

ZUSAMMENFASSUNG

ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202

"Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik"

Allgemein kann als Raumordnung – oder auch Raumplanung – die Gesamtheit der Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften verstanden werden, die die Gestaltung des Territoriums, basierend auf politischen Zielvorstellungen, zum Gegenstand haben.

Die Raumordnung in Österreich verfügt in Anbetracht der vergleichsweise geringen räumlichen und bevölkerungsmäßigen Landesgröße über ein überraschend **komplexes und stark ausdifferenziertes Planungssystem**. Grundstein der Kompetenzverteilung in der Planung legte insbesondere die Verfassung der ersten Republik und deren Änderung 1925, mit der die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Detail festgesetzt wurde.

Dem Bund obliegen in Gesetzgebung bzw. Vollziehung alle Verwaltungsmaterien, die ihm im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) zugeordnet werden. Einige Materien teilen sich Bund und Länder in Gesetzgebung bzw. Besorgung und ein großer Teil der öffentlichen Verwaltungsaufgaben fällt aufgrund einer Generalklausel an die Bundesländer.

Die Raumordnung ist entsprechend einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes aus 1954 keine eigene Verwaltungsmaterie, sondern eine sogenannte **Querschnittsmaterie**. Verschiedene Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind mit Planungsaufgaben befasst. Diese kompetenzrechtliche Ausgangslage prägt seitdem die Raumordnung in Österreich.

Auf Bundes- und Landesebene gibt es Fachmaterien mit **Fachplanungen**. Ministerien sowie die jeweiligen Ämter der Landesregierungen – in Wien das Magistrat – haben hier entsprechend der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Möglichkeit, zukunftsgerichtete Planungen vorzunehmen und sind für behördliche Genehmigungsverfahren zuständig. Die Beschlussfassung solcher Fachplanungen erfolgt auf Bundesebene durch die Bundesregierung oder MinisterInnen und auf Landesebene durch das Kollegialorgan der Landesregierung. Wichtige Fachplanungen gibt es etwa im Wasser- und Forstrecht sowie im

Bereich der Infrastruktur (Straßen, Eisenbahnen, Stromnetz etc.).

Es gibt keine koordinierende Bundesraumordnung und somit auch keine Rahmengesetzgebung auf Bundesebene. Stattdessen wurde mit der **Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)** ein koordinatives Gremium eingerichtet, dem der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin vorsitzt (dieser Vorsitz kann an den zuständigen Fachminister bzw. die zuständige Fachministerin delegiert werden) und in dem, neben VertreterInnen des Bundes und der Länder, auch Interessenvertretungen und hier vor allem der Städte- und Gemeindebund vertreten sind. Das alle zehn Jahre von der ÖROK erstellte **Österreichische Raumentwicklungskonzept** sowie die **ÖROK-Empfehlungen** zu unterschiedlichen Schwerpunkten haben aber allesamt nur einen empfehlenden Charakter für die Planungsträger.

Die Gesetzgebung in der Raumordnung liegt bei den einzelnen Bundesländern. Diese haben eigene Planungsgesetze erlassen, die einerseits die sogenannte **überörtliche Raumplanung** und andererseits die **örtliche Raumplanung** der Gemeinden in ihren Zielen und Instrumenten regeln. Entsprechend des Legalitätsprinzips dürfen Planungsträger hier nur auf Basis gesetzlicher Ermächtigungen agieren. Planungsakte werden in erster Linie im Baurecht umgesetzt, da es in Österreich keine eigenen planungsrechtlichen Bewilligungen gibt. Grundsätzlich können Planungsakte auf Basis der Raumordnungsgesetze (**nominelle Planung**) und weiter gefasst die gesamtheitliche Abstimmung von raumwirksamen Planungen (**funktionale Planung**) unterschieden werden.

Die nominelle Raumplanung besorgt ihre Planungsaufgaben großteils als **hoheitliche Ordnungsplanung** mit entsprechenden allgemeingültigen Verordnungen. Ergänzend dazu gibt es **konzeptive Planungsinstrumente**, die nur einen Selbstbindungscharakter aufweisen. Die Raumordnungsgesetze sehen mittlerweile für Planungsträger die Möglichkeit vor, auch privatrechtliche Verträge mit GrundstückseigentümerInnen abzuschließen, um gewisse planerische Zielsetzungen erreichen zu können (**Vertragsraumordnung**).

Planungsträger können nicht willkürliche Inhalte festlegen, sondern müssen ihre Entscheidungen fundiert begründen. Auf Basis einer sogenannten **Grundlagenforschung**, die die räumlich, kulturell, wirtschaftlich, sozial und ökologisch wesentlichen Rahmenbedingungen erhebt, sind alle Planungsentscheidungen im Hinblick auf per Gesetz definierte **Ziele** und **Grundsätze** zu argumentieren. Solche Ziele und Grundsätze sehen etwa das Herstellen ausgewogener Lebensbedingungen, den schonenden Umgang mit Ressourcen, den Schutz von wertvollen Natur- und Landschaftsräumen, aber auch die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Erhaltung bewirtschaftbarer Nutzflächen vor. Den Planungsträgern kommt hier ein Ermessensspielraum zu, in dem sie die unterschiedlichen Ziele auf Basis der Grundlagenforschung abwägen und so zu einer fachlich begründeten Entscheidung gelangen.

Die Planungsinstrumente, die die Planungsträger hier nutzen können, unterscheiden sich auf überörtlicher und örtlicher Ebene. Die Landtage können Raumordnungs-/Entwicklungsprogramme für das gesamte Bundesland oder Landesteile beschließen. Diese setzen idR räumlich abgegrenzte Rahmenbedingungen für die weitere bauliche Entwicklung. In Sachprogrammen können thematische Schwerpunkte (z. B. Windkraftanlagen, Schigebiete etc.) gesetzt und Qualitäts-/Quantitätskriterien für Entwicklungen definiert werden. Die Landesregierungen können auch Konzepte mit einer Selbstbindung beschließen, die dann von den Gemeinden aber nicht zwingend umzusetzen sind. In den einzelnen Bundesländern gibt es teilweise eine formal eingerichtete **regionale Planungsebene**, auf der ebenfalls konzeptive oder verbindliche Planungen möglich sind.

Eine zentrale Planungsebene sind die **Gemeinden**, die für die Besorgung der örtlichen Raumplanung in ihrem eigenen Wirkungsbereich zuständig sind. Das bedeutet, dass die Länder nur Planungen, die nicht im überwiegenden Interesse der einzelnen Gemeinden liegen, vornehmen können. Die Gemeinden sind für die konkrete Nutzungsplanung auf Grundstücksebene zuständig. Die meisten Bundesländer kennen ein strategisch orientiertes **örtliches Entwicklungskonzept**. In diesem können Gemeinden ihre eigenen Zielsetzungen und räumlichen Entwicklungsschwerpunkte für die nächsten ein bis zwei Jahrzehnte festlegen. Die tatsächliche Planung der zulässigen Nutzungen erfolgt über **Flächenwidmungspläne**. Diese ermöglichen es den EigentümerInnen bzw. Verfügungsberechtigten, gewisse bauliche Nutzungen ent-

sprechend der gewidmeten Kategorie zu realisieren. Rechtmäßig bestehende Nutzungen von Bauten sind von Änderungen in Flächenwidmungsplänen nicht betroffen. Für die bauliche Gestaltung und Ausnutzung von Grundstücken sowie die Festlegung von Verkehrsflächen, gibt es das Instrument der **Bebauungspläne**, in denen auf Grundstücksebene konkrete Aussagen zur zulässigen Bebauung getroffen werden können.

Verfahren in der Raumplanung unterliegen den in den Raumordnungsgesetzen entsprechend festgelegten Verfahrensbestimmungen. So sind Planungsverordnungen – und deren Änderungen – einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen, wenn erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Bei Planungsverordnungen der Gemeinden fungiert das **Amt der Landesregierung als Aufsichtsbehörde**. Planungsakte sind zur Einsicht und Stellungnahme aufzulegen und nach ihrem Beschluss aufsichtsbehördlich zu genehmigen und dies für die Rechtskraft auch kundzumachen.

Die Raumordnung weist in Österreich somit eine kompetenzrechtlich zersplitterte und gleichzeitig stark hierarchische Struktur auf. Eine zentrale Herausforderung ist daher die Abstimmung unterschiedlicher Planungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Da hier die formalen Mechanismen für eine Abstimmung nicht immer ausreichen und die Einbindung der Zivilgesellschaft allgemein an Bedeutung gewinnt, sind kooperative und informelle Planungsprozesse zunehmend von Bedeutung. Hier können insb. **innovative und kooperative Lösungen** erarbeitet werden, und sie ergänzen die hoheitliche Ordnungsplanung.

Durch den Trend hin zu entwicklungsorientierten Planungsprozessen in der Raumordnung kommt es vermehrt zu einem fließenden Übergang zwischen **Raumentwicklung** und **regionalpolitischen Entwicklungsprozessen**.

„**Regionalpolitik**“ ist in Österreich nicht gesetzlich normiert. In der gelebten Praxis hat sich ein kooperatives System herausgebildet, geprägt durch Koordination und Kooperation zwischen den Politikfeldern und den Gebietskörperschaften.

Die **EU-kohäsions- und agrarpolitischen Instrumente** unterstützen ab Mitte der 1990er-Jahre eine deutliche Ausweitung der unter dem Titel der Regionalpolitik gewidmeten Mittel und eine Aufwertung der Länder als regionalpolitische Handlungsebene.

Ermöglicht wurde damit eine flächendeckende Ausrollung der regionalpolitischen Ansätze in Österreich. Es gibt damit heute nur mehr sehr eingeschränkt eine klassische Regionalpolitik im Sinne der Gegensteuerung von strukturell benachteiligten Regionen. Im Vordergrund steht vielmehr eine in allen Gebiets-typen wirksam werdende **flächendeckende Entwicklungsförderung**. Unterstützt durch Entwicklungsorganisationen kommt ein (regionaler) Policy Mix zum Einsatz, um Potenziale zu mobilisieren oder Problemstellungen entgegenzusteuern.

Auf nationaler Ebene gibt es ein umfassendes Set an Strategien mit Leitlinien-Charakter. Explizit räumliche Komponenten weist das Österreichische Raumentwicklungskonzept auf. Die Bundesländer verfügen heute über eine umfassende Architektur von **räumlichen-, sektoralen und wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien**. Institutionell gibt es neben den zuständigen Landesdienststellen eine Reihe von regionalen Entwicklungs- und Standortagenturen, die die Umsetzung bestehender Strategien unterstützen. In allen Ländern gibt es Regionalentwicklungsorganisationen, die entweder auf Landesebene angesiedelt sind und von dort aus in den Regionen aktivierend wirken oder auf Basis von regionalen Entwicklungsverbänden eingerichtet sind (sog. Regionalmanagements).

Die **europäische Ebene** übernimmt **Orientierungs- und Leitbildfunktion** (z. B. im Rahmen der Territorialen Agenda), hat aber auch unmittelbare Auswirkung auf die Regionalpolitik in Österreich über (i) rechtliche Vorgaben (z. B. im Rahmen des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechtes) und (ii) den in der geteilten Mittelverwaltung zwischen EU und Mitgliedsstaaten implementierten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Die Fonds und Programme setzen in Österreich Schwerpunkte in unterschiedlichen Raumtypen (ländliche Regionen, Potenzialräume, Stadtregionen, grenzüberschreitende und transnationale Räume) und werden so komplementär zueinander eingesetzt.

Der traditionell auf **Kooperation und Koordination** aufbauende österreichische föderale Ansatz der Regionalpolitik bringt einige Herausforderungen mit sich. Zu nennen sind u. a. die effektive und effiziente Gestaltung der Kommunikation und Koordination im Mehr-Ebenen-System und die Überwindung von Grenzen, insb. auch im innerösterreichischen Kontext (zwischen den Bundesländern und zwischen Stadt- und Umlandregionen). Da die zunehmende Ausrichtung der Europäischen Fonds auf eine sektorale Investitionsstrategie verbunden mit hohen und wachsenden administrativen Anforderungen zu einer abnehmenden Innovationskraft der kohäsionspolitischen Programme führt, sind aktuell verstärkt die nationalen regionalpolitischen Akteure gefordert, innovative Konzepte und Programme vorzulegen.

Insgesamt erlebt die Raumordnung in Österreich eine zunehmende **Verrechtlichung und Ausdifferenzierung**. Das bedeutet in der Praxis auch, dass der Vollzug und die Anwendbarkeit schwieriger werden und ExpertInnenwissen von großer Bedeutung ist. Gleichzeitig werden durch eine zunehmende Digitalisierung Planungsgrundlagen, wie Planungsakte transparent der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und auch die Verordnungsverfahren bereits auf web-basierte Systeme umgestellt (z. B. elektronischer Flwp).

Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung der räumlichen Entwicklung ergeben sich aus unterschiedlichen Trends und Tendenzen. Regionale Disparitäten, ein globaler Wettbewerb, Bevölkerungswachstum, der demografische Wandel, klimatische Veränderungen, der Verlust von Agrarflächen etc. lassen sich nicht alleinig durch hoheitliche Planungsinstrumente bewältigen. Dementsprechend nimmt die Bedeutung von governancebasierten informellen Planungsprozessen als Ergänzung zu dem Raumordnungsinstrumentarium jedenfalls zu.

Hinweis:

Die gesamte Publikation ist auch in englischer Sprache unter dem Titel „Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy“ verfügbar.