©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

ihre chronologische Stellung in die Stufe A_2 der Bronzezeit (nach P. Reinecke)[45]. Im Burgenland folgte die Wieselburger Kultur der sogenannten „Litzenkeramik" (Guntramsdorf-Draßburg-Gruppe der Einzelgrabkultur[46]) und dem Typus Ragelsdorf-Oggau-Sarród[47], die vor allem für die erste Hälfte der Stufe A der Bronzezeit kennzeichnend waren, obwohl die Litzenkeramik an manchen Stellen noch eine Zeit lang fortlebte.

In der modernen Forschung findet man Hinweise darauf, daß das Ende der Wieselburger Kultur in die beginnende mittlere Bronzezeit fällt[48]. Neuere Ausgrabungen und die vollständige Veröffentlichung der Wieselburger Funde aus Österreich, Ungarn und der Tschechoslowakei[49] werden auf die ungelösten Fragen eine befriedigende Antwort geben können.

Raumplanung und Demokratie im Burgenland*

Von Helmut F Grosina, Eisenstadt

Gemeinhin ist man gewohnt, daß der Bürger gegenüber den öffentlichen Angelegenheiten eher Lethargie zeigt. Es mag daher vielfach überraschen, daß gerade im Zusammenhang mit Fragen der Raumplanung sein Bewußtsein als „Souverän" erwacht. P. Perntha-

---

45 Pittioni 1954, S. 308 ff. Burgenländische Heimatblätter 1956, S. 62. Vgl. A. Točik, in: Referáty, II (Liblice 1956), S. 24 ff. 45 ff.

46 Folia Archaeologica 10, 1958, S. 54—55.

47 Archaeologia Austriaca 19/20, 1956, S. 104

48 Mitteilungen der Anthropologischen Gesellschaft in Wien 60, 1930, S. 96. Kőszegi 1958 (oben Anm. 4), S. 55 (die Endphase wäre in der zweiten Hälfte der Periode B nach Reinecke zu suchen). Während dieser Aufsatz in Druck war, erschien eine wichtige Arbeit von Zoja Benkovsky-Pivovarova über die Problematik der Litzenkeramik in Österreich (Praehistorische Zeitschrift, Bd. 47, 1972, S. 198—212). Auch diese Autorin betonte, daß die Wieselburger Kultur in die mittlere Bronzezeit hineinreichte (S. 209—210). E. Schubert (54. BRGK 1973, S. 42) spricht ebenfalls von einer Hortfundgruppe der Wieselburger Kultur, die bereits am Anfang der mittleren Bronzezezeit steht, auch wenn sie in ihrem Typenbestand noch starke Frühbronzezeit-Traditionen aufweist.

49 J. Vladár, K otázke zásahu wieselburskej kultúry na území Slovenská. Zur Frage des Eingriffs der Wieselburger Kultur in das Gebiet der Slowakei, Archeologické rozheldy 21, 1969, S. 448—458 (slowakisch), 458—459 (deutsche Zusammenfassung); siehe S. 458

* Mit 1. Juli 1974 ist das Burgenländische Raumplanungsgesetz 5 Jahre in Kraft. Gleichzeitig sind es 10 Jahre, daß beim Amt der Burgenländischen Landesregierung die Raumplanungsstelle in der Landesamtsdirektion besteht. Aus diesem Anlaß erscheint eine Betrachtung über aktuelle Fragen der Raumordnung im Burgenland angebracht. In einer Zeit, da nicht nur in Österreich die Demokratisierung weiter Lebensbereiche angestrebt wird, gewinnt die Wechselbeziehung von Raumordnung und Demokratie besondere Aktualität.

©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

ler[1] weist darauf hin, daß sich die Konflikte theoretisch leicht aus den gegensätzlichen Vorstellungen von der repräsentativen Demokratie einerseits und der Demokratie als Mitwirkung des Einzelnen an politischen Entscheidungen (Partizipation) andererseits erklären lassen. Wenn auch die Entscheidungsträger selbst demokratisch legitimiert und verantwortlich sind, so werden sie doch allzu leicht mit „Willkür" und „Obrigkeit" verknüpft. W Körner[2] bedauert sogar, „daß die Menschen in einem sogenannten demokratischen Staat der Unwissenheit und der Willkür der Gemeinde" bei der Widmung im Flächenwidmungsplan ausgesetzt seien.

Es war daher zu erwarten, daß bei der Erstellung von Flächenwidmungsplänen nach dem Burgenländischen Raumplanungsgesetz 1969[3] die verschiedenen Vorstellungen ebenfalls aufeinander prallen. Die Arbeitsgruppe, die innerhalb der Landesamtsdirektion unter der Leitung von Dr. G. Schreiber mit den Angelegenheiten der Raumplanung befaßt ist (Raumplanungsstelle), hat daher versucht, eine möglichst umfassende Information an die Bevölkerung heranzutragen. Dies geschah sowohl im Rahmen der Gemeinden (Besprechungen mit dem Gemeinderat, öffentliche Versammlungen, etc.) als auch der Institutionen der Volksbildung (Volksbildungswerk, Volkshochschule, etc.) und durch wiederholte Pressemitteilungen durch den Pressedienst des Amtes der Burgenländischen Landesregierung.

Da der Begriff „Raumplanung" zum Schlagwort geworden war, bevor der „Umweltschutz" bei den Massenmedien in den Mittelpunkt trat, schienen die Voraussetzungen zunächst günstig. Tatsächlich aber war das Interesse eher gering, außerdem hatten sich viele falsche Vorstellungen gebildet, die zu einem hohen Maß an Forderungen einerseits und einer oft sehr geringen Bereitschaft zu eigenen Beitragsleistungen andererseits führten[4].

Da es trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen ist, die Informationsbasis zu verbessern, war auch jenen Regelungen des Raumplanungsgesetzes, die die Patizipation des Bürgers vorsehen, nur ei-

---

1 P. Pernthaler: „Raumplanung und Demokratie nach der österreichischen Bundesverfassung", in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung der ÖGRR, Wien, 17. Jahrgang (1973), Heft 3.

2 W. Körner: „Bodenordnung in Österreich — heute und morgen", in: Gesellschaft und Politik, Schriftenreihe des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform 1972/3, 19.

3 Gesetz vom 20. 3. 1969 über die Raumplanung im Burgenland (Burgenländisches Raumplanungsgesetz, Landesgesetzblatt 18/1969) in der Fassung vom 30. November 1973, Landesgesetzblatt 5/1974.
Siehe auch: Feil — Roth — Schreiber: „Burgenländisches Raumplanungsgesetz", erschienen als Band VI/1 der Schriftenreihe „Das burgenländische Landesrecht", Prugg — Verlag Eisenstadt, 1970.

4 Bei einer Umfrage im Rahmen der steirischen Akademie 1973 waren 57% der Befragten von einer Krise im Straßenverkehr überzeugt, aber nur 13% wollten auf das eigene Auto verzichten; 96% wollten den Ausbau des Straßennetzes, aber 90% wollten davon nicht betroffen werden; etc. („Kleine Zeitung"; Graz vom 14. 10. 1973).

©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

ne geringe Effektivität beschieden. Diese Regelungen sehen vor, daß die Gemeinden vor der Erstellung eines Flächenwidmungsplanes durch ortsübliche Kundmachung ihre Bürger auffordern, „geplante Bauvorhaben und Grundteilungen" bekanntzugeben. Die Formulierung sollte die Bevölkerung zu einem Problembewußtsein führen und dem Planer bei der Erstellung des Entwurfes Anregungen bringen. Die auf Grund dieses Aufrufe eingebrachten Meldungen bildeten jedoch kaum brauchbare Grundlagen. In vielen Gemeinden konnte durch die ortsübliche Kundmachung das Interesse nicht geweckt werden, sodaß überhaupt keine Vorschläge eintrafen. Demgegenüber wurden beispielsweise in einer Gemeinde fast sämtliche Grundstükke aller Grundstücksbesitzer angegeben. Die meisten Fälle lagen allerdings abgestuft zwischen diesen beiden Extremen. Eine echte Mitarbeit an der Planung im Sinne der Abwägung von privaten und öffentlichen Interessen wurden nahezu nicht registriert. Klarerweise lag das private Interesse vor allem zur Sicherung eines Hausplatzes im Vordergrund, zumal im Burgenland der Einfamilienhausbau vorherrscht und mit dem Seßhaftwerden eines Gemeindebürgers bzw. der Gründung einer neuen Familie verknüpft wird.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Meldungen vor Beginn der Planung bei vielen Gemeindebürgern die Hoffnung auf Widmung ihrer Grundstücke zu Bauland wecken. Steht aber das öffentliche Interesse dieser Tatsache entgegen, wird dieses zumeist nicht erkannt und in der Folge eine andere Widmung als Bauland durch die Gemeinde als persönliche Benachteiligung angesehen. Dies hat in vielen Fällen zu einer Verhärtung der Standpunkte geführt und das Verständnis für die Raumplanung eher abgebaut.

Die ersten Änderungen von Flächenwidmungsplänen haben das Problem noch deutlicher werden lassen, da die Kundmachung über die beabichtigte Änderung umso mehr eine Welle von Wünschen losbrechen läßt.

Der Informationsmangel ist allerdings kaum zu beheben, solange der Großteil der Bevölkerung erst dann bereit ist, sich mit dem Problem zu befassen, wenn es ihn direkt betrifft.

Eine weitere Bestimmung des Raumplanungsgesetzes sieht vor, daß nach der Erstellung des Entwurfes des Flächenwidmungsplanes die Gemeinde diesen durch 8 Wochen auflegt. Jedermann ist berechtigt, begründete schriftliche „Erinnerungen" einzubringen, die der Gemeinderat in seine Beratungen einbeziehen muß.

In der Regel ist ein Gemeinderat aber erst dann zur Auflage eines Entwurfes bereit, wenn die Interessen soweit ausgeglichen sind, daß sich die von der Bevölkerung gewählten Vertreter mit den vorgesehenen Widmungen weitgehend identifizieren können. Dies bedeutet, daß der aufgelegte Plan bereits einen Kompromiß aus den verschiedenen Vorstellungen bildet und damit als gemeinsamer Nenner der einzelnen Interessen anzusehen ist. Er ist daher nur mehr in un-

©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

wesentlichen Teilen korrigierbar und schließt so eine echte Mitarbeit der Bevölkerung, die unter Umständen zu diesem Zeitpunkt doch noch ein Problembewußtsein entwickelt hat, aus. Damit werden die Erwartungen, die hinsichtlich der Partizipation in diese Bestimmungen gesetzt wurden, ebenfalls kaum erfüllt.

Bei der Einbringung von „Erinnerungen" wiederholt sich zumeist die Meldung von Grundstücken, die trotz der privaten Absicht nicht in das Bauland aufgenommen worden sind. Die Erörterung in Bürgerversammlungen schien daher vielfach als Ausweg aus dieser Sackgasse. In den meisten Fällen ergaben diese jedoch ein falsches Bild der tatsächlichen öffentlichen Meinung, da die extremen Ansichten, die oft nur von einer Minderheit vertreten wurden, lautstark in den Vordergrund rückten. Die Diskussionen im kleinen Kreis vor allem im Rahmen des Volksbildungswerkes und der Volkshochschulen bewährten sich in dieser Phase eher.

Diese Gegebenheiten führen dazu, daß sich die Bevölkerung nur selten mit der Gemeindeplanung identifiziert. Es scheint jedoch unerläßlich, daß die Bemühungen um die Demokratisierung in der Planung fortgesetzt werden, damit möglichst viele Entscheidungsalternativen vorgelegt werden können. „Dies müßte sich letztlich auch für die Sache selbst positiv auswirken, denn nur wenn alle Entscheidungsalternativen behandelt und ernsthaft diskutiert werden, besteht die Chance, daß die gesellschaftlichen und künstlerisch-technischen Aspekte vom Standpunkt der Humanität und Rationalität tatsächlich zu optimalen Lösungen gebracht werden".[1]

Der bislang geringe Erfolg in der Demokratisierung der örtlichen Raumplanung bestätigt die Anhänger der repräsentativen Demokratie, die auch in den Fragen der Raumplanung ein Abweichen von deren Grundsätzen für problematisch halten. Weiters auch jene, die Mitbestimmung für inpraktikabel finden, wenn sie gleichsam „von oben" gefordert wird.

Demgegenüber steht das Phänomen der Bürgerinitiativen, das zwar weithin von den Massenmedien als ein Erwachen des Bürgers bezeichnet wird, das aber — sosehr darin eine Chance gesehen werden könnte — meist auch große Gefahrenmomente beinhaltet[5]. Sie entstehen in der Regel aus einer Konfliktsituation, für die empirisch zwei verschiedene Typen charakteristisch sind. Einerseits werden Wahlen zu plebiszitären Sachentscheidungen über konkrete Planungsfragen umfunktioniert. Dies widerspricht dem repräsentativen Charakter von Wahlen. Andererseits werden „Bürgerinitiativen" außerhalb des verfassungsmäßigen Systems und daher ohne konkrete Rechtsgrundlage organisiert. Sie zielen auf eine Mobilisierung (Hysterie) in der Öffentlichkeit und damit auf eine mittelbare Beeinflussung der Repräsentanten.

---

5 „Bürgerinitiativen — Chance und Gefahr" in: Steirische Gemeindenachrichten, Jahrgang 1973, Heft 3.

©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

Die Fachliteratur und zahlreiche politische Äußerungen darüber geben weder ein einheitliches und klares Bild noch lassen sich die Unsicherheit und vielleicht auch die Ratlosigkeit hierüber verleugnen. H. St. Seifriz sieht den Grund darin, daß dem Bürger jahrzehntelang ein Staatsverständnis eingeimpft worden sei, das ihn Demokratie mit persönlichem Wohlergehen vewechseln habe lassen und deswegen heute noch um eine Ausfüllung dieses Begriffes gerungen werden müsse, weil darüber jahrzehntelang zuwenig nachgedacht worden sei[6].

Die bisherigen Betrachtungen, die von der Demokratisierung der örtlichen Raumplanung ausgegangen sind, lassen sich in gewissem Sinne auch auf die überörtliche Raumplanung übertragen. Einige Planer im Burgenland bemängelten das Fehlen konkreter überörtlicher Zielsetzungen und Leitbilder für die künftige regionale Entwicklung und wiesen auf die negative Auswirkung für die örtliche Raumplanung hin[7].

Die Maßnahmen der Gemeinden hingegen werden vielfach als unkoordinierte Einzelaktionen bezeichnet und für wenig zielführend zur Verbesserung der Wirtschafts- und Sozialstruktur angesehen. Allerdings wird zugestanden, daß eine Abstimmung aller Fachplanungen mit gemeinsam zu erarbeitenden Entwicklungszielen einer Region und der Beteiligung der Gemeinden schon allein wegen der zeitlichen Differenz der Vorlage der einzelnen Projekte und auch oft wegen des Informationsmangels nicht im erforderlichen Maß möglich sei.

Die hierarchische Ordnung in der Planung (überörtliche Raumplanung vor der örtlichen Raumplanung) ist tatsächlich nur im — theoretischen — Idealfall möglich. Das Burgenland hat durch die Ausarbeitung eines Landesentwicklungsprogrammes[8] und durch zahlreiche Arbeiten für die Regionalplanung Neusiedlersee[9] schon sehr früh diese Situation zu überwinden versucht. Parallel zu den er-

---

6 H. St. Seifriz, Senator für Bauwesen der Freien Hansestadt Bremen: „Was soll Öffentlichkeitsarbeit leisten?", in: Die Demokratische Gemeinde, Heft 3/1973.

7 D. Offterdinger, L. Paula: „Überörtliche Raumplanungsprobleme bei Gemeindeplanungen im südl. Burgenland", in: Bericht zur Raumforschung und Raumplanung der ÖGRR, Wien 17. Jahrgang (1973), Heft 5.

8 Österreichisches Institut für Raumplanung und Institut für empirische Sozialforschung: „Entwicklungsprogramm Burgenland, Strukturanalysen der Industrie, des Fremdenverkehrs und der Landwirtschaft sowie Untersuchungen über die Auswirkungen der Industrialisierung"; herausgegeben vom Verein zur Förderung der burgenländischen Wirtschaft, Eisenstadt 1968.

9 Von den Berichten zur Regionalplanung Neusiedlersee, die nur zum Teil veröffentlicht wurden, sind hervorzuheben: Bauentwicklung der Orte, 1965; generelle Verkehrsplanung, 1967; Anforderungen für den Standort des Kurzentrums, 1979; vergleichende Standortuntersuchungen für das Kurzentrum, 1969; Fremdenverkehrsplanung, 1970; Raumansprüche von Wirtschaft, Siedlung, Verkehr, Naturschutz, Bundesheer, 1970; Vorschläge für ein Entwicklungsprogramm, 1970. Sämtliche: Österreichisches Institut für Raumplanung (im Auftrag der Neusiedlersee — Planungsgesellschaft m. b. H.), Wien.

©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

wähnten Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung der Partizipation in der örtlichen Raumplanung war auch die Mitwirkung der Gemeinde in diesem frühen Stadium nicht konstruktiv möglich. Die bloße Dekretierung von Entwicklungszielen für die örtliche Raumplanung wurde auch von der amtlichen Raumplanung (Raumplanungsstelle) nicht für zielführend erachtet. Denn eine den Zielsetzungen entsprechende Wirksamkeit von Regionalplanungen ist erst dann in erwünschtem Maße gegeben, wenn der Interessenausgleich auf kommunaler und regionaler Ebene gefunden wurde. Da im Burgenländischen Raumplanungsgesetz vorgesehen ist, daß bei der Erstellung von Entwicklungsprogrammen auf die Planungen und die Maßnahmen der Gemeinden Bedacht zu nehmen ist und die Landesregierung dementsprechend die Gemeinden zu hören hat (§ 7, Abs. 4 und 5), mußten in den Gemeinden bereits Vorstellungen über die eigene Entwicklung erarbeitet oder zumindest die Basis für ein gemeinsames Gespräch gefunden worden sein.

Außerdem zeigte die Siedlungstätigkeit in den Gemeinden, daß Gefahr im Verzug lag und daher unverzüglich mit der Erarbeitung von Flächenwidmungsplänen begonnen werden mußte[10]. Die mit vollem Einsatz vorangetriebene örtliche Raumplanung zeigt nunmehr folgendes Bild (Stichtag 15. 10. 1974):

Rechtswirksame Flächenwidmungspläne:	99
Zur Genehmigung eingereicht:	16
Auflage bereits abgeschlossen:	12
In Auflage:	4
Vor Auflage:	7
Summe = Zahl der Gemeinden:	138

Die „vereinfachten" Flächenwidmungspläne boten die Möglichkeit, durch eine vorläufige Abgrenzung Zeit für ein Studium der eigenen Situation und der weiteren Entwicklung zu gewinnen. Dadurch wurde ein Lernprozeß in Gang gesetzt, der Anregungen und Denkanstöße ausgelöst hat.

In der örtlichen Raumplanung muß vielfach noch der Eindruck überwunden werden, daß Planung etwas sei, das die bisherige mögliche Nutzung einschränke, die Grundstückshortung fördere, die Baupreise anhebe und besonders in den strukturschwachen Gebieten des Burgenlandes, die oft von starkem Bevölkerungsverlust gekennzeichnet werden, die Bindung (Seßhaftwerdung) vor allem der jungen Familien durch die Errichtung eines Eigenheimes auf eigenem zumeist ererbten Grund erschwere.

---

10 H. Grosina: „Aktuelle Probleme und Stand der Raumplanung im Burgenland", in: Bericht zur Raumforschung und Raumplanung der ÖGRR, Wien, 18. Jahrgang (1974), Heft 1/2.

©Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesarchiv, download unter www.zobodat.at

Die Ursache der als Folge davon entstandenen Widerstände liegt nach der allgemeinen Erfahrung der Raumplaner hauptsächlich in der Bodenordnung begründet. Der Grundstücksmarkt ist erstarrt und verhindert weitgehend die Realisierung von Planungsvorstellungen. Dadurch wird der restriktive Charakter vor allem der örtlichen Raumplanung deutlich spürbar und erzeugt die Gefahr, daß die durch die Raumplanung angestrebte gedeihliche Entwicklung eines Raumes nicht nur nicht erreicht, sondern sogar behindert wird.

Es erhebt sich daher die Frage, ob das gegenwärtige Planungssystem nicht von fiktiven politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen ausgeht und die Hierarchie der Planung, die ohnedies durch den Pluralismus der Gesellschaft und das föderalistische Prinzip der Politik abgeschwächt ist, nicht neu überdacht werden sollte.

Die Diskussionen der Beziehung von Demokratieverständnis und Eigentumsbegriff erscheint vordringlich. Keinesfalls darf die Garantie des Eigentums, die als wesentlicher Bestandteil unserer demokratischen Ordnung angesehen wird, dazu führen, daß die Bedürfnisse der einen zur Spekulation und schließlich zur Quelle unzulässiger Gewinne für andere werden. Deswegen wird auch in verstärktem Maße die Frage des Planungswertausgleiches diskutiert. Ein Überdenken der Bodenordnung und damit auch des Eigentumsbegriffes in Hinblick auf die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Situation wird somit zu einer Kernfrage bei der Erörterung des Themas „Raumordnung und Demokratie" Aber auch eine Neuordnung des Planungsrechtes selbst erscheint unumgänglich. Es müßte neben der Bewältigung der eben erwähnten Probleme auch eine Reihe von Sonderbestimmungen (landwirtschaftliche Gebäude wie z. B. Aussiedlungshöfe, Streusiedlungen z. B. des südlichen Burgenlandes, etc.) aufnehmen. Schließlich sollten die Fragen der Kosten für die Aufschließung von Bauland in engerem Zusammenhang mit der örtlichen Raumplanung gesehen werden. Darüber hinaus ist bei der Formulierung von Raumordnungszielen auf die Landschaft im weitesten Sinn des Begriffes Bedacht zu nehmen[11].

Alle Maßnahmen werden jedoch nur dann erfolgreich sein können, wenn das allgemeine Verständnis in der Bevölkerung erreicht werden kann. Es wird entscheidend dafür sein, ob auf lange Sicht die Vereinbarkeit von Raumordnung und der Demokratie gelingt.

---

11 H. Grosina: „Sollen wir die Natur vor den Menschen oder für den Menschen schützen", in Volk und Heimat, Monatszeitschrift für Kultur und Bildung, Eisenstadt, 27. Jahrgang (Arbeitsjahr 1973/74), Heft 7.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Burgenländische Heimatblätter

Jahr/Year: 1974

Band/Volume: 36

Autor(en)/Author(s): Grosina Helmut F.

Artikel/Article: Raumplanung und Demokratie im Burgenland 109-115