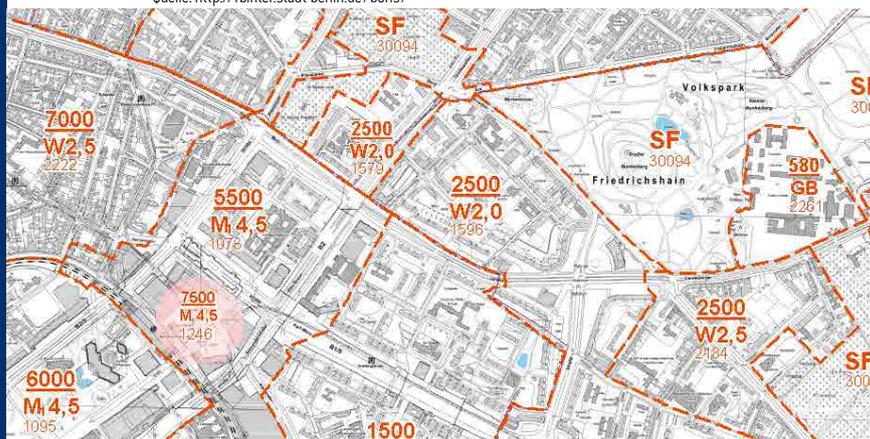


Aktive Bodenpolitik:

Möglichkeiten der örtlichen Raumordnung im internationalen Vergleich.

Die Instrumente der örtlichen Raumordnung sollen zu einer bestmöglichen und konfliktfreien Nutzung der begrenzten Ressource Boden eingesetzt werden (siehe etwa NÖ ROG §1). Die Stärke eines Instruments liegt zum einen in einer qualitätsvollen Erarbeitung und Ausgestaltung, zum anderen in seiner konsequenten Umsetzung. Nationale Raumordnungsgesetze quer durch Europa haben dafür jeweils eigene – vielleicht übertragbare – Lösungsansätze entwickelt.

Quelle: <http://fbinter.stadt-berlin.de/boris/>



Bodenrichtwertzonen in Berlin mit Wertangaben (z.B. € 2.500,-/m²), Widmungskategorie (z.B. W) und Geschossflächenzahl (z.B. 2,0).

Vielseitiges Maßnahmenpektrum. Die folgenden internationalen Beispiele aktiver bodenpolitischer Instrumente deuten an, mit welchen Möglichkeiten europäische Gesetzgeber ihre Gemeinden angesichts dieser instrumentellen Passivität ausstatten, um eine aktive, mobilisierende Wirkung erzeugen zu können – etwa um unbebautes Bauland oder andere nicht konform

genutzte Flächen ihrer Widmung zuzuführen. Für eine umfassende wie vertiefende Auseinandersetzung sei ein jüngst erschienener Sammelband¹ aus dem Umfeld der International Academic Association of Planning Law and Property Rights² empfohlen.

Gerade die Umsetzung der Instrumente ist dabei ein „Knackpunkt“, denn was hilft ein mit bestem Fachwissen und Gewissen erarbeiteter Flächenwidmungsplan (FWP), wenn dann die Möglichkeiten fehlen, die Inhalte des Instruments auch zu realisieren?

Daher ist die eigentlich in allen europäischen Raumordnungsgesetzen gegebene Passivität des zentralen Instrumentariums, allen voran des FWP, einer aktiven Umsetzung der festgelegten Widmungen und deren damit verfolgten kommunalen Zielen nicht förderlich. Es werden seitens der Gemeinde bestimmte, im FWP designierte Nutzungen gegenüber den GrundeigentümerInnen ermöglicht, können von diesen aber prinzipiell nicht eingefordert werden – auch aufgrund der gebotenen Wahrung persönlicher Eigentums- und Verfügungsrechte.

genutzte Flächen ihrer Widmung zuzuführen. Für eine umfassende wie vertiefende Auseinandersetzung sei ein jüngst erschienener Sammelband¹ aus dem Umfeld der International Academic Association of Planning Law and Property Rights² empfohlen.

- Deutschland verfügt über eine flächendeckende Datenbank an Richtwerten über Bodenpreise, und zwar auf einer Genauigkeit von Straßenzügen/Nachbarschaften. Allein durch diese Expertenbasierten, öffentlich akkreditierten und frei zugänglichen Bodenrichtwerte wird für höhere Markttransparenz gesorgt. Damit werden vor allem kleine, individuelle AkteurInnen am Boden- bzw. Immobilienmarkt gestärkt und allgemein der Markt mobilisiert, ohne auf juristische Mittel zurückzugreifen.
- Schweizer Gemeinden sind seit 2014 verpflichtet, eine Mehrwertabgabe auf Basis von Umwidmungen, sprich meist Neuwidmungen von Bauland, als Planmehrwert einzuleben. Es geht dabei um mindestens 20 % Steuern auf den

1) Gerber, Hartmann, Hengstermann (Hrsg.) [2018] "Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land"; Routledge Verlag; 360 S.; ISBN 978-1-138-20151-4

2) <http://plpr-association.org/>



Foto: www.shutterstock.com

gesteigerten Wert nach Bebauung bzw. Verkauf. Der Gedanke dahinter ist, dass neues Bauland großräumig in entwickelten Siedlungsraum eingebettet ist, wofür die Kommune gesorgt hat und nicht der einzelne Grundeigentümer. Der eingehobene Planmehrwert ist von der Gemeinde zweckgebunden als Entschädigungszahlung infolge anderer, wertmindernder Umwidmungen einzusetzen.

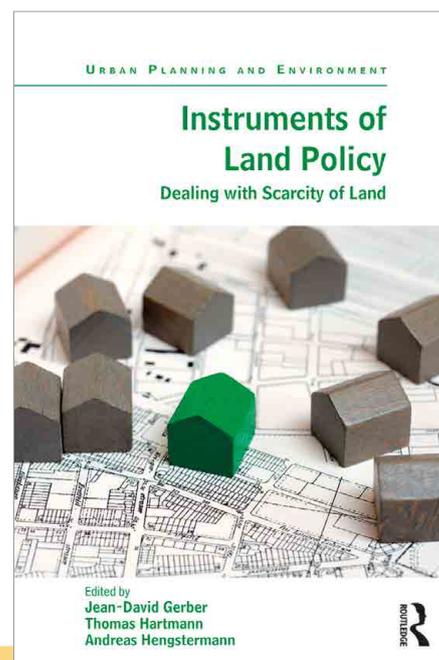
- Das portugiesische Raumordnungsgesetz sieht einen strategischen Einsatz des Instruments der Baulandumlegung vor. Es können verschiedene Widmungen in großräumigen Arealen – ganzen Katastralgemeinden – umgelegt sowie auch Kosten und Nutzen von GrundeigentümerInnen neu verteilt werden, wobei private AkteurInnen proaktiv werden sollen und die Gemeinde nur der hoheitliche Ermöglicher ist.
- Die Niederlande haben viele Möglichkeiten im Einsatz von Vertragsraumordnung zu bieten, wobei die kommunale Seite in der Praxis vor allem mit professionellen, privaten Firmen Verträge abschließt. Einzelne Privathaushalte spielen als Akteure in der niederländischen Raumordnung keine Rolle. Das Raumordnungsgesetz erlaubt beide Varianten: öffentlich-rechtliche Verträge, wenn es etwa um Aufschließungs- und Kompensationskosten geht, und privatrechtliche Verträge, womit die Gemeinde auch Planmehrwerte abschöpfen, Baugebote festlegen oder andere Instrumente konditional verknüpfen kann.

Diese und weitere Instrumente wie Baugebote, Vorkaufsrechte, langfristige Pacht, strategischer Landkauf, Enteignung etc. unterscheiden sich alle einerseits anhand ihrer juristischen Härte – also ob sie etwa in private Eigentumsrechte eingreifen, fiskalisch operieren oder lediglich die Bodenmarkttransparenz erhöhen wollen – und andererseits in ihrer Anwendungsqualität, also in den Fragen, wie effizient, effektiv, praktikabel und nicht zuletzt juristisch problematisch sie sind.

Summe der Einzelteile. Ohne auf Probleme in der Umsetzung konkret eingehen zu können, gilt es prinzipiell festzuhalten, dass einzelne Instrumente selten völlig überzeugend sind. In der

Verzahnung und kombinierten Anwendung mehrerer Instrumente liegt das Potential und hier mit einer stark ausgestalteten Vertragsraumordnung als Dach. Fiskalische Ansätze sind grundsätzlich weniger problematisch als Instrumente, die in Privateigentum eingreifen. Die Gemeinde als Grundeigentümer wäre natürlich ideal, zumindest sollen aber Gemeinden (und überörtliche Planungsstellen) als Mitspieler am Bodenmarkt gestärkt werden.

Als Ausblick sei noch erwähnt, dass es bereits viele Erfahrungen mit Instrumenten zur aktiven Bodenpolitik unter Wachstumsdruck gibt, während wohl noch viel Potential im Einsatz dieser oder abgewandelter Instrumente zum Konsolidieren von schrumpfenden Räumen liegt. Ein überörtlicher Transfer von Mehrwerten aus dynamischen Räumen hin zum Einsatz für wertmindernde Widmungen / Maßnahmen in undynamischen Räumen wäre hierbei nur ein Denkansatz.



Tipp:

Sammelband aus dem Umfeld der International Academic Association of Planning Law and Property Rights

Veranstaltungstipps rund um Raumordnung und Raumplanung.



Fotos: www.shutterstock.com



10. & 11. Oktober 2018: 6. Österreichischer Stadtregionstag in Wels

Programm-Highlights:

- Erfahrungsaustausch der oberösterreichischen Stadtregionen
- Stadtregionale Planungsprozesse in Oberösterreich
- Podiumsdiskussionen mit planerischen Fachinputs
- EU-Stadtregionpolitik nach 2020
- Beispiele und Modelle aus Österreich und Deutschland
- Stadtpaziergänge
- Besichtigungstouren mit planerischer Fachbegleitung

Tagungsort:

Minoriten (revitalisiertes Minoritenkloster)
Minoritenplatz 4, 4600 Wels

Umfassende Infos und Anmeldung

(bis 03. Oktober 2018):

www.staedtebund.gv.at → services → termine



10.–12. Oktober 2018: Leerstandskonferenz 2018 in Luckenwalde (D)

Thema:

**Betreten verboten! Strategien gegen den Leerstand
von Produktionsstätten**

Programm-Highlights:

- Facettenreiche Referentenliste
- Vielfältige Themenimpulse
- Vielseitige Beispiele
- Kreative Vortragsweisen
- Stadtwanderung

Tagungsort:

E-Werk Luckenwalde
Performance Electrics
Rudolf-Breitscheid-Str. 73, 14943 Luckenwalde

Umfassende Infos und Anmeldung

(bis 09. Oktober 2018):

www.leerstandskonferenz.at



5. Dezember 2018 (13.00 – 17.30 Uhr): Stadt-Umland-Konferenz.

Thema:

Wohnen in der Stadtregion

- Unterschiedliche Zugänge und Herausforderungen
- Flächen für leistbaren Wohnraum bereit stellen
- Nutzungskonflikte bei der Entwicklung von Wohnbauprojekten
- Überforderung der vorhandenen kommunalen Infrastruktur
- Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen
- Unterschiedliche Ansprüche an das Wohnen
- Gemeinsame Handlungsfelder für die Kooperation zwischen Wien und Niederösterreich bzw. den NÖ Gemeinden

Tagungsort:

Palais Niederösterreich, Herrngasse 13, 1010 Wien

Infos und Anmeldung (bis 26.11.2018):

www.stadt-umland.at

English Summary



Foto: www.shutterstock.com

The “change determination” in spatial planning: Quality benchmark or bureaucratic harassment?

Among the most important principles of spatial planning is the so-called “heightened administrative validity”. According to this principle, a spatial planning programme – whether local or supraregional – may only be changed if a corresponding “change determination” has been issued. This validity status in spatial planning programmes is often perceived as an obstacle. However, these are by no means “random plans”, but rather ordinances and thus legal norms. If it is properly understood, compliance with the change determination and its underlying significance helps preserve a high quality of rule of law.

Balancing of interests in spatial planning: Unnecessary effort or the “soul of the planning process”?

As a cross-sectional field, spatial planning must take many different aspects into consideration. This diversity is also reflected in the goals of spatial planning, which are not always attainable without mutual contradictions. In this context, the balancing of interests represents a central component for sustainable and sound decision-making in spatial planning. Although the high courts always call for such a balancing of interests, it often falls victim to attempts to minimise planning efforts.

Lower Austrian land report: Comparison 2015 to 2016.

The focus of the land report is on annual new land usage. From a spatial planning standpoint, one decisive goal is the restriction of surface area utilisation and land usage. After the first land report was compiled in the year 2015, it has now been updated for the first time for the year 2016. The report shows that the goal of 0.57 hectares of land usage per day has not yet been reached.

On the trail of the catastrophe: A local inspection in the district of Neunkirchen.

In June 2018, the district of Neunkirchen was hit by severe storms – accompanied by torrential rains, hail and winds – of such force that it had to be declared a catastrophe zone. Once again, the question arose: Could this disaster have been prevented? A local inspection to

look for causes determined that instruments such as high-risk zoning plans and slope water mapping should be used as an indispensable instrument for spatial planning in the municipality.

Town centres in Lower Austria: Population trend using a GIS-based approach.

Efforts to strengthen town centres and thus the inner development of communities have been part of spatial planning for decades. And there is widespread agreement that vibrant, attractive, populated and well-frequented town centres are needed in order to maintain and improve the quality of life for all inhabitants. Nevertheless, at state level there has been limited objective (empirical) information regarding the actual small-scale population development in town centres. A “Data analysis on town centre development in Lower Austria” is meant to fill this gap.

Regions with declining population: Shifting the perspective by 180 degrees.

Regions affected by population decline are often stuck with the stigma of shrinking “loser regions”. Combatting the exodus therefore seems to be the only way to set a new course at a communicative, emotional and policy level. At second glance, however, it becomes clear that such a sweeping judgement does not reflect the realities on the ground, and that the external and internal perspective must change if the full potentials in these regions are to be fulfilled.

Active land policy: Possibilities of local spatial planning in international comparison.

The instruments of local spatial planning should be implemented to achieve an optimal and conflict-free utilisation of the limited resource of land. The strength of an instrument lies on the one hand in the quality of its development and design, and on the other hand in its stringent implementation. National spatial planning laws across Europe have developed their own solutions, which may be transferable.

Der eilige Leser

Der „Änderungsanlass“ in der Raumplanung: Qualitätskriterium oder bürokratische Schikane? Zu den wichtigsten Prinzipien der Raumordnung gehört die sogenannte „erhöhte Bestandskraft“. Damit darf ein Raumordnungsprogramm – örtlich oder überörtlich – nur geändert werden, wenn ein entsprechender „Änderungsanlass“ vorliegt. Diese Bestandskraft der Raumordnungsprogramme wird oftmals als Hemmnis wahrgenommen. Es handelt sich dabei aber nicht um „irgendwelche“ Pläne, sondern um Verordnungen und somit um Rechtsnormen. Richtig verstanden, trägt somit die Beachtung des Änderungsanlasses und seiner Bedeutung zur Erhaltung der Qualität des Rechtsstaats bei.

Interessenabwägung in der Raumplanung: Unnötiger Aufwand oder „Seele der Planung“? Als Querschnittsmaterie muss Raumordnung vielfältige Aspekte berücksichtigen. Diese Vielfalt zeigt sich auch in den Zielen der Raumordnung, die nicht immer widerspruchsfrei zueinander erreichbar sind. Einen zentralen Baustein für tragfähige und gute Entscheidungen in der Raumordnung stellt in diesem Zusammenhang die Interessenabwägung dar, die von den Höchstgerichten immer wieder eingefordert wird, aber oft dem Bestreben zum Opfer fällt, den Planungsaufwand zu minimieren.

Niederösterreichische Bodenbilanz: aktueller Vergleich 2015::2016. Der Fokus der Bodenbilanz liegt auf dem jährlichen Neuverbrauch von Flächen. Aus Sicht der Raumplanung ist es ein entscheidendes Ziel, die Flächeninanspruchnahme bzw. den Bodenverbrauch einzudämmen. Nachdem die erste Bodenbilanz mit Daten des Jahres 2015 erstellt wurde, erfolgte nun die erstmalige Aktualisierung für das Jahr 2016. Die Bilanz zeigt, dass das Ziel von 0,57 Hektar Flächenverbrauch pro Tag noch nicht erreicht ist.

Der Katastrophe auf der Spur: Ein Lokalaugenschein im Bezirk Neunkirchen. Am 12. und 13. Juni 2018 wurde der Bezirk Neunkirchen von solch schweren Unwettern mit Starkregen, Hagel und Sturm heimgesucht, dass der Bezirk zum Katastrophengebiet erklärt werden musste. Und einmal mehr

stellte sich die Frage: Hätte das Desaster verhindert werden können? Ein Lokalaugenschein zur Ursachenfindung stellt unter Beweis, dass Instrumente wie Gefahrenzonenpläne und Hangwasserkarten ein unverzichtbares Instrument für die Raumordnung in der Gemeinde sein sollten.

Ortskerne in Niederösterreich: Bevölkerungsentwicklung auf Basis einer GIS-gestützten Abgrenzung. Das Bemühen, Ortskerne zu stärken und so die Innenentwicklung von Gemeinden zu forcieren, begleitet die Raumplanung bereits seit Jahrzehnten – und man ist sich einig: Es braucht lebendige, attraktive, genutzte und bewohnte Ortszentren, um die Lebensqualität für alle BewohnerInnen zu erhalten bzw. wieder zu verbessern. Dennoch gab es landesweit bisher wenig objektive (empirische) Informationen über die tatsächliche kleinräumige Bevölkerungsentwicklung in den Ortszentren. Eine „Datenanalyse zur Ortskernentwicklung in Niederösterreich“ greift diese Informationslücke auf.

Regionen mit abnehmender Bevölkerungszahl: den Blickwinkel um 180 Grad wenden. Regionen, die von abnehmender Bevölkerung betroffen sind, werden oft mit dem Stigma der schrumpfenden oder gar sterbenden „Verliererregion“ versehen. Der Kampf gegen die Abwanderung erscheint daher als einziger Ausweg, um das Ruder kommunikativ, sachpolitisch und emotional herumzureißen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass dieses pauschale Urteil nicht der Realität entspricht und dass sich Außen- und Innensicht verändern müssen, damit die Potentiale in diesen Regionen voll aktiviert werden können.

Aktive Bodenpolitik: Möglichkeiten der örtlichen Raumordnung im internationalen Vergleich.

Die Instrumente der örtlichen Raumordnung sollen zu einer bestmöglichen und konfliktfreien Nutzung der begrenzten Ressource Boden eingesetzt werden. Die Stärke eines Instruments liegt zum einen in einer qualitätsvollen Erarbeitung und Ausgestaltung, zum anderen in seiner konsequenten Umsetzung. Nationale Raumordnungsgesetze quer durch Europa haben dafür jeweils eigene – vielleicht übertragbare – Lösungsansätze entwickelt.



Österreichische Post AG
MZ07Z037287M
Amt der NÖ Landesregierung
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten