

Zusammenfassung

16. Raumordnungsbericht 2018–2020

Die ÖROK veröffentlicht regelmäßig – in einem Drei-Jahres-Rhythmus – den Raumordnungsbericht (ROB). Er analysiert und interpretiert die wesentlichen raumrelevanten Entwicklungen in Österreich. Der aktuelle 16. Raumordnungsbericht für den Zeitraum 2018 bis 2020 bietet einen Überblick zu den Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung, widmet sich der Regionalpolitik und Entwicklung in Österreich und gibt einen ersten Einblick in die Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes (ÖREK) 2030. Er legt seinen Fokus auf die Darstellung der räumlichen Trends und Entwicklungen im gesamtösterreichischen Kontext. Dazu nutzt er die laufenden Instrumente der Raumbewertung der ÖROK – den „ÖROK-Atlas“ und die „ÖROK-Rechtssammlung“. Aktuelle – mit Fotos, Grafiken und Weblinks – aufbereitete Beispiele aus den österreichischen Regionen machen die Vielfalt der Planungsinstrumente und des Planungsgeschehens in Österreich anschaulich sichtbar.

Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung

Im Kapitel „Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung“ werden ausgewählte raumrelevante Themen anhand von Fakten und Karten aufgezeigt und analysiert. Dazu haben die Autoren Wolfgang Neugebauer und Erich Dallhammer maßgeblich auf aktuelle Grundlagendaten der ÖROK zurückgegriffen und ihre Aussagen darauf gestützt. Indikatoren aus dem ÖROK-Atlas, den ÖROK-Regionalprognosen oder aus der ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse werden in einer Gesamtschau präsentiert und miteinander in Beziehung gesetzt. Aus den regional differenziert dargestellten, österreichweiten Entwicklungen leiten die Autoren Herausforderungen für die künftige Raumentwicklungspolitik in Österreich ab.

Nachdem im 15. Raumordnungsbericht 2015–2017 u. a. die Auswirkungen des wirtschaftli-

chen Aufschwungs nach der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Raumentwicklung analysiert wurden, wirft der aktuelle Bericht die Frage auf, wie sich die aufgrund der Corona-Pandemie europaweit einbrechende Wirtschaft auf die einzelnen österreichischen Regionen auswirkt. Neben der vorrangigen Bewältigung der gesundheitspolitischen Herausforderungen geht es darum, die Wirtschaft – vor allem in den von der Pandemie besonders stark betroffenen Branchen, wie Freizeit- und Tourismuswirtschaft, Gastronomie, Einzelhandel etc. – wieder anzukurbeln. In der Analyse zeigt sich, dass nicht alle Regionen von den wirtschaftlichen Auswirkungen und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit gleich stark getroffen wurden. Darüber hinaus setzt sich der seit Jahrzehnten anhaltende Strukturwandel in den ländlich geprägten Räumen auch im Berichtszeitraum 2018 bis 2020 weiter fort.

Der Klimawandel ist die zweite globale Herausforderung, der sich Österreich stellen muss. Die Klimaanalysen für die vergangenen Jahrzehnte und die Klimaszenarien für Österreich bis 2100 (ÖKS15) zeigen auf, wie groß die Herausforderungen sind, dem Klimawandel entgegenzusteuern und die Treibhausgasemissionen zu senken. Die Bewältigung der Klimakrise stellt eine Transformationsaufgabe dar, die alle politischen und administrativen Ebenen, alle Sektoren und alle Räume betrifft. Die Klimaschutzpolitik in Österreich hat sich klare Ziele gesetzt: In der Klima- und Energiestrategie #mission 2030 vom Mai 2018 ist das Ziel einer „ressourcenschonenden, dekarbonisierten Energieversorgung bis 2050“ festgeschrieben. Das im Regierungsprogramm (2020–2024) verankerte Ziel der Klimaneutralität in Österreich bis spätestens 2040 erfordert noch ambitioniertere Treibhausgas-Reduktionsspfade. Die Dringlichkeit der Umsetzung von konkreten Maßnahmen wird damit deutlich erhöht. Das ÖREK 2030 leitet daraus die Verpflichtung ab, Klimaschutz und Klimawandelanpas-

sung als Priorität für die Raumentwicklung und Raumordnung der nächsten Jahre zu sehen.

Angesichts der Erfahrungen mit den Herausforderungen der Klimakrise und der Corona-Pandemie wird es für die einzelnen Regionen immer wichtiger sein, das Prinzip der Resilienz in ihren Planungs- und Entwicklungsstrategien zu etablieren. Resilienz steht dabei für die Stärkung der Widerstands- und Anpassungsfähigkeit der Regionen an künftige Herausforderungen. Im Tourismus beispielsweise werden nachhaltige Tourismuskonzepte an Bedeutung gewinnen.

Über die globalen Herausforderungen Corona-Pandemie und Klimawandel hinaus ist auch weiterhin der Strukturwandel in den ländlich geprägten Räumen ein Schwerpunktthema im aktuellen Raumordnungsbericht. Bevölkerungsrückgänge und Abwanderung in Richtung der städtischen Ballungsräume stellen ländliche Regionen vor große Herausforderungen. Dazu zählen die Abwanderung insbesondere junger Menschen, die Verringerung des Arbeitsplatzangebots im ländlichen Raum und gleichzeitig die Verlagerung von Unternehmensstandorten in die Ballungsräume. Zuwächse an Erwerbstätigen und Arbeitsplätzen finden fast ausschließlich in Ballungsräumen und Städten statt.

Die ÖROK-Regionalprognosen gehen davon aus, dass in ländlichen Regionen, wo es derzeit viele Einfamilienhäuser gibt, künftig weniger große Haushalte zu erwarten sind. Die Frage der effizienten Nutzung locker bebauter Einfamilienhausgebiete, wo künftig immer öfter ein bis zwei (ältere) Personen ein Haus bewohnen und erhalten müssen, wird noch stärker ein Thema der Raumplanung werden. Da vor allem freistehende Einfamilienhäuser überdurchschnittlich viel Land und Infrastruktur beanspruchen, öffnet sich in diesen Regionen ohne Gegenmaßnahmen zudem eine Schere zugunsten einer hohen Flächeninanspruchnahme pro Person. In den Städten zeichnet sich ein verstärkter Wohnungsbedarf ab, insbesondere auch für Mehrpersonenhaushalte. Leistbares Wohnen für Familien wird somit auch künftig ein wichtiges Thema bleiben.

Im Zuge der Corona-Pandemie verzeichneten auch Gemeinden im erweiterten Umland der

größeren Städte eine deutlich höhere Nachfrage nach Häusern im „Grünen“. Inwieweit sich die Wünsche der Menschen in der Ausnahme-situation einer Pandemie mittel- bis langfristig auf die reale Wohnsituation auswirken werden, ist aus heutiger Sicht schwer abzuschätzen.

Arbeitsschwerpunkte der ÖROK 2018 bis 2020 mit räumlichem Bezug

In diesem Kapitel spannen die Autoren der ÖROK-Geschäftsstelle den Bogen vom Erstellungsprozess des ÖREK 2030, den ÖREK-Partnerschaften (zurückgehend auf das ÖREK 2011), den Neuerungen bei den ÖROK-Grundlagenarbeiten – wie ÖROK-Atlas und ÖROK-Regionalprognosen, über Publikationen und die ÖROK-Rechtssammlung. Weiters werden die Aktivitäten im Rahmen der EU-Regionalpolitik – wie die Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarung 2014–2020 und die Vorbereitung auf die Programmperiode 2021–2027 sowie die transnationalen ETZ-Programme und makroregionalen EU-Strategien in Österreich dargestellt.

Der Schwerpunkt im Bereich Raumordnung lag im Berichtszeitraum auf der Erstellung des neuen Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) 2030. Das ÖREK 2030 wird von drei übergeordneten Grundsätzen geleitet: klimaverträgliche und nachhaltige, gemeinwohlorientierte sowie gerechte Raumentwicklung. Das Handlungsprogramm des ÖREK basiert auf vier Säulen: mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umgehen, räumlichen und sozialen Zusammenhalt stärken, Wirtschaftsräume und -systeme klimaverträglich und nachhaltig entwickeln sowie vertikale und horizontale Governance weiterentwickeln.

Die Diskussionen zu den verschiedenen Entwürfen des ÖREK 2030 wurden zum Großteil im Rahmen der ÖROK-Mitglieder geführt, die Öffnung nach außen erfolgte bei der „Raum im Wandel“-Fachkonferenz. Anlassbezogen wurde auf der ÖROK-Website über den Diskussionsfortschritt informiert. Der Erstellungsprozess wurde durch einen Think Tank begleitet, der sich aus internationalen und nationalen Expertinnen und Experten aus verschiedensten raumrelevanten Fachbereichen zusammensetzte. Eine Besonderheit des ÖREK 2030 war

die Beteiligung von sogenannten „Young Experts“ – den AkteurInnen und EntscheiderInnen der Zukunft. Und dem Rahmenthema „Klima“ des ÖREK 2030 Rechnung tragend, wurden die Arbeiten auch begleitet von „Climate Observern“ des Umweltbundesamts.

Die Beschlussfassung des ÖREK 2030 ist in einer Sitzung der Politischen Konferenz der ÖROK im Oktober 2021 geplant.

Noch auf das ÖREK 2011 zurückgehend wurden im Rahmen von ÖREK-Partnerschaften verschiedene Themen im Kontext mit Raumordnung und Raumentwicklung bearbeitet, wie zum Beispiel Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang, Stärkung der Orts- und Stadtkerne, Energieraumplanung oder die räumlichen Dimensionen der Digitalisierung.

Die ÖROK-Bevölkerungsprognose mit einer Neudurchrechnung für den Zeitraum 2018 bis 2040 (inklusive Projektion bis zum Jahr 2060) wurde Anfang 2019 über die ÖROK-Homepage publiziert. Der ÖROK-Atlas wurde im Zeitraum 2018 bis 2020 um einige Darstellungen in den Bereichen Mobilität und Erreichbarkeit, Baulandentwicklung, Landbedeckung und Flächenversiegelung, Tourismus sowie Klima erweitert.

Wesentliche Meilensteine im Bereich der EU-Regionalpolitik waren die Fortführung der strategischen Begleitung der „Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zum Einsatz der ESI-Fonds 2014–2020 („STRAT.AT 2020“)" sowie die Durchführung einer Reihe von Projekten in diesem Zusammenhang. Die in der ÖROK-Schriftenreihe veröffentlichte Studie „Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU“ bietet erstmals eine fondsübergreifende und quantitative Wirkungsanalyse des Einsatzes der Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) in Österreich – EFRE (Europäischer Regionalfonds), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Ländliche Entwicklung) sowie EMFF (Europäischer Meeres- und Fischereifonds).

Der zweite „Fortschrittsbericht“ über die Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarung 2014–

2020 wurde 2019 an die Europäische Kommission übermittelt und in der ÖROK-Schriftenreihe publiziert. Der Erstellungsprozess zur Partnerschaftsvereinbarung 2021–2027 hat im Sommer 2020 begonnen.

Seit 2002 ist bei der ÖROK-Geschäftsstelle der „National Contact Point“ (NCP) für die Umsetzung der transnationalen und EU-weiten Programme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) eingerichtet. Die Umsetzung der Projekte in der Periode 2014–2020 ist bereits in allen Programmen sehr weit fortgeschritten und stellt einen zentralen Aufgabenschwerpunkt des National Contact Points in der Begleitung der österreichischen Projektträger dar. Im Berichtszeitraum 2018–2020 wurden drei nationale Infotage bzw. Seminare durchgeführt. Zudem begleitet der National Contact Point die Vorbereitungen für die neue Programmperiode 2021–2027.

Anlässlich 30 Jahre Interreg wurde im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe Cross Border Cooperation eine eigene Broschüre erstellt. Darin werden 30 Projektbeispiele vorgestellt, die einen Einblick in das breite Themenspektrum der Interreg-Projekte und Beispiele für erfolgreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit Österreichs geben.

Die Verwaltungsbehörde für das IWB/EFRE-Förderprogramm 2014–2020 in Österreich ist bei der ÖROK-Geschäftsstelle angesiedelt und für das gesamte Management, die Abwicklung und Evaluierung des Programms zuständig. Neben den verwaltungstechnischen Aufgaben der Verwaltungsbehörde spielt auch die Öffentlichkeitsarbeit für das Programm eine wichtige Rolle. Zentrales Medium ist die Website www.efre.gv.at, die Informationen zum Programm bietet, wie auch einen Förderkompass für interessierte Projektträger. Eine „Projektlandkarte“ visualisiert alle im Rahmen des IWB/EFRE-Programms geförderten Projekte. „Case Studies“ ergänzen das Informationsangebot, um die positiven Wirkungen von EU-Projekten für Österreichs Regionen anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen.

Die IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde ist zudem federführend in der Umsetzung der europa-

weiten Kampagne „Europe in my Region“ der GD REGIO aktiv. Sie zielt darauf ab, der lokalen Bevölkerung EU-Projekte in der Nachbarschaft näherzubringen, um den Mehrwert von EU-Förderungen für die Region anschaulich zu machen.

Regionalpolitik und regionale Wirtschaftsentwicklung

Im Kapitel 3 skizzieren Markus Gruber und Renate Handler die Rahmenbedingungen der Regionalpolitik und regionalen Wirtschaftsentwicklung im Mehr-Ebenen-System – Europäische Union, Bund und Länder – und gehen auf die wichtigsten Entwicklungen in der Berichtsperiode 2018 bis 2020 ein. Sie spannen einen längerfristigen Entwicklungsbogen, aus dem sie die Veränderung dieses Politikfeldes inhaltlich und entlang von Meilensteinen darstellen.

Die Berichtsperiode 2018 bis 2020 war die Hauptphase der Umsetzung der EU-Programme 2014 bis 2020 in Österreich, deren Laufzeit noch bis 2023 andauert. Auf europäischer Ebene erfolgten die Rahmensetzungen für die Periode 2021 bis 2027. Mit dem Green Deal der EU steht nun die Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 als Zielsetzung im Zentrum. Parallel zu den Verhandlungen zum EU-Finanzrahmen und zu den Verordnungen zu den europäischen Fonds wurde auf nationaler Ebene mit den Planungen der Programme für die neue Periode begonnen.

Neben der „Digitalisierung“, die sich als Querschnittsthematik in allen Bereichen durchsetzt, sind im Kontext des ökologischen Transformationsprozesses auch weitere Themen wie Bioökonomie und Kreislaufwirtschaft aufgekommen, die jeweils auch regionale und territoriale Dimensionen aufweisen und zunehmend auch Einzug in die Regionalentwicklung halten.

Das Kapitel 3 geht auch auf die Reaktionen der unterschiedlichen Ebenen auf die COVID-19-Pandemie ein und zeigt die getroffenen Maßnahmen von EU, Bund und Bundesländern auf.

Aktuelle Entwicklungen im Österreichischen Raumordnungsrecht

Im Kapitel 4 stellen Arthur Kanonier und Arthur Schindelegger die aktuellen Trends und Entwicklungen im österreichischen Raumordnungsrecht dar. Grundlage dafür bildet in erster Linie die Rechtschronik der ÖROK, wobei einzelne Rechtsmaterien sektoren- und ebenenübergreifend betrachtet werden.

Schwerpunkte des Berichts sind Novellen von Raumordnungsgesetzen und Bauordnungen der Länder – wie z. B. in Vorarlberg, Tirol, der Steiermark, Niederösterreich, Oberösterreich, dem Burgenland und Wien. Fachlich im Vordergrund standen dabei die Zersiedelungsabwehr und der Klimaschutz, Maßnahmen zur Baulandmobilisierung, Zentrums- und Verdichtungs-zonen, Einschränkungen für Einkaufszentren und Handelsgrößbetriebe, verbessertes raumplanungsrechtliches Naturgefahrenmanagement, Sonderwidmungen für leistbares Wohnen, intensivierete Energieraumplanung sowie Einschränkungen von Zweitwohnsitzen und Ferienwohnungen. Darüber hinaus zielen die Novelierungen auf eine Stärkung der überörtlichen Raumplanung, insbesondere der Regionalplanung und -entwicklung, ab.

Weiters werden im Kapitel 4 Änderungen im Baurecht, im Umweltrecht, in überörtlichen Planungsinstrumenten sowie in planungsrelevanten Bundesmaterien beleuchtet. Darüber hinaus greifen die Autoren die raumordnungsrechtliche Judikatur des Verfassungsgerichtshofes auf und gehen auf die Anforderungen des VfGH an die Plangenaugigkeit von verordneten Raumplänen ein.