

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR

Stadt - Land.
Konkurrierend oder
komplementär?

Revitalisierung der Wohnbestände
in den Altbaugebieten polnischer Städte:
Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Erfolge

„Stadt – Land“: Interkommunaler Vergleich der
Finanzlage in städtischen und ländlichen Räumen

Das Niveau der Erreichbarkeit in Großstädten
messen und vergleichen

Uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit
im Rahmen der 5. EU-Erweiterung:
Regionale Auswirkungen und Perspektiven
für österreichische Grenzregionen

Patrycja Bielawska-Roepke

Grazia Bonvissuto

Wolfgang Rauh

Marlene Hawelka

„Der öffentliche Sektor - The Public Sector“ ist eine Fachbereichszeitschrift des Fachbereichs für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien.

Im „Öffentlichen Sektor“ werden aktuelle Forschungsergebnisse und „working papers“ der Fachbereichsmitglieder publiziert, ebenso erhalten zahlreiche Gastautoren hier eine Plattform zur Veröffentlichung thematisch passender Artikel. Besonders hervorzuheben ist, dass auch bedeutende Studierendenarbeiten publiziert werden. Von der Redaktion werden jederzeit gerne Manuskripte entgegengenommen und zur Veröffentlichung geprüft.

Die Themenbereiche des „Öffentlichen Sektors“ entsprechen insbesondere den Forschungsschwerpunkten des Fachbereichs:

- Finanzwissenschaft
- Infrastrukturökonomie und -politik
- Ressourcen- und Umweltökonomie
- Boden- und Immobilienökonomie
- Stadt- und Regionalökonomie
- Software- und Methodenentwicklung in Bezug auf die o.g. Forschungsfelder

„Der öffentliche Sektor“ möchte auch vorläufige Forschungsergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen. Eine Publikation im „öffentlichen Sektor“ steht keinesfalls einer späteren Veröffentlichung eines überarbeiteten Beitrags in einer internationalen peer-reviewed Fachzeitschrift im Wege.

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien
vertreten durch Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Redaktion und für den Inhalt verantwortlich:

Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, c/o
Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Layout und Bearbeitung:

Univ.-Ass. Mag. Damir Zivkovic, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Druck:

Grafisches Zentrum HTU GmbH, Wiedner Hauptstraße 8-10,
1040 Wien, Tel. +43/1/5863316

Einladung

IFIP-Jahrestagung

Öffentliche Infrastruktur im Wandel?

14. bis 15. Juni 2012

Technische Universität Wien

Wir freuen uns auf Ihr Kommen!

*Details entnehmen Sie bitte dem
beiliegenden Tagungsprogramm!*

38. Jahrgang

Heft 1/2012, April 2012

Abonnements:

Rosalinde Pohl, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Preis:

	Inland	Ausland
Einzelnummer	€ 5,50	€ 6,20
Doppelnummer	€ 10,50	€ 11,50
Jahres-Abo	€ 17,00	€ 19,20

PSK-Konto-Nr. 2.415.150

BLZ: 60000

(Österreichische Postsparkasse)

IBANAT766000000002415150

BICOPSKATWW

Inhaltsverzeichnis

Revitalisierung der Wohnbestände in den Altbaugebieten polnischer Städte:
Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Erfolge

Patrycja Bielawska-Roepke 5

„Stadt – Land“: Interkommunaler Vergleich der Finanzlage
in städtischen und ländlichen Räumen

Grazia Bonvissuto 25

Das Niveau der Erreichbarkeit in Großstädten messen und vergleichen

Wolfgang Rauh 45

Uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der 5. EU-Erweiterung:
Regionale Auswirkungen und Perspektiven für österreichische Grenzregionen

Marlene Hawelka 53

Die Autor/inn/en

64

Editorial

„Urbanität“ ist etwas, das fast jeder will (in Deutschland) - aber kaum jemand hält sie aus. (Gerhard Matzig)

„Urban“ als positiv besetzter Begriff hat längst nicht nur die Immobilienbranche und die Kulturszene erobert, sondern auch „urbane“ Politiken sind en vogue:

Von den Vereinten Nationen wurde das 3. Jahrtausend n.Chr. als „urbanes Millennium“ bezeichnet. Die Europäische Union sieht in der Neuauflage ihrer Kohäsions-politik (2014-2020) erstmals explizit eine Interventionsschiene für „Nachhaltige Stadtentwicklung“ vor. Und sogar Österreich hat nach jahrelangem Drängen (nicht nur) der Raumplanungs-Community im neuen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2011) die „Partnerschaften zwischen Stadt und Land“ sowie die „Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik“ zu strategischen Handlungsfeldern erklärt (gut 10 Jahre nach Einführung der Agglomerationspolitik bei unseren Schweizer Nachbarn).

Ob spezifische Potenziale oder spezifische Probleme - Städte haben vieles, was dem ländlichen Raum fehlt - und umgekehrt. Was sind aber die Konsequenzen, wenn sie trotz unterschiedlicher Voraussetzungen um das Gleiche (z.B. Bevölkerung, Finanzmittel, Lebensbedingungen,...) konkurrieren? Oder wenn dank „Zwischenstadt“ und „Stadt-Land-Kontinuum“ die Unterscheidung zwischen „Stadt“ und „Land“ gar nicht mehr trivial ist?

Explizit und differenziert setzt sich Grazia Bonvissuto in dieser Ausgabe mit der Frage der Abgrenzung von städtischen und ländlichen Räumen auseinander und beleuchtet die gemeindefiskalische Komplementarität (und ein wenig auch Konkurrenz) beider Raumtypen. Einem spezifisch urbanem Problem, nämlich dem Verfall der Altbau-Wohngebiete in polnischen Städten, widmet sich Patrycja Bielawska-Roepke. Sie ortet einen Mangel an Anreizen für die Übernahme von Eigentümerverantwortung und, auch in Polen, das Fehlen einer nationalen Städtepolitik.

Wolfgang Rauh postuliert die „Erreichbarkeit“ als das wesentliche Qualitätsmerkmal von Städten. Er erklärt das scheinbare Paradoxon, dass Stadtbewohner ins Umland abwandern, sobald sie das gewünschte Niveau der Erreichbarkeit in der Stadt selbst nicht mehr vorfinden und kommt zu dem Schluss, dass a priori nicht die Verkehrsmittelwahl eine Folge der Bebauungsdichte ist, sondern vielmehr die Dichte dem Modalsplit folgt.

Welche Auswirkungen eine Öffnung von Grenzen, konkret das Ende der österreichischen Arbeitsmarktbeschränkungen gegenüber den neuen EU-Mitgliedsstaaten seit 1. Mai 2011 hat, untersucht Marlene Hawelka. In einer regionalwirtschaftlichen Betrachtung unterscheidet sie zwischen ländlichen, sachkapitalintensiven und humankapitalintensiven Regionen. Ihre Schlussfolgerungen sind ein Plädoyer für regional und sektoral differenzierte Maßnahmen und eine Warnung vor Pauschalisierungen: Weder scheinen Ängste vor einer plötzlichen Überschwemmung mit „billigen Arbeitskräften“ angebracht, noch die Hoffnung auf die demographische Stabilisierung unserer Gesellschaft durch Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten.

Vermutlich wird es mit dieser Ausgabe des „Öffentlichen Sektors“ nicht gelingen, die im Titel gestellte Frage nach Konkurrenz oder Komplementarität von Stadt und Land zu beantworten. Ich hoffe jedoch, dass wir Ihnen Anregungen für neue und differenzierte Sichtweisen auf die Thematik geben können.

Als überzeugte Städterin, die es liebt, sich regelmäßig von der Ruhe und Weite, aber auch von den Menschen, den Ideen und dem Leben des „Landes“ inspirieren zu lassen, habe ich bereits mein persönliches Resümee gezogen:

Stadt und Land: möglicherweise sowohl konkurrierend als auch komplementär – jedenfalls aber beides unverzichtbar!

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Revitalisierung der Wohnbestände in den Altbaugebieten polnischer Städte: Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Erfolge

Patrycja Bielawska-Roepke

1. Einleitung

In den Altbau-Wohngebieten polnischer Städte, welche im zweiten Weltkrieg nicht zerstört wurden, herrschen oft vielfältige Missstände. Obwohl oft zentral gelegen und mit denkmalgeschützter Substanz bebaut, werden diese Gebiete aufgrund ihres baulichen, sozialen und wirtschaftlichen Zustandes sowie der Umweltbedingungen als Problemgebiete bezeichnet (*Abbildung 1*). Deren Revitalisierung ist jedoch von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung der Gesamtstadt und für die städtischen Akteure. Revitalisierung ist

„ein koordinierter Prozess, welcher durch die lokale Verwaltung geführt wird gemeinsam mit Bewohnern und anderen Akteuren als ein Element der Entwicklungspolitik und mit dem Ziel, dem Verfall des bebauten Raumes und der Krisenerscheinungen entgegenzuwirken, sowie eine qualitätsvolle Entwicklung durch das Wachstum der ökonomischen und gesellschaftlichen Aktivitäten, die Verbesserung des Wohnumfeldes und den Schutz des nationalen Erbes voranzutreiben unter Beibehaltung der Regeln nachhaltiger Entwicklung“ (Bryx, 2009, S. 25). (Bryx, 2009, S. 25, übersetzt)

In diesem Beitrag liegt der Schwerpunkt auf den ökonomischen Rahmenbedingungen bei der Revitalisierung der Wohnsubstanz in Altbaugebieten.

2. Gründe und Verlauf der Verfallsprozesse der städtischen Gebiete in Polen

Die größte Bedeutung für die Herausbildung der sozialen und räumlichen Struktur der Städte nach 1945 hatte in Polen die forcierte Industrialisierung. Allerdings hielt die Ansiedelung der Industriebetriebe und der wachsende Bedarf an Industriearbeitern nicht mit der Verstädterung Schritt. Als Konsequenz wuchs der Wohnbedarf für die Arbeiter in den Städten. Um diesen zu decken, wurden prioritär große Wohnkomplexe an den Stadträndern gebaut. Das staatliche

Budget reichte nicht aber aus, um gleichzeitig sowohl Stadterweiterung mittels der Errichtung von Großwohnanlagen als auch den Bau von Massenverkehrsmitteln zu betreiben und auch noch in den älteren Baubestand zu investieren (Lichtenberger, 1998, S. 289). Die Erneuerungslücke in den vorhandenen Wohnungsbeständen hat sich kontinuierlich vergrößert sowie die Wertminderung und deren physischen und sozialen Verfall beschleunigt. Neben fehlenden Finanzmitteln gab es politische Gründe, nicht in die Altbauten zu investieren: Die Altbauten verkörperten die alte Ordnung mit Klassenungleichheit, welche mit der neuen Ideologie des Egalitarismus nicht zu vereinbaren seien. Die Sanierungen der Altbauten wären auch mit einer Entdichtung der überfüllten Wohnungen verbunden, was aufgrund der prekären Wohnungsnot nicht möglich war. Es hätte damals die Gruppe der auf eine Wohnung Wartenden vergrößert (Heczko-Hylowa, 2000).

Die Verteilung der Mietwohnungen erfolgte nicht nach sozialen Kriterien, sondern nach den „Verdiensten für den Aufbau der sozialistischen Gesellschaft“. Das führte zur Ansiedlung der politischen Eliten und der sozioökonomisch besser gestellten Haushalte in die staatlich kontrollierten Wohnungen, meist hochwertigere Plattenbauten, in attraktiven Lagen. Schlechter gestellte Haushalte wurden in die prä-sozialistischen und vernachlässigten Wohnbauten oder in weniger gut ausgestattete Neubauten verteilt.

Die politische Wende 1989 brachte keine wesentliche Änderung der Herangehensweise an die Erneuerung der Innenstädte mit sich. Die ursprünglichen Besitzer haben zwar teilweise ihre Immobilien zurück bekommen, aber in einem technisch miserablen Zustand, wodurch wesentliche finanzielle Aufwendungen für umfassende Sanierungen erforderlich wurden (siehe *Abbildung 2*). Niedrige Mieteinkünfte haben größtenteils deren Durchführung unmöglich gemacht. In vielen Städten hat sich auch die soziale und ökonomische Situation der Bewohner aufgrund der Schließung von Staatsunternehmen verschlechtert. Zu den Vernachlässigungen im Bereich der Sanierungen kamen also Probleme der bisher verdeckten Armut und sozialer Ausgrenzung in den Altbaugebieten hinzu (Herbst & Jadach-Sepioło, 2010, S. 194).

In den Innenstädten großer Agglomerationen sinkt gegenwärtig die Zahl der Bewohner zum Vorteil der peripheren Gebiete und kleiner und mittlerer Städte. Die hohen Kosten innerstädtischer Grundstücke machen den Wohnungsneubau sehr teuer, so dass die innerstädtischen Wohnungen



Foto: Łukasz Bartoszewski

Abb. 1. Poznań, Łazienna StraÙe



Foto: Michał Ciesielski

Abb. 3. Neue Wohnsiedlung in Breslau



Foto: Patrycja Bielawska-Roepke

Abb. 2. Baufällige Substanz in der Innenstadt von Stettin

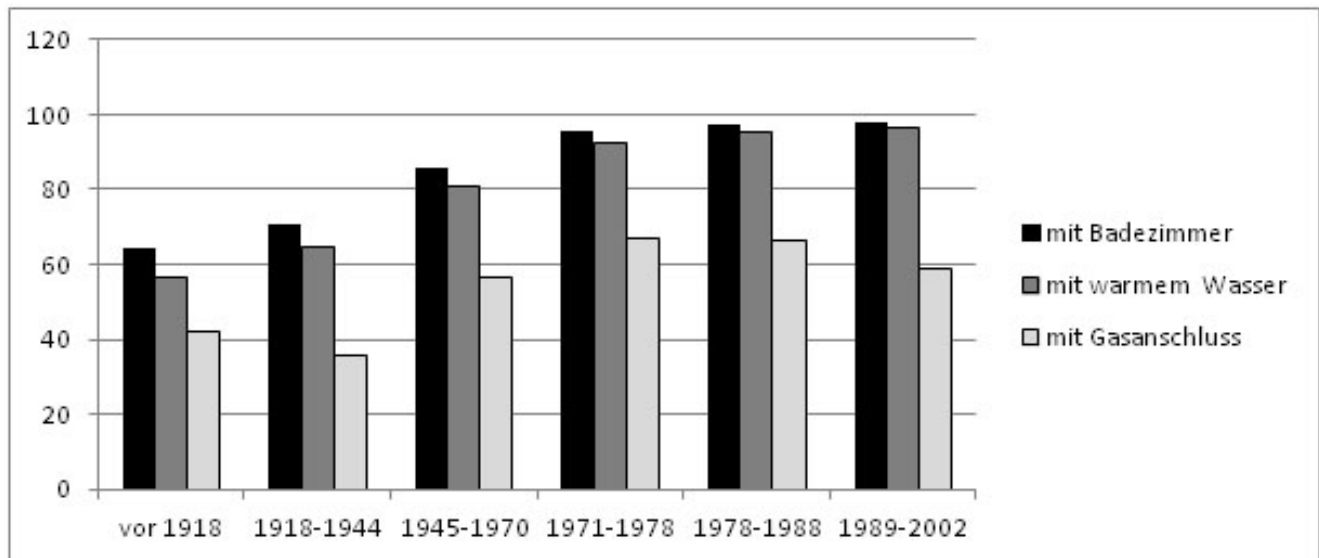
nur für reiche Personen erschwinglich sind. Die meisten Leute, die nach einer Wohnung suchen, müssen sich deshalb am Stadtrand umschaun oder aufwendige und teure Renovierungen in einer gebrauchten Immobilie durchführen. Die unstrukturierte und ungebremste Entwicklung des Baugeschehens an den Peripherien der Städte beschleunigt aber den weiteren Verfall vorhandener Stadtgebiete (siehe *Abbildung 3*). Eine wachsende Zahl an Wohnungen auf dem Markt bedeutet wachsende Mobilität in der Stadt, was wiederum zur wachsenden Polarisierung des Stadtraumes führt. Es entstehen Gebiete, in denen die Ansiedlung attraktiver ist als anderswo; dort steigen die Wohnungspreise und die Zahl privater Investitionen. Derselbe Prozess führt aber auch zu der Entstehung von sozial und physisch vernachlässigten Fluchtgebieten. Es entstehen immer mehr separierte Räume der Armut und des Reichtums (Sagan, 2000; Weclawowicz, 2003, S. 107).

3. Wohnungsmarkt in Polen

Die gegenwärtige Wohnsituation in Polen ist sehr schlecht, nicht nur im Vergleich mit den westeuropäischen Staaten,

sondern auch mit anderen MOE-Ländern. Die Zahl von 351,8 Wohnungen pro 1000 Einwohner (2010) bringt Polen innerhalb der EU-Länder auf einen der letzten Plätze (IRM, 2011, S. 7). Der statistische Mangel an Wohnungen betrug 2010 ca. 1 850 000 Wohnungen (www.ign.org.pl am 10.11.2011). Das Defizit konzentriert sich in den Städten, besonders in großen städtischen Agglomerationen. Zur Ermittlung des Defizits wurde nur der Unterschied zwischen der Zahl der Haushalte und der verfügbaren Wohnungen berücksichtigt. Die Statistik zeigt nicht den tatsächlichen Wohnungsmangel, denn die Probleme wie niedriger technischer Standard, zu niedrige Nutzflächen pro Person und niedrige Nutzqualität der Wohnungen wurden nicht berücksichtigt. Der Wohnungsmangel ist vor allem mit dem Problem der unzureichenden finanziellen Zugänglichkeit zu den Wohnungen verbunden: Ein durchschnittliches Einkommen in Polen reicht zum Kauf von ca. 0,5 m² Wohnfläche in der Stadt. Im westlichen Europa sind es 2 bis 3 m² (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Abbildung 4 zeigt die statistische Abhängigkeit zwischen dem Baujahr der Immobilie und deren Ausstattung. Demnach korreliert das Alter der Gebäude mit deren technischen Ausstattung; je älter der Bestand, desto schlechter die Ausstattung der Wohnungen.



Quelle: www.stat.gov.pl am 03.01.2012

Abb. 4. Bewohnte Wohnungen nach Ausstattungsgrad und Baujahr in Prozent (2002)

In den Jahren 1944-1990 gehörten alle Wohnungen im öffentlichen Besitz dem Staat. Leistbare Wohnungen wurden als ein Grundanspruch gesehen, dessen Erfüllung von der Zentralregierung garantiert wurde. Während der Transformationsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft nahmen die Regierungen ihre Unterstützung für das Wohnungswesen zurück. In den 1990er Jahren wurden in Polen eine Reihe rechtlicher Instrumente eingeführt, welche das Wohnungswesen an die Marktwirtschaft anpassen sollten. Die wichtigste Änderung war die Vergabe der Kompetenzen zur Umsetzung der Wohnungspolitik des Landes an die lokalen Selbstverwaltungen. Von hoher Bedeutung waren weiters Eigentumsübertragungen (Privatisierung), Änderungen in der Wohnungswirtschaft (Mieterhöhung mit gleichzeitigem sozialem Schutz) und systematische Änderungen im Finanzierungssystem des Wohnungswesens (Zaniewska 2003, S. 48). 1990 wurde das nationale Eigentum gesetzlich an die Gemeinden übertragen und somit ist in Polen die Kategorie der kommunalen Wohnungen entstanden. Der kommunale Wohnungsbau wurde als eigene Aufgabe der Gemeinden festgelegt.

3.1. Privatisierung der Wohnungen

Die Privatisierung kommunaler Wohnbestände wurde zum dominanten Thema in der gegenwärtigen Reform der Wohnungspolitik in allen MOE-Ländern.

„Als die nationalen Wohnungsbestände an die Kommunen, die keine finanziellen Ressourcen zum Unterhalt hatten, transferiert wurden, standen die Verwaltungen vor einer wenig beneidenswerten Entscheidung zwischen dem Umgang mit den über schlechte Wohnverhältnisse klagenden Bürgern und der Steigerung der Mieten, um die Unterhaltungs- und Sanierungskosten zu decken. Die Entscheidung wurde umgangen durch den Verkauf der meisten

Wohnungen an die Bewohner, oft unter den Marktpreisen. So wurde in Tschechien die Hälfte der nationalen Wohnbestände privatisiert, in Ungarn und Serbien fast alles“ (Fearn, 2004, S. 10) (*übersetzt*).

Die Unterhaltung kommunaler Wohnungen belastet das kommunale Budget durch die notwendige Subventionierung, welche bei der Privatisierung entfällt. Zur Privatisierung wurden die Regierungen der MOE-Länder auch durch die Weltbank angespornt.

„Privatisierung dominiert also bei der Transformation des Wohnungswesens vom Modell der Zentralplanung zum marktorientierten Modell. Die bisherigen Bewohner haben das Recht auf hohe Vergünstigungen beim Kauf, manchmal bekommen sie die Wohnungen sogar unentgeltlich. Die finanziellen Präferenzen und Erleichterungen sollen eine große Zahl von Bewohnern ermutigen, ihre bisherigen Wohnungen zu kaufen. Somit werden die Unterhaltungskosten der meist verfallenen Wohnungen auf die Schultern der Bewohner gelegt“ (Sagan, 2000, S. 163). (*übersetzt*).

In den Jahren 1995 bis 2001 wurden in ganz Polen 24 387 kommunale Wohnungen an natürliche Personen verkauft, was 14% der Bestände von 1995 ausmacht. In den Städten waren es in den Jahren 1995-2001 18 545 kommunale Wohnungen, die verkauft wurden, oder 11,3% der Bestände von 1995 (eigene Berechnungen anhand der Daten von www.stat.gov.pl am 30.11.2011). Die Untersuchungen vom Institut für Stadtentwicklung (IRM) zeigen, dass bis Ende 2010 insgesamt ca. 38% der Bestände in ausgewählten Städten privatisiert wurden.

Einem Teil der Bewohner, die ihre Wohnungen kaufen oder gekauft haben, ist allerdings die Tatsache nicht bewusst, dass

sie als Eigentümer höhere Unterhaltungskosten als Mieter tragen müssen. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die meisten Mieten bezuschusst werden und somit niedriger sind als sie eigentlich sein sollten, um die Unterhaltungskosten und eine Rendite für den Besitzer zu sichern. Wenn die neuen Besitzer finanziell nicht in der Lage sind, die realen Unterhaltungskosten ihrer Wohnungen zu decken, werden sie ihre Wohnungen und Häuser vernachlässigen, was in Polen mehrmals beobachtet werden konnte (Bryx, 2009, S. 20).

In der Regel beträgt der Nachlass beim Verkauf von kommunalen Wohnungen 90% des Marktwertes. Die Privatisierungspolitik um jeden Preis führt in den kommunalen Beständen zu einer Verschlechterung der Qualitätsstruktur der kommunalen Wohnbestände, denn es werden vor allem die Wohnungen mit höchster Qualität verkauft. Darüber hinaus werden die Einnahmen aus der Privatisierung außerhalb der Wohnungswirtschaft verwendet.

3.2. Eigentumsverhältnisse

Es gibt in Polen gegenwärtig folgende Eigentumsformen der Wohnungen (Abbildung 5):

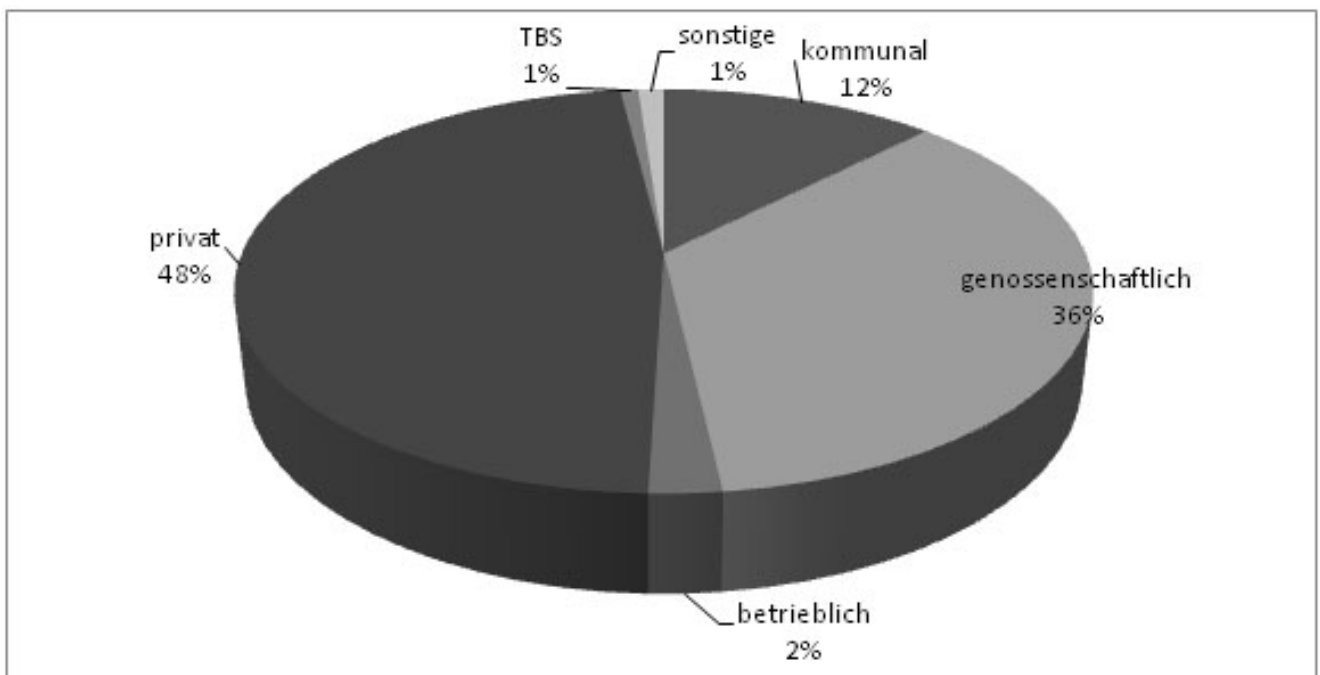
- Kommunalen Wohnungsbestand: Damit werden Wohnungen bezeichnet, die im Besitz der Gemeinde oder kommunaler Organisationseinheiten sind. Diese Wohnungen werden bestimmt für Haushalte mit niedrigem Einkommen und als Sozial- und Ersatzwohnungen verwendet.
- Wohnungsbaugenossenschaften: hier gibt es Wohnungen mit genossenschaftlichen Eigentumsrecht oder Mietwohnungen.
- Staatliche Wohnungen,

- Betriebliche Wohnungen,
- Gesellschaften des Sozialen Bauens (TBS) - Die TBS-Wohnungen sind für durchschnittlich verdienende Familien bestimmt, welche keine andere Wohnung besitzen. Die Mieten bei TBS decken die Unterhaltungskosten und Kreditzahlungen, können aber nicht höher als 4% des Wiederherstellungswertes der Wohnung jährlich sein. Die Mieter zahlen eine Kautions in Höhe von maximal 30% des Wohnungswertes ein. Um eine TBS-Wohnung zu mieten, dürfen die Haushaltseinkommen bestimmte Höchstgrenze nicht überschreiten und die Mieter müssen eine geregelte Einkommensquelle haben.
- Wohneigentümergeinschaften – bei mehreren natürlichen Personen. Das Gesetz über das Eigentum von Wohnungen vom 24. Juni 1994 (Wohnungseigentumsgesetz) hat den Verwaltern das Recht zur Entscheidung über die Immobilien genommen und an die Eigentümer übertragen. Somit wurden die bisherigen (institutionellen) Eigentümer rechtlich den individuellen Eigentümern gleichgesetzt.
- Andere: im Eigentum von gewerblichen Wohnungsunternehmen, aber auch von Vereinen, Parteien, Stiftungen, Kirchen usw.

3.3. Mieten

Ein wesentlicher Faktor, der zur Sanierung der Altbaubestände beiträgt, ist die Höhe der Mieteinnahmen, welche erzielt und vom Eigentümer für die Sanierung verwendet werden können.

Einen stufenweisen Übergang von der öffentlichen Wohnungswirtschaft hin zu marktwirtschaftlichen Regeln bei



Quelle: www.stat.gov.pl am 10.11.2011

Abb. 5. Wohneigentumsverhältnisse in den Städten 2007

der Vermietung sollte das Gesetz über das Vermieten von Wohnungen und Wohnungszuschüsse (Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) vom 2. Juli 1994 garantieren. Als eine allgemeine Regel wurde im Art. 6 der Mietvertrag als Grundlage der Vermietung von Wohnungen eingeführt. Das Gesetz sieht zwar als Regel eine freie Miete vor, aber gleichzeitig wurde die Kategorie der regulierten Mieten eingeführt. Die regulierten Mieten bezahlen die Mieter jener Wohnungen, die im Besitz der Gemeinde, in staatlichem Besitz, im Besitz staatlicher juristischer Personen oder von juristischen Personen, die das Gebäude ohne Profit nutzen (außer Wohnungsgesellschaften), sind. Die maximale regulierte Miete durfte pro Jahr nicht mehr als 3% des Gebäudeherstellungswertes betragen. Ein Mietverhältnis, das durch eine administrative Entscheidung oder einen anderen juristischen Titel vor der Einführung einer öffentlichen Wirtschaft mit Mietobjekten (also vor 1994) angefangen hat, bedeutet ein Mietverhältnis auf unbeschränkte Zeit. Bis zum 31. Dezember 2004 wurden die Mieten in einem solchen Mietverhältnis, auch in den privaten Wohnungen, nach der Vorschrift über die regulierten Mieten vereinbart (Art. 56).

Die Besitzer, die ihre Wohnungen vermieten, wurden bei der Erzielung der Marktmieten und somit der Rendite aus ihren Immobilien durch die gesetzliche Einführung der regulierten Mieten bis 2004 behindert. Dieser Umstand hat zur Aufgabe der Sanierungen der Altbaubestände geführt und die unterlassenen Sanierungen haben den Zustand der Immobilien weiter verschlechtert.

In dem Beschluss des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. Januar 2000 wurde jedoch festgestellt, dass das Gesetz über das Vermieten der Wohnungen und Wohnungszahlungen

„den Besitzern der Wohnungen die größte Last auferlegt. (...) Es wurden keine anderen möglichen Mittel genutzt wie z. B. eine zusätzliche Finanzierung aus den öffentlichen Mitteln für Unterhaltungs- und Sanierungskosten, die volle Berücksichtigung der Verluste und Aufwendungen der Besitzer oder der unterschiedlichen Miethöhen in der Abhängigkeit von dem Einkommen des Mieters in den Steuervorschriften.“ (übersetzt)

Es wurde festgestellt, dass dieses Gesetz der Regel des Schutzes der Eigentumsrechte widerspricht. Darüber hinaus wurde in dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 10. Oktober 2000 festgestellt, dass es verfassungswidrig ist, den Besitzer der Wohnung zum Tragen von Kosten zu verpflichten, die höher sind als die Mieteinnahmen (Federczyk, 2008).

Am 21. Juni 2001 wurde das Gesetz zum Schutz der Mieter, Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex (Ustawa o ochronie praw lokatorskich, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego) verabschiedet. Es wurde auf den Begriff der regulierten Mieten verzichtet, allerdings wurden strenge Regeln zur Mieterhöhung eingeführt. Diese Einschränkungen wurden durch den Verfassungsgerichtshof am 2. Oktober 2002 außer Kraft gesetzt mit der Begründung, dass dieser Mechanismus weder zur Erhöhung der Mieten entsprechend den Marktpreisen noch zum Schutz der Mieter vor übertriebenen Miet-

erhöhungen führt (Federczyk, 2008). Nach der Novelle des Gesetzes zum Schutz der Mieter, der Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex vom 22.12.2004 konnten die Eigentümer die Mieten frei erhöhen, aber nur in den Grenzen von 3% des Gebäudewertes jährlich. Wenn die Miete dann mehr als 3% beträgt, dürfen die Mieterhöhungen pro Jahr nicht mehr als 10% der bisherigen Miete betragen. Am 19. April 2005 hat der Verfassungsgerichtshof auch diese Mietbeschränkungen als verfassungswidrig erklärt, denn sie beschränken das Eigentumsrecht. Die Befreiung der Mieten erfolge nicht in den Grenzen, welche die rationale Nutzung der Wohnungen erlauben. Die fraglichen Vorschriften haben am 31. Dezember 2006 ihre Gültigkeit verloren.

Seit dem 1. Januar 2007 gilt das Gesetz vom 15. Dezember 2006 über die Änderung des Gesetzes zum Schutz der Mieter, der Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex (Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego). Nach dieser Novelle haben die Wohnungseigentümer das Recht, durch Vermietung einen angemessenen Gewinn zu erzielen. Es wurden die Ausgaben des Wohnungseigentümers definiert, die mit der Unterhaltung der Wohnung verbunden sind, was die Festlegung der Miethöhen und der Mieterhöhungen erlaubt. Die Eigentümer der Wohnungen können die Mieten oder andere Gebühren nicht öfter als alle 6 Monate erhöhen. Erhöhungen, in deren Folge die Miete 3% des Gebäudewiederherstellungswertes jährlich überschreitet, können nur in zwei Fällen vorkommen:

- wenn die Einnahmen aus der Miete die Deckung der Ausgaben für die Unterhaltung des Gebäudes und Kapitalrückgewinnung sowie eine angemessene Vergütung nicht erlauben,
- wenn die Erhöhung die durchschnittliche Inflationsrate nicht übersteigt.

In diesem Gesetz wurden auch die Fragen der Entschädigungen der Gemeinde an die Wohnungsbesitzer geregelt. Die Gemeinden sind per Gesetz (Art. 36 Gesetz über das Vermieten von Wohnungen und Wohnungszuschüsse vom 2. Juli 1994) verpflichtet, Sozialwohnungen für Personen mit Räumungsentscheidung zur Verfügung zu stellen. Wenn sie das nicht tun, müssen die Gemeinden den Wohnungsbesitzern volle Entschädigungen für das Fehlen der Ersatzwohnungen für die Mieter zahlen, also jene Summe, welche der Besitzer bei der Vermietung der Wohnung auf dem freien Markt bekommen würde. Vor der Novelle im Jahre 2006 war die Entschädigung aufgrund der beschränkten Mieten sehr niedrig. Nach 2007 sind die zulässigen Marktmieten aber viel höher, was die Gemeinden in finanzielle Schwierigkeiten bringen kann.

Neben den Mietzinsregelungen gehört die Regelung über die Kündigung des Mietvertrages zum Mieterschutz. Der Mietvertrag kann aus mehreren Gründen gekündigt werden, z. B. Zerstörung der Wohnung, Verletzung der Hausordnung, 3-monatiger Mietrückstand, Untervermietung der Wohnung ohne Erlaubnis des Besitzers oder, in den privaten Wohnungen, ein Eigenbedarf des Besitzers (Art. 11 und 21 Gesetz über den Schutz der Mieter, Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex). Diese Regelung ist besonders für die privaten Wohnungen, in denen Personen aufgrund ei-

ner administrativen Entscheidung wohnen, wichtig. Das betrifft ca. 600 000 Wohnungen in ganz Polen (Federczyk, 2008).

Wenn der Mieter einen Titel zu einer anderen Wohnung hat oder der Eigentümer ihm eine Ersatzwohnung anbietet, beträgt die Kündigungsfrist 6 Monate. Wenn das nicht der Fall ist, beträgt die Kündigungsfrist 3 Jahre. Wenn der Mieter über 75 Jahre alt ist und keinen Titel zu einer anderen Wohnung hat, dann läuft die Kündigungsfrist bis zum Tod des Mieters. Die Kündigung ist nicht mit der Pflicht der Gemeinde verbunden, eine Ersatzwohnung für den Mieter bereitzustellen. Da aber in den privaten Wohnungen meist arme und inaktive Personen wohnen und die Wohnungen meist vor 1939 gebaut wurden, sind diese Bestände oft verfallen und ohne Standardinstallationen. Die Mieter, welche eine 3-jährige Kündigungsfrist bekommen haben, ziehen nicht selbständig aus, sondern warten auf die Räumungsentscheidung. Diese Entscheidung gibt ihnen das Recht auf eine Sozial- oder Übergangswohnung (Federczyk, 2008). Am 17. Dezember 2009 wurde eine Novelle des Gesetzes zum Schutz der Mieter verabschiedet, in der der Schutz der Vermieter verbessert wurde. Es wurde eine sog. Gelegenheitsvermietung eingeführt, in der die Kündigung der Mieter aufgrund von Mietzahlungsrückständen vereinfacht wurde. Der Mieter muss eine notariell beglaubigte Erklärung vorlegen, dass er die Wohnung zum bestimmten Termin oder bei der Kündigung verlassen wird. Er muss auch angeben, wo er wohnen wird, wenn es tatsächlich zur Räumungsvollstreckung kommt. Der Besitzer dieser Ersatzwohnung muss ebenfalls seine notariell beglaubigte Erlaubnis zur Bereitstellung vorlegen.

2010 befanden sich in den privaten Mietwohnungen mehr als 2 400 Mieter (24% der Familien) in einem mindestens 3 monatigen Mietrückstand. Es wurden 845 Anklagen wegen Mietrückständen erhoben. In 88% der Fällen wurden auch Räumungsentscheidungen gefällt, aber nur 5% davon (also 40 Räumungen) wurden tatsächlich vollzogen. Eine der wichtigsten Barrieren bei der richtigen Bewirtschaftung der privaten Mietbestände ist die fehlende Möglichkeit, aufgrund der fehlenden Sozialwohnungen die nicht zahlenden Mieter zu räumen. Es führt zum Gefühl der Straflosigkeit bei den Mietern und die Besitzer der Wohnungen sind einer ausweglosen Situation ausgeliefert. In manchen Fällen klagen dann die Verbände von Immobilienbesitzern die Gemeinden wegen entgangener Gewinne gerichtlich an (IRM, 2011, S. 84).

Die kommunalen Mieten in Polen betragen 2010 ca. 1,2% des Wiederherstellungswertes der Gebäude; eine Miethöhe von 3% könnte die laufenden Unterhaltungskosten decken. Die Vorschriften zum Schutz der Mieter erlauben zwar der Gemeinde, die kommunalen Mieten zu erhöhen. Das würde in vielen Fällen helfen, die Erneuerungslücken zu schließen und die Immobilien im entsprechenden technischen Zustand zu halten. Diese Möglichkeit wird jedoch durch die finanzielle Situation der Mieter begrenzt. Bisherige Versuche, Mieten in den kommunalen Wohnungen zu erhöhen führten meist zu gegenteiligen Effekten. Die Mieter begannen unregelmäßig oder gar nicht zu zahlen. Die Mietrückstände führten zu gerichtlichen Klagen mit der Aufforderung, die Wohnung zu räumen. Die Mieter mit Räumungsgebot haben aber keinen rechtlichen Titel zu einer anderen Wohnung, deswegen muss die Gemeinde solchen Mietern kommunale Wohnungen oder Ersatzwohnungen zur Verfügung stellen.

In den privaten Beständen stellt sich die Situation differenziert dar, in Abhängigkeit davon, ob die Besitzer auch Eigentümer oder Vermieter sind. Nicht nur in Polen, sondern auch in anderen MOE-Ländern stellte sich heraus, dass die neuen Besitzer ehemals kommunaler Wohnungen ein niedriges Einkommen haben und nicht in der Lage oder nicht willens sind, die Wohnungen zu renovieren und laufend zu erhalten oder die Häuser und Siedlungen, in denen sich die Wohnungen befinden, zu verwalten. Sie sind auch mit den administrativen Erfordernissen einer gemeinschaftlichen Wohnungsbewirtschaftung nicht vertraut (Donner, 2006).

In den Beständen der Wohnungsbaugenossenschaften betragen 2010 die mittleren Instandhaltungsgebühren jährlich knapp 3%, in TBS durchschnittliche Mieten ca. 3,1% der Wiederherstellungskosten. In den privaten Wohnungen betrug die durchschnittliche Miete ca. 2% der Wiederherstellungskosten. Eine effektive Bewirtschaftung der Wohnbestände würde bedeuten, dass die Mieten in privaten Wohnbeständen mindestens 5% der Wiederherstellungskosten jährlich betragen müssten (IRM, 2011, S. 94).

Die Untersuchungen von IRM zeigen, dass auch im Jahr 2010 die Mieten in den meisten Städten, sowohl in den kommunalen wie auch den genossenschaftlichen Beständen, für die notwendigen Sanierungen nicht ausreichten. Ausnahmen bilden große Städte wie Warschau oder Posen, in welchen die kommunalen Mieten anhand eines Punktesystems berechnet werden. In den privaten Mietbeständen gibt es große Unterschiede zwischen den Miethöhen. In den Wohnungen mit hohem Ausstattungsstandard erreichen die Mieten 3 bis 4% der Wiederherstellungskosten jährlich (IRM, 2011, S. 94).

3.4. Sanierungen der Wohnbestände

Bei sehr niedrigem Niveau der Mieten investierte kein Bauherr oder Entwickler in den Mietwohnungsbau. Keine Bank gab Kredite für solche Vorhaben, denn es gab keine Garantie für die Rückzahlung des Kredits bzw. die Rentabilität solcher Engagements. Also waren die Banken aus kommerzieller Sicht an der Finanzierung von Mietwohnungsbau oder Revitalisierungsmaßnahmen nicht interessiert (Kozłowski 2003). Aus den Untersuchungen vom IRM wird ersichtlich, dass die komplexen Sanierungsvorhaben nur in einem Bruchteil vom Wohnbestand realisiert werden und weniger als 1% aller Mehrfamilienhäuser in Polen umfassen. Es handelt sich hier sowohl um kommunale Wohnungen wie auch um Wohneigentümergeinschaften, private Miethäuser und betriebliche Wohnungen (IRM, 2011, S. 10).

Als eine ökonomische Kategorie zur Beschreibung der notwendigen Investitionen in die Instandhaltungen dient der sog. Sanierungssatz. Im Falle der kommunalen Bestände soll dieser Satz jährlich 1,5% der Wiederherstellungskosten der Wohnung betragen. So betrug nach Berechnungen der IRM in 2010 die Sanierungslücke 75%, definiert als Unterschied zwischen den notwendigen und den tatsächlichen Ausgaben in die Sanierungen (siehe *Tabelle 1*). Als Hauptursache gelten sehr niedrige Mieten für Wohnungen. Die Sanierungen werden aber überwiegend aus den Mieten finanziert. In den Wohnbeständen der Wohnbaugenossenschaften decken die getätigten Ausgaben 60% der notwendigen Ausgaben für Instandhaltungen. Als Finanzierungsquelle dienen hier neben

den Mieteinnahmen die Mittel aus dem Verkauf der Wohnungen. Seit Jahren treten die größten Probleme im Bereich der technischen Instandhaltung der privaten Mietshäuser auf. Dies resultiert zum einen aus der Altersstruktur dieser Bestände, die einen hohen Sanierungssatz von 2,5% jährlich zu Folge hat, und zum anderen aus der langjährigen nationalen Politik, in deren Folge es kaum Möglichkeiten gibt, notwendige Instandhaltungen zu finanzieren. Berechnungen zeigen, dass trotz wachsender Ausgaben für technische Instandhaltung in den Jahren 2009-2010 die notwendigen Ausgaben in die Instandhaltung nur zu ca. 30% des erforderlichen Ausmaßes getätigt wurden. Das heißt, es besteht hier eine Investitionslücke von ca. 70% (IRM, 2011, S. 64).

Der geschätzte Finanzierungsaufwand für die Revitalisierung von Mehrfamilienwohnbeständen in Polen betrug 1995 ca. 1,3 Mrd. PLZ, 2000 ca. 3,5 Mrd. PLZ und 2005 ca. 5,0 Mrd. PLZ. Dieser Aufwand wurde fast ausschließlich aus eigenen Mitteln der Eigentümer gedeckt und zwar aus:

- Mieten für die Wohnräume,
- Mieten aus den kommerziell nutzbaren Räumen,
- anderen Quellen wie Werbung, Zinsen von den Bankeinlagen usw. (Bielniak & Wierzchowski, 2010, S. 135)

Private Investitionen in die Revitalisierungsprozesse sind zwar insgesamt von wesentlicher Höhe, aber kleinteilig. In den Jahren 1990-2003 war Revitalisierung kein Gegenstand von großen, integrierten Programmen, deswegen waren private Investitionen Ergebnisse von Einzelentscheidungen der

Investoren und keine Folge einer bewussten, integrierten städtischen Politik. Größere Investitionen wurden meist in Rahmen von Auslandshilfen finanziert (z.B. Danzig – Thermoisolation der Wohngebäude in Zusammenarbeit mit der dänischen Regierung, Plock – Unterstützung von Darmstadt bei der Sanierung von einigen Wohnhäusern, Bytom – Modernisierung der Wohnbestände und der Infrastruktur aus Mitteln der Stadt Recklinghausen im Rahmen von IBA Emscher Park). Dies hat die Überzeugung von der Notwendigkeit der führenden Rolle öffentlicher Mittel bei der Revitalisierung verfestigt. Einen zusätzlichen Impuls gab ein unbegründeter Optimismus verbunden mit der Möglichkeit der Gewinnung von Finanzierungsmitteln aus der Prä-Akzessions-Phase. Die Städte haben die Revitalisierung als ein Öffnungstor zur Gewinnung von EU-Mitteln gesehen, nicht nur für Sanierungen sondern auch für Infrastrukturprojekte. Dabei haben sie ihre Anstrengungen auf die Gewinnung eines Eigenanteils innerhalb des öffentlichen Sektors konzentriert, und dabei den privaten Sektor fast gänzlich außer Acht gelassen (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 203).

4. Unterstützung des Wohnungsbaus und der Wohnungsversorgung

Im Parlamentsbeschluss vom 6. Juli 1995 bezüglich der Wohnungspolitik des Staates während der sozialen und wirtschaftlichen Transformation wurden Ziele und Regeln der Wohnungspolitik folgendermaßen definiert:

Tabelle 1. Höhe der Sanierungslücke je nach Eigentumsform der Wohnbestände

Eigentumsform der Wohnbestände	Jahr	Ausgaben (in PLN/m ² monatlich)		Sanierungslücke (in %)
		Faktisch	Notwendig	
Kommunal	2007	2,12	3,63	42
	2008	2,10	3,88	46
	2009	1,87	4,73	60
	2010	1,89	5,01	75
Genossenschaftlich	2007	1,47	2,07	32
	2008	1,40	2,07	32
	2009	1,43	2,52	43
	2010	1,46	2,67	45
Private Mietshäuser	2007	1,95	6,04	68
	2008	1,88	6,46	71
	2009	2,16	7,89	73
	2010	2,32	8,36	72

Quelle: IRM, 2011, S. 65; IRM, 2009, S. 78

„Hauptziel der Wohnungspolitik des Staates ist die Verhinderung der Verschlechterung der Wohnverhältnisse der Familien. Strategisches Ziel der nationalen Wohnungspolitik ist die Beseitigung des Defizits an modernen Wohnungen. (...) Die staatlichen Interventionen sollen vor allem auf die Schaffung von Bedingungen für die Gewinnung einer ersten Wohnung durch junge Familien ausgerichtet sein. (...) Die Verantwortung für die Bewirtschaftung vorhandener Wohnbestände soll bei deren Besitzern liegen. Die Mieten für die Wohnungen sollen die laufenden Unterhaltungskosten decken und Abschreibungen für die Sanierungen sichern. Die Mieten sollen allmählich auf ein Niveau steigen, welches die Selbstfinanzierung der Wohnungswirtschaft garantiert. Gleichzeitig sollen Familien, welche nicht in der Lage sind, diese Ausgaben zu tragen, Wohnzuschüsse bekommen. Wenn komplexe Modernisierungen und Sanierungen vorgenommen werden, sollen die Besitzer der Wohnhäuser durch die Gemeinden unterstützt werden, insbesondere bei der Finanzierung der technischen Infrastruktur. Darüber hinaus sollen sie in Zukunft mit Krediten vom Nationalen Wohnungsfonds rechnen können. (...) Lokale Selbstverwaltungen sind verpflichtet, lokale Wohnungsstrategien zu erarbeiten, die an die lokalen Bedingungen angepasst sind.“ (übersetzt)

4.1. Nationale Unterstützung der Investitionen

Die wichtigsten Formen der Unterstützung des Wohnungswesens basierten jahrelang auf steuerlichen Instrumenten. Dieses System der Steuervergünstigungen hatte eine wesentliche Bedeutung in der Anfangsphase der politischen und wirtschaftlichen Transformation angesichts des fehlenden Systems verfügbaren Bankkredite (aufgrund der hohen Prozentsätze und des unterentwickelten Systems des kommerziellen Bankwesens). Um den Bau der Wohnungen anzuregen, wurden also Instrumente für jene Personen eingeführt, welche über finanzielle Mittel verfügten, um sie in die Wohnungen zu investieren. Im Rahmen des Systems der Einkommenssteuer gab es:

- sog. große Vergünstigung in der Einkommenssteuer in den Jahren 1992-2001, welche Investitionsausgaben umfasste,
- Vergünstigung in der Einkommenssteuer in den Jahren 1992-2001, welche Ausgaben für den Kauf des Baugrundstücks umfasste,
- Vergünstigung in der Einkommenssteuer in den Jahren 1992-2000, welche Ausgaben für den Bau von Mehrfamilienhäusern zum Vermieten umfasste (für die Unternehmen galten diese Vergünstigungen in den Jahren 1992-1998),
- Vergünstigungen in der Einkommenssteuer in den Jahren 2002-2006 aufgrund der zu zahlenden Kreditzinsen.

Gemeinsam für alle diese Lösungen waren die Notwendigkeit vorheriger Verfügbarkeit der Finanzmittel und die Tätigkeit einer Investition. Diese Instrumente waren an die Personen mit den höchsten Einkommen adressiert, welche auch die höchsten Steuern bezahlten. Diese Vergünstigungen haben mehrere Millionen Steuerzahler in Anspruch genommen. Allerdings waren die Kosten für das nationale Budget sehr hoch (ca. 9,4 Milliarden PLN in den Jahren 1993-2005). Deswegen war die Effektivität dieser Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Lösung der wichtigsten Probleme des Wohnungswesens, insbesondere des Defizits der Wohnungen für die Personen mit mittleren und niedrigen Einkommen, fraglich (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Seit dem Ende der 1990er Jahre gibt es immer mehr verfügbare Kredite (Tabelle 2). In der Folge basierte die staatliche Hilfe für Haushalte in den Jahren 2002-2006 nur noch auf der Abschreibung der Zinskredite von der Einkommenssteuer. Gleichzeitig wurde die Mehrwertsteuer für das Bauwesen bis 2004 auf 7% herabgesetzt. Seit 2006 gibt es eine Möglichkeit der Rückzahlung eines Teils der Ausgaben für Baumaterialien, welche bis 2004 mit niedrigerer MwSt. belegt waren (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Einen Beitrag zur Sanierung der Wohnungsbestände bilden die Instrumente zur Unterstützung des Wohnungsbaus, welche im Gesetz vom 26. November 1995 über verschiedene Formen der Unterstützung des Wohnungsbaus genannt wurden. Es handelt sich hier sowohl um die Unterstützung der Aktivitäten einzelner Wohnungsbesitzer durch die Wohnungskassen und Vertragskredite als auch um Beiträge zum Bau und zur Sanierung durch dafür geschaffene Gesellschaf-

Tabelle 2. Zahl und Summen der Kredite für Wohnzwecke 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zahl der Kredite (in Tausend)	200,4	300,4	311,5	286,8	189,2	230,4
Kreditsumme (in Milliarden PLN)	26,3	42,8	58,8	57,5	38,8	48,7
davon für natürliche Personen	24,3	40,4	54,1	53,0	36,2	46,3

Quelle: IRM, 2011, S. 29

ten des Sozialen Bauens (TBS), die durch Kredite aus dem Nationalen Wohnungsfonds (KFM, bis 2009) unterstützt werden. Diese Instrumente sind zwar nicht explizit auf die Sanierung der Altbaubestände ausgerichtet, konnten aber dafür genutzt werden.

Zusammen mit der makroökonomischen Stabilisierung haben sich die Rahmenbedingungen für die Wohnungspolitik verändert. Sinkende Inflationsraten und Zinssätze haben die Möglichkeit der Finanzierung von Wohnungsinvestitionen durch kommerzielle Kredite eröffnet. Gleichzeitig wurde eine Reform der öffentlichen Finanzen durchgeführt, deren Hauptelement die Abkehr vom weit gefächerten System der Steuervergünstigungen war. Es wurden nun direkt an bestimmte Segmente gekoppelte Finanzinstrumente eingeführt.

In den Jahren 1992-1997 veröffentlichte die Regierung jährlich neue Regelungen zu Ausgleichszahlungen für Betriebskosten an Eigentümer, da die Kosten durch die Deckelung der Mieten nicht im vollen Umfang erwirtschaftet werden konnten. Es wurden auch Regeln der Vergabe von Zuschüssen genannt, welche für die Beseitigung der technischen Mängel an den Gebäuden, Modernisierung der Heizanlagen, Verbesserung der Sicherheit von Gasleitungen und andere Vorhaben zur Verbesserung des Wärmehaushaltes in den Gebäuden der Wohnungsbaugenossenschaften vorgesehen waren. Ab 1998 wurde dieser Problembereich von dem Gesetz zur Unterstützung bei der Gebäudeisolierung aus dem Thermoisolationsfonds gedeckt. Es war ein Instrument zur Kreditvergabe und Bezuschussung von solchen Maßnahmen (Rebowska, 2000, S. 93). Es handelte sich hier um eine Prämie für die Rückzahlung eines Teils des Kredits für die Thermoisolation eines Gebäudes. Im Rahmen von diesem Programm wurden bis zum ersten Quartal 2010 14 500 Thermoisolationsprojekte durchgeführt und 2 900 waren in der Realisierungsphase.

Die Gesamtsumme der Vorhaben beträgt 6 Milliarden PLN (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Ein neuer Fonds der Thermoisolation und Sanierungen (FTiR) wurde 2009 gegründet. Aus den Mitteln der Bank der Nationalen Wirtschaft (BGK) wird finanzielle Hilfe für die Investitionen gegeben, wenn dabei auch kommerzielle Kredite beteiligt sind.(www.mi.gov.pl am 21.10.2011):

- Thermoisolation: Ziel ist die Verringerung des Energieverbrauchs für die Heizung und Warmwasserbereitung, Verringerung der Verluste an Primärenergie, Änderung der Energiequellen. Die Prämie können alle Besitzer oder Verwalter von Wohngebäuden, Mehrfamilienhäusern, Gebäuden zur Ausübung der öffentlichen Aufgaben durch die Selbstverwaltungseinheiten, also insbesondere Gemeinden, Wohnungsbaugenossenschaften, Wohneigentümergeinschaften und Eigenheimbesitzer bekommen. Gefördert werden 20% einer Bankkreditsumme aber nicht mehr als 16% der Investitionskosten und das zweifache der voraussichtlichen jährlichen Energieersparnisse.
- Teil- und Komplettanierungen: bezieht sich nur auf Gebäude, welche vor dem 14.08.1961 in Nutzung genommen wurden. Gefördert werden Investitionen, die mit einer Thermoisolation wie Sanierungen, Fenstertausch, Balkone, Umbau der Gebäude, einer Ausstattung mit Installationen in Gebäuden mit mehr als 2 Wohnungen zusammenhängen. Die Sanierungsprämie können natürliche Personen, Eigentümergeinschaften mit mehrheitlichem Anteil natürlicher Personen, Wohnungsbaugenossenschaften und TBS erhalten. Gefördert werden 20% der Bankkreditsumme, aber nicht mehr als 15% der Investitionskosten.

Tabelle 3. Ausgaben aus dem nationalen Budget für das Wohnungswesen 2006-2010 in Millionen PLN

Ziel	2006	2007	2008	2009	2010
Rückkauf der Zinsen für die Wohnungskredite	180	130	152	148	130
Rückzahlung der Prämien	323	350	347	403	398
Nationaler Wohnungsfonds	353	408	220	150	0
Thermoisolationsfonds	125	298	270	109	0
Zahlungsfonds	30	68	25	105	295
Insgesamt	1011	1196	1014	914	823
Anteil der Ausgaben fürs Wohnungswesen an den Gesamtausgaben des Staates (in %)	0,45	0,47	0,36	0,31	0,27
Anteil der Ausgaben fürs Wohnungswesen am BIP (in %)	0,10	0,10	0,08	0,07	0,06

Quelle: IRM, 2011, S. 28

- **Ausgleichprämie:** eine einmalige Prämie für natürliche Personen, welche am 25. April 2005 im Besitz oder Erbe eines Wohngebäudes waren, in dem es mindestens eine kommunale Mietwohnung gab. Diese Prämie ist für eine Rückzahlung eines Kredites für die Verbesserung des technischen Zustandes eines Gebäudes vorgesehen. Die Höhe der Prämie wird bestimmt in Abhängigkeit von der Wohnungsfläche, der Zahl der Wohnungen im Gebäude, der Zeitspanne, in welcher der Investor im Besitz des Gebäudes war und dem gesetzlich bestimmten Umrechnungsfaktor der Kosten zur Wiederherstellung von Wohnflächen.

Aufgrund der Diskrepanz zwischen der Höhe des Bedarfs und der zugänglichen finanziellen Mittel (siehe *Tabelle 3*), hat der Fonds FTiR eher eine symbolische Bedeutung für die Revitalisierung (Bielniak & Wierzchowski, 2010, S. 143). Die meisten nationalen Hilfsmittel werden für die Unterstützung der Investitionen von wohlhabenden Personen verwendet, die auch ohne staatliche Hilfe investiert hätten. Beispielfähig wurden 2009 für die Unterstützung des Bauwesens für die Bedürftigen 45 Millionen PLN verwendet, die Rückzahlung der MwSt. hat jedoch 1 Milliarde PLN gekostet (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

4.2. Kommunale Programme

Auf der nationalen Ebene wurden in den Jahren 1990-2003 keine Instrumente erarbeitet, welche ausschließlich zur Finanzierung der Revitalisierung vorgesehen wären. Deswegen erfreute sich in den Gemeinden das Programm der Kleinen Verbesserungen (Program Małych Ulepszeń) großer Popularität, welches auf dem deutschen Vorbild des Programms der kleinen Maßnahmen basierte. Es war ein Instrument, welches nur einen Teil der Revitalisierungsmaßnahmen abdeckte und in Kombination mit anderen Instrumenten angewendet werden sollte. Zum ersten Mal wurde es in Stettin angewendet, dann in anderen Städten wie Dzierżonów, Bielsko-Biała oder Zoppot. Für viele Städte, in welchen Sanierungen oder Modernisierungen geplant wurden, war eine Bezuschussung von privaten Investitionen durch die Gemeinden eine sehr gute Lösung. Allerdings haben die regionalen Rechnungshöfe und der regionale Verwaltungsgericht in Breslau 2007 entschieden, dass die Gemeinden keine Sanierungsarbeiten der Wohneigentümergeinschaften bezuschussen dürfen, denn es handelt sich dabei nicht um die Deckung des Bedarfs von allen Bewohnern des Gemeindegebietes, sondern nur um ausgewählte Haushalte. Diese Entscheidungen stellen das Programm der Kleinen Verbesserungen infrage und gegenwärtig sind nur die kommunalen Bezuschussungen von Sanierungen in den denkmalgeschützten Objekten möglich (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 202).

Ein Großteil der Gemeinden (34%) hat in ihren Programmen aus den Jahren 2004-2006 die privaten Investoren als potentielle Partner in den Revitalisierungsprojekten komplett ausgeblendet. In den anderen Gemeinden waren die privaten Investitionen erst in späteren Phasen der Revitalisierung vorgesehen. Zu den meistens erwähnten Investoren gehörten Eigentümergeinschaften und Wohnungsgesellschaften, dann die Kirche und private Mietshausbesitzer (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 224).

5. Beispiele

Der individuelle und einmalige Charakter von Revitalisierungsprozessen führt zur Notwendigkeit, die lokalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Eine einheitliche Entscheidungsverfahren bringt deswegen wenig – wichtiger sind die Flexibilität und die Fähigkeit der Anpassung an lokale Gegebenheiten. Als gute Beispiele können daher Lösungen genannt werden, welche unter Nutzung der gegebenen Instrumente eigene Modelle entwickelt haben:

- kleine nachbarschaftliche Projekte und Systeme zu deren Unterstützung in Stettin,
- Selbsthilfe und lokale Initiativen (Lublin, Płock, Sopot)
- Kredite, Bezuschussung und Refundierung der Wohneigentümergeinschaften (Dzierżonów, Sopot)
- Bezuschussung von Denkmälern (allgemein)
- Nutzung der Unterstützungsprogramme (Dzierżonów, Sopot)

Es sind gute Beispiele, die einen Modellcharakter für andere polnische Städte mit ähnlichen Problemen und Zielen haben, obwohl in keinem der Beispiele ein komplexes Modell der Revitalisierung erarbeitet wurde, in welchem die räumlichen, sozialen und ökonomischen Aspekte der Stadterneuerung integriert wurden. Es wurden lediglich einige Algorithmen erarbeitet, welche bei der Revitalisierung Anwendung finden können. Es fehlt eine systemische Herangehensweise an alle Elemente des Modells, welche eine vollständige rechtliche und finanzielle Umgebung für Revitalisierung schaffen würde (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 208).

5.1. Stettin (Szczecin)

Stettin (pol. *Szczecin*, bis 1945 die Hauptstadt der deutschen Provinz Pommern) ist die Hauptstadt der polnischen Wojewodschaft Westpommern (Pomorze Zachodnie) mit einer Fläche von 302 km² (davon 52 km² Wasserfläche des Dammsees) und 401 437 Einwohnern (31.12.2006). Stettin ist eine kreisfreie Stadt und administratives, wirtschaftliches und kulturelles Zentrum der Wojewodschaft.

Die Lösung der Wohnungsprobleme – sowohl quantitativ als auch qualitativ, wurde zu einer der wichtigsten Aufgaben der Stadtverwaltung. Die Wohnbedingungen in der kommunalen Bebauung sind besonders ungünstig aufgrund des schlechten technischen Zustandes und des niedrigen Standards der Wohnungen (Kohleöfen, keine Nasszellen in der Wohnung usw.), dem Zusammenwohnen mehrerer Familien in einer Wohnung, fehlenden Parkplätzen, Problemen mit der sozialen Struktur der Bewohner (Abhängigkeit von der Sozialhilfe, Drogen- und Alkoholkonsum, Langzeitarbeitslosigkeit usw.), des geringen Anteils an Grünflächen (siehe *Abbildungen 6 und 7*). 82% der kommunalen Wohnungen befindet sich in Gebäuden, die vor 1945 errichtet wurden, wodurch ein erhebliches Qualitätsdefizit besteht (Rada Miasta Szczecina, 2005, S. 63). Diese Bebauung konzentriert sich in der Innenstadt, insbesondere in den Siedlungen Turzyn und Innenstadt-West. Gleichzeitig bildet die Innenstadt ein einheitliches städtebauliches Ensemble mit hohem historischem Wert. Anfang 2006 wurden 12 546 Anträge auf Zuteilung



Foto: Patrycja Bielawska-Roepke

Abb. 6. Eingang zu einem unsaniertem Wohnhaus in der Innenstadt von Stettin

kommunaler Wohnungen in Stettin registriert. Die Wartezeit auf eine kommunale Wohnung beträgt ca. 10 Jahre. Damit ist Stettin, neben der Stadt Zabrze, der Rekordhalter in Polen (Konieczny, 2005).

„Entscheidend für die schlechte Wohnsituation waren aber vor allem die fast komplette Aufgabe des kommunalen Mietwohnungsbaus und mangelnde richtige und rationelle Erneuerungs- und Verwaltungspolitik der kommunalen Wohnbestände vor 1989. Ein wichtiger Grund für die Beschränkung des Wohnungsbaus ist das niedrige Angebot an Baugrundstücken in der Stadt sowie hohe Baukosten.“ (Rada Miasta Szczecina, 2005, S. 64) (übersetzt).

Schon 1990 wurde die erste Strategie der lokalen Wohnpolitik erarbeitet. Die Sanierungen in zwei ausgewählten Quartieren wurden mit deren Kommerzialisierung verknüpft. 1991 wurde die Strategie der Innenstadterneuerung erarbeitet, die 56 Quartiere der Innenstadt umfasste. In den Strategien von 1993 und von 1996 wurden drei Modelle zur Finanzierung der Erneuerung der Altbauwohnungen vorgeschlagen (Zespół ds. Renowacji Historycznej Zabudowy Miasta, 1997):

- Komplexe Erneuerung finanziert durch die Stadt (sogenanntes „Budget-Modell“). In diesem Modell ist die Gemeinde der Investor, Kontrollorgan, Organisator und Initiator der Erneuerungsprozesse. Für dieses Modell wurden Gebiete ausgewählt, in denen die Einkünfte aus gegenwärtigen und potentiellen kommerziellen Nutzungen die Gesamtkosten der Erneuerung nicht decken können, in denen kommunales Eigentum und Wohnfunktion für die Zukunft vorgesehen wurden, in denen eine sehr hohe Bebauungs- und Bewohnerdichte herrschen und in denen Grundstücke für ergänzende Bebauungen sowie Zugang zu Infrastruktur vorhanden sind.
- Komplexe Erneuerung finanziert durch den privaten Sektor. In diesem „kommerziellen Modell“ investieren private Personen oder darauf spezialisierte Firmen. Wesentlich an diesem Modell ist die Verpachtung der Immobilien durch die Stadt für eine bestimmte Laufzeit. Der Investor baut aus eigenen Mitteln Ersatzwohnungen und modernisiert die gepachteten Gebäude, welche er wiederum auf dem freien Markt vermietet, verkauft oder weiterverpachtet. Besonders werden dabei die Rechte der bisherigen Mieter kommunaler Wohnungen geschützt. Dieser Schutz kann verschiedene Formen annehmen: vom Bau der Ersatzwohnungen bis hin zum Verbleib der Mieter in



Foto: Patrycja Bielawska-Roepke

Abb. 7. Eine typische Straßenflucht in dem Altbaugebiet von Stettin

ihren Wohnungen, wobei sich die Miete nach der Erneuerung erhöht. Nach Ablauf des Pachtvertrages übernimmt die Stadt die Gebäude wieder. In diesem Fall liegen also die Gesamtlast der Erneuerung und das Risiko beim Investor, der gleichzeitig (im Rahmen des Vertrages) das Recht zur freien Disposition mit dem gepachteten Gut hat. Für die kommerzielle Revitalisierung der Bebauung werden in erster Linie jene Gebiete vorgesehen, in denen die meisten Gebäude im Besitz der Gemeinde sind, die zentral und in der Dienstleistungszone liegen und eine besonders dichte Bebauung aufweisen.

Bei diesem Modell trägt die Stadt keine direkten Kosten für die Erneuerung, ist aber in die Erneuerungsprozesse durch deren Organisation und die Kontrolle der Erfüllung von sozialen Verpflichtungen (z. B. Ausstattung und Beschaffung von Ersatzwohnungen) eingebunden.

- Die Programme „Kleine Verbesserungen“ und „Unser Haus“ wurden für jene Gebiete vorgesehen, in denen in den nächsten 10 Jahren keine umfassenden Erneuerungsmaßnahmen geplant sind. Diese Programme beinhalten Zuschüsse zu den Investitionen privater Wohnungseigentümer oder Mieter für ihre Wohnungen oder Wohnhäuser.

Diese Strategie entstand in der Zusammenarbeit vieler Akteure, die in Stettin auf verschiedenen Ebenen aktiv sind. Es

beteiligten sich Akteure wie der städtische Denkmalkonservator, die städtische Wärmeversorgung, die Abteilung für Immobilienverwaltung des Stadtamtes, die Bauaufsichtsbehörde usw. Eine vollständige Anwendung dieser Modelle fand aber nicht statt. Dennoch wird bis heute die Aufteilung in Budget-Quartiere und kommerzielle Quartiere fortgesetzt und die Erneuerung mit voneinander unterschiedlichen Ansätzen umgesetzt.

Das Programm der „Kleinen Verbesserungen“ (Program Matych Ulepszeń) wurde im März 1994 aufgestellt. Für Gebiete, in denen in den nächsten 10 Jahren keine Erneuerung geplant ist, bietet es eine Subvention für kleine Verbesserungen in den Wohnungen, welche von den Einwohnern durchgeführt und finanziert werden. Solche Verbesserungen können die komplexe Erneuerung zwar nicht ersetzen, aber dort wo diese nicht möglich ist, werden dadurch weitere Vernachlässigung und Verfall begrenzt. Insbesondere werden die Verbesserungen von Heizungsanlagen, der Einbau von Nassräumen und die Erneuerungen der Treppenhäuser und Hinterhöfe gefördert, wobei maximal 35% der Ausgaben-summe erstattet wird (Rada Miasta Szczecina, 1996).

Das Programm „Unser Haus“ (Nasz Dom) ist eine Erweiterung des Programms der „Kleinen Verbesserungen“. Wenn Bewohner bestimmte Erneuerungsmaßnahmen in gemeinsamen Teilen des Gebäudes durchführen, werden von der Stadt andere große Maßnahmen wie Erneuerung der Fas-



Foto: Patrycja Bielawska-Roepke

Abb. 8. Eine (einzige) im kommerziellen Modell sanierte Fußgängerzone in Stettin

sade oder des Dachs durchgeführt (Rada Miasta Szczecina, 1996) bzw. die Kosten für die Erneuerung teilweise erstattet. Dieses Programm startete 1997. 2009 wurde die Finanzierung des Programms „Unser Haus“ und „Kleine Verbesserungen“ von der Gemeinde eingestellt (Kulpa-Jarocka & Mliczyńska-Hajda, 2010, S. 43).

Mit der Entscheidung der Stadtverwaltung vom 11. März 1998 werden auch solche Sanierungsarbeiten bezuschusst, welche die Wohngesellschaften an denkmalgeschützten Gebäuden oder Gebäuden mit kulturellem Wert durchführen. Die subventionierten Arbeiten beziehen sich auf Untersuchungen, Expertisen und Konservierungs- und Restaurierungsarbeiten, welche mit der Verbesserung des technischen Zustands oder der Rekonstruktion architektonischer Details des Gebäudes verbunden sind.

Diese Programme lösten jedoch die Probleme des Verschleißes im gesamten Haus nicht. Es gibt keine Möglichkeit, die gesamte technische Infrastruktur zu erneuern, eine komplexe Sanierung durchzuführen oder die tragende Struktur des Hauses auszuwechseln. Unklar ist außerdem die Rolle des Architekten, die eher zufällig zum Tragen kommt. Die Sanierungen erfolgen nicht anhand eines Gesamtplanes. Dadurch kann nicht gesagt werden, inwieweit die Summe der Maßnahmen mehrerer einzelner Bewohner die technischen und architektonischen Werte der Gebäude insgesamt erhöht. Es ist lediglich eine Möglichkeit, wenigstens teilweise den Verfall der Gebäude zu bremsen und gleichzeitig die Wohnbedingungen der Bewohner zu verbessern.

Insgesamt betragen die Ausgaben für die Revitalisierungsmaßnahmen bis 2007 ca. 410 Mio. PLN, wobei die Ausgaben der privaten Personen in Sanierungen und Modernisierungen ihrer Wohnungen außerhalb der Unterstützungsprogramme eher noch unterrepräsentiert sind.

Die Erfahrungen aus Stettin haben gezeigt, dass eine der Hauptbarrieren bei der Revitalisierung der kommerziell unattraktiven Gebiete das fehlende private Kapital ist. Aufgrund der langjährigen Vernachlässigungen und bei der heutigen Wohnungsnot, werden die Problemgebiete von Leuten mit sehr niedrigen Einkommen bewohnt. Neben finanziellen Engpässen sind die fehlenden systemischen rechtlichen Lösungen auf der nationalen Ebene, welche die Revitalisierungsprozesse unterstützen würden eine wesentliche Hürde. Als eines der wichtigen Hemmnisse bei der Revitalisierung in Stettin ist auch der politische Wechsel im Stadtrat anzusehen. Es gibt keine Entwicklungsprogramme, welche unabhängig von der regierenden politischen Partei über mehrere Jahre hinweg realisiert wurden. Bei fast jedem Wechsel des Oberbürgermeisters wurden auch die Leiter der wichtigsten Abteilungen im Stadtrat ausgetauscht. Der Wechsel erfolgte nach Parteizugehörigkeit.

5.2. Zoppot (Sopot)

Zoppot ist ein Kurort an der Ostsee und eine der reichsten Städte Polens mit ca. 38 000 Einwohnern. Die Erarbeitung des Programms zur Revitalisierung der Innenstadt wurde von sehr intensiven Diskussionen mit den Einwohnern begleitet – so z.B. haben im Jahre 1993 70% der erwachsenen Bewohner entsprechende Fragebögen im Rahmen einer soziologischen Studie ausgefüllt. Die strategischen Entwick-

lungspläne wurden zusammen mit Repräsentanten der Einwohner in 11 Workshops erarbeitet. Der Stadtverwaltung ist es gelungen, Bewohner aus verschiedenen Milieus um die gemeinsamen Ziele zu mobilisieren und zu integrieren. Die aktive Beteiligung, frei von Forderungen, hat wesentlich zu späteren Erfolgen der Revitalisierungsprozesse beigetragen (Czyżewska, 2010, S. 50).

Die Prozesse begannen mit der Privatisierung der Verwaltung von kommunalen Wohnbeständen, was erhebliche Einsparungen mit sich brachte. Die Erhöhung der Effektivität der Verwaltung von Wohnbeständen wurde erzielt durch eine Aktivierung von Wohneigentümergeinschaften, die Privatisierung der Verwaltung, den Aufbau eines Marktes für Wohnhausverwaltungen, die Privatisierung der Wohnungen (mit bis zu 70% Ermäßigung) und den Aufbau eines Informationssystems über die Wohnbestände. Desweiteren wurden Richtlinien zur Beantragung kommunaler Unterstützung (z.B. im Rahmen des Programms kleiner Verbesserungen) erarbeitet und es wurde eine intensive Informationskampagne darüber in der lokalen Bevölkerung geführt. Diese Politik wurde konsequent 20 Jahre lang verfolgt. Die umgesetzten Lösungen werden durch externe Experten als im nationalen Kontext äußerst innovativ angesehen (Czyżewska, 2010, S. 51). In Zoppot wurde 1997 das Programm zur Revitalisierung des denkmalgeschützten Stadtzentrums verabschiedet. Es wurden folgende Hilfsprogramme geschaffen (Czyżewska, 2010, S. 56):

- Programm der Erstattung von max. 30% der Ausgaben-summe für die Komplettsanierung eines Gebäudes in den Händen einer Wohneigentümergeinschaft, sofern es zusammen mit der Gestaltung der Außenanlagen erfolgt.
- Ebenso konnten private Wohnhausbesitzer 30% bekommen, wenn die Wohnungen an Mieter aufgrund einer administrativen Entscheidung vermietet waren. Dies wurde damit begründet, dass die Miethöhen im Jahre 1997 noch von der Gemeinde bestimmt waren und die Sanierungskosten nicht deckten.
- Kreditzuschuss für 5 bis 6 Jahre für die Komplettsanierung eines Gebäudes durch eine Wohneigentümergeinschaft. Die Gemeinde bezahlt die Kreditzinsen: im ersten Jahr 100%, im zweiten 90%, im dritten 80%, im vierten 70%, im fünften 60% und bei den denkmalgeschützten Gebäuden im sechsten Jahr 50%. Die Eigentümergeinschaften mussten einen Kostenvoranschlag erarbeiten, entsprechende Genehmigungen vorlegen und den Nachweis der Klärung der Eigentumsverhältnisse auf der Liegenschaft (z.B. Parifizierung) erbringen.
- Programm der Rückzahlung eines Teils (bis zu 70%) der Ausgaben für die Sanierung der Fassade.
- Seit 2000 gibt es ein Programm „100 Fassaden für 100 Jahre Zoppot“ für die Wohneigentümergeinschaften, an denen die Gemeinde Anteile hat. Um die Förderung in Höhe von 50 bis 70% der Kosten zu erhalten, muss das Haus ein saniertes Dach, Wärmedämmung und Regentinnen haben, sowie auch schuldenfrei gegenüber der Gemeinde sein.

Die Stadtverwaltung sieht die Wohneigentümergeinschaften, lokale NGOs und andere Institutionen als einen wichtigen Partner in den Revitalisierungsprozessen. Jährlich

werden auch Wettbewerbe für das schönste Haus der Stadt ausgeschrieben.

Die Stadtverwaltung sieht sich als ein Administrator und Animator für verschiedene Institutionen, welche Dienstleistungen für das Wohnwesen erbringen. In den Jahren 1998-2009 hat die Gemeinde Zoppot 12 Mio. PLN für die Wohnungsprojekte und Revitalisierungsprogramme ausgegeben. In dieser Zeit haben die Wohneigentümergeinschaften 18 Mio. PLN investiert. Das tatsächliche finanzielle Engagement der Bewohner ist aber höher.

Ein Beweis für den Erfolg des Programms ist eine sehr hohe Zustimmung seitens der Bewohner, erkennbar durch die regelmäßigen Umfragen. Neben sichtbaren, ästhetischen Ergebnissen, welche aus der Umsetzung des Programms resultieren, wird der gesamte ökonomische und soziale Bereich der Stadt verändert. Die Straßen werden sicherer und das Gefühl der Mitverantwortung für das Allgemeingut ist gestiegen. Die Bewohner haben gelernt, bewusst auf ihr Umfeld einzuwirken, miteinander zu kommunizieren, gemeinsame Probleme zu lösen und eigene Ideen umzusetzen (Czyżewska, 2010, S. 63). Der Erfolg von Revitalisierungsmaßnahmen in Zoppot beruht auf folgenden Elementen (Czyżewska, 2010, S. 75):

- Präzise Diagnose des Ausgangszustandes,
- Planung in Begleitung mit intensiver Bewohnerbeteiligung
- Konsequente Umsetzung der Strategie der Stadtentwicklung, enge Verzahnung der Strategie mit dem Revitalisierungsprogramm, anderen Stadtpolitiken, lokalen Raumbewirtschaftungsplänen und dem langjährigen Investitionsplan,
- Angebot der Stadtverwaltung – es wurden Finanzierungsprogramme aufgestellt, welche die Beteiligung der Bewohner bei der Projektumsetzung in den Bereichen Investition, Organisation und Sozialmaßnahmen unterstützen,
- Sehr gut funktionierendes System der finanziellen Unterstützung für die Wohneigentümergeinschaften.

Der Erfolg von Zoppot bei der Verbesserung des technischen Zustandes von privaten Gebäuden ist auf einer durchdachten und detailliert geplanten Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung, der finanzierenden Bank und den Wohnungseigentümern begründet, denen die Notwendigkeit des Schutzes und der Pflege von gemeinsamen Teilen der Immobilie klar wurde, (Czyżewska, 2010, S. 76).

6. Nicht institutionelle Einflüsse

Revitalisierung ist ein konfliktträchtiger Prozess. Die meisten Konflikte um die Revitalisierung sind mit dem Umzug der bisherigen Bewohner und mit steigenden Mieten im Gebiet verbunden. Es können auch Nutzungsänderungen stattfinden, die nur bedingt Akzeptanz bei den Bewohnern finden. Von der Art der Strategie und den Interessen der Kapitalgeber hängt die Art der Aufwertung des Gebietes ab; es kann sich um die Gentrifizierung oder „incumbent upgrading“

handeln. Beide Vorgänge bringen jeweils andere Herausforderungen mit sich. Abhängig davon, welche Art der Aufwertung angestrebt wird, gibt es andere Partizipationsziele der Bevölkerung; von der Legitimation der Maßnahmen der Lokalverwaltung über die Steigerung der Effizienz bis hin zur Übernahme der Eigenverantwortung der Bewohner für die Maßnahmen im Gebiet. Fehlendes Interesse und fehlende Mitarbeit der Bevölkerung in den Erneuerungsprozessen kann einen negativen Einfluss auf diese haben und bis hin zur Blockade des Vorhabens führen.

Die Eigentümer der ehemals kommunalen Wohnungen müssen wiederum in ihre Wohnungen investieren, um deren physischen Verfall zu stoppen.

Als „Norm der Bestandswahrung“ kann der Umstand bezeichnet werden, dass niedrige Mieten, die Deckung der Unterhaltungskosten der Gebäude durch die Gemeinde sowie die praktische Unkündbarkeit der Wohnung, die den Mietern fast Eigentumsrechte verlieh, vielfach als erworbene Rechte angesehen werden. Diese Privilegien sind in der Marktwirtschaft nicht mehr haltbar und die Revitalisierung der Altbaubestände führt zum Antasten dieser Bestandswahrung. Die Vorschriften zum Wohnungswesen schützen diese Bestandswahrung teilweise noch bis heute. So galten bis 2007 gedeckelte Mieten in den vor 1994 vermieteten Wohnungen. Die Notwendigkeit der Bereitstellung von Ersatzwohnungen durch die Gemeinde oder private Vermieter schränkt das Kündigungsrecht ein und auch der Verkauf der kommunalen Wohnungen an die bisherigen Mieter zu symbolischen Preisen sollte das Aufrechterhalten der Privilegien sichern. Die Mieter kommunaler Wohnungen und Besitzer ehemals kommunaler Wohnungen sind wiederum eine Wählergruppe, die wegen ihrer Größe bei den lokalen Wahlen nicht unbeachtet werden darf. So müssen auch die lokalen Politiker die Norm der Bestandswahrung beachten.

Dort, wo sich in einem Gebäude kommunale und ehemals kommunale, mittlerweile private Wohnungen befinden, kommt es oft zu Konflikten bei den geplanten Sanierungsmaßnahmen. Die Eigentümer möchten oft die anteiligen Kosten für die Sanierungen gemeinsamer Immobilienteile nicht aufbringen und blockieren die Entscheidungen der kommunalen Gesellschaften, die mit den Sanierungen beauftragt wurden. Die fehlende Bereitschaft der Eigentümer zur Mitfinanzierung resultiert zum einen aus ihrer finanziellen Situation und zum anderen aus der angesprochenen Norm der Bestandswahrung. Gemischte Eigentumsverhältnisse, Proteste der Bewohner und Konflikte um die Revitalisierungsprozesse hatten mehrere negative Folgen; sie schreckten die ausführenden Baufirmen und private Investoren ab und führten zur Verlängerung der Entscheidungsprozesse. Die Konflikte mit den Wohneigentümergeinschaften verlängern oder verhindern sogar die Sanierungen der Häuser. Die Verhandlungen mit den kommunalen Mietern sind sehr langwierig, müssen mit jedem Mieter individuell geführt werden und beschränken den Handlungsspielraum der Gemeinden.



Foto: Jerzy Sawluk @ pixelio.de

Abb. 9. Saniertes Wohnhaus in Zoppot



Foto: Łukasz Bartoszewski

Abb. 10. „Schiefes Haus” – neues Wahrzeichen von Zoppot

7. Empfehlungen

Die Diskussion in der polnischen Fachliteratur tendiert dazu, die Schaffung neuer Instrumente und nationaler Programme, die die Gemeinden bei der Revitalisierung unterstützen sollen, zu empfehlen, sowie im polnischen Raumplanungssystem Korrekturen vorzunehmen.

„Notwendig sind rechtliche, organisatorische, finanzielle und Instrumente, welche es erlauben, auf eine integrierte Weise an die Städte und Stadtteile heranzugehen, integrierte räumliche Ensembles zu bilden, diese zu revitalisieren und zu erneuern“ (Polska Rada Architektury, 2008, S. 31). (*übersetzt*).

Die Änderungsvorschläge im polnischen räumlichen Planungssystem und anderen Vorschriften variieren, abhängig vom Autor und dem Schwerpunkt seiner Überlegungen. In Bezug auf neue Maßnahmen zur Unterstützung der Revitalisierung wird nachfolgend der Konsens dieser Meinungen kurz dargestellt.

Die staatlichen Interventionen in die räumliche Politik der Gemeinde sind in Polen sehr begrenzt. In der Literatur gibt es jedoch Diskussionen, ob die staatlichen Interventionen nicht verstärkt werden sollten. Ein Argument dafür ist die Tatsache der viel stärkeren staatlichen Interventionsmöglichkeit in den Ländern Westeuropas, obwohl dort die Raumstruktur besser geordnet ist als in Polen. Der gegenwärtige Interventionismus ist ausreichend in Bezug auf die Umsetzung einzelner öffentlicher Vorhaben, dient aber kaum der Umsetzung einer räumlichen Politik des Staates. Die Rolle der öffentlichen Akteure, deren Beziehungen und Kräfteverhältnisse untereinander sind im ständigen Wandel begriffen. Die planerische Souveränität der Gemeinde muss jedoch durch übergeordnete nationale, räumliche Politik beschränkt werden.

Vor diesem Hintergrund wäre durch die nationale Ebene die Verabschiedung einer nationalen Städtepolitik wünschenswert. Die Mitglieder der „Visegrad Gruppe“ haben in 2008 in Budapest für die Bestimmung und Umsetzung nationaler Architekturpolitiken appelliert, die der Koordination der legislativen Maßnahmen dienen sollten. Auch der Architekturrat der Vereinigung polnischer Architekten bekräftigt diese Anforderung. Die Konflikte zwischen der Raumnutzung, neuen Investitionen und der Umwelt seien in Polen mittlerweile drastisch, was zur weiteren Degradierung der polnischen Landschaft führen würde. Notwendig ist die nationale Städtepolitik, deren strategisches Ziel die

„Stärkung und Beschleunigung der Entwicklung polnischer Städte unter der Nutzung ihrer sozialen, wirtschaftlichen und natürlichen Potentiale“ (Ziobrowski, Borsa, & al., 2005, S. 17) (*übersetzt*).

sein soll, und bei der die Revitalisierung der städtischen Quartiere eine wichtige Rolle einnehmen würde. Als Beispiel für eine nationale Politik kann die Nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland genannt werden, die 2007 zur Umsetzung der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt ins Leben gerufen wurde.

Es wird nach Revitalisierungsprogrammen gerufen, die auf der organisatorischen, administrativen und finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand beruhen und die auf die Revitalisierung der Altbausubstanz ausgerichtet sind. Das integrierte Revitalisierungsprogramm soll eine Kontrollfunktion gegenüber den lokalen Plänen haben. Außerdem wird eine Konkretisierung der Politiken, Programme und Projekte für die sozioökonomische Entwicklung auf der lokalen Ebene benötigt.

Darüber hinaus wären finanzielle Instrumente zur Modernisierung der Altbauwohnungen denkbar, wie die verpflichtende Bildung von Instandhaltungsrücklagen, das Schaffen eines nationalen Erneuerungsfonds und von kommunalen Fonds, die aus dem Verkauf kommunaler Wohnungen gespeist sein könnten sowie Mietzuschüsse, welche vor drastischen Mehrbelastungen nach einer durchgeführten Sanierung schützen sollten.

Eigene Untersuchungen zeigen (z.B. Bielawska-Roepke, 2010), dass die Quelle der Probleme nicht nur im Fehlen der entsprechenden Instrumente, der Unzulänglichkeit des räumlichen Planungssystems oder der finanziellen Ressourcen liegt, sondern auch im sozialen Bereich, welcher sich teilweise in den nationalen Vorschriften widerspiegelt.

Notwendig sind in erster Linie Änderungen in der Rechtsprechung, welche die Handlungsfähigkeit der Gemeinden innerhalb des bestehenden Systems der Querschnittsplanung sichern würden. Die planerische Souveränität der polnischen Gemeinden ist sowohl bei der Führung ihrer räumlichen Politik, ihrer Wohnungs- und Sozialpolitik wie auch bei der Gründung von Partnerschaften und Gesellschaften eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Revitalisierungsprojekte. Das räumliche Planungssystem in Polen sowie auch andere Vorschriften schränken jedoch die Handlungsfähigkeit der lokalen Verwaltungen bei der Revitalisierung ein.

Das Raumplanungssystem muss die Grundlagen für die planende Verwaltung liefern. Die lokalen Verwaltungen sollen eine aktive Rolle bei der Führung ihrer Raumpolitik und der räumlichen Entwicklung einnehmen (können), und nicht nur auf die Initiativen von außen reagieren. Es geht hierbei um die Stärkung der planerischen Macht der Gemeinde gegenüber kommerziellen Investoren.

Notwendig wäre auch die Präzisierung der Vorschriften zur Partizipation aller Akteure, so dass die Gemeinde lokale Akteure nutzen und mit ihnen zusammenarbeiten kann. Die bestehenden Partizipationsinstrumente wie z. B. „öffentliche Diskussion“ müssen definiert werden. Darüber hinaus sind neue Verhandlungsinstrumente (wie z. B. Planwerkstätten, Diskussionen bei der Ideenentwicklung, Einreichen eigener Planungsvorschläge durch die Bewohner) notwendig, die eine frühzeitige Einbindung der Akteure in den Planungsprozess ermöglichen. Die Partizipation der Bewohner sollte nicht nur auf die Investitionen in die eigenen Bestände beschränkt werden. Die Bewohner und ihre Gruppierungen sollten bei der räumlichen Planung der Gemeinde eine aktive Rolle spielen. Das ist besonders bei den Revitalisierungsmaßnahmen wichtig, in denen die Bewohner nicht nur mit positiven, sondern oft mit negativen Folgen dieser Handlungen (wie Umzüge oder Mieterhöhungen) konfrontiert werden.

Das lokale Revitalisierungsprogramm soll als ein neues In-

strument in das Raumplanungssystem eingeführt werden. Dieses bei der Revitalisierung der Problemgebiete anzuwendende Instrument hätte zum Ziel, die Integration der Pläne auf lokaler Ebene und eine strategische Ausrichtung der Revitalisierungsprozesse herbeizuführen. Die Integration der Pläne würde auch die Revitalisierungsprozesse unabhängiger von den politischen Änderungen in den jeweiligen Stadträten machen. Somit ist das gesetzlich verankerte Instrument des lokalen Revitalisierungsprogramms eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Revitalisierungsprozesse.

Notwendig für die Revitalisierung sind nationale Programme und Leitlinien für die Gemeinden. Die nationalen Leitlinien, welche das gewünschte Modell der räumlichen Entwicklung in Polen darstellen sollen, würden als Hinweis und Hilfestellung für die Gemeinden dienen. Sie sollten jedoch keine zentralstaatliche Intervention in die lokale Politik darstellen. Es soll sich vielmehr um einen „aktivierenden Staat“ handeln, der die lokalen Verwaltungen zu bestimmten Handlungen animiert. Die Verfolgung der Leitlinien könnte durch finanzielle oder ideelle Anreize für die Gemeinden, sich aktiv an ihrer Raumpolitik zu beteiligen, gefördert werden (z. B. durch Wettbewerbe, gezielte Förderung bestimmter Projekte, fachliche Unterstützung).

Die nationalen Programme sollten die Einbindung lokaler Akteure in die Revitalisierungsprozesse sowie die Aktivierung für die Projekte fördern, die ohne diese Förderung nicht entstehen würden. So würden solche Initiativen wie das Stettiner Programm „Unser Haus“ oder „Kleine Verbesserungen“ oder nicht-investive Maßnahmen wie die Weiterbildung oder Jugendarbeit im Problemgebiet unterstützungswürdig.

Unter diesen Voraussetzungen, also der Beseitigung rechtlicher Hemmnisse, Schaffung neuer Instrumente und Definition nationaler Leitlinien, könnte die Idee der Selbstverwaltung eine bessere Entfaltung bekommen und der Einfluss der Gemeinden auf die räumliche Entwicklung und Revitalisierung erhöht werden. Die Gemeinden könnten ihre Ideen und Strategien eigenständig definieren und realisieren, sowie den Dialog mit Bewohnern und anderen Akteuren gestalten. Die staatliche Ebene könnte lediglich die Entwicklung solcher Prozesse anregen und unterstützen.

Quellenverzeichnis

Bielawska-Roepke, P. (2010). Revitalisierung in Polen. Handlungsmöglichkeiten kommunaler Verwaltungen in den Revitalisierungsprozessen städtischer Altbaugebiete am Beispiel von Stettin (Szczecin). URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-25986>: Dissertation TU Dresden.

Bielniak, S., & Wierzchowski, M. (2010). Ekonomiczne aspekty rewitalizacji. In: Z. Ziobrowski, & W. Jarczewski, *Rewitalizacja miast polskich - diagnoza*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast. 131-146

Bryx, M. (2009). Infrastruktura rynku nieruchomości jako wsparcie procesów rewitalizacji - luka instytucjonalna i regulacyjna. In M. Bryx, *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*. Kraków:

Instytut Rozwoju Miast. 13-84

Czyżewska, A. (2010). Program rewitalizacji zabytkowego centrum w Sopocie. In: A. Muzioł-Weclawowicz, *Przykłady rewitalizacji miast*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast. 47-78

Donner, C. (2006). Wohnungspolitiken in Mitteleuropa. *Raum 06(62)*, 48-53.

Fearn, J. (2004). *Too poor to move, to poor to stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia*. Budapest: Open Society Institute.

Federczyk, W. (2008). Wybrane problemy ochrony praw lokatora i gospodarki mieszkaniowej gmin w Polsce. *Samorząd terytorialny 4*, 30-43.

Heczko-Hylowa, E. (2000). O nowy model planowania urbanistycznego i zarządzania rozwojem miast i regionow w Polsce. *Kierunki Transformacji polskich miast u progu wstapienia do Unii Europejskiej*. Szczecin.

Herbst, I., & Jadach-Sepiolo, A. (2010). Modele rewitalizacji miast w Polsce - ocena założeń. In: Z. Ziobrowski, & W. Jarczewski, *Rewitalizacja miast polskich - diagnoza*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast. 191-227

IRM. (2009). *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2008 rok*. Krakow.

IRM. (2011). *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok*. Krakow.

Konieczny, K. (2005). *Rynek nieruchomości*. Gazeta Wyborcza Szczecin.

Kulpa-Jarocka, G., & Mliczyńska-Hajda, D. (2010). Renowacja i rewitalizacja w Szczecinie. Podsumowanie działań 1990-2009. In: A. Muzioł-Weclawowicz, *Przykłady rewitalizacji miast*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast. 23-46

Lichtenberger, E. (1998). *Stadtgeographie: Begriffe, Modelle, Konzepte, Prozesse*. Stuttgart, Leipzig: B.G.Teubner.

Polska Rada Architektury. (2008). *Polska polityka architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*. *Urbanista*, S. 30-31.

Rada Miasta Szczecina. (2005). *Lokalny program rewitalizacji obszarów miejskich, powojkowych i poprzemysłowych w Szczecinie*. Szczecin: www.szczecin.pl.

Rada Miasta Szczecina. (1996). *Strategia Renowacji Srodmieścia Szczecina*.

Rebowska, A. (2000). Rehabilitacja „blokowisk” - wielkich osiedli mieszkaniowych. In: Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębowska, & A. Geissler, *Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja, odnowa miast*. Kraków: IGPIK. 25-106

Sagan, I. (2000). *Miasto-scena konfliktów i współpracy*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Węclawowicz, G. (2003). *Geografia społeczna miast*. Warszawa: PWN.

Zespół ds. Renowacji Historycznej Zabudowy Miasta. (1997). *Alternatywne warianty przedsięwzięć renowacyjnych*

w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem platformy TBS. In: K. S.-B. N. A. Bongwa, Międzynarodowa Konferencja na temat renowacji i rehabilitacji zabudowy miejskiej. Szczecin: USAID. 23-24

Ziobrowski, Z., Borsa, M., & al. (2005). Teoretyczne i empiryczne przesłanki do założeń polityki rządu wobec miast. URL: www.eukn.org.

„Stadt – Land“: Interkommunaler Vergleich der Finanzlage in städtischen und ländlichen Räumen

Grazia Bonvissuto

1. Einleitung und Problemstellung

Diese Arbeit widmet sich dem Thema „Stadt – Land“, mit dem Versuch einer Abgrenzung und dem Aufzeigen der wirtschaftlichen Unterschiede der beiden Raumtypen. Es folgt eine Auseinandersetzung mit der Veränderung der Definition des ländlichen Raumes und die Aufstellung einer für die anschließende Untersuchung der Finanzhaushalte akzeptablen Definition.

1.1. Problemstellung

Der Titel dieser Arbeit lautet in seiner Gesamtheit „Stadt-Land – Interkommunaler Vergleich der Finanzlage in städtischen und ländlichen Räumen“ und weist auf zwei Themenschwerpunkte hin. Zum einen wird im ersten Teil eine genaue Definition von Stadt und Land benötigt, um eine Abgrenzung und in einem weiteren Schritt einen Vergleich der verschiedenen Raumtypologien zu ermöglichen. Zum anderen wird nach einer Zuteilung der unterschiedlichen Raumstrukturen in eigens definierte Kategorien deren Finanzlage genauer betrachtet. Dabei werden schließlich ausgewählte Einnahmen und Ausgaben zwischen den Gemeinden verschiedener Raumtypen verglichen, um die raumstrukturelle Einordnung mit finanziellen Unterschieden unterstreichen zu können. Natürlich besteht aber auch die Option, dass durch den Vergleich der Gemeindehaushalte die gesamte Raumtypologieeinteilung wieder verworfen werden muss.

Zur Bearbeitung des Themas wird der Staat Österreich als Forschungsgegenstand herangezogen.

1.2. Bestehende Herausforderungen und erdenkliche Schwierigkeiten

Die wohl größte Herausforderung ist die Festlegung einer eindeutigen Definition des ländlichen Raumes, denn eine solche ist im deutschsprachigen Raum nicht vorhanden. Die Komplexität liegt dabei im Facettenreichtum des ländlichen Raumes und dessen zunehmenden Veränderung mit dem Resultat der Entstehung von sogenannten „Zwischenstädten“, welche eine tatsächliche Abgrenzung zwischen den beiden Kategorien Stadt und Land verhindert. Es wird daher notwendig sein, zu den beiden Kategorien ländlich und städtisch noch weitere Komponenten hinzuzufügen, um im weiteren Verlauf mit Hilfe einer scharfen Abgrenzung ein aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten.

Eine weitere Schwierigkeit, die im Laufe der Bearbeitung auftreten könnte, ist der Umgang mit administrativen Grenzen. Eine große Rolle spielt hierbei die flächenmäßige Ausdehnung der Gemeindefläche. Eine Gemeinde mit einer großen Fläche ist meist von größerer Vielfalt geprägt als eine kleine Gemeinde. Somit kann eine Vereinheitlichung erschwert bzw. u.U. gar verunmöglicht werden. Die Auflösung jener administrativen Grenzen und die Bildung artgleicher räumlicher Einheiten kann hierfür eine angemessene Alternative bieten.

2. Ländlicher Raum – Was ist das?

Die Definition des ländlichen Raumes stellt auf den ersten Blick keine allzu große Schwierigkeit dar. Für viele ist es eindeutig, dass es sich hierbei um den Gegenspieler vom städtischen Raum handelt und alles, was nicht Stadt ist, Land sein muss.

Vor etwa 100 Jahren hätte eine solche Schilderung des ländlichen Raumes noch zugetroffen, doch seit fast vier Jahrzehnten ist ein Ineinanderfließen der räumlichen Strukturen von Stadt und Land zu verzeichnen. Es hat sich ein sogenanntes Stadt-Land-Kontinuum entwickelt, in welchem sich zwischen Stadt und Land neue Raumstrukturen gebildet haben, die sowohl städtische, als auch ländliche Eigenschaften besitzen (Weber, 2010, S. 2.).

Mit einer solch einfachen Beschreibung des ländlichen Raumes wird jedoch ein wichtiger Aspekt, und zwar jener der Komplexität des ländlichen Raumes, völlig ausgeklammert. Man muss sich dessen bewusst sein, dass es nicht mehr DEN ländlichen Raum gibt, sondern, dass sehr wohl Unterschiede hinsichtlich der Agrarstruktur, aber auch der Wirtschaftsstruktur und –dynamik sowie der landschaftlichen Gegebenheiten bestehen (Krajasits, 2008, S. 1)

An die Stelle einer eindeutigen Definition des ländlichen Raumes muss daher eine weitere Untergliederung der räumlichen Strukturen treten, welche im besten Fall einerseits aufgrund von wirtschaftlichen und andererseits aufgrund von raumstrukturellen Kriterien gebildet wird.

In den folgenden Kapiteln wird deshalb eine genaue Untersuchung bereits bestehender Methoden zur Abgrenzung der ländlichen Raumstrukturen zu den städtischen durchgeführt und anschließend eine eigene Methodik für eine solche Differenzierung aufgestellt.

2.1. Bereits bestehende Methoden zur Unterscheidung zwischen Stadt und Land

2.1.1. Typisierung des ländlichen Raumes durch die OECD

Die OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Insgesamt befasst sich die OECD mit sechs Arbeitsbereichen. In vorliegendem Zusammenhang ist jedoch nur der Themenbereich Wirtschaft von Bedeutung. Im Rahmen dieses Arbeitsbereiches beschäftigt sich die OECD neben dem Handel, der Landwirtschaft, dem Wettbewerb, und vielem mehr auch mit der räumlichen Entwicklung seiner Mitgliedsländer, wodurch es zu einer Auseinandersetzung mit der Typisierung von Regionen und der Entwicklung entsprechender Abgrenzungskriterien kam.¹

Die daraus entstandene Raumkategorisierung ist inzwischen weit verbreitet und bedient sich hauptsächlich des Indikators Bevölkerungsdichte. Mit Hilfe dieser Methodik werden die Regionen in drei Typen unterschieden, nämlich in überwiegend städtisch, überwiegend ländlich und intermediär².

Die Typisierung der OECD basiert auf den durch die Europäische Union festgelegten NUTS-III-Ebenen. In Österreich gibt es insgesamt 35 NUTS-III-Einheiten, wobei diese „in 26 Fällen aus einem oder mehreren Politischen Bezirken bestehen und in den anderen acht Fällen wurden die NUTS-Einheiten auf Basis von Gerichtsbezirken festgelegt.“³

Vor der Zuteilung der NUTS-III-Einheiten zu den drei Raumtypen ist eine Klassifizierung in zwei Schritten notwendig. In einer ersten Untersuchung werden die Gemeinden nach ihrer Bevölkerungsdichte in „städtische“ und „ländliche“ Gemeinden unterteilt. Eine „ländliche“ Gemeinde ist dadurch gekennzeichnet, dass sie eine Bevölkerungsdichte von weniger als 150 Einwohnern pro km² hat. Folglich ist eine Gemeinde „städtisch“, wenn der Wert der Bevölkerungsdichte über dem genannten Wert liegt. Auf Basis dieser Zuteilung wird innerhalb der NUTS-III-Einheiten der Bevölkerungsanteil berechnet, welcher seinen Wohnsitz in so genannten „ländlichen“ Gemeinden gemeldet hat. Mit Hilfe dieses Kriteriums werden die Regionen in folgende drei Klassen unterteilt:

- „überwiegend ländliche Gebiete“ – über 50% der Einwohner wohnen in ländlichen Gemeinden
- „intermediär“ (= maßgeblich ländlich geprägte Gebiete) – zwischen 15% und 50% der Bevölkerung aus ländlichen Gemeinden
- „überwiegend urbanisierte Gebiete“ – weniger als 15% Bevölkerungsanteil aus ländlichen Gemeinden.⁴

Eine Typisierung Österreichs nach dieser Methode hat zum Ergebnis, dass lediglich 22% der Bevölkerung in städtisch geprägten Gebieten leben, da nur das gesamte Bundesland Wien und das Rheintal als ein solches ausgewiesen werden (siehe *Abbildung 1*).

Die von der OECD entwickelte Typisierung hat jedoch zwei Schwächen bei der Anwendung auf Österreich. Erstens ist

diese Methode für den Gebrauch auf EU-Ebene entwickelt worden, aufgrund dessen auch ein entsprechend großes administratives Gebiet zur Bearbeitung herangezogen wurde. Betrachtet man allerdings die Ergebnisse der OECD Abgrenzung auf Bundeslandebene, erkennt man, dass sie für diese Ebene zu allgemein sind.⁵ Zweitens handelt es sich beim reinen Bezug auf die Bevölkerungsdichte um eine zu starke Verallgemeinerung des durchaus heterogenen ländlichen Raumes⁶. Weiterhin wäre der gewählte Grenzwert für die Bevölkerungsdichte von 150 Einwohner/km² ein zu hoher Wert für die Betrachtung Österreichs.

2.1.2. Der ländliche Raum der europäischen Union⁷

Die Europäische Union ist sich ebenfalls der Situation bewusst, dass die Regionen der EU hinsichtlich ihrer geographischen, historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prägung stark voneinander abweichen. Eine Definition des ländlichen Raumes auf alleiniger Basis des Kriteriums Bevölkerungsdichte wird folglich nicht als sinnvoll angesehen. Darüber hinaus zieht auch die Europäische Union inzwischen aus ihren Untersuchungen den Schluss, dass es nicht nur einen ländlichen Raum gibt, sondern verschiedene.

Im Zusammenhang mit der Europäischen Union hat der ländliche Raum vor allem in Folge der Erstellung des Aktionsprogrammes Agenda 2000 an Bedeutung gewonnen. Eine Auseinandersetzung der bisher getroffenen Aussagen über den ländlichen Raum, sowie die Ausarbeitung neuer Kriterien für die Kennzeichnung eines solchen wurden notwendig. Es wurden schließlich folgende Kriterien für die Abgrenzung des ländlichen Raums festgelegt, wobei die Anwendung auf NUTS3-Ebene erfolgt.

1. Bevölkerungsdynamik und –struktur: Nicht die Bevölkerungsdichte, sondern die Bevölkerungsentwicklung steht im Vordergrund. Auf eine Unterscheidung zwischen natürlichem Bevölkerungszuwachs und dem Saldo der Wanderbewegungen muss allerdings geachtet werden. Die Bevölkerungsstruktur ist von besonderer Bedeutung, da sich aus ihr die Innovationsfähigkeit und der Fortbestand der landwirtschaftlichen Betriebe ablesen lässt (vgl. Barthelemy et al., 2008).
2. Einkommen und Beschäftigung: Einen Beitrag zur besseren Abgrenzung des ländlichen Raumes leisten diese beiden Kriterien vor allem dann, wenn sie in Verbindung mit sozioökonomischen Variablen betrachtet werden. Hierfür wird zunächst das BIP pro Kopf betrachtet und daraus der Beitrag der Landwirtschaft zum Wohlstand der Region herausgearbeitet. Zur genaueren Betrachtung der Beschäftigung zählt neben der Arbeitslosenquote auch der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung.
3. Landschaft und ländlicher Raum: „Struktur und Organisation der Flächen sind Schlüsselemente in Bezug auf die Attraktivität und den „Konsum“ von ländlichem Raum.“ (Barthelemy et al., 2008)
4. Umwelt und ländlicher Raum: Um die Beziehung zwischen Umwelt und ländlichem Raum darzustellen,

1 Vgl. OECD, 2010, www.oecd.org.

2 Vgl. Krajasits, 2008, S. 1.

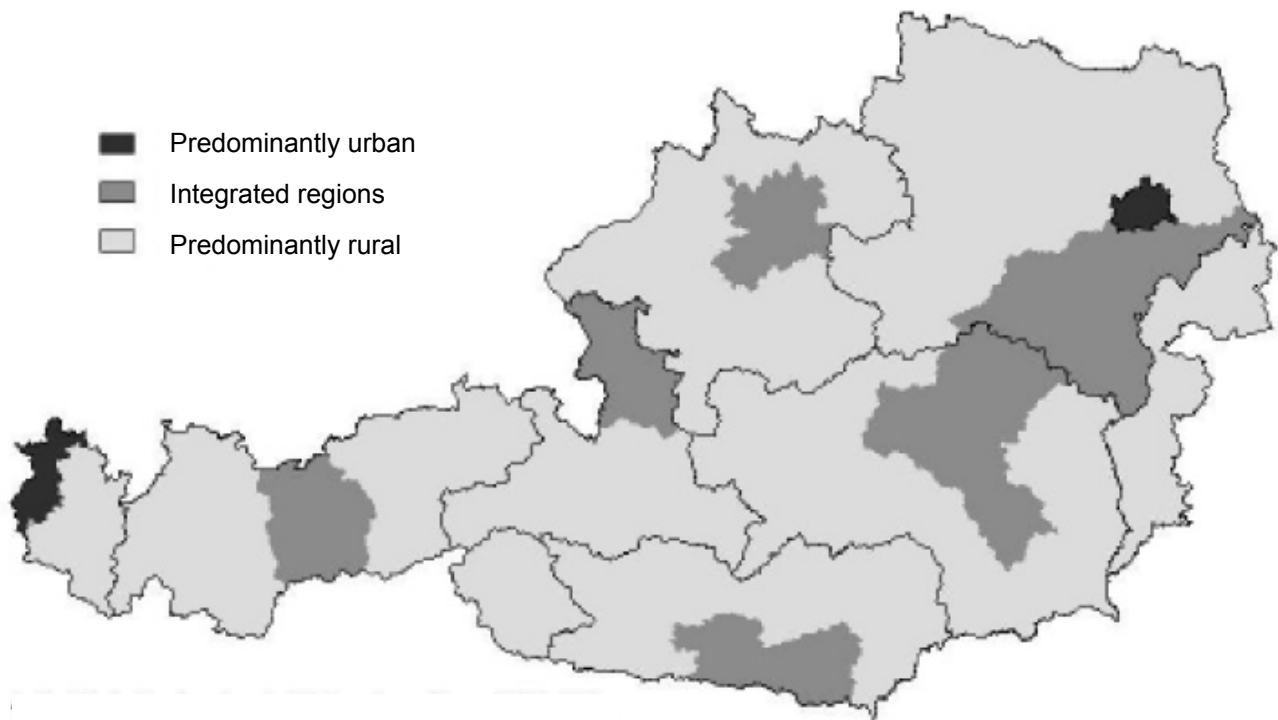
3 Statistik Austria, 2010, www.statistik.at

4 Vgl. Krajasits, 2008, S. 1.

5 Vgl. Weber, 2010, S. 4.

6 Vgl. Krajasits, 2008, S. 1.

7 Vgl. Barthelemy et al., 2008, ec.europa.eu/agriculture.



Quelle: Bundesamt für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2007, S. 6.

Abb. 1. OECD-Typisierung des ländlichen Raumes

wird oftmals auf die verschiedenen Funktionen der Landwirtschaft zurückgegriffen, welche wie folgt unterschieden werden:

- „landwirtschaftliche Erzeugung (Primärer Sektor) ;
- Erzeugung von Bedingungen im Raum, die sich vorteilhaft auf Dritte auswirken;
- Erzeugung von Dienstleistungen, die die Landwirte traditionell in ihrer Umgebung, innerhalb oder außerhalb ihres Betriebsgeländes (Pflege der Hecken, Wege usw.), erbringen.“ (ebd.)

Neben dieser Charakterisierung des ländlichen Raums durch EUROSTAT („das statistische Amt der Europäischen Union mit dem Auftrag, die Union mit europäischen Statistiken zu versorgen, die Vergleiche zwischen Ländern und Regionen ermöglichen.“⁸) hat sich auch die Europäische Kommission GD VI „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ an einer Definition des ländlichen Raumes versucht.

Als Ausgangsbasis definiert die GD VI den Verstädterungsgrad, welcher in enger Verbindung mit der Bevölkerungsdichte steht und desweiteren mit der Arbeitserhebung der Mitgliedsstaaten verbunden ist. Anhand dieses Verstädterungsbegriffes soll nun der Charakter des Gebietes bestimmt werden, wobei man unter einem Gebiet einen „Komplex von aneinander angrenzenden örtlichen Einheiten (im allgemeinen Gemeinden)“ versteht (Barthelemy et al., 2008).

8 EUROSTAT, 2010, epp.eurostat.ec.europa.eu.

„Es wurde ein Algorithmus entwickelt, mit dem die europäischen Regionen drei Kategorien zugeordnet werden:

- dicht besiedeltes Gebiet: ein Komplex aneinandergrenzender Gemeinwesen - jedes mit einer Dichte von mehr als 500 Einwohnern pro km² - mit einer Gesamtbevölkerung von mindestens 50.000 Einwohnern;
- mäßig besiedeltes Gebiet: ein Komplex (nicht zu einem dicht besiedelten Gebiet gehörender) aneinandergrenzender Gemeinwesen - jedes mit einer Dichte von mehr als 100 Einwohnern pro km² - mit einer Gesamtbevölkerung von mindestens 50.000 Einwohnern oder ein Komplex, der an ein dicht besiedeltes Gebiet angrenzt;
- dünn besiedeltes Gebiet: ein Komplex aneinandergrenzender Gemeinwesen, die weder einem dicht besiedelten noch einem mäßig besiedelten Gebiet zugehören.“ (ebd.)

2.1.3. Definition des ländlichen Gebietes durch das österreichische Lebensministerium⁹

Im Rahmen der EU-Programperiode 2007-2013 hat das Lebensministerium das „Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013“ erstellt. Inhalt dieses Programmes ist es, auf Basis von Stärken-Schwächen-Analysen, die Ziele und Maßnahmen zur Erfüllung der

9 Vgl. Bundesamt für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2007, S. 5-8.

von der EU festgelegten Schwerpunkte für die Entwicklung des ländlichen Raumes zu fixieren.

In einer ersten Analyse wird daher neben der Untersuchung der administrativen Gliederung Österreichs auch der Versuch einer Definition des ländlichen Raumes durchgeführt. Als Grundlage dient hierzu die Typisierungsmethode der OECD. Diese Art der Typisierung wird aber vom Lebensministerium aufgrund seines Bezuges auf die internationale Ebene bemängelt, da somit „die Probleme und Vorzüge nicht vollständig und exakt wiedergegeben werden können“ (Bundesamt für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2007, S. 6.) Die spezielle Siedlungsstruktur Österreichs mit nur einer einzigen Millionenstadt, einigen wenigen Mittelstädten und zahlreichen Klein- und Kleinstädten, sowie einer Besiedelung bis hin zu weit abgelegenen, fast unmöglich besiedelbaren Gebieten, erfordert jedoch genau diese Exaktheit und Vollständigkeit und somit eine Verschiebung auf eine kleinräumigere Ebene.

Das Lebensministerium erarbeitet ein dreistufiges Verfahren, welches eine genauere Definition des ländlichen Raumes und desweiteren eine schärfere Abgrenzung vom städtischen Raum ermöglichen soll.

1. Zuerst kommt es zu einer Klassifizierung hinsichtlich der Einwohnerzahl der Gemeinden. Hierzu werden alle Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 30.000 als ländlich eingestuft, jene Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern als nicht ländlich.
2. In einem zweiten Schritt werden die nicht ländlichen Gemeinden weiter unterteilt in ländlich und urban geprägte Bereiche. Zu diesem Zweck wird die Berechnung der Bevölkerungsdichte herangezogen, welche jedoch nicht wie üblich auf Gemeindeebene berechnet wird, sondern auf Rasterbasis. Dabei handelt es sich um Quadrate mit je 125 Meter Seitenlänge. Der Bezugswert für die Einteilung der Quadrate in ländliche und nicht ländliche Gebiete wird auf 150 Einwohner je km² festgelegt. Alle Bereiche mit einer geringeren Dichte sind ländlich und alle Bereiche über dem Bezugswert sind folglich als nicht ländlich definiert.
3. Im letzten Arbeitsschritt wird schließlich noch festgelegt, dass nur jene Gemeindeteile mit einer Einwohnerdichte kleiner 150 Einwohner/km² tatsächlich als ländlicher Raum berücksichtigt werden sollen, welche „sich in den Außenzonen der Gemeinden größer 30.000 Einwohner befinden.“¹⁰

Als ländlicher Raum gelten nach dieser Klassifizierungsmethode alle Gemeinden, die weniger als 30.000 Einwohner haben, und jene Außen- und Randbereiche größerer Gemeinden, deren Einwohnerdichte kleiner 150 Einwohner/km² ist.

Dem Lebensministerium ist es somit geglückt, den Übergangsbereich zwischen Stadt und Land besser zu berücksichtigen, jedoch kam es zu keiner weiteren Untergliederung des stark heterogen geprägten ländlichen Raumes.

2.1.4. Typologie des ländlichen Raumes in der Schweiz

Die Schweiz stellt nicht nur aufgrund der Tatsache, dass es sich um einen Nachbarstaat Österreichs handelt, eine gute Vergleichsbasis dar, sondern auch, weil beide Staaten durch ähnliche geographische Gegebenheiten geprägt sind. Zudem ist auch in der Schweiz keine einheitliche Definition des ländlichen Raumes vorhanden, da sich der ländliche Raum auch hier einem starken Wandel unterziehen musste und somit durch die steigende Heterogenität keine scharfe Abgrenzung zwischen Stadt und Land mehr möglich ist (Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik, 2006, S. 8.). Es gibt jedoch zwei bedeutendere und auch sehr bekannte Definitionen des ländlichen Raumes, welche sich in ihrem Aufbau allerdings stark unterscheiden.

So steht auf der einen Seite die Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS), welches den ländlichen Raum mittels statischer Daten und im weiteren Sinne mithilfe einer Negativdefinition abgrenzt. Es handelt sich dabei um eine sogenannte Agglomerationsdefinition und „umschreibt die Ausdehnung der städtischen Gebiete, das heißt die Zusammenfassung von Kernstädten und der mit ihnen formal und funktional verflochtenen Umlandgemeinden.“ (Schuler et al., 2005, S. 76) Als Agglomeration gelten hierfür „zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20.000 Einwohnern.“ (Brauchle et al., 2005, S. 8). Zusätzlich müssen die Einzelstädte jeweils mindestens 10.000 Einwohner aufweisen. Alles, was nicht zu einer Agglomeration hinzuzählt, wird schließlich als ländlicher Raum beschrieben.

Auf der anderen Seite steht die problem- und potentialorientierte Gliederung des ländlichen Raumes, die vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Zusammenhang mit der Erstellung des Raumentwicklungsberichtes 2005 entwickelt wurde. Diese Raumtypologie basiert auf unterschiedlichen Potentialen mit verschiedenen Problemen. Für die Kategorisierung werden drei Kriterien herangezogen, welche wie folgt lauten (Bundesamt für Raumentwicklung, 2005, S. 26):

- „Erreichbarkeit der nächsten Agglomeration oder Einzelstadt (mit motorisierten Individualverkehr und mit dem öffentlichen Verkehr)
- Wirtschaftliche Potentiale (namentlich im Tourismus)
- Einwohnerzahl (ländliche Zentren und Gemeinden mit fraglicher kritischer Masse)“

Mithilfe dieser drei Kriterien können folgende drei Raumtypologien unterschieden werden:

- „Periurbaner ländlicher Raum mit kurzen Fahrzeiten zum nächsten Agglomerations- oder Städtezentrum
- Alpine Tourismuszentren im Berggebiet gelegen, mit mindestens 100.000 Hotel-Logiernächten pro Jahr
- Peripherer ländlicher Raum mit längeren Fahrzeiten zum nächsten Agglomerations- oder Städtezentrum, bestehend aus peripheren ländlichen Zentren und Kleinzentren sowie den übrigen peripheren Gemeinden“

Zusammenfassend ist zu sagen, dass es sich bei der Definition des BFS um eine stark verallgemeinernde Begriffsabgrenzung handelt. Es wird wiederum lediglich zwischen städtisch und ländlich unterschieden und der Aspekt des ineinander Übergreifens dieser beiden Raumstruktur außen

¹⁰ Bundesamt für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2007, S. 8.

vorgehalten. Der Versuch der Bildung von Raumkategorien durch das Bundesamt für Raumentwicklung greift diesen Aspekt schon eher auf, wobei vor allem der Bezug auf die räumliche Lage und den Wirtschaftszweig Tourismus positiv anzurechnen ist.

2.1.5. Negativdefinition „Stadtregionen“¹¹

Eine weitere Möglichkeit den ländlichen Raum vom städtischen Raum abzugrenzen, ist die Zuhilfenahme der Definition von Stadtregionen. Auf dieser Grundlage kann die Annahme getroffen werden, dass alle Gebiete, die nicht in den Definitionsbereich der Stadtregionen fallen, zum ländlichen Raum gezählt werden.

Um diese Methode jedoch überhaupt anwenden zu können, benötigt es einer näheren Auseinandersetzung mit dem Begriff der Stadtregionen. Im Falle dieser Arbeit dient hierfür die Publikation der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) mit dem Titel „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen – Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“, da diese sich auf denselben Analysebereich, dem Staatsgebiet Österreich, bezieht.

Zu Beginn dieses Projektes stehen Auseinandersetzungen mit dem traditionellen Verständnis des Begriffes Stadtregionen, welches überwiegend durch eine gravitationstheoretische Interpretationssichtweise geprägt ist. So entwickelte beispielsweise Boustedt auf Basis eines monozentrischen Verständnisses ein räumliches Modell, in dem die Stadt als Zentrum verstanden wird, welches mit seinem Umland durch funktionale Verflechtungen miteinander verbunden ist. Für die heutige Verwendung des Begriffes Stadtregionen muss dieser traditionelle Ansatz jedoch unter dem Gesichtspunkt veränderter „technologischer, kommunikativer und wirtschaftlicher Bedingungen“ gesehen werden (Giffinger et al., 2006, S.1). Der daraus entstehende Prozess der Suburbanisierung führt dazu, dass ein polyzentrischer Ansatz bei der Definition von Stadtregionen benötigt wird (vgl. Giffinger et al., 2006, S.1)

Ein neuer räumlicher Ansatz wird deshalb unter Berücksichtigung von Homogenitäts- und Funktionskriterien definiert und unter der Annahme einer „polyzentrischen Siedlungsentwicklung in städtischen Agglomerationen folgende Raumkategorien abgegrenzt:

- Agglomerationsraum: Jenes Gebiet, das durch relativ gleichmäßige Verdichtung als städtischer Siedlungsraum zu betrachten ist.
- Kernsiedlungsgebiet: Jenes räumlich geschlossene Teilgebiet des städtischen Agglomerationsraumes, das eine entsprechende Größe und relativ homogene Dichte aufweist.
- Ergänzungsgebiet: Jene weniger dichten und räumlich geschlossenen Gebiete von Gemeinden, deren Bevölkerung und Beschäftigte mehrheitlich dem Kernsiedlungsgebiet zugerechnet werden.
- Außenzone: Geschlossene Gebiete in der Umgebung des Agglomerationsraumes, die mit diesem funktional eng verknüpft sind.

- Stadtregionen: Funktional räumliche Einheiten, die sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der diesem zugeordneten Außenzonen zusammensetzt.“ (ÖROK, 2009, S. 53f)

Zusätzlich wird in der Analyse nicht von Gemeinden oder Siedlungseinheiten ausgegangen, sondern „Rasterzellen von 500*500 m Seitenlänge verwendet, denen jeweils die genaue Anzahl an Wohnbevölkerung und Beschäftigten zugeordnet ist“ (ÖROK, 2009, S. 54). Somit kann eine genauere Berechnung stattfinden, welche auch Merkmale wie Nachbarschaft, Distanzen oder Flächen berücksichtigen kann.

Für die Anerkennung eines Gebietes als Agglomerationsraum werden schließlich benachbarte Rasterzellen mit einer kombinierten EinwohnerInnen-/Arbeitsplatzzahl von mindestens 20.000 benötigt. Zusätzlich muss die EinwohnerInnen-/Arbeitsplatzdichte der einzelnen Rasterzellen über 250 liegen. Darüber hinaus wird ein „hoch verdichtetes Zentrum mit einer Mindestfläche von 2 km² und einer EinwohnerInnen-/Arbeitsplatzdichte von über 2.500 je Rasterzelle“ (ebd.) vorausgesetzt, welches dem Kernsiedlungsgebiet entspricht. Um die Analyse von der Rasterebene auf die Gemeindeebene anzuheben, wird davon ausgegangen, „dass Gemeinden, in denen mehr als 50% der EinwohnerInnen plus Beschäftigte am Arbeitsort im 500-m-rasterbasierten Kernsiedlungsgebiet liegen, den gemeindebasierten Agglomerationsraum bilden“ (ebd.). Somit ist auch das Ergänzungsgebiet eindeutig definiert.

Die Außenzone wird schließlich über die Pendlerverflechtungen den jeweiligen Agglomerationsräumen zugeordnet. Es wird dabei die Annahme getroffen, dass all jene Gemeinden zur Außenzone zählen, „deren TagesauspendlerInnen zu mehr als 45% in den Agglomerationsraum pendeln“ (ÖROK, 2009, S. 55). Es werden dabei jedoch nur Gemeinden betrachtet, deren AuspendlerInnenzahl über 100 beträgt. Ausnahmen wurden nur dann gemacht, wenn das Bestreben der Abgrenzung einer kontingenten Region nicht geglückt ist.

Für Österreich konnten in Folge dieser Abgrenzungskriterien 38 Stadtregionen definiert werden, welche zusammen 964 Gemeinden umfassen (siehe *Abbildung 2*). Ein Drittel dieser Gemeinden kann dabei dem Agglomerationsraum zugeteilt werden, die restlichen 2/3 zählen zur Außenzone. Obwohl die Stadtregionen nur circa ein Drittel der Gesamtfläche ausmachen, beherbergen sie 69 Prozent der österreichischen Bevölkerung, wobei wiederum mehr als 50 Prozent davon in den Agglomerationsräumen wohnen.

Zusätzlich zur Abgrenzung der österreichischen Stadtregionen erfolgte eine Typisierung anhand der drei relevanten Strukturdaten Größe der Stadtregion, Wirtschaftsstruktur und Einbettung in das Siedlungssystem und eine anschließende Gruppeneinteilung. Das Ergebnis ergab eine Einteilung der Stadtregionen nach neun Typen, welche wie folgt benannt wurden:

- Typ 1: Metropolregion Wien
- Typ 2: Größere Mittelstadtregionen mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen
- Typ 3: Klein- und Mittelstadtregionen mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen
- Typ 4: Industriell geprägte Kleinstadtregionen in der

11 Vgl. ÖROK, 2009, S. 47-59.

Nähe von Großstadtreionen

- Typ 5: Industriell geprägte Klein- und Mittelstadtreionen im Siedlungsverband
- Typ 6: Touristisch geprägte Kleinstadtreionen in singularer Lage
- Typ 7: Industriell geprägte Kleinstadtreionen in singularer Lage
- Typ 8: Wirtschaftlich diversifizierte Kleinstadtreionen in singularer Lage
- Typ 9: Wirtschaftlich diversifizierte Kleinstadtreionen in der Nähe größerer Mittelstadtreionen.

Dieses Projekt der Abgrenzung österreichischer Stadtreionen stellt hinsichtlich der eindeutigen Definition von Kernsiedlungsgebieten, Ergänzungsgebieten und vor allem der Außenzonen eine gute Ausgangsbasis für die Abgrenzung des ländlichen Raumes dar. Das bedeutet, dass das Problem der Ungewissheit der Lage von Gemeinden mit ländlichen Strukturen beseitigt ist. Soll jedoch innerhalb des ländlichen Raumes eine weitere Unterscheidung beispielsweise aufgrund der Bevölkerungsdichte oder der Wirtschaftsstruktur vorgenommen werden, stellt die Definition von Stadtreionen keine ausreichende Grundlage dar.

2.1.6. Der ländliche Raum im Gesetz

Für die Durchsetzung einer einheitlichen Verwendung des Begriffes ländlicher Raum wäre eine Festlegung einer genauen Definition mithilfe rechtlicher Mittel das geeignetste Mittel. Das Problem hierbei ist allerdings, dass der ländliche Raum sich immer noch in einem starken Wandel befindet und eine eindeutige Abgrenzung in nächster Zeit noch nicht möglich sein wird. Darüber hinaus sind so unterschiedliche Methoden der Begriffsbestimmung bekannt, dass eine Einteilung in richtig und falsch ebenso wenig denkbar ist.

Trotz all dieser Vorwände hat sich das Bundesland Oberösterreich dazu entschlossen in seinem Landesraumordnungsprogramm Raumtypen abzugrenzen, worunter sich auch der Raumtyp ländlicher Raum befindet. Eine gewisse Bedeutung kommt dem ländlichen Raum ebenfalls im Landwirtschaftsgesetz 1992 im Zusammenhang mit Berggebieten und benachteiligten förderungswürdigen Gebieten zu. Da das Landwirtschaftsgesetz jedoch keine wirkliche Definition des ländlichen Raumes liefert wird hier nur kurz auf das Oberösterreichische Landesraumordnungsprogramm von 1998 eingegangen.

*Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 1998*¹²

Laut der Verfassung des Oberösterreichischen Landesraumordnungsprogrammes 1998 werden die festgelegten Raumtypen sowohl nach sozioökonomischen, als auch nach landschaftlichen Strukturen festgelegt. Die Zuordnung erfolgt dabei auf Gemeindeebene, wobei als Bedingung einer Zuweisung zu einem bestimmten Raumtypen gegeben sein muss, dass „zumindest vier aneinandergrenzende Gemeinden die Kriterien desselben Typs erfüllen.“ (OÖ Landes-

raumordnungsprogramm, 1998, Abs. 1 §3)

Insgesamt werden im OÖ Landesraumordnungsprogramm (§3) sechs verschiedene Raumtypen definiert, die nachkommend näher erläutert werden und in *Abbildung 3* dargestellt sind.

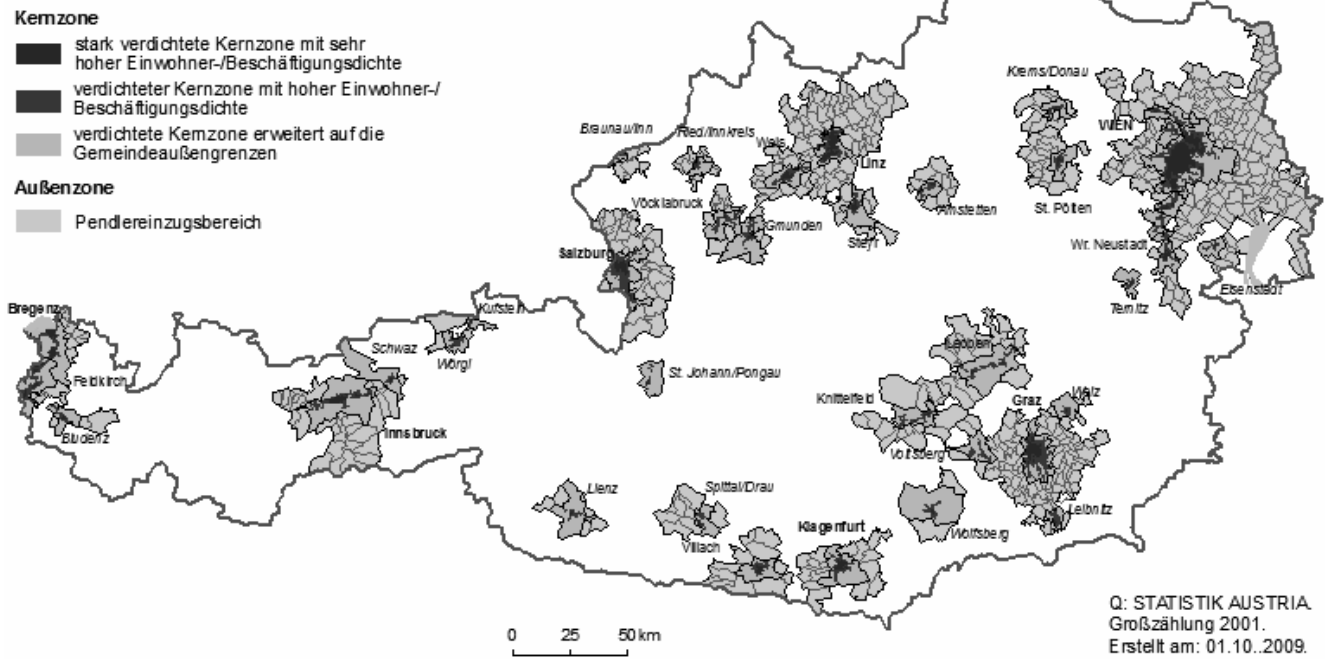
- Raumtyp 1 sind die Statutarstädte. Sie umfassen die Stadtgebiete der Statutarstädte Linz, Steyr und Wels.
- Raumtyp 2 sind die städtischen Umlandbereiche. Für die Zuteilung einer Gemeinde zu diesem Typ müssen folgende Bedingungen erfüllt werden:
 - mehr als 40% der Beschäftigten pendeln in das zugeordnete städtische Zentrum aus,
 - die Bevölkerungszunahme 1981- 1991 betrug mehr als 10% oder
 - die Bevölkerungsdichte (Zahl der Einwohner 1991 pro km² Dauersiedlungsraum) beträgt mehr als 400.
- Raumtyp 3 sind Gemeinden des ländlichen Raumes, wobei dieser durch folgende Kriterien gekennzeichnet ist:
 - die Bevölkerungszunahme 1981-1991 lag unter 10%,
 - die Bevölkerungsdichte beträgt weniger als 250 Einwohner/km² Dauersiedlungsraum,
 - weniger als 20 Gästeübernachtungen/Einwohner im Jahr 1997.
- Raumtyp 4 ist der ländliche Raum mit Tourismusfunktion und befolgt überwiegend dieselben Kriterien wie Raumtyp 3, jedoch werden in diesen Gemeinden mehr als 20 Gästeübernachtungen/Einwohner im Jahr 1997 verzeichnet.
- Raumtyp 5 sind die Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum, welche durch nachfolgende Kriterien charakterisiert sind:
 - Lage außerhalb der Raumtypen 1 und 2,
 - die Bevölkerungszunahme 1981 – 1991 betrug mehr als 10% oder
 - die Bevölkerungsdichte beträgt mehr als 250,
 - weniger als 20 Fremdenverkehrs-Nächtigungen pro Einwohner im Jahr 1997.
- Raumtyp 6 ist der ländliche Raum mit Verdichtungsgebieten und Tourismusfunktion, welcher sowohl durch die Kriterien des Raumtyps 4, als auch 5 gekennzeichnet ist.

2.2. Eigener methodischer Ansatz zur Definition des ländlichen Raumes in Österreich

Für die Entwicklung eines eigenen methodischen Ansatzes zur Definition des ländlichen Raumes wird nun versucht, alle positiven Aspekte der aufgezeigten Methoden sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Aufgrund der zahlreichen Merkmale, welche sich aus der Recherche ergeben, kam es zur Erarbeitung zweier unterschiedlicher Varianten. Für diese Publikation wird allerdings darauf verzichtet, die zweite Variante, welche im weiteren Verlauf nicht mehr berücksichtigt wird, näher zu erläutern. Es soll nur so viel erwähnt sein, dass es sich dabei um eine Negativdefinition mit starkem Bezug zur Stadtreionsdefinition der ÖROK handelt. Dadurch konnte

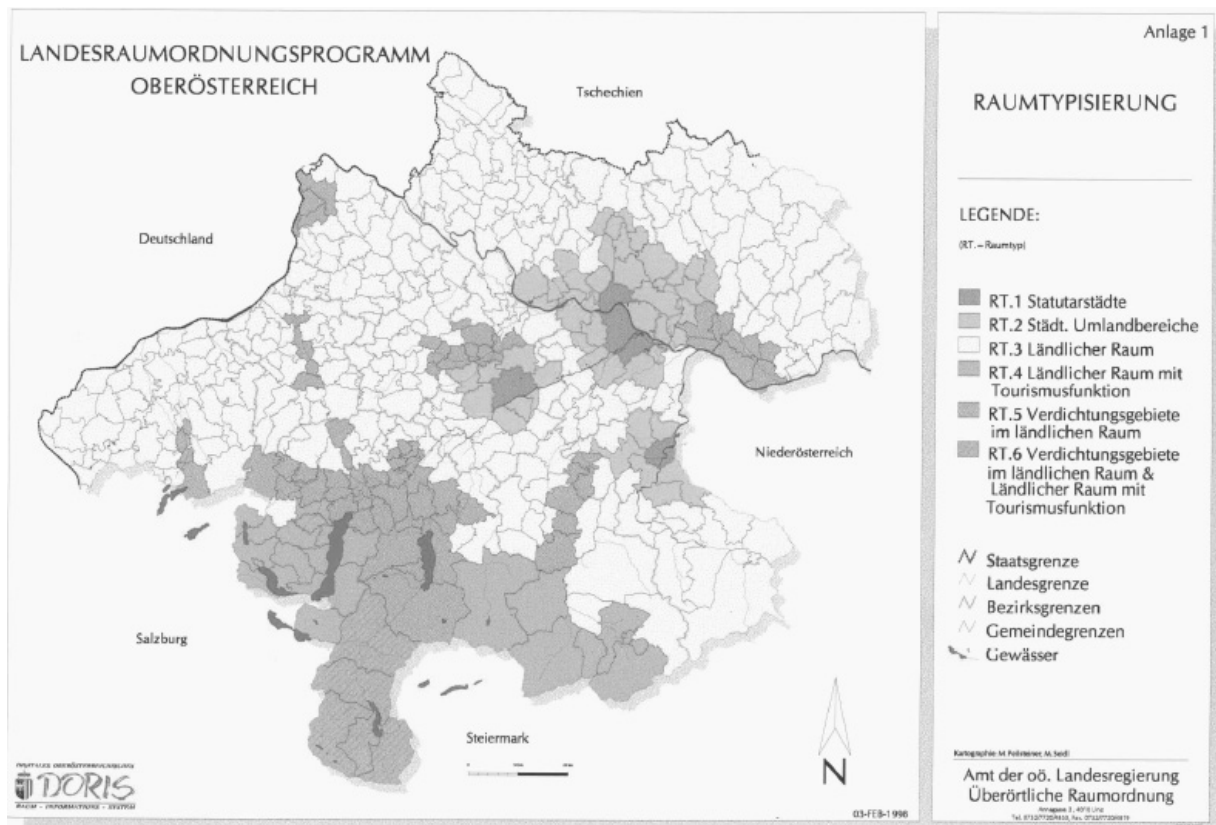
¹² Vgl. OÖ Landesraumordnungsprogramm, 1998, §3.

Stadtregionen 2001



Quelle: Statistik Austria, 2010, www.statistik.at

Abb. 2. Stadtregionen Österreichs



Quelle: Land Oberösterreich, 1998, www.land-oberoesterreich.gv.at.

Abb. 3. Landesraumordnungsprogramm Oberösterreich – Raumtypisierung

auf eine ausgezeichnete Datenbasis zurück gegriffen werden. Diese Informationen auf kommunaler Ebene fließen hier jedoch nur am Schluss der Analyse als Überprüfungs-kriterien ein. Somit handelt es sich bei Variante 1 um die Hauptmethode zur Abgrenzung, während Variante 2 lediglich die Überprüfung der Hauptmethode darstellt.

Hauptvariante – „Facetten des ländlichen Raumes“

In der Hauptvariante „Facetten des ländlichen Raumes“ wird versucht, anhand mehrerer Indikatoren die Vielfalt des ländlichen Raumes zu berücksichtigen, um mehrere Raumtypen festlegen zu können, welchen die Gemeinden schließlich zugeordnet werden. Bei den genannten Indikatoren handelt es sich um die

- Einwohnerzahl,
- Gemeindefläche,
- Flächennutzung und
- die Bevölkerungsentwicklung.

Welchen Einfluss diese Merkmale schließlich im Bezug auf die Kategorisierung der Gemeinden haben und wie sie in die Analyse einfließen, wird in den folgenden Absätzen näher erläutert.

1. Zu Beginn steht eine Festlegung der städtischen Gemeinden auf Basis der Einwohnerzahl. Es wird davon ausgegangen, dass alle Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von über 30.000 von einem städtischen Charakter geprägt sind.
2. In einem zweiten Schritt kommt es zur Berechnung der Bevölkerungsdichte aller Gemeinden. Hierbei sind mehrere Varianten möglich. Einerseits kann die Bevölkerungsdichte auf Basis der Gesamtfläche der Gemeinden berechnet werden. Andererseits ist es für manche Gemeindetypen von Vorteil, die Bevölkerungsdichte nur auf den Dauersiedlungsraum zu beziehen. Desweiteren kann der Grenzwert, welcher den Übergang von Stadt zu Land markiert, sich zum Einen am Durchschnittswert der Bevölkerungsdichte aller österreichischen Gemeinden orientieren und zum Anderen kann dieser auch auf dem Median der Bevölkerungsdichte beruhen. Anhand dieses Grenzwertes werden alle Gemeinden mit einer höheren Bevölkerungsdichte zum städtischen Raum dazu gezählt, wenn sie diesem nicht bereits seit dem ersten Analyse-schritt zugehörig sind.

Um eine bestmögliche Ergebnis zu erhalten, werden alle vier Varianten durchgerechnet und aufgrund der bestehenden Unterschiede in den Ergebnissen wird man sich für die weiteren Berechnungsschritte auf eine ausgewählte Berechnungsart konzentrieren.

3. Die Ergebnisse dieser Analyse werden schließlich ähnlich der OECD-Typisierung in einem größeren Zusammenhang betrachtet. Hierfür wird jedoch nicht innerhalb von NUTS-III-Einheiten, sondern auf Bezirksebene jener Bevölkerungsanteil berechnet, welcher laut der obigen Abgrenzung im ländlichen Raum lebt. Die Bezirke werden je nach ihrem Bevölkerungsanteil folgenden vier Klassen zugeteilt:

- „überwiegend ländliche Gebiete“ – über 50% der Einwohner stammen aus ländlichen Gemeinden
- „intermediäre Gebiete“ – zwischen 15% und 50% der Bevölkerung leben in ländlichen Gemeinden
- „überwiegend urbanisierte Gebiete“ – weniger als 15% der Bevölkerung stammt aus ländlichen Gemeinden
- „Städtische Gebiete“ – Bezirk, welcher lediglich aus einer bereits im ersten Arbeitsschritt als städtisch bezeichneten Gemeinde besteht

Anschließend kommt es zu einer genaueren Betrachtung der unterschiedlichen Flächennutzungen innerhalb der Gemeinden. Diese Untersuchung basiert auf der Annahme, dass Gemeinden mit einem hohen Anteil an landwirtschaftlich genutzter Fläche bzw. an Waldfläche auch innerhalb des ländlichen Raumes liegen müssen. Deshalb kommt es zur Berechnung der prozentuellen Flächenanteile der jeweiligen Nutzungen, welche nachfolgend mit den bereits bestehenden Zuteilungen zu Stadt oder Land verglichen werden.

4. Im vierten und vorletzten Analyseschritt wird die Bevölkerungsentwicklung betrachtet. Hierfür wird für den Zeitraum 1981- 2008 errechnet, ob es in einer Gemeinde zu einer Bevölkerungszunahme gekommen ist oder ob eine Gemeinde einen Bevölkerungsverlust verzeichnen musste. Die Ergebnisse dieser Berechnungen werden schließlich wiederum auf Bezirksebene aggregiert.
5. Abschließend werden die Ergebnisse der ÖROK Untersuchung der Stadtregionen bezüglich der Außenzonen von Agglomerationsräumen zur Analyse hinzugezogen. Somit soll überprüft werden in welchem Ausmaß die durch diese Methode definierten ländlichen Gemeinden in den Außenzonen von Agglomerationsräumen liegen.

2.3. Ergebnis der Anwendung der eigenen Abgrenzungsmethodik

Wie bereits erwähnt, wird für die Bestimmung der Raumtypen für Österreich im Rahmen dieser Arbeit die Abgrenzungsmethodik der Variante 1 – „Facetten des ländlichen Raumes“ herangezogen. Weiters ist zu anzumerken, dass Wien innerhalb dieser Methodik keinen Sonderfall darstellt, da angenommen wird, dass die Sonderstellung der Hauptstadt Österreichs durch die Anwendung des ersten Analyse-schrittes nicht zu einer starken Beeinträchtigung der weiteren Ergebnisse führen wird.

2.3.1. Festlegung der städtischen Gemeinden auf Basis der Einwohnerzahl

Im ersten Analyseschritt werden wie bereits beschrieben alle städtischen Gemeinden Österreichs mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 30.000 von allen anderen Gemeinden abgegrenzt. Mithilfe dieser Abgrenzung kann festgestellt werden, dass lediglich zwölf Gemeinden zusätzlich zu Wien diesen Grenzwert überschreiten. Das bedeutet, dass lediglich 0,5% der österreichischen Gemeinden als städtisch bezeichnet werden können.

2.3.2. Berechnung der Bevölkerungsdichte

Im Zuge des zweiten Arbeitsschrittes kommt es zur Berechnung der Bevölkerungsdichte in den unterschiedlichen Gemeinden und der Zuteilung dieser zu den zuvor erarbeiteten Gebietstypen.

Diese Analyse wird auf vier bereits näher beschriebene Arten durchgeführt und anschließend das optimale Ergebnis in den nachfolgenden Schritten berücksichtigt. Im Zuge der Berechnung der Bevölkerungsdichte werden die Ergebnisse auf Gemeindeebene mittels Bevölkerungsschlüssel auf die Bezirksebene hochgerechnet (siehe Kapitel 2.2.1.).

Das Ergebnis zeigt schließlich, dass sich vor allem bei der Verwendung unterschiedlicher Grenzwerte die Anzahl der Bezirke in den einzelnen Gebietstypen stark verändert (siehe Tabelle 1). Vergleicht man die Ergebnisse der Berechnungen mit der Gemeindefläche als Grundlage und jener mit

dem Dauersiedlungsraum als Flächenindikator, dann sind nur geringe Abweichungen zu erkennen. Der Grund dafür ist wahrscheinlich der Bezug zu den jeweiligen Mittelwerten und Medianen, wodurch der Flächenunterschied berücksichtigt wird.

Für die weiteren Analyseschritte wird jene Methode verwendet, welche die Bevölkerungsdichte mit dem Indikator Dauersiedlungsraum berechnet und als Grenzwert den Mittelwert der berechneten Bevölkerungsdichten heranzieht (in Tabelle 1 wird diese als DRS1 bezeichnet). Die Gründe dafür sind erstens die hohe Anzahl an sehr großflächigen, aber nur dünn besiedelten Gemeinden innerhalb Österreichs und zweitens die Berücksichtigung der Möglichkeit, dass bei großflächigen Gemeinden sich das Siedlungsgebiet auf wenige Flächen konzentriert und deshalb trotzdem eine relativ hohe Bevölkerungsdichte entstehen kann.

Tabelle 1. Anzahl und Anteilswerte der Bezirke nach vier Varianten berechnet und aufgeteilt auf Gebietstypen

Variante:		Bezirkstyp							
		G1 ¹		G2 ²		DRS1 ³		DRS2 ⁴	
Anzahl/ Anteil der Bezirke		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
0	überwiegend ländliche Gebiete	60	60,6	26	26,3	56	56,6	22	22,2
1	intermediäre Gebiete	20	20,2	45	45,5	26	26,3	42	42,4
2	überwiegend urbanisierte Gebiete	6	6,06	15	15,2	4	4,04	22	22,2
3	Stadtbezirk	13	13,1	13	13,1	13	13,1	13	13,1

¹G1: Berechnung der Bevölkerungsdichte mit dem Indikator Gemeindefläche und Festlegung des Grenzwertes anhand des Mittelwertes

²G2: Berechnung der Bevölkerungsdichte mit dem Indikator Gemeindefläche und Grenzwertfestlegung mithilfe des Medianen

³DRS1: Berechnung der Bevölkerungsdichte auf Basis des Dauersiedlungsraumes und Grenzwertfestlegung mithilfe des zugehörigen Mittelwertes

⁴DRS2: Berechnung der Bevölkerungsdichte auf Basis der Fläche des Dauersiedlungsraumes und Festlegung des Grenzwertes anhand des Medians

Quelle: Statistik Austria, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

Tabelle 2. Anzahl und Anteil der Bezirke, Gemeinden und Bevölkerung der vier Gebietstypen¹

Gebietstyp	Bezeichnung	Aufteilung der Gebietstypen auf Bezirke und Gemeinden					
		Anzahl Bezirke		Anzahl Gemeinden		Bevölkerung	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
0	überwiegend ländliche Gebiete	56	57%	1.533	65%	2.997.079	36%
1	intermediäre Gebiete	26	26%	743	32%	2.164.567	26%
2	überwiegend urbanisierte Gebiete	4	4%	43	2%	259.417	3%
3	städtische Gebiete	13	13%	38	2%	2.897.529	35%
Summe		99	100%	2357	100%	8.318.592	100%

¹Berechnung auf Basis der Variante DRS1, bei der sich die Bevölkerungsdichte am Dauersiedlungsraum und der Grenzwert am zugehörigen Mittelwert orientiert

Quelle: Statistik Austria, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

Bei einer genaueren Betrachtung der gewählten Berechnungsart zählen neben den dreizehn bereits als Stadt identifizierten Gemeinden 68 weitere Gemeinden zu den Gebietstypen städtisch oder überwiegend urbanisiert. Weiters bedeutet dies, dass anhand dieser Analysemethodik rund 65% der österreichischen Gemeinden eindeutig nicht als ländlich angesehen werden können (siehe *Tabelle 2*).

Anhand der eigens definierten Einteilung liegen 57% der österreichischen Bezirke in überwiegend ländlichen Gebieten. Nur vier Bezirke können als überwiegend urbanisiert charakterisiert werden. Bei den dreizehn städtischen Gebieten handelt es sich um jene Bezirke, in denen sich jene Gemeinden befinden, welche im ersten Arbeitsschritt als städtisch bezeichnet wurden.

Bezüglich der Verteilung der Bevölkerung auf die einzelnen Gebietstypen ist festzuhalten, dass in den überwiegend ländlichen Gebieten nur marginal mehr Einwohner zu verzeichnen sind, als in den städtischen Gebieten. Innerhalb der städtischen Gebiete muss es daher zu einer deutlich höheren Konzentration der Bevölkerung kommen, da dieser Gebietstyp sowohl weniger Bezirke, als auch weniger Gemeinden umfasst.

2.3.3. Untersuchung der Flächennutzungen

Im Rahmen der Untersuchung der Flächennutzung sollen einerseits forst- und landwirtschaftlich genutzte Flächen, welche einen Hinweis auf den ländlichen Raum darstellen, und andererseits Bauflächen, die vor allem für städtische Gebiete charakterisierend sind, berücksichtigt werden.

Die Grundlage für die Berechnung der Anteile der forst- und landwirtschaftlich genutzten Flächen bilden die von der Statistik Austria zur Verfügung gestellten Flächennutzungstypen Baufläche, Landwirtschaft, Gärten, Weingärten, Alpen, Wald, Gewässer und Sonstige.

Zu Beginn werden die vier definierten Gebietstypen in ihrer Gesamtheit betrachtet und deren Anteilswerte an den verschiedenen Flächennutzungen errechnet. Das Ergebnis ist in *Tabelle 3* dargestellt und zeigt, dass der Gebietstyp 0 (überwiegend ländliche Gebiete) in Österreich am häufigsten vertreten ist, denn dieser nimmt bei jeder Flächennutzungskategorie einen Anteil von über 50 Prozent an. Die Spitzenrolle nehmen hierbei die Flächennutzungen Weingärten, Landwirtschaft und Alpen an.

Die beiden Gebietstypen „überwiegend städtische Gebiete“ (2) und „städtische Gebiete“ (3) weisen auf ihren Gemeindeflächen nur einen geringen Anteil an solchen Flächennutzungen auf. Hier überwiegen die Flächennutzungen Bauflächen und Gärten, diese sind wiederum die am wenigsten vorzufindenden Flächennutzungen in den überwiegend ländlichen Gebieten.

Desweiteren wird in *Tabelle 3* der Anteil je Nutzung innerhalb der vier Gebietstypen angegeben. Hier wird der andersgeartete Aufbau der Gebietstypen in ihrer Flächennutzung noch einmal deutlicher. Besonders auffallend ist der hohe Anteil an Bauflächen (22%) in den „städtischen Gebieten“ (3). Dagegen ist sowohl der Anteil der Landwirtschafts- und der Waldflächen in den „überwiegend ländlichen Gebieten“ (1) maßgeblich höher als in den „städtischen Gebieten“ (3). Ein

merklicher Unterschied zwischen diesen beiden Gebieten ist auch in ihrem Anteil an Alpen zu erkennen.

Darüber hinaus wurde eine weitere Analyse auf Bezirksebene durchgeführt. Hierfür wurden die Flächen der Nutzungen Landwirtschaft, Alpen und Wald je Bezirk addiert und der Anteil an der Gesamtfläche errechnet. Schließlich werden die Bezirke nach Gebietstypen, in solche mit einem Anteil über 70% an forst- und landwirtschaftlichen Flächen und in solche mit einem Flächenanteil unter 70% aufgeteilt.

In *Tabelle 4* ist das Ergebnis dieses Berechnungsschrittes dargestellt. Erwähnenswert ist, dass auch die städtischen Gebiete, welche eigentlich aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und auch hinsichtlich ihrer Bevölkerungsdichte eindeutig auf eine städtische Raumstruktur hinweisen, oftmals einen hohen Anteil an Landwirtschaft und Wäldern verzeichnen.

Um das Ergebnis zu überprüfen wurde dieselbe Berechnung auf Gemeindeebene durchgeführt. Es wurde wiederum eine Grenze bei einem Anteil von 70 Prozent an Landwirtschafts-, Wald- und Alpenflächen gezogen. Wie in *Tabelle 4* ersichtlich ist, stimmen die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Ausprägung mehr oder weniger überein. Sind große Unterschiede vorhanden, dann ist dies auf die Zusammenfassung der Gemeinden zu Bezirken im ersten Teil als Ursache anzusehen.

Wiederholt zeigt sich, dass auch in den „überwiegend städtischen Gebieten“ und in den „städtischen Gebieten“, Grün- und Waldflächen einen großen Anteil in Anspruch nehmen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Österreich aufgrund seiner geographischen Gegebenheiten und dem starken Schwerpunkt auf Tourismus sehr viel Wert auf die Erhaltung seiner Grün- und Waldflächen legt.

Eine Kennzeichnung der Bezirke als ländlich oder nicht, aufbauend allein auf dem Kriterium der Anteile der Flächennutzungsarten wäre daher nicht zielführend und müsste wie in diesem Fall zusätzliche Kriterien berücksichtigen.

2.3.4. Analyse der Bevölkerungsentwicklung

Für die Analyse der Bevölkerungsentwicklung stehen die Bevölkerungszahlen zum Zeitpunkt der Volkszählungen aus den Jahren 1981, 1991 und 2001 zur Verfügung. Zusätzlich kann auf die Daten des Bevölkerungsstandes zum Jahresbeginn der Jahre 2006 bis 2008 zugegriffen werden.

Zur Vereinfachung der Abgrenzung der Gemeinden bzw. der Bezirke als ländlich oder städtisch wird lediglich die Bevölkerungsentwicklung zwischen den Jahren 1981 und 2008 errechnet. Weiters werden die Gemeinden anhand dieser Berechnung nur in jene unterteilt, welche einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnten, und in solche, welche mit einem Bevölkerungsverlust zu kämpfen hatten.

Anhand *Tabelle 5* ist eindeutig zu erkennen, dass vor allem die überwiegend ländlichen und die intermediären Gebiete von Bevölkerungsverlusten gekennzeichnet sind. In den Gebietstypen 2 und 3 sind kaum Abnahmen der Bevölkerungszahl zu verzeichnen. Das Prinzip der Landflucht wird mit dieser Analyse folglich nachdrücklich bestätigt.

Tabelle 3. Anteile der Flächennutzungen je Gebietstyp und je Nutzung

Flächennutzungen	Anteil je Gebietstyp					Anteil je Nutzung			
	0	1	2	3	Gesamt	0	1	2	3
Bauflächen	51%	29%	4%	16%	100%	2%	3%	10%	22%
Landwirtschaft	75%	22%	1%	2%	100%	34%	22%	36%	25%
Gärten	56%	24%	3%	17%	100%	0%	0%	1%	3%
Weingärten	88%	6%	5%	1%	100%	1%	0%	3%	0%
Alpen	67%	33%	0%	1%	100%	11%	9%	0%	4%
Wald	61%	37%	1%	1%	100%	40%	52%	38%	29%
Gewässer	63%	32%	1%	4%	100%	2%	2%	2%	3%
Sonstiges	61%	35%	1%	3%	100%	10%	12%	9%	14%
Gesamt						100%	100%	100%	100%

Quelle: Statistik Austria, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

Tabelle 4. Anzahl der Bezirke und Gemeinden mit hohen Anteilen an den Flächennutzungen Landwirtschaft, Wald und Alpen

Gebietstyp	Anzahl Bezirke		Anzahl Gemeinden	
	<70%	>70%	<70%	>70%
0	4	52	128	1405
1	1	25	103	640
2	2	2	19	24
3	9	4	15	23

Quelle: Statistik Austria, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

Tabelle 5. Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 1981-2008

Gebietstyp	Anzahl Bezirke				Anzahl Gemeinden			
	negativ ^a		positiv ^b		negativ ^a		positiv ^b	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
0	15	26,8	41	73,2	568	37,1	965	62,9
1	6	23,1	20	76,9	168	22,6	575	77,4
2	0	0,0	4	100,0	2	4,7	41	95,3
3	3	23,1	10	76,9	3	7,9	35	92,1

^a negativ: Bevölkerungsverlust im Zeitraum 1981-2008

^b positiv: Bevölkerungszunahme im Zeitraum 1981-2008

Quelle: Statistik Austria, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

2.3.5. Vergleich mit Stadtregionen Österreichs

Der Vergleich der definierten Gebietstypen dieser Arbeit mit der Zuteilung der Gemeinde zu Kernstädten, Agglomerationsräumen und Außenzonen der ÖROK erfolgt in erster Linie zur Überprüfung, in wie weit Gemeinden aus überwiegend ländlichen und intermediären Gebieten in diese Bereiche hineinfallen. Auf diese Weise kann der Faktor Entfernung zu zentralen Orten bzw. Städten in einer vereinfachten Vorgehensweise berücksichtigt werden.

Für diese Analyse wird der jeweilige Prozentsatz errechnet, zu welchem die verschiedenen Raumeinteilungen miteinander übereinstimmen. Das Ergebnis (siehe *Tabelle 6*) erfüllt schließlich die Erwartung, dass nur ein sehr geringer Anteil an Gemeinden in überwiegend ländlichen Gebieten in Kernstadtbereichen oder Agglomerationsräumen liegen. Genau umgekehrt spielt es sich bei den städtischen Gebieten ab. Diese befinden sich zum größten Teil weder in den Außenzonen noch außerhalb von Stadtregionen.

Tabelle 6. Anteil der Gemeinden nach Gebietstypen, welche mit den Stadtregionstypen übereinstimmen (alle Angaben in Prozent)

Gebietstyp	Bezeichnung	Stadtregionen			Sonst (Nicht-Stadtregion)	Gesamt
		Kernstadt	Agglomerationsraum	Außenzone		
0	überwiegend ländliche Gebiete	0,5	2,3	25,0	72,1	100,0
1	intermediäre Gebiete	2,3	17,8	38,9	41,0	100,0
2	überwiegend urbanisierte Gebiete	4,7	48,8	46,5	0,0	100,0
3	städtische Gebiete	36,8	39,5	10,5	13,2	100,0

Quelle: Statistik Austria, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

3. Vergleich der Finanzlage im ländlichen und städtischen Raum

Nachdem nun jede Gemeinde einem Gebietstyp zugeteilt wurde, kann an die Beantwortung der zweiten großen Forschungsfrage, der Frage nach den Unterschieden zwischen den Gebietstypen hinsichtlich der finanziellen Lage der Gemeinden, herangetreten werden.

Hierfür wird zuerst festgelegt, anhand welcher Einnahmen und Ausgaben und der daraus abgeleiteten Indikatoren die Gebietstypen verglichen werden sollen. Anschließend wird ein Vergleich einzelner Einnahmen- und Ausgabenkategorien vollzogen. Zum Schluss wird noch die Entwicklung des Gemeindehaushaltes vom Jahr 2000 bis in das Jahr 2008 untersucht.

3.1. Festlegen der zu vergleichenden Einnahmen und Ausgaben

Für den Vergleich der in Kap. 2 definierten Gebietstypen wird der Gemeindehaushalt der Gemeinden aus dem Jahr 2008 mithilfe einer vereinfachten Version der ökonomischen Gliederung auf Basis des Rechnungsabschluss gemäß VRV 1997 idF. BGBl. II Nr. 118/2007 analysiert.

Tabelle 7 zeigt diese Ein- und Ausgabenkategorien, welche entweder laufend oder der Vermögensgebarung zugehörig sind.

3.2. Vergleich der Finanzlage der einzelnen Gebietstypen

Die verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenkategorien des Gemeindehaushaltes werden für die Gesamtheit der Gemeinden der jeweiligen Gebietstypen auf drei unterschiedliche Arten dargestellt. Neben der Gesamtsumme und dem Anteilswert wird ein Pro-Kopf-Wert berechnet, welcher am aussagekräftigsten ist.

3.2.1. Vergleich der Finanzlage im Gesamtüberblick

In den beiden nachfolgenden Tabellen werden je Gebietstyp zuerst dessen Anteil an den verschiedenen kommunalen Ein-

nahmen und Ausgaben sowie der Anteil der einzelnen Kategorien innerhalb der Gebietstypen dargestellt. Anschließend werden die Pro-Kopf-Werte der Gebietstypen miteinander verglichen.

Die grau markierten Felder verweisen dabei auf jene Werte, bei welchen zwischen überwiegend ländlichen Gebieten und städtischen Gebieten sehr große Unterschiede festgestellt werden können, sowie auf solche, welche sich erstaunlicherweise sehr ähnlich sind.

Folgende Besonderheiten konnten mittels der Berechnung der Anteilswerte je Gebietstyp und je Einnahmen- und Ausgabenkategorie identifiziert werden (siehe Tabelle 8):

- *Laufende Transfereinnahmen von Trägern öffentlichen und privaten Rechts:* In dieser Kategorie der ökonomischen Gliederung profitieren vor allem die städtischen Gebiete (3). Hierbei wird vermutet, dass es sich mehrheitlich um Transfereinnahmen von Trägern privaten Rechts handelt, da Förderungen von öffentlichen Rechtsträgern eher in überwiegend ländlichen Gebieten erwartet wird. Wie wichtig diese Einnahmen für städtische Gebiete wirklich sind zeigt auch der Anteil von 20% innerhalb des Gebietstyps.
- *Kapitaltransfer von Trägern öffentlichen Rechts:* Die überwiegend ländlichen Gebiete beanspruchen in dieser Einnahmekategorie fast 50 Prozent der gesamten Kapitaltransfers für sich. Hiermit wird die Vermutung bestätigt, dass ländliche Gemeinden hauptsächlich von Land, Bund oder der Europäischen Union unterstützt werden. Es muss aber erwähnt werden, dass auch die städtischen Gebiete mit knapp 25 Prozent einen relativ großen Anteil an diesen Kapitaltransfers erhalten. Dieser Kategorie wird jedoch in städtischen Gebieten deutlich weniger Bedeutung zugewiesen als in den überwiegend ländlichen Gebieten (0). Sie beanspruchen innerhalb dieses Gebietstyps 8,6% der Gesamteinnahmen.
- *Schuldenaufnahme:* Der Anteil der Schuldenaufnahme in städtischen Gebieten ist um zirka 5 Prozent höher als jener in den überwiegend ländlichen Gebieten. Dafür können mehrere Ursachen in Frage kommen. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass die ländlichen Gemeinden bereits so hoch verschuldet sind, dass sie keine weiteren Schulden aufnehmen können. Andererseits spielen mit Sicher-

Tabelle 7. Vereinfachte Ökonomische Gliederung des Gemeindehaushaltes

Laufende Einnahmen
Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit: Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen und sonstige Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit
Eigene Steuern: Kommunalsteuer, Grundsteuern und sonstige eigene Abgaben
Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben
Laufende Transfereinnahmen von Trägern öffentlichen und privaten Rechts
Einnahmen der Vermögensgebarung
Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen Rechts
Schuldenaufnahmen
Sonstige Einnahmen
Gesamt-Einnahmen gemäß VGR
Laufende Ausgaben
Erbringung von Gütern und Dienstleistungen: Personal- und Sachausgaben
Laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts
Zinsenausgaben
Ausgaben der Vermögensgebarung
Bereitstellung von Sachanlagevermögen: Investitionen und Investitionszuschüsse (Kapitaltransferausgaben)
Schuldentilgung
Sonstige Ausgaben
Gesamtausgaben gemäß VGR
Freie Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Schuldentilgung
Schuldenstand insgesamt am Ende des Jahres

Quelle: Rechnungsabschluss gemäß VRV 1997 idf. BGBl. II Nr. 118/2007.

- heit auch die zahlreichen Großprojekte in den städtischen Gebieten eine große Rolle hinsichtlich der hohen Schuldenaufnahmen in eben diesen Gebieten. Ähnlich wie beim Kapitaltransfer hat auch die Schuldenaufnahme in überwiegend ländlichen Gebieten eine größere Bedeutung für die Gesamteinnahmen des Gemeindehaushaltes, als in städtischen Gebieten.
- *Erbringung von Gütern und Dienstleistungen:* Innerhalb dieser Kategorie besitzen die städtischen Gebiete wieder einmal mit knapp 50 Prozent die Mehrheit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in den städtischen Gebieten aufgrund der höheren Bevölkerungszahl viel mehr Dienstleistungen erbracht werden müssen, als in den ländlichen Gebieten. Diese Kategorie nimmt darüber hinaus in fast allen Gebietstypen den größten Anteil an den Gesamtausgaben ein. Nur in den überwiegend ländlichen Gebieten wird für laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts mehr Geld aufgewendet.
 - *Laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts:* Die städtischen Gebiete haben in diesem Rahmen durch ihre höheren Einnahmen viel mehr Möglichkeiten, private oder öffentliche Rechtsträger mit Kapital zu unterstützen. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, dass sich derartige Ausgaben auf die Gemeindehaushalte des Gebietstyps 0 deutlich stärker auswirken.
 - *Zinsenausgaben:* In diesem Zusammenhang wird die vorher schon kurz erwähnte Vermutung, dass überwiegend ländliche Gebiete mehr unter den in früheren Jahren aufgenommenen Krediten und somit verursachten Schulden leiden, als die städtischen Gebiete. Die beiden Gebietstypen 0 und 1 beanspruchen in dieser Kategorie knapp 73 Prozent der kategoriebezogenen Gesamtausgaben.
 - *Bereitstellung von Sachanlagevermögen; Investitionen und Investitionszuschüsse (Kapitaltransferausgaben):* Die Verteilung von Gesamtausgaben für die Bereitstellung von Sachanlagevermögen auf die einzelnen Gebietstypen wirkt relativ ausgeglichen (Ausnahme: Gebietstyp 2, was auf die geringe Zahl der Gemeinden zurückzuführen ist). Im Zusammenhang mit der Verteilung innerhalb des Gemeindehaushaltes sind die Ausgaben für überwiegend ländliche und intermediäre Gebiet nur von geringer Bedeutung, während sie in überwiegend städtischen und städtischen Gebieten den zweitgrößten Anteil im Bezug auf die Gesamtausgaben ausmachen.
 - *Schuldentilgung:* Bei der Schuldentilgung hingegen ist der Anteil der städtischen Gebiete gegenüber dem Anteil überwiegend ländlicher Gebiete um 10 Prozent höher.
 - *Gesamteinnahmen und –ausgaben gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR):* In beiden Kategorien ist eindeutig zu erkennen, dass der Anteil der städtischen Gebiete viel

höher ist als jener der überwiegend ländlichen Gebiete. Das bedeutet, dass die städtischen Gebiete zwar höhere Einnahmen als die ländlichen Gebiete haben, dafür aber auch höhere Ausgaben verzeichnen.

- *Freie Finanzspitze:* Auch bei der Betrachtung der Anteilswerte je Gebietstypen bezüglich der Freien Finanzspitze ist die Besserstellung der städtischen Gebiete gegenüber der überwiegend ländlichen Gebiete zu vermerken.
- *Schuldenstand insgesamt:* Der Schuldenstand und die Freie Finanzspitze stehen in engem Zusammenhang, womit sich der hohe Anteil der überwiegend ländlichen Gebieten beim Schuldenstand erklärt.

Die in der nachfolgenden *Tabelle 9* dargestellten Pro-Kopf-Werte je Gebietstyp und je Einnahmen- oder Ausgabenkategorie des Gemeindehaushaltes können die Befunde aus *Tabelle 8* teilweise noch bekräftigen und erklären. Die für die Berechnung benötigten Daten zur Einwohnerzahl je Gebietstyp können der *Tabelle 2* (vorne) entnommen werden. Dort wurde bereits gezeigt, dass der Gebietstyp 0 (überwiegend ländliche Gebiete) eine geringfügig höhere Bevölkerungszahl aufweist als die städtischen Gebiete. Zu berücksichtigen ist hier jedoch die flächenmäßig größere Ausdehnung der ländlichen Gebiete.

Beim genaueren Vergleich zwischen „ländlich“ und „städtisch“ wurden nachfolgende Besonderheiten ausfindig gemacht:

Tabelle 8. Anteile der Gebietstypen an den Kategorien der Ökonomischen Gliederung (alle Angaben in Prozent)

Jahr: 2008 Ökonomische Gliederung	Anteil je Gebietstypen					Anteil je Einnahmen			
	0	1	2	3	Gesamt	0	1	2	3
Einnahmen									
Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit: Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und -anlagen und sonstige Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit	25,2	20,9	2,8	51,1	100	23,6	25,5	24,9	20,7
Eigene Steuern: Kommunalsteuer, Grundsteuern und sonstige eigene Abgaben	25,5	22,4	4,1	48,1	100	15,1	17,	23,3	12,3
Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	23,0	17,5	2,1	57,4	100	32,2	32,1	29,0	34,8
Laufende Transfereinnahmen von Trägern öffentlichen und privaten Rechts	12,0	7,7	0,7	79,6	100	6,9	5,9	3,8	20,0
Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen Rechts	48,9	24,8	1,5	24,7	100	8,6	5,7	2,6	1,9
Schuldenaufnahmen	35,9	19,4	3,7	41,0	100	7,5	5,3	7,5	3,7
Sonstige Einnahmen	21,4	21,6	3,2	53,8	100	6,2	8,2	8,9	6,7
Gesamteinnahmen gemäß VGR	23,9	18,3	2,5	55,3	100	100	100	100	100
Ausgaben									
Erbringung von Gütern und Dienstleistungen: Personal- und Sachausgaben	25,0	20,5	3,0	51,5	100	36,8	39,5	40,8	45,5
Laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts	16,1	12,8	1,5	69,5	100	42,8	34,0	20,0	21,2
Zinsenausgaben	47,6	25,3	5,0	22,1	100	0,7	1,7	3,4	2,6
Bereitstellung von Sachanlagevermögen: Investitionen und Investitionszuschüsse (Kapitaltransferausgaben)	36,0	23,7	2,4	37,8	100	10,1	14,7	27,2	21,8
Schuldentilgung	32,8	21,1	3,5	42,6	100	3,3	4,3	5,8	5,0
Sonstige Ausgaben	19,1	17,7	2,5	60,7	100	6,4	5,8	2,8	3,8
Gesamtausgaben gemäß VGR	24,0	18,3	2,4	55,3	100	100	100	100	100
Freie Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Schuldentilgung	28,4	21,7	2,6	47,3	100				
Schuldenstand insgesamt am Ende des Jahres	44,1	24,2	4,7	27,0	100				

Quelle: Gemeindegebarungsstatistik, 2010; GEMBON, 2010; eigene Berechnung, 2010.

- *Laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts:* Die städtischen Gebiete haben in diesem Rahmen durch ihre höheren Einnahmen viel mehr Möglichkeiten private oder öffentliche Rechtsträger mit Kapital zu unterstützen. Dies macht sich verständlicherweise auch in den Pro-Kopf-Werten bemerkbar, da die Bevölkerungszahl in überwiegend ländlichen Gebieten ja nur minimal größer ist als in städtischen Gebieten.
- *Kapitaltransfer von Trägern öffentlichen Rechts:* Die Vermutung, dass ländliche Gemeinden von Land, Bund oder der Europäischen Union stark unterstützt werden, kann durch die berechneten Pro-Kopf-Werte ebenfalls weiter bestärkt werden.
- *Erbringung von Gütern und Dienstleistungen:* Städtische Gebiete haben hier u.a. aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen pro Kopf eine etwa doppelt so hohe Ausgabenerfordernis als ländliche Gebiete.
- *Laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts:* Die städtischen Gebiete haben in diesem Rahmen durch ihre höheren Einnahmen viel mehr Möglichkeiten private oder öffentliche Rechtsträger mit Kapital zu unterstützen. Dies macht sich auch im Prokopfwert dieser Gebiete spürbar.
- *Zinsenausgaben:* Es wird vermutet, dass überwiegend ländliche Gebiete mehr unter den in früheren Jahren aufgenommenen Krediten und dadurch verursachten Schulden leiden, als die städtischen Gebiete.
- *Schuldentilgung:* Bei der Schuldentilgung hingegen ist der Anteil der städtischen Gebiete gegenüber dem Anteil überwiegend ländlicher Gebiete sogar höher, was mit Berücksichtigung der Zinsenausgaben darauf hinweist, dass städtische Gebiete ihre Kredite viel schneller abzahlen können.
- *Freie Finanzspitze:* Auch bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Werte je Gebietstypen bezüglich der Freien Finanzspitze ist die Besserstellung der städtischen Gebiete gegenüber der überwiegend ländlichen Gebiete zu vermerken.
- *Schuldenstand insgesamt:* Der Schuldenstand ist durch die geringeren Möglichkeiten, die Schulden abzubezahlen klarerweise in überwiegend ländlichen Gebieten auch pro Kopf höher als in städtischen Gebieten.

Tabelle 9. Pro-Kopf-Werte der ökonomischen Kategorien je Gebietstyp (alle Angaben in €/EW)

Jahr: 2008 Ökonomische Gliederung	Gebietstypen			
	0	1	2	3
Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit: Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen und sonstige Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit	511,6	423,5	55,9	1037,2
Eigene Steuern: Kommunalsteuer, Grundsteuern und sonstige eigene Abgaben	327,1	286,8	52,3	616,7
Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	699,5	532,3	65,1	1744,0
Laufende Transfereinnahmen von Trägern öffentlichen und privaten Rechts	150,6	97,1	8,4	1001,9
Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen Rechts	186,3	94,6	5,9	94,2
Schuldenaufnahmen	162,9	88,2	16,8	186,3
Sonstige Einnahmen	133,7	135,3	19,9	336,2
Gesamt-Einnahmen gemäß VGR	2171,7	1657,9	224,3	5016,6
Erbringung von Gütern und Dienstleistungen: Personal- und Sachausgaben	894,8	735,9	107,0	1846,8
Laufende Transferausgaben an Träger öffentlichen und privaten Rechts	499,1	395,7	47,0	2150,2
Zinsenausgaben	73,8	39,2	7,7	34,3
Bereitstellung von Sachanlagevermögen: Investitionen und Investitionszuschüsse (Kapitaltransferausgaben)	480,9	316,2	32,2	505,0
Schuldentilgung	128,4	82,6	13,7	167,1
Sonstige Ausgaben	100,6	93,0	13,3	319,2
Gesamtausgaben gemäß VGR	2177,6	1662,7	220,9	5022,5
Freie Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Schuldentilgung	221,2	168,9	20,0	368,6
Schuldenstand insgesamt am Ende des Jahres	1867,7	1024,2	197,9	1143,2

Quelle: Gemeindegebarungsstatistik, 2010; GEM BON, 2010; eigene Berechnung, 2010.

3.2.2. Entwicklung des Gemeindehaushaltes im Zeitraum von 2000 bis 2008

Bisher wurde ausschließlich eine statische Analyse des Gemeindehaushaltes der vier definierten Gebietstypen durchgeführt. In Ergänzung dazu wird nun der Gemeindehaushalt aus dem Jahr 2000 hinzugezogen und jenem des Jahres 2008 gegenübergestellt.

Für den Vergleich der Gemeindehaushalte dieser beiden Jahre werden jedoch nur drei Kategorien der ökonomischen Gliederung herangezogen, welche als besonders bedeutend für den gesamten Gemeindehaushalt gelten. Dabei handelt es sich um:

- die Gesamtausgaben gemäß VGR,
- die Freie Finanzspitze und
- den Schuldenstand gesamt am Ende des Jahres.

Gleich wie für die Werte aus dem Jahr 2008 wurde für den Gemeindehaushalt von 2000 für jede einzelne Kategorie je Gebietstyp die Summe der Einnahmen und Ausgaben gebildet. Anschließend wurde daraus der Anteilswert je Kategorie und Gebietstyp berechnet und schließlich auf Basis der Tabelle die jeweiligen Pro-Kopf-Werte ermittelt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in den drei nachfolgenden Abbildungen (Abb. 4, 5 und 6) in Diagrammen dargestellt.

Analyse der zeitlichen Veränderung der Finanzlage auf Basis der Ausgangswert (siehe **Abbildung 4**)

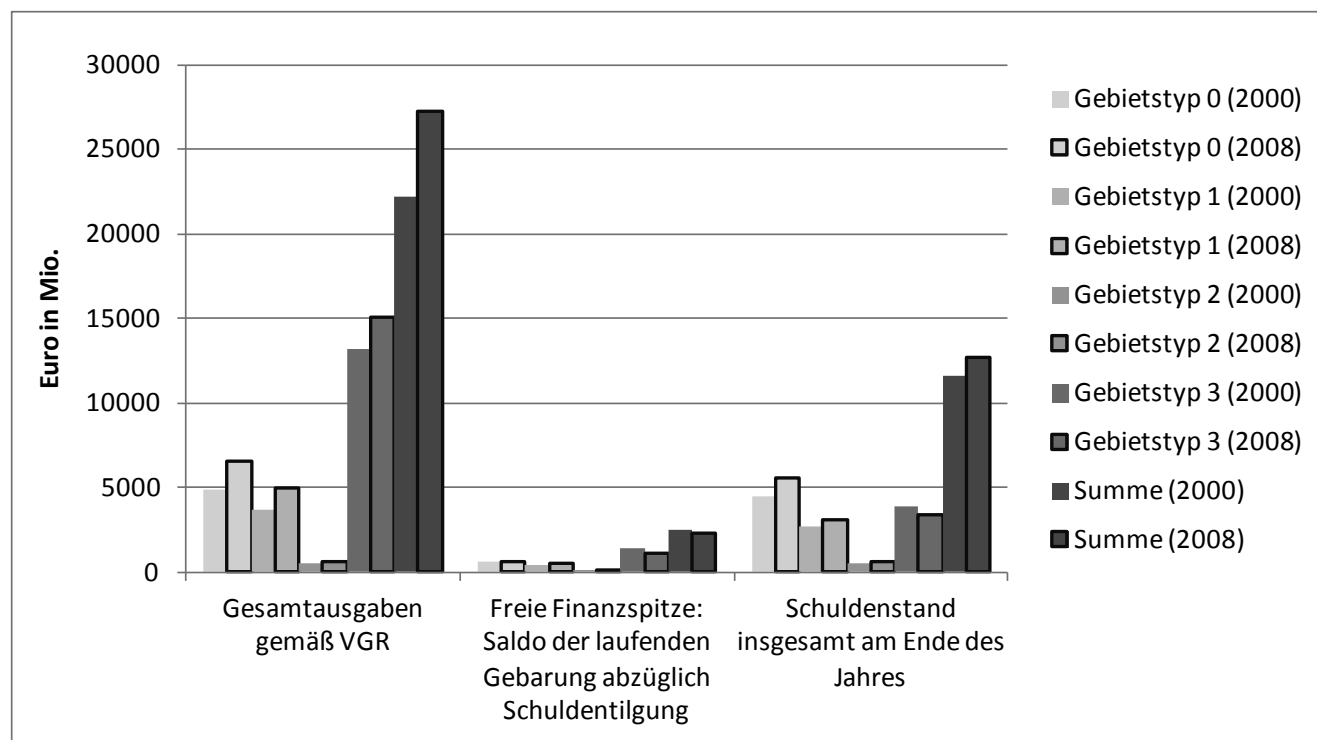
Im Zusammenhang mit den Gesamtausgaben gemäß VGR sind in allen Gebietstypen Zunahmen zu verzeichnen, was dazu führt, dass auch die Summe über alle Gebietstypen eine starke Steigung vom Jahr 2000 in das Jahr 2008 verzeichnet.

Bezüglich des Verlaufes der Freien Finanzspitze ist anzumerken, dass diese in den überwiegend ländlichen und den intermediären Gebieten einen leichten Anstieg verzeichnen konnte, währenddessen sie in den städtischen Gebieten gesunken ist.

Genau gegensätzlich verhält es sich beim Schuldenstand der Gemeinden. In den überwiegend ländlichen und intermediären Gebieten kam es zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2008 zu einem Anstieg der Schulden. In den städtischen Gebieten hingegen konnte ein Rückgang des Schuldenstandes verzeichnet werden. Insgesamt ist in ganz Österreich (alle Gebietstypen zusammengezählt) ein Anstieg des Schuldenstandes zu beobachten.

Analyse der zeitlichen Veränderung der Finanzlage auf Basis der Anteilswerte (siehe **Abbildung 5**)

Beim Vergleich der Anteilswerte aus den Jahren 2000 und 2008 ist auffallend, dass in jeder der drei zur Analyse hinzugezogenen Kategorien der ökonomischen Gliederung des Gemeindehaushaltes in den Gebietstypen 0 bis 2 ein Anstieg



Quelle: Gemeindegebarungsstatistik, 2010; GEMBON, 2010; eigene Berechnungen und Darstellung, 2010.

Abb. 4. Vergleich der Veränderung der Finanzlage im Zeitraum von 2000 bis 2008 der Gebietstypen hinsichtlich dreier bedeutender ökonomischer Kategorien

des Anteils festgestellt werden kann, während in den städtischen Gebieten (Gebietstyp 3) eine Verringerung des Anteils beobachtet wird.

In Rückkoppelung mit dem ersten Analyseschritt, dem Vergleich der Summen der Ausgangswerte, kann die Kenntnis gewonnen werden, dass bezüglich der Gesamtausgaben zwar in allen Gebietstypen ein Zuwachs verzeichnet werden konnte, jene in Gebietstypen 0 bis 2 jedoch im Gegensatz zu jenen im Gebietstyp 3 deutlich höher waren. Es kommt daher zu einer Verschiebung der Anteile zu Gunsten der überwiegend ländlichen, intermediären und überwiegend städtischen Gebieten.

Weitet man nun den Blickwinkel auf die Entwicklung der Anteilswerte am Schuldenstand der vier Gebietstypen aus (Abbildung 5), kann der Anstieg der Gesamtausgaben und der Freien Finanzspitze auf die Vergrößerung des Schuldenstandes zurückgeführt werden.

*Analyse der zeitlichen Veränderung der Finanzlage auf Basis der Pro-Kopf-Werte (siehe **Abbildung 6**)*

Im Vergleich der Pro-Kopf-Werte der Jahre 2000 und 2008 nach den drei Kategorien der ökonomischen Gliederung je Gebietstyp sieht man ein ähnliches Bild wie bei den Anteilswerten.

Der Unterschied liegt allerdings darin, dass in der Kategorie der Gesamtausgaben gemäß VGR in allen Gebietstypen

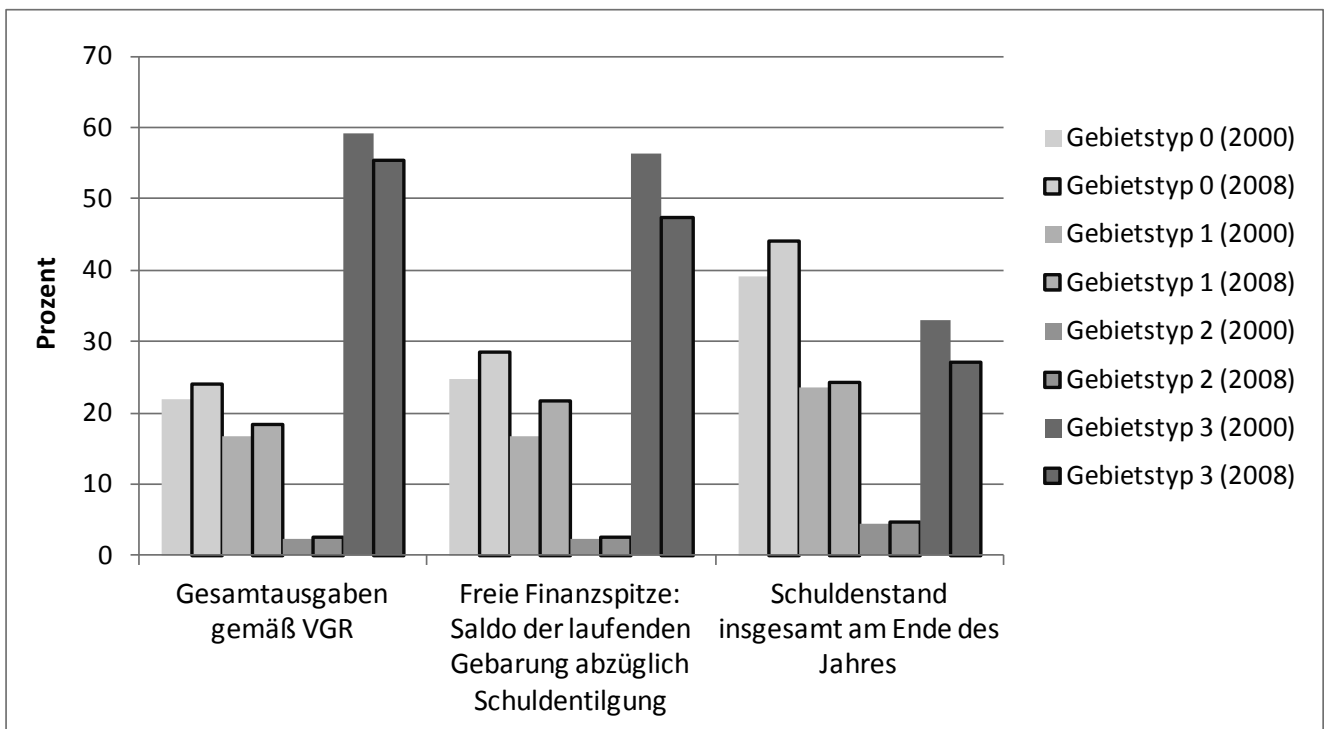
eine Zunahme bei den Pro-Kopf-Werten beobachtet werden kann, während in Gebietstyp 3 (städtische Gebiete) bei den Anteilswerten ein Verlust festzustellen war. Dies zeigt, dass zwar auch die städtischen Gebiete einen Anstieg der Gesamteinnahmen verzeichnen konnten, im Vergleich zu den vier anderen Gebietstypen jedoch nur in unterdurchschnittlichem Ausmaß.

3.3. Ergebnisse der beiden Vergleiche

Vergleicht man die Gemeindehaushalte der vier Gebietstypen, dann können vor allem hinsichtlich des Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen Rechts, der Schuldenaufnahme und dem Schuldenstand sowie der Freien Finanzspitze deutliche Unterschiede beobachtet werden.

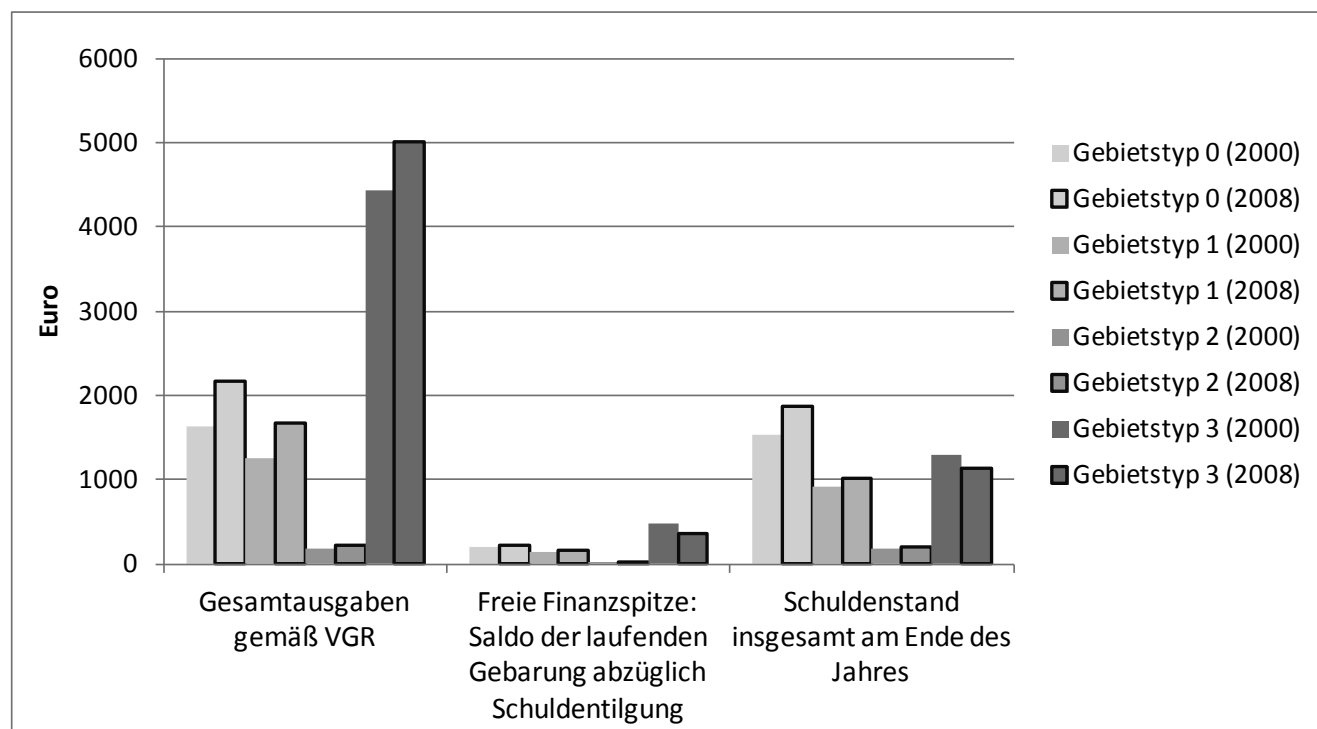
In den weiteren Kategorien können großteils ebenfalls markante Abweichungen zwischen den Gebietstypen festgestellt werden. Diese beruhen jedoch oftmals auf den großen Unterschieden in der Bevölkerungszahl. So sind die Kategorien „Eigene Steuern“ und „Ertragsanteile“, aber auch die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen in ihrem Ausmaß stark von der Bevölkerungszahl abhängig.

Im zeitlichen Vergleich der Gemeindehaushalte (2000-2008) zeigte sich in gewissen Bereichen eine Verbesserung des Gemeindehaushaltes. Demgegenüber stehen allerdings der negative Verlauf der Freien Finanzspitze in den städtischen Gebieten, sowie auch der steigende Schuldenstand der überwiegend ländlichen und intermediären Gebiete.



Quelle: Gemeindegebarungstatistik, 2010; GEMBON, 2010; eigene Berechnungen und Darstellung, 2010.

Abb. 5. Vergleich der Veränderung der Finanzlage im Zeitraum von 2000 bis 2008 der Gebietstypen mithilfe von Anteilswerten und hinsichtlich dreier bedeutender ökonomischer Kategorien



Quelle: Gemeindegebarungsstatistik, 2010; GEMBON, 2010; eigene Berechnungen und Darstellung, 2010.

Abb. 6. Vergleich der Veränderung der Finanzlage im Zeitraum von 2000 bis 2008 der Gebietstypen mithilfe von Pro-Kopf-Werten und hinsichtlich dreier bedeutender ökonomischer Kategorien

4. Fazit

Während der Auseinandersetzung mit dem ländlichen Raum und der Suche nach einer eindeutigen oder zumindest einheitlichen Definition hat sich herausgestellt, dass es weder das Eine noch das Andere gibt. Es wurden zahlreiche Ausarbeitungen über die Definition des ländlichen Raumes gefunden, diese waren allerdings in einer solchen Weise aufgestellt, dass sie genau auf den jeweiligen Betrachtungsschwerpunkt zugeschnitten waren. Darüber hinaus waren sich alle Autoren einig über die Vielfalt des ländlichen Raumes und der daraus abgeleiteten Erkenntnis, dass es „DEN“ ländlichen Raum nicht gibt.

Diese Vielfalt des ländlichen Raumes wird in allen recherchierten Definitionen immer wichtiger und führt zur Berücksichtigung einer ansteigenden Anzahl an Indikatoren, welche einen Einfluss auf den ländlichen Raum haben. Eine solche Ausweitung der Indikatoren macht die Festlegung des ländlichen Raumes allerdings um einiges komplizierter. Die Gefahr, sich im Detail zu verlieren, wird folglich größer.

Der Versuch sich auf ein, zwei oder mehrere Indikatoren zu spezialisieren, aber nicht alle möglichen Charaktereigenschaften des ländlichen Raumes zu beachten, gewinnt daher immer mehr an Bedeutung. Eine solche Spezialisierung ist sinnvoll, wenn man möglichst schnell zu einer Definition des ländlichen Raumes kommen möchte. Außerdem ist es in diesem Fall möglich den definierten ländlichen Raum genau auf das Ziel der Analyse zuzuschneiden, indem unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden können.

Die Schlussfolgerung, die aus den Erkenntnissen der letzten drei Absätze gezogen wird, ist, dass es keine eindeutige Definition und Abgrenzung des ländlichen Raumes geben kann beziehungsweise, dass es aufgrund der Vielfalt des ländlichen Raumes fast unmöglich ist eine trennscharfe Einteilung in Raumeinheiten zu gewährleisten.

Im Rahmen der Analyse der Finanzlage des ländlichen und des städtischen Raumes konnte gezeigt werden, dass zum Teil große Unterschiede bestehen, welche vor allem auf die stark divergierenden Bevölkerungszahlen zurückzuführen sind. So verfügen größere Gemeinden oder Städte über höhere Steuereinnahmen und auch höhere Ertragsanteile.

Von besonderem Interesse bei einem Vergleich der Gemeindehaushalte anhand der ökonomischen Gliederung sollten vor allem die laufenden Transferausgaben und –einnahmen von Trägern öffentlichen oder privaten Rechts sowie der Kapitaltransfer von Trägern öffentlichen Rechts sein. Dabei soll die Bedeutung der Förderung der Europäischen Union sowie Bund und Land an den ländlichen Raum herausgefiltert werden. Ebenfalls von großer Bedeutung ist ein Vergleich des Schuldenstandes und der Freien Finanzspitze, da dieser mit wenig Aufwand einen guten Überblick über die Finanzlage einer Gemeinde gibt.

Durch einen zeitlichen Vergleich der Gemeindehaushalte können die jeweiligen positiven und negativen Entwicklungen den Gebietstypen zugewiesen werden. Von Vorteil ist hierbei eine Spezialisierung auf die für den Gemeindehaushalt aussagekräftigsten ökonomischen Kategorien, nämlich auf die Entwicklung der Gesamtausgaben, der Freien Finanzspitze und des Schuldenstandes.

Quellenverzeichnis

- Barthelemy, P. A., Vidal, C., Eurostat (2008), Der ländliche Raum der Europäischen Union, ec.europa.eu/agriculture (Mai 2010).
- Brauchle T., Amsler J., Kappeler A.C., Maier Th., Manser R., Schmid P., Stalder A., Bundesamt für Raumentwicklung (2005), Politik des ländlichen Raumes, www.are.admin.ch (April 2010), Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, www.are.admin.ch (April 2010), Bern.
- EUROSTAT (2010), Über Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu, (Mai 2010).
- GEMBON (2010), Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, E280/3, der Technischen Universität Wien, Version 2.1/2010, J. Bröthaler, Wien, 2010.
- Gemeinderegistrierungsstatistik, Ausgewählte Haushaltskennzahlen aller österreichischen Gemeinden 2000 und 2008, Basisdatenbestand auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria, Wien, 2001/2009.
- Giffinger, R., Kalasek, R., Wonka, E., Schrenk, M. (2006), Ein neuer Ansatz zur Abgrenzung von Stadtregionen: methodische Grundlagen und Perspektiven zur Anwendung, Corp 2006 & Geomultimedia06, Wien.
- Krajasits C. (2008), Zur Typisierung von ländlichen Räumen im deutschsprachigen Raum – Konsequenzen für einen differenzierenden Umgang mit der sozio-demographischen Entwicklung, Vortrag zur Herbsttagung des Ökosozialen Forums, Land ohne Leute? Perspektiven für den Umgang mit sozio-demographischen Entwicklungen in ländlichen Räumen, Wels, 7. November 2008.
- Land Oberösterreich (1998) Bauen und Wohnen, Raumordnung, Landesplanung, Karte zu den Raumtypen in Oberösterreich, www.land-oberoesterreich.gv.at, (Mai 2010).
- Landwirtschaftsgesetz 1992, Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden, BGBl. Nr. 375/1992 idF BGBl. Nr.I 2/2008.
- Bundesamt für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2007), Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013, land.lebensministerium.at (April 2010), Wien.
- Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 1998, Landesgesetz, LGBl. Nr. 72/1998.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010), Arbeitsbereiche der OECD, www.oecd.org/deutschland, (April 2010).
- ÖROK (2009), Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen – Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten, Eigenverlag, Wien.
- Schuler M., Dessemontet P., Joye D., (2005), Die Raumgliederung der Schweiz, Bundesamt für Statistik, www.bfs.admin.ch (April 2010), Neuchâtel.
- Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (2006), Der ländliche Raum der Schweiz, www.are.admin.ch (April 2010), Bern.
- Statistik Austria (2010), Regionales, Regionale Gliederung, NUTS-Einheiten, www.statistik.at, (Mai 2010).
- Statistik Austria (2010), Regionales, Regionale Gliederung, Stadtregionen, www.statistik.at, (Mai 2010).
- Statistik Austria (2010), Einwohner gemäß Volkszählung 1981, 1991, 2001 (rechtsverbindliche Version vom 23. 9. 2004) und gemäß Bevölkerungsstatistik/ZMR 2006-2008 (Stand am Anfang des Jahres), Beschäftigte gemäß Volkszählung 2001, Flächen (2005), ISIS-Datenbank, Wien.
- Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007
- Weber G. (2010), Der ländliche Raum – Mythen und Fakten, Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, www.ländlicher-raum.at, Wien.
- Wikipedia (2010), Beschreibung des OECD, de.wikipedia.org (April 2010).

Das Niveau der Erreichbarkeit in Großstädten messen und vergleichen

Wolfgang Rauh

1. Erreichbarkeit definieren und messen

Erreichbarkeit ist das Qualitätsmerkmal von Städten

Seit militärische Sicherheit hinter hohen Stadtmauern kein Thema mehr ist, ist es nur noch eine Leistung, welche Städte weiterhin und mehr denn je zum weltweiten Erfolgsmotiv macht: die Erreichbarkeit. Hohe urbane Dichte in Verbindung mit einem möglichst effizienten Verkehrssystem erlaubt es auf kurzen Wegen eine Vielfalt von Zielen zu erreichen. Wie viele Ziele erreichbar sind und mit welchem Aufwand, das hängt vom Zusammenspiel des Verkehrssystems mit der Siedlungsstruktur ab. Erreichbarkeit ist also in Erweiterung einer Definition von Schürmann et. al. (1997) das „Hauptprodukt“ der Siedlungsform Stadt. Das gebotene Niveau der Erreichbarkeit bestimmt die eigentliche Qualität der Stadt. Was häufig unter urbaner Lebensqualität verstanden wird – saubere Luft, geringe Lärmbelastung – sind lediglich allgemeine Voraussetzungen für Lebensqualität, die durch die eigentliche Funktion der Stadt – Sicherstellen von Erreichbarkeit – möglichst wenig geschmälert werden sollen. Es hätte wenig Sinn, den Erfolg städtischer Verkehrs- und Siedlungspolitik alleine daran zu messen, wie wenig Schaden sie anrichtet. Sie ist in erster Linie daran zu messen, wie weit sie ihren Zweck, ein möglichst hohes Erreichbarkeitsniveau zu sichern, erfüllt. Um das beurteilen zu können, ist allerdings der schwer fassbare Begriff „Erreichbarkeit“ in einer für Städte und erweiterte Stadtregionen geeigneten Weise zu definieren. Über Erreichbarkeit kann erst diskutiert werden, wenn sie einigermaßen objektiv messbar und zwischen verschiedenen Städten – möglichst weltweit – vergleichbar ist.

Zwei Sichtweisen der Erreichbarkeit in Städten

Die jeweiligen Wohnorte sind die Quellen der täglichen Wege, welche Menschen in der Stadt als Konsumenten, Arbeitskräfte oder Erholung Suchende zurücklegen. Ihre Ziele sind Orte der Aktivität wie Arbeitsstätten, Handels- oder Dienstleistungsbetriebe. Erreichbarkeit kann aus Sicht der Quellen oder aus Sicht der Ziele beschrieben werden. Von der Quelle aus gesehen ergibt sich das Problem, dass die jeweils vom Wohnort aus erreichbaren Orte der Aktivität sehr unterschiedlich sind und daher nach Art, Größe und diversen Qualitäten zu gewichtet wären. Dieser zusätzliche Freiheitsgrad ermöglicht subjektive Wertungen und erschwert die Vergleichbarkeit der ermittelten Erreichbarkeitsdaten. Aus Sicht des Ziels zeigt sich die Aufgabenstellung einfacher.

Quelle für die Wege zu Orten der Aktivität ist die Wohnbevölkerung im jeweiligen Einzugsbereich. Diese kann zumindest bei einer Gesamtbetrachtung von Stadtgebieten hinsichtlich Ausbildung und Kaufkraft – also hinsichtlich ihrer Qualität als potentielle Arbeitskräfte und Konsumenten – als homogen angenommen werden.

Warum beide Sichtweisen zu gleichwertigen Ergebnissen führen sollten

Unter der Annahme rational handelnder Akteure eines funktionierenden Immobilienmarktes sollten beide Sichtweisen der Erreichbarkeit – jene aus Sicht des Ziels und jene aus Sicht der Quellen – konvergieren. Unternehmen sollten Standorte bevorzugen, an denen sie für Kunden und / oder Arbeitskräfte besonders gut erreichbar sind. In analoger Weise sollten Wohnungssuchende jene Lagen bevorzugen, welche im Einzugsbereich attraktiver Einkaufs- und Arbeitsmöglichkeiten liegen. Diese wechselseitige Anziehung ist der eigentliche Motor der Agglomeration. Auf welche Siedlungsstruktur und Dichte dieser Entwicklungsmotor hin arbeitet, hängt, wie noch zu zeigen ist, von Eigenschaften des Verkehrssystems ab.

Erreichbarkeit innerhalb von Stadtgebieten / Stadtregionen

Aus den erwähnten Gründen bietet sich die Erreichbarkeit aus Sicht von Orten der Aktivität als Indikator für die verkehrliche Qualität von Städten an. Ein Maß für diese Erreichbarkeit muss aus der Summe der kontinuierlich über die Fläche verteilten Quellen (Zahl potentieller Arbeitskräfte und Konsumenten) und dem jeweiligen Verkehrswiderstand zum Zielort ableitbar sein. Als vereinfachte Kenngröße des Verkehrswiderstandes kann auf Grund der relativ geringen Reisegeschwindigkeit in Stadtgebieten die Reisezeit dienen. Die Erreichbarkeit eines Punktes könnte nun beispielsweise als Integral über die Wohnbevölkerung¹ des Stadtgebiets gewichtet mit dem Kehrwert der Reisezeit zwischen dem betrachteten Punkt und dem jeweiligen Wohnort definiert werden. Eine solche Definition würde allerdings bedeuten, dass die Erreichbarkeit von der absoluten Bevölkerungszahl der Stadt abhängt. Die Erreichbarkeit wäre dann nicht mehr alleine durch das Verkehrssystem und sein Zusammenwirken mit der Siedlungsstruktur bestimmt. Dazu kommt, dass in ausgedehnten Großstädten oder Metropol-Regionen, die hier speziell betrachtet werden sollen, die relevanten Einzugsbereiche von Orten der Aktivität nur Teile des Stadtgebietes

1 genauer: Integral über die Fläche multipliziert mit der Bevölkerungsdichte.

umfassen, so dass eine Kenngröße, die das gesamte Stadtgebiet erfasst, keine Praxis relevante Abbildung der Erreichbarkeit ergäbe.

Erreichbarkeit nach dem Isochronen-Konzept

Praxis gerecht ist ein Maß der Erreichbarkeit, das die tatsächliche Größe von Einzugsbereichen bzw. die tatsächlich auf täglichen Wegen zurückgelegten Strecken berücksichtigt. Wenn der Raumwiderstand vereinfachend durch die Reisezeit beschrieben wird, bietet sich für diesen Zweck das Isochronen-Konzept an:

„Kenngröße der Erreichbarkeit ist die Zahl der Menschen, die von ihrer Wohnung aus das betrachtete Ziel innerhalb einer bestimmten Zeitspanne erreichen können.“

Die Zeitspanne könnte die durchschnittliche Dauer von Wegen – immer gemessen von Tür zu Tür – insgesamt oder für bestimmte Zwecke sein. Wie sich gezeigt hat (Prud'homme und Lee, 2001) hat die Erreichbarkeit von Arbeitsstätten („effektive Größe des Arbeitsmarktes) deutlichen Einfluss auf die Qualität der Stadt als Wirtschaftsstandort. Wenn das absolute Niveau der lokalen Erreichbarkeit in Großstädten gemessen und verglichen werden soll, kommt die Festlegung der Isochrone entsprechend der durchschnittlichen Dauer von Wegen im Stadtgebiet in Frage. Das wären zum Beispiel in Wien 25 Minuten (Socialdata, 1995).

Erreichbarkeit nach dem Isochronen-Modell korreliert mit der Produktivität

Ein Indiz dafür, dass die Erreichbarkeit nach dem Isochronenmodell tatsächlich ein brauchbarer Indikator für die Qualität von Städten ist, liefert eine Untersuchung über den Zusammenhang zwischen der jeweiligen effektiven Größe des Arbeitsmarktes und der Produktivität von Unternehmen in Städten. Prud'homme und Lee (2001) stellen die Hypothese auf, dass die Wertschöpfung pro beschäftigter Person² an einem bestimmten Firmenstandort mit der effektiven Größe des Arbeitsmarktes korreliert. Das ist die Anzahl potentieller Arbeitskräfte, die den Firmenstandort innerhalb einer gegebenen Zeit erreichen können. Damit deckt sich das Konzept der effektiven Größe des Arbeitsmarktes mit dem Konzept der Erreichbarkeit nach dem Isochronen-Ansatz.

Ein einfacher Indikator der Erreichbarkeit

Unter der Annahme, dass die durchschnittlich zurückgelegten Distanzen gegenüber den Abmessungen des betrachteten Stadtgebietes bzw. der betrachteten Metropolenregion klein seien und dass eine homogene Bevölkerung mit annähernd konstanter Dichte über das verbaute Stadtgebiet verteilt sei, steigt die Erreichbarkeit, also z.B. die Anzahl potentieller Arbeitskräfte, die einen Firmenstandort innerhalb der durchschnittlichen Dauer eines Arbeitsweges erreichen können,

2 Im Original ist von „productivity“ die Rede. Weil keine Angaben über eine Produktionsfunktion gemacht werden, dürfte es sich jedoch um die Wertschöpfung pro beschäftigter Person handeln.

proportional zum Quadrat der Reisegeschwindigkeit V multipliziert mit der Bevölkerungsdichte D . Ein einfacher Indikator der Erreichbarkeit, der für Großstädte und Metropolenregionen universell anwendbar sein sollte, lautet daher

$$\text{Indikator der Erreichbarkeit} = V^2 * D$$

Wird die Geschwindigkeit in km/h und die Dichte in Einwohnern pro Quadratkilometer angegeben, hat der Indikator der Erreichbarkeit im Normalfall die Dimension Einwohner/ Stunde². Weil im Folgenden die durchschnittliche Erreichbarkeit im Stadtgebiet von Wien als Referenzfall herangezogen wird, verbessert es die Anschaulichkeit der Darstellungen, die absolute Dichte „ D “ durch eine relative Dichte „ d “ zu ersetzen. Diese relative Dichte ist das Verhältnis zwischen der jeweiligen Bevölkerungsdichte und der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte im Wiener Stadtgebiet. Im Folgenden wird der auf der relativen Dichte basierende Indikator der Erreichbarkeit verwendet. Er hat die Dimension (km/h)².

2. Zusammenspiel von Verkehrssystem und Siedlungsstruktur

Der Platzbedarf des Verkehrs bestimmt die Lage der Maxima der Erreichbarkeit

Erreichbarkeit wird bestimmt durch das Zusammenspiel von Verkehrssystem und Siedlungsstruktur. Je höher Dichte und Reisegeschwindigkeit jeweils sind, desto höher sollte das Niveau der Erreichbarkeit sein. Durch die verkehrstechnische Charakteristik des Straßennetzes sind diese Zusammenhänge jedoch nicht ganz trivial:

- Steigt innerhalb eines städtischen Verkehrsnetzes mit gegebener Kapazität und gegebenem Modalsplit des Personenverkehrs die Bevölkerungsdichte, steigt zunächst auch die Erreichbarkeit.
- Mit steigender Dichte steigt jedoch auch die Belastung des Straßennetzes. Die Reisegeschwindigkeit geht dadurch zurück. Ab einem bestimmten Niveau der Dichte geht durch weiteren Dichte-Anstieg auch die Erreichbarkeit zurück, weil der Effekt sinkender Reisegeschwindigkeit gegenüber dem Effekt steigender Dichte überwiegt.

Ein ähnlicher Zusammenhang zeigt sich, wenn bei gegebener Bevölkerungsdichte die Reisegeschwindigkeit durch Verändern des Pkw-Anteils am Personenverkehr verändert wird. Pkw-Personenverkehr ist in der Regel schneller. Der Umstieg zum Pkw erhöht jedoch die Auslastung der Straßenkapazität:

- Ist die Reisegeschwindigkeit im Pkw höher, als mit dem öffentlichen Verkehr, steigt zunächst mit wachsendem Anteil des Pkw-Verkehrs die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit.
- Ab einem bestimmten Pkw-Anteil überwiegt jedoch bei dessen weiterer Zunahme die verzögernde Wirkung des zusätzlichen Platzbedarfs gegenüber der Geschwindigkeit erhöhenden Wirkung. Die Erreichbarkeit geht daher mit weiterer Zunahme des Pkw-Anteils wieder zurück.

Zu jeder Bevölkerungsdichte gehört ein optimaler Modalsplit

Es zeigt sich, dass es stets die Kombination einer gegebenen oder gewünschten Bevölkerungsdichte mit jeweils einem bestimmten Modalsplit des innerstädtischen Personenverkehrs ist, die gemeinsam ein Maximum der Erreichbarkeit bewirken. Eine Abweichung von dieser optimalen Kombination, bedeutet den Verzicht auf ein mögliches, höheres Niveau der Erreichbarkeit. Bereits aus dieser ganz allgemeinen Überlegung ergeben sich Schlussfolgerungen für die Verkehrspolitik. Bestimmte Entscheidungen rücken aus der Ebene der politischen Meinung in die Ebene des sachlich Richtigen oder Falschen. Es kann nicht darum gehen, Autos entweder möglichst weitgehend aus dem Stadtgebiet zu verbannen oder – bei entgegengesetzter ideologischer Ausrichtung – eine möglichst autogerechte Gestaltung des Verkehrssystems anzustreben. Unter der Prämisse, dass möglichst hohe Erreichbarkeit erzielt werden soll, kann nur eine, sachlich richtige Kombination einer gegebenen oder gewünschten Bevölkerungsdichte mit einem bestimmten, dazu passenden Modalsplit angestrebt werden. Maßnahmen, die beispielsweise zu hohen Pkw-Anteil in einem dicht bewohnten Gründerzeitviertel begünstigen wären ebenso sachlich falsch, wie Maßnahmen, die in einem relativ dünn besiedelten suburbanen Gebiet einen Rückgang des Pkw-Anteils unter den für die Erreichbarkeit optimalen Wert erzwingen sollen. Sachlich falsch wäre es auch, erhöhte Dichten gesetzlich zu erzwingen, ohne gleichzeitig dafür zu sorgen, dass der Modalsplit des Pkw-Verkehrs auf das zur erhöhten Dichte passende Niveau zurückgeht.

Zusammenhänge quantifizieren

Um die Bedeutung der Kenngröße „Erreichbarkeit“ für die Stadtentwicklung zu beurteilen sind die Wirkungen von Modalsplit und Dichte auf dieses Qualitätsmerkmal von Städten im Detail zu untersuchen. Neben der generellen Abhängigkeit der Erreichbarkeit von Dichte und Modalsplit geht es vor allem darum, jene Funktion zu finden, die für jeden Wert des Modal-Split jene zugehörige Dichte liefert, welche die bei diesem Modalsplit die maximal mögliche Erreichbarkeit schafft. Als Referenzfall, um die oben nur qualitativ angegebenen Zusammenhänge zu quantifizieren und zu modellieren, wurde das sekundäre Straßennetz Wiens herangezogen. Die Modellierung erfolgt auf Basis von Mobilitätsdaten der Wiener Bevölkerung und allgemeinen verkehrstechnischen Kenngrößen des Netzes:

1. Tagesgang der Reisegeschwindigkeit im sekundären Straßennetz („floating car data“)
2. Tagesgang der Verkehrsstärke im sekundären Straßennetz
3. spezifischer Flächenbedarf und Anteile an der Kapazitätsauslastung der Verkehrsarten MIV (im Wesentlichen Pkw-Verkehr), ÖV (Bus- und Straßenbahnverkehr) sowie Lkw und Lieferfahrzeuge.
4. Kenngrößen des Öffentlichen Verkehrs (Haltestellenabstände, Zu- und Abgangszeiten)
5. Kenngrößen der Mobilität (Tagesdistanz pro Person nach verwendeten Verkehrsmitteln)

Aus 1. und 2. kann der Zusammenhang von Netz-Auslastung und Reisegeschwindigkeit bzw. spezifische Reisezeit (Kilometer pro Minute) des fließenden Verkehrs abgeleitet werden. Mit der spezifischen Kapazitätsbeanspruchung (Punkt 3.) ist die durchschnittliche Auslastung des Straßennetzes als Funktion des Modalsplit zu modellieren. Aus Kenngrößen der des Öffentlichen Verkehrs (Punkt 4.) und der Mobilität (Punkt 5.) sind die durchschnittlichen Zu- und Abgangszeiten zum Pkw und zu Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie Wartezeiten abzuleiten. Zwischenergebnis ist die Beschreibung der Tür-zu-Tür Reisegeschwindigkeit mit dem Pkw und mit dem Öffentlichen Verkehr als Funktion des Modalsplit:

Reisezeit pro Kilometer von Tür zu Tür während der Verkehrsspitzen

Dieses Teilergebnis ist um den Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Verkehrsstärke im Straßennetz zu erweitern. Die Verkehrsstärke wäre – ceteris paribus – proportional der Bevölkerungsdichte. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die durchschnittliche Weglänge mit steigender urbaner Dichte zurückgeht³, was den erstgenannten Effekt teilweise kompensiert.

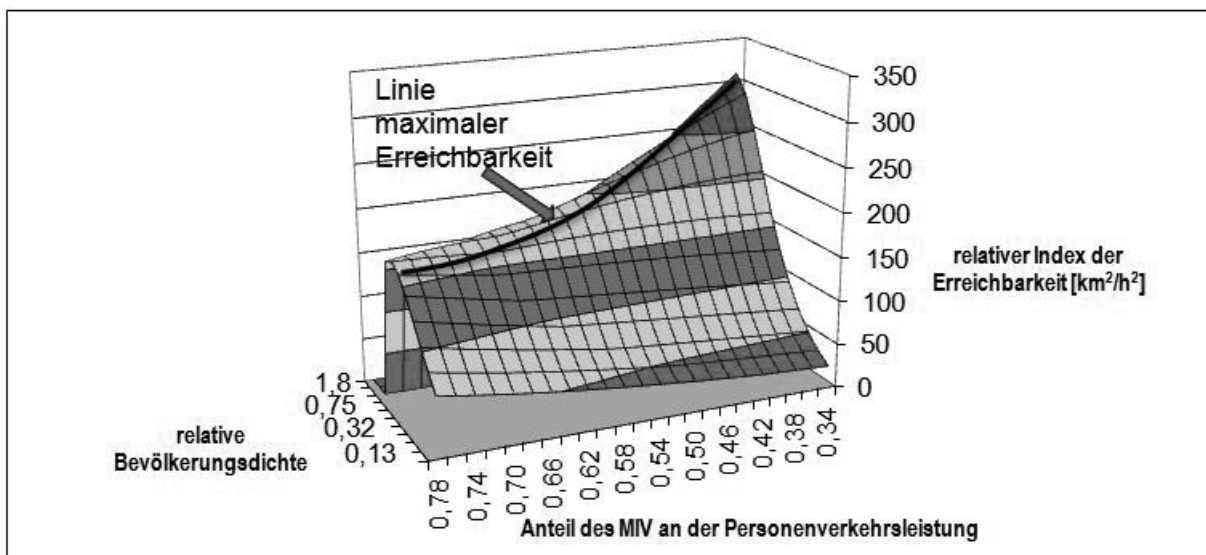
Ein weiteres Zwischenergebnis ist die Auslastung des Straßennetzes als Funktion von Bevölkerungsdichte und Modalsplit. Mit dem bereits ermittelten Zusammenhang von Auslastung und mittlerer Reisegeschwindigkeit und unter Berücksichtigung von Einflüssen der Dichte auf Kenngrößen des Öffentlichen Verkehrs ergibt sich die Reisezeit (Kilometer pro Minute) von Tür zu Tür im MIV und im Öffentlichen Verkehr.

Durch Addition der gemäß dem Modalsplit gewichteten Teilerreichbarkeiten von MIV und ÖV ergibt sich die definierte Kenngröße der Erreichbarkeit als Funktion von Bevölkerungsdichte und Modalsplit:

Die schwarze Linie in Abbildung 1 zeigt für jeden MIV-Anteil die bei der optimalen Bevölkerungsdichte mögliche Erreichbarkeit. Die Modellrechnung lässt erkennen, dass durch geringeren Pkw-Anteil bei gleichzeitig steigender Bevölkerungsdichte eine erhebliche Zunahme der Erreichbarkeit möglich wäre.

Zur Berechnung der oben dargestellten Erreichbarkeitsfunktion wird, wie eingangs bei der Definition des Index der Erreichbarkeit beschrieben, statt der absoluten Dichte eine relative Dichte verwendet. Diese ist das Verhältnis zwischen der jeweiligen Bevölkerungsdichte und der als Referenzgröße verwendeten durchschnittlichen Bevölkerungsdichte im Wiener Stadtgebiet (ca. 69 Einwohner pro Hektar).

³ Diese Aussage beruht auf der Annahme, dass mit zunehmender Urbaner Dichte die durchschnittliche Entfernung zu gleichwertigen Zielen abnimmt. Die räumliche Verteilung der Ziele wird „maßstäblich“ verkleinert.



Quelle: eigene Berechnungen

Abb. 1. Erreichbarkeit als Funktion von Bevölkerungsdichte und Modalsplit

3. Einfluss hochrangiger Verkehrsinfrastruktur auf die Erreichbarkeit

Optima von Dichte und Modalsplit bleiben unverändert

Die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit innerhalb einer großstädtischen Region ist nicht nur eine Frage des sekundären Straßennetzes und seiner Auslastung. Sie hängt auch vom Ausbaugrad hochrangiger Verkehrs-Infrastruktur ab. Das sind Stadtautobahnen einerseits sowie U- und S-Bahnen andererseits. Der Weg von und zu Bahnhöfen bzw. Autobahnauf- und -abfahrten muss im sekundären Straßennetz zurückgelegt werden. Nur in diesem Teil des Gesamtnetzes wirkt sich das Zusammenspiel von Modalsplit und Bevölkerungsdichte zwangsläufig auf die Reisegeschwindigkeit aus. Bei einem gegebenen Ausbaugrad hochrangiger Netze bleibt daher die Lage der Maxima der Erreichbarkeit unverändert und die in den folgenden Kapiteln aufgestellte Hypothese, wonach der Modalsplit die Stadtentwicklung bestimmt, bleibt gültig.

Verbesserung der Erreichbarkeit ist möglich, aber kostspielig

Die hochrangigen Verkehrsnetze sind in die Analyse einzu beziehen, wenn Großstädte untereinander hinsichtlich ihres Erreichbarkeitsniveaus verglichen werden sollen. Das hochrangige Netz wirkt ähnlich einem Multiplikator für jene Basis-Erreichbarkeit, die durch das Sekundärnetz bereitgestellt wird. Die Dichte hochrangiger Netze ist jedoch begrenzt. Das wirkt sich auf eine mögliche Zunahme der Erreichbarkeit innerhalb des Stadtgebietes aus. Auf durchschnittlichen Wegen im Stadtgebiet fallen zusätzliche Umwege zu U-Bahnstationen oder Autobahn-Auffahrten ins Gewicht.

Fazit: Großstädte in Industrieländern verfügen in der Regel bereits über ein gut ausgebautes Netz hochrangiger Ver-

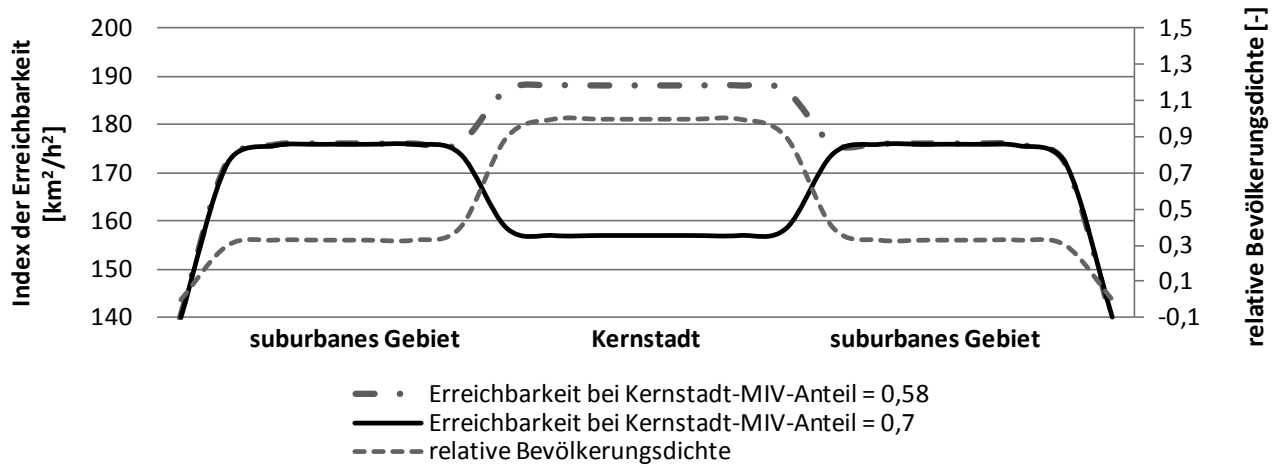
kehrsinfrastruktur. Der Standort-Wettbewerb ist in erster Linie im sekundären Straßennetz zu gewinnen. Ein Verlust an Erreichbarkeit durch Abweichungen von der optimalen Kombination zwischen Modal-Split und Bevölkerungsdichte ist durch zusätzlichen Ausbau der hochrangigen Infrastruktur im bezahlbaren Ausmaß kaum wett zu machen.

4. Einfluss der Erreichbarkeit auf die Suburbanisierung

Das Phänomen der Suburbanisierung – zunehmende Ausdehnung von Städten bei gleichzeitig sinkender der Bevölkerungsdichte – dominiert die Stadtentwicklung auch in Westeuropa seit mehr als 50 Jahren. Sollte die Erreichbarkeit tatsächlich, wie vermutet, das wesentliche Qualitätsmerkmal von großstädtischen Regionen sein, dann sollte es möglich sein, aus Veränderungen der Erreichbarkeit Erkenntnisse über Gründe und Verlauf der Suburbanisierung abzuleiten.

Zunächst einige Aussagen, die sich auf Grund von Modellrechnungen zur Erreichbarkeit im sekundären Straßennetz treffen lassen:

- Suburbane Wohngebiete mit einer relativen Dichte von 0,33 könnten bei einem Modalsplit des MIV von 0,96 (= 96%) einen relativen Erreichbarkeitsindex von 176 erreichen.
- Für das Stadtgebiet von Wien ergibt sich derzeit im Durchschnitt ein relativer Erreichbarkeitsindex von 188. Ein Anstieg der Pkw-Personenverkehrsleistung um 10% – entsprechend einem MIV-Anteil von 0,64 – würde diesen Vorsprung aufheben und hier zu einem Absinken der Erreichbarkeit auf das Niveau Auto orientierter suburbaner Wohngebiete führen.
- Ein weiterer Anstieg des MIV-Anteils auf 0,7 würde die Kapazität des Straßennetzes der Kernstadt zu Spitzenzeit-



Quelle: eigene Berechnungen

Abb. 2. Erreichbarkeit in suburbanen Gebieten wird höher als in der Kernstadt (Prinzipdarstellung)

en überschreiten und hier den Index der Erreichbarkeit auf 157 sinken lassen.

Unter der Annahme, dass Erreichbarkeit ein wesentliches Kriterium für die Wahl des Wohnortes innerhalb einer großstädtischen Agglomeration ist, liegt eine der Ursachen der Suburbanisierung klar auf der Hand:

- Durch steigende Motorisierung sinkt ab einem bestimmten Motorisierungsgrad im bestehenden, dicht besiedelten Stadtgebiet die Erreichbarkeit.
- Gleichzeitig genießen motorisierte Haushalte ein relativ hohes Erreichbarkeitsniveau in dünner besiedelten suburbanen Gebieten.
- Sobald die Erreichbarkeit suburbaner Gebiete deutlich über jener der Kernstadt liegt, ist für breite Bevölkerungsschichten das Leben in suburbanen Gebieten attraktiver als in der Kernstadt.

Die Verlagerung der Wohnbevölkerung von der Kernstadt ins nahe Umland bedingt wechselseitig auch eine Verlagerung von Orten der Aktivität von Arbeitsplätzen bis zu Freizeitangeboten. Der beschriebene Prozess der Suburbanisierung führt in letzter Konsequenz dazu, dass die Bevölkerungsdichte der Kernstadt auf das Niveau der suburbanen Gebiete absinkt.⁴ Bildlich gesprochen: Die Siedlungsstruktur passt sich durch sinkende Dichte dem Platzbedarf des Pkw-Verkehrs an.

Einfluss hochrangiger Verkehrs-Infrastruktur auf die Suburbanisierung

In der Praxis ist mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Präferenzen der Wohnung Suchenden zu rechnen. Lan-

⁴ Suburbanisierung kann sogar zu einer Art „Überschwingen“ führen. Das Gebiet der ehemaligen Kernstadt wird so weit entvölkert, dass eine Ringstadt, die so genannte „donut city“ entsteht.

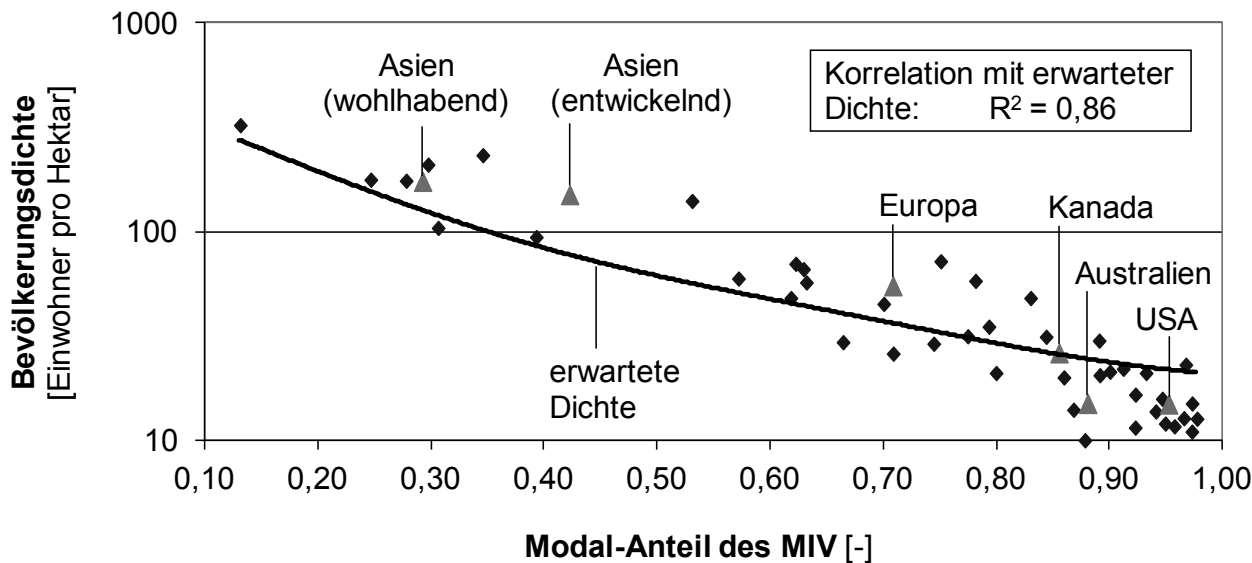
ge bevor es dazu kommt, dass die Erreichbarkeitsverhältnisse zwischen Kernstadt und suburbanen Gebieten zu Gunsten Letzterer „kippen“ gibt es individuelle Vorlieben für das Wohnen am Stadtrand. Zwischen Kernstadt und suburbanen Gebieten kann sich ein mehr oder weniger stabiles Gleichgewicht ausbilden. Die Lage dieses Gleichgewichts wird nicht zuletzt durch die hochrangige Verkehrsinfrastruktur beeinflusst. Verbesserung der Erreichbarkeit durch Autobahnausbau im nahen Stadt-Umland begünstigt Suburbanisierung. U-Bahnen sind dagegen geeignet, die Erreichbarkeit innerhalb der Kernstadt zu verbessern.

5. Genereller Zusammenhang von Bevölkerungsdichte und Verkehrsmittelwahl

Wie bereits dargelegt, ließe sich der Mechanismus der Suburbanisierung in großstädtischen Regionen relativ plausibel damit begründen, dass infolge der Motorisierung die Erreichbarkeit auf dem Gebiet der Kernstadt unter jene in suburbanen Gebieten sinkt, wobei Wohnung Suchende tendenziell in jene Gebiete der Großstadt oder Metropolregion ziehen, in denen sie die höhere Erreichbarkeit vorfinden. Kernstädte, deren Dichte über jenem Optimum liegt, das für maximale Erreichbarkeit erforderlich wäre, verlieren so lange Bevölkerung zu Gunsten des nahen Umlandes, bis die Erreichbarkeit auf das Niveau der suburbanen Gebiete gestiegen ist. Ausformuliert lautet die Hypothese folgendermaßen:

„Durch Suburbanisierung strebt die Bevölkerungsdichte von Großstädten jenem Wert zu, durch den sich die bei gegebenem Modal-Split⁵ maximal mögliche Erreichbarkeit ergibt.“

⁵ Aufteilung der Verkehrsleistung zwischen ÖV und IV



Quelle: eigene Berechnungen

Abb. 3. Abhängigkeit der Bevölkerungsdichte vom Anteil des MIV an der Verkehrsleistung

In dieser Formulierung sollte die Hypothese jedenfalls zutreffen, so lange weltweit die Tendenz der Verkehrsmittelwahl von Verkehrsmitteln mit geringem Flächenbedarf zum Pkw; dem Verkehrsmittel mit dem höchsten Flächen- bzw. Kapazitätsbedarf, geht.

Die Hypothese könnte anhand von Daten über Bevölkerungsdichte und Modalsplit einer möglichst großen Zahl von Großstädten überprüft werden. Solche Daten aus 46 Großstädten in Europa, Nordamerika, Australien und Asien wurden beispielsweise von Kenworthy (Kenworthy 2005) veröffentlicht.

Die Abbildung 3 zeigt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 46 Großstädten oder Metropolregionen über dem jeweiligen Modalsplit des Personenverkehrs. Die durchgezogene Linie (nicht zu verwechseln mit einer Ausgleichsfunktion!) stellt jene Bevölkerungsdichte dar, die beim jeweiligen Modalsplit die maximal mögliche Erreichbarkeit ergeben würde. Letzteres ist die auf Grund der Hypothese erwartete Bevölkerungsdichte, die als „Linie maximaler Erreichbarkeit“ auch in Abb. 1 dargestellt ist.

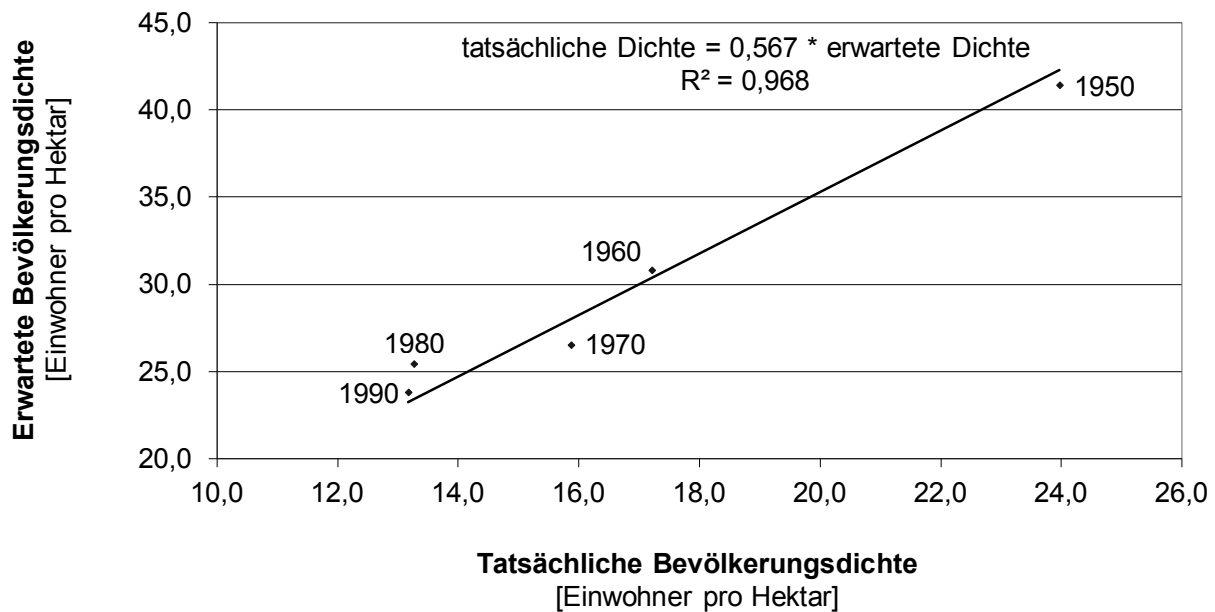
In Anbetracht der Tatsache, dass das verwendete Modell nur auf Daten aus dem sekundären Straßennetz Wiens basiert – also unterschiedliche Qualität der sekundären Netze und Unterschiede beim Einfluss der hochrangigen Netze außer Acht lässt – ist die Korrelation zwischen tatsächlicher und erwarteter Dichte relativ stark. Das Bestimmtheitsmaß beim Vergleich der tatsächlichen mit der erwarteten Dichte liegt bei $R^2 = 0,85$. Auffallend ist neben einzelnen „Ausreißern“, dass die Dichten in Nordamerika und Australien fast durchgehend bei nur etwa der Hälfte der erwarteten Dichte liegen. Dafür bietet sich eine Reihe von Erklärungen an. Unter anderem muss die Hypothese für ausgeprägt monozentrische Groß-

städte versagen, weil die unterstellte annähernde Gleichverteilung von Quellen und Zielen hier nicht gegeben ist.⁶ Ohne dass dem Beweiskraft zukäme ist es immerhin interessant, dass die Bevölkerungsdichte der klassisch polyzentrischen Metropole Los Angeles nahezu exakt dem erwarteten Wert entspricht. Ein Indiz dafür, dass die Hypothese in modifizierter Form auch auf Metropolregionen der USA anwendbar ist, ergibt sich aus der Zeitreihe des durchschnittlichen Modalsplit und der Dichte der US-Metropolregionen zwischen 1950 und 1990 (je ein Wertepaar pro Jahrzehnt). Der Bestimmtheitsgrad der Korrelation zwischen erwarteter und tatsächlicher Dichte liegt bei 0,97.

Schlussfolgerung: Die Dichte folgt dem Modalsplit

Auf den Punkt gebracht lautet die Schlussfolgerung aus der Hypothese, dass die Bevölkerungsdichte dem Modalsplit folgt. Die Vermutung, dass umgekehrt auch der Modalsplit von der Bevölkerungsdichte beeinflusst werde, kann und soll damit nicht widerlegt werden. Hohe Bevölkerungsdichte kann unter bestimmten Bedingungen geringere Motorisierung der städtischen Bevölkerung begünstigen. Dies ist jedoch keineswegs zwingend der Fall und vor allem verhindert hohe Dichte nicht, dass aus dem dünner besiedelten nahen und weiteren Umland Pkw-Verkehr in dichter besiedelte Stadtgebiete einströmt. Ein Anteil an Autoverkehr, der über dem für die gegebene Siedlungsdichte optimalen

⁶ Die Ziele folgen nicht der Wohnbevölkerung sondern konzentrieren sich typischerweise an wenigen zentral gelegenen Autobahnknoten. Es fehlt damit der Mechanismus, der das Wohnen in dichteren Stadtvierteln „belohnt“



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wedell Cox 2007a und 2007b

Abb. 4. Zeitreihe der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von US-Metropolregionen

Wert liegt, erzwingt hingegen nahezu unausweichlich ein Absinken der Bevölkerungsdichte. Die Aussage in Richtung der Verkehrspolitik ist daher eindeutig: Es dürfte in jedem Fall unrealistisch sein, zu erwarten, dass Menschen freiwillig in Stadtgebiete mit gesetzlich erzwungener verdichteter Bauweise ziehen (und dann auch noch vom Auto auf den ÖV umsteigen) wenn sie dort nicht zumindest gleiche oder höhere Erreichbarkeitswerte vorfinden, als in dünner besiedelten suburbanen Wohngebieten. Dichte Städte mit kurzen Wegen können weitaus höhere Erreichbarkeit bieten, als ein zersiedeltes Stadt-Umland. Dies gilt allerdings nur dann, wenn dafür gesorgt wird, dass der Anteil des Pkw-Verkehrs am Modalsplit in den Kernstädten optimal ist. Das heißt in der Regel: deutlich niedriger als derzeit. Auf ökonomisch optimale Weise kann dies durch Abbau von Förderungen des Pkw-Verkehrs (etwa durch Änderung der Garagengesetze) und durch korrekte Internalisierung externer Kosten des Verkehrs, das sind im Fall des Stadtverkehrs zum weitaus überwiegenden Teil externe Staukosten, erreicht werden.

Quellenverzeichnis

- Prud'homme R., Lee C. (2001): „Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities“, in: Assessing the Benefits of Transport, ECMT, Paris
- Rauh, W. (2008): Einfluss der Verkehrsmittelwahl auf Bevölkerungsdichte und externe Agglomerationseffekte in Großstädten, Dissertation an der TU-Wien
- Schürmann C., Spiekermann K., Wegener M. (1997): Accessibility indicators, Berichte aus dem Institut für Raumplanung 39. Institut für Raumplanung Dortmund
- Socialdata (1995): Mobilität in Wien – Vertiefung und Ergänzung, Band 1: Mobilitätsverhalten nach Bezirksgruppen,
- Wedell Cox Consultancy (2007a), Urban Transport Fact Book - US Urban Personal Vehicle & Public Transport Market Share from 1900, <http://www.publicpurpose.com/ut-usptshare45.htm>, 5.6.2007
- Wedell Cox Consultancy (2007b), Demografia - Urbanization in the United States from 1945, <http://www.demographia.com/db-1945uza.htm>, 5.6.2007

Uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der 5. EU-Erweiterung: Regionale Auswirkungen und Perspektiven für österreichische Grenzregionen

Marlene Hawelka

1. Einführung

Durch die EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 kam es zu einer Vergrößerung der Staatengemeinschaft um 12 Mitgliedsländer, die eine im Vergleich zu den alten Mitgliedsländern geringere Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung aufwiesen. Aufgrund der erwarteten Zuwanderung aus den neuen – speziell aus den vier an Österreich grenzenden – Mitgliedstaaten wurde seitens der österreichischen Politik mit einem verstärkten Druck auf den nationalen Arbeitsmarkt gerechnet. Die österreichische Regierung nahm daher die Möglichkeit wahr, Übergangsregelungen für die nach EU-Recht geltende uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erlassen.

Am 1. Mai 2011 erfolgte schließlich die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes gegenüber den Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 nach jahrelangen Verhandlungen beigetreten sind.¹ Dadurch wurde mit einer steigenden Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung durch ein großes Arbeitskräfteangebot aus den neuen Mitgliedstaaten gerechnet, die aufgrund niedriger Lohnkosten das reale Lohnniveau in Österreich senken könnten. Die Hoffnung der Unterstützung des heimischen Sozialsystems sowie die demographische Verjüngung der Gesellschaft stehen dabei scheinbar einer viel größeren Angst der Erwerbstätigen vor Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt gegenüber.

Die politische und mediale Präsenz des Themas schürte Angst vor der Öffnung des Arbeitsmarktes und prophezeite negative Auswirkungen für Österreich. Die Internationalisierung des Arbeitsmarktes, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der freie Personenverkehr verursachen Angst vor starker Wanderung von Ost nach West, wodurch ironischerweise die Situation entsteht, dass in kurzer Zeit nach dem Fall des Eisernen Vorhanges wieder versucht wird, Arbeitskräfte vom westlichen Arbeitsmarkt fernzuhalten. Tatsache ist, dass – vor allem internationale – Migration ein bedeutendes Thema ist, das nicht nur die Wirtschaft, sondern auch das soziale Leben, Politik und Gesellschaft stark beeinflusst. (Straubhaar, 2000:

7-8). Hinterfragt wurden vor allem die propagierten Auswirkungen der potentiell stark ausfallenden Migration nach Österreich, die damit steigende Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung, sinkende Reallöhne sowie mögliche ansteigende Pendlerströme. Interessant ist daher, ob es sich bei der öffentlichen Meinungsbildung durch Medien um Panikmache vor dem zukünftigen vergrößerten Arbeitsmarkt oder um eine ernst zu nehmende Entwicklung handelt, die eine Vorbereitung wie die erfolgte erforderte und ob diese ausreichend war, um negative Effekte nach dem 1. Mai 2011 auf den österreichischen Arbeitsmarkt möglichst gering zu halten.

Zielsetzung dieser Arbeit war es, eine wissenschaftlich fundierte Analyse bereits vorhandener Studien und statistischer Daten vorzunehmen und bisherige Entwicklungen seit dem Beitritt der östlichen Staaten zu untersuchen, um eine Aussage über zukünftige Entwicklungen in den ländlichen Grenzregionen treffen zu können. Untersucht wurden die potentiellen Migrations- und Pendlerströme sowie deren Wirkungen auf regionale Arbeitsmärkte in den ländlich geprägten österreichischen Grenzregionen sowie den urbanen Bereichen ausgewählter Landeshauptstädte und Wiens, sowohl theoretisch, als auch auf Basis empirischer Studien. Mithilfe der deskriptiven Statistik wurde die bisherige Entwicklung untersucht und zur Verifizierung oder zum Falsifizieren einzelner Hypothesen herangezogen und daraus die Aufnahmefähigkeit der Untersuchungsregion für Zuwanderung abgeleitet.

Daraus und aufbauend auf einem Ausblick über zukünftige Erweiterungen, neue Arbeitsmärkte und Perspektiven wurden abschließend Herausforderungen und Handlungserfordernisse für die Zielregion erarbeitet. Aus diesen Anforderungen können in weiterer Folge regionale Instrumente abgeleitet werden, die einen geregelten Umgang mit den Auswirkungen ermöglichen und Chancengleichheit zwischen der nationalen und der zugewanderten Bevölkerung schaffen.

¹ Dabei wuchs die EU durch die Beitritte von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Slowakei, Slowenien, Polen, Tschechien, Ungarn, Zypern im Jahr 2004 von 15 auf 25 Mitglieder und im Jahr 2007 durch die Beitritte Rumäniens und Bulgariens weiter auf 27 Mitgliedstaaten.

2. Handlungsanforderungen und -möglichkeiten für die Untersuchungsregion

Mithilfe einer Einteilung nach Regionstypen wurde die administrativ abgegrenzte Untersuchungsregion nach der wirtschaftlichen Struktur (am stärksten vertretene Branchen) in Anlehnung an Gerhard Palme (1995) funktional gegliedert. Dabei werden humankapitalintensive, sachkapitalintensive und kapitalextensive (ländliche) Regionen unterschieden (siehe *Abbildung 1*).

Für humankapitalintensive – häufig urbane – Regionen stellt die hohe Attraktivität für Zuwanderung die größte Herausforderung, aber auch wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten aufgrund einer erhöhten Dynamik dar, wenn auch die zukünftige räumliche Verteilung aus der bisherigen Entwicklung schwer abzuschätzen ist. Die hohe Zuwanderung zeigt sich in der räumlichen Verteilung aller Zuwanderer aus den EU 12, die bisher (2004 bis 2009) zum größten Teil nach Wien (54,4%), Graz (7,6%) und ins Wiener Umland (6,6%) gerichtet ist. Relativ zur Gesamtbevölkerung der Untersuchungsregion betrachtet (etwa 5,5 Mio. Einwohner; 1. Quartal 2011) ist die Zuwanderung allerdings gering. Die stärksten Zuwächse sind in jedem Fall in den ersten fünf Jahren nach der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erwarten. *Abbildung 2* zeigt die bisherige Wanderungsbilanz für die Untersuchungsregion nach Staatsangehörigkeit, die diesen Trend erahnen lässt. Schwarz

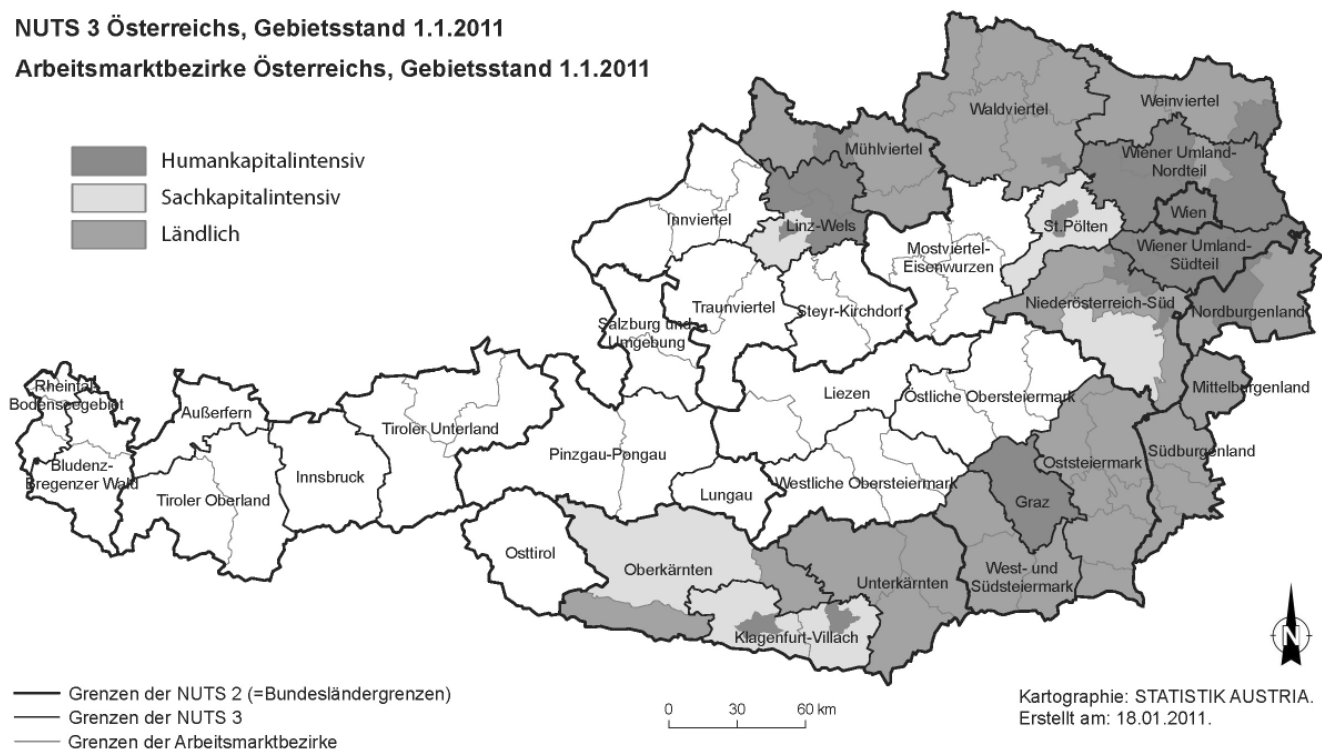
dargestellt sind Personen mit Herkunft aus einem der neuen Mitgliedstaaten.

Aus Studienergebnissen von Huber und Brücker (2003: 100; Migrationspotentialabschätzung) und Huber (2001: 80; prozentuelle räumliche Verteilung der Migration) wurde das Migrationspotential in Folge der Arbeitsmarktöffnung 2011 wie in *Abbildung 3* dargestellt, errechnet.

Hier ist es von großer Bedeutung, einen Schwerpunkt auf den Umgang mit hoher Zuwanderung hinsichtlich Integrationspolitik zu legen. Urbane Räume und humankapitalintensive Regionen (in den Abbildungen dunkelgrau dargestellt) werden daher den größten Zuwachs in der Erwerbstätigkeit durch Migration erfahren, zumal diese Regionen auch für Pendler von Interesse sind, die ihren Wohnort im Heimatland beibehalten können. Gleichzeitig stellt diese Entwicklung die Wirtschaftspolitik vor die Herausforderung der hohen Arbeitslosigkeit, die in den urbanen Räumen der Untersuchungsregion besteht. Wien weist mit einer Arbeitslosenrate von 7% (2009) den mit Abstand höchsten Wert in der Untersuchungsregion auf; 40% aller Arbeitslosen der Region leben in der Bundeshauptstadt. Die Arbeitslosigkeit steigt dann weiter, wenn vor allem zu Beginn der Arbeitnehmerfreizügigkeit hauptsächlich primär und sekundär ausgebildete Personen zuwandern, die vermehrt Substitute zu lokalen Beschäftigten darstellen. Da ein steigender Anteil gering qualifizierter Zuwanderer nach Beginn der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber der Zeit davor erwartet werden kann, ist aufgrund der größten absoluten Aus-

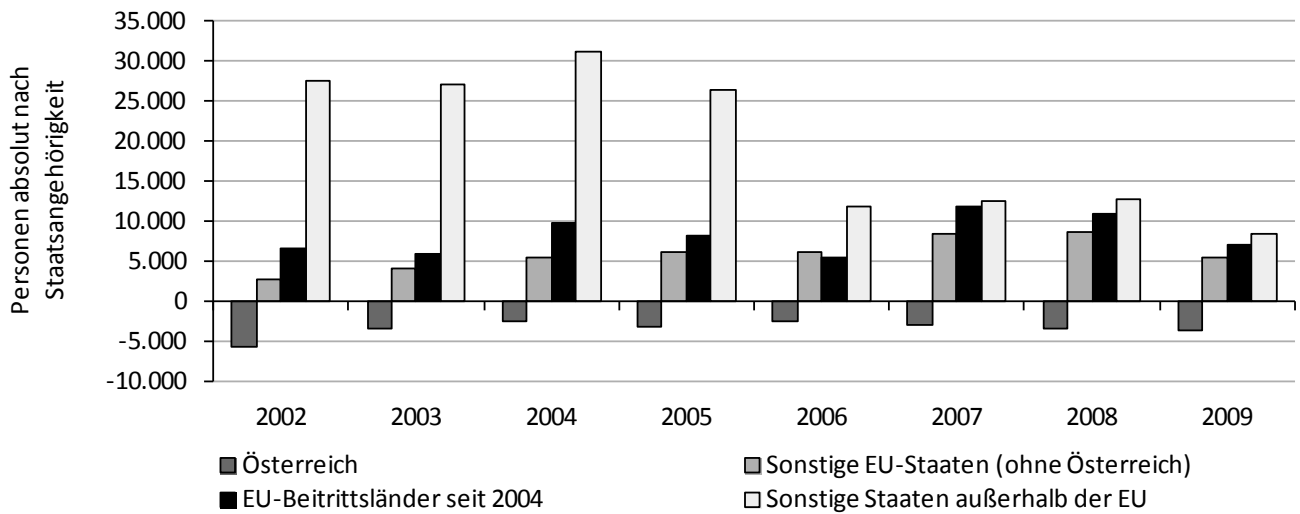
NUTS 3 Österreichs, Gebietsstand 1.1.2011

Arbeitsmarktbezirke Österreichs, Gebietsstand 1.1.2011



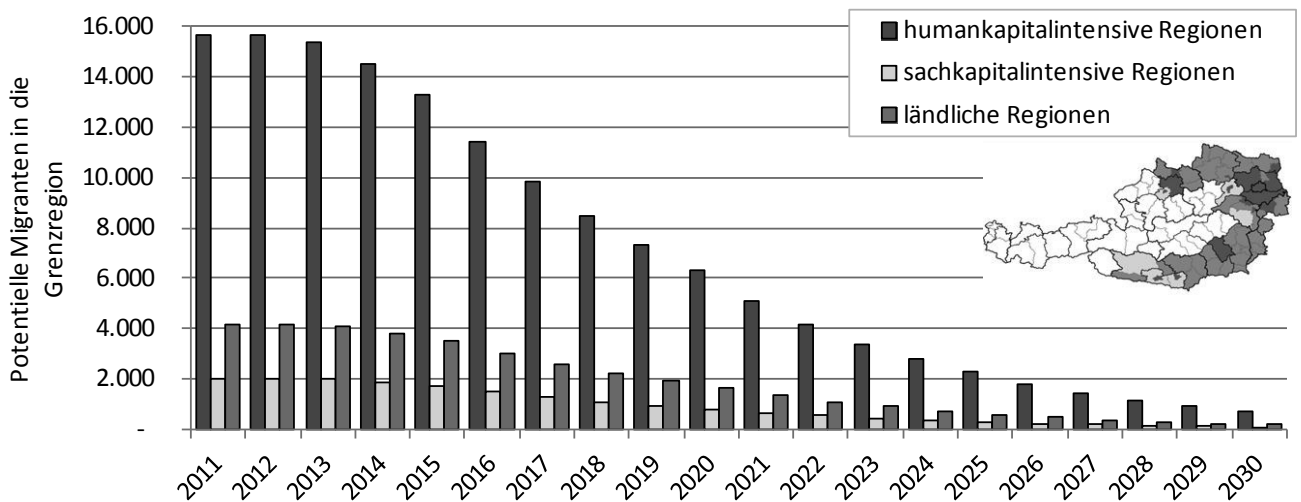
Quelle: Palme (1995: 401, 416); Kartengrundlage: Statistik Austria (2011a); Statistik Austria (2011b: Thematische Karte); eigene Bearbeitung.

Abb. 1. Funktionale Abgrenzung der österreichischen Untersuchungsregion nach Palme



Quelle: Datenbank ISIS der Statistik Austria (2011: W5K Wanderung (Binnen- und Außenwanderung) nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Bundesland); eigene Darstellung.

Abb. 2. Internationale Wanderungsbilanz für die Untersuchungsregion nach Staatsangehörigkeit (2002 bis 2009)



Quelle: Potentialabschätzung nach Huber/Brücker (2003: 100); eigene Interpolation der Jahreswerte. Prozentuelle räumliche Verteilung der Migration nach Huber (2001: 80); eigene Darstellung.

Abb. 3. Gesamte, potentielle Nettomigration in die österreichische Grenzregion (Gliederung nach Regionstypen)

prägung der Zuwanderung in den humankapitalintensiven Regionen tatsächlich mit erhöhten Arbeitslosenraten zu rechnen. Hinzukommend zeigt die bisherige Entwicklung, dass Personen nicht österreichischer Staatsbürgerschaft mit höherer Wahrscheinlichkeit arbeitslos sind (siehe *Abbildung 4*).

Positiv ist für diese Regionen definitiv die Altersstruktur, da humankapitalintensive Regionstypen in der Untersuchungsregion am jüngsten sind, wenn auch die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen bisher (2002 bis 2011) mit einem Zuwachs von 1,5% am geringsten gewachsen ist. Im Vergleich dazu wuchs die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung von 15 bis 59 Jahre im gleichen Zeitraum um 8,3% und jene der über 59-Jährigen um 14,1%.

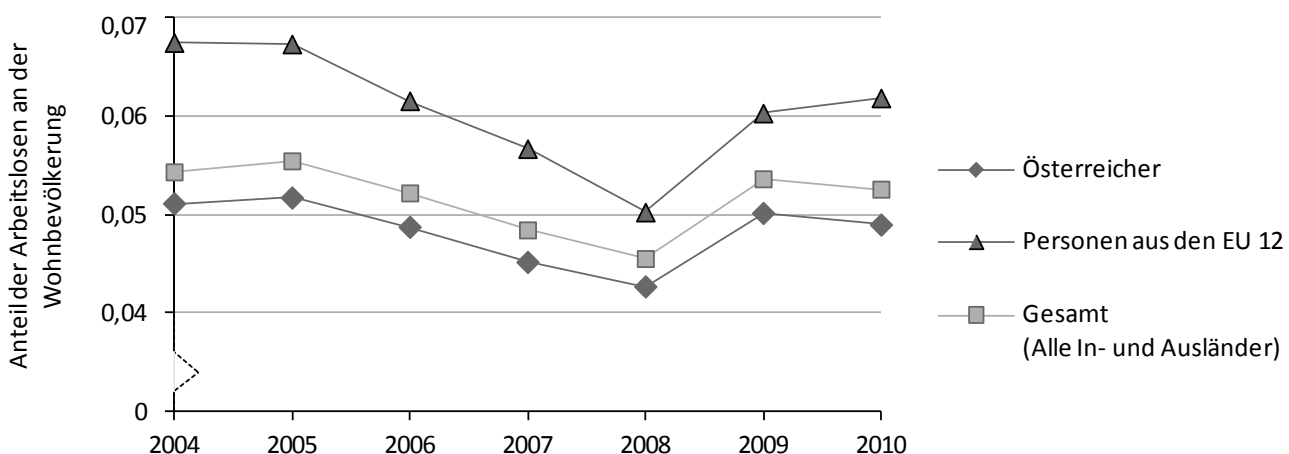
Die Herausforderung für humankapitalintensive Regionen besteht in der sozialen und wirtschaftlichen Integration der zugewanderten Bevölkerung, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt und allen Ausbildungsmöglichkeiten voraussetzt.

Sachkapitalintensive Regionen sind im Gegensatz dazu vor die Herausforderung einer alternden Bevölkerung gestellt. Der Trend der absoluten Bevölkerungszahl der über 59-Jährigen ist steigend (+ 13,4% von 2002 bis 2011) und der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung in den letzten Jahren rückläufig (+ 3,0% von 2002 bis 2011). Gleichzeitig sank der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren im betrachteten Zeitraum um 9,0%. Da in diesen Regionen jedoch ein doppelt so großes Migrationspotential von etwa je 2.000 Personen in den ersten beiden Jahren nach der Arbeitsmarktöffnung gegenüber dem jährlichen Pendlerpotential von etwa 1.000 Personen erwartet wird (nach Huber und Brücker 2003 und Huber, 2001; vgl. auch *Abbildung 3*), das bisherige Beschäftigungswachstum mit 8,4% (2004 bis 2008) stark positiv war und die Beschäftigungsquote in der Untersuchungsregion bei steigendem Trend mit über 55% (2008) am höchsten ist, ist für sachkapitalintensive Regionen derzeit ein eher positives Bild erkennbar. Auch das Verhältnis von (nur) sechs

Arbeitslosen je offener, sofort verfügbarer Stelle ist in sachkapitalintensiven Regionen äußerst positiv zu bewerten. Die Zuwanderung hat in diesem Fall keine besonders auffallenden Auswirkungen auf den Regionstyp. Sachkapitalintensive Regionen stehen somit vor der Handlungsanforderung, die Zuwanderung junger, gut ausgebildeter Personen in die Regionen zu lenken. Dies kann durch ein vielfältiges Arbeitsplatzangebot ermöglicht werden, das zu einer Erhöhung der Standortqualität für Unternehmen und Arbeitnehmer führt.

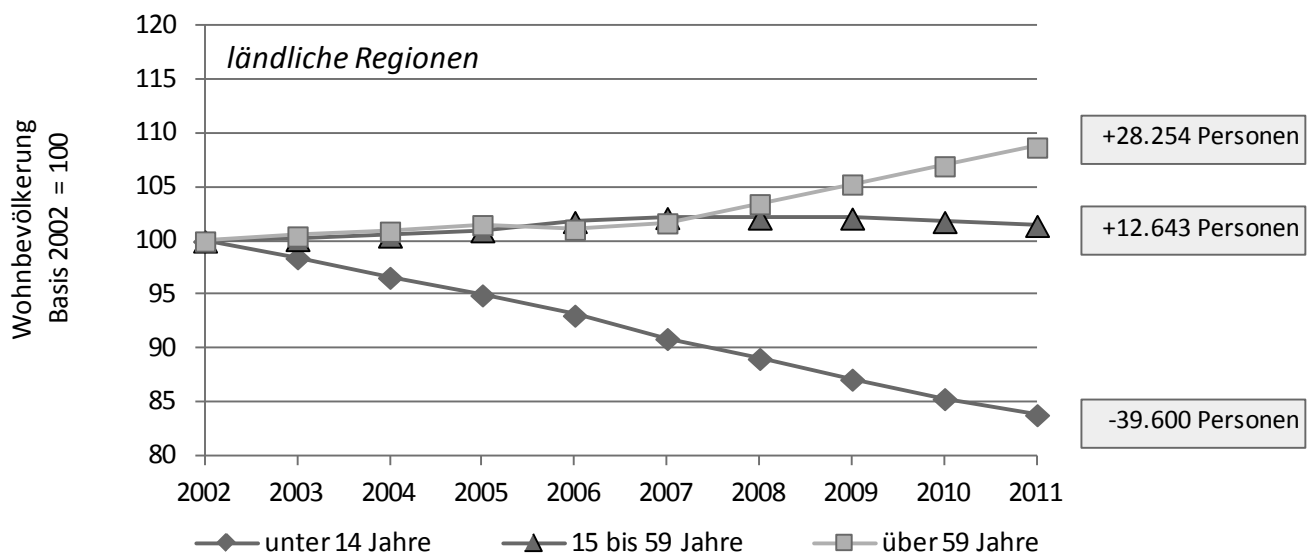
Für ländliche Regionen kann Zuwanderung grundsätzlich als Chance betrachtet werden. Das bisher annähernd stagnierende Bevölkerungswachstum (+0,1% seit 2002) und die geringe prognostizierte Zuwanderung (siehe *Abbildung 3*) führen im ländlichen Bereich zu Überalterung und dem rückläufigen Trend erwerbsfähiger und junger Bevölkerung (siehe *Abbildung 5*).

Ohnehin verzeichneten strukturschwache, kapitalextensive Regionen somit die geringsten Zuwächse der Erwerbstätigen bzw. erwerbsfähigen Bevölkerung in den vergangenen Jahren, was in Kombination mit der geringen Beschäftigungsquote (41,6% im Jahr 2008) eine Herausforderung für den ländlichen Raum ist. Das gegenüber der maximalen jährlichen Zuwanderung von 4.100 Personen im Jahr 2011 mehr als doppelt so hohe jährliche Pendlerpotential (ca. 10.000 Personen) stellt ländliche Regionen vor die Herausforderungen, dass einerseits Erwerbstätige zwar in der Gemeinde arbeiten, ihre Kaufkraft jedoch ins Ausland abfließt, weil der Wohnort behalten wird und andererseits mit einer erhöhten Arbeitslosigkeit für Österreicher zu rechnen ist, wenn Erwerbstätige aus den Nachbarstaaten Substitute zu den österreichischen Beschäftigten darstellen. Allgemein war die Arbeitslosenquote mit 4,3% (2009) in ländlichen Regionen im Vergleich zu den anderen Regionstypen bisher jedoch am geringsten, was womöglich auf die bereits stattgefundene Landflucht zurückzuführen ist.



Quelle: Datengrundlage: AMS Österreich, Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation (2011: Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen nach NUTS3 in Österreich, Jahresdurchschnitt 2004 – 2010; Bestand an vorgemerkten arbeitslosen In- und AusländerInnen nach NUTS3 in Österreich, Jahresdurchschnitt 2004 - 2010); eigene Darstellung.

Abb. 4. Anteil der Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung (jeweils nach Herkunft) zwischen 15 und 59 Jahren in der Untersuchungsregion (2004 bis 2010)



Quelle: Datengrundlage: Datenbank ISIS der Statistik Austria (2011: K8X Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn gemäß Bevölkerungsregister <2002 BIS 2011>); eigene Darstellung.

Abb. 5. Entwicklung der Wohnbevölkerung in ländlichen Regionen nach Altersklassen 2002 bis 2011 (Basis 2002 = 100%)

Die wirtschaftlichen Effekte betreffend, war im ländlichen Bereich das geringste regionale BIP-Wachstum zu verzeichnen, in manchen Teilregionen kam es seit 2004 sogar zu einem Rückgang. Auch das Beschäftigungswachstum war äußerst gering und auf eine offene, verfügbare Stelle kamen im Jahr 2010 zehn Arbeitslose. Für periphere Regionen sollte daher das Ziel sein, internationale Zuwanderung auch verstärkt in die Peripherie und den ländlichen Raum zu lenken bzw. die Standortqualitäten ländlicher Gemeinden zu verbessern, um damit einem schrumpfenden Erwerbspotential sowie der Alterung und womöglich der Schrumpfung entgegenzuwirken.

Die allgemeine Handlungsanforderung besteht darin, auch Orte mit geringerer Angebotsvielfalt am Arbeitsmarkt, von Ausbildungsstätten oder sozialer Infrastruktur für Migranten zu attraktivieren. Hier wird es für ländliche und sachkapitalintensive Regionen schwierig, gegenüber humankapitalintensiven Regionen konkurrenzfähig zu bleiben bzw. zu werden. Diese Entwicklung erfordert integrationspolitische Handlungen auf regionaler Ebene, wie sie teilweise bereits auf nationaler Ebene erfolgt sind (z.B. *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*).

Aufgrund des Arbeitsschwerpunktes wurde in der vorliegenden Arbeit der Zuzug nach Österreich untersucht, die Chancen und Risiken von Migranten sowie die Auswirkungen der Zuwanderung betrachtet. Dabei ist nicht zu vernachlässigen, dass die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit die Arbeitskräftemobilität in beide Richtungen ermöglicht und auch viele Personen in österreichischen Grenzregionen in Nachbarstaaten pendeln können bzw. dauerhaft ihren Wohnort in einen der neuen Mitgliedstaaten verlegen können.

Nicht nur für die Untersuchungsregion besteht die Herausforderung darin, weg von der Betrachtung administrativer

Regionen hin zu funktionalen Regionen und deren Verflechtungen zu gehen. In Zukunft wird es nicht mehr den österreichischen Arbeitsmarkt neben vielen nationalen Arbeitsmärkten, sondern vielmehr einen europäischen Arbeitsmarkt in dem Sinne geben, dass grenzüberschreitende, regionale Arbeitsmärkte – unabhängig von nationalstaatlichen oder anderen administrativen Grenzen – vorherrschen. Diese Entwicklung und die unterschiedlichen Charakteristika ländlicher und urbaner Arbeitsmärkte, die je nach Branche komplementär oder konkurrierend sind, werden die Anpassung nationaler Instrumente erfordern.

3. Ausblick: Regionale Perspektiven in Hinblick auf zusätzliche Erweiterungen und neue Arbeitsmärkte in der EU

Für zukünftige Erweiterungen der EU werden derzeit Beitrittsverhandlungen mit drei Staaten geführt, wobei die Ausgangsbedingungen hinsichtlich zukünftiger Migration aus Kroatien und der Türkei ähnlich der Situation in Folge der Ostererweiterung zu erwarten sind. Ein großer Unterschied besteht in der deutlich größeren Bevölkerungszahl der Türkei im Vergleich zu den bisherigen neuen Mitgliedstaaten. Seit 2010 führt auch Island Beitrittsverhandlungen. Das Migrationspotential und die Auswirkungen auf Österreich können hier aufgrund der Entfernung und Größe ähnlich wie aus den baltischen Staaten eingeschätzt werden. Der Beitritt Kroatiens als 28. Mitglied der EU wurde durch das Europäische Parlament bestätigt, der Zeitpunkt des Beitritts der Türkei und Islands ist bisher ungewiss, doch es werden auch die

anderen beiden Staaten mit großer Sicherheit Mitglieder der EU werden und einen Einfluss auf den österreichischen Arbeitsmarkt sowie regionalen Teilarbeitsmärkte haben.

Mazedonien wurde bereits als Beitrittskandidat bestätigt, wobei die Verhandlungen noch nicht begonnen wurden. Zudem werden Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und der Kosovo als potentielle Beitrittskandidaten gehandelt. Sobald diese Staaten die Kopenhagener Beitrittskriterien – also die Umwandlung der Staaten in Demokratien, die Einführung der Markt- an Stelle der Planwirtschaft sowie die Übernahme der Ziele und des Rechtsbestandes der EU – erfüllen, erhalten sie den Status als Beitrittskandidat, mit dem Verhandlungen begonnen werden können. (Informationen zum Status der (potentiellen) Beitrittskandidaten siehe European Union. 2010: 2; European Union. 2011)²

Hinzu kommt die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus Rumänien und Bulgarien, die am 1. Mai 2013 ausläuft. Aus diesen beiden Staaten ist – wie die Analysen der bisherigen Entwicklung gezeigt haben – bereits in den vergangenen Jahren ein – in Relation zur Migration aus den EU 10 – starker Zuwachs zu verzeichnen gewesen. Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien für die Zeit nach der Arbeitsmarktöffnung ist schwer einzuschätzen. Die größere geographische Entfernung lässt auf ein geringeres Migrationspotential und ein nicht vorhandenes Pendlerpotential schließen. Da diese Staaten allerdings deutlich ärmer sind als jene, für die die Arbeitnehmerfreizügigkeit bereits seit Mai 2011 gültig ist, kann das Potential deutlich erhöht sein. Da für die absolute Ausprägung der Zuwanderung eher die Größe des Herkunftslandes und nicht die räumliche Nähe von Bedeutung ist, wie die bisherige Migration aus Rumänien und Polen gezeigt hat, kann daher davon ausgegangen werden, dass die Situation 2013 etwas verschärfter sein wird, als 2011. Das Arbeitskräfteangebot wird jedoch nicht zusätzlich durch Pendler erhöht werden, wie es bisher aus den Nachbarstaaten der EU 10 passiert ist.

Die Übergangsregelungen als Instrument zur Verringerung der Zuwanderung in die neuen Mitgliedstaaten, um die Gefährdung des Arbeitsmarktes abzuwenden, sind hinsichtlich der Grundrechte für EU-Bürger kritisch zu betrachten. Aus der bisherigen Zuwanderung ist erkennbar, dass bereits trotz vielfältiger Einschränkungen, viele Personen aus den neuen Mitgliedstaaten in Österreich erwerbstätig sind. Die bisherige jährliche Zuwanderung von 20.000 bis 25.000 Personen entsprach dabei etwa den prognostizierten Zahlen für die Zeit nach der Arbeitsmarktöffnung – eine Reduktion des Potentials ist daher anzunehmen. Es konnte zudem prognostiziert werden, dass sich das gesamte Zuwanderungspotential von knapp 200.000 Zuwanderern bis 2030 (eigene Berechnung nach Huber/Brücker, 2003: 100; Huber, 2001: 80) durch Übergangsregelungen nur sehr geringfügig verringert und sich größtenteils auf die ersten Jahre nach der Öffnung konzentrieren wird (siehe *Abbildung 6*).

Der Grundgedanke, dass es im Zeitraum der aufrechten Einschränkungen zu einer Annäherung von Preis- und Lohnniveaus, der Arbeitslosigkeit und ähnlichen, für die Migrationsentscheidung relevanten Faktoren kommt, hat sich als richtig erwiesen, doch dürfte dies nicht zu einem geringeren

Potential führen. Vielmehr kommt es zu einer Verschiebung der Migrationsentscheidung und zur Wanderung zu einem späteren Zeitpunkt. Dabei werden die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bei plötzlicher, starker Zuwanderung, wie sie durch das Ende der Übergangsregelungen forciert wird, zu stärkeren Auswirkungen als langsame, kontinuierliche Zuwanderung führen. Huber und Brücker (2003: 89-90) stellten daher zur Diskussion, die Arbeitsmärkte innerhalb der aufrechten Einschränkungen graduell zu liberalisieren und beispielsweise durch bilaterale Abkommen mit ausgewählten Staaten den Arbeitsmarktzugang teilweise zu erlauben. Eine weitere Idee ist die stufenweise Liberalisierung nach Branchen oder Qualifikation, wie sie in Österreich in den vergangenen Jahren tatsächlich erfolgt ist. Das Grenzgängerabkommen mit Ungarn erlaubte bereits vor der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit die Tätigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt. Während der Übergangsregelungen war es Fachkräften zudem erlaubt, bereits in Österreich zu arbeiten, da durch die Zuwanderung hoch qualifizierter Personen geringere negative Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt prognostiziert waren, als durch gering qualifizierte.

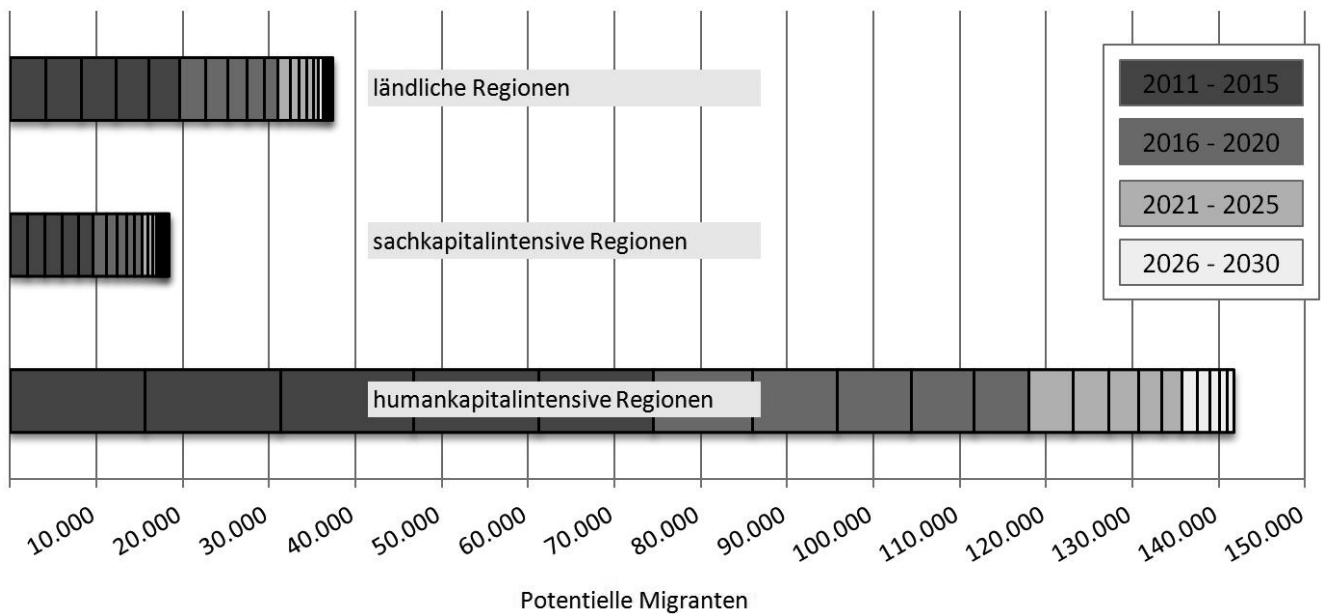
Dieses Konzept scheint aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, wenn es auch aus sozialpolitischer Sicht zu hinterfragen ist (*brain drain*). Um eine für Österreich praktikable Steuerung der Zuwanderung zu erreichen, erscheinen zeitlich abgestufte Liberalisierungsschritte jedoch sinnvoll, um den plötzlichen, absoluten Anstieg möglichst gering zu halten, der weit aus stärker spürbare Auswirkungen zur Folge hätte.

Zudem sind Maßnahmen zur raschen Annäherung der unterschiedlichen Lohn- und Preisniveaus von großer Bedeutung, um das Migrationspotential zu verringern. In Rumänien und Bulgarien, die die geringsten Niveaus aufweisen, ist es bereits zu einer starken Annäherung gekommen (siehe *Abbildung 7*), was die Chance erhöht, das Migrationspotential bis 2013 zu verringern.

Weniger gut abschätzbar, kontrollier- und steuerbar ist das Pendlerpotential. Vor allem in Grenzregionen, nicht nur den österreichischen, besteht knapp nach der Einführung der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit (seit Mai 2011) ein großes Potential zum grenzüberschreitenden Pendeln. Ein geringeres Preisniveau im Heimatland bei gleichzeitig höherem Lohnniveau im Zielland ermöglicht Pendlern eine Reallohnsteigerung. Auch hier sind Maßnahmen zur Annäherung der Niveaus von äußerst großer Bedeutung.

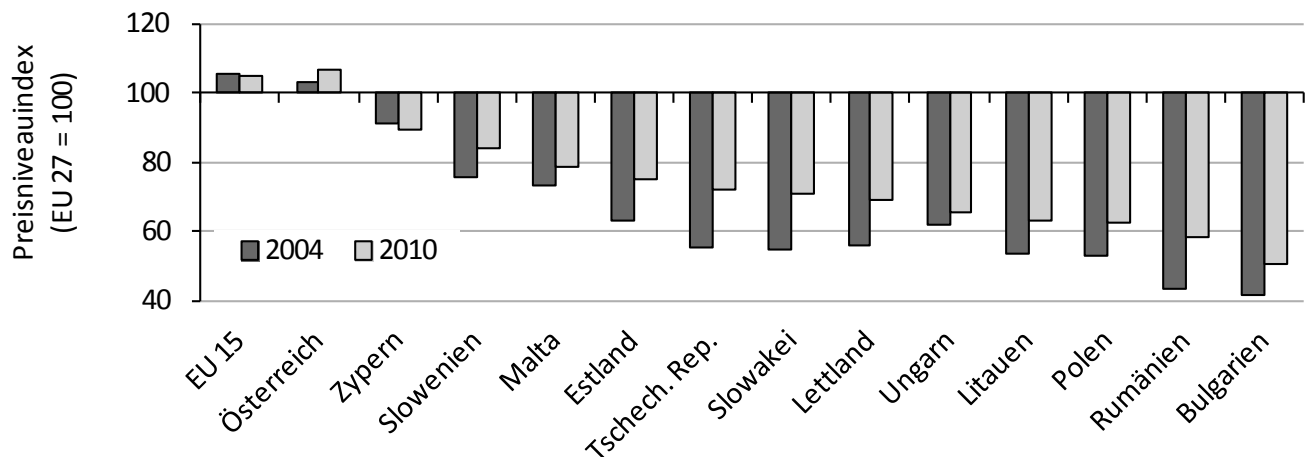
Im Zuge des erwarteten verstärkten Arbeitskräfteangebots sind auch die Auswirkungen auf die lokale Beschäftigung relevant. Aus der Befürchtung, dass zugewanderte Personen ihre Arbeitsleistung in Österreich billiger anbieten können als einheimische Beschäftigte, da das Niveau im jeweiligen Heimatland deutlich unter dem österreichischen liegt, wurden Maßnahmen zur Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze diskutiert. In weiterer Folge wurde das *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* am 31.03.2011 vom österreichischen Nationalrat beschlossen und ist am 01.05.2011 mit der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft getreten. Darin werden Grundentlohnung und Arbeitszeitregelung nach Kollektivvertrag, unabhängig von der Herkunft der Arbeitnehmer und ob in- oder ausländische Unternehmen, verlangt. Übertretungen werden strafrechtlich verfolgt.

2 Serbien wurde der Status als Beitrittskandidat am 1. März 2012 verliehen.



Quelle: Potentialabschätzung nach Huber/Brücker (2003: 100); eigene Interpolation der Jahreswerte. Prozentuelle räumliche Verteilung der Migration nach Huber (2001: 80); eigene Darstellung.

Abb. 6. Potentielle Nettomigration in die österreichische Grenzregion (Gliederung nach Regionstypen)



Quelle: Datengrundlage: Datenbank Statistiken der Eurostat der Europäischen Union (2011: tsier010: Vergleichende Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EU-27=100)); eigene Darstellung.

Abb. 7. Preisniveauindizes der neuen Mitgliedstaaten und Österreich 2004 und 2010 (Basis EU 27 = 100)

(Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011a.)

Ein Gesetz wie dieses soll die Gleichbehandlung von zugewanderten Arbeitnehmern sicherstellen und sowohl österreichische als auch zugewanderte Beschäftigte schützen. Diese Maßnahme erzwingt daher Untergrenzen von Löhnen, wodurch der Markt mit Arbeitslosigkeit bei erhöhtem Arbeitskräfteangebot reagieren muss. Betrachtet man die europäische Idee der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit, die jede unterschiedliche Behandlung von Arbeitskräften aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterbindet, so entspricht dieses Gesetz exakt diesen Inhalten.

Die seit 01.07.2011 in Kraft befindliche *Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich* als Zuwanderungssystem mit Ausstellung der *Rot-Weiß-Rot-Karte*, die eine Zuwanderung von außerhalb der EU bei der Erfüllung ausgewählter Kriterien zulässt, entspricht nicht der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit (die in diesem Fall auch nicht rechtlich angewendet werden muss). Nach Kriterien wie Qualifikation, erlangte Berufserfahrung, Alter, vorhandene Sprachkenntnisse, ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot und Mindestentlohnung werden Zuwanderer zur Niederlassung und zur Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber oder zum freien Arbeitsmarktzugang berechtigt. Dabei wird besonders Hochqualifizierten, Fachkräften in Mangelberufen, sonstigen Schlüsselkräften und Studienabsolventen der Zugang zu bestimmten Arbeitgebern erlaubt. Deren Familienangehörige erhalten die Möglichkeit des freien Arbeitsmarktzugangs. Nach einem Punktesystem wird ermittelt, ob die Ausstellung der *Rot-Weiß-Rot-Karte* erfolgen kann oder nicht. (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011b: 1)

Aus sozialpolitischer Sicht kritisch zu beurteilende Instrumente, haben sie beide zum Ziel, die negativen Auswirkungen auf regionale Arbeitsmärkte wie Lohnrückgänge und Arbeitslosigkeit zu verringern.

Gleichzeitig bietet Zuwanderung große Chancen, da Zuwanderer auch Konsumenten sind und der zusätzliche Konsum zu größeren Absatzmärkten führt, was wiederum positiv für Unternehmen ist, die dadurch eine erhöhte Produktionsnachfrage haben. Durch den Eintritt von Zuwanderern in den österreichischen Arbeitsmarkt bzw. regionale Arbeitsmärkte entsteht eine neue Dynamik, die kurzfristig zu erhöhter Arbeitslosigkeit oder ähnlichen, negativen Effekten führen kann, jedoch langfristig zum Wirtschaftswachstum beiträgt.

Für Grenzregionen zu neuen Mitgliedstaaten bedeuten Erweiterungen ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot, das vor allem in Bezug auf grenzüberschreitendes Pendeln schwer abschätzbar ist, unabhängig von den erwarteten positiven oder negativen Effekten. In Österreich ist die Ausgangssituation speziell, da Wien als Bundeshauptstadt in der Grenzregion liegt und einerseits als Metropole, andererseits aufgrund der räumlichen Nähe von hoher Attraktivität ist und es daher zu einer räumlichen Konzentration der Zuwanderung kommt.

Die Instrumente, die zur Verringerung der negativen Arbeitsmarktauswirkungen dienen (sollen), werden auf nationaler Ebene beschlossen und gelten gleichsam für das gesamte Bundesgebiet; unabhängig von der wirtschaftlichen Struktur, dem Zuwanderungspotential oder der Lage. Sie versuchen auch nicht, verteilungspolitisch die Zuwanderung zu steu-

ern. Regional differenzierte, grenzüberschreitende Arbeitsmarktpolitik oder zumindest die Kenntnis über ungleiche Effekte der Zuwanderung und des Pendelns auf unterschiedliche Regionstypen werden zu zentralen Herausforderungen für folgende Erweiterungen und die Arbeitsmarktpolitik.

4. Schlussfolgerungen für (österreichische) Grenzregionen

Die bereits erfolgte verstärkte Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten nach 2004 und 2007 lässt in Kombination mit der Prognose und vorhandenen rückläufigen Trends für die Region schließen, dass die stärksten Zuwanderungsströme bereits vorbei sind. Es muss mit erneuten kurzfristigen Spitzen in Folge der Erweiterungsjahre beim Beitritt neuer Staaten und dem Ende der Übergangsregelungen bei bestehenden Mitgliedstaaten gerechnet werden, doch kann hier von den bisherigen Werten ausgegangen werden.

Die Frage, welche kurz- und langfristigen Auswirkungen die Arbeitsmarktöffnung im Rahmen der EU-Ostintegration am 1. Mai 2011 auf die Arbeitsmärkte der Grenzregionen unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung hat und wie diese darauf reagieren können, lässt sich daher aus heutiger Sicht (noch) nicht eindeutig beantworten.

Detaillierte Vorhersagen der Zuwanderung und daher der Effekte sind, wie die bisherige Entwicklung gezeigt hat, mit großer Unsicherheit behaftet. Zu viele Faktoren wie persönliche Aspekte, Zuwanderungsregelungen anderer Staaten oder die wirtschaftliche Entwicklung und daher Annäherung an das EU-Niveau beeinflussen die Wanderungsentscheidung.

Wahrscheinlich ist auch eine verstärkte Zuwanderung von niedrig qualifizierten Personen direkt nach Auslaufen der Übergangsregelungen, da die Ausnahmebestimmungen während der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit hauptsächlich für hoch qualifizierte Arbeitnehmer gültig waren. Dies kann vorübergehend zu negativen Effekten für niedrig qualifizierte Beschäftigte österreichischer Herkunft führen, so Migrantensubstitute darstellen.

Da die Zahl der Zuwanderer im Vergleich zur österreichischen Bevölkerung gering ist, bedeutet die Arbeitsmarktöffnung, die im Mai 2011 für acht neue Mitgliedstaaten erfolgte, keinen außergewöhnlichen Zuwachs. Die Zahl der Personen aus diesen Staaten ist in den vergangenen Jahren relativ am stärksten gewachsen, die Wanderungsbilanz lag jedoch auch schon vor 2004 über jener der Personen aus den *alten* EU-Staaten und unter jener der Personen aus sonstigen Staaten. Zudem ist der Trend der Wanderungsbilanz seit 2007 rückläufig.

Die regionale Verteilung mit ihrer Konzentration auf urbane und andere humankapitalintensive Regionen mit den folgenden Effekte wird bei zukünftiger Zuwanderung und unveränderter (Regional-)Politik ähnlich der hier festgestellten aussehen. Tatsächlich wurde jedoch bereits während der Übergangsregelungen viel Zuwanderung abgefedert.

Die Zuwanderung aus den EU 12 wird daher zu weniger starken wirtschaftlichen Effekten führen, als ursprünglich erwartet. Sie wird allerdings trotz einer jüngeren Altersstruktur den Trend der gesellschaftlichen Alterung in der Unter-

suchungsregion nicht aufhalten oder gar umkehren können. Es wird zwar kurzfristig wiederum zu einer erhöhten Zuwanderung kommen, die in den Folgejahren allerdings zurückgeht. Die als gering eingeschätzten Auswirkungen berücksichtigen keine Verteilung auf unterschiedliche Branchen und Bevölkerungsgruppen. Es kann daher vereinzelt zu spürbaren Effekten in einzelnen Teilregionen kommen, die gesamtwirtschaftlich gering sind.

Die Hypothese, dass der mediale Diskurs zur Thematik die Situation überbewertet hat und die tatsächliche Zuwanderung und ihre Folgen geringer sind als in den Medien vermittelt, konnte zu großen Teilen verifiziert werden. Die höhere Einschätzung von Zuwanderungszahlen ist vermutlich auf die Grundlage früherer Prognosen zurückzuführen, die mit großer Unsicherheit behaftet sind, teilweise auf unterschiedlichen Annahmen basierten, daher verschiedene Ergebnisse lieferten und Extrem-Szenarien darstellten.

Wie ursprünglich angenommen, werden regional differenzierte Entwicklungen auftreten, die ein Umdenken in der Arbeitsmarktpolitik und die Erarbeitung neuer Instrumente für einen geregelten Umgang mit den geringen Auswirkungen ermöglichen und zu einer Chancengleichheit der Bevölkerung – unabhängig von der Herkunft – führen. Teilweise ist dies durch die Erlassung des Gesetzes zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping bereits geschehen; auch mithilfe der kriteriengeleiteten Zuwanderung wird versucht, Zuwanderungsströme nach Qualifikation zu steuern. Wichtig wären jedoch auch Instrumente, die die räumliche Verteilung in Verbindung mit der Qualifikation der Zuwanderer und der verfügbaren Stellen in den Regionen steuern. So können Migration und grenzüberschreitendes Pendeln positiv für die regionale Wirtschaft in den alten und neuen Mitgliedstaaten genutzt werden, denn

„Die langfristige Perspektive muss ein gemeinsamer Arbeitsmarkt mit auch umgekehrter Mobilität sein. Wichtig ist auch die Herstellung von Transparenz über vorhandene Qualifikationen in den jeweiligen Ländern.“ (Lachmayr et al., 2010: 36)

Quellenverzeichnis

- AMS Österreich, Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation. 2011. *Sonderauswertung AMS-DWH/AMB/ABV durch Michaela Eichenberger. Bestand an bewilligungspflichtig beschäftigten Ausländern nach NUTS3 in Österreich, Bestand an vorgemerkten arbeitslosen In- und AusländerInnen nach NUTS3 in Österreich, Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen nach NUTS3 in Österreich, Bestand an sofort verfügbaren offenen Stellen nach NUTS3 in Österreich, jeweils Jahresdurchschnitt 2004 – 2010 (abgerufen zwischen 14.11.2011 und 21.11.2011).*
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011a. *Bundesgesetz, mit dem das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz, das Landarbeitsgesetz 1984, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz - LSDB-G). Bundesgesetzblatt Nr. BGBl. I Nr. 24/2011 t.*
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011b. *Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich (Rot-Weiß-Rot-Karte). Online: http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?angid=1&dodid=1709229&conid=593788&stid=64 (23.11.2011)*
- Datenbank Statistiken der Eurostat der Europäischen Union. 2011. *edat_lfs_9901 Bevölkerung nach Bildungsgrad, Geschlecht und Altersgruppe (1 000), lfst_r_lfu3pers: Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Alter auf NUTS-Ebene 1, 2 und 3; lfst_r_lfu3rt: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Alter auf NUTS-Ebene 1, 2 und 3 (%); nama_gdp_c: BIP und Hauptkomponenten - Jeweilige Preise, abgerufen am 12.11.2011. prc_hicp_aimd: HVPI (2005=100) - Jährliche Daten tsieb060: HVPI - Inflationsrate, tsier010: Vergleichende Preisniveaus - Vergleichende Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EU-27=100), une_rt_a: Arbeitslosenquoten, Jahresdurchschnitte, nach Geschlecht und Altersgruppe (%), Online: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfs_9901&lang=de (abgerufen zwischen 12.11. und 18.11.2011)*
- Datenbank ISIS der Statistik Austria. 2011. *E7S Wohnbevölkerung in Privathaushalten, abgerufen am 05.03.2011. J8A Bruttoregionalprodukt ESVG 95 nach NUTS 3, NUTS 2, und NUTS 1, J8K Regionale Wirtschaftsindikatoren, ESVG 95 nach Wirtschaftsbereichen (A3 der ÖN-ACE 2003) sowie nach NUTS 3, NUTS 2 und NUTS 1, K8X Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn gemäß Bevölkerungsregister <2002 BIS 2011>, V5D Wanderung (Binnen- und Außenwanderung) nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und politischem Bezirk <2002 BIS 2009>, W5K Wanderung (Binnen- und Außenwanderung) nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Bundesland. Online: http://www.statistik.at/web_de/services/datenbank_isis/index.html (abgerufen zwischen 02.03.2011 und 04.05.2011)*
- European Union. 2010. *Enlargement of the European Union. FACTSHEET. Online: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/elarg-factsheet_en.pdf (20.11.2011)*
- European Union. 2011. *News about "Croatia". European Parliament approves Croatia's accession as the 28th member of the EU. Online: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/whatsnew/croatia_en.htm (04.12.2011)*
- Huber, Peter. 2001. *Teilprojekt 10: Migration und Pendeln infolge der EU-Erweiterung. In: Mayerhofer, Peter/Palme, Gerhard (Hrsg.). 2001. Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC. Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: http://www.preparity.wsr.ac.at/public/veroeffentlichungen/at/tp10_1_huber.pdf (29.10.2010)*
- Huber, Peter/Brücker, Herbert. 2003. *Auswirkungen und*

- Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach EU-Erweiterung.* Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2003_FREIZUEGIGKEIT\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2003_FREIZUEGIGKEIT$.PDF) (29.10.2010)
- Lachmayr, Norbert/Mayerl, Martin/Proinger, Judith/Schilder, Roswitha (Hrsg.). 2010. *Arbeitsmarktöffnung 2011 – Mögliche Auswirkungen für die Grenzregion zur Slowakei.* Wien: öibf – Österreichisches Institut für Bildungsforschung. Online.: <http://www.oeibf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=14484> (24.11.2011)
- Nowotny, Klaus/Hierländer, Robert. 2009. *FAMO – Fachkräftemonitoring. Regelmäßige Erhebung des Angebots und des Bedarfs an Fachkräften in der Grenzregion Ostösterreichs mit der Slowakei. FAMO I: Migrations- und Pendelpotentiale in Wien und den slowakischen Grenzregionen zu Österreich.* Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2009_FACHKRAEFTEMONITORING_MIGRATIONSPOTENTIALE_37422\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2009_FACHKRAEFTEMONITORING_MIGRATIONSPOTENTIALE_37422$.PDF) (28.10.2010)
- Nowotny, Klaus. 2011a. *AFLA – Arbeitskräftemobilität und Fachkräftebedarf nach der Liberalisierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Migrations- und Pendelpotentiale nach Ende der Übergangsfristen für die Arbeitskräftefreizügigkeit.* Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2011_AFLA_ARBEITSKRAEFTEMOBILITAET_41563\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2011_AFLA_ARBEITSKRAEFTEMOBILITAET_41563$.PDF) (06.05.2011)
- Nowotny, Klaus. 2011b. *Kein Arbeitsmarktansturm nach Ende der Übergangsfristen zu erwarten.* Presseinformation vom 08.04.2011. Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=P_2011_04_11\\$.pdf](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=P_2011_04_11$.pdf) (08.09.2011)
- Palme, Gerhard. 1995. *Struktur und Entwicklung österreichischer Wirtschaftsregionen.* In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft. 137. Jg. (1995). Wien: Österreichische Geographische Gesellschaft. S.393-416.
- Statistik Austria. 2011a. *Arbeitsmarktbezirke Österreichs, Gebietsstand 1.1.2011.* Online: http://www.statistik.at/web_de/static/arbeitsmarktbereiche_oesterreichs_gebietsstand_1.1.2011_027517.pdf (21.01.2011)
- Statistik Austria. 2011b. *NUTS-Einheiten.* Online: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/nuts_einheiten/index.html (14.11.2011)
- Straubhaar, Thomas. 2000. *Internationale Migration. Gehen oder Bleiben: Wieso gehen so wenige und bleiben die meisten.* In: HWWA Discussion Paper 111. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics. Online: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/19440/1/111.pdf> (11.01.2011)

Die Autor/inn/en

Patrycja Bielawska-Roepke

Dr.-Ing. Patrycja Bielawska-Roepke studierte Architektur und Stadtplanung an der Technischen Universität Szczecin und Technischen Universität Dresden. Dissertation 2009 zum Thema der Revitalisierung der Altbaugebiete in Polen. 2002-2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden. Seit 2009 ist sie Geschäftsführerin des Büros DialogUrban in Dresden und seit 2010 Expertein des Marschallamtes Westpommern (Polen) zur Beurteilung der Projekte im Rahmen des Regionalen Operationellen Programms 2007-2013 (RPO).

pbr@dialog-urban.eu

Grazia Bonvissuto

Grazia Bonvissuto ist Studentin der Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Sie hat im Februar 2011 ihr Bachelorstudium abgeschlossen und befindet sich derzeit im 3. Semester des Masterstudiums.

G.Bonvissuto@hotmail.com

Wolfgang Rauh

Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Rauh ist Mitarbeiter im Büro für Trends & Research der Abteilung Corporate und International Affairs der ÖBB-Holding AG. Er hat im Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der TU Wien eine Dissertation zum Thema „Einfluss der Verkehrsmittelwahl auf Bevölkerungsdichte und externe Agglomerationseffekte in Großstädten“ verfasst.

Wolfgang.Rauh@oebb.at

Marlene Hawelka

DI Marlene Hawelka ist Absolventin der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung und ehemalige Mitarbeiterin der Technischen Universität Wien. Sie ist derzeit im Bereich (Elektro-)Mobilität bei iC consulenten Ziviltechniker GesmbH in Wien tätig.

Marlene.Hawelka@aon.at