

Zusammenfassung

13. Raumordnungsbericht 2008 bis 2011

Der „Österreichische Raumordnungsbericht“ (ROB) widmet sich in regelmäßigen Abständen umfassend der Berichterstattung zum Thema Raumentwicklung und Raumordnung und ermöglicht somit einen Einblick in die Tätigkeiten der ÖROK-Organen sowie die raumordnungs- und raumentwicklungsrelevanten Aktivitäten der ÖROK-Mitglieder (Bund, Länder, Städte und Gemeinden, Wirtschafts- und Sozialpartner).

Der vorliegende 13. Raumordnungsbericht steht ganz im Zeichen des neuen Raumentwicklungskonzeptes „ÖREK 2011 – raum für alle“: Konzipiert in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Veröffentlichung des ÖREK 2011 setzt dieser Bericht nicht nur an der traditionellen Berichterstattung über Raumordnung und raumrelevante Aktivitäten in Österreich an, er greift auch inhaltliche Vorgaben und Handlungsempfehlungen dieses „strategischen Steuerungsinstrumentes für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung“ (ÖREK 2011, Mission Statement, S. 13) auf. Um diese inhaltliche Verbindung vornehmen zu können, erfolgte die Publikation des Raumordnungsberichts im Jahr 2012 – und nicht dem traditionellen Drei-Jahresrhythmus folgend – im Jahr 2011.

Raumordnungsbericht – Teil des ÖREK-Umsetzungsprozesses

Das ÖREK 2011 wurde im Oktober 2011 nach einem breit angelegten partizipativen Erstellungsprozess politisch beschlossen. Anknüpfend an den inhaltlichen Schwerpunktsetzungen wurden in der Folge eine Reihe von thematisch fokussierten so genannten „ÖREK-Partnerschaften“ ins Leben gerufen (siehe dazu Teil A, Kap. II, S. 66). Doch nicht nur daran lässt sich die starke Umsetzungsorientierung des neuen Raumentwicklungskonzeptes erkennen: Im Sinne des gewählten ergebnisorientierten Zuganges wurde ein Monitoringansatz entwickelt, der sowohl die Begleitung des Umsetzungsprozesses als auch die

Implementierung eines Raumbenachrichtigungssystems zum Ziel hat. Der Raumordnungsbericht spielt in diesem Zusammenhang insofern eine wichtige Rolle, als dieser nun gemeinsam mit dem ÖROK-Atlas verstärkt als ein Instrument der Raumbenachrichtigung weiterentwickelt und eingesetzt werden soll.

Schon im einleitenden Kapitel des ROB „Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung Österreichs“ wird auf die Struktur und inhaltliche Ausrichtung des ÖREK 2011 Bezug genommen. Nicht nur die Analyse und die Beschreibung der generellen ökonomischen und gesellschaftlichen Trends folgt den vier thematischen Säulen des ÖREK 2011; Helmut Hiess stellt auch die Frage, inwieweit Zielsetzungen des ÖREK die vergangenen und prognostizierten Entwicklung aufgreifen.

Im Kapitel „Europäische Dimension der Raum- und Regionalentwicklung“ beschäftigt sich Markus Gruber mit den Entwicklungslinien zentraler europäischer Themen der Raum- und Regionalentwicklung. Er zeichnet die Grundprinzipien der europäischen Kohäsionspolitik und deren Umsetzung in Österreich nach und schließt seinen Beitrag mit einer ersten Einschätzung des Bezugs der Umsetzung der Kohäsionspolitik zur inhaltlichen Ausrichtung des ÖREK 2011.

Aktivitäten der ÖROK-Mitglieder im Lichte des ÖREK 2011 – ein zusammenfassender Ausblick

Die ÖROK-Mitglieder haben für ihre Berichterstattung diesen 13. Raumordnungsbericht dazu genutzt, sich durch inhaltliche Schwerpunktsetzungen auf das ÖREK und die Umsetzungsstrukturen zu beziehen. Aus dem in der ÖROK verankerten breit gefassten Verständnis von „Raumentwicklung“ heraus bieten die Berichte darüber hinaus einen soliden Überblick zu raumrelevanten und raumwirksamen Tätigkeiten der Mitglieder.

ÖREK-Säule „Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität“

Bevölkerungswachstum und Bevölkerungsrückgänge folgen groß- wie kleinräumigen Mustern – Regionen, Gemeinden und Städte sind in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Der demografische Wandel gilt als einer der wesentlichen Bestimmungsfaktoren für räumliche Entwicklungsprozesse.

Im Berichtszeitraum wurden regionalisierte Bevölkerungsprognosen, Studien und Analysen zu Migration und grenzüberschreitenden Pendelwanderung ebenso durchgeführt wie bspw. Projekte mit Schwerpunkt „Aging Society“ und die Problematik älterer Arbeitskräfte. Der Bedeutung des Themas entsprechend wurde auch eine ÖREK-Partnerschaft unter dem Titel „Vielfalt & Integration im Raum“ zur Vertiefung der Wissensbasis und zur Verbesserung der Koordination von Raum- und Integrationspolitik eingesetzt.

Das Thema demografischer Wandel zieht sich wie ein roter Faden durch die einzelnen Berichte. Dabei lässt sich eine Fokussierung auf die Frage der Integration nicht österreichischer ZuwanderInnen und die Bewältigung des Bevölkerungsrückganges erkennen, während die Folgen dynamischen Bevölkerungswachstums etwa auf Wohnraum- und Infrastrukturentwicklung, Mobilität usw. eher punktuell thematisiert werden. Der Themenkomplex „Aging Society“ hingegen wird nur kurz gestreift und die Folgen auf und für räumliche Entwicklungsprozesse: Die Zahl der über 65-jährigen Bevölkerung steigt kontinuierlich an, die Anforderungen dieser Bevölkerungsgruppe in Bezug auf Wohnraum, Mobilität und Zugänglichkeit, Sicherheit im öffentlichen Raum bis hin zur Betreuung stellen Gemeinden und Städte schon jetzt vor große Herausforderungen. Aber die Frage der Sicherung regionaler Wirtschaftsstandorte (Stichwort regionales Arbeitskräftepotenzial) wird dieser Frage in Zukunft eine besondere Dynamik verleihen.

ÖREK-Säule „Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit“

Die Entwicklung der (technischen) Infrastruktur und die Sicherstellung von Erreichbarkeiten, Forschung und Entwicklung als Grundlage einer innovationsorientierten Politik sowie Investitionen in Bildung und Qualifizierung werden im ÖREK 2011 als die drei wesentlichen Elemente einer wirtschaftsorientierten Raumentwicklungsstrategie zur Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit angesprochen.

Im Raumordnungsbericht werden diese Themenbereiche sehr ausführlich von den zuständigen Bundesministerien (BMWF, bmvit) eingebracht, die Bundesländer verweisen auf spezifische im Berichtszeitraum durchgeführte Aktivitäten wie z. B. die Neuausrichtungen von Landesentwicklungskonzepten, die Erstellung bzw. Aktualisierung von Verkehrskonzepten bis hin etwa zur Entwicklung von Methodenleitfäden für Planungsprozesse bei Trassenfestlegungen. Berichtet wird auch über Abstimmungsplattformen im (öffentlichen) Regionalverkehr.

Die inhaltliche Ausrichtung der ÖREK-Partnerschaften „Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastruktur“ sowie „Raumordnung und Verkehr“ orientiert sich nicht zuletzt auch an den Handlungsleitlinien in Bezug auf Steigerung der regionalen und nationalen Wettbewerbsfähigkeit, wobei Erstere natürlich auch im Zentrum der Umsetzung der Kohäsionspolitik in Österreich steht.

ÖREK-Säule „Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz“

Nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung realisieren, verringern des Energiebedarfes und vermehrte Produktion von erneuerbarer Energie sowie eine verstärkte Ressourceneffizienz sind die generellen Zielsetzungen des ÖREK 2011 unter dem Titel „Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz“. Die Aktivitäten der ÖROK und ihrer Mitglieder spannen hier ein weites Feld auf: Berichtet wird über Aktivitäten im Bereich der Energieraumordnung, über Maßnahmen zur Ausweisung von Vorrangflächen für Windenergieanlagen und andere erneuerbare Energieträger, Entwicklungsprogramme für den Sachbereich Windenergie, die Entwicklung und den Einsatz von Modellen zur Ermittlung des Energieverbrauchs von Siedlungen, Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Mobilität u. a. Durch die Einrichtung der ÖREK-Partnerschaften „Energieraumordnung“ und „Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumordnung“ sollen die Diskussionen weiter intensiviert werden.

Für eine ressourceneffiziente Gestaltung der Raumentwicklung sind der sparsame, sorgsame und effiziente Umgang mit Grund und Boden und damit eine aktive Bodenpolitik wesentliche Voraussetzungen. Die zunehmende Flächeninanspruchnahme trotz Überhang an gewidmetem Bauland und das zunehmende Kostenbewusstsein hinsichtlich Errichtung und Erhaltung der Infrastrukturen waren vielfach auch Motivation, neue Instrumente im Zusammenhang mit der

Bodenmobilisierung in den Landesgesetzen zu verankern bzw. diese zu konkretisieren. (z. B. „Mobilisierungsverträge“ im Sinne der Vertragsraumordnung, privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Unterstützung der örtlichen Raumplanung, Widmung von Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau, Regelungen zur Vorauszahlung der Infrastrukturkosten, Bauverbot und vorgezogene Erschließungsbeiträge für gewidmete, unbebaute Bauplätze, Überlassungsverträge u. Ä.).

Auch der Vorschlag, die Gemeinden könnten bei der rechtskonformen Anwendung der neuen Instrumente der Vertragsraumordnung durch geprüfte Musterverträge unterstützt werden, soll hier nochmals Erwähnung finden.

Als wesentliche Grundlage für die Anwendung dieser Instrumente gelten Bedarfsprognosen sowie eine parzellengenaue Kenntnis der genutzten und ungenutzten gewidmeten Bau- und Bauerwartungsflächen. Hier müssen allerdings auch zunehmend Lücken im Datenhaushalt überbrückt werden. Die ÖREK-Partnerschaft „Flächenmonitoring und Flächenmanagement“ wird sich dieses Themas annehmen.

ÖREK-Säule „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“

Die Kooperationslandschaft in der Raum- und Regionalentwicklung wird im Bericht als vielfältig, reichhaltig und – nach ExpertInnenmeinung – gleichzeitig als unübersichtlich beschrieben.

Das ÖREK 2011 zielt auf die Entwicklung und Stärkung einer effizienten (neuen) Kooperationskultur ab. Die vielen dokumentierten regionalen, thematischen aber auch grenzüberschreitenden und transnationalen Kooperationen machen nicht nur die lange Kooperationstradition in Österreich sichtbar, sie zeigen auch die Veränderungen in der Herangehensweise, den gewählten Strukturen und in den Schwerpunktsetzungen als Folge neuer Herausforderungen auf.

An dieser Stelle sei daher nur auf einige wenige Aspekte aufmerksam gemacht. Effizienzgesichtspunkte haben bei der Erbringung öffentlicher Leistungen nicht zuletzt auch angesichts der budgetären Probleme öffentlicher Haushalte an Bedeutung gewonnen. Die steigende Tendenz bei interkommunalen Kooperationen kann als Indiz hierfür gewertet werden. Wenngleich sich in der kommunalen Praxis in Österreich eine Vielzahl unterschiedlicher Formen der Zusammenarbeit entwickelt hat – diese reichen von

nur wenig bis gar nicht institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit bis hin zur vertraglich gesicherten Kooperationen – werden hier noch sehr große Potenziale für effiziente Gemeinde- und Regionsstrukturen gesehen. Das derzeit umfassendste Projekt zur Optimierung von Gemeindestrukturen stellt sicher die Gemeindestrukturreform in der Steiermark dar. Mit dieser Reform sollen die Gemeinden u. a. dauerhaft in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben auf qualitativ hochwertigem Niveau zu erfüllen und die Infrastruktur effizient zu nutzen. Auf Ebene der ÖROK widmet sich dem Bereich der „regionalen Kooperationen“ explizit die ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“.

Den Handlungsempfehlungen des ÖREK im Hinblick auf die Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik folgend, finden sich im Bericht nicht nur Hinweise auf konkrete Projekte (bspw. im Rahmen der „Planungsgemeinschaft Ost“/PGO oder des „Stadt-Umland-Management“/SUM) oder spezifische Regionalprogramme (z. B. Sachprogramme „Zentralörtliche Standortbereiche im Salzburger Ballungsraum“); die Einrichtung der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen“ zeigt darüber hinaus auch die intensivere Zuwendung zu den Herausforderungen, denen die Städte und die städtischen Umlandregionen gegenüberstehen. Dynamische Bevölkerungsentwicklung, soziale und kulturelle Segregationstendenzen, Integrationserfordernisse, Druck auf Wohnraum und Anpassungsnotwendigkeiten bei der Infrastruktur, nachhaltige Mobilität, interkommunale/regionale, aber auch internationale Kooperation werden als Zukunftsthemen angesprochen.

Ganz besondere Aufmerksamkeit gilt aus Sicht der Städte der Smart-City-Initiative. So wird etwa im Bericht das „Smart City Project Graz Mitte“ als Beispiel für die bereits in mehreren Städten vorhandenen Konzepte angeführt, die im Rahmen ihrer Stadtentwicklungsaktivitäten erstellt werden und in Demonstrationsprojekten auch schon in Ansätzen zur Umsetzung gelangen.

Raumwirksamkeit öffentlicher Interventionen

Ein sehr großer Teil der Interventionen der öffentlichen Hand wirkt direkt oder indirekt raumprägend, raumverändernd oder raumgestaltend, in dem sie bewirken, dass Raum in Anspruch genommen wird, dass sich Nutzungsstrukturen und -niveaus verändern oder dass die räumlichen Entwicklungen oder Funktionen eines Gebietes beeinflusst werden.

Sowohl durch die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur als auch durch Transferleistungen und fiskalpolitische Maßnahmen wird die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Wohnstandorten, von regionalen Arbeitsmärkten und Wirtschaftsräumen – eben die räumlichen Strukturen insgesamt – wesentlich beeinflusst.

Die verschiedenen Maßnahmen und die zugehörigen vorbereitenden Fachplanungen – obwohl meist sektoral organisiert und orientiert – entfalten ihre Wirkungen unabhängig von Geschäftseinteilungen in konkreten Lebensräumen und überlagern sich in diesen. Maßnahmen in den Politikfeldern Verkehrspolitik, Siedlungspolitik, Umweltschutz, Innovations- und Forschungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, militärische Raumordnung bis hin zur Sozial- und Gesundheitspolitik oder der Bildungs- und Schulpolitik wirken nicht in voneinander getrennten Regionen, sondern in und auf ein und demselben Lebens-Raum.

Das gestiegene Bewusstsein hinsichtlich der räumlichen Auswirkungen sektoraler Maßnahmen findet seinen Niederschlag auch in der Formulierung des Aufgabenbereiches „Sektorpolitik verräumlichen – Schnittstellen verbessern“ im ÖREK 2011 – mit den ÖREK-Partnerschaften sind entsprechende Strukturen und Plattformen geschaffen, dies zum Leben zu erwecken und dazu beizutragen, die Wirksamkeit des ÖREK 2011 zu erhöhen.

Die im Raumordnungsbericht beschriebenen Aktivitäten und Projekte zeugen von weitestgehender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Zielsetzungen räumlicher Entwicklung wie kompakte Siedlungsentwicklung, Reduktion von Flächenverbrauch, ressourcenschonende energieeffiziente Mobilität, Sicherung von Erreichbarkeiten usw. Mit dem ÖREK 2011 und dem damit initiierten Umsetzungsprozess wurden gemeinsame inhaltliche und auch politisch legitimierte Ansatzpunkte – wenn nicht sogar die Anforderung/Aufforderung – formuliert, auch die räumlichen Wirkungen öffentlicher Interventionen stärker ins Bewusstsein politischer Handlungsträger zu rufen:

„Weitergehende Maßnahmen können sein, dass die Bedachtnahme einzelner sektoraler Planungsträger auf andere, nicht unmittelbar involvierte Planungen sowie auf die Raumordnung der Länder als eine gesetzliche Verpflichtung verankert werden, oder dass Förderungen des Bundes und der Länder auf ihre raumwirksamen Wirkungen verpflichtend zu überprüfen sind.“ (Österreichische Raumordnungskonferenz, 2011, S. 90)

Die Diskussion um eine Verankerung der Raumwirksamkeit als Prinzip in der wirkungsorientierten Praxis von Politik und Verwaltung ist damit eröffnet. Es würde sich lohnen, auch diesen Aspekt im Sinne

- einer Sicherung sozial und ökologisch nachhaltiger Entwicklungsprozesse,
- einer Effizienzsteigerung staatlicher Interventionen
- einer auf sozialen Frieden, auf Sicherheit und soziale Kohäsion ausgerichteten Wirtschaft und Gesellschaft

in den weiteren Umsetzungs- und Monitoringprozess zum ÖREK 2011 mitaufzunehmen.

Die in diesem 13. Raumordnungsbericht aufgegriffenen Themenbereiche, die verfolgten Strategien, Maßnahmen, Projekte und Prozesse geben nicht nur einen umfassenden Einblick in die inhaltliche und strukturelle Kompetenzvielfalt der ÖROK und ihrer Mitglieder, sie machten auch sichtbar, wie durch öffentliche Interventionen und den Einsatz der Instrumente der Raumordnung räumliche und soziale Entwicklungsprozesse und damit Lebens- und Standortbedingungen gestaltet werden können.