

Die vorliegende Publikation wurde aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der ÖROK durch ein Autor:innenteam des ÖIR unter der Leitung von Erich Dallhammer erstellt. Sie wurde in der Form konzipiert, die Arbeiten der ÖROK im Zeitverlauf zu Fokusthemen zu bündeln und langjährige Akteur:innen und Wegbegleiter:innen einzuladen, in Interviews ihre persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen über ihre Zeit in und mit der ÖROK zu äußern. Kurzstatements von Vertreter:innen der verschiedenen ÖROK-Mitglieder und aus dem Planungsbereich werfen ergänzend einen Blick auf die ÖROK und ihre Tätigkeiten.

Mit dieser Publikation ist nicht beabsichtigt, eine vollständige Dokumentation der bisherigen Geschichte der ÖROK zu zeigen. Vielmehr sollen in der ÖROK aktive Personen zu Wort kommen und so unterschiedliche Aspekte der ÖROK beleuchtet und näher vorgestellt werden.

Die Interviews und Kurzstatements wurden im Rahmen der redaktionellen Aufbereitung den einzelnen Fokusthemen zugeordnet. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die Meinung der jeweiligen Dialogpartner:innen wieder.

Ein herzliches Dankeschön allen für ihre Bereitschaft, diese Publikation mitzugestalten!

1971

1971
8.6. erste Sitzung der Stellvertreterkommission

1971
25.2. konstituierende Sitzung der ÖROK, erste politische Konferenz

1987
Publikation der ersten ÖROK-Bevölkerungsprognose

1974
Erster Bericht zur „Regionalpolitik in Österreich“

1986
ÖROK-Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung von Naturgefahren in der Raumordnung

1975
Erster ÖROK Raumordnungsbericht erscheint, ab dann Raumordnungsberichte im Dreijahresrhythmus

1981
Erstes ÖRK 1981

1978
„Raumordnung in Österreich“ – erste Zusammenschau der Raumplanungssysteme in Österreich

1971
Fertigstellung des Assuan-Staudamms in Ägypten

1972
Gründung der Internationalen Bodensee Konferenz

1974
Einführung der Energieferien und des autofreien Tages als Reaktion auf die Energiekrise

1975
Mit dem Forstgesetz 1975 wird es erstmals grundsätzlich erlaubt, den Wald zu Erholungszwecken zu betreten

1976
Eröffnung des ersten Teilstücks der Wiener U-Bahn

1978
Volksabstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf
1978
Gründung der Planungsgemeinschaft Ost (PGO)

1988
ÖROK-Publikation „Dorferneuerung in Österreich“

1988
Als Landeskenning von Österreich wird im Internet die Domain .at eingerichtet

1990
Wiedervereinigung Deutschlands

1991
Die internationale Alpenkonvention zum Schutz des Naturraums und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Alpen unterzeichnet

1986
Nach einer Volksbefragung wird St. Pölten zur Landeshauptstadt Niederösterreichs

1986
Super-GAU im Atomkraftwerk von Tschernobyl

1984
Besetzung der Hainburger Au und Einstellung der Arbeiten zu einem Donaukraftwerk östlich von Wien

1981
Gründung des Nationalparks Hohe Tauern als erster Nationalpark in Österreich

1989
ÖROK publiziert erstmals zum Thema Erreichbarkeit in Österreich

1989
Fall des Eisernen Vorhangs und der Berliner Mauer

1990
Publikationen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt

1991
ÖRK 1991

1992
Graz setzt als erste Stadt Österreichs auf flächendeckende Tempo-30-Zonen

1993
Der Vertrag von Maastricht tritt in Kraft – und damit der europäische Binnenmarkt

1994
Österreich entscheidet sich in einer Volksabstimmung mit großer Mehrheit für den EU-Beitritt

1995
Österreich tritt gemeinsam mit Schweden und Finnland der Europäischen Union bei

1992
ÖROK-Empfehlungen zu Abgrenzung nationaler Regionalförderungsgebiete sowie zu Zielgebieten gemäß EG-Strukturfonds

1994
Regionalwirtschaftliche Konzepte: Bezirk Lienz, Burgenland, Östliche Obersteiermark, Agglomeration Wien

1995
ÖROK-Empfehlungen zur Durchführung der EU-Regionalpolitik in Österreich

2001
ÖROK 2001

2000
ÖROK-Empfehlungen zur Siedlungsentwicklung

1999
Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zur Reform der EU

1998
Erste Evaluierung von EU-Programmen

1998
Das Designer Outlet Parndorf wird eröffnet

1997
Die Mautpflicht auf allen Autobahnen und Schnellstraßen tritt in Kraft

2004
ÖROK-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich

2005
ÖROK-Empfehlungen zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung (Schwerpunkt Hochwasser)

2007
STRAT.AT 2007–2013 Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreichs

2008
Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030 publiziert

2009
ÖROK-Publikation „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen“

2002
Hochwasser in Österreich und Mitteleuropa

2004
EU-Erweiterung um Mittel- und Osteuropäische Länder

2002
Der Euro ersetzt den Schilling

2005
Das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz tritt in Kraft

2008
Weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise

2009
Beginn Bauarbeiten zum Brenner Basistunnel

2009
Vertrag von Lissabon tritt in Kraft

2011
Bau der Koralmbahn von Graz nach Klagenfurt startet

2012
Spatenstich zum Bau des Semmering-Basistunnels

2015
Flüchtlingskrise in Europa und Wiedereinführung von Grenzkontrollen in der EU

2018
Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) tritt in der gesamten EU in Kraft

2018
ÖROK-Publikation „Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik“

2020
ÖROK-Publikation zu den quantitativen Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich

2019
ÖROK-Publikation „Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich“

2019
Weltweit demonstrieren Millionen Menschen für ein besseres Klima (FridaysForFuture)

2020
Die COVID-19-Pandemie schränkt das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben ein

2020
Der Brexit – das Vereinigte Königreich, seit 1973 Mitglied, verlässt die Europäische Union

Veröffentlichung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2030 und des 16. Raumordnungsberichts

2017
ÖROK-Empfehlungen zum Hochwasserrisikomanagement

2017
Umsetzungskonzept für österreichweite ÖV-Güteklassen

2016
ÖROK-Empfehlungen für eine Stadtregionpolitik in Österreich sowie zu Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik

2015
ÖROK-Empfehlungen zum Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung

2014
Abschluss der ersten ÖROK-Partnerschaften

2014
Relaunch des ÖROK-Atlas Online

2013
Beschluss der Stellvertreterkommission zur Einrichtung der „Verwaltungsbehörde IWB/EFRE 2014–2020“

2013
1. Stadtregionstag in Graz

2011
ÖROK 2011 Start der ersten ÖROK-Partnerschaften

2030
ÖROK 2030
Raum für Wandel

50 Jahre Österreichische Raumordnungskonferenz

4 Vorwort der Vorsitzenden der ÖROK

FOKUSTHEMA

6 Raumentwicklung in Österreich

8 Die Rolle der ÖROK als Mittlerin zwischen den Ebenen
9 Struktur und Aufgabenbereiche der ÖROK

10 INTERVIEW Dr. Eduard Kunze

15 INTERVIEW Mag. DI Wolf Huber

21 Organisation der ÖROK

23 ÖROK-Geschäftsstelle

26 Instrumente und Leistungen der ÖROK

32 Raumentwicklung Österreichs analysieren und abstimmen

35 Erfolge der ÖROK-Prozessgestaltung

39 INTERVIEW Mag.^a Sabine Volgger

FOKUSTHEMA

42 Regionale Disparitäten

45 Regionale Disparitäten thematisieren und Lösungen aufzeigen
47 Strukturschwache Gebiete, ländliche Räume und Regionen mit
Bevölkerungsrückgang – Beiträge der ÖROK

50 INTERVIEW Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann

54 INTERVIEW DI Alfred Kohlbacher

57 INTERVIEW Mag.^a Ulrike Rauch-Keschmann

FOKUSTHEMA

62 Zentren, Städte und Stadtregionen

64 Entwicklung von Zentren, Städten und Stadtregionen forcieren

65 Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Beiträge der ÖROK

66 Erfolgsbeispiel Stadtregionspolitik

- 70 INTERVIEW Dipl. Arch.ⁱⁿ Erika Schmeissner-Schmid
73 INTERVIEW DIⁱⁿ Brigitte Jilka MBA

FOKUSTHEMA

- 76 **Risikomanagement Naturgefahren**
78 Naturgefahren im Raum managen
80 Raumordnung und Naturgefahren – Beiträge der ÖROK

84 INTERVIEW Univ.-Prof. DI Dr. Arthur Kanonier

FOKUSTHEMA

- 90 **Siedlungsentwicklung und Mobilität**
92 Siedlungsentwicklung und Mobilität abstimmen
93 Siedlungsentwicklung und Mobilität – Beiträge der ÖROK

97 INTERVIEW DI Rudolf Schicker
104 INTERVIEW DI Andreas Lotz

FOKUSTHEMA

- 108 **Europäische Struktur- und Regionalpolitik**
110 Europäische Struktur- und Regionalpolitik verankern
110 EU-Regionalpolitik – Beiträge der ÖROK

115 INTERVIEW Mag.^a Henriette Leuthner
119 INTERVIEW Prof. John Bachtler
122 INTERVIEW Prof. Dr. Andreas Faludi
127 INTERVIEW Dr. Günter Scheer

130 Literatur- und Quellenverzeichnis
132 Abbildungsverzeichnis
135 Abkürzungsverzeichnis
136 Impressum

Die ÖROK

Am 25. Februar 1971 fand im Bundeskanzleramt die konstituierende Sitzung der Österreichischen Raumordnungskonferenz statt. Dieses Ereignis jährt sich im heurigen Jahr 2021 zum 50. Mal und bietet damit einen guten Anlass, näher auf die Geschichte und Entwicklung dieser in Österreich – und auch im europäischen Vergleich – einmaligen Institution zu blicken.

Die politische Initiative für die Einrichtung der ÖROK erfolgte aus der Erkenntnis heraus, dass Fragen der gesamtstaatlichen räumlichen und regionalen Entwicklung nur gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden – unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner – gelöst werden können. Die gleichberechtigte Zusammenarbeit »auf Augenhöhe« aller Mitglieder bildet seither ein wesentliches Merkmal der gemeinsamen Arbeit.

Dies ist umso wichtiger, als aus verfassungsrechtlicher Sicht in der Praxis alle drei staatlichen Ebenen mit Fragen der Raumordnung betraut sind:

- Der Bund verfügt über zahlreiche sektorale raumbedeutsame Zuständigkeiten, diesbezüglich übernimmt er auch die Planung
- Die Länder – ausgestattet mit der umfassenden Planungsbefugnis nach der Generalklausel des Bundesverfassungsgesetzes – tragen für die Raumordnungsgesetzgebung als Grundlage für die überörtliche und örtliche Raumordnung und Raumplanung Verantwortung
- Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden

Die ÖROK wurde auf politische Initiative als ständige »politische Konferenz« eingerichtet, die sich aus den Mitgliedern der Bundesregierung, den Landeshauptleuten, den Präsident:innen von Städte- und Gemeindebund sowie – mit beratender Funktion – der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammensetzt.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf höchster Verwaltungsebene einer »Stellvertreterkommission« sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die in ihrer Arbeit durch eine Geschäftsstelle unterstützt werden.

Die Aufgaben und Tätigkeiten der ÖROK sind vielseitig. Eine ihrer Kernaufgaben liegt in der Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts, das in der Regel in einem 10-jährigen Rhythmus erstellt wird und in diesem Jubiläumsjahr in seiner 5. Fassung als ÖREK 2030 vereinbart wurde. Es ist zentrales Steuerungsinstrument für die räumliche Entwicklung Österreichs und dient als Orientierung für das Handeln von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden.

Insbesondere seit dem österreichischen EU-Beitritt im Jahr 1995 bestimmen auch Fragestellungen im Kontext der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik die Arbeiten der ÖROK wesentlich. Die ÖROK bzw. deren Geschäftsstelle nimmt hier eine wichtige Schnittstellenfunktion zwischen innerstaatlicher und europäischer Ebene ein – sie dient dabei als Koordinations- und Informationsplattform für die Implementierung der EU-Strukturfondsprogramme sowie für die grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Kooperationsprogramme.

Eine wesentliche Aufgabenerweiterung für die ÖROK-Geschäftsstelle erfolgte im Jahr 2013, als sie mit der Funktion der Verwaltungsbehörde für das österreichweite EFRE-Regionalprogramm betraut wurde.

Das gemeinsame Verständnis aller Akteur:innen in Österreich – Bund, Länder, Städte und Gemeinden – zu Fragen der Raumordnung, Raumentwicklung und der regionalen Entwicklung haben bisher zu einer intensiven 50-jährigen Zusammenarbeit im Rahmen der ÖROK geführt. Gerade die aktuellen Herausforderungen, die sich etwa aus der Bewältigung der Klimakrise oder den Folgen der COVID-19-Pandemie ergeben, steigern nochmals die Bedeutung eines koordinierten und abgestimmten Vorgehens für eine nachhaltige räumliche Entwicklung Österreichs. Die Leistungen der ÖROK werden dazu auch künftig unverzichtbar und wertvoll sein!



Bundesministerin Elisabeth Köstinger
Vorsitzende der Österreichischen
Raumordnungskonferenz



Landeshauptmann Günther Platter
Erster Stellvertretender Vorsitzender der
Österreichischen Raumordnungskonferenz



Bürgermeister Dr. Michael Ludwig
Präsident des Österreichischen Städtebundes



Bürgermeister Mag. Alfred Riedl
Präsident des Österreichischen Gemeindebundes



Raumentwicklung in Österreich



Raumordnung und Raumplanung werden in Österreich von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden wahrgenommen. Dabei werden der Bund auf Grund seiner sektoralen Zuständigkeiten und die Länder auf Grund ihrer umfassenden Planungsbefugnis tätig. Den Gemeinden obliegt in ihrem eigenen Wirkungsbereich die Wahrnehmung der Aufgaben der örtlichen Raumplanung. Kompetenzrechtlich handelt es sich daher um eine komplexe Materie. In diesem Rahmen stellt die ÖROK mit Studien, regionalisierten Bevölkerungsprognosen

und dem ÖROK-Atlas österreichweit abgestimmte maßgebliche Planungs- und Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung. Bei den eng verflochtenen Zuständigkeiten braucht es aber auch Räume zum fachlichen Austausch sowie zur Abstimmung von Planungszielen und -maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften und weiteren Akteur:innen. Diese koordinative Aufgabe in Fragen der Raumentwicklung und das Ermöglichen dieses Austausches sind ureigenste Aufgaben und Gründungszwecke der ÖROK.

Die Rolle der ÖROK als Mittlerin zwischen den Ebenen

Im Gegensatz zu anderen Staaten gibt es in Österreich keine »Rahmenkompetenz« des Bundes. Landesgesetze bilden die gesetzliche Grundlage für die überörtliche und örtliche Raumordnung und Raumplanung. Der Bund verfügt mit zahlreichen Fachplanungskompetenzen über wesentliche Zuständigkeiten für die räumliche Entwicklung. Die Umsetzung der örtlichen Raumplanung fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, unterliegt jedoch der aufsichtsbehördlichen Kontrolle durch die Länder. Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung können die Gebietskörperschaften in allen Bereichen planerische und regionalpolitische Maßnahmen setzen. In der Bundesverfassung findet sich keine ausdrückliche Koordinations- und Kooperationsverpflichtung – weder was das Verhältnis der Fachplanungen untereinander noch das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung betrifft.



Sitzung der Politischen Konferenz der ÖROK im Jahre 1976 unter dem Vorsitz von Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky

Der dringende Bedarf nach Abstimmung sowie das Herausbilden eines Verständnisses von Raumordnung als »gemeinsamer Aufgabe« führten bereits in den 1960er Jahren zu einer verstärkten informellen Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften. Als Ergebnis dieses Annäherungsprozesses kam es im Jahr **1971** zur **Gründung der »Österreichischen Raumordnungskonferenz« (ÖROK)**. Ihr zentrales Anliegen ist es, eine alle Gebietskörperschaften überspannende Plattform zur strukturierten Abstimmung raumrelevanter Fragen zu etablieren.

Das Mission Statement der ÖROK

Auszug aus dem ÖREK 2030



Die ÖROK ist die von uns als Bund, Länder, Städte, Gemeinden sowie Wirtschafts- und Sozialpartner gemeinsam getragene Einrichtung zur Koordination der Raumentwicklung in Österreich.



Wir sehen die ÖROK als die Organisation zur Koordination raumbezogener Handlungen in Österreich.



Wir arbeiten in der ÖROK seit 50 Jahren über alle Ebenen des Staates und der Fachbereiche hinweg erfolgreich zusammen und nehmen uns das auch ausdrücklich für die nächsten zehn Jahre vor.



Das ÖREK 2030 ist der Leitfaden für unsere Tätigkeiten im Bereich der Raumentwicklung.

Struktur & Aufgabenbereiche der ÖROK

Die konstituierende Sitzung der Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) fand am 25. Februar 1971 statt. Die ÖROK ist in Form eines permanenten gemeinsamen Organs von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner eingerichtet. Sie dient der Kooperation und Koordination der Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Regionalentwicklung im weiteren Sinne. Kennzeichnendes Element dieser Zusammenarbeit ist das Verständnis einer gleichberechtigten Kooperation aller Beteiligten »auf Augenhöhe«, sowie das Prinzip, dass politische Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden können.



Grundlage für die Organisation und Arbeitsweise ist die von allen Mitgliedern beschlossene **Geschäftsordnung**.

www.oerok.gv.at/oerok/organisation-der-oerok

Im **Bereich der Raumordnung** nennt sie folgende **Hauptaufgaben für die ÖROK**:

- Das Österreichische Raumordnungskonzept zu erarbeiten, weiterzuführen und näher zu konkretisieren
- Raumrelevante Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften zu koordinieren und im Hinblick auf das Österreichische Raumordnungskonzept zu bewerten
- Beiträge zur Raumforschung, insbesondere durch Analysen und Prognosen, zu leisten

Im **Kontext der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik** nimmt die ÖROK seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 zahlreiche Aufgaben wahr:

- **Koordinations- und Informationsplattform** für die Implementierung der EU-Strukturfondsprogramme und deren Abstimmung mit nationalen Politiken
- Programmübergreifende Koordination im Bereich der **grenzüberschreitenden Kooperationsprogramme**
- **National Contact Point** für die transnationalen und interregionalen Kooperationsprogramme
- **Verwaltungsbehörde** für das gemeinsame österreichische EFRE-Regionalprogramm



Dr. **Eduard Kunze**

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Land NÖ, Abt. Grundlagenforschung, später Abt. Raumordnung 1969 bis 1980
- Land NÖ, Verbindungsstelle der Bundesländer 1980 bis 2003
- (Länder-) Geschäftsführer der ÖROK 1981 bis 2003
- Lehrauftrag an der TU Wien 1985 bis 1995
- Lehrauftrag an der Universität Wien 2002 bis 2012

Zusammenarbeit

- 1974 bis 2012

Die Genese der ÖROK

Die Genese der ÖROK hat auch mit der Verfassungsentwicklung zu tun. Zunächst die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes 1954, derzufolge Raumordnung keine eigene Verwaltungsmaterie ist. Dann die Verfassungsnovelle 1962, mit der die örtliche Raumplanung als Aufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich festgelegt wird. Und schließlich die Jahre der ÖVP-Alleinregierung 1966 bis 1969, in der drei wesentliche Vorarbeiten geleistet wurden: Erstens engagierte sich Prof. Wurzer (TU Wien) sehr stark für die Erarbeitung einer gesamtstaatlichen Raumordnungs- und Raumentwicklungsperspektive. Zweitens publizierte er ein zweibändiges Werk zur Strukturanalyse des Bundesgebietes und drittens entwarf er Leitlinien für die Bundesregierung auf dem Gebiet der Raumordnung. Auf dieser Grundlage schlug Bundeskanzler Kreisky 1970 vor, einen *Bundesraumordnungsplan im Rahmen einer Bundesraumordnungskonferenz* erarbeiten zu lassen. Dieser Vorschlag wurde von den Ländern als Eingriff in

ihren Kompetenzbereich angesehen. Nach zähen Verhandlungen in den letzten Monaten des Jahres 1970 wurde im Februar 1971 die *Österreichische Raumordnungskonferenz* gegründet. Allerdings nicht als Bundesraumordnungskonferenz, sondern als Raumordnungskonferenz, in der Bund, Länder, Städte und Gemeinden stimmberechtigt und die Wirtschafts- und Sozialpartner beratend vertreten sind.

Die ersten Jahre der ÖROK

Alle Arbeiten im Rahmen der ÖROK wurden zunächst wissenschaftlich vorbereitet, aber auch kritisch geprüft, ob die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern beachtet wird. Dies führte in den ersten Jahren zu einem schwierigen *Gesprächsklima zwischen Bund und Ländern*. Wesentliche Ergebnisse, wie der Zielkatalog der Raumordnung konnten erst nach vier Jahren, das erste Raumordnungskonzept erst nach 10 Jahren, politisch verabschiedet werden, wobei das Einstimmigkeitsprinzip zu beachten war.

Nachdem die Länder den Vorstoß für eine Raumordnungs-kompetenz des Bundes abgelehnt haben, haben Bund und Länder nach einer Entschließung des Nationalrats im Jahre 1992 Gespräche über eine *15a BVG-Vereinbarung über gemeinsame Grundsätze der Raumordnung* aufgenommen. Grundlage war ein Rechtsgutachten im Auftrag des Bundes von Fritz Schindegger (ÖIR) und Prof. Rill (1990). Der erste Hauptteil betraf den Vorschlag für die Schaffung einer Bundesraumordnung als Bundeskompetenz sowie die Auflistung von Inhalten für Raumordnungskonzepte. Außerdem war die Gründung eines Österreichischen Bundesinstituts für Raumplanung vorgesehen. Der zweite Hauptteil betraf Bestimmungen im Kompetenzbereich der Länder, also Landes- und Regionalplanung sowie Festlegungen zur örtlichen Raumplanung.

»Die Genese der ÖROK hat auch mit der Verfassungsentwicklung zu tun. Zunächst die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes 1954, demzufolge Raumordnung keine eigene Verwaltungsmaterie ist.«

Auf der Grundlage dieses Gutachtens legten Bund und Länder getrennte Entwürfe für eine Vereinbarung nach Artikel 15a BVG vor. 1994 stellte man einvernehmlich fest, die bestehende Kompetenzverteilung beizubehalten. Dies ist der rechtliche Hintergrund für die Tätigkeit der ÖROK.

Die Phasen der Raumordnung im Kontext der Gesetzgebung

Mit der VfGH-Erkenntnis 1954 wurde der Kompetenzbereich der Länder festgelegt. Sie erhielten die Möglichkeit, die Raumordnung der Gemeinden klarer zu regeln. Die Bundesverfassungsnovelle 1962 hat den Gemeinden den Aufgabenbereich der örtlichen Raumplanung auf der Grundlage der Landesraumordnungsgesetze zugewiesen. Die ersten Gesetze hatten ihren Schwerpunkt auf der kommunalen Planung. Mit dem NÖ ROG regelte das Landesgesetz die örtliche und überörtliche Raumordnung.

Mehrere Personen, z.B. Arthur Kanonier und Gerlind Weber, haben verschiedene Phasen der Raumordnung unterschieden. Zunächst die *Pionierphase* bis 1973, die bis zur Vorlage der Raumordnungsgesetze in allen Bundesländern reicht. Dann die *Etablierungsphase* bis in die 1980er-Jahre, in der die Raumordnungsgesetze

bzw. deren Weiterentwicklung durch drei Dinge gekennzeichnet sind: Erstens durch eine geringe Verankerung der neuen Instrumente der überörtlichen Raumplanung in der örtlichen Planung. Zweitens war die Bodenpolitik zur Steuerung der örtlichen Entwicklung noch kein Thema. Drittens blieben die Fristen in den Raumordnungsgesetzen zur Umsetzung bestimmter Instrumente weitgehend unbeachtet. Das galt für örtliche und überörtliche Planungen. Ab Mitte der 1980er-Jahre folgt die Ökologisierungphase. *Ökologie und Naturschutz* waren von zunehmender Wichtigkeit. Einerseits hatten die Fauna-Flora-Habitat-Regelungen auf europäischer Ebene schon Auswirkungen auf Österreich. Andererseits führten die Auseinandersetzungen um das Atomkraftwerk Zwentendorf und die Besetzung der Hainburger Au dazu, dass Natur- und Umweltschutz politisch hochgefahren wurde. Ein weiterer Aspekt, in dem die zunehmende Bedeutung von Ökologie erkennbar ist, war die Erweiterung der Sicht von Bauland-fokussierter Raumplanung auf die Freiraumplanung.

Anfang der 1990er-Jahre folgt die *Raumentwicklungsphase*. Unter dem Einfluss der EU-Regionalpolitik finden neue Ziele, Inhalte und Mittel zur Raumentwicklung Eingang in die Planungspraxis. Durch die Verbindung mit machtvollen finanziellen Förderinstrumenten steht nach der Programmerstellung die fristgerechte Umsetzung im Fokus. Standen in der ersten EU-Förderperiode, an der Österreich teilnahm, die Abgrenzung von Fördergebieten und die Definition von nationalen Förderinstrumenten im Vordergrund, so verschob sich die Programmplanung später z.B. auf Wettbewerbsfähigkeit und damit von der direkten Förderung benachteiligter Gebiete auf die indirekte Förderung durch Maßnahmen in den zugeordneten Gunst- oder Zentrallagen.

Veränderungen in den Themenstellungen in der Raumplanung

Für die Themenstellungen in der Raumplanung bedeutet diese Entwicklung, dass in dieser Zeit die *Ordnungsplanung* – ausgehend von der Ortsplanung – dominiert hat, obwohl die Regional- und Landesplanung theoretisch hierarchisch über der Ortsplanung stand.

Ein weiteres Thema, das sich stark über die Zeit verändert hat, war die *Bebauungsplanung*, die in der rechtssetzenden Planung ein immer geringeres Gewicht bekam. Bis in die 1980er-Jahre wurden z.B. in Oberösterreich an die 5.000 Bebauungs- und Teilbebauungspläne erstellt. Seither ist außerhalb der Städte kaum ein neuer dazugekommen. Der Grund ist wohl, dass es politisch nachteilig ist, den Grundeigentümern amtliche Vorgaben für die Nutzung zu machen.

Ein weiteres wichtiges Thema war die *Entwicklungsplanung* mit der Fragestellung, wie man benachteiligte Gebiete (seien sie entwicklungsschwach, seien sie strukturschwach) unterstützen könne, um möglichst gleiche Lebensbedingungen zu schaffen. Diese Fragestellung wurde dann überlagert von *Gebietsfestlegungen*, auch für zentralörtliche Gebiete. Diese Festlegungen fanden sich dann auch im Raumordnungskonzept 1981. In den folgenden Konzepten wurde auf räumlich verbindliche Abgrenzungen verzichtet. Nach den Erfahrungen mit den Gebietsfestlegungen im Rahmen der EU-Regionalpolitik wurden diese Einstufungen noch kritischer gesehen. Die Auseinandersetzungen vor allem zwischen Bund und Ländern bei der Definition der Fördergebietsgrenzen in der Regionalpolitik waren ein eigenes Kapitel.

Im Bereich der Raumplanung versuchte man dann in den 1980er-Jahren von den Grundsätzen und Zielen ausgehend, in zwei Richtungen in die *Konkretisierung* zu gehen. Einerseits im Rahmen von sektoralen Konzepten, andererseits durch regionale Programme – wie z.B. zentrale Orte, Frei- und Grünflächen oder landwirtschaftliche Vorranggebiete.

Von besonderer Bedeutung war der spätere *Strategie-wechsel von der programm-orientierten Planung zu einem diskursiven Prozess*. Früher

bestimmte der Top-down-Ansatz das Handeln, heute wird oft Bottom-up geplant. Es wird sehr viel ausgehandelt und ausdifferenziert, aber dieser Prozess braucht Zeit, der mit den Fristsetzungen in den Raumordnungsgesetzen im Gegensatz steht. Dies spielt für die kommunale Ebene, aber auch für überörtliche und selbst nationale Planung eine Rolle.

Ich bin der Meinung, dass die legistische Entwicklung auf dem Gebiet der Raumordnung und die praktische Wahrnehmung der Planungsaufgaben, die uns die Legistik vorschreibt, immer schwieriger zu erfüllen sind. Ein Grund dafür ist sicherlich die Verrechtlichung der Planungsprozesse, ein anderer die Besetzung der Abteilungsleiter:innenpositionen. Bei den Ländern kann beobachtet werden, dass Erfahrungen mit der Leitung von politischen Büros immer mehr zur Voraussetzung für die Leitung von Fachabteilungen, z.B. Planungsabteilungen, werden – und dies sind in der Regel Jurist:innen.

Vom Raumordnungskonzept zum Raumentwicklungskonzept

In den 1980er-Jahren wurden im Rahmen der ÖROK zunächst die *Sektor-Politikbereiche* abgehandelt. Teilweise mündete dies in Empfehlungen, wie z.B.

zu Fremdenverkehr, teilweise wurden Studien erstellt. Mit diesen Studien hat die ÖROK eine wichtige Aufgabe übernommen, da die Mittel für Forschungsarbeiten durch die Publikation der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurden.

Gut lassen sich die Schwerpunktverschiebungen anhand der Österreichischen *Raumordnungskonzepte (ÖRK)* über die Zeit ablesen:

Das „*ÖRK 1981*“ war ein eher politisches Papier von geringem Umfang, das Grundsätze, Ziele und Gebietskulissen enthielt. Das „*ÖRK 1991*“ wurde dann mehr eine wissenschaftliche Arbeit. Es lieferte eine Problemanalyse zu sechs Schwerpunktthemen und stellte entsprechende Maßnahmenkataloge samt Zuständigkeiten zusammen. Diese Klammer zwischen Zielorientierung und Maßnahmenorientierung ist 1991 wirklich gut geglückt. Es ist auch jenes Konzept, das am stärksten von den Mitgliedern der Raumordnungskonferenz selbst formuliert wurde.

Zehn Jahre später hat man durch externe Beauftragung versucht, die inhaltliche Aufbereitung auf ein adäquates Niveau zu bringen. Mit der EU kam ein neues Thema stark zu tragen, aber auch der Dialog mit den Akteur:innen wurde wesentlich stärker gesucht.

Das Raumentwicklungskonzept „*ÖREK 2001*“ hatte jedoch einen großen Nachteil: Es war formal so gestaltet, dass man als Leser:in nicht gut zwischen dem Problemaufriss, den Grundsätzen und den konkreten Maßnahmen hindurchgeführt wurde.

Ganz anders gestaltete sich dann das „*ÖREK 2011*“: Das hat mit der klaren Gliederung und dem Handlungsprogramm eine große Klarheit gebracht und war dadurch als „Policy Paper“ viel besser geeignet. Vor allem hat das Konzept die Integration von Raumordnung und Regionalpolitik geschafft, dies war zehn Jahre zuvor noch nicht gelungen. Die Einbeziehung der europäischen Themen der Regionalpolitik führte auch dazu, Förderaktionen nicht mehr entsprechend der Gebietsfestlegungen großflächig, sondern problem- und zielorientiert im Rahmen einzelner Aktionen einzusetzen. „Governance“ wurde ein wichtiges Schlagwort.

Effekte der europäischen Regionalpolitik auf Österreich

Die europäische Regionalpolitik hat in Österreich eine ganze Reihe von Dingen ausgelöst, von denen man vorher überhaupt nur träumen könnte.

Das eine ist sicherlich die *Verbindlichkeit*. Bis dahin war man in Österreich lieber bei „Vorgaben“ geblieben, da die Politik Verbindlichkeit scheute. Dazu gehörte auch, dass die Kolleg:innen der Europäischen Kommission alles, was geschrieben stand, so schrecklich ernst nahmen. Das war für die österreichische Beamt:innenschaft eine große Umstellung. Eine andere Veränderung betraf die Etablierung eines *fixen Zeit- und Umsetzungsschemas* in der Regionalpolitik. Dieses Umsetzungsprogramm, bei dem nicht nur die Erfüllung bestimmter Arbeitsschritte, sondern auch die Effekte der Maßnahmen untersucht wurden, führte in Österreich zu einer deutlichen Verbesserung von Qualität und Umsetzung.

Interessant war auch der *Lerneffekt Österreichs bei der Programmerstellung*. In der ersten Periode 1995–1999 gab es das Interesse – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene –, dass möglichst viele politische Bereiche an der Umsetzung der Konzepte und Programme mitwirken konnten. Dadurch wollte man eine möglichst breite Beteiligung bei der nationalen Kofinanzierung erreichen. Das hatte den Nebeneffekt, dass der zuständige Kommissionsbeamte von Österreich feststellte, dass es in keinem anderen EU-Mitgliedsland so viele Beteiligte bei der Umsetzung eines Zielprogrammes gäbe. 130 Aktionsfelder waren Bestandteil der Programme. Bei der ersten Evaluierung haben wir dann auch „Blut geschwitzt“, weil wir wegen der Kleinheit bestimmter Instrumente die erreichten Effekte oft nicht darstellen konnten. In der zweiten Periode haben wir dann einiges besser gemacht.

Ein Blick in die ÖROK von damals

Wie schon erwähnt, herrschte in der Anfangszeit der ÖROK eine sehr starke *Konkurrenz* zwischen Bundes- und Ländervertreter:innen. Diese Konfrontation hat sich in den 1980er-Jahren weitgehend aufgelöst.

Grundsätzlich waren die Vertreter:innen unterschiedlich zur Mitarbeit motiviert. Es gab aber eine Gruppe sehr engagierter Beamt:innen, die an der Erfüllung der gesetzten Aufträge sehr interessiert waren. Der Rang der Vertreter:innen der Gebietskörperschaften in den ÖROK-Gremien war vielfach entscheidend, in welchem Tempo und mit welchem Durchsetzungsvermögen der Arbeitsprozess unterstützt werden konnte. Auf Bundesebene gab es oft Interessenkonflikte zwischen den Vertreter:innen des Bundeskanzleramtes und der anderen Ministerien.

»Ganz anders gestaltete sich dann das ›ÖREK 2011‹: Das hat mit der guten Gliederung und dem Handlungsprogramm eine große Klarheit gebracht und war dadurch als ›Policy Paper‹ viel besser geeignet.«

Bei einer Evaluierung in den 1990er-Jahren hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der Inhalte des ÖRKs in der praktischen Arbeit der Gebietskörperschaften nur sehr zögerlich vorwärtsgekommen ist. Das Problem war nicht, dass die Vertreter:innen in den ÖROK-Gremien nicht hinter dem Konzept gestanden wären, sondern dass sie intern oft ein geringes Gewicht hatten. Auch die inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Vertreter:innen der Raumordnung und anderer Fachabteilungen verzögerte den Fertigstellungsprozess.

Die praktische Arbeit haben auch folgende zwei Aspekte beeinflusst: die *Vorbereitungszeit* für eine Sitzung und gegenläufige *Interessen*. Ich hatte das Gefühl, dass jene Personen, die die weiteste Anreise hatten, oft die stärksten Ländervertreter:innen waren. Sie hatten im Zug einfach die Zeit, sich alle Dokumente anzuschauen. Länder- und auch Bundesvertreter:innen in *ÖROK-Gremien* kamen manchmal von unterschiedlichen Abteilungen, die dann auch ganz unterschiedliche Interessen vertreten haben. Das hat vor allem die Position der Bundesländer manchmal geschwächt.

Was die *Qualität der ÖROK-Produkte* betrifft, hing das einerseits an den bearbeitenden Personen, aber auch daran, inwieweit die einzelnen Gebietskörperschaften Interesse daran hatten, bestimmte Themen zu bearbeiten. Dabei haben sich zwei Kategorien herauskristallisiert: Die erste Kategorie waren Bundesministerien oder einzelne Bundesländer, die ein besonderes Interesse daran hatten, eine Thematik gesamtstaatlich zu bearbeiten. Sie haben daher Vorarbeiten geleistet und die Arbeitsgruppe mit Expert:innen beschickt. Waren solche „Zugpferde“ involviert, hat sich das günstig auf Bearbeitungszeit und Produkte ausgewirkt. In die zweite Kategorie fällt das Bestreben, bestimmte Themen bewusst über die ÖROK als „neutrale Plattform“ zu spielen. Entweder, weil man in der Debatte zwischen Bund und Ländern nicht weiterkam, oder weil die thematische Behandlung in der ÖROK Klarheit für die Diskussion im eigenen Haus ermöglichte.

Die ÖROK von heute und morgen

Da ich schon vor rund 20 Jahren die ÖROK verlassen habe, kann ich zur ÖROK von heute kaum Stellung nehmen. Was ich aber feststellen kann ist, dass die *Position der ÖROK* gefestigt, die *Strukturen klarer und mehr Kompetenz* ausstrahlen. Gerade die Entwicklung der *Themenpartnerschaften* aus dem *ÖREK 2011-Prozess* erscheint sehr glücklich.

ÖROK-Mitglieder erklären sich bereit, Themenfelder federführend zu bearbeiten und zu politikrelevanten Ergebnissen zu leiten. Im Bereich der *EU-Regionalpolitik* hat die ÖROK-Geschäftsstelle eine anerkannt große Kompetenz und entsprechende Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der EU-Programme.

Die deutlich vergrößerte ÖROK-Geschäftsstelle hat heute deutlich besser ausgebildete Mitarbeiter:innen, als dies in der Generation davor der Fall war. Damals waren auch noch Autodidakt:innen tätig, in der *Qualifikation* gab es deutliche Unterschiede. Außerdem sollte man nicht vergessen, dass die Entwicklung der Büroausstattung in den 50 vergangenen Jahren ein Weg „vom Rechenschieber zur IT-Welt“ ist. Einen anderen Vergleich erlaubt der *ÖROK-Atlas*, der von den ersten analogen Blättern zur heutigen *interaktiven digitalen Kommunikationsform* führt.



Mag. DI

Wolf Huber

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Mitarbeiter im kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum (heute KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung), Kontakt zur ÖROK als Experte für den Städtebund in ÖROK-Gremien ab 1980
- 11 Jahre Referent im Bundeskanzleramt ab Mitte der 1980er-Jahre, als bundesseitiger Vorsitzender in diversen Fachgremien der ÖROK vertreten
- 16 Jahre Leiter der Abteilung für die Koordination in Angelegenheiten der Raumordnung und Regionalpolitik im Bundeskanzleramt (bis 2011), in dieser Funktion auch für alle fachlichen ÖROK-Angelegenheiten zuständig

Zusammenarbeit

- 1980 bis 2011

Was ist die ÖROK?

Die ÖROK ist rein formal ein politisches Gremium, geregelt durch die Geschäftsordnung der ÖROK. Diese politische Ebene ist im Laufe der Jahre immer mehr in den Hintergrund getreten, es hat auch in den letzten Jahren nie eine politische Sitzung gegeben. Was die ÖROK – unterhalb der politischen Ebene – eigentlich am Leben gehalten hat, waren einerseits die Fachbeamt:innen aus den Ministerien, aus den Bundesländern, eher am Rande auch die Sozialpartner, Städtebund und Gemeindebund und natürlich die Geschäftsstelle der ÖROK, die insbesondere in den letzten Jahren sehr stark an Bedeutung gewonnen hat. Dazu hat es auch ein Umfeld von Expert:innen gegeben.

Die Bundesländer haben die Raumordnungskonferenz und die Gremien meistens mit Vertreter:innen der Raumordnungsabteilungen der Länder besetzt. Das heißt, sie haben dazu tendiert, die Aufgabe als

Raumordnung in einem durchaus traditionellen Sinn zu verstehen, während die Fachministerien des Bundes mit der Raumordnung im Grunde gar nichts zu tun haben, obwohl sie natürlich sehr raumrelevante Tätigkeiten entfalten. Es war nicht immer einfach, die Fachministerien dazu zu bringen, ihre Vertreter:innen in die ÖROK-Gremien zu schicken. Darüber hinaus wäre es notwendig gewesen, dass die Vertreter:innen der Länder und des Bundes in den ÖROK-Gremien dann auch ihrerseits in ihren Institutionen, also in den Ämtern der Landesregierung und in den Ministerien alle anderen Fachabteilungen, von der Tätigkeit der ÖROK zu informieren und deren Meinungen einzuholen, sozusagen als „Transmissionsriemen“ zu wirken. Die Einbindung funktioniert dann, wenn entweder ein persönliches Interesse der Beamt:innen vorhanden ist und es ihnen wichtig ist, dass sie mitreden können – und sei es auch nur, um irgendetwas Unangenehmes zu verhindern.

Das gleiche gilt auch für die politische Ebene, die in der Regel an der Raumordnung sehr wenig Interesse hat, weil es eine sehr undankbare Aufgabe ist – mit Ordnungspolitik muss man die Bürger:innen in erster Linie einschränken und kann bei Wahlen schwer punkten. Aber es hat immer wieder Zeitfenster gegeben, wo einzelne Politiker:innen eine Chance gesehen haben, sich über Raumordnung zu profilieren. Im Auge zu behalten ist, dass die ÖROK nicht nur einfach aus ein paar Gremien besteht, wo ein paar Fachbeamt:innen einen interessanten Tag verbringen, sondern dass es da auch ein Umfeld gibt. Wenn die ÖROK ihre Aufgaben sinnvoll erfüllen möchte, muss dieses Systemumfeld natürlich mitbedacht und bespielt werden.

»Das gleiche gilt auch für die politische Ebene, die in der Regel an der Raumordnung sehr wenig Interesse hat, weil es eine sehr undankbare Aufgabe ist – mit Ordnungspolitik muss man die Bürger:innen in erster Linie einschränken und kann bei Wahlen schwer punkten.«

Die Art und Weise meiner Zusammenarbeit mit der ÖROK

Am Anfang – als Vertreter des Städtebundes – war ich in den Gremien im Wesentlichen Zuhörer, habe da und dort eine Bemerkung gemacht, aber der Städtebund und der Gemeindebund haben eigentlich immer nur eine Randfunktion gehabt. In den 1980er-Jahren im Bundeskanzleramt habe ich natürlich versucht, wie man diese Gremien so beeinflussen kann, dass sie zu einer konstruktiven Arbeitsweise führen. Das Wort *Governance* habe ich damals noch nicht gekannt. Wie ich begonnen habe in die ÖROK zu kommen, gab es beispielsweise noch eine klare Sitzeinteilung, auf der einen Seite die Bundesvertreter:innen, auf der anderen Seite die Ländervertreter:innen und irgendwo am Rand waren die Sozialpartner, der Städtebund und der Gemeindebund. In getrennten Vorbesprechungen sind die jeweiligen Positionen des Bundes und der Länder klar abgesteckt worden und dann in den gemeinsamen Sitzungen sehr konfrontativ aufeinander gestoßen. Ich habe mich dann als Bundesvertreter oft zu Kolleg:innen auf der Länderseite gesetzt und damit versucht, nicht nur die starre Sitzordnung, sondern auch das konfrontative Setting zu durchbrechen. Nach ein, zwei Jahren hat sich dieses starre Format dann sehr bald aufgelöst, ich habe keine Bundesvorbesprechungen mehr gemacht und auch die Länder

haben nach und nach ihre Vorbesprechungen aufgegeben. Damit hat sich bald ein sehr kollegiales, zum Teil auch freundschaftliches Verhältnis mit den einzelnen Beamt:innen ergeben.

Ein Beispiel für diese Änderung der *Arbeitsatmosphäre* ist die Erarbeitung der Raumordnungskonzepte. Die Vorbereitung für das Raumordnungskonzept 1981 hat zehn Jahre gedauert, weil Bund und Länder ständig unterschiedlicher Meinung waren und jeder Angst hatte von den anderen overruled zu werden. Beim Raumordnungskonzept 1991 haben wir nur mehr rund eineinhalb Jahre verhandelt. Die ÖROK hat sich durch den Aufbau eines entspannten, freundschaftlichen, kollegialen Verhältnisses sehr bewährt. Die Konfrontation war plötzlich weg und wir haben uns gemeinsam darüber unterhalten, was Sinn macht. Durch das stärkere aufeinander Eingehen und auch den Bemühungen des Bundes den Ländern nicht „in die Parade zu fahren“, haben auch die Länder ihre Abwehrhaltung sehr schnell aufgegeben.

Bei Diskussionen ist es wichtig, auch Bedacht auf die Zielsetzungen, auf die Interessenslagen und auch auf die politischen Randbedingungen der jeweiligen Partner zu nehmen. Mein Stil war immer ein sehr konsensualer, unter anderem auch deswegen, weil wir in der Funktion des Bundeskanzleramts kein Weisungsrecht hatten. Wir hatten keine starke, politische Stellung. Die wichtigste Ressource für eine erfolgreiche Arbeit war die *Akzeptanz* und diese entwickelt man nicht durch Konfrontation, sondern indem man versucht die Anliegen, Ziele, Interessen aller Beteiligten angemessen zu berücksichtigen.

Änderungen im Arbeitsstil der Raumplanung

Generell haben sich die Themen nicht so sehr verändert, sondern vielmehr der Stil und das Verständnis. In den 1970er-Jahren herrschte noch sehr stark die Vorstellung, Raumplanung sollte ein hierarchisches Instrument sein mit widerspruchsfreien Zielsystemen, mit dem man steuert. Natürlich hat das nicht funktioniert. Mit der Zeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Arbeit in der ÖROK eher als Prozessmanagement, als *permanenter Kommunikationsprozess* verstanden werden muss. Viele Planer:innen der jüngeren Generation verstehen sich auch viel mehr als Moderator:innen, haben auch entsprechende soziale Kompetenz entwickelt, wie gehe ich mit Bürger:innenversammlungen um, usw. Diese Veränderung im Verständnis, was Raumplanung können soll und kann, das hat sich sehr stark verändert. Die fachlichen Grundprobleme haben sich dagegen eigentlich nicht verändert – z.B. die Fragen der Zersiedlung, des Bodenverbrauchs, der Regionalentwicklung.

Wie haben sich die großen Themenbereiche über die Zeit verändert?

Die Rahmenbedingungen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten sehr stark verändert. In den 1970er und 1980er Jahren war die Grenze zu den osteuropäischen Staaten noch undurchlässig, die Grenzregionen haben sich zurecht als das Ende der Welt empfunden. Das hat sich mit der *Ostöffnung* und dann noch stärker mit dem *EU-Beitritt* Österreichs, später auch unserer östlichen Nachbarstaaten, natürlich grundlegend geändert. Auch durch die europäische Ebene als zusätzliche Entscheidungsebene, an der wir uns orientieren müssen, hat sich unser Arbeitsumfeld fundamental verändert, nur die Probleme sind dieselben geblieben.

Bei welchen Themen war die ÖROK Themensetzerin?

Themensetzerin war die ÖROK wohl nicht, weil die Geschäftsstelle selten selber Themen gesetzt hat. Es haben natürlich einzelne, engagierte Beamt:innen vor allem auf der Bundes- und Landesebene – ganz selten auch auf der politischen Ebene – Themen ins Spiel gebracht, die ihnen unter den Nägeln gebrannt haben. Beim Erarbeiten des Raumordnungskonzepts 1991 hat Tirol z.B. eingebracht, dass nur ein geringer Teil des Landesgebiets Dauersiedlungsraum ist und bald kein Platz mehr vorhanden ist, wenn die Zersiedlung so weitergeht. Sie haben das Thema des *Flächenverbrauchs* natürlich im ÖRK 1991 aufgebracht. Mit der *Grenzöffnung* in Niederösterreich, im Burgenland oder in der Steiermark ist die Frage plötzlich aufgetaucht, wie wir mit den neuen Nachbarn jenseits der Grenze kooperieren, mit denen wir seit 40 Jahren keinen Kontakt hatten.

Ein Beispiel, wo uns die Organisation der ÖROK zugutegekommen ist, war im Zusammenhang mit der Hochwasserkatastrophe 2002. Wir haben das Thema *Hochwasserschutz* in der ÖROK aufgegriffen –

Raumordnungsbeamt:innen auf der Länderebene haben sich mit den Wasserbaukolleg:innen aus dem Landwirtschaftsministerium zusammengesetzt und über Hochwasserschutzzonen in der Gemeindeplanung beraten. Es ging darum, was Wasserbauer:innen und Raumordner:innen gemeinsam tun können, um sich nicht gegenseitig bei der Arbeit zu behindern, sondern zu unterstützen. Zum Abschluss wurde nach vielen Jahren wieder eine ÖROK-Empfehlung – zum Thema *Hochwasserschutz* – publiziert.

Auch der *Bodenverbrauch* ist aktuell wieder ein wichtiges Thema geworden und wird offensichtlich auch

auf politischer Ebene – im Zusammenhang mit dem Verbrauch wertvoller Böden in der Landwirtschaft – angesprochen. Manche Themen entstehen einfach durch Ereignisse, die sich im Umfeld ergeben. Einzelne Beamt:innen oder auch mitunter Politiker:innen, manchmal auch Expert:innen, greifen dieses Thema dann auf und bringen es in die Gremien der ÖROK ein.

Als wir für die Förderperiode 2007 bis 2013 das Strategiepapier ausgearbeitet haben, ist auf meine Anregung hin ein Szenarienprojekt in der ÖROK aufgesetzt worden, um auch einen Blick in die weitere Zukunft werfen zu können. In der Szenarienmethodik erscheint mir dabei der Begriff der „*Wild Cards*“ zentral. Das sind Ereignisse, bei denen man nicht abschätzen kann, was kommen wird, die aber möglicherweise die bisherige Entwicklungsrichtung total verändern können. Man kann daher nicht wirklich vorhersagen, wie die Welt in 20 oder 30 Jahren ausschauen wird. Man kann aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit annehmen, dass irgendwelche „*Wild Cards*“ auftreten werden, auf die die staatlichen Organe angemessen reagieren müssen. Dafür sollten sie gerüstet sein. Und so war es dann auch: Kaum war das Szenarienprojekt der ÖROK abgeschlossen, kam die Finanzkrise 2008, 2015 haben wir die Migrationswelle gehabt und aktuell haben wir die Corona-Pandemie. Daher muss man sich die Frage stellen, wie Verwaltungen, dazu gehört auch jene der Raumordnung, mit „*Wild Cards*“ – unerwarteten, massiv sich auswirkenden Ereignissen – umgehen sollen. Hier sind konstruktive Lösungen gefragt, wo man sich nicht mit Kleinrivalitäten aufhält, sondern

»In der Szenarienmethodik erscheint mir dabei der Begriff der ›Wild Cards‹ zentral. (...) Man kann daher nicht wirklich vorhersagen, wie die Welt in 20 oder 30 Jahren ausschauen wird.«

sich gemeinsam überlegt, wie flexibel man mit den bestehenden Regeln umgehen kann, welche Kommunikationsstrukturen innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Politik, aber auch mit den Bürger:innen notwendig sind, damit in kurzer Zeit auch alle mitmachen.

Im Umgang mit „*Wild Cards*“ und im Aufsetzen entsprechender Strukturen ist Österreich in manchen Bereichen gut gerüstet. Der Föderalismus, eine Mischung aus zentralen und dezentralen Elementen, erscheint mir – mit all seinen Schwächen – eigentlich sehr wirkungsvoll, unter der Voraussetzung, dass es gleichzeitig eine funktionierende Kommunikationsstruktur gibt. Die ÖROK ist ein sehr gutes Modell im Umgang mit „*Wild Cards*“ – mit funktionierender Kommunikationsstruktur, stark informellem Charakter und gut im Aufbau von persönlichem Vertrauen, um auch in schwierigen Situationen sehr schnell etwas Leistungsfähiges auf die Beine stellen zu können. Zum Beispiel

haben wir es nach dem österreichischen EU-Beitritt viel schneller als Schweden und Finnland geschafft, eine Struktur für die Abwicklungsorganisation von EU-Programmen aufzubauen. Das hat deshalb so gut funktioniert, weil wir einfach die bestehende Kommunikationsstruktur der ÖROK genutzt haben.

Der *Aufbau und die Struktur von EU-Programmen* in Österreich sind absolut ein Good-Practice-Beispiel – das wurde auch auf der europäischen Ebene so wahrgenommen. Das ist vor allem auf die in den Jahren davor aufgebauten Kommunikationsnetzwerke und die Vertrauensverhältnisse auch zwischen den beteiligten Personen zurückzuführen. Es ist aber schon auch deutlich geworden, dass diese Aufbruchstimmung im Laufe der Jahre verloren gegangen ist und die Strukturen immer starrer wurden. Es wurde viel stärker reglementiert, und dadurch ist sehr viel vom Spirit der ersten Jahre verloren gegangen. Das ist aber ein Grunddilemma, das alle Organisationen haben, die am Anfang sehr stark als Bewegung starten und dann nach und nach reglementiert werden (müssen) – bei Parteien, neuen Studienrichtungen etc.

Auch die zur Umsetzung des Raumentwicklungskonzepts 2011 eingerichteten ÖREK-Partnerschaften sind ein Positivbeispiel, wo Leute in Arbeitsgruppen erstmals im ÖROK-Kontext zusammenarbeiten, die vorher nie in der ÖROK waren – Vertreter:innen von Gemeinden oder Fachabteilungen in der Landesverwaltung oder in Bundesministerien.

Welche Themen werden künftig eine wichtige Rolle in der Arbeit der ÖROK spielen?

Nachhaltigkeit und Klimaschutz sind ganz zentrale Themen, die aber auch nicht ganz neu sind. Schon im Raumordnungskonzept 1991 war Nachhaltigkeit als Zielsetzung enthalten, obwohl wir damals den Begriff noch nicht verwendet haben. Der ist erst ein Jahr später bei der UN-Konferenz in Rio 1992 aus der Taufe gehoben worden. Zu Nachhaltigkeit und Klimaschutz gehören auch die Energiepolitik, die Verkehrspolitik, die Wirtschaftspolitik, Fragen der Diversität usw.

Die Frage der *Kommunikation* spielt eine wichtige Rolle. Wie spreche ich unterschiedliche Zielgruppen an? Dabei sind regionale Unterschiede zu beachten, weil Milieus im Waldviertel oder im Südburgenland andere sind als in Linz, Graz oder in Wien. Selbst innerhalb Wiens denken und verhalten sich Bewohner:innen innerhalb des Gürtels mitunter anders als Bewohner:innen in den Flächenbezirken.

In den 1970er und 1980er-Jahren gab es noch die Vorstellung, einen Plan, ein Konzept zu erstellen, das dann wie ein Gesetz fungiert, nach dem man sich zu richten hat. Versteht man das Ganze prozesshafter, dann ist das Raumordnungskonzept eigentlich nur ein Zwischenprodukt, eine Art Protokoll, das aufzeigt, wo wir in der Diskussion stehen. Dabei stellt sich die Frage: Wie baue ich eine Kommunikation auf zwischen den diversen Verwaltungsbereichen, auch in der Politik, aber natürlich auch zu den Bürger:innen? Wie kommuniziere ich Fragen der Raumordnung in den Medien? Geht das nur über die Zeitungen oder durch Broschüren der ÖROK oder gibt es da vielleicht auch elektronische Medien, wo man bestimmte Zielgruppen viel besser erreichen kann, um sie für bestimmte Fragestellungen zu sensibilisieren?

»Versteht man das Ganze prozesshafter, dann ist das Raumordnungskonzept eigentlich nur ein Zwischenprodukt, eine Art Protokoll, das aufzeigt, wo wir in der Diskussion stehen.«

Wo sehen Sie Stärken und Schwächen in der Organisationsstruktur der ÖROK?

Die Stärke der ÖROK ist sicher, dass sie breit aufgestellt ist. Dadurch, dass sie nicht nur die Zuständigen der Raumordnung drinnen hat, sondern alle Ministerien, die Sozialpartner und der Städte- und Gemeindebund dabei sind. Von der Breite her ist die Raumordnungskonferenz meiner Einschätzung nach überhaupt das *am breitesten aufgestellte Koordinationsorgan*, das wir *in Österreich* haben. Im Grunde könnte man eigentlich alles über die ÖROK spielen. Theoretisch hätte der Gesundheitsminister auch die ÖROK als Modell für die Koordination der aktuellen Pandemie nehmen können. Es ist sicher auch eine Stärke, dass in Österreich zumindest auf der Beamtenebene ein hohes Maß an Kontinuität in der personalen Besetzung herrscht. Dadurch wird Vertrauen zwischen den handelnden Personen aufgebaut. Wenn sich die Personen in den Gremien ständig ändern, kann man kein wirklich leistungsfähiges Kommunikationsnetzwerk aufbauen. Die Kontinuität in der österreichischen Verwaltung ist somit eine Stärke.

Eine der Schwächen der ÖROK ist, dass die Kommunikation vorwiegend im informellen Bereich läuft. Die rechtliche Absicherung der ÖROK ist minimal. Es gibt eigentlich nur die Geschäftsordnung und keine gesetzliche Grundlage, die die ÖROK zusammenschweißen würde. Die ÖROK ist durch ihre Informalität besonders gut geeignet, wenn es in längerfristigen Kommunikationsprozessen darum geht, Win-win-Situationen für alle Beteiligten zu erzeugen und so gut es geht Lösungen zu implementieren. Die ÖROK ist hingegen nicht für Schnellschüsse geeignet, weil sie keinen operativen Arm hat. Ohne einen solchen wäre sie daher

auch nicht als Steuerungsgremium zur Pandemiebekämpfung geeignet gewesen, auch wenn das vertrauensvolle Verhältnis der beteiligten Personen nützlich gewesen wäre. Aber um schnell Maßnahmen auf den Boden zu bringen, ist die ÖROK weniger geeignet. Die ÖROK ist auch nicht dazu geeignet, konfliktäre Prozesse abzuwickeln, wo es um Machtfragen geht, wo der Gewinn des einen zulasten des anderen geht. Daher werden zum Beispiel auch Finanzausgleichsfragen nie in der ÖROK behandelt, obwohl diese natürlich höchst raumrelevant sein können.

»Die ÖROK ist durch ihre Informalität besonders gut geeignet, wenn es in längerfristigen Kommunikationsprozessen darum geht, Win-win-Situationen für alle Beteiligten zu erzeugen.«

Wo sehen Sie die Grenzen der ÖROK als Organisation?

Bisher war die Grenze der ÖROK, dass es im Wesentlichen ein verwaltungsinternes Koordinationsgremium war. Von der Systemlogik her haben wir uns dort gut gefunden, wo Beamt:innen sozusagen mit der Brille eines oder einer Beamt:in an die Sachen herangegangen sind. Die Kommunikation mit der politischen Ebene hat einmal mehr, einmal weniger gut funktioniert. Die Einbindung der Expert:innen erfolgte meist durch bestimmte Haus- und Hoflieferant:innen, in der Breite hat es nicht so gut funktioniert. Bei der Einbindung von NGOs hat sich immer die Frage gestellt, wer darüber entscheidet, wer „mitspielen“ darf oder nicht. Mit der *Einbeziehung der Bürger:innen* hat sich die ÖROK bisher nicht beschäftigt. Hier stellt sich die Frage: „Wie erreiche ich unterschiedliche Milieus der Bevölkerung – Junge, Ältere, ländliche Bevölkerung, städtische Bevölkerung, Personen mit akademischem Hintergrund oder Arbeiter:innen, Menschen mit Migrationshintergrund oder autochthone Österreicher:innen?“ Wie erreiche ich diese Leute? Wie kann ich mit einem oder einer autoaffinen Einfamilienhausbewohner:in im Speckgürtel in eine Kommunikation treten, dass er/sie vielleicht doch nicht so viel mit dem Auto in die Stadt pendelt, sondern mit den Öffis? Das sind politisch höchst relevant Fragen, wobei ich nicht weiß, ob die ÖROK geeignet ist, diese Thematik in Zukunft anzusprechen.

Gefragt sind bestimmte Kommunikationsformate, um Bürger:innen verstärkt einbinden zu können. In den

vergangenen Jahren ist die Idee von *Bürger:innenforen* wieder verstärkt diskutiert werden. Die ersten Ideen dieser Art habe ich bereits in den 1970er Jahren aus der Fachliteratur entnommen – da gab es Initiativen eines Professors in deutschen Städten solche Bürger:innenformate durchzuführen. Das ist dann später wieder eingeschlafen. Ich habe damit keine Erfahrungen, aber ich würde es durchaus spannend finden, solche Bürger:innenforen zu bestimmten Themen auszubauen.

Wie war das Arbeiten mit der ÖROK?

Ich habe das Arbeiten mit der ÖROK sehr genossen. Es war mir eine echte Freude, weil ich mich mit den Kolleg:innen in der Geschäftsstelle, aber auch mit vielen Kolleg:innen aus den Ministerien und den Ländern blendend verstanden habe. Das war ein tolles Zusammenarbeiten, mit manchen Personen ganz besonders, mit manchen vielleicht weniger, aber es war eine sehr gute Stimmung. Mir hat die Arbeit unendlich viel Spaß gemacht. Es war ein schönes Arbeiten und soweit ich das von der Ferne beurteilen kann, habe ich den Eindruck, dass sehr viel von diesem Spirit noch erhalten geblieben ist, vielleicht nicht in allen Bereichen. Im Strukturfondsbereich bin ich mir nicht ganz so sicher. Da ist, glaube ich, viel Ermüdung und auch Frustration durch Kontrollen und überschießende Regelungen usw. entstanden. Im Großen und Ganzen habe ich das Gefühl, dass dieses Format ÖROK und auch die handelnden Personen ausgezeichnete Arbeit leisten. Ganz besonders möchte ich die Geschäftsstelle mit Johannes Roßbacher und Markus Seidl nennen. Die beiden machen eine tolle Arbeit, genau das, was auch ich immer gerne gemacht habe. Es war eine echte Freude, mit den beiden zusammen zu arbeiten. Die Arbeit mit der ÖROK hat mir viel Spaß gemacht und wir haben auch viel damit erreicht.

Die ÖROK ist nicht autonom, die ÖROK funktioniert in einer Kerngruppe von engagierten Beamt:innen sehr gut, aber im Umfeld gibt es immer wieder Störprozesse, die das Ganze behindern können, die auch nicht die Erfahrung haben oder aus irgendwelchen Interessenslagen heraus sagen, wir wollen dem nicht zustimmen.

Nachdem es in der Steinzeit der Raumordnung in Österreich mehrere Versuche gegeben hat, auch ein Bundesraumordnungsgesetz auf die Beine zu stellen, hat Friedrich Schindegger vom ÖIR in den Jahren 1993 und 1994 wiederholt Anläufe dazu genommen. Es ist immer an den Ländern gescheitert, die das nicht wollten und ich habe dann vorgeschlagen, das nicht als Gesetz zu machen, wo der Bund hierarchisch als Vorgesetzter der Länder denen irgendwas „aufs Auge drückt“, sondern versuchen wir es mit einem 15a-Vertrag. Ich habe einen Entwurf ausgearbeitet, mit

Eduard Kunze, dem damaligen Landesvertreter in der ÖROK-Geschäftsstelle abgestimmt und als Antrag der Länder lanciert. Dieser Vertrag, in dem es um Koordination und die Verankerung der ÖROK gehen sollte, war im Wesentlichen auf Beam:innenebene fertig ausverhandelt, wurde aber im letzten Augenblick im Kabinett des damaligen Finanzministers Lacina blockiert, womit das ganze Projekt gestorben war.

Was soll sich im Bereich Governance in der ÖROK ändern?

Ich glaube, dass dieses Netzwerk aus Steuerungsgremien, Geschäftsstelle und diversen Arbeitsgruppen ein sehr flexibles und leistungsfähiges Modell ist.

Wir haben uns immer wieder überlegt, ob die ÖROK nicht auch ein Modell für andere Koordinationsbereiche außerhalb der Raumordnung sein könnte. Zum Beispiel, wenn der Gesundheitsminister in der Pandemie ein etabliertes Gremium gehabt hätte, wo Länder, Gesundheitsreferent:innen, sein Ministerium und auch noch andere Stellen, wie die AGES, dabei sind und sozusagen eine Tradition haben, Fragen der Gesundheitspolitik auf kurzem Weg zu besprechen, hätte er sich vielleicht leichter getan. Ich denke, man könnte so ein Modell durchaus auch für andere Koordinationsaufgaben etablieren, es ist nur zeitaufwendig und weniger geeignet, wenn man schnelle Lösungen haben möchte.

Schlusswort

Meine Erfahrung auch mit meinen Mitarbeiter:innen in der Abteilung ist, dass so ein Spirit durch eine laufende Erzählung gepflegt werden muss. Es muss sowas wie eine Tradition weitergegeben werden.

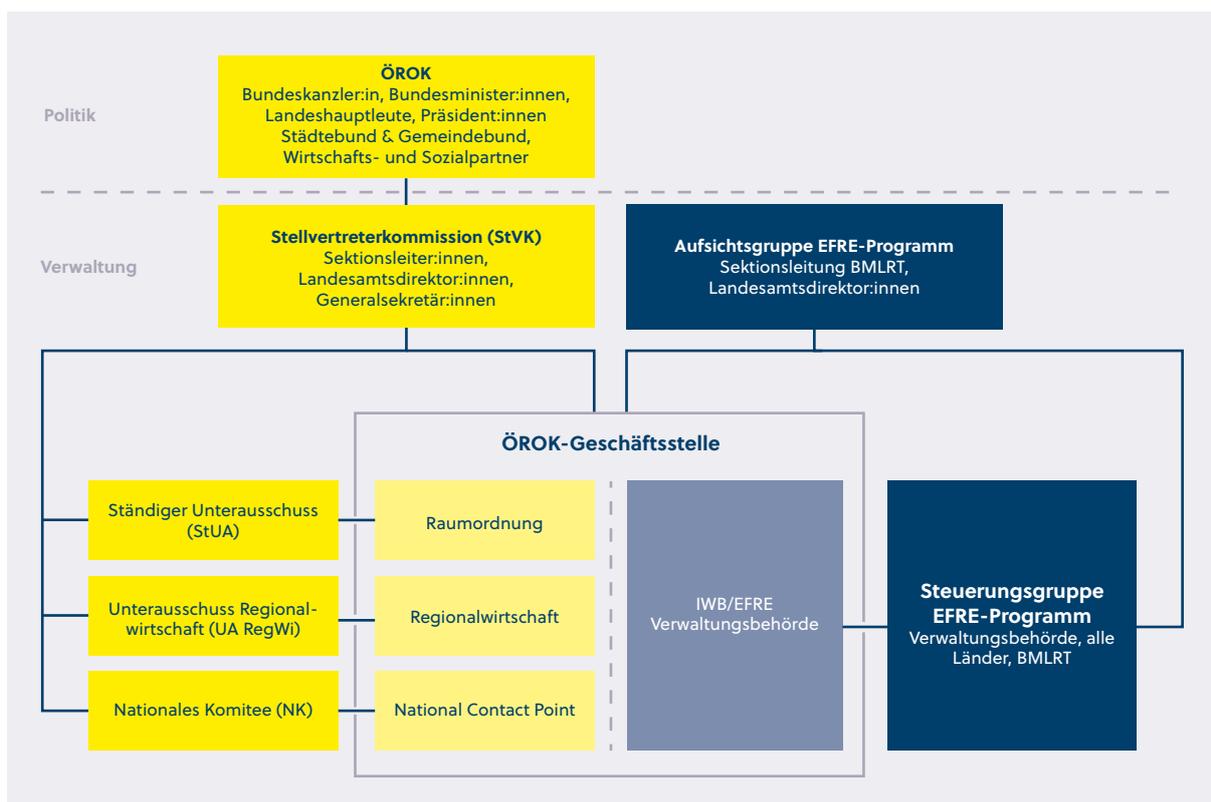
Ein Spruch, den ich immer wieder hochhalte und den ich über meinem Schreibtisch hängen hatte, lautet: „Tradition heißt nicht Asche bewahren, sondern eine Flamme am Brennen erhalten.“ Dieses am Brennen erhalten erfordert eine Erzählung, ein Narrativ, das heißt es muss auch darüber gesprochen werden, es passiert nicht von selber. Insofern ist jetzt dieses 50 Jahre ÖROK-Jubiläum so ein Projekt, um ein Narrativ zu pflegen und weiter zu transportieren.

Es gibt allerdings keine Garantie. Wenn die handelnden Personen nicht miteinander können, kann sowas sehr schnell zusammenbrechen und kaputt werden. Aber umgekehrt, wenn es Erzähler:innen gibt, die das mit einer gewissen Begeisterung und einem gewissen Engagement weitertragen, wo man auch andere mit der Flamme anzünden kann und die sagen „Ja, da wollen wir mitmachen, das ist klasse, das ist eine gute Sache, das macht Sinn“, dann ist, glaube ich, so ein Jubiläum sehr nützlich.

Organisation der ÖROK

In der Geschäftsordnung der ÖROK sind die Organe der ÖROK sowie die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit geregelt.

Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017 wurden die bundesseitigen Agenden in Bezug auf die Koordination der Raumordnung (und die ÖROK) vom Bundeskanzleramt in das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus bzw. nunmehrige Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus übertragen.



Die Politische Konferenz der ÖROK

Den ständigen Vorsitz in der Raumordnungskonferenz («Politische Konferenz») führt der Bundeskanzler bzw. aktuell die vom Bundeskanzler mit seiner ständigen Vertretung betraute Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. Erster stellvertretender Vorsitz ist der/die jeweilige Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz; den zweiten stellvertretenden Vorsitz stellen abwechselnd der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund.

Die ÖROK umfasst alle Mitglieder der Bundesregierung und die Landeshauptleute, die Präsident:innen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie – mit beratender Stimme – der Wirtschafts- und Sozialpartner. Beschlüsse der Raumordnungskonferenz sind einstimmig zu fassen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK einer »Stellvertreterkommission« auf Ebene leitender Bediensteter sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Diese setzen sich aus Fachexpert:innen der Gebietskörperschaften und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammen.

Die Stellvertreterkommission

Die Stellvertreterkommission ist das vorbereitende Organ der politischen Konferenz. Sie hat die Aufgabe, Vorschläge und Gutachten an die ÖROK zu erstatten und – bei besonderer Ermächtigung – auch namens der politischen Konferenz Beschlüsse zu fassen.

Die Ausschüsse

Zur Beratung von speziellen Sachfragen werden von der Stellvertreterkommission Unterausschüsse, davon zwei permanente, eingesetzt:

- **Ständiger Unterausschuss:** Zu seinen Aufgaben zählt unter anderem die Erarbeitung und Konkretisierung des Raumentwicklungskonzeptes, die Herausgabe des Raumordnungsberichtes und des ÖROK-Atlas sowie die Koordination zu Fragen der räumlichen Entwicklung.
- **Unterausschuss Regionalwirtschaft:** Seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 agiert der Unterausschuss Regionalwirtschaft als Koordinationsgremium zu Fragen der EU-Regionalpolitik sowie deren Umsetzung in Österreich.

Für Angelegenheiten der transnationalen/interregionalen Kooperations- und Netzwerkprogramme wurde das **Nationale Komitee** eingerichtet: Hier erfolgt die Abstimmung der österreichischen Interessen in diesen Kooperationsprogrammen sowie der dafür erforderliche Informations- und Wissensaustausch.

Ergänzend zu den genannten Aufgaben erfüllen die Unterausschüsse eine weitere wichtige Funktion: Sie eröffnen den Raum für den regelmäßigen fachlichen Austausch zu Fragen der Raumentwicklung und Regionalpolitik und bilden so ein wesentliches Element für die (informelle) Koordination im Rahmen der ÖROK. Ergänzt und unterstützt wird dies durch zahlreiche projektbezogene Arbeitsformate, wodurch insgesamt Fragen »guter Governance« im Rahmen der ÖROK an Bedeutung gewonnen haben.

Steuerungsstruktur für das EFRE-Programm

Mit Einrichtung der EFRE-Verwaltungsbehörde wurde in Analogie zu den etablierten Arbeitsformaten eine Steuerungsstruktur mit »Steuerungsgruppe« und »Aufsichtsgruppe« eingerichtet. Sie setzt sich aus den Vertretungen der für den EFRE zuständigen Stellen in den Ländern und des jeweils zuständigen Bundesresorts (aktuell: BMLRT) zusammen.

ÖROK-Geschäftsstelle

Zur operativen Unterstützung der Österreichischen Raumordnungskonferenz bzw. ihrer Gremien wurde mit der Gründung der ÖROK eine Geschäftsstelle eingerichtet. Sie hat ihren Sitz – bei Wahrung der organisatorischen Selbstständigkeit – bei dem Bundesministerium, das für die Koordination von Raumordnung und Regionalpolitik zuständig ist. Die Leitung der Geschäftsstelle liegt bei zwei gleichberechtigten Geschäftsführer:innen, die der/die jeweils zuständige Minister:in ernennt. Die Bestellung eine/s der beiden Geschäftsführer:innen erfolgt über den Vorschlag der Landeshauptleutekonferenz.

Die Aufgaben der ÖROK-Geschäftsstelle sind ebenfalls in der Geschäftsordnung festgelegt. Dazu zählen unter anderem folgende Tätigkeiten: die organisatorische Unterstützung der ÖROK-Gremien, die Leitung und Koordination der ÖROK-Projekte, die Entgegennahme von Anträgen der in der ÖROK vertretenen Gebietskörperschaften, die Vermittlung von Informationen innerhalb der Planungsträger, die Veranstaltung von Fachtagungen und Workshops, Publikationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Funktionen der Verwaltungsbehörde für das österreichweite EFRE-Regionalprogramm und des National Contact Point für die transnationalen und Netzwerkprogramme der EU.

Intern ist die Geschäftsstelle in Teams organisiert, welche die jeweiligen Zuständigkeiten der Fachausschüsse bzw. der Verwaltungsbehörde abbilden. Die Mitarbeiter:innen der ÖROK-Geschäftsstelle bilden ein multidisziplinäres Team mit unterschiedlichen fachlichen Ausbildungen und Qualifikationen. Verbunden mit zahlreichen zusätzlichen Aufgaben hat auch die Mitarbeiter:innenzahl in der Geschäftsstelle über die Jahre zugenommen.

www.oerok.gv.at/oerok/team



» Als einer der beiden Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle sehe ich unsere Aufgabe insbesondere in der professionellen Unterstützung der Arbeiten der Organe der ÖROK sowie der explizit der Geschäftsstelle übertragenen Aufgaben. Von besonderer Bedeutung erachte ich dabei die Allparteilichkeit der Geschäftsstelle, um die gleichberechtigte Zusammenarbeit der ÖROK-Partner:innen bestmöglich zu unterstützen.

Nach vielen Jahren dieser Tätigkeit ist es noch immer eine Freude, mit einem so engagierten Team und den vielen Partner:innen aus den unterschiedlichsten Institutionen zusammenzuarbeiten. Es liegt in der Natur eines föderalen Staates, aber auch der zentralen Fragen der räumlichen Entwicklung, dass diese nur im Zusammenwirken verschiedenster Akteur:innen behandelt werden können! «

» Aus heutiger Perspektive lassen sich die ersten 50 Jahre ÖROK in zwei gleichlange Perioden unterteilen: Waren die ersten 25 Jahre von der Gründung bis zum EU-Beitritt Österreichs eher von der politischen Ebene getragen, mit einem Fokus auf Raum & Ordnung, so brachte der EU-Beitritt (nicht nur für die ÖROK) eine deutliche Zäsur – die Arbeit wurde nun zusehends von der Verwaltungsebene getrieben, und die Begrifflichkeiten Regionen & Entwicklung gesellten sich vermehrt dazu. Und: War die erste Hälfte mehr durch den Innenblick geprägt, so wandelte sich dieser nun deutlich über die Grenzen hinaus – sogar bis nach Brüssel ...

Erfolgskriterium war jedoch immer das Agieren der ÖROK-Mitglieder »auf Augenhöhe« und damit verbunden das Entstehen einer Vertrauenskultur zwischen den Governanceebenen, Wirtschafts- & Sozialpartner eingeschlossen! Und das wird wohl auch für die nächsten 50 Jahre ein Schlüsselement zum erfolgreichen Arbeiten bleiben ... «

Mag. Markus Seidl
ÖROK-Geschäftsführung



Mag. Johannes Roßbacher
ÖROK-Geschäftsführung

Das Raumentwicklung-Team

» Die Koordination und Begleitung raumrelevanter Prozesse und Themenfelder sehen wir als unsere zentrale Aufgabe. Das ÖREK bildet den gemeinsam vereinbarten Rahmen und die Grundlage für unsere Aktivitäten. Spannend bleibt die Arbeit durch die sich daraus ergebenden vielfältigen Projekte. Der fachliche Austausch über alle Ebenen und Institutionen, der offene Diskurs und die gemeinsame Ergebnisfindung stehen im Mittelpunkt unserer Tätigkeiten. Das »gemeinsame« und wertschätzende Klima bildet dabei den Kern für die Zusammenarbeit und den wertvollen Rahmen in der ÖROK. Wir freuen uns, davon ein Teil zu sein und wünschen der ÖROK Raum für viele weitere räumliche Begegnungen! «

**Alexandra Bednar, Eliette Felkel,
Paul Himmelbauer**

Die Teamassistenz

» Die Teamassistenz unterstützt den Ablauf der Geschäftsstelle nicht nur für die Geschäftsführer, sondern für alle Kolleg:innen der Österreichischen Raumordnungskonferenz. Terminkoordination sowie Sitzungs- und Veranstaltungsorganisation ist einer ihrer Schwerpunkte, aber auch die Unterstützung von themen- oder teamübergreifenden Projekten. Zusammengefasst arbeitet die Teamassistenz an einer breiten Palette an Aufgaben in einem abwechslungsreichen Umfeld. Ihr Motto lautet: »Alle für einen, einer für Alle!«

**Nermin Altunay, Celal Balaban,
Nadine Reicher, Katharina Ullrich**

Das Regionalpolitik-Team

» Die europäische Regionalpolitik als eine der Hauptinvestitionspolitiken der EU verfolgt das Ziel den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken und soll auch Beiträge zu den europäischen strategischen Zielsetzungen leisten. Die EU-Finanzperiode 2021–27 ist für Österreich die fünfte Periode, in der im Rahmen der sogenannten »geteilten Mittelverwaltung« beträchtliche EU-Mittel als Förderungsgelder in Österreich zum Einsatz kommen, die als zwingende Bedingung mit nationalen (öffentlichen und ggf. privaten) Mitteln kofinanziert werden.

Mit dem ÖROK-Unterausschuss *Regionalwirtschaft* und seinen Arbeitsgruppen steht den ÖROK-Mitgliedern ein Fachausschuss zur Verfügung, der die diesbezüglichen Bedarfe der Vielzahl an involvierten Partner und Stellen nach Verwaltungsebenen- und Institutionen übergreifender Koordination und Abstimmung, der Erstellung gemeinsamer Strategiedokumente oder Förderkulissen, der strategischen Begleitung der Implementierung der Förderprogramme, dem wechselseitigen themen- und regionsübergreifenden Erfahrungsaustausch sowie der Durchführung

und Publikation von Analysen oder Studien über Themen von gemeinsamem Interesse decken soll.

Seit 10 Jahren bietet die ständige Arbeitsgruppe »Cross-Border Cooperation« den österreichischen Akteur:innen von sieben grenzüberschreitenden ETZ-Programmen die Möglichkeit der innerösterreichischen Vernetzung und um Synergien zu nutzen.

Als Team der ÖROK-Geschäftsstelle, das für den Bereich der Koordination der EU-Regionalpolitik bzw. der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuständig ist, sind die fachliche, themen- und regionsübergreifende Betreuung der ÖROK-Fachgremien sowie die Unterstützung der lebendigen Vernetzung der handelnden Akteur:innen unsere Hauptaufgaben und -anliegen. Als fachliche Schnittstelle und Plattform stehen dabei die inhaltliche und methodische Koordination sowie der Austausch zwischen verschiedenen Programmen, Ebenen und Akteur:innen unter Berücksichtigung der horizontalen Themen sowie der Verbindungen zu den relevanten nationalen bzw. regionalen Strategien im Vordergrund. «

Andreas Maier und Andrea Wallner

Das Team der Verwaltungsbehörde

» Für die Verwaltungsbehörde eines EU-Förderprogramms in Österreich ist die Abstimmung mit und zwischen den unterschiedlichen Akteur:innen des Bundes und der Länder eine ganz zentrale Aufgabe. Die ÖROK-Geschäftsstelle nimmt in der Koordination der Regionalpolitik bereits seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 eine wichtige Rolle ein. Das Team der Verwaltungsbehörde profitiert in seiner täglichen Arbeit daher ganz besonders von den etablierten Strukturen und den guten Kontakten, die bereits in den dafür vorhandenen Gremien geschaffen wurden. Aus

dieser Sicht ist die ÖROK die ideale Stelle für die Abwicklung des österreichischen EF-RE-Regionalprogramms mit seiner Vielzahl an Akteur:innen in den Ämtern der Landesregierungen, der Bundesministerien, den Förderstellen sowie den Vertreter:innen der Europäischen Kommission. «

Markus McDowell, Claudia Anreiter, Albert Bläuel, Mario Iljic, Melanie Maicher, Anna Muterko, Lukas Oberndorfer, Laetitia Sengseis, Júlia Szenthe, Denisa Šlesarova, Andrea Wallner

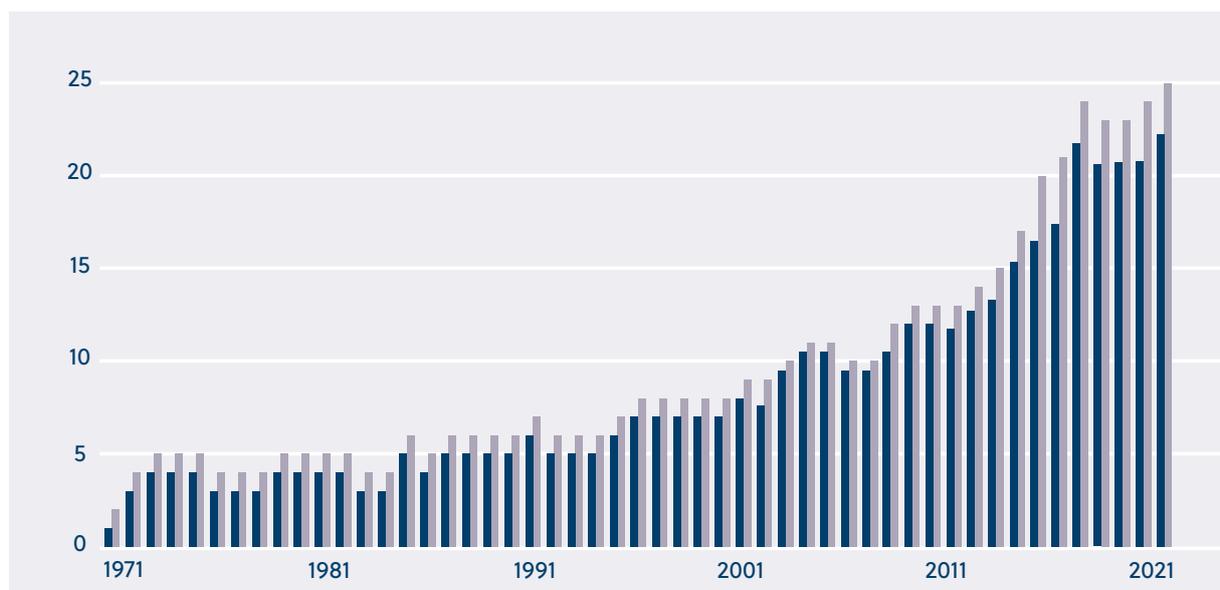
Das Team des National Contact Point

» Über Grenzen kooperieren heißt Europa mitgestalten! Nach diesem Motto informiert, berät und unterstützt der österreichische National Contact Point (NCP) bei der ÖROK-Geschäftsstelle seit 20 Jahren österreichische Projektpartner:innen und Antragsteller:innen, um eine erfolgreiche Beteiligung Österreichs in den transnationalen und interregionalen INTERREG-Programmen zu gewährleisten. Seit 10 Jahren fungiert der NCP auch als nationale Service-Informationsstelle für die

makroregionalen Strategien mit österreichischer Beteiligung. Im Rahmen der ÖROK bietet das vom NCP betreute Nationale Komitee zudem eine ausgezeichnete Plattform für nationale Koordination und wechselseitigen Informationsaustausch, um die transnationale und interregionale Zusammenarbeit in den nationalen Kontext einzubetten. «

Martina Bach, Anna-Maria Kramann, Andrea Rainer Cerovská

ÖROK Mitarbeiter:innen 1971–2021



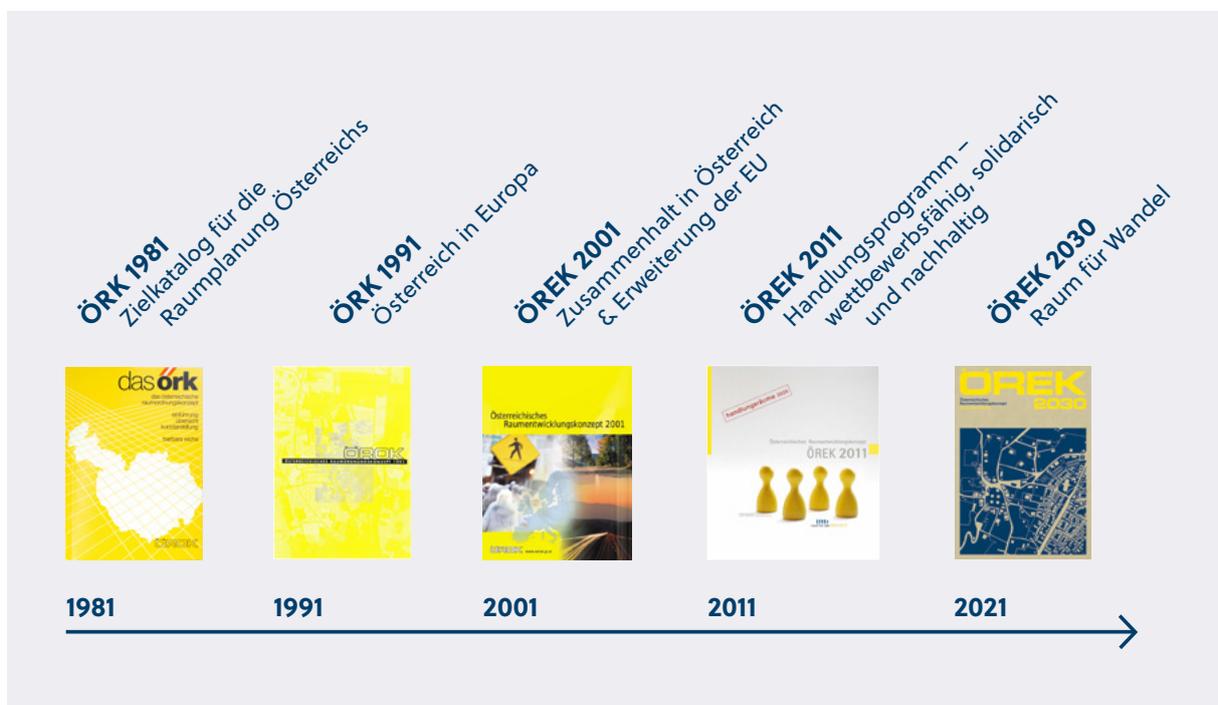
■ Vollzeitäquivalent ■ Mitarbeiter:innenanzahl

Instrumente und Leistungen der ÖROK

Die Hauptaufgaben der ÖROK umfassen die ebenen- und sektorenübergreifende Koordination von Fragen der Raumordnung und der Regionalpolitik in Österreich. Dazu wurden folgende Instrumente und Leistungen entwickelt:

Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK)

Eine der zentralen Aufgaben der ÖROK im Bereich der Raumordnung ist die Erarbeitung und Veröffentlichung des ÖREK. Das Raumentwicklungskonzept ist ein rechtlich unverbindliches Leitbild für raumrelevante Planungen und Maßnahmen von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden in Österreich. Ein abgestimmtes Handlungsprogramm benennt jene Maßnahmenbereiche, die des gemeinsamen Handelns der verschiedenen Ebenen bedürfen. Das Österreichische Raumentwicklungskonzept wurde bislang alle 10 Jahre von der ÖROK politisch vereinbart, mit dem ÖREK 2030 liegt nun das fünfte ÖREK vor.



ÖREK-Partnerschaften

Sie wurden mit dem ÖREK 2011 als Instrument etabliert, um Inhalte des ÖREKs weiter zu präzisieren und wirksame Lösungsansätze zu erarbeiten. ÖROK-Mitglieder und weitere relevante Akteur:innen arbeiten in Projektarbeitsgruppen und erreichen damit aktuell eine stärkere Umsetzungs- und Wirkungsorientierung der Ziele des ÖREK.

Das aktuelle Österreichische Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 ist die Ausgabe 2021. Es fokussiert auf die Beiträge der Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungspolitik im Kontext der Klimakrise und formuliert den Anspruch einer erhöhten Umsetzungsorientierung und -relevanz.

ÖREK-Empfehlungen

Sie werden zu besonderen raumrelevanten Fragestellungen veröffentlicht. Ihrer Verabschiedung gehen in der Regel wissenschaftliche Grundlagenarbeiten und intensive Beratungen in den Fachgremien voraus.

ÖROK-Empfehlungen sind – wie das ÖREK – rechtlich unverbindliche Leitlinien für die weitere Anwendung im jeweils eigenen Wirkungsbereich oder für kooperatives Handeln im Rahmen der ÖROK.

Raumordnungsbericht (ROB)

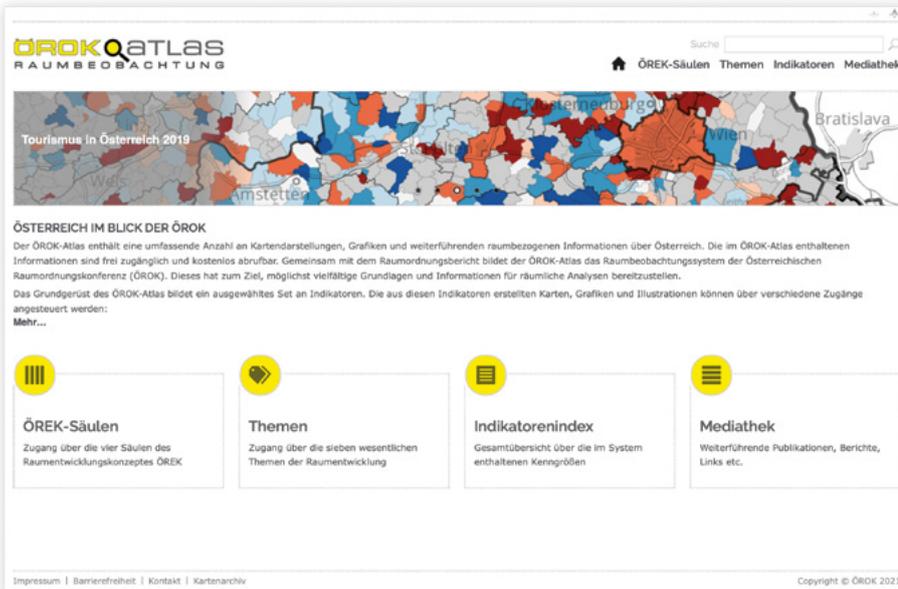
Die ÖROK veröffentlicht diesen Leitfaden seit 1975 in einem 3-Jahres-Rhythmus als wesentliches Instrument des ÖROK-Raumbeobachtungssystems. Er analysiert und interpretiert die wesentlichen raumrelevanten Entwicklungen in Österreich und stellt sie in einen gemeinsamen Kontext mit den Planungen und Maßnahmen der ÖROK-Mitglieder.

Wesentliche Grundlagen dafür sind die Instrumente der Raumbeobachtung der ÖROK: der »ÖROK-Atlas« und die »ÖROK-Rechtssammlung«. Die von externen Fachexpert:innen auf Basis dieser beiden Instrumente aufgearbeiteten Befunde werden durch zahlreiche Best-Practise-Beispiele aus der Planungspraxis der ÖROK-Mitglieder veranschaulicht. Die Analyse der Entwicklungen im Bereich der EU-Regional- und Raumentwicklungspolitik und deren Umsetzung in Österreich bildet einen wichtigen Teil des ROB. Die Darstellung der aktuellen Arbeitsschwerpunkte der ÖROK vervollständigen den Bericht.

2021 wurde der 16. Raumordnungsbericht für den Zeitraum 2018 bis 2020 veröffentlicht.

ÖROK-Atlas

Seit 1983 bietet der ÖROK-Atlas mit Kartendarstellungen, Grafiken und weiterführenden raumbezogenen Informationen ein grafisches Bild der räumlichen Entwicklung Österreichs. Gemeinsam mit dem Raumordnungsbericht bildet der ÖROK-Atlas das Raumbeobachtungssystem der ÖROK.



The screenshot shows the homepage of the ÖROK Atlas. At the top, there is a search bar and navigation links for 'ÖREK-Säulen', 'Themen', 'Indikatoren', and 'Mediathek'. The main content area features a map of Austria titled 'Tourismus in Österreich 2019' with a color-coded legend. Below the map, there is a section titled 'ÖSTERREICH IM BLICK DER ÖROK' with a brief description of the atlas's content and a 'Mehr...' link. At the bottom, there are four navigation cards: 'ÖREK-Säulen' (access to the four pillars of the ÖREK concept), 'Themen' (access to seven essential themes of spatial development), 'Indikatorenindex' (overview of key indicators in the system), and 'Mediathek' (further publications, reports, links, etc.). The footer contains links for 'Impressum', 'Barrierefreiheit', 'Kontakt', and 'Kartenarchiv', along with the copyright notice 'Copyright © ÖROK 2021'.



Die Publikation erfolgte bis 2007 in Form gedruckter Kartenblätter, im gleichen Jahr wurde eine erste Onlineversion eingerichtet. Nach einer umfassenden Neugestaltung steht seit dem Jahr 2014 der Online-Atlas zur Verfügung. Er enthält eine umfassende Anzahl an Kartendarstellungen, Grafiken und weiterführenden raumbezogenen Informationen über Österreich.

Die im ÖROK-Atlas enthaltenen Informationen sind frei zugänglich und kostenlos abrufbar: www.oerok-atlas.at

ÖROK-Prognosen

Die ÖROK beauftragt seit Mitte der 1970er-Jahre die Berechnung regionalisierter Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung für die politischen Bezirke bzw. die NUTS III-Regionen. Die regionalisierten Bevölkerungsprognosen auf möglichst kleinräumiger Basis stellen eine wichtige Grundlage für eine vorausschauende Planung dar. Ergänzt werden diese seit mehreren Jahren durch eine Erwerbs- und eine Haushaltsprognose.

Zahlreiche Entscheidungen von Raumplanung, Regional- und weiteren Fachpolitiken bauen auf den Prognosen auf, so zum Beispiel die Abschätzung des zukünftigen regionalen Bedarfs an Kindergärten, Schulen oder Altenbetreuungseinrichtungen, aber auch Ausbaumaßnahmen im Bereich der technischen Infrastruktur. Die Prognosen bilden damit eine wesentliche Planungs- und Entscheidungsgrundlage für das Handeln der öffentlichen Hand.

ÖROK-Schriftenreihe



Im Rahmen der Publikationsreihe werden Forschungs- und Grundlagenarbeiten im Auftrag der ÖROK sowie Ergebnisse von ÖROK-Arbeitsformaten veröffentlicht. Dieses Instrument macht relevante Arbeitsergebnisse der Fachöffentlichkeit zugänglich und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit. Über 200 Publikationen in dieser Reihe geben einen guten Überblick zu den Themen, die in den letzten 50 Jahren von der ÖROK in den Fokus gerückt wurden. www.oerok.gv.at/publikationen

Die Publikation »Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raument-

wicklung und Regionalpolitik« (ÖROK-Schriftenreihe 202) bietet eine aktuelle und umfassende, auch rechtliche Übersicht zum System der Raumordnung und Regionalentwicklung in Österreich. Sie wurde 2018 im Kontext der letzten österreichischen EU-Ratspräsidentschaft veröffentlicht.



ÖROK-Rechtssammlung zur Raumordnung

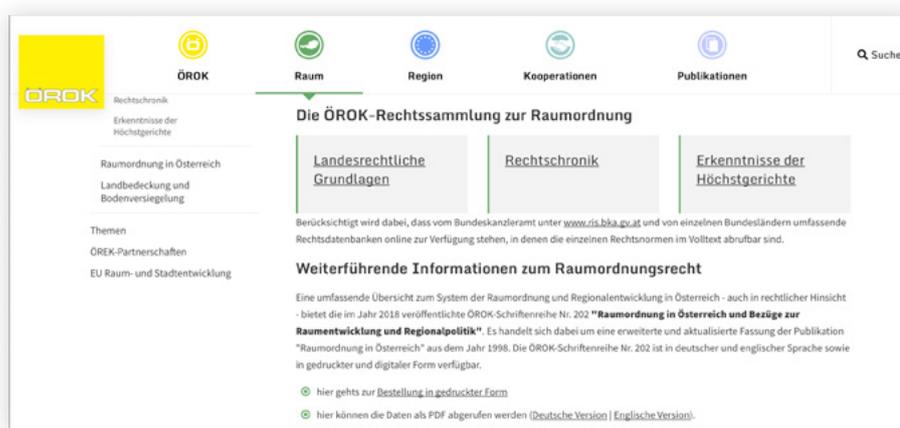
Sie bietet einen aktuellen Überblick über die für die Raumordnung relevanten gesetzlichen Regelungen und erleichtert den Umgang mit den unterschiedlichen raumrelevanten Rechtsnormen.

Die regelmäßig adaptierte ÖROK-Rechtssammlung wird vom Fachbereich »Bodenpolitik und Bodenmanagement« an der Technischen Universität Wien erstellt und auf der ÖROK-Website veröffentlicht. Berücksichtigt wird dabei, dass vom Bundeskanzleramt unter www.ris.bka.gv.at und von einzelnen Bundesländern umfassende Rechtsdatenbanken online zur Verfügung stehen, in denen die einzelnen Rechtsnormen im Volltext abrufbar sind.



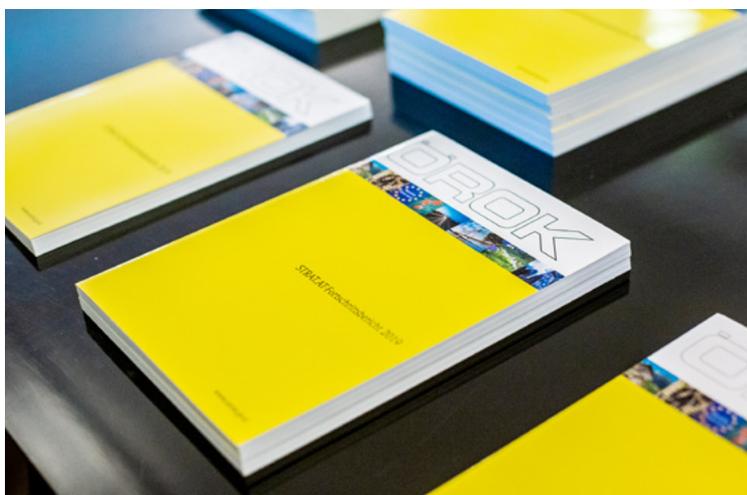
www.oerok.gv.at/raum-region/daten-und-grundlagen/rechtssammlung

Die halbjährlich aktualisierte Rechtssammlung umfasst die Elemente »Rechtschronik«, »Landesrechtliche Grundlagen« sowie die »Erkenntnisse der Höchstgerichte«.



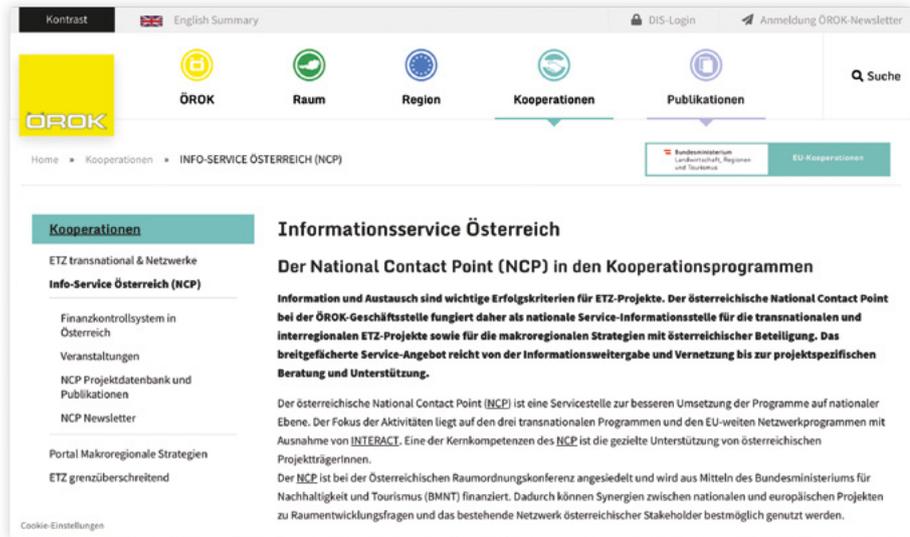
Europäische Struktur- und Regionalentwicklungspolitik

Im Rahmen der ÖROK erfolgt die für die europäische Struktur- und Regionalentwicklungspolitik erforderliche ebenen- und sektorenübergreifende Abstimmung. Dazu gehören inhaltlich-strategische Fragen, wie die Erarbeitung der **Partnerschaftsvereinbarung** ebenso wie rechtlich-administrative Fragen, wie etwa die **Festlegung der Regionalförderungsgebiete** nach dem EU-Beihilfenrecht, die **Vorbereitung der nationalen Verteilung der EU-Strukturfondsmittel**, der **regelmäßige Informationstransfer** oder auch die **programmübergreifende Koordination** im Bereich der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit/INTERREG.



Informationsservice – Der National Contact Point (NCP)

Seit 2002 ist der NCP bei der ÖROK-Geschäftsstelle für die Unterstützung der transnationalen und EU-weiten INTERREG-Programme eingerichtet. Eine der Kernkompetenzen des NCP ist die gezielte Unterstützung von österreichischen Projektträger:innen und Programmakteur:innen in den Programmen ALPINE SPACE, CENTRAL EUROPE, DANUBE TRANSNATIONAL, INTERREG EUROPE, URBACT und ESPON sowie die Unterstützung österreichischer Vertreter:innen in den Programmstrukturen. In den letzten Jahren hat auch die Abstimmung mit den makroregionalen Strategien der EU an Bedeutung gewonnen. www.oerok.gv.at/kooperationen/info-service-oesterreich-ncp



Verwaltungsbehörde für das österreichische EFRE-Programm

Die ÖROK-Geschäftsstelle fungiert seit 2013 als Verwaltungsbehörde für das österreichische Förderprogramm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Damit gab es in der Förderperiode 2014–2020 erstmals ein österreichweites EFRE-Programm, was durch die administrativen Vereinfachungen der Reform-Agenda von Bund und Ländern ermöglicht und in einer Artikel 15a-Vereinbarung verankert wurde.



Das Team der Verwaltungsbehörde trägt die Verantwortung für die komplette Programmumsetzung, die in enger Zusammenarbeit mit Bund, Ländern, Förderagenturen und der Europäischen Kommission erfolgt. Zu den Aufgaben zählen das Programmmanagement und die Finanzplanung, was von der inhaltlichen Vorbereitung und laufenden Weiterentwicklung des Programms bis zur Evaluierung reicht. Ein weiterer großer Aufgabenbereich umfasst die Qualitätssicherung der Programmabwicklung, die durch die Förderagenturen bzw. -abteilungen des Bundes und der Länder passiert.



Dazu gehört der regelmäßige Informationsaustausch und die Abstimmung mit den Partner:innen, ebenso wie die Durchführung konkreter Prüfhandlungen. Auch die Kommunikation des Programms und seiner Ergebnisse liegt in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde. Mit Veranstaltungen und Broschüren, über Webseite und Newsletter werden Projektträger:innen, Interessent:innen und die Öffentlichkeit umfassend informiert.

www.efre.gv.at

Newsletter-Infoservice

- Der **ÖROK-Newsletter** informiert regelmäßig über die laufenden Aktivitäten, Veranstaltungen und Publikationen mit Bezug zu Raumordnung und Regionalpolitik im Rahmen der ÖROK.
- Der **EFRE-Newsletter** fokussiert auf Neuigkeiten rund um EFRE-Förderungen und das österreichische »IWB/EFRE-Programm 2014–20«.
- Der **NCP-Newsletter** streut Informationen über Calls, Veranstaltungen und Neuigkeiten aus den transnationalen und interregionalen INTERREG-Programmen, den makroregionalen Strategien sowie über andere wichtige Nachrichten aus der Welt der EU-Kooperationen.

» Die ÖROK aktiviert und unterstützt seit nunmehr 50 Jahren den fachlichen Austausch zwischen Bund, Bundesländern, Städten, Gemeinden und Interessensgruppen.

Sie arbeitet mit »Soft Power« – mit fachlich soliden Argumentarien, mit Empfehlungen und mittels Kommunikation. Dort, wo Erfolge zu verbuchen sind, fällt das Rampenlicht dann auf die Umsetzer:innen in der ersten Reihe. Es braucht daher einen gezielten Blick, um die Spuren der ÖROK in der Raumplanung und Regionalpolitik Österreichs zu entdecken. Genau das ist die Stärke der ÖROK als Organisation im österreichischen föderalen Umfeld. «



DI Dr. Erich Dallhammer
Österreichisches Institut
für Raumplanung,
Geschäftsführung



DIⁱⁿ Lisa Purker,
DI Wolfgang Gerlich
Geschäftsführende von PlanSinn
Planung & Kommunikation GmbH

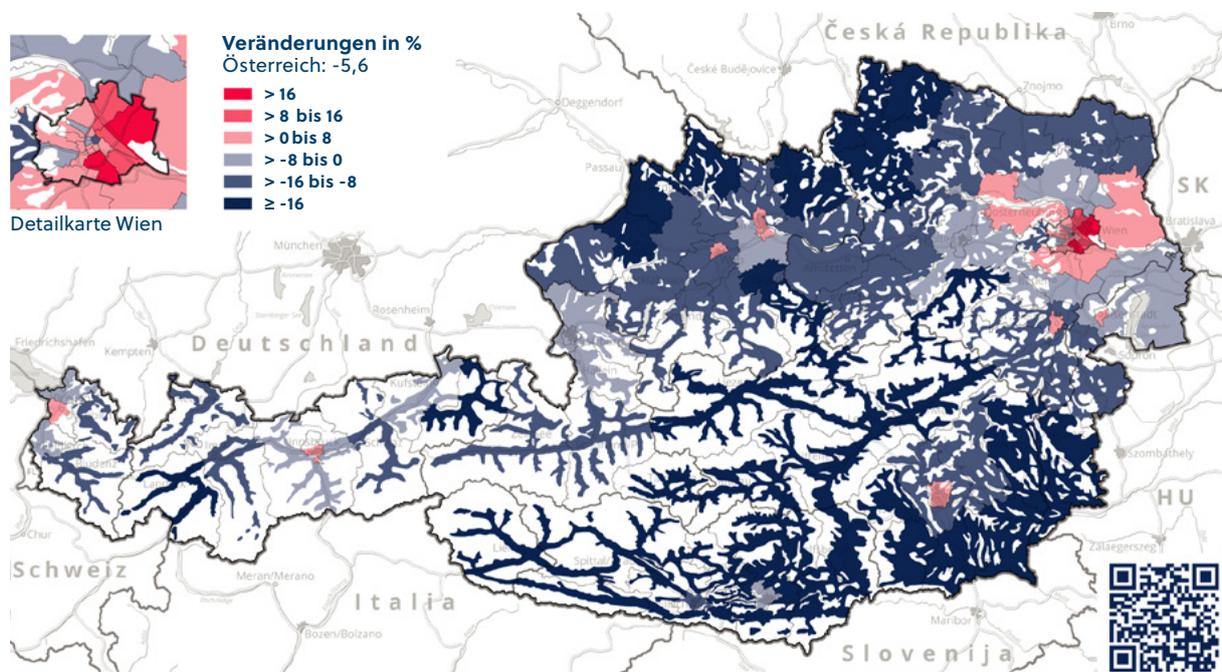
» Die ÖROK ist aus unserer Sicht ein »Reflexions- und Eichungsraum« für die individuelle fachliche Praxis der Mitglieder. Wo sonst könnten Prozesse der Abstimmung des raumwirksamen Handelns so vieler unterschiedlicher Akteur:innen fallen, wenn nicht in der ÖROK?

Die Wirkung reicht aber über die Mitglieder der ÖROK hinaus, wie die Einbindung der »Young Experts« in die Erarbeitung des ÖREK zeigt. Dieser Prozess ermöglicht vieles: die Integration der Perspektive der jungen Generation in langfristige Raumentwicklung, den Netzerkaufbau zwischen Young und Senior Experts – und er ist ein Stück Nachwuchsförderung in Kooperationsfähigkeit. «

Raumentwicklung Österreichs analysieren und abstimmen

Die Analyse von Entwicklungen und die Vorbereitung von Entscheidungen in der Raumplanung und der Regionalpolitik sind auf fundierte Analysen und Prognosen angewiesen. Will man österreichweit Entscheidungslinien entwickeln, braucht es einheitliche Grundlagen. Nachdem eine formale Gesamtzuständigkeit für die Analyse räumlicher Entwicklungstrends in Österreich fehlt, übernimmt die ÖROK faktisch seit ihrer Gründung die Beauftragung solcher Studien.

ÖROK-Regionalprognose: Veränderung 2018–2040 der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren in Prozent



Quelle: ÖROK-Regionalprognosen 2018 – Bevölkerung (Hauptvariante), Bearbeitung: Statistik Austria
Raumeinheiten: Prognoseregionen (Gebietsstand: 01.01.2018), Herausgeber: ÖROK

Die Themen im ÖROK-Atlas



» Die ÖROK, das ist österreichische Raumordnungs- politik sui generis! Das ÖROK-Modell bewegt die Für- sprecher:innen und die Zweifler:innen seit 50 Jahren.

Für die einen ist es die unverzichtbare Wissens- und Vertrauensbasis für eine kooperative Raumpolitik in Österreich. Für die anderen immer wieder einmal zu weit weg von der Umsetzungspraxis und den realen Verteilungskämpfen um die Ressource Raum vor Ort. Die Arbeit in und mit der ÖROK hat mich über 30 Jahre begleitet und mir vielfältige Erfahrungen und Erlebnisse ermöglicht: vom runden Tisch mit dem Gemeinderat in Mariazell zu Fragen des Bevölkerungsrückgangs in der Region bis hin zur Präsentation der ÖROK auf europäischen Bühnen. In der Bandbreite zwischen evidenzbasierten fachlichen Argumentarien und ausbalancierten Koordinationsimpulsen in komplexe Prozesse. Als Governance-Ansatz lebt die ÖROK-Arbeit von der Energie der involvierten Partner zu den von der ÖROK bearbeitbaren Themen. Das ÖROK 2030 eröffnet hierfür inhaltlich die Perspektive auf dringende Klimatransformationsprozesse im Raum und im Bereich der Governance das Tor zu einer noch intensiveren Zusammenarbeit mit Umsetzungspartnern in den Regionen. Genug zu tun für die nächsten 50 Jahre. ☞



Mag. Roland Arbter

- BMLRT Abteilung V/5 – Koordination Regionalpolitik und Raumordnung
- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Teilnehmer an ÖROK-Partnerschaften bzw. Fachausschüssen



DI Harald Griebner

Abteilungsleiter Landesplanung und
Regionalentwicklung Steiermark
— Mitglied in der Stellvertreter-
kommission

» Der Mehrwert der Kooperation im Rahmen der ÖROK: Dass es sie gibt. Viele Kolleg:innen aus anderen Ländern beneiden uns um eine derartige intermediäre Institution zu Raumplanung und Regionalpolitik zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden in Österreich.

Das durch die ÖROK gebildete Netzwerk in Österreichs raumplanerischer und regionalpolitischer Szenerie ist Gold wert – wenn man es gerade braucht – egal bei welchem Projekt. «

» Der Mehrwert der Österreichischen Raumordnungskonferenz besteht schlicht und einfach in der Kooperation zwischen den verschiedenen räumlichen Ebenen (Bund-Länder-Städte/Gemeinden), Fachbereichen sowie Gebietskörperschaften und dies lange bevor der Begriff (Regional) Governance überhaupt bekannt wurde. Positiv zu betonen ist auch der fachliche Diskurs abseits von gewohnten Wegen bzw. Pfaden.

Zudem ist die Österreichische Raumordnungskonferenz eine der wenigen Institutionen an der Schnittstelle zwischen Raumordnung sowie (EU-)Regionalpolitik und somit im Bereich der Raumentwicklung.

Für die alltägliche Planungspraxis sind einerseits der ÖROK-Atlas und die Rechtssammlung immer einen Blick wert. Bedarfsorientiert stellen andererseits die ÖROK-Empfehlungen eine gute Grundlage bzw. einen wichtigen Ideenspeicher, gerade bei der Formulierung von Rechtstexten im Planungsbereich, dar. «



Mag. Dominik Dittrich MSc

— Land Niederösterreich, Abteilung Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten, Fachbereichsleitung Überörtliche Raumordnung
— Mitglied im Ständigen Unterausschuss
— Mitglied im Unterausschuss Regionalwirtschaft

Außerdem organisiert die ÖROK in Schritten von 10 Jahren einen umfassenden Diskussionsprozess über die Zukunft Österreichs, der in einem Raumentwicklungskonzept mündet. Andere Ergebnisse werden in ÖROK-Empfehlungen festgehalten. Sie geben den österreichischen State-of-the-Art zu Themen der Raumentwicklung wieder.

Die Ergebnisse und Themen der Raumentwicklung müssen auch zur Fachcommunity transportiert werden. Die ÖROK macht das schon sehr lange über eigene Veranstaltungen, wie zum Beispiel ÖREK-Impulstreffen oder den Infrastrukturtag und den – aus einer ÖREK-Partnerschaft hervorgegangenen – Stadtreionstag. All das sind Vermittlungsformate, um Ergebnisse zu verbreiten und größere Gruppen einzubinden. Hier geht die ÖROK immer wieder neue Wege und passt die Veranstaltungsformate an die aktuellen Kommunikationskanäle an. Das geht von klassischen Seminaren und Konferenzen in den ersten Jahren über interaktive Workshop bis zu den jüngsten Online-Diskussionsformaten.

» Die Herausforderungen dieser Zeit sind komplexer denn je und lassen sich nicht innerhalb administrativer Grenzen oder im Alleingang bewältigen.

Sie erfordern eine entsprechend umfassende Auseinandersetzung und müssen in gemeinsamer Anstrengung angepackt werden. Die ÖROK bietet seit nunmehr einem halben Jahrhundert eine solche Plattform des fundierten Diskurses und Aushandelns in Raumordnungsfragen und hat uns damit gemeinsame Perspektiven und Lösungswege eröffnet. Im Sinne einer umfangreichen harmonisierten Wissensbasis stellt der ÖROK-Atlas dafür nicht nur ein zentrales Monitoring-Instrument dar, vielmehr ist er auch Ausgangspunkt und Anlass für konkrete Entscheidungsprozesse und planerische Aktivitäten und unterstützt in der täglichen Arbeit. «



DI Andreas Trisko
Stadt Wien, Abteilungsleiter
Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung
— Mitglied im Ständigen
Unterausschuss



Mag. Dr. Martin Heintel
Professor am Institut für
Geographie und Regional-
forschung der Universität
Wien

» In einem föderalen System wie Österreich ist die ÖROK als koordinierende Schnittstelle zwischen Bundes- und Landeseinrichtungen zu Fragestellungen der Raumentwicklung höchst relevant.

Zudem ist die ÖROK bemüht, Akteur:innen aus unterschiedlichen Steuerungsebenen und Stakeholderbereichen dialogisch zusammenzubringen. Das ermöglicht sowohl konzeptionelle Diskurse zu grundsätzlichen Fragestellungen zur Ressource Raum, als auch einen Transfer von neuen raumrelevanten Erkenntnissen hin zur regionalen Handlungsebene. Auch wenn vieles vorerst in Leitbildern scheinbar informell abgebildet wird, sind es gerade diese, die Richtungen vorgeben und Handlungen normativ und zukunftsgerichtet beeinflussen. Als Wissenschaftler schätze ich zudem die Vielzahl an Quellen und Materialien der ÖROK, die damit Eingang in praxisnahe universitäre Ausbildung finden können. Auch als potenzieller Arbeitgeber ist die ÖROK im Fokus unserer Absolvent:innen. «

Erfolge der ÖROK-Prozessgestaltung – das Modell der ÖREK-Partnerschaften

Mit dem ÖREK 2011 wurde auch das Instrument der sogenannten »ÖREK-Partnerschaften« etabliert. Darin erarbeiten die teilnehmenden ÖROK-Mitglieder – Fachministerien des Bundes, Fachdienststellen der Länder, Städte und Gemeinden, Wirtschafts- und Sozialpartner – sowie weitere relevante Akteur:innen in Projektarbeitsgruppen einen gemeinsam Wissensstand zu konkreten Fragestellungen und entwickeln Lösungsansätze. Eine Partnerschaft bietet die Möglichkeit für Austausch und Vernetzung auf fachlicher Ebene unter einem formal klar vorgegebenen Rahmen (festgelegte Ziele und Inhalte, Teilnehmer:innen, klar definierte Laufzeit). Die sektorenübergreifende Zusammensetzung und die Wechselwirkungen zwischen Expert:innen und Verwaltung bereichern den Austausch. Jede Partnerschaft hat eine klare fachliche Federführung. Organisatorisch wird sie von der ÖROK-Geschäftsstelle unterstützt.



**Univ.-Prof. DI Dr.
Gernot Stöglehner**
Leiter des Instituts für Raum-
planung, Umweltplanung
und Bodenordnung an der
Universität für Bodenkultur
Wien

» Im Rahmen von zwei ÖREK-Partnerschaften konnten die Teilnehmer:innen mit meiner wissenschaftlichen Begleitung ein gemeinsames Verständnis von Energieraumplanung entwickeln und dadurch Ziele und einen umfassenden Maßnahmenkatalog präzisieren, um das raumplanerische Instrumentarium zugunsten von Energiewende und Klimaschutz einsetzen zu können. Der begleitende Band 192 der ÖROK-Schriftenreihe stellt diese Ergebnisse dar und dient vielen Akteur:innen als Ausgangspunkt und Legitimation für die Beschäftigung mit Energieraumplanung.

Nicht zuletzt hat dieser breite Diskurs zur Etablierung von Energieraumplanung, ihren Instrumenten, Methoden und Datengrundlagen in einer Form beigetragen, dass Energieraumplanung sowohl in das Regierungsprogramm der Bundesregierung als auch in verschiedene Raumordnungsgesetze der Länder sowie in die Planungspraxis Eingang gefunden hat. «

» Für mich ist die ÖROK seit Beginn meiner Berufstätigkeit eine ständige und wertvolle Begleiterin zu immerwährenden und aktuellen Fragen der Raumplanung und Regionalentwicklung.

Denn allzu oft ist es notwendig, den Blick über den Tellerrand der Alltagsarbeit zu werfen, um umfassend beraten und planen zu können. Konkret konnten z.B. die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft ›Leistbares Wohnen‹ manch hitzige Diskussion in abendlichen Bauausschüssen wieder zurück auf die sachliche Ebene bringen. Die dazugehörige Publikation in der ÖROK-Schriftenreihe – das gelbe Buch – war im Nachgang solcher Abende eine gefragte Lektüre in den Gemeinden. Umso größer ist daher auch der eigene Anspruch als Autorin und Expertin diese Grundlagen mitzugestalten, sei es das ÖREK 2030 oder ÖREK-Partnerschaften. Ich hoffe, die Übung gelingt. Vielen Dank für das Vertrauen. «



Mag.ª Claudia Schönegger
Raumplanerin und Geogra-
phin, Inhaberin der Terra
Cognita KG Salzburg, techni-
sches Büro für Raumplanung
und angewandte Geographie

Die ÖREK-Partnerschaften und die Publikation ihrer Ergebnisse tragen wesentlich dazu bei, Grundlagenwissen zu erarbeiten und ressortübergreifend akkordierte Handlungsempfehlungen zu veröffentlichen. Die Ergebnisse werden dann von den ÖROK-Mitgliedern in die eigenen Organisationen weiter getragen und stärken die Bewusstseinsbildung in ihrem Wirkungsbereich.

Der aus einer ÖREK-Partnerschaft initiierte Informationstransfer erzeugt somit eine Multiplikatorwirkung. Dieser Prozess läuft meist im Hintergrund, unbeachtet von einer breiteren Öffentlichkeit. Vorschläge von ÖREK-Partnerschaften fließen zum Beispiel in Raumordnungsgesetze der Länder und Landesentwicklungskonzepte ein. Die Wirkungen dieser Arbeiten zeigen sich meist erst viel später, wenn novellierte Raumordnungsgesetze ihre Wirkung entfalten und konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

In ÖREK-Partnerschaften behandelt:

- Raumordnung & Verkehr
- Räumliche Dimensionen der Digitalisierung
- Stärkung der Orts- und Stadtkerne
- Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang
- Energieraumplanung I und II
- Risikomanagement Hochwasser
- Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung
- Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik
- Kooperationsplattform Stadtregion
- Leistbares Wohnen
- Vielfalt & Integration im Raum
- Regionale Handlungsebene stärken
- Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben



Eine Übersicht und nähere Informationen zu den ÖREK-Partnerschaften stehen auf der ÖROK-Website www.oerok.gv.at zur Verfügung.



Dr.ⁱⁿ Maria Lezzi
Direktorin des Schweizer
Bundesamts für Raum-
entwicklung ARE

» Die ÖROK verkörpert für mich eine vielseitige, kompetente und agile Netzwerkerin in Sachen Raumordnung und Regionalentwicklung.

Als Nachbarin aus der Schweiz schätze ich den kollegialen Austausch, den wir seit mehreren Jahren pflegen. Über unsere Raumkonzepte pflegen wir einen regelmäßigen Austausch: Trotz aller institutioneller und rechtlicher Unterschiede haben wir viele Gemeinsamkeiten. Ich kenne die ÖROK als höchst inspirierende und gleichzeitig wohltuend bodenständige Organisation. Sie erarbeitet wichtige Grundlagen, identifiziert frühzeitig kommende Herausforderungen, versteht sich als verbindendes Organ zwischen den Staatsebenen und bearbeitet wichtige Themen der ländlichen und städtischen Raumentwicklung. In der Umsetzung ist sie partnerschaftlich und initiativ. «

» In einem föderalen Staatswesen (Bundesstaat) ist die Kooperation zwischen den Bundesländern untereinander sowie mit der Bundesebene unbedingt notwendig, um eine abgestimmte Politik zur Planung und Entwicklung der Räume zu ermöglichen. Beeindruckend ist aus deutscher Sicht der umfangreiche diskursive Prozess der Erarbeitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes, wie er nun wieder erneut gegenwärtig stattfindet. Ein derartig breiter, sehr verschiedene politisch-administrative Handlungsebenen, Interessensgruppen und Akteur:innen, auch jenseits der engen raumplanerischen Fachcommunity, einbeziehender Prozess ist sehr wichtig, um ein überzeugendes Konzept für eine nachhaltige und resiliente Raumentwicklung zu erarbeiten.

Der umfassend angelegte Prozess hat schon unabhängig von dem am Ende stehenden Produkt als (Selbst-)Verständigung über Raumentwicklung einen eigenen Wert. Dieses Vorgehen kann als vorbildlich bezeichnet werden. «



Prof. Dr. Rainer Danielzyk
Universitätsprofessor in der Abteilung
Raumordnung und Regionalentwicklung
des Instituts für Umweltplanung
der Leibniz-Universität Hannover;
Generalsekretär der Akademie für
Raumentwicklung in der Leibniz-Ge-
meinschaft, unter anderem Vorsitzen-
der des Beirates für Raumentwicklung
beim (deutschen) Bundesministerium
des Innern, für Bau und Heimat

Schritte der ÖREK-Partnerschaft im Überblick



Zahlen und Fakten

100

Sitzungen des Ständigen Unterausschusses bis Sept. 2021

14

ÖREK-Partnerschaften

57

ÖROK-Empfehlungen

72

Indikatoren mit Kartendarstellungen zu 7 räumlichen Themen im ÖROK-Atlas

5

Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepte

16

Raumordnungsberichte

211

Ausgaben der ÖROK-Schriftenreihe

6.500

Website-Aufrufe pro Monat

2.400

Teilnehmende an Veranstaltungen/ Sitzungen pro Jahr

Weiterführende Informationen



- ÖROK-Grundlagen: www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen
- ÖREK-Partnerschaften: www.oerok.gv.at/raum/oerek-partnerschaften
- Österreichisches Raumentwicklungskonzept: www.oerok.gv.at/raum/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept



Mag.ª
**Sabine
Volgger**

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Gesellschafterin von clavis Kommunikationsberatung
- als Auftragnehmerin bei verschiedenen Prozessen, Moderationen oder Fragestellungen der ÖROK

Zusammenarbeit

- 2008 bis heute

Die Zusammenarbeit mit der ÖROK

Der Kontakt zur ÖROK hat im Jahr 2008 mit der Ausschreibung zur *Prozessbegleitung* des ÖREK 2011 begonnen. Unser Büro hatte das Glück, den Zuschlag zu erhalten und das war der Startpunkt unserer Zusammenarbeit. Wir haben damals den Bearbeitungsprozess für das ÖREK 2011 konzipiert, begleitet und moderiert. Im Zuge der Umsetzung dieses Raumentwicklungskonzepts haben wir uns über die zehn Jahre bei verschiedensten ÖREK-Partnerschaften eingebracht; dabei haben wir die Anbahnung von Partnerschaften, deren Umsetzung begleitet und die ÖROK-Geschäftsstelle beim Umsetzungsprozess zum ÖREK 2011 strategisch unterstützt. Darüber hinaus hatten wir auch mit der Entwicklung der Verwaltungsbehörde und einiger dafür notwendiger Prozesse für die IWB/EFRE-Förderungen zu tun. Hier wurde gemeinsam überlegt, wie die Integration gelingen kann und ich durfte beim Aufbau der Struktur mithelfen.

Jeder Prozess, der von uns mitgestaltet wurde, war eine große Herausforderung, weil er immer neu gedacht wurde. Wichtig war es dabei, die relevanten Akteur:innen für den jeweiligen Prozess zu finden und diese im richtigen Format miteinander zu vernetzen; die verschiedenen Positionierungen aus allen Bereichen zusammenzubringen und einen Ausgleich zu schaffen sowie das Gespräch aufrechtzuerhalten, Türen zu öffnen – all das liegt uns als Prozessgestalter:innen sehr am Herzen.

Themenstellungen und Schwerpunktsetzungen in den vergangenen Jahren

Da ich keine Raumplanerin bin, sondern Prozessgestalterin, beobachte ich das Handeln der ÖROK auch aus einer gewissen Distanz. Aus meiner Sicht fand ein *Wandel von einer konzeptiven Raumplanung hin zu einer prozessorientierten Raumplanung* statt. Eine Raumplanung, die die Notwendigkeit der

Kommunikation erkennt und daher bemüht ist, für ihre Themen in der Breite ein Gehör zu finden und stärker in die Kommunikation und in begleitende Prozesse zu investieren.

Dies ist im Zuge der Umsetzung des ÖREK 2011 mit den ÖREK-Partnerschaften durchaus gelungen – aktive, zeitlich abgegrenzte und thematisch fokussierte Partnerschaften. Diese ermöglichten Flexibilität und Konzentration auf aktuelle Themenfelder. Vor allem wurden aktuelle Themen aufgegriffen, weil sie einerseits im Interesse der Partner und Beteiligten der ÖROK lagen bzw. andererseits der politische Wille gegeben war, hier Grundlagen zu schaffen, die im weiteren politischen Prozess auch genutzt werden können. Ein Beispiel hierfür war die ÖREK-Partnerschaft zum Thema „*Leistbares Wohnen*“, die tatsächlich einen klaren politischen Auftrag bekommen hat.

Sehr aktuelle Themen waren beispielsweise auch die *Energieraumplanung* oder *Vielfalt und Integration im Raum*. Eine sehr gute österreichweite Abstimmung konnte im *Naturgefahrenmanagement* mit den zwei Partnerschaften zu Hochwasserrisikoplanung und gravitativen Naturgefahren gefunden werden. Auch das Thema *Flächensparen* war sehr zentral und wird uns in Zukunft noch stark beschäftigen.

Zur Rolle der ÖROK

Die ÖROK ist aktuell eine *Plattform*, die Diskurse ermöglicht und verschiedene Interessen zusammenbringt. Dies macht sie aus meiner Sicht auch sehr gut und sie schafft es, eine neutrale Stellung einzunehmen. Dieses Modell ist wirklich vorbildhaft und könnte in andere Länder exportiert werden. Diese neutrale Stellung hat aber auch den Nachteil, dass sich die ÖROK nie eindeutig positionieren kann! Das macht beispielsweise die Medienarbeit sehr schwierig, da klare Positionierungen als Einmischung in den politischen Diskurs wahrgenommen werden würden. Daher ist eine klare Position auch aufgrund der zahlreichen *Interessenskonflikte* nicht möglich. Das ist auch das Dilemma der ÖROK: Man bringt eine sehr gute fachliche Expertise ein, aber die Erreichbarkeit der politischen Akteur:innen ist nicht immer hundertprozentig gegeben und man kann für relevante Themen keinen öffentlichen Diskurs anstoßen. Die ÖROK ist in ihrem Alltag darauf angewiesen, dass die Politik diese Themenstellungen aufgreift und zur realen Umsetzung bringt.

So kann die ÖROK als Plattform zwar Themen aufgreifen, aber keine expliziten Richtungen oder Orientierungen vorgeben.

Die Zusammenarbeit mit der ÖROK

Die Zusammenarbeit mit der ÖROK war und ist sehr konstruktiv – immer mit einem offenen Ohr und Mut für neue Formate. Die Vertreter:innen sind fachlich sehr versierte Personen, die sehr aufmerksam, flexibel und interessiert sind. Ich verspüre auch eine starke *Leidenschaft der Akteur:innen*, was ich immer sehr geschätzt habe. Besonders hervorheben und erwähnen möchte ich Elisabeth Stix, die eine sehr besondere Persönlichkeit ist und das ÖREK 2011 mit ihrem Fingerspitzengefühl und Know-how getragen hat. Aber auch die Zusammenarbeit mit den beiden Geschäftsführern Johannes Roßbacher und Markus Seidl empfinde ich als sehr konstruktiv. Sie haben es – obwohl sie zwei Welten vertreten (Bund, Länder) – immer geschafft, diese *Plattformfunktion* einzunehmen und die Zielsetzung der ÖROK im Auge zu behalten.

Stärken und Schwächen in der Organisationsform

Die Stärke der ÖROK ist die breite *Verankerung in allen Institutionen*, die mit dem Raum zu tun haben. So kann man alle relevanten Player immer zusammenbringen, allerdings oft nur auf der *fachlichen Ebene der ÖROK*. Hierbei gibt es auch eine gute Dynamik, die sich in den letzten zehn Jahren weiter gesteigert hat. Auf der *politischen Ebene der ÖROK* treten die Interessenskonflikte viel stärker zutage und Ergebnisse aus der fachlichen Ebene werden nicht immer geteilt. Beide Ebenen sind absolut notwendig und es wäre wünschenswert, wenn es zwischen den Ebenen einen intensiveren Austausch geben würde. Während die neutrale Position sicherlich eine Stärke ist, kann die Nicht-Positionierung bei politischen Themen als Schwäche beurteilt werden. Denn, sobald ein/e Vertreter:in mit einem Ergebnis nicht mitgeht, zerfällt ein starkes Ergebnis zum kleinsten gemeinsamen Nenner. Die ÖROK ist sehr stark darauf angewiesen, dass die politische Strömung, die gerade Macht und Position hat, ihre Themen aufgreift und zur Umsetzung bringt. Es ist eine große Herausforderung, die passenden Zeitfenster hierfür zu identifizieren, wenn ein Thema eine Chance auf eine reale Umsetzung hat. Dies hängt vom Geschick der ÖROK-Geschäftsstelle und ihren Prozessen ab.

»Die ÖROK ist aktuell eine Plattform, die Diskurse ermöglicht und verschiedene Interessen zusammenbringt. Dies macht sie aus meiner Sicht auch sehr gut und sie schafft es, eine neutrale Stellung einzunehmen.«

Die Grenzen der ÖROK

Die größte Grenze der ÖROK ist, dass sie Schwierigkeiten hat, *Agenda Setting* zu betreiben. Man spricht in der Kommunikation von Agenda Setting, wenn bestimmte Themen aufgegriffen und ihnen für den Diskurs eine Richtung gegeben werden soll. Durch die breite Abstimmung in den Prozessen der ÖROK ist es aber einfach nicht möglich, im politischen Diskurs und der breiten Öffentlichkeit eine Richtung klar vorzugeben. Wenn beispielsweise der Klimaschutz ein großes Thema ist, ist die ÖROK leider nicht in der Situation, dass sie konkrete Richtungen vorgeben kann. Manchmal wäre dies aber ganz hilfreich, weil es den Diskurs auf der politischen Ebene anders befeuern könnte. Aber dann würde die ÖROK ihre heutige *Plattformfunktion* verlieren – ein Dilemma. Somit müssen Themen geschickt aufgegriffen und ins Spiel gebracht werden, damit politische Akteur:innen diese für sich in den Diskurs stellen. Die ÖROK dient als Inputgeberin und diejenigen, die dann das Thema aufgreifen, nützen dieses für sich.

Ausblick und Zukunftsthemen

Die ÖROK ist gerade dabei, das ÖREK 2030 zu entwickeln. Hierbei ist das Thema der *Transformationen*, des Wandels, sehr zentral. Unter anderem werden Themen wie die *Digitalisierung* sowie deren räumliche Auswirkungen angesprochen. Aus meiner Sicht wird künftig das Thema *leistbares Wohnen* sehr relevant werden, da die Einkommensschere sich immer weiter öffnen und es für den sozialen Zusammenhalt wichtig sein wird, klare Maßnahmen zu setzen.

Das Thema *Klima* wird uns auch beschäftigen, insbesondere die Frage, was man in der Raumplanung beitragen kann, um klimaschonender mit unserer Lebenswelt umzugehen. Dieses Thema wird auch stark von der jungen Generation getrieben und es besteht die Chance, hier den Input der jungen Generation mitzunehmen sowie diese stärker zu vernetzen, sodass unsere Kinder auch noch einen Raum vorfinden, in dem sie gut leben können.

Aber auch Bereiche, die immer wieder diskutiert und neu geordnet werden – wie z.B. *Daseinsvorsorge* – sind wichtig. Die Raumplanung ist immer sehr lebensumfassend und deshalb in den Fragestellungen sehr breit aufgestellt. Somit ist eine Schwerpunktsetzung nicht immer ganz leicht. Aber im Großen und Ganzen werden uns die Themen *Wohnen*, das *Klima* und die Frage, wie wir zukünftig *Leben und Arbeiten gestalten*, stark beschäftigen.

Im Bereich Governance sollte der *Wandel zur stärkeren Prozessorientierung* fortgesetzt werden. Eine Handlungsorientierung mit dem Fokus auf aktuellen Themen, um flexibel gute Inhalte zur Verfügung stellen zu können. Die prozesshafte Gestaltung kann hierbei ein gutes Mittel sein, näher an die politische Ebene

heranzurücken. Mit dem Mut für die notwendige Transformation könnte man es auch wagen, die Rolle der ÖROK zu stärken und sie als übergeordnete Raumplanungsinstanz weiterzuentwickeln. Damit schafft man Orientierung und verbindliche Leitlinien für die Raumplanung in Österreich.

Schlussworte

50 Jahre sind ein beachtliches Alter, das die ÖROK schon erreicht hat. Die ÖROK hat sich in dieser Zeit sehr gut entwickelt und ist sehr zeitgemäß geworden. Ich wünsche ihr auf dem weiteren Weg viel Erfolg, stetige Erneuerung, Durchhaltevermögen und einen langen Atem und eine Stärkung in ihrer Rolle!

»Mit dem Mut für die notwendige Transformation könnte man es auch wagen, die Rolle der ÖROK zu stärken und sie als übergeordnete Raumplanungsinstanz weiterzuentwickeln.«





Regionale Disparitäten

Viele ländliche Räume Österreichs sind mit Bevölkerungsrückgängen konfrontiert. Diese werden durch negative Geburtenbilanzen und die Abwanderung in Richtung der städtischen Ballungsräume hervorgerufen. Maßnahmen zum Bremsen dieses Trends und zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in diesen Regionen sind die großen Herausforderungen. Die ÖROK beschäftigt sich bereits seit ihren Anfängen mit Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang – ihre Beiträge reichen von Grundlagenarbeiten über Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand und konkreten Handlungsvorschlägen bis zu Dialogveranstaltungen in den Regionen.

Bereits im Vorfeld der konstituierenden Sitzung der ÖROK am 25.2.1971 wurden in den »Initiativen zur Raumordnung in Österreich« die Hauptprobleme der Raumordnung identifiziert:

1. **Die Schwächung der Bindungen zwischen den besonders dynamischen westlichen Bundesländern und den traditionellen Industriegebieten im Osten und der Bundeshauptstadt**
2. **Auszehrung bestimmter Randgebiete (Mühlviertel, Waldviertel, Weinviertel, südliches Burgenland, Oststeiermark, Untersteiermark, Osttirol) zugunsten der Zentralräume (Region Wien, Grazer Becken, Klagenfurter Becken, Inntalregion, Rheintalregion, Salzburg Stadt und Umgebung, Oberösterreichischer Zentralraum)**
3. **Zunehmende Anzeichen eines Nord-Süd-Gefälles**
4. **»Klein-Kammerung« der gebirgigen Gebiete, die die Herausbildung lebensfähiger Industrie- und Wirtschaftszentren erschwert**
5. **Probleme aus dem Strukturwandel der Wirtschaft (Bevölkerungsumschichtung)**
6. **Sonderprobleme der Bundeshauptstadt (relative Randlage, Bevölkerungsstruktur, Bevölkerungsballung und Konzentration)**

Einige dieser Problemfelder haben auch heute noch – 50 Jahre nach der Gründung der ÖROK – Gültigkeit. Dies zeigt, dass sich die Herausforderungen in der Raumentwicklung nicht kurzfristig, sondern in den meisten Bereichen über Jahrzehnte hinweg nur durch kontinuierliche Arbeit auf unterschiedlichen Ebenen und in vielen kleinen Schritten lösen lassen. Und dazu leistet die ÖROK einen ganz wesentlichen Beitrag.

» Für den Österreichischen Gemeindebund ist die Österreichische Raumordnungskonferenz die zentrale Plattform für Raumentwicklung, mit der wir gemeinsam bundesweite Zielvorgaben diskutieren und erarbeiten.

Im Kern geht es darum, gleiche Lebensbedingungen für alle Menschen vom Bodensee bis zum Neusiedlersee zu schaffen. Gleichzeitig sind Bund, Länder und Gemeinden gefordert, den Menschen vor Ort die großen Pläne und Ziele näher zu bringen. Klar ist: Die besten Strategien können nur umgesetzt werden, wenn sie bei den Menschen auch ankommen. Dafür braucht es die Gemeinden als Übersetzer:innen, Motivator:innen und Umsetzer:innen vor Ort – heute mehr denn je. «



Dr. Walter Leiss
Generalsekretär Österreichischer Gemeindebund
— Mitglied der Stellvertreterkommission
— Mitglied im Ständigen Unterausschuss

Regionale Disparitäten thematisieren und Lösungen aufzeigen

In Österreich sind zwei langfristige Trends der Bevölkerungsentwicklung zu beobachten: Wachstum in den Ballungsräumen und Bevölkerungsrückgänge im ländlichen Raum abseits der Ballungsräume. In den ländlichen Regionen treffen dabei gleichzeitig zwei Phänomene aufeinander – negative Geburtenbilanzen und Abwanderung in die städtischen Ballungsräume. Studien zeigen, dass vor allem junge Menschen und insbesondere junge Frauen die ländlichen Regionen verlassen. Vor allem ältere Menschen bleiben zurück. Dies beschleunigt den demografischen Wandel.

Der Mangel an Personen im erwerbsfähigen Alter führt auch zu einem Mangel an qualifizierten Fachkräften in den ländlichen Regionen. Es besteht die Gefahr, dass Unternehmen ihre Standorte und die dazugehörigen Arbeitsplätze in die Städte und ihre Umlandregionen verlagern, was die Abwanderung aus dem ländlichen Raum weiter verstärkt.



Die Herausforderung in vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen sind vielfältig und erfordern Anpassungsstrategien. Themen sind das Halten und Rückgewinnen von Facharbeitskräften, die Schaffung von Kinderbetreuungsangeboten, um Beruf und Familie vereinbar zu machen, oder auch maßgeschneiderte Wohn- und Betreuungsangebote für ein selbstbestimmtes Leben im hohen Alter. Im Kern geht es in Regionen mit Bevölkerungsrückgang darum, die Grundversorgung mit sozialen Einrichtungen organisatorisch und räumlich so aufzustellen, dass sie trotz sinkender Bevölkerungszahlen gewährleistet ist.

Gleichzeitig ist auch der Zuwachs an Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Ballungsräumen zu organisieren, um die dynamische Entwicklung zu steuern. Dabei sind nachhaltige Siedlungsstrukturen gefragt, die an die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln gekoppelt sind und genügend Freiflächen offen lassen.

Ein »One-fits-all-Ansatz« (»Einheitskonzept«) wird der Herausforderung der abnehmenden Bevölkerungszahlen keinesfalls gerecht. Integrative und kooperativ zwischen den relevanten Akteur:innen ausgearbeitete maßgeschneiderte Ansätze und deren regionale Organisation sind hier als Mittel der Wahl zu empfehlen. Die ÖROK hat dazu zahlreiche Ansätze und Inhalte ausgearbeitet und zur Verfügung gestellt.



Dr. Kurt Rakobitsch

Amt der Kärntner Landesregierung, Abt. 10 Orts- und Regionalentwicklung, Sachgebietsleiter Regionalentwicklung

- Langjähriges Mitglied im Unterausschuss »Regionalwirtschaft«
- Teilnehmer an ÖREK-Partnerschaften

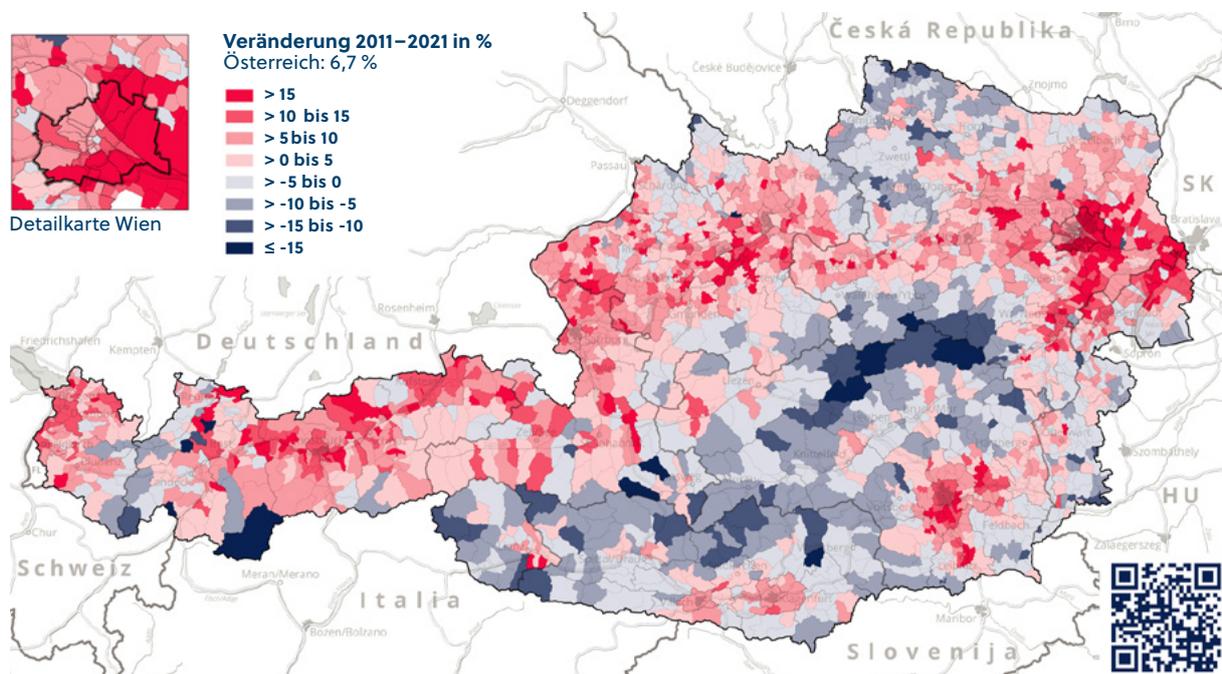
» Der Mehrwert und Nutzen der Kooperation im Rahmen der ÖROK ist die einzigartige Möglichkeit der Vernetzung, des Erfahrungsaustausches, das immer wertschätzende Klima, die lösungsorientierte Arbeitsweise und die Vermittlung der echten Kooperation zwischen den unterschiedlichsten Hierarchien auf Bundes- und Landesebene.

Alle Kooperationen waren gewinnbringend, besonders die »Regionale Handlungsebene stärken« und die »Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang« waren ein Anstoß für unser Bundesland, in allen Regionen Demografie-Checks unter intensiver Beteiligung der Stakeholder zu erarbeiten, aber auch für das Bundesland Kärnten sogenannte Masterpläne für den ländlichen Raum einschließlich der Evaluierung des regionalen Governance-Systems zu erarbeiten. Ich selbst gehe mit diesem Jubiläumsjahr in Pension und wünsche der ÖROK weiterhin alles Gute für die bestmögliche Weiterentwicklung Österreichs. Möge die Kooperation in jeweils zeitgemäßer Form bestehen bleiben und mit Leben erfüllt sein. «

Strukturschwache Gebiete, ländliche Räume, Regionen mit Bevölkerungsrückgang – Beiträge der ÖROK

Schon das »Österreichische Raumordnungskonzept (ÖRK) 1981« hat die Herausforderungen im ländlichen Raum angesprochen: »Starke Bevölkerungsverluste beeinträchtigen die Wirtschaftskraft und die Versorgung der verbleibenden Bevölkerung mit den notwendigen Diensten und Gütern. Dies führt zu einer weiteren Verstärkung der Abwanderungstendenz. Der Strukturwandel ist nicht nur von wirtschaftlicher Bedeutung, sondern er hat auch in sozialer und kultureller Hinsicht weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklung des ländlichen Raumes.« Im ÖRK '81 sind 18 Ziele für die Weiterentwicklung des ländlichen Raums formuliert. Das ÖRK '91 enthält ebenfalls das Ziel, die Besiedlung des ländlichen Raumes zu erhalten und weiter zu entwickeln. Zudem wird darauf hingewiesen, dass grundsätzlich zusammenhängende Siedlungsgebiete anzustreben und eine weitere Zersiedelung verhindert werden soll. Bei Siedlungsgebieten im ländlichen Raum ist eine wirtschaftliche Ausstattung mit technischer Infrastruktur sowie die Erschließung durch den öffentlichen Verkehr zu berücksichtigen.

Veränderung der Bevölkerungszahl zu Jahresbeginn 2011–2021 in Prozent



Im »Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2001« ist die Frage der Entwicklung ländlicher Regionen als eines von sechs vorrangigen Themen festgelegt. Die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume ist ein zentrales Ziel. Betont wird, dass ländliche Regionen nicht einen vernachlässigbaren Ergänzungsraum darstellen, sondern als eigenständiger und funktionell wesentlicher Bestandteil des Gesamttraumes zu sehen sind. Tendenzen, die zu deren Entleerung führen, ist entgegen zu wirken. Das ÖREK 2001 zeigt unter anderem auch die Herausforderung für ländliche Regionen auf, den Rückgang der landwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten durch außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu kompensieren, um eine weitere Abwanderung zu verhindern.

Die Bedeutung der ländlichen Regionen ist auch auf der Europäischen Ebene ein wichtiges Thema. Im Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) findet sich das Bekenntnis zur Vielfalt, Eigenständigkeit und Leistungsfähigkeit der ländlichen Regionen. In der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union stellt die Förderung der ländlichen Entwicklung die zweite Säule dar und nimmt damit einen hohen Stellenwert ein.

Grundlagenarbeiten der ÖROK zur Analyse und Prognose der regionalen Bevölkerungsentwicklung (z.B. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 196) bilden eine solide fachliche Basis für die weitere Analyse des Themas. In einer 2006 publizierten Studie ließ die ÖROK unterschiedliche Entwicklungsszenarien ausarbeiten, die den Handlungsbedarf sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme durch die öffentliche Hand ausloteten (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 171: »Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume – Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und regionale Governance: Veränderungen, Herausforderungen, Handlungsbedarf«). In einem nächsten Schritt wurden gute Praxisbeispiele aus dem In- und Ausland sowie die praktischen Erfahrungen regionaler Entscheidungsträger:innen gesammelt und dokumentiert (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 181 »Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume«).

Diese Vorarbeiten wurden dann in der ÖREK-Partnerschaft »Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang« genutzt. Ein Schwerpunkt war dabei die Entwicklung von »Sprachbildern«. Um das Thema anzusprechen, aber es nicht mit einem (negativ) wertenden Tonfall zu beschreiben, wurde der Terminus »Region mit Bevölkerungsrückgang« für die Diskussion in Österreich etabliert. Über Dialogveranstaltungen in den Regionen wurde auch das Wissen darüber verbreitert und über die Verknüpfung mit Aktivitäten in den Pilotregionen der Praxisbezug sichergestellt.





DI Martin Hirt

Landwirtschaftskammer Österreich,
Referent in der Abteilung »Agrar- und
Regionalpolitik, Bildung & Beratung«

- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Mitglied im Unterausschuss
»Regionalwirtschaft«
- Stv. Mitglied in der Stellvertreterkommission

Schwerpunkt ist dabei die konstruktive
Vertretung und Wahrung land- und forst-
wirtschaftlicher Interessen in der ÖROK.

» In der ÖROK ist es üblich, Themen intensiv und konstruktiv zu diskutieren um anschließend zu möglichen Umsetzungsvorschlägen zu gelangen.

Aus Sicht der agrarischen Interessenvertretung schätze ich hier besonders den offenen Austausch mit anderen Standpunkten und Herangehensweisen. Gerade die Vielschichtigkeit und Komplexität der großen, raumrelevanten Herausforderungen unserer Zeit (Klimawandel, Digitalisierung, Verlust landwirtschaftlicher Flächen, Veränderung in der Mobilität etc.) verlangt eine starke fach- und körperschaftsübergreifende Zusammenarbeit, die ich an der Kooperation im Rahmen der ÖROK sehr schätze. «



Weiterführende Informationen

ÖREK-Partnerschaft »Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang«:
www.oerok.gv.at/raum/themen



Univ.-Prof. Dr.

Heinz Faßmann

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Universitätsprofessor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien
- Wissenschaftlicher Angestellter und später Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW)
- Seit Dezember 2017 Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Zusammenarbeit

- Anfang der 1980er Jahre bis Ende 2017

Über meine Berührungspunkte zur ÖROK

Ich kann nicht exakt sagen, wann ich das erste Mal mit der ÖROK zu tun hatte, aber es muss irgendwann in den frühen 1980er Jahren gewesen sein. Ich war damals wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Professorin Elisabeth Lichtenberger in der Kommission für Raumforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Ich durfte bei einigen ÖROK-Sitzungen dabei sein und assistierte Prof. Lichtenberger bei Gesprächen mit den Geschäftsführern Eduard Kunze und Rudolf Schicker.

Die Begegnungen mit der ÖROK und ihren beiden Geschäftsführern waren immer etwas Besonderes. Die Qualität der Leitung, die mit der Differenziertheit des Planungssystems und den föderalen Interessen

elegant und konsensbestrebt umgingen, war für mich als junger Absolvent der Universität beeindruckend. Die ÖROK war und ist für mich immer etwas Besonderes geblieben. Als ein Provisorium begründet, füllt es eine Lücke im föderalen System der Raumordnung aus. Sie wurde ohne großen gesetzgeberischen Bauplan gegründet und ist dennoch erfolgreich, denn Austausch, raumwissenschaftliche Forschung und normative Prinzipiensetzung sind eben notwendig.

Zurück zu den Begegnungen. Im Laufe meiner Berufslaufbahn arbeitete ich an mehreren ÖROK-Projekten mit: die regionale Bevölkerungs- und Erwerbstätigenprognose, die Haushaltsprognose und die Wohnungsbedarfsprognose, ein Projekt über die regionalen Disparitäten des österreichischen Bildungssystems und schließlich die wissenschaftliche Leitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 waren meine wichtigsten Beiträge. Insbesondere die Arbeit am Raumentwicklungskonzept war ein bereicherndes Erlebnis, denn ich lernte die Mehr-Ebenen-Struktur der österreichischen Raumentwicklungs- und Raumordnungspolitik im Detail kennen. Vieles von dem begegnet mir heute wieder.

Warum ist die ÖROK wertvoll?

Die ÖROK gleicht ein Defizit aus. Sie schafft ein Forum, in dem sich der Bund, die Länder, die Ministerien, die Sozialpartner und auch die Wissenschaft über Angelegenheit der Raumordnung austauschen. Das ist für die Raumordnung, als eine Querschnittsmaterie, unerlässlich. Und wenn man es auf den Punkt bringen möchte: Wenn es die ÖROK nicht gäbe, man müsste sie erfinden oder die Raumordnung in Österreich gänzlich anders strukturieren.

Der Austausch über Angelegenheiten der Raumordnung in Österreich beschränkt sich aber nicht auf das miteinander reden. Zentrale Berichtsdokumente wurden und werden erstellt. Der *Raumordnungsbericht* beispielsweise stellt die rechtlichen Änderungen der Raumordnung in den Ländern zusammen und leitet diese mit einer statistischen Analyse über die demographische, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung Österreichs ein. Dazu gibt es keine Alternative, weil die Statistik Austria keine kontinuierliche *Raumbeobachtung* betreibt. Andere wichtige Dokumente sind das bereits erwähnte *Raumentwicklungskonzept* oder der anschauliche und informative *ÖROK-Atlas*.

Wichtige Themen in der Raumentwicklung und Regionalpolitik

Die Vielzahl der Themenstellungen kann auf einer abstrakten Ebene als eine *Steuerung des Zuviels* und eine *Stimulierung des Zuwenigs* zusammengefasst werden. In den *Stadtregionen* erleben wir ein Zuviel an Wachstum, ein Zuviel an Zuwanderung, ein Zuviel an ökonomischen Aktivitäten, ein Zuviel an Einzelhandelszentren, ein Zuviel an Druck auf den Boden und ein Zuviel an Entnahme der Fläche für die gesellschaftliche Nutzung. Dieses Zuviel in den Stadtregionen ist noch immer ein raumordnerisches Problem und wird es auch in den nächsten Jahrzehnten bleiben, weil die Gesetzmäßigkeit der ökonomischen Entwicklung auf eine zunehmende Konzentration in den Stadtregionen verweist. Die optimistischen Prognosen, dass mit der Digitalisierung der ländliche Raum seinen großen Aufschwung erleben wird, sind ja bislang nicht so eingetreten. Eine Ordnung der Stadtregionen ist jedenfalls dringend notwendig.

Im Gegensatz dazu stellt sich das Problem des Zuwenigs in den *ländlich, peripheren Gebieten*. Das Zuwenig an ökonomischen Aktivitäten führt zur Abwanderung der jüngeren und insbesondere auch der qualifizierten Bevölkerung und mit der Abwanderung gehen auch Kund:innen, Konsument:innen und Arbeitskräfte verloren. Eine zirkuläre, sich selbstverstärkende Entwicklung kann sich einstellen. Und zusätzlich ergibt sich aufgrund der selektiven Abwanderung ein sozialpolitisches Folgeproblem: Wie kann in den ländlich, peripheren Gebieten die soziale und medizinische Infrastruktur auch dann aufrechterhalten werden, wenn die auslastenden Personengruppen immer weniger werden oder immer zerstreuter wohnen? Oder wie kann Pflege und Betreuung der älteren Menschen gewährleistet werden, wenn die jüngeren Familienangehörigen abgewandert sind? Die Antworten sind nicht trivial, sie sind aber jedenfalls anders als jene, die lautet: Alles muss so bleiben wie es ist. Gerade am Beispiel der medizinischen Versorgung ist das offensichtlich. Landärzt:innen müssen durch medizinische Versorgungszentren ersetzt werden, die gut erreichbar sind, aber auch in die Fläche ausstrahlen. Wie auch immer: Die Frage – wie können Entwicklungen stimuliert werden, wo zu wenig marktorientierte Stimulanzien vorhanden sind? – wird weiterhin eine grundsätzliche Frage bleiben, welche die ÖROK auch in Zukunft beschäftigen wird.

Wie haben sich die großen Themenbereiche über die Zeit verändert?

Das Problem des Zuviels hat sich in den vergangenen Jahren eher akzentuiert, die *Stadtregionen* haben sich ausgedehnt und inkludieren zunehmend auch kleine Gemeinden. Das hängt maßgeblich mit der räumlichen Mobilität zusammen. Distanzüberwindung wird leichter möglich, der Ausbau des ÖPNVs trägt ebenso dazu bei wie die Verbreitung des motorisierten Individualverkehrs. Und wenn in Zukunft das autonome Fahren sich möglicherweise durchsetzen wird, dann bekommt die Stadtregion einen weiteren Wachstumsimpuls. Und sie dehnen sich zu Lasten der peripheren Gebiete aus, die kleiner werden. Distanzüberwindung ist also eine Schlüsselgröße der räumlichen Entwicklung, denn sie reduziert die Abwanderung und erlaubt das Umwandeln von Migration in Pendelwanderung. Das ist möglicherweise ökologisch nicht unproblematisch, raumordnerisch aber vorteilhaft.

Der Beitrag der ÖROK in der Raumentwicklungspolitik

Der Beitrag der ÖROK war und ist weiterhin die Analyse der räumlichen Entwicklung, der systematische Austausch der sich daraus ergebenden Konsequenzen und die Erstellung normativer Prinzipien über die erwünschte räumliche Entwicklung. In diesen Trias von Aufgaben sehe ich die Raison d'être der ÖROK. Keine andere Institution in dieser Republik nimmt ihr diese Aufgabe ab: Die kritische und wissenschaftsbasierte Analyse, fern von Ideologie und Parteipolitik, die Diskussion mit den Ländern und weiteren Stakeholdern und die Ausformulierung von Prinzipien, die für alle akzeptabel sind.

»Für Manche mag das zu wenig radikal sein. Sie sehen die Schwächen der Raumordnung in Österreich und plädieren für stärkere gesetzliche Eingriffe.«

Für Manche mag das zu wenig radikal sein. Sie sehen die Schwächen der Raumordnung in Österreich und plädieren für stärkere gesetzliche Eingriffe. Sie fordern eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit, Beschränkungen des Eigentumsrechts und eine Verlagerung der Raumordnung aus den Gemeinden in Richtung Länder und Bund. Sie betonen die Schwäche der ÖROK bei der Durchsetzung von Maßnahmen und fordern eine andere politische Verfasstheit. Mag sein, könnte man dem entgegen, der ÖROK kann man diese

Schwäche nicht anlasten, denn sie ist abhängig von der Bereitschaft ihrer Mitglieder, Änderungen vorzunehmen, selbst kann sie es nicht. Oder um den parlamentarischen Vergleich zu bringen: die ÖROK ist ein Ausschuss, die gesetzgeberische Kompetenz ist dem Plenum vorbehalten.

Bei welchen Themen war die ÖROK Themensetzerin?

Alle relevanten Themen sind in der ÖROK diskutiert worden. Eine Nennung von Themen, bei denen die ÖROK auch Themensetzerin war, ist eine subjektiv gefärbte. Aber ich meine, dass die Frage der *Ordnungsnotwendigkeit in den Stadtregionen* eine war, die sehr frühzeitig thematisiert wurde. Oder das Instrument der *Vertragsraumordnung*, von Salzburg eingebracht, stand im Mittelpunkt vieler Diskussionen. Auch die *Nachhaltigkeits- und Energiefragen* wurden immer wieder eingebracht, denn es ist und war offensichtlich, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien auch geordnet ablaufen muss. Die Ausweisung von Vorrang- und Eignungsflächen für Windenergieanlagen, die Art und Weise, wie Bürger beim Planungsprozess beteiligt werden sollen, die Planung von Energietrasse, um die Orte von Produktion und Konsumption zu verbinden oder die Diskussionen über den ländlichen Raum als Produzent von Rohstoffen für Biotreibstoffe wurden oft und auch kontroversiell besprochen, lange bevor diese Themen medial breit diskutiert wurden.

Die ÖROK als Governance-Organisation

In der ÖROK ist Gremienarbeit gefragt, also langes Sitzen, Ausharren, geduldig sein, zuhören können, versuchen einen Konsens zu finden, sich nicht entmutigen lassen, einen langen Atem verspüren – das sind Voraussetzungen, um in der ÖROK mitarbeiten zu können. Gremienarbeit in einem *Multi-Governance-System* ist eine besondere Konstruktion der österreichischen Raumordnung. Die ÖROK ist gleichsam ein Instrument, um den fehlenden Zugriff oder die fehlende zentrale Steuerung zu ersetzen. Manche sind unzufrieden, um diesen Punkt nochmals aufzugreifen. Sie fordern eine Bundesraumordnung mit klaren Kompetenzen auch den Ländern gegenüber und schnellen Entscheidungen. Einiges spricht dafür, aber dennoch ist vieles gelungen, trotz oder vielleicht auch wegen der imperfekten Struktur.

Man kann dem föderalen Aufbau der Raumordnung nämlich auch einen stimulierenden Effekt zuschreiben. In den Ländern werden neue Instrumente oder Sichtweisen entwickelt. Sie sind auch Labore des Neuen. Wenn sich Instrumente als erfolgreich herausstellen, dann beginnen andere Länder diese zu übernehmen. Das Beispiel der Vertragsraumordnung hat diesen Prozess belegt. Die innovative Kraft der Länder und

die Mechanismen der Konkurrenz sind nicht zu unterschätzen. Die Abqualifizierung des Föderalismus als Hemmschuh einer modernen Governancestruktur ist oberflächlich und so nicht zutreffend.

Wo sehen Sie Stärken und Schwächen in der Organisationsstruktur der ÖROK?

Das habe ich schon mehrmals hervorgehoben: Die Stärken der ÖROK liegen im Austausch föderal- und sozialpartnerschaftlicher Interessen, im Herstellen von Verbindungen im Mehr-Ebenen-System und im Erzielen von Konsens. Es ist letztlich ein System, das der österreichischen politischen Kultur, geprägt durch die Jahre der Nachkriegszeit, entgegenkommt.

Wo sehen Sie die Grenzen der ÖROK als Organisation?

Die Grenzen ergeben sich aufgrund der *Kompetenzverteilung*, die durch die Bundesverfassung vorgegeben ist. Ein zentralistisches Raumordnungssystem in Österreich zu errichten, bei dem Gemeinden und Länder keine Rolle spielen, wäre eine Illusion und auch nicht zielführend. Aber, ein gewisses *Nachjustieren der Aufgabenteilung* zwischen Bund, Land und Gemeinden wäre durchaus angebracht.

»Man kann dem föderalen Aufbau der Raumordnung nämlich auch einen stimulierenden Effekt zuschreiben.«

Der Bund könnte über eine *Rahmengesetzgebung* bestimmte Ziele der Raumordnung außer Streit stellen, für eine einheitliche Begrifflichkeit sorgen und die Funktion der ÖROK, als Bindeglied der Ebenen, institutionalisieren. Die Ausführungsgesetzgebung sollte bei den Ländern bleiben, die ihrerseits eine stärkere Rolle bei der Aufsicht der örtlichen Raumplanung übernehmen.

Welche Themen werden künftig eine wichtige Rolle in der Arbeit der ÖROK spielen?

Vor dem Hintergrund von Nachhaltigkeit, Klimawandel und Green Deal werden die alten Fragen nach der Ordnung im Raum neu akzentuiert. Wie schaffen wir *Siedlungsformen*, die kompakt sind, wenig Fläche in Anspruch nehmen, wenig Verkehr induzieren und damit einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten? Welchen Beitrag kann ein *Zentrales-Orte-Konzept* bei der Erschließung und Versorgung der ländlichen Räume spielen, auch um individuellen Verkehr zu minimieren. Wäre nicht ein akzentuiertes und österreichweites Achsenmodell hilfreich, um *linienhafte Infrastrukturen* zu bündeln und effiziente Verbindungen zu schaffen?

Sollten wir nicht rechtzeitig Flächen für nachwachsende Rohstoffe und *erneuerbare Energieproduktion* sichern? Und sollten wir nicht weiterhin die Instrumente der Raumordnung auf den unterschiedlichen Ebenen (vom kommunalen Flächenwidmungsplan bis zu den überörtlichen Entwicklungskonzepten) auf Akzeptanz und Wirksamkeit überprüfen? Ich meine eindeutig ja. Raumordnung in Österreich – in Zukunft mindestens genauso wichtig wie bisher.



DI

Alfred Kohlbacher

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Raumplanung und am Institut für empirische Sozialforschung, Konsulent der Stadt Wien
- 1971–1995 Leiter der Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik im Bundeskanzleramt

Zeitraum der Zusammenarbeit

- 1970 bis 1995

Der Aufbau der Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik im Bundeskanzleramt und die Anfänge der ÖROK

Nach der gewonnenen Wahl 1971 hat mich Bundeskanzler Kreisky beauftragt, im Bundeskanzleramt eine Abteilung Raumplanung aufzubauen. Ich habe mir einen kleinen Expertenstab aufbauen können – einen Soziologen, einen Verkehrstechniker, einen Wirtschaftler und dann haben wir losgelegt. Wir sind aber sehr schnell auf unwahrscheinlich enge Grenzen gestoßen. Wir haben uns damals die Schweiz als Vorbild genommen, dort gab es eine schon eine Bundesrahmenkompetenz, was es bei uns nicht der Fall war. Der Verfassungsdienst war bemüht einen Entwurf für ein *Bundesraumordnungsgesetz* auszuarbeiten, welches – aus opportunistischen Gründen – Raumordnungsgesetz geheißen hat – in der Hoffnung, dadurch eine Mehrheit im Parlament zu erhalten. Dies war natürlich nicht der Fall. Der Gesetzesentwurf ist von den Bundesländern massiv abgelehnt worden und aus diesem Dilemma ist die ÖROK entstanden.

Kreisky war ein großer Theoretiker, aber er war auch ein Realist und ein klar denkender Analytiker. Für ihn war klar, dass man jetzt alle Beteiligten zusammenführen muss – die Ministerien, die Bundesländer, die Arbeiterkammer, die Wirtschaftskammer, die Industriellenvereinigung. Er hat sich die Frage gestellt: Was braucht Österreich für die nächsten 20 Jahre? Was sind die entscheidenden Aufgaben, von denen alle profitieren können? Das haben sich die Mitglieder der ÖROK angehört, waren aber skeptisch, weil sie gefürchtet haben, ihren politischen und ökonomischen Einfluss zu verlieren. Man hat sich schließlich darauf geeinigt, dass wir zuerst eine *Grundlagenforschung* brauchen – zur Bevölkerungsentwicklung und vielen anderen Dingen.

Die wissenschaftlichen Bände sind gewachsen, das ÖIR hat damals sehr viele Aufträge von der ÖROK erhalten. Über kurz oder lang war das dem Kreisky aber zu wenig. Er wollte eine aktive Raumplanung, vor allem ökonomisch. Wie können wir – gut bezahlte – Arbeitsplätze schaffen? Wir haben uns angeschaut, wo man regional am besten ansetzen kann und haben regionale Entwicklungskonzepte erstellt. Das war alles auf Umsetzung ausgerichtet, ohne Illusion, dass die anderen mitmachen, sondern der Bund realisiert das und es wird eine große Wirkung haben.

Meine Zusammenarbeit mit der ÖROK

Von der ÖROK waren wir damals enttäuscht. Es gab zwar viele *Grundlagenarbeiten und Studien*, auch das ÖIR hat viele Konzepte erstellt, aber keine Umsetzung. Die Konzepte waren sehr landesorientiert und die Länder hatten kein Interesse daran, dass der Bund dabei mitredet.

Es gab leider eine *starke Abgrenzung zwischen Bund und Ländern* – damit sind ungemein viele Jahre verloren gegangen. Es sind keine österreichweiten Aufgaben diskutiert worden. Die Schweiz hat zum Beispiel schon längst den Gotthardtunnel, wir haben noch immer keinen Semmeringtunnel, keinen Brenner-tunnel. Das zweite, was Österreich versäumt hat, ist der ungeheure Flächenverbrauch.

Ich war in der ÖROK der Vorsitzende der Stellvertreterkommission, bei der politischen Konferenz der ÖROK war entweder Bundeskanzler Kreisky anwesend oder er hat einen Minister oder Staatssekretär gebeten, ihn zu vertreten.

Die Unterscheidung zwischen raumplanerischen und regionalwirtschaftlichen Themen lehne ich grundsätzlich ab. Ich war immer an einer komplexen, umfassenden, vernetzten Entwicklung interessiert und habe systemisch gedacht.

Eine Zusammenarbeit mit der ÖROK gab es nur wenig – man hat einiges an Informationen ausgetauscht, aber darauf geschaut, dass sich nichts ändert.

Es gab innerhalb der ÖROK zum Beispiel keinerlei Diskussionen über die Zukunft Europas. Kreisky war ein Weltpolitiker, der sich auch über die Rolle Österreichs in Europa Gedanken gemacht hat. Als kleines Land muss man sich ja auch Gedanken darüber machen, wie sich dieses Europa weiterentwickeln wird, das lange durch den Eisernen Vorhang gespalten war. Kreisky hat sich dazu mit den einzelnen Bundesländern zusammengesetzt und in *bilateralen Grenzkommisionen* diskutiert: Was gibt es im Grenzbereich? Was können wir da machen? Er hat immer sehr umfassend, komplex und

natürlich auch politisch gedacht, aber nicht inter-senspolitisch, nicht lobbyistisch politisch.

Erfolgreiche Regionalentwicklungsprojekte in den 1970er und 1980er Jahren – Versäumnisse in der Raumplanung

Wir haben geschaut, dass die gesamte *Obersteiermark* nach dem Niedergang der Bergbauindustrie wieder wirtschaftliche Impulse erhält. Das Gebiet war von massiver Abwanderung und von Armut bedroht. Wir haben eigene Förderungsaktionen für Industrieansiedlungen gemacht. Jeder Arbeitsplatz, der zumindest fünf Jahre hält, wurde mit einem bestimmten – nicht rückzahlbarem Betrag – gefördert. Für *Aichfeld-Murboden* haben wir ein *Entwicklungsprogramm* erstellt und ein Umschulungszentrum in Fohnsdorf eingerichtet. Der Landeshauptmann der Steiermark war diesen Aktivitäten des Bundes gegenüber sehr kritisch eingestellt. Wir haben dieses Programm auch im Industriekomitee der OECD vorgestellt. Eine große Delegation hat in der Folge das Aichfeld-Murboden-Gebiet mit den Umschulungszentren, den neu gegründeten Betrieben und Wohnbauten besichtigt.

»Die Unterscheidung zwischen raumplanerischen und regionalwirtschaftlichen Themen lehne ich grundsätzlich ab. Ich war immer an einer komplexen, umfassenden, vernetzten Entwicklung interessiert und habe systemisch gedacht.«

Da die Obersteiermark keinen städtebaulichen Kern gehabt hat, sondern eher einer „Perlenkette“ von mehr oder weniger gleichrangigen Städtchen gegliedert hat, wollten wir dort ein Musterprojekt umsetzen – mit einem großen Wohnbauprogramm einen städtischen Kern realisieren. Die Gemeinden haben dieses Vorhaben aber abgelehnt.

Ähnliche Projekte haben wir im *inneren Salzkammergut* umgesetzt, wo es um Schließungen in der Salzindustrie ging.

Zu den großen Versäumnissen zählte – neben dem *ungezügelt Flächenverbrauch* – die *extreme Ausdünnung des ländlichen Raums*, dieses massive Bauersterben. Das ist so weit gegangen, dass die lokale Wirtschaft und die regionale Wirtschaft zusammengebrochen sind. Im *Waldviertel* haben wir beispielsweise drei große *Gesundheitszentren* entwickelt, die es alle noch gibt – das war ein riesiger Erfolg. Mit „wir“ meine ich die zuständigen Fachministerien unter der Koordination des Bundeskanzleramtes.

Im Verkehrsbereich ist auch vieles falsch gelaufen. Wie schon gesagt, haben wir es verabsäumt einen Semmering- und Brennertunnel für die Bahn zu errichten. „Wir waren so in dieses Auto verknallt und haben betonierte und betonierte und eine Autobahn nach der anderen eröffnet.“

Sich darum zu kümmern, wie wir die Gemeinwirtschaft – die verstaatlichte Industrie – sichern, wäre immens wichtig gewesen. Viele Länder haben uns damals um unsere verstaatlichte Industrie beneidet, die einem Gesamtwohlinteresse verpflichtet war und nicht Privatkapitalist:innen.

Im Grunde genommen hat sich die ÖROK dieser Themen nicht angenommen. Bestenfalls hat sie einmal eine Studie erstellt. Die ÖROK hat sich irgendwo erschöpft. Ich habe diese Kompetenz im Bundeskanzleramt dann einem Mitarbeiter übertragen – dem Rudi Schicker, der dann später zur ÖROK gewechselt und auch Wiener Planungsstadtrat geworden ist.

Die ÖROK war jedenfalls der *Ansatz einer Diskussionsplattform*, aber nur ein Ansatz. Es sind die Karten nie wirklich auf den Tisch gelegt worden, außer, um den Bund abzuwehren oder den Bund für etwas zu gewinnen. Bundesseitig war das Interesse an der ÖROK daher ein abnehmendes. Wir haben vielleicht auch zu hohe Erwartungen an die ÖROK gehabt und nicht mit diesen *Lokal- und Regionalegoismen* gerechnet. Ein vernetztes Denken ist leider keine Disziplin in der schulischen Ausbildung.

Die Idealvorstellung einer ÖROK

Die ÖROK sollte sich grundsätzlich um die *langfristigen perspektivischen Herausforderungen* kümmern. Ich würde nicht mehr von Raumordnung sprechen, sondern mehr von einer *gesellschaftlichen Wohlfahrtsplanung unter Mitberücksichtigung des Raumes*. Da sind Klimafragen und viele andere Dinge drinnen, vor allem aber ist ein *vernetztes, systemisches Denken* erforderlich. Partikularinteressen einzelner Länder oder Lobbys sind dabei nicht hilfreich.

An dieser Stelle sollte man sich die Schweiz näher anschauen, oder besser noch Schweden, wo der Bund noch mehr Kompetenzen hat. Diese neutralen Staaten haben eine große Verantwortung in dieser geblockten Welt. Wir sollten mit diesen neutralen Ländern viel enger zusammenarbeiten.



Mag.^a

Ulrike Rauch-Keschmann

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Seit 2018 Leiterin der Sektion Tourismus und Regionalpolitik im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
- Ständiger Vorsitz in der Stellvertreterkommission der ÖROK

Zusammenarbeit

- Seit 2018

Die Art und Weise meiner Zusammenarbeit mit der ÖROK

Ich habe die Leitung der Sektion Tourismus und Regionalpolitik zu dem Zeitpunkt übernommen, an dem die Zuständigkeit vom Bundeskanzleramt erstmals ins Bundesministerium – damals für Nachhaltigkeit und Tourismus – gewechselt und damit auch die bundesseitige Zuständigkeit für die ÖROK ins Ressort gewandert ist.

Im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus gibt es sowohl im Bereich der *Raumentwicklung als auch* in der *Regionalpolitik* Berührungspunkte zur ÖROK. Wir sind in der Regionalpolitik als EFRE-koordinierendes Ressort sowohl strategisch als auch in der operativen Verantwortung maßgeblich tätig. Im Rahmen des EFRE-Regionalprogrammes, aber auch der INTERREG-Programme arbeiten wir sehr eng mit der ÖROK zusammen. In den Themenbereichen „Stärkung der regionalen Handlungsebene“ oder auch bei der „Belebung der Orts- und Stadtkerne“ gehen von unserem „Haus“ durchaus starke Impulse aus.

Im Bereich der Raumentwicklungspolitik waren wir schon im Bundeskanzleramt, aber auch jetzt im Ministerium in zahlreichen *ÖREK-Partnerschaften* involviert, aktuell in der Entwicklung des *ÖREK 2030*. Ressourcenschonung, Bodenverbrauch, Daseinsvorsorge, aber auch regionale Innovation zählen derzeit zu den Schwerpunkten unseres Hauses und sind aus Sicht der Bundeskoordination sehr gut bei uns aufgehoben. Weitere Themen sind der Klimaschutz, die Klimawandelanpassung, die räumlichen Wirkungen der Digitalisierung. Wir schauen darauf, dass wir die Interessen der anderen Ressorts hier auf Bundesebene gut koordinieren.

Sehr spannend finde ich die in unserem Ministerium neu geschaffene Kombination von Regionalpolitik und Tourismus, da diese beiden Bereiche einander nicht ganz unähnlich sind – wir haben relativ wenig Bundeskompetenzen, aber sehr viele Player.

Im Bereich der Regionalpolitik setzen wir mit der *„Politischen Konferenz“ der ÖROK* eine Landmark. Diese Konferenz hat über zehn Jahre lang nicht stattgefunden. Das ist durchaus ein Signal, dass unser Haus

nicht nur das Thema Regionen sehr ernst nimmt, sondern wir damit die ÖROK als Institution ein bisschen stärker in das Licht der Öffentlichkeit rücken wollen und auch politisch stärker positionieren möchten.

Die Stärken der ÖROK und wichtige Themen in der Raumentwicklung und Regionalpolitik

Die Rückschau auf die Vergangenheit zeigt, dass die ÖROK immer ein bisschen einen Spiegel vorhält, wie Entwicklungen in der räumlichen Politik aussehen – das lässt sich gut am Fokus und den Inhalten der Raumentwicklungskonzepte seit 1980 ablesen.

Ausgehend von einem Raumplanungsfokus in den 1970er und 1980er Jahren, wo es einfach notwendig war, mangels einer Bundesraumordnung, hier einmal anzusetzen. Seit den 1990er Jahren ging es in Richtung eines verstärkten, integrierten Ansatzes im Sinne einer Raum- und Regionalentwicklungspolitik, wobei vom EU-Beitritt und der EU-Regionalpolitik ein sehr starker Impuls ausging. Seit dem Jahr 2000 findet eine verstärkte Auseinandersetzung mit den zukünftigen Entwicklungen statt. Diese *Zukunftsorientierung* finde ich sehr gut – das spiegelt sich auch in der Bezeichnung des ÖREK wider, das nicht mehr nach der Jahreszahl benannt wird, wo es verabschiedet wurde, sondern in die Zukunft gerichtet: Wo wollen wir denn hin in den nächsten 10 Jahren?

In den vergangenen Jahren sind Themen der *Nachhaltigkeit* dazugekommen und der Fokus auf die *Transformationsprozesse* zu setzen, die im Raum stattfinden. Die aktuelle COVID-Krise hat diesen Schub sicher noch einmal verstärkt.

Die Rolle der ÖROK sehen wir *als Themensetzerin*, aber auch als eine *Themendurchdringerin* auf der nationalen Ebene. Damit meine ich nicht die Projektebene, wo andere zu Hause sind, sondern die Ebene des institutionellen Lernens.

Die ÖROK zeichnet ganz besonders aus, dass sie *ebenen- und sektorenübergreifend* darauf hinarbeitet, eine gemeinsame, auf Fakten basierte Sichtweise zu entwickeln – nach dem Motto: „Werfen wir einen gemeinsamen Blick auf die aktuellen Herausforderungen. Widmen wir uns einem Thema und loten wir mögliche Gemeinsamkeiten aus.“

Weiters möchte ich auf die *Erfolgsgeschichte der EU-Regionalpolitik* hinweisen, die meiner Meinung nach untrennbar mit der ÖROK verbunden ist. Diese Erfolgsgeschichte kann sich die ÖROK durchaus zuschrei-

ben, weil die bereits vorhandene *Kooperationskultur und die Vertrauensbasis* zwischen den Personen wichtige Erfolgsfaktoren waren, auf denen man aufbauen konnte.

Neben dieser Vertrauensbasis halte ich auch die schrittweise, verstärkte Bündelung von operativen Aufgaben, auch in der Abwicklung, für einen Erfolgsindikator – dass es hier letztendlich zu einem Interessensausgleich kommt, dass sich hier alle auch sicher und aufgehoben fühlen, wo nicht die Sorge besteht, dass einer den anderen über den Tisch zieht. Im letzten Programm haben wir es erstmals geschafft, dass alle Bundesländer quasi zu einem zentralen EU-Regionalprogramm zusammengefasst werden und nicht mehr neun einzelne Regionalprogramme bestehen. Und trotzdem finden sich in diesem Programm alle neun Bundesländer wieder. Das halte ich für ein Vorzeigeprojekt im Sinne eines *kooperativen Föderalismus*. Dort, wo es einmal hakt, muss man vielleicht auch kreative Lösungen finden, und das ist aus meiner Sicht ein Erfolgsbeispiel.

Wir glauben, dass es durch die Einbettung der Bundesverantwortung für die ÖROK in unser Ressort jetzt noch einmal neue Chancen und Themen für die ÖROK geben kann. Es war im Jahr 2017 eine

»Die Rolle der ÖROK sehen wir als Themensetzerin, aber auch als eine Themendurchdringerin auf der nationalen Ebene.«

sehr bewusste Entscheidung, die ÖROK in das Ministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus hereinzuholen, und es war eine ebenso bewusste Entscheidung mit dem erneuten Wechsel, das Ministerium „Landwirtschaft, Regionen und Tourismus“ zu nennen.

Das ist schon ein klares Signal, wie wichtig diese regionale Ebene ist und sein wird – das zeigt sich gerade in der Post-COVID-Zeit. Während der Lockdowns ist die Regionalität wichtiger geworden – die Bevölkerung ist meistens in einem 10–30 km-Umkreis geblieben. Hier sehen wir stark positive Aspekte für die Region und gleichzeitig auch viele Probleme und Herausforderungen, die wir nicht mehr im Kleinen in der Gemeinde und auch nicht auf nationaler oder auf Bundesländer-Ebene lösen können, sondern da wird es Lösungen auf der Regionalebene brauchen.

Es ist unser erklärtes Ziel – auch in der Zeit nach der Krise – auf die Rolle, die die Regionen spielen können und welche Kraft dort liegt, noch stärker einzugehen und auch darauf zu schauen, wie der Bund unterstützen kann. Zum einen können wir als Ministerium selbst unterstützen, aber auch die ÖROK kann hier viel Positives beitragen, weil dort alle wichtigen Player an einem Tisch zusammenkommen.

Weitere Stärken der ÖROK

Die ÖROK hat immer davon profitiert, dass es auch *starke Persönlichkeiten* gab – nicht nur in der Geschäftsstelle selbst, sondern auch in den Institutionen, die sich sehr engagiert haben und die ÖROK letztendlich zu dem gemacht haben, was sie heute ist. Auf Bundeseite waren das die vormaligen Leiter der verantwortlichen Abteilung (damals Koordination Regionalpolitik und Raumordnung), Alfred Kohlbacher und Wolf Huber, aber auch das derzeitige Team um Georg Schadt und Roland Arbter, die ebenfalls schon sehr lange dabei sind. Einerseits bringen sie durch diese Kontinuität den Blick aus dem BKA ein, andererseits bietet der Umstieg in das Ministerium neue Perspektiven.

Wo kann sich die ÖROK noch verbessern?

Ich halte es für wichtig, sich künftig noch stärker auf die *Schnittstellen* zwischen den raumrelevanten Aufgaben von Fachpolitiken, die teilweise auf der *Bundesebene* angesiedelt sind, und der formalen

Raumordnung und Raumplanung auf *Bundesländer- und Gemeindeebene* zu fokussieren. Arbeiten wir da zusammen und lassen das perfekt ineinander verzahnen. Ich sehe einen starken Fokus auf die *integrierten Entwicklungsthemen*, wo jeder seinen Beitrag leistet und wir ganz stark in diesen Regionalentwicklungsbereich hineingehen.

Bei der Erarbeitung des ÖREK 2030 haben wir festgestellt, dass die Akteur:innen der Raumordnung, die das Raumentwicklungskonzept verantworten, gar nicht so viele Schnittmengen mit den Akteur:innen der Wirtschafts- und Regionalförderung haben, die im ÖROK-Unterausschuss Regionalwirtschaft vertreten sind. Die beiden Ausschüsse (Ständiger Unterausschuss und Unterausschuss Regionalwirtschaft) habe ich persönlich als teilweise getrennte

Welten wahrgenommen, obwohl sie beide ein Teil der ÖROK sind. Sich dieser Abgrenzung stärker bewusst zu werden und *integriertes Denken* mehr zu betonen, erachte ich für wichtig.

Aus der ÖROK-Partnerschaft zur Stärkung der regionalen Handlungsebene haben wir spannende Learnings – wie man über konkrete Themen und Aufgabenstellungen die Akteur:innen zusammenbringt, sich an *Modellregionen*, an Mo-

dellthemen versucht und sukzessive das Feld ein bisschen weiter aufmacht und diese Grenzen zwischen Raumordnung und Regionalentwicklung noch einmal verschwimmen lässt.

Was mir persönlich auch wichtig ist und wo die ÖROK mit dem ÖREK 2030 bereits hinarbeitet, ist die *stärkere Umsetzungsorientierung*. Der ÖROK wird vielfach der Vorwurf gemacht, dass in den Publikationen zwar sehr gescheite Sätze stehen, aber letztendlich wenig in Richtung Umsetzung geschieht. Die ÖROK selbst kann es ja auch nicht umsetzen, sie hat weder die Kompetenzen noch die Ressourcen. Aus meiner Sicht ist dieses Bewusstsein zur Umsetzungsorientierung weiter zu stärken, sich zum Beispiel zu überlegen: Woran kann man an diesen unbestritten fachlich großartigen Empfehlungen, die auch oft zu politischen Empfehlungen werden, noch drehen und den relevanten Akteur:innen mitgeben, wie sie die Umsetzung noch besser machen können?

Ein wesentlicher *Erfolgsfaktor* der ÖROK sind die Arbeiten in den *ÖREK-Partnerschaften*, wo die Akteur:innen gemeinsam Lösungen erarbeiten, und auch jene an den Lösungen mitarbeiten, die das dann am Ende vor Ort auch umsetzen müssen. Das ist aus meiner Sicht ein extrem wichtiger Faktor.

»Aus der ÖROK-Partnerschaft zur Stärkung der regionalen Handlungsebene haben wir spannende Learnings – wie man über konkrete Themen und Aufgabenstellungen die Akteur:innen zusammenbringt, (...)«

Als wichtig erachte ich es, die *Arbeiten der ÖROK* auch *greifbarer* zu *machen* – hier wird die ÖROK manchmal unter ihrem Wert geschlagen, weil man manchmal von der Fülle an Texten und Empfehlungen auch „erschlagen“ wird. Da finde ich die Herangehensweise im jetzigen ÖREK sehr spannend, wo man sagt: „Jetzt gibt es einmal das Gesamtdokument, das in seiner Fülle sehr breit ist und alles enthält, was auch seine Berechtigung hat.“ Aus diesem Wissensfundus leiten wir dann Prioritäten ab und gehen noch eine Stufe weiter: „Wie kommen wir zu *Umsetzungspakten*, in denen ich mich committe und wir gemeinsam Lösungen erarbeiten, wie wir das umsetzen und wer das umsetzt?“ Ich denke, dass das ein guter Zugang ist, weil wir so besser in die Umsetzung kommen. Je konkreter wir in den Empfehlungen werden, desto leichter wird es in der Folge für die operative Ebene, die Handlungsempfehlungen auch tatsächlich umzusetzen.

Die Stärken der ÖROK als Governance-Organisation

Dieser wertgeschätzte und über Jahrzehnte stabile Mechanismus der ÖROK ist auch im internationalen Vergleich einzigartig. Vor allem die *Kontinuität* ist eine der wesentlichen Stärken der ÖROK. Regierungen und Landesregierungen verändern sich, aber die institutionalisierte, fachliche, kontinuierliche Zusammenarbeit in den Bereichen Raumordnung und Regionalpolitik bleibt bestehen.

Was sicher auch zentral ist, ist das *Konsensprinzip* in der ÖROK. Das mag manchmal den Nachteil haben, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen zu müssen, und bei den fachlichen Empfehlungen

ist eine gewisse Nivellierung nach unten zu sehen. Dennoch ist diese *Kooperation auf Augenhöhe* eine der großen Stärken der ÖROK.

Eine weitere Stärke ist, dass die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen die *fachliche Ebene massiv unterstützen* und gerade auf der legislativen Ebene, auf Landesebene, diese Empfehlungen dann tatsächlich auch umgesetzt werden, wie zum Beispiel in den Raumordnungsgesetzen. In vielen Fällen ist das auf Impulse zurückzuführen, die die oder der Einzelne aus der Arbeit in der ÖROK mitgenommen hat.

Im Bereich der *EU-Regionalpolitik* ist es sicher die Programmentwicklung. Die ÖROK trägt wesentlich dazu bei alles zusammenzuführen und zu einer konsensualen Entscheidungsfindung zu kommen. Der *Interessenausgleich*, den man von anderen Bereichen kennt, der hat auch in der Programmentwicklung und in der Programmbegleitung einen stabilisierenden Faktor.

Eine *Schwäche* der ÖROK besteht im Risiko einer *Nivellierung* nach unten, wo das Commitment zwischen den ÖROK-Partnern fehlt.

Bei den Arbeiten am ÖREK 2030 hat sich gezeigt, dass die *Brücken zwischen Raumordnung und Regionalentwicklungsförderung* sehr wichtig sind. Themen, die meinem Ministerium extrem wichtig waren, wie zum Beispiel die regionale Innovation, die aus unserer Sicht in den nächsten Jahren und Jahrzehnten entscheidend sein wird, haben in der Priorisierung der „Raumordnungs-Community“ relativ wenig Anklang gefunden, ähnlich waren die unterschiedlichen Einschätzungen zum Tourismus.

Ich erachte es daher für sinnvoll, diese unterschiedlichen Welten besser zu verknüpfen, weil es einen *Mehrwert* bringt – nicht nur für einzelne Sektoren, sondern auch das Denken jeder/s Einzelnen noch einmal erweitert und zu besseren Lösungen führt.

Es ist uns auch ein wichtiges Anliegen, die *regionale Ebene* noch *stärker* in die ÖROK-Institutionen einzubeziehen, wobei man gemeinsam mit den ÖROK-Partnern genau sondieren muss, in welcher Form das sinnstiftend und nutzenstiftend für alle Beteiligten funktionieren kann. Dabei ist auch darauf zu achten, die bestehenden Strukturen nicht zu überfordern, weil es ja auch sehr viele regionale Ebenen gibt. Ich denke, dass dazu nicht unbedingt zusätzliche Gremien eingerichtet werden müssen, sondern die *Regionen* durchaus *anlassbezogen* und *themenbezogen* in die bestehenden Ausschüsse der ÖROK *eingebunden* werden können. Das kann zum Beispiel einmal eine Klima- und Energie-Modellregion sein, einmal

ein Tourismusverband, eine LEADER-Region, ein Regionalmanagement oder auch sehr engagierte Orts- und Stadtkernkümmer:innen. Hier ist zu überlegen: „Wie bekomme ich diese Ebene vor Ort, wo ganz viel Umsetzung passiert, in die Prozesse herein?“ Ich halte es für sehr wichtig, auch den Regionen ein Sprachrohr zu geben, ansonsten sieht man über eine der relevantesten Ebenen hinweg. Wir sehen das als große Chance oder Auftrag für uns als „Regionen-Ministerium“, hier Akzente zu setzen.

Auch bei der *stärkeren Umsetzungsorientierung* sehe ich noch großes Verbesserungspotenzial.

Welche Themen werden künftig eine wichtige Rolle in der Arbeit der ÖROK spielen?

Das Thema *Schutz der Ressourcen*, also eine ressourcenschonende Politik, ist sicher eine der zentralen Herausforderungen, weil es um Lebensqualität und um den Schutz der Natur geht.

Gleichzeitig ist das Thema der *regionalen Innovation* wichtig. Das ist nicht nur ein regionalpolitisches, sondern auch ein raumordnungsrelevantes Thema. Bei der Innovation spielt das Thema *Digitalisierung* stark herein, dazu zählt auch die Breitbandversorgung im ländlichen Raum – das wird sicher ein ganz zentrales Zukunftsthema werden.

Integriertes Denken wird stärker in den Vordergrund rücken – letztendlich nicht mehr einzelne Sektoren im Mittelpunkt zu haben, sondern zu schauen: „Wie kann ich bestmöglich aus Regionen – speziell in den ländlichen Räumen – qualitätsvolle Räume machen?“ Dabei geht es um Lebensqualität, aber auch um qualifizierte Arbeitsplätze, Infrastruktur, all das, was zur Daseinsvorsorge gehört. Hier ist zu überlegen: „Was brauche ich in der Region, um all diese Bedürfnisse abdecken zu können?“

Schlussworte

Die ÖROK kann als Institution durchaus mit *Stolz auf die letzten 50 Jahre* zurückblicken: Da ist vieles gelungen, da ist vieles vielleicht sogar ein bisschen unbemerkt von einer breiteren Öffentlichkeit passiert und hat Grundlagen geschaffen, wo man die Wirkung zwar sieht, diese aber nicht so richtig der ÖROK zurechnet und sie daher noch nicht entsprechend wertgeschätzt wird.

Gerade im Bereich der Raumordnung besteht nach wie vor Handlungsbedarf – insbesondere in der *überregionalen oder länderübergreifenden Abstimmung*,

nicht nur beim wichtigen Thema der Reduktion des Flächenverbrauchs, auch hinsichtlich Klimawandel und Klimaanpassung.

Ich halte es auch für überlegenswert, die Arbeit der ÖROK *stärker der Öffentlichkeit zugänglich* zu machen – nach dem Motto „Tue Gutes und rede darüber“. Hier muss sich die ÖROK ganz und gar nicht verstecken. Auch wenn das Thema ein bisschen sperrig ist und die Durchschnittsösterreicher:innen mit Raumordnung und Regionalentwicklung nicht viel anfangen können, letztendlich muss jede und jeder von uns mit den Auswirkungen leben. Dabei ist es durchaus sinnvoll, auch ein bisschen an die *persönliche Verantwortung der Einzelnen* zu adressieren und zu sagen:

„Letztendlich geht Raumordnung und Regionalentwicklung uns alle an, weil du leistest deinen Beitrag, mit dem wie du agierst, wie du lebst, wie du wohnst, wie du arbeitest, wie du einkaufen gehst – das hat alles eine Wirkung auf den Raum.“

Vielleicht kann man im Bereich Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit durchaus noch stärkere Akzente setzen, und vielleicht ist gerade so ein Moment wie „50 Jahre ÖROK“ ein guter Zeitpunkt, um zurückzuschauen und gleichzeitig darüber nachzudenken: „Was haben wir noch vor? Was nehmen wir uns für die nächsten 10, 20 oder 50 Jahre vor?“

»Dieser wertgeschätzte und über Jahrzehnte stabile Mechanismus der ÖROK ist auch im internationalen Vergleich einzigartig.«

An aerial photograph of a city, likely Vienna, showing a dense urban area with numerous buildings featuring red-tiled roofs. A river is visible in the lower-left corner, and a bridge crosses it. The city extends into the background with more buildings and greenery.

Zentren, Städte und Stadtregionen

Viele Orts- und Stadtkerne verlieren in Österreich zunehmend Bewohner:innen, Geschäfte, Gasthäuser und Dienstleistungen. Dafür boomt der Ortsrand, wo neue Häuser und Geschäfte gebaut werden. Ohne vitale und multifunktionale Zentren drohen Städte und Orte jedoch dauerhaft Schaden zu nehmen. Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen ist daher eine der Schlüsselfragen für eine nachhaltige Raumentwicklung. Die ÖROK hat dazu umsetzungsorientierte Maßnahmen zur Belebung der Innenstädte und Ortskerne vorgeschlagen. Sie sollen dazu beitragen, vitale und multifunktionale Orts- und Stadtzentren nachhaltig zu entwickeln und zu sichern. Ebenso leistet die ÖROK ihren Beitrag zur Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik.



Entwicklung von Zentren, Städten und Stadtregionen forcieren

Das Bauen von Wohngebäuden, Handelseinrichtungen und Einkaufszentren, Schulen und Kindergärten auf der grünen Wiese außerhalb von Orts- und Stadtzentren höhlt das Wesen der Orts- und Stadtkerne aus. Sie verlieren ihre ursprüngliche Bedeutung als räumliches, gesellschaftliches und soziales Zentrum – als Ort der Begegnung. Die **Stärkung von Orts- und Stadtkernen** ist daher eine der Schlüsselfragen für eine nachhaltige Raumentwicklung. Ziel einer »integrierten« Raum- bzw. Stadtentwicklungsplanung ist es, die Innenentwicklung zu fördern und die Multifunktionalität von Orts- und Stadtkernen zu stärken. Es braucht die Verschränkung von Wohnen, Nahversorgung, Wirtschaft, sozialen Einrichtungen und öffentlichen Freiräumen, um Zentren attraktiv zu halten oder zu machen. Bisherige Ansätze und Bemühungen waren dafür vielfach nicht ausreichend, den Trend der Verlagerung an die Ortsränder und in die »Speckgürtel« der Städte zu bremsen.

Gerade die **Stadtregionen** sind aufgrund dieser Entwicklungen und der funktionalen Verflechtungen zwischen den Städten und ihren Umlandgemeinden herausgefordert. Sie sind eng verflochtene, wirtschaftlich, sozial, geographisch und verkehrstechnisch miteinander verbundene Lebensräume, in denen insbesondere auch die unterschiedlichen Entwicklungsimpulse von Kernstadt und Umlandgemeinden zu spüren sind.

Verwaltungspolitisch bestehen Stadtregionen immer aus mehreren eigenständigen Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristika, die zum Teil im Wettbewerb um Bevölkerung, Betriebsansiedlungen und Arbeitsplätze stehen. Eine formale Ebene zur Abstimmung der Raumentwicklung fehlt in vielen Regionen. Die Menschen leben jedoch größtenteils stadtreional. Sie bewegen sich in der Stadtregion unabhängig von Gemeinde- oder Landesgrenzen. Stadtregionen halten sich nicht an politisch-administrative Grenzen. Stadtregionen sind bislang als Planungs- und Handlungsebenen in Politik und Verwaltung kaum verankert.

» Die Kooperation im Rahmen der ÖROK ermöglicht eine sektoren- und gebietskörperschaftenübergreifende Strategieentwicklung als Grundlage für eine abgestimmte Umsetzung. Damit erweist sie sich als erfolgreicher österreichischer Weg einer koordinierten Vorgangsweise in der Raumordnung auf Basis der bestehenden Kompetenzverteilung. In der Baukultur spielt das Handlungsfeld Orts-, Stadt- und Siedlungsentwicklung eine wesentliche Rolle. In der ÖREK-Partnerschaft »Stärkung von Orts- und Stadtkernen« konnten entscheidende Grundlagen in Richtung Verankerung in der Gesetzgebung und Schaffung einer Anlaufstelle auf Bundesebene im Rahmen des Vierten Baukulturreports erarbeitet werden.

Die Mitwirkung bei der Erarbeitung des ÖREK 2030 bietet die Chance, in zukunftsorientierter Weise die Sektoren Baukultur und Raumentwicklung noch enger zu verknüpfen. «



Dr. Ina Brunner

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
Leiterin der Abteilung IV/B/4 Denkmalschutz, Baukultur und Kunstrückgabeanlagen

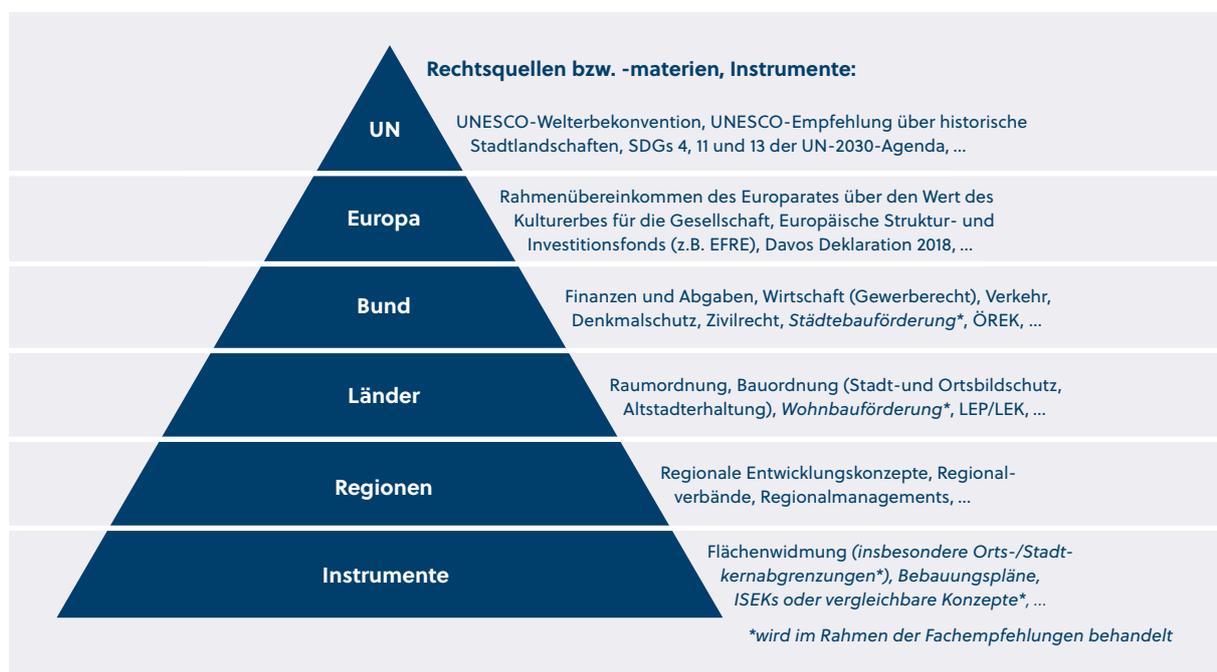
- Mitglied der Stellvertreterkommission
- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Ersatzmitglied im Unterausschuss Regionalwirtschaft

Schwerpunkt: Baukulturbelange

Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Beiträge der ÖROK

Die ÖROK hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich als Thema der Raumplanung und Regionalentwicklung zu forcieren. In der **ÖREK-Partnerschaft »Stärkung der Orts- und Stadtkerne«** (Federführung Bundeskanzleramt, Abt. II/4 Denkmalschutz und Land Salzburg, Referat 10/05 Raumplanung) haben Bund, Länder, Städte und Gemeinden umsetzungsorientierte Maßnahmen zur Stärkung und Belebung der Innenstädte und Ortskerne entwickelt.

Gesetze und Instrumente mit Bezug zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen



Die Palette der Maßnahmen umfasst die Formulierung von Eckpunkten zu legislativen Maßnahmen für die Orts- und Stadtkernförderung, Vorschläge zur Organisation des Leerstandmanagements, bis hin zur Öffentlichkeitsarbeit mit Schwerpunkt auf der Vernetzung von Akteur:innen. Zudem wurde eine Methode zur Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen entwickelt. Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft sind in zehn fachlichen **Empfehlungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne** in Österreich zusammengefasst.

Um eine Multiplikatorwirkung zu erzielen, soll die Publikation der Ergebnisse dazu beitragen, das erarbeitete Wissen zu den Umsetzer:innen zu bringen und die Entwicklung von Umsetzungsperspektiven, insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene zu unterstützen. Dazu dienen insbesondere auch die gesammelten und veröffentlichten **Praxisbeispiele**. Angeführt sind unter anderem die Innenstadtbelebung in Waidhofen an der Ybbs, »Stadtplanung im Dialog« in Mödling, ein »Zentrumskümmerer« in St. Andrä im Lavanttal, Nahversorgung im Zentrum von Werfen sowie Bürger:innenbeteiligung, offene Beiräte und die Widmungspolitik in Krumbach im Bregenzerwald.



Weiterführende Informationen

- ÖROK: www.oerok.gv.at/raum/themen/staerkung-der-orts-und-stadtkerne
- Anwendungsbeispiele: www.waidhofen.at, www.moedling.at,
www.st-andrae.gv.at, www.gemeindewerfen.at, www.bregenzerald.at

Erfolgsbeispiel Stadtregionspolitik

Mit Stadtregionen beschäftigt sich die ÖROK schon lange. Bereits in den 1970er Jahren publizierte die ÖROK Studien zu Stadtregionen, oft im Zusammenhang mit dem Begriff »Ballungsräume«. Die ÖROK-Empfehlung Nr. 3 formuliert 1975 »Zielvorstellungen und wichtigste Maßnahmen für die Ordnung und Entwicklung der Ballungsräume in Österreich«. Auch das Österreichische Raumordnungskonzept 1981 enthält Ziele für die Weiterentwicklung von Ballungsräumen. Im ÖREK 1991 sind Ziele für Stadtumlandgebiete festgeschrieben.

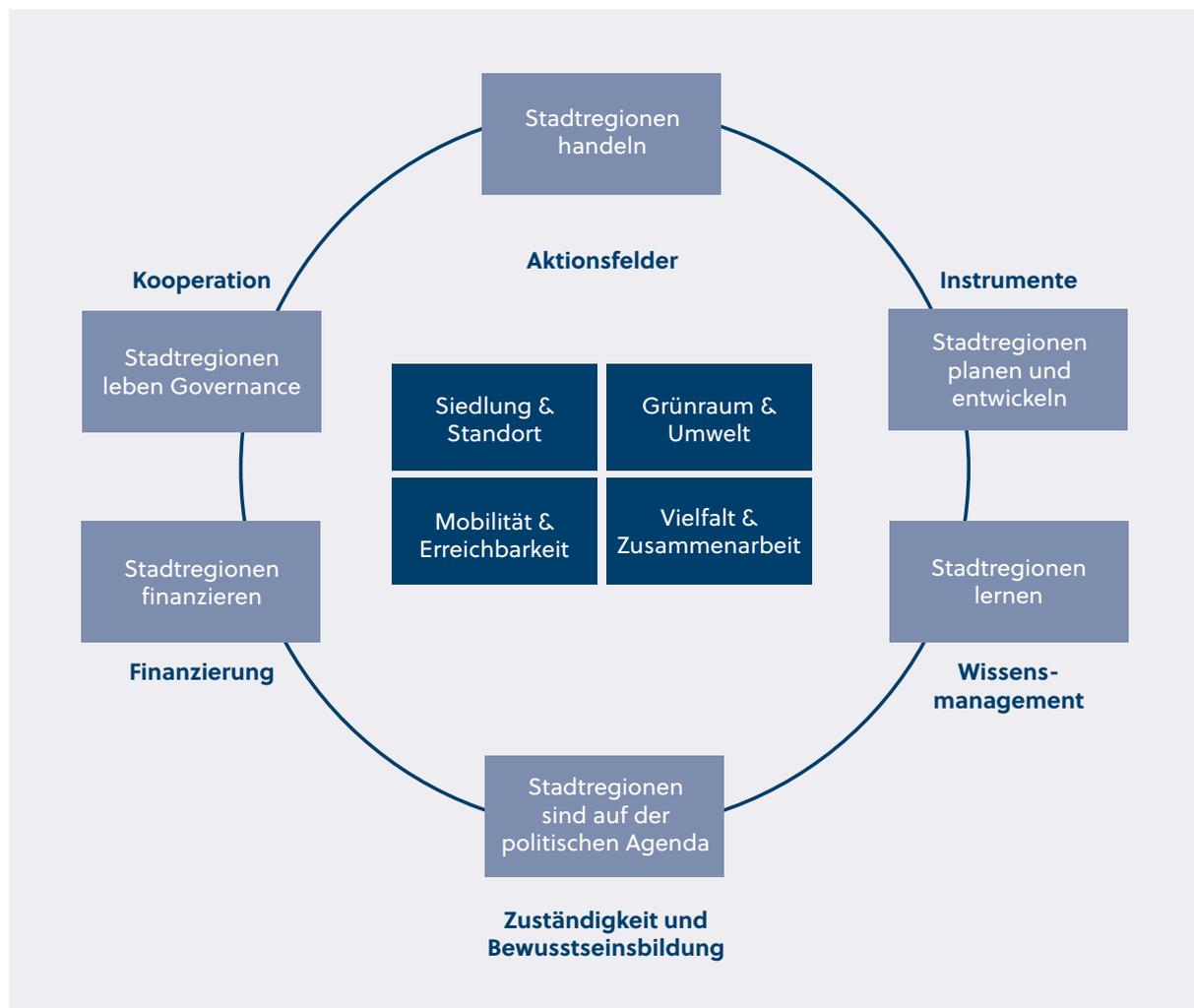
Der Begriff der »Stadtregionen« findet sich erstmals im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2001. Basis für die derzeit aktuelle Schwerpunktsetzung zur Thematik der Stadtregionen war eine von der ÖROK 2009 publizierte Studie (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 179). Diese analysiert die räumlichen Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Insbesondere beleuchtet sie die Konstellationen von Akteur:innen in ausgewählten Stadtregionen und bereitet so das Thema »Governance von Stadtregionen« fachlich auf. Die Studie identifiziert den Handlungsbedarf für Akteur:innen der politisch-administrativen Systeme der Raumordnung und Raumplanung und diskutiert potenzielle Instrumente eines Stadtregionalen Planungs- und Abstimmungsansatzes. Damit ist die fachliche Basis für die Suche nach Handlungsansätzen zur verbesserten Abstimmung in Stadtregionen gelegt.

Mit der Veröffentlichung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) 2011 steht Stadtregionspolitik hoch auf der Agenda der Raumentwicklung. Das ÖREK 2011 definiert die »Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik« als Handlungsfeld und als Aufgabenbereich, eine »Kooperationsplattform Stadtregion« zu installieren.

Der Umsetzung dieses Aufgabenbereichs hat sich im Jahr 2012 die **ÖREK-Partnerschaft »Kooperationsplattform Stadtregion«** angenommen (Federführung Österreichischer Städtebund). Sie hat einen koordinierten regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen allen interessierten Akteur:innen in den österreichischen Stadtregionen aufgebaut, wo gemeinsam über verschiedene Fragen und Problemstellungen diskutiert und daraus (Handlungs-)Empfehlungen abgeleitet wurden. Um das Thema »Stadtregionen« noch stärker zu verankern, hat die ÖREK-Partnerschaft wesentliche Grundlagen für kooperative Stadtregionspolitik geschaffen und veröffentlicht:

- das Expert:innenpapier »Mehrwert stadtreregionaler Kooperationen« (2013)
- die Agenda Stadtregionen in Österreich, Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft (2015)
- die Agenda Stadtregionen in Österreich, Empfehlungen und Materialienband (2016)
- sowie die ÖROK-Empfehlung Nr. 55 »Für eine Stadtregionspolitik in Österreich« (2017)

Eckpunkte einer österreichischen Stadtregionspolitik



Univ.-Prof. in DI in Sibylla Zech
Forschungsbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung, Institut für Raumplanung, TU Wien

» **Wie in allen föderalistischen Staaten, in denen wesentliche Planungskompetenzen bei Ländern und Gemeinden liegen, ist eine koordinierende Stelle der Raumplanungsagenden unabdingbar.**

Dies umso mehr in Österreich, wo man sich bis heute nicht zu einer Rahmenkompetenz für Raumplanung auf Bundesebene durchringen konnte. Damit fehlen sowohl ein Ministerium als auch Forschungseinrichtungen und Förderprogramme, wie sie etwa in der Schweiz oder in Deutschland bestehen. Die ÖROK führt – ausgestattet mit vergleichsweise wenig Ressourcen – die fragmentierte Vielfalt von Wissen und Erfahrungen zur Raumentwicklung aus ganz Österreich zusammen. Neben dem ÖROK-Atlas seien hier die ÖROK-Empfehlungen als Hilfestellung für die Planungspraxis hervorgehoben. In konkrete Förderschienen umgesetzt werden aktuell Ergebnisse neuer Kooperationen, etwa der ›ÖREK-Partnerschaft‹ zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne, dies direkt verknüpft mit dem Themenfeld Baukultur. Herzlichen Glückwunsch zum 50er! ◀◀



Aus diesen Aktivitäten heraus wurde die Webseite www.stadtregionen.at eingerichtet (Zusammenarbeit Österreichischer Städtebund und KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung). Sie dient als wichtige Informationsplattform mit frei verfügbaren Basisinformationen über Stadtregionen im Allgemeinen und Strukturdaten zu jeder Stadtregion.

» Die ÖROK ist für mich ein wichtiger Ort, um rechtzeitig aktuelle Trends und Herausforderungen zu erkennen und im Austausch mit den Bundesländern und den Ministerien notwendige Empfehlungen auszuarbeiten.

Sowohl der fortschreitende Klimawandel als auch die Digitalisierung sind aktuelle Herausforderungen, die zeigen, dass nur ein gemeinsam abgestimmtes Vorgehen dem Raum und seinen Menschen helfen kann. Durch die ÖROK-Partnerschaft ›Stärkung der Orts- und Stadtkerne‹ konnte ich dem politisch zuständigen Ressort kurz und bündig zehn Empfehlungen nennen, die umzusetzen sind, damit die Stadt- und Ortskerne wirklich unterstützt werden. ☞



DIⁱⁿ Christine Itzlinger-Nagl
Amt der Salzburger Landesregierung, Leiterin Referat Raumplanung
— Mitglied im Ständigen Unterausschuss
— Teilnehmerin an ÖROK-Partnerschaften

Mit Beginn der ÖREK-Partnerschaft »Kooperationsplattform Stadtregion« etablierte sich auch der jährlich stattfindende **Stadtregionstag** als Plattform für einen regelmäßigen Wissens- und Erfahrungsaustausch der Akteur:innen der österreichischen Stadtregionen sowie Vertreter:innen von Gemeinden, Ländern und Bund. Die ersten vier Stadtregionstage (2013 in Graz, 2014 in Salzburg, 2015 in Wien und 2016 in Bregenz) wurden aus der ÖROK-Partnerschaft heraus von der ÖROK maßgeblich mitorganisiert. Seit dem Abschluss der ÖREK-Partnerschaft wird die Veranstaltung vom Österreichischen Städtebund mit Unterstützung von einer kleinen Gruppe weiterhin engagierter ehemaliger Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft weitergeführt (2017 in Lienz, 2018 in Wels, 2019 in Wiener Neustadt – 2020 wurde aufgrund der Covid-19-Pandemie digital als Livestream abgehalten).

Die ÖROK hat den Begriff der Stadtregionen fachlich und thematisch aufbereitet und wesentlich mitgeprägt. Ihre Aktivitäten erhöhen die Sichtbarkeit von Stadtregionen als Gegenstand planerischen und kooperativen Handelns. Insbesondere der nach wie vor regelmäßig stattfindende Stadtregionstag führt den Erfahrungsaustausch aller stadtregionalen Akteur:innen weiter und gibt Stadtregionen Stimme und Gesicht.

» Die Österreichische Raumordnungskonferenz bietet dem Städtebund und seinen Mitgliedern die einmalige Chance als gleichberechtigtes Mitglied auf Augenhöhe mit Vertreter:innen von Bundes- und Landesebene die Herausforderungen und Anliegen der urbanen Räume zu diskutieren und an Lösungen zu arbeiten. Auch wenn wir oft mit nur einer Stimme für viele Akteur:innen sprechen, gelang es doch immer wieder städtische Themen gut zu positionieren. Nicht zuletzt dank des ÖREK 2011, mit dem ein Arbeitsprozess in Gang gesetzt wurde, der immer ganz nah an aktuellen Problemlagen wie leistbares Wohnen oder Verödung der Orts- und Stadtzentren nach innovativen Ansätzen aber auch rechtlichen Weichenstellungen suchte. Auch mit der Sichtbarmachung der Stadtregionen unter österreichweitem Einsatz wurde ein wesentlicher Impuls gesetzt.

Wichtig wird auch in Zukunft bleiben, die urbanen Räume Österreichs bei raumordnerischen Fragestellungen wie Klimawandelanpassung und Digitalisierung im Gesamtbild immer mitzubetrachten. «



OSR Mag.

Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes

- Mitglied in der Stellvertreterkommission
- Mitglied der Arbeitsgruppe Rechtsform
- Teilnehmer an ÖREK-Partnerschaften

Weiterführende Informationen



- ÖREK-Partnerschaft »Kooperationsplattform Stadtregion«:
www.oerok.gv.at/raum/themen/stadtregionen
- Stadtregionale Verflechtungen im ÖROK-Atlas:
www.oerok-atlas.at
- Stadtregionen online: www.stadtregionen.at



Dipl. Arch.ⁱⁿ

Erika Schmeissner- Schmid

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Ehemalige Leiterin des Amtes für »Stadtplanung, Stadtentwicklung und Integration«, Stadt Innsbruck (1991–2016)
- Viele berufliche Berührungspunkte mit der ÖROK, insbesondere über den Städtebund (beispielsweise als Delegierte des Städtebundes in der Arbeitsgruppe II: Bevölkerungs- und Gesellschaftsentwicklung zur Erarbeitung des ÖREK 2011) sowie über die ÖREK-Partnerschaft »Vielfalt & Integration im Raum«

Zusammenarbeit

- 2009 bis Ende 2014

Themen der ÖROK und die Entwicklung des ÖREK 2011

Wesentliche Themen, welche durch die ÖROK adressiert wurden und werden, betreffen die *demografische* und *gesellschaftlichen Entwicklung* sowie (regionale) *Kooperationen*. Weitere Themen betreffen die *Siedlungsentwicklung*, die *Einsparung von Flächen* sowie die *Bodenpolitik*. Auch wenn in einzelnen Bereichen ein Bewusstseinswandel durch aktive Behandlung einzelner Themen stattgefunden hat, haben sich die thematischen Schwerpunkte sowie die zu adressierenden Herausforderungen über die Zeit nur wenig verändert. Wesentlich für die Entwicklung des *ÖREK 2011* waren Szenarien der Raumentwicklung. Zudem basierte die Entwicklung des ÖREK 2011 auf einem sehr komplexen, partizipativen und fachübergreifenden Prozess, welcher eine profunde Auseinandersetzung zu den unterschiedlichen Themen

lieferte. Eine wichtige Playerin ist die ÖROK auch im Bereich peripherer Regionen und deren Herausforderungen – insbesondere dem Bevölkerungsrückgang. Sie engagiert sich auch in den Themengebieten der Naturgefahren und des Risikomanagements.

Die ÖROK als Governance-Organisation

Im Rahmen der Arbeitsgruppe II zur Erarbeitung des ÖREK 2011 sowie in der Partnerschaft „Vielfalt & Integration im Raum“ war die Betreuung und Prozesssteuerung seitens der ÖROK gut vorbereitet, kompetent aufgezogen, fachübergreifend und gut umgesetzt. Ich habe es immer sehr geschätzt, dass viele – auch externe – Expert:innen in die Prozesse einbezogen werden. Der Blick „von außen“ war sehr wichtig. Die fachliche Begleitung seitens der ÖROK (insbesondere der Geschäftsstelle) verlief immer

reibungslos, sodass man sich als Mitglied der Arbeitsgruppe wirklich auf die Inhalte, die Herausforderungen und auf die Diskussion potenzieller Lösungswege konzentrieren konnte. Unterschiedliche Themen wurden und werden über die ÖROK (unterstützt durch die Geschäftsstelle) an die Politik herangetragen und kamen schließlich auch zu einem Beschluss.

Stärken und Schwächen der bestehenden Organisationsform

Die wesentliche *Stärke* der ÖROK ist, dass sie das Thema der Raumordnung – für welches es in Österreich keine Bundeskompetenz gibt – in Österreich verankern konnte, indem sie alle Ebenen – vom Bundeskanzleramt über die Ministerien, die Länder und die Kommunen bis hin zu den Sozialpartnern – mit einbezieht. *Grenzen* ergeben sich durch die fehlende rechtliche Verankerung. Die Tätigkeiten der ÖROK, welche sehr fundiert und gut aufbereitet sind, sind immer auf Überzeugungsarbeit und -kraft angewiesen. Dadurch verliert die ÖROK nach außen – das heißt außerhalb des unmittelbar betroffenen und angesprochenen Fachbereichs – rasch ihre Wirksamkeit.

Einerseits wäre es gut, wenn der Bund im Bereich der Raumordnung mehr Verantwortung übernehmen könnte und Kompetenzen hätte, andererseits würde dies die Behandlung der Themen auch gleichzeitig schwerfälliger und komplizierter machen. Durch die fehlende Verankerung ergibt sich der Vorteil, dass die Auseinandersetzungen und Berichte offener gestaltet und die Empfehlungen besser auf den Punkt gebracht werden können. Diese müssen für politische Zwecke nicht mehr „rundgeschliffen“ werden.

Obwohl den Vorsitz aktuell die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus führt, ist in der Öffentlichkeit die Relevanz des Themas auf Bundesebene kaum erkennbar – dies ist eine wesentliche Schwäche.

Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit der ÖROK

Herausforderungen ergaben sich für mich aufgrund der räumlichen *Distanz* zu meinem Wohn- und Arbeitsstandort in Innsbruck. Dadurch waren Sitzungen – insbesondere jene, die nur für ein paar Stunden anberaumt waren – mit sehr großem Aufwand verbunden. Hierfür könnte man die Erfahrungen, welche man im Zuge der Covid-Pandemie sammelt, für die Zukunft nutzen. Dennoch sind physische Sitzungen unentbehrlich für wichtige Diskussionsrunden.

Themen, die künftig eine wichtige Rolle spielen

Ich glaube, dass die Themen, welche uns bisher beschäftigt haben, uns auch in Zukunft weiterhin begleiten werden. Interessant wäre eine Gegenüberstellung der Szenarien, welche für das ÖREK 2011 berücksichtigt wurden, mit einer Situation von heute. Welche Chancen und Risiken bestehen nach wie vor? Was hat sich innerhalb der letzten 10 Jahre verändert? Haben wir Chancen genutzt und Risiken reduziert? Auch wenn ich nicht zu jenen Personen gehöre, die glauben, dass die aktuelle Covid-Pandemie alles verändern wird, glaube ich dennoch, dass uns diese Pandemie einen Spiegel vorhält. Sie zeigt der Gesellschaft nun Dinge (wie beispielweise die Gestaltung von Freiräumen), die wir als Planer:innen immer als wichtig erachtet haben, aber selten im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit standen. Nun könnte der Rückenwind der Pandemie genutzt werden, um gewissen Themen zum Durchbruch zu verhelfen.

»Der Freiraum muss mehr als Ganzes gesehen und gedacht werden und braucht zudem eine Lobby.«

Die Pandemie hat gezeigt, wie wichtig beispielsweise *öffentliche Freiräume* und deren Gestaltung sind. Diese müssen siedlungs-/wohnungsnah sein. Der Freiraum muss mehr als Ganzes gesehen und gedacht werden und braucht zudem eine Lobby. Der Freiraum muss genauso wie Siedlungsflächen (entwicklungs-)planerisch behandelt werden. Auch das Thema *Landwirtschaft* und mit ihr die Bedeutung der *regionalen Versorgung* wird zunehmend sichtbar. In Zukunft sollte die Raumentwicklung gemeinsam mit dem Natur- und Landschaftsschutz stärker gesamthaft gedacht werden. Es braucht eine stärkere Verschränkung zwischen Raumplanung und dem Natur- und Umweltschutz.

Auch die Bedeutung des *gesellschaftlichen Zusammenhalts* wurde durch die Pandemie noch stärker sichtbar. Einerseits zeigte sich eine große Solidarität in manchen Bereichen, andererseits steigt die Aggression innerhalb der Gesellschaft. Hier sind Fragen an den Raum und das Zusammenleben einer zunehmend diverser werdenden Gesellschaft wichtig. Noch brisanter wurde auch das Dauerthema der Sicherstellung von leistbarem Wohnraum.

Ein auch in Zukunft relevanter Bereich werden unterschiedliche Formen der *Kooperation* sein. Diese umfassen regionale, kommunale sowie grenzüberschreitende Kooperationen. Insbesondere im Bereich *Regionalentwicklung* und *Sicherung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit* greift der föderale Gedanke zu kurz. Um im Wettbewerb bestehen zu können, braucht es gute Kooperationen und die Stärkung

der Stadtregionen. Aktionen auf Bundesebene – ähnlich wie jener der *Agglomerationspolitik*¹ aus der Schweiz – sind notwendig.

Das Thema *Siedlungsentwicklung* wird auch in Zukunft weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Wie spare ich Flächen? Wie gestalte ich ein effizientes Flächenmanagement, um eine kompakte Siedlungsentwicklung zu fördern? Die Behandlung dieser und ähnlicher Fragen ist sowohl für eine dynamische Entwicklung in Stadtregionen als auch für die Sicherung geeigneter Lebensbedingungen in peripheren Lagen wesentlich. Kompakte Siedlungsstrukturen mit kurzen Wegen für den Alltag müssen mit attraktiven Mobilitätsangeboten des Umweltverbundes kombiniert sein, um die Erreichbarkeit wichtiger Infrastrukturen für alle sicherzustellen. Diese Thematik ist auch eng mit den Klimaanpassungsstrategien verknüpft.

Konträre Entwicklungen, wie beispielsweise die Errichtung von Einkaufszentren an Ortsrändern oder der durch die aktuelle Krise sprunghafte Anstieg des Online-Handels verstärken hingegen Zersiedlungsprozesse. Solche Entwicklungen verlangen verstärkt Maßnahmen zur *Stärkung der Ortskerne und der Stadtzentren*. Eine Politik zur Vermeidung von Einkaufszentren an Randlagen, wie sie in den letzten Jahren durchaus erkennbar war, muss weiter verstärkt werden. Fehlentwicklungen der Vergangenheit sollten wieder rückgängig gemacht werden. Beispielsweise könnten periphere, nicht mehr gebrauchte Fachmarktzentren sinnvoller genutzt oder gar rückgebaut werden. Damit berühren wir das Thema *Bodenpolitik und Bodenrecht*, das weiterhin besondere Aufmerksamkeit verlangt. Da hier allerdings Veränderungen im Bereich der Eigentumsrechte notwendig wären, befinden wir uns wahrscheinlich bereits im Utopischen.

Schlusswort an die ÖROK

„Weiter so!“

¹ Über die Agglomerationspolitik unterstützt der Schweizer Bund die Agglomerationen der Schweiz mit ihren Städten und Gemeinden in ihrer nachhaltigen Weiterentwicklung. Für die politische Umsetzung stehen unterschiedliche Maßnahmen, welche verschiedene Sektoralpolitiken ergänzen, zur Verfügung. Als Querschnittspolitik gibt die Agglomerationspolitik auch einen Ziel- und Handlungsrahmen für die Koordination unterschiedlicher Sektoralpolitiken in den urbanen Gebieten vor.
Quelle: *regiosuisse* – Netzwerkstelle Regionalentwicklung



DIⁱⁿ
**Brigitte
Jilka**

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Seit 2009 Stadt- und Landesbaudirektorin der Stadt Wien, Dauervertretung des Landesamtsdirektors in der ÖROK
- Leiterin der Stadtplanungsabteilung (Magistratsabteilung 18) von 1997 bis 2004. Unterschiedliche Aufgaben der MA 18 – wie strategische Stadtentwicklungsthemen, Stadtentwicklungsplan, Geschäftsstelle der Planungsgemeinschaft Ost – sind eng mit den Aufgaben der ÖROK verknüpft
- Teilnahme bei Arbeitsgruppen und Unterausschüssen der ÖROK
- Thematischer Schwerpunkt der Zusammenarbeit im Bereich der Regionalentwicklung und Schnittstellenfragen Stadt/Land

Zusammenarbeit

- Seit ca. 20 Jahren in unterschiedlichen Rollen

Zentrale Themen der letzten Jahrzehnte

Ein sehr zentrales Thema, welches alle Bundesländer – und auch die ÖROK – schon bereits vor 20 bis 30 Jahren beschäftigt hat, umfasst Fragen zur „*Entleerung von Stadt- und Ortskernen*“. Dies ist eine Folge der großflächig angesiedelten Handels- und Einkaufseinrichtungen an den jeweiligen Rändern der Städte und Gemeinden. In ausführlichen Diskussionen ist überlegt worden, wie diese Entwicklung eingebremst werden könnte. Dabei hat man versucht eine Balance zwischen rechtlichen Aspekten und der partizipativen und gemeindegrenz-überschreitenden Planung zu erreichen. Da solche Prozesse und Entwicklungen sehr lange dauern, ist dies ein Themengebiet, welches uns nach wie vor beschäftigt. Es braucht sehr lange, die politischen Stakeholder zu erreichen und ihnen zu vermitteln,

was passiert, wenn sie diese Art von Entwicklung weiter zulassen. Wir als Planer:innen haben immer versucht darauf hinzuweisen.

Mit dieser Entwicklung verbunden ist auch das Thema der *Regionalverkehrssysteme* – also der kerngebiets-überschreitenden Verkehrssysteme – und den damit verbunden Fragen: Wie plant man gemeinsam? Wer übernimmt welchen Anteil?

Neben der Dichte versus Spread-Diskussion und der Diskussion über die Regulative, war die ÖROK auch maßgeblich bei der Fragestellung nach der Art und Form der *Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturen* involviert. Insbesondere im Bereich der Gemeindegrenzen überschreitenden Infrastrukturen und der grenzüberschreitenden funktionellen

Zusammenhänge. Wesentliche Fragen dazu lauten: Wie kann man das steuern? Wie schaut die Governance dazu aus? Wie sind diverse Stadt-Umland-Managementorganisationen aufgestellt?

»Das wichtigste Thema, welches die Raumentwicklung auch in Zukunft maßgeblich begleiten wird, ist der Umgang mit den Folgen des Klimawandels (...).«

In weitere Themen, die ihren Fokus mehr auf dem landwirtschaftlichen Bereich haben – wie Wildbachverbauung oder die Gestaltung von Landstraßen- und Feldwegesystemen – war die Stadt Wien naturgemäß nicht maßgeblich involviert. Wien stellt eine alleinstehende Struktur in Österreich dar und hat zusätzlich noch ganz eigene Herausforderungen und Schwerpunktthemen als andere Regionen Österreichs.

Themenführerschaft der ÖROK

Maßgeblich durch die ÖROK angestoßen und durchaus eine Themenführerschaft hat die ÖROK im Bereich der Stadtregions- und Stadt-Umland-Frage. Ein wesentliches Dokument in diesem Zusammenhang ist die *ÖROK-Empfehlung Nr. 55 „Für eine Stadtregionpolitik in Österreich“*. Während das Interesse an diesem Themengebiet seitens der Mittelstädte vor etwa 30 Jahren noch eher gering war, ist es aufgrund des gestiegenen „Leidensdrucks“ auch in Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck innerhalb der letzten 10 bis 15 Jahre stark gestiegen. Durch das breite Interesse wurde das Thema von der ÖROK aufgenommen und sie hat es stark vorangetrieben. Die Ergebnisse aus der Diskussion und die daraus publizierten Dokumente fanden auch auf europäischer Ebene in unterschiedlichen Arbeitskreisen – wie dem Ausschuss der Regionen – Anklang. Diese Arbeit wird auch seitens des Städte- und Gemeindebundes sehr honoriert.

In Richtung der Governance war die ÖROK schon früh in der *strukturierten Begleitung von EU-kofinanzierten Projekten* involviert. Hier hat die Geschäftsstelle unmittelbare Managementaufgaben übernommen. Darüber hinaus hat die ÖROK auch viele Workshops dazu organisiert und die Kommunikation vorangetrieben. Innerhalb Österreichs war die Geschäftsstelle der ÖROK absolute Vorreiterin – auch was die Kompetenzen der Geschäftsführung in diesem Kontext betrifft.

Zukünftig relevante Themen

Das wichtigste Thema, welches die Raumentwicklung auch in Zukunft maßgeblich begleiten wird, ist der Umgang mit den *Folgen des Klimawandels* beziehungsweise den Maßnahmen, die gesetzt werden müssen, um den Klimawandel-Folgen zu begegnen und sie abmildern zu können.

Alle Personen, die sich für die Raumentwicklung interessieren, werden sich auch mit den *veränderten Arbeitsformen, welche nach der Covid-Pandemie verbleiben*, beschäftigen müssen. Jahrzehntlang haben wir davon gesprochen, dass Home-Office – früher noch Teleworking genannt – notwendig ist, um Pendler:innenströme zu reduzieren. Aber in der Wirklichkeit hat das nie eine relevante Größenordnung erreicht. Jetzt – innerhalb von eineinhalb Jahren – hat sich so viel, auch im Sinne des Upgrading und Empowerment von dezentralen Arbeitsplätzen, verändert, dass die Relevanz da ist. Zudem hören wir auch von Firmen, dass immer mehr Jobsuchende nach flexiblen Arbeitsorten im Zuge ihrer Bewerbung verlangen. Es steigt auch die Toleranz *höhere Pendeldistanzen* in Kauf zu nehmen, wenn an weniger Arbeitstagen gependelt werden muss. Dadurch werden gleichzeitig *peripherere Regionen* immer mehr *als neue Wohnorte nachgefragt*. Damit eng verknüpft ist die Frage des *leistbaren Wohnens*. In abgelegenen Gemeinden sind größere Wohnflächen mit Garten eher leistbar. Durch die veränderten Arbeitsformen werden also zwei zentrale Fragen, nämlich die des leistbaren Wohnens und die der Mobilität durch veränderte Pendler:innenfrequenzen und -distanzen angesprochen. Dies wird in den nächsten 5 bis 10 Jahren durchaus *Auswirkungen auf die Raumentwicklung* haben.

Mit diesen Herausforderungen werden wir uns noch intensiv auseinandersetzen müssen. Die durch Covid bedingten Auswirkungen haben einen direkten Einfluss auf die Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“. Die Folgen des veränderten Klimas haben indirekte Auswirkungen auf die Funktionen „Wohnen“ und „Erholung“. Das Thema der „Mobilität“ beeinflusst sowohl das Klima als auch den menschlichen Alltag. Es steht somit dazwischen.

Die ÖROK als Organisation

Das Adjektiv, welches mir hierbei sofort einfällt, ist *„strukturiert“*. Die ÖROK ist in der Art wie sie Dinge kommuniziert sehr strukturiert. Manchmal ist sie auch ein wenig *bürokratisch* – aber das ist vielleicht der Hierarchie der Systeme geschuldet. Dinge werden über mehrere Ecken – Geschäftsstelle, Verbindungsstellen, Länder – kommuniziert und jede Äußerung der Bundesländer wird zusammengefasst aufbereitet. Dabei handelt es sich um ein sehr aufwendiges

Verfahren. Dies kann man der ÖROK – in einem Land, das föderal von „Länderln“ geprägt ist, aber nicht vorhalten. Die Zusammenarbeit mit der ÖROK ist von *Fleiß* geleitet. Dies betrifft auch die Institutionen, welche von der ÖROK zur Bearbeitung eines Themas beauftragt werden. Alle sind mit den Aufgaben sehr verhaftet und setzen sich profund mit diesen auseinander. Es wird auch alles genau schriftlich festgehalten – was sehr wesentlich für die gute Nachvollziehbarkeit ist. Ich finde, dass die ÖROK-Geschäftsstelle sowohl den *Innenfokus* – also den Österreichbezug – als auch den *Außenfokus* – die Verbindung zur EU – gut händelt. Diese Bereiche spielen durch die ÖROK gut zusammen.

Die Rolle der ÖROK als *Surrogat* – also eine Art Ersatz – für die in Österreich fehlende Bundesraumordnung habe ich immer geschätzt. Dieses Ausbalancieren der in Österreich weitgehend fehlenden Rahmenkompetenz ist auch eine Aufgabe der ÖROK. Die Herausforderung einer gewissen Langatmigkeit in der Kommunikation wird durch die zunehmende Digitalisierung schon fühlbar gemildert.

Die Stärken und Schwächen der ÖROK

Eine *Stärke* der ÖROK ist, dass die Länder bereit sind, sie als eine Art „Vorfeldabstimmungsmaschine“ anzunehmen. Die ÖROK bietet ihnen auch eine Plattform, bei der sie sich austauschen und die Möglichkeit bekommen, Fachallianzen zu bilden.

Als *nachteilig* kann der Umstand betrachtet werden – aber dafür kann die ÖROK nichts – dass es in Österreich kein eigenes Fachministerium für Raumentwicklung gibt und die ÖROK – als Verbindung der Bundesländer – ein wenig „herumgeschupft“ wird. Wenn man schon immer betont, dass es sich bei Raumplanung, Regionalplanung, -entwicklung, und -politik um eine *Querschnittsmaterie* handelt, dann wäre die ÖROK eigentlich im Bundeskanzleramt besser angesiedelt. Ich halte es für bedauerlich, dass man diese Themen einer Organisation zugeordnet hat, bei welcher man anhand des gewählten Titels und den Zuständigkeiten lange nachdenken und suchen muss, bis man die Raumentwicklung überhaupt findet.

Gerade in einem kleinen Land wie Österreich wären *holistische Betrachtungsweisen* vor dem Hintergrund Europas und darüber hinaus durchaus sinnvoll. Die Rückbezogenheit auf immer kleinere, räumliche Einheiten – sei es kleine Nationen, kleine Bundesländer, kleine Bezirke oder Gemeinden – ist nicht zielführend. Zudem werden diese – auf kleinem Maßstab stattfindenden – Wettläufe nach außen hin kaum wahrgenommen bzw. befinden sich dieser unter der Wahrnehmungsschwelle im internationalen

Standortwettbewerb. Sinnvoller ist es, wenn man sich gemeinsam als Region (wie Wien, Niederösterreich und einem Teil von Burgenland) vermarktet und somit sichtbar in der weltweiten Standortkonkurrenz bleibt. Auch wenn die ÖROK und ihre Aufgaben oft nur in Fachkreisen bekannt sind, gäbe es ohne sie überhaupt keine Möglichkeit *gemeinsame Sichtweisen in der Raumentwicklung und in der Regionalpolitik zu entwickeln und zu verankern*.

Verbesserungswünsche an die derzeitige Organisationsform

Die Forcierung von *virtuellen, digitalen Vorabstimmungen* wäre gut. Vor den eigentlichen Stellvertreterkommissionsitzungen findet die „Ländervorbereitung“ statt. Auf Basis einer – seitens der Geschäftsstelle – organisierten Tagesordnung diskutieren die Anwesenden die Antragsentwürfe und feilen an den Beschlussanträgen. Auf persönlicher Ebene finden dafür manchmal auch schon intensive – aber ungesteuerte – Kontakte im Vorfeld statt. In diesem Kontext würde ich es vorteilhaft finden, wenn die ÖROK unterschiedliche Akteur:innen im Vorfeld strukturiert zusammenschließt, die etwas Gemeinsames erarbeiten und dies im Anschluss in einer Sitzung einbringen. Schwierig ist bei diesen Treffen oft, wenn Jurist:innen und Planer:innen zu einem Konsens kommen sollen. Sie haben oft unterschiedliche Rechtsmaterien im Blickfeld und müssen das einander dann erst erklären. Es wäre aber wünschenswert, dass man durch die *Bildung von Allianzen im Vorfeld* gute Ideen leichter einbringen und geplante Vorhaben stärken könnte. Dies würde letztendlich auch der ÖROK zu Gute kommen, wenn ihre Anträge auf einem breit getragenen *Vorab-Beschluss* beruhen.

Empfehlung an die ÖROK

Durch *vermehrte Verwendung digitaler Kommunikationskanäle* würde gleichzeitig mehr Schnelligkeit gefördert werden. Bis ein Schreiben der ÖROK über den klassischen Hierarchieweg bis an die Fachdienststellen gelangt, können mehrere Tage vergehen. Dadurch entstehen oft Parallelitäten, die wiederum Arbeit erzeugen. Zudem fördert diese Umständlichkeit auch gleichzeitig die Ungeduld auf der Seite der Letztadressaten, denen dann oft nur mehr wenig Zeit zur Auseinandersetzung mit der Materie bleibt.

Schlusswort

Ich halte die ÖROK für wichtig und für absolut *nicht* entbehrlich. Für die Arbeit und die Kompetenz seitens der Geschäftsstelle und allen handelnden Personen möchte ich mich wirklich bedanken. Ihren unentwegten Willen schätze ich sehr.

Risikomanagement Naturgefahren



Naturgefahren – wie Hochwasser, Muren oder Lawinen – stellen schon immer eine Gefahr für Siedlungen und Infrastrukturen dar. Die Ausdehnung des Siedlungsraums in naturgefahren-sensible Bereiche führt zu zunehmenden Konflikten zwischen Naturgefahren und Raumentwicklung. Die ÖROK befasst sich seit ihren Anfängen in den 1970er-Jahren mit dieser Thematik. In ihren Austauschformaten und Publikationen hat sie vielfach aufgezeigt, wie den Naturgefahren – zum Beispiel durch Gefahrenprävention und Risikomanagement – vorausschauend begegnet werden kann.



Naturgefahren im Raum managen

Der Lebens- und Wirtschaftsraum ist – besonders in den alpinen Regionen – auf das umsichtige Neben- und Miteinander der Nutzung des Raumes mit Naturgefahren wie Hochwasser, Muren oder Lawinen angewiesen. Die dynamische Bevölkerungsentwicklung in vielen Regionen, der zunehmende Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsflächen pro Person und die damit verbundene Ausdehnung des Siedlungsraums in teilweise naturgefahrrensensible Bereiche führen zu kontinuierlich zunehmenden Konflikten zwischen Naturgefahren und Raumentwicklung.



» Wenn es die ÖROK nicht geben würde, müsste man sie erfinden! In der föderalen Struktur Österreichs ist die klassische Raumordnung bei den Ländern und Gemeinden nach wie vor gut aufgehoben. Es kann auf die länderspezifischen und regionalen Herausforderungen mit Augenmaß eingegangen werden.

Dazu ist die ÖROK mit ihrem empfehlenden Charakter eine ideale Ergänzung: Man kann voneinander lernen und die Aufgaben in einem größeren Zusammenhang einordnen und reflektieren. Darüber hinaus übernimmt die ÖROK bei der Einbringung der raumrelevanten österreichischen Interessen in den europäischen Kontext sowie bei der Abstimmung in der europäischen Förderabwicklung eine wichtige Rolle. Für meine Arbeit in der Landesraumplanung Vorarlberg war mir beispielsweise die ÖROK-Empfehlung zum Hochwasserrisikomanagement sowie zu den gravitativen Naturgefahren eine wertvolle Unterstützung. «



DI Manfred Kopf
Landesraumplanung Vorarlberg

- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Mitglied in der Stellvertreterkommission
- Teilnehmer an ÖREK-Partnerschaften

Zudem verändert der Klimawandel die Gefährdungslage. Starkniederschläge führen zu häufigeren und stärkeren Hochwasserereignissen, Hangrutschungen und Murenabgängen. Die steigenden Temperaturen verkleinern Gletscher, tauen Permafrostböden im Gebirge auf und erhöhen die Steinschlaggefahr. Längere Trocken- und Hitzeperioden bringen erhöhte Dürre- und Waldbrandgefahr mit sich.

In Österreich liegen mehr als 10 % aller Gebäude und mehr als 6 % aller Wohngebäude innerhalb eines Hochwasserabflussgebietes und können somit von einem Hochwasser potenziell betroffen sein (Prettenthaler & Albrecher 2009). Von ca. 13.000 ausgewiesenen Wildbächen gefährden etwa 4.200 den Siedlungsraum erheblich. Insgesamt sind ca. 14 % des Gebäudebestandes und ca. 13 % der Bevölkerung in Österreich von Naturgefahren direkt betroffen (OECD 2016).

Für die Alpen, als eines der sensibelsten Ökosysteme Europas, wird der Klimawandel Veränderungen sowohl in ökologischer, ökonomischer als auch in sozialer Hinsicht bringen. Die Kombination aus der natürlichen räumlichen Begrenztheit des Siedlungs- und Wirtschaftsraumes und den Sicherheitsansprüchen der Bevölkerung und der Wirtschaft führt dazu, dass die Schutz- und Abwehrstrategien zur Gefahrenabwehr einer stetigen Weiterentwicklung und einer Anpassung an die sich ändernden Umwelt- und Lebensbedingungen bedürfen (BMNT, 2017).

Der Raumplanung kommt im Zusammenhang mit Naturgefahren eine wesentliche Rolle in der Gefahrenprävention zu. Die Darstellung von potenziell eintretenden Gefahren (z.B. im Gefahrenzonenplan) ist in der Planungspraxis eine zentrale Entscheidungsgrundlage. Ein wesentlicher Steuerungsansatz der Raumplanung ist es, Überlagerungsbereiche von Gefährdungszonen einerseits und Siedlungszonen andererseits möglichst gering zu halten.

Raumordnung und Natur- gefahren – Beiträge der ÖROK

Die ÖROK befasst sich seit 1976 mit Fragen der Gefahrenzonenplanung. Schwerpunkte eines Arbeitsprogramms der ÖROK aus dem Jahr 1981 waren die Beschaffung von Grundlagen zur Erstellung von Gefahrenzonenplänen, die Berücksichtigung der Gefahrenzonenpläne in der Raumplanung des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie die Erstellung einer Publikation »Raumordnung und Naturgefahren« (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 50). Im Jahre 1986 wurde auch die ÖROK-Empfehlung Nr. 20 mit »Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung von Naturgefahren in der Raumordnung« verabschiedet.

Ausgehend von der Hochwasserkatastrophe im August 2002 wurde das Thema »Raumordnung und Naturgefahren« in den Jahren 2003 und 2004 im Rahmen der ÖROK wieder intensiver behandelt. Als zentrales Ergebnis der Arbeiten resultierte im Jahr 2005 die ÖROK-Schriftenreihe Nr. 168 »Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung« sowie die »ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung« mit einem Schwerpunkt auf dem Themenbereich Hochwasser. Während die Empfehlung Nr. 20 vorwiegend Themenbereiche der Grundlagenforschung behandelte, rückte in der Empfehlung Nr. 52 der interdisziplinäre Austausch verstärkt in den Vordergrund und umfasste die fachübergreifende Abstimmung von Raumordnung, Schutzwasserwirtschaft und Wildbach- und Lawinerverbauung. Die Ausarbeitung gemeinsamer Präventions- und Risikoreduktionsstrategien bildete dabei einen wesentlichen Ausgangspunkt.



Seit Verabschiedung der ÖROK-Empfehlung Nr. 52 wurden unterschiedliche Aktivitäten auf Bundes- und Länderebene gesetzt. Dennoch zeigte sich durch weitere Hochwasserereignisse in Österreich, dass die Prävention vor Naturgefahren von zentraler Bedeutung ist. Vor diesem Hintergrund hatte die **ÖREK-Partnerschaft »Risikomanagement Hochwasser«** 2015–2017 vorrangig zum Ziel, die »ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Schwerpunkt Hochwasser« zu evaluieren und zu aktualisieren und aus diesem Prozess heraus neu abgeleitete Empfehlungen für eine Beschlussfassung durch die ÖROK-Mitglieder vorzubereiten. Diese neue ÖROK-Empfehlung Nr. 57 »Hochwasserrisikomanagement« wurde schließlich im März 2018 in Form einer Broschüre veröffentlicht und stellt die Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft und konkrete Praxisbeispiele zur Umsetzung näher vor.



» Aus persönlicher Sicht schätze ich die Institution der ÖROK sehr, da hier sehr professionell und ausführlich gearbeitet wird und trotzdem nach jeder Besprechung ein angenehm positives Grundgefühl bleibt. Somit verlasse ich Wien bzw. diverse Videokonferenzen meist motiviert und mit dem nötigen Engagement für die tägliche Arbeit. Ein konkretes praktisches Beispiel war meine Mitarbeit bei der ÖROK-Empfehlung Nr. 54 »Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung«.

Da hier auf bester fachlicher Ebene alle relevanten Aspekte in einem sehr überschaubarem Zeitrahmen bearbeitet wurden, was in dieser Form außerhalb der ÖROK nicht möglich wäre. «



DI Robert Ortner

Amt der Tiroler Landesregierung,
Abteilung Raumordnung und
Statistik, Abteilungsvorstand
— Mitglied im Ständigen Unter-
ausschuss
— Mitglied der Themengruppe 5
zum ÖREK 2030
— Teilnehmer an ÖREK-
Partnerschaften

Die **ÖREK-Partnerschaft »Risikomanagement für gravitative Naturgefahren«** befasste sich eingehend mit gravitativen Naturgefahrenprozessen – wie Steinschlag Felsstürze oder Rutschungen – und schloss ihre Arbeiten 2015 ab (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 193). Um die Ergebnisse verbindlicher zu machen, wurde die ÖROK-Empfehlung Nr. 54 »Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung« 2016 verabschiedet und ebenfalls in Form einer Broschüre veröffentlicht. Diese fasst die Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft zusammen und stellt für jede Teilempfehlung mögliche Umsetzungs- und Anwendungsbeispiele vor.

Die ÖROK-Partnerschaften und -Publikationen zum Thema Naturgefahren tragen wesentlich dazu bei, Grundlagenwissen zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen zu formulieren. Die ÖROK-Mitglieder – Fachministerien des Bundes, Fachdienststellen der Länder sowie Städte und Gemeinden – erarbeiten einen gemeinsamen Wissensstand und tragen so auch zur Bewusstseinsbildung im Bereich Naturgefahrenmanagement bei.



Der Informationstransfer erzeugt die schon angesprochene Multiplikatorwirkung. Die Wirkungen zeigen sich dann später, wenn Raumordnungsgesetze ihre Wirkung entfalten und beispielsweise neue Maßnahmen zur Vermeidung von Konflikten mit Hochwasser und Lawinen umgesetzt werden.

Zahlen und Fakten zum Hochwasserschutz (2020):

8.000

vor Hochwasser
geschützte
Bewohner:innen

2.435

vor Hochwasser
geschützte Objekte

35 ha

gesicherte natürliche
Retentionsflächen

720.000 m³

geschaffenes
Retentionsvolumen

873 km

Fließgewässer mit
neuen Planungen

33

durchgängig gemachte
Querbauwerke

5 ha

neu geschaffene
Gewässerflächen

30 km

lineare Schutz-
maßnahmen

Im Jahr 2020 wurden in Österreich 470 neue Projekte genehmigt, die dem Hochwasserrisikomanagement dienen. Das Investitionsvolumen hat insgesamt 125,7 Millionen Euro erreicht.

Weiterführende Informationen



- ÖROK: www.oerok.gv.at/raum/themen
- ÖROK-Atlas: www.oerok-atlas.at



Univ.-Prof. DI Dr.

Arthur Kanonier

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

— Als Universitätsprofessor an der TU Wien im Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement bzw. seit der Zeit als Studienassistent

Zusammenarbeit

— 1990 bis heute fortlaufend

Die Art und Weise meiner Zusammenarbeit mit der ÖROK

Meine Kooperation mit der ÖROK geht weit zurück. Schon als Universitätsassistent an der Technischen Universität Wien habe ich 1990 die Rechtschronik bearbeitet und betreue diese bis heute für die ÖROK. Später hatte ich durch ganz unterschiedliche Projekte, Vorträge oder Publikationen Kontakt zur ÖROK, ob das ÖREK-Partnerschaften waren, Beiträge zu raumordnungsrechtlichen Fachthemen und Raumordnungsberichten oder zum ÖREK – die Zusammenarbeit verlief relativ kontinuierlich. In den ÖROK-Partnerschaften war ich zum Teil als wissenschaftlicher Berater, zum Teil auch in Leitungsfunktion tätig.

Thematisch lag der Schwerpunkt überwiegend in der Raumordnung und wenn man es noch weiter spezifiziert, eher im *Raumordnungsrecht*. Ich habe dazu Vorträge in allen möglichen ÖROK-Gremien und bei

unterschiedlichen ÖROK-Veranstaltungen gehalten. Die ÖROK hat mir auch immer wieder Anfragen, zum Teil auch aus dem Ausland, weitergeleitet – über Vergleiche der Rechtssysteme oder Rechtsinstrumente in Österreich. Von dem her ist die ÖROK ein spannender Auftraggeberin und Partnerin für mich, weil sie aus wissenschaftlicher Sicht eine riesige Multiplikatorfunktion sowie einzigartigen Praxis- und Umsetzungsbezug hat.

Wichtige Themen in der Raumentwicklung und veränderte Verfahrensweisen

In meinem fachlichen Schwerpunkt – der hoheitlichen Planung – hat in den letzten Jahren einerseits die rechtliche Verdichtung generell zugenommen. Andererseits wird auch viel stärker auf *informelle Instrumente* zurückgegriffen. Es wird viel funktionaler und viel vielfältiger. Dabei haben die überörtliche Raumordnung und der interkommunale Aspekt

an Bedeutung gewonnen. Bei den Verfahren und bei der Partizipation ist es zu deutlichen Entwicklungen gekommen – das reicht von der Einbeziehung der Bevölkerung in Verfahren bis hin zur Vertragsraumordnung. Das klassische Top-down – einseitig von oben nach unten zu agieren – ist immer seltener anzutreffen und wird überlagert durch eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahren. Das ist nicht etwas *planungstechnisch* Spezifisches, sondern insgesamt eine gesellschaftspolitische Entwicklung, dass offene Entscheidungsformen und eben nicht mehr das klassische Top-down dominieren.

Von der inhaltlichen Seite her würde ich meinen, dass mit den *ÖREK-Partnerschaften* in den letzten Jahren wesentliche Themen besetzt worden sind. Da ist klarerweise der Klimawandel in seinen vielfältigsten Aspekten insbesondere hinsichtlich der ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung als genereller Schwerpunkt zu nennen. Empfehlungen zur Siedlungsentwicklung habe ich bereits 1994 im Auftrag der ÖROK bearbeitet. Damals ging es auch schon um Flächen- und Ressourcensparen sowie den Umgang mit Grund und Boden. Diese Themen haben nicht an Bedeutung verloren und kommen jetzt wieder mit Nachdruck und verstärkter Beachtung der Umsetzungsrelevanz. Die Herausforderungen – die zunehmenden Nutzungskonflikte und der steigende Nutzungsdruck – haben in vielen thematischen Bereichen sowie vielen Regionen zugenommen. Etwa das Naturgefahrenmanagement war ein großes Thema, dem sich die ÖROK frühzeitig angenommen hat, aber auch Zersiedelung, Baulandhortung und Flächeninanspruchnahme sind sicher Themen, welche künftig die Raumplanung österreichweit – und damit auch die ÖROK – weiter beschäftigen werden.

Wie haben sich die großen Themenbereiche über die Zeit verändert?

Das Typische an der Raumplanung und deren Themenschwerpunkte ist, dass vielfach die wesentlichen Herausforderungen über lange Zeit beständig sind. Stichworte: Vermeidung von Nutzungskonflikten, Maßnahmen gegen Zersiedelung, Stärkung der Ortskerne, Sicherung der Nahversorgung. Thematisch überraschend war in den letzten Jahren die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes über die Plangenaugigkeit – da sind auf einmal reihenweise Flächenwidmungspläne und überörtliche Raumpläne aufgehoben worden. Damit war nicht zu rechnen, da die *Raumplanungsinstrumente* über die Jahre konfliktfrei etabliert waren und insbesondere auch durch den

Einsatz von GIS wesentlich verbessert wurden. Insgesamt ist die technische Weiterentwicklung und die Digitalisierung (auch) des Planungsinstrumentariums eine bedeutende Veränderung mit erheblichen Auswirkungen für die Planungsbehörden und die Planungsbetroffenen. Mit den Planungsgrundlagen, wie ÖROK-Atlas und den Landes-GIS-Informationssystemen – TIRIS, SAGIS, KAGIS, VoGIS usw. – haben sich die Grundlagen und Informationmöglichkeiten wesentlich verbessert.

Was nicht weniger geworden ist, das sind die *Nutzungskonflikte* im knappen Dauersiedlungsraum. Diese nehmen tendenziell zu – ob das die vielfältigen Bauten im Grünland sind oder die Einkaufs- und Fachmarktzentren. Insbesondere die Regelungen von Einkaufszentren, die wohl die am intensivst geregelte Nutzungsform im österreichischen Planungsrecht darstellt, haben mich fachlich lange begleitet – und ein Ende ist nicht abzusehen, auch wenn die Neugründungen tendenziell zurückgehen. Beim Wohnen sind aktuell in vielen Bundesländern die Zweitwohnsitze eine große Herausforderung, wobei die raumordnungsrechtlichen Regelungen zunehmend restriktiver, aber auch die Umgehungsstrategien differenzierter werden. Leistbares Wohnen hat in den vergangenen Jahren als raumplanerisches Thema an Bedeutung gewonnen, insbesondere

hat die ÖROK es auch in einer ÖREK-Partnerschaft behandelt, wobei die entsprechenden Ausführungen vor allem zur Vertragsraumordnung erhebliche Praxisrelevanz hatten. Raumbezogene Themen zu künftigem Wohnen werden uns wohl auch in den nächsten Jahren weiterhin beschäftigen, wobei neue Aspekte wie Leerstandsmanagement oder autofreies Wohnen dazukommen.

Bei welchen Themen war die ÖROK Themensetzerin?

Die ÖROK hat sich in meinem Bereich – in der hoheitlichen Planung und im Planungsrecht – mit fast allen wichtigen Fragen beschäftigt. Ein ganz wichtiges Thema war dabei das *Naturgefahrenmanagement*. Hier gab es aufgrund der Naturereignisse 2002, 2005 usw. einen hohen planerischen Bedarf an präventiven Zielen und Maßnahmen. Die erforderliche fachübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung unterschiedlicher Materien auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ist im Sinne einer integrativen Planung insgesamt vorbildlich – gerade auch über die die vielfältigen Initiativen der ÖROK – gelaufen. Zu den großen Herausforderungen zählt,

»Das Typische an der Raumplanung und deren Themenschwerpunkte ist, dass vielfach die wesentlichen Herausforderungen über lange Zeit beständig sind.«

wie schon gesagt, sicher der *Klimawandel* und damit im Zusammenhang die Energieraumplanung. Auch hier war die ÖROK federführend. Zu erwähnen sind auch die ÖREK-Partnerschaften zum Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik – ein sehr wichtiger Impuls, den zum Teil auch einige Gesetzgeber aufgegriffen und sich daran orientiert haben.

»Und deshalb möchte ich betonen, dass die ÖROK insbesondere in den letzten Jahren schon eine Erfolgsgeschichte ist, weil auch viele Dinge tatsächlich umgesetzt wurden.«

Derzeit ist das Thema „*Stärkung der Ortskerne*“ sehr aktuell, dem sich auch die ÖROK umfassend gewidmet hat. Insbesondere die ÖROK-Partnerschaft zur Belebung der Ortskerne hat ganz wesentliche Fragestellungen behandelt. Dabei geht es unter anderem darum, Lösungen für das Phänomen zu finden, wo durch das Einkaufszentrum am Stadtrand die Kaufkraft hinausgezogen wird, die Innenstädte unter Druck kommen und zum Teil auch veröden. Somit bin ich der Meinung, dass die ÖROK bei wesentlichen raumrelevanten Themen vielfach die Vorreiterrolle hat.

Weitere Erfolgsbeispiele der ÖROK

Fast alle *ÖREK-Partnerschaften* waren Erfolgsbeispiele in dem Sinn, dass im Austausch zwischen unterschiedlichen Expert:innen erbliche Wissenszuwächse generiert wurden und durchwegs bedeutende Impulse für die Planungspraxis entstanden sind. Dies gilt u. a. für die Energieraumplanung über das Risikomanagement bei Naturgefahren bis zur Flächenfreihaltung für *linienhafte Infrastrukturvorhaben und leistbarem Wohnen*. Die Partnerschaften waren schöne Beispiele für eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen und Fachdisziplinen mit einer hohen Lösungsorientierung.

Die Stärken der ÖROK als Governance-Organisation

Die Stärke in den ÖREK-Partnerschaften war sicher, dass die ÖROK ganz unterschiedliche Entscheidungsträger:innen – kombiniert mit wissenschaftlicher Unterstützung – an einen Tisch bekommt und diese dann zu interdisziplinären und Mehr-Ebenen-Themen eine klare Problemanalyse durchführen und versuchen *gemeinsame Lösungen* zu finden. Das hat eine seltene und beachtliche Qualität. Dadurch, dass die ÖROK von Bund, Ländern, Gemeinde- und

Städtebund beschickt wird, waren auch immer die für die tatsächliche Umsetzung relevanten Akteur:innen dabei. Solche Kooperationen gelingen Universitäten und Privaten deutlich schlechter. Persönlich fand ich die Diskussionen in den ÖREK-Partnerschaften immer sehr bereichernd, und bin der Meinung, dass sich bei den behandelten Themen inhaltlich das Rad erheblich weitergedreht hat.

Lange Zeit hielt sich der Vorwurf, dass die ÖROK ein Papiertiger sei. Sie produziere die gelben Bände, die stelle man dann irgendwo hin, kein Mensch lese die Inhalte. Und deshalb möchte ich betonen, dass die ÖROK insbesondere in den letzten Jahren schon eine Erfolgsgeschichte ist, weil auch viele Dinge tatsächlich umgesetzt wurden. Ich finde es schon beachtlich und es ist als großer Erfolg zu werten, dass einige ÖROK-Empfehlungen auch direkt den *Weg in die Raumordnungsgesetze* gefunden haben. Das ÖREK, die ÖROK-Empfehlungen und sonstige Publikationen sowie die unterschiedlichen Vortrags- und Informationsformate sind ein beachtlicher fachlicher Support für die Landesgesetzgeber:innen und die Planungsbehörden, die sich an den fachlichen Vorgaben ausrichten können. Ein anderes schönes Beispiel ist die Partnerschaft zu den linienhaften Infrastrukturen, wo darüber hinaus als Austausch- und Informationsplattform ein *Infrastrukturtag* zu einem Thema stattfindet. Bei den Naturgefahren, da wurden die *Gefahrenzonenpläne* der Schutzwasserwirtschaft und Wildbach- und Lawinerverbauung zunehmend mit dem Raumordnungsrecht verknüpft und verstärkt auf ein integrales Risikomanagement Wert gelegt. Diese Beispiele widerlegen den Vorwurf des reinen Papiertigers. Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften, bei denen Entscheidungsträger:innen aus den Ministerien, Städten und Gemeinden sowie zusätzlich Fachleute aus der Wissenschaft und Praxis eingebunden waren, sind zweifelsohne relevant.

Die ÖROK als Governance-Organisation

Die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Gremien der ÖROK ist durchwegs spannend und erkenntnisreich – aber auch herausfordernd. Durchwegs angenehm war und ist die Zusammenarbeit mit der *Geschäftsstelle* und ihren Mitarbeiter:innen – die war immer problemlos, obwohl man in der Sache schon auch gekämpft hat. Manchmal war der Termindruck beachtlich, aber insgesamt war es eine sehr kollegiale, teilweise freundschaftliche Zusammenarbeit, die mich fast mein ganzes Berufsleben begleitet hat – und die ich nicht missen möchte. Etwas heikler ist die Zusammenarbeit mit dem *Ständigen Unterausschuss*, in dem die die Interessensvielfalt entsprechend der Aufteilung in der ÖROK ausgeprägt ist. Insofern sind Präsentationen und Diskussionen als Auftragnehmerin teilweise nicht immer ganz einfach,

insbesondere wenn einstimmige Beschlüsse erzielt werden müssen. Dieses Ringen um gemeinsame Positionen im Ständigen Unterausschuss war für mich als Wissenschaftler vielfach herausfordernd. Nichtsdestotrotz habe ich diese Meetings sehr geschätzt, zumal deutlich wurde, dass die Ergebnisse durchaus Relevanz haben – und dementsprechend oftmals Kompromisslösungen angestrebt wurden.

Auch die Zusammenarbeit in den sechs *ÖREK-Partnerschaften*, bei denen ich dabei war, habe ich sehr geschätzt. Vor allem, weil aufgrund der durchwegs interdisziplinären und bundesländerübergreifenden Besetzung der jeweiligen Treffen viel *Know-how-Austausch und -Transfer* stattgefunden hat. Aus den Positionen, Berichten und Argumentationslinien der einzelnen Institutionen und Akteur:innen habe ich viel für meine universitäre Arbeit mitnehmen können. Insgesamt ist die ÖROK schon ein komplexes Gebilde mit nicht leicht fassbarer Struktur, die sich mit etwas Erfahrung leichter durchschauen lässt.

»Dazu gibt es ja das Zitat, dass das Hauptproblem der Raumordnung der Vollzug, die Umsetzung ist.«

Wo sehen Sie Stärken und Schwächen in der Organisationsstruktur der ÖROK?

Die *Stärke* der ÖROK ist ihre Vielfaltigkeit. Sie ist in der Raumordnung in Österreich sicher das Gremium, wo die vielfältigsten planerischen Interessen zusammengeführt werden, aber auch strategisch ein zentrales Gremium, um raumplanerische Dinge voranzutreiben. Als ganz große Stärke sehe ich, dass sich Bund, Länder, Städte- und Gemeindebund sowie Kammervorteiler:innen in einem Gremium treffen und sich ernsthaft austauschen.

Wo ich *Handlungsbedarf* sehen würde – zumindest aus wissenschaftlicher Sicht – ist das zum überwiegenden Teil vorherrschende *Einstimmigkeitsprinzip* in den relevanten ÖROK-Gremien. Da in der Regel ein einstimmiges Ergebnis am Ende umfangreicher Besprechungen erforderlich ist, zwingt das auch zu inhaltlichen Kompromissen, zum Ausgleich und zur Nivellierung. Im Ergebnis kann dies zu einer Schwächung der eigentlichen planerischen Anliegen, zu einer „Verwässerung“ von griffigen Empfehlungen führen. Auf der anderen Seite führt es dazu, dass hier intensiv, fast wie bei einem Gesetz oder bei einer Verordnung um entsprechende Kompromisse gegangen wird, was entsprechende Qualitäten in der Argumentation erfordert.

Was in der ÖROK grundsätzlich nicht diskutiert wird, sind Fragen der Änderung der Kompetenzverteilung in Planungsaufgaben. Kompetenzneuerordnungen sind tendenziell bei vielen Projekten ein Nicht-Thema, obwohl aus fachlicher Sicht die Frage der Zuständigkeit – und allfälliger Modifikationen – für umfassende Lösungsstrategien vielfach durchaus relevant sein könnte.

Erschwerend ist auch der Umstand, dass in den Besprechungen eigentlich so gut wie nie oder sehr selten politische Entscheidungsträger:innen anwesend sind. Diese *politische Dimension fehlt* und es wäre zweckmäßig, wenn es verstärkt (auch) politisch besetzte Besprechungen oder Konferenzen geben würde, wo sich die Entscheidungsträger:innen entsprechend abstimmen.

Die Einbeziehung der politischen Dimension hätte den Vorteil, dass die *Umsetzung* und die Durchsetzung der Ideen dann griffiger wären. In den ÖROK-Gremien und in der Fachwelt herrscht relativ schnell Konsens über viele planungsfachliche Positionen – ob das die Vermeidung von Einkaufszentren am Stadtrand ist, überörtliche Siedlungsgrenzen, Vermeidung von Baulandhortung oder einschränkende Regelungen für Zweitwohnsitze. Auf politischer Ebene gibt es da offensichtlich größere Abweichungen. Von dem her hat man schon manchmal das Gefühl, dass man in dieser „ÖROK-Bubble“ oder Verwaltungs- bzw. Wissenschaftsblase Themen diskutiert und neue Maßnahmen entwickelt, diese aber von der Politik nicht umgesetzt werden. Dazu gibt es ja das Zitat, dass das Hauptproblem der Raumordnung der Vollzug, die Umsetzung ist. Den Blick auf die noch bessere Praxisrelevanz und Umsetzung zu schärfen, wäre eine wichtige Weiterentwicklung für die Raumplanung insgesamt, wobei wohl schon seit der Gründung der ÖROK darüber diskutiert wird, die Umsetzung und den Vollzug zu verbessern.

Wenn man zum Beispiel das Regierungsprogramm mit dem angestrebten Ziel von 2,5 Hektar Flächeninanspruchnahme pro Tag hernimmt, wofür überwiegend nicht die Bundesregierung zuständig ist, sondern vielmehr die Länder, Städte und Gemeinden: Wo soll man die erforderlichen Umsetzungsschritte sonst wirkungsvoll diskutieren als in der (politischen) ÖROK? Wie sollen solche wesentlichen Anliegen, die vielfältige Zuständigkeiten betreffen, umsetzungsrelevant auf den Weg gebracht werden, wenn das nicht auch von den relevanten politischen Entscheidungsträger:innen in Abstimmung mit den Fachleuten diskutiert wird?

Wo sehen Sie eine Herausforderung in der Zusammenarbeit mit der ÖROK?

Eine Herausforderung sehe ich in der *Vielfältigkeit an Strukturen*. Wir haben es bei der ÖROK mit einer sehr vielfältigen und differenzierten Auftraggeberstruktur zu tun. Die erste Ansprechstelle ist zwar die Geschäftsstelle, mit der die Zusammenarbeit sehr gut und unproblematisch ist, aber spätestens bei der Präsentation der Zwischen- oder Endergebnisse, bringen sich auch andere Institutionen und Personen intensiv ein. Die Beteiligten scheuen sich dabei nicht, einzelfallspezifische Anmerkungen, Korrekturen und Wünsche vorzubringen, die aus Gesamtsicht nicht immer leicht aufzugreifen sind. Spannend sind dann die Prozesse und Diskussionen um eine gemeinsame Position. Da kann es dann schnell einmal nicht unkomplex und

inhaltlich fordernd werden, weil man auf Positionen von neun Bundesländern, verschiedenen Bundesministerien, Städten und Gemeinden trifft. Es liegt in der Natur dieser Vielschichtigkeit, dass es hier vielfältige Aspekte zu beachten gibt, die dann dazu führen, etwas vorsichtiger zu formulieren.

Wo sehen Sie die Grenzen der ÖROK als Organisation?

Diese Frage kann ich mehrschichtig beantworten. Eine der Grenzen der ÖROK ist auf jeden Fall, dass sie nur ein *Koordinationsgremium* ist. Die Zusammensetzung aus Bund, Ländern, Gemeinde- und Städtebund ist an und für sich eine Stärke, gleichzeitig sind natürlich die Grenzen offensichtlich. Die ÖROK ist eben nicht gesetzgebendes oder vollziehendes Organ. Die Arbeiten der ÖROK haben nur einen *empfehlenden Charakter*.

Eine Herausforderung bei der ÖROK ist sicher die *personelle Ausstattung* und die *Ressourcenausstattung* generell. Ich weiß nicht genau, wie viele Personen für die Raumordnung zuständig sind, aber wir haben in Österreich eben kein Bundesamt für Raumordnung. Da blicke ich immer neidvoll in die Schweiz – da schaut es natürlich auch anders aus bezüglich Forschung und Grundlagen. Das haben wir in Österreich nicht. Also muss die ÖROK die Aufgabe übernehmen, die fachlichen Grundlagen aufzuarbeiten. Da ist sie als Koordinationsgremium durch die Ressourcenausstattung limitiert. Wenn ich mir etwas wünschen könnte, wäre es eine entsprechende ressourcenmäßige Aufstockung der ÖROK-Geschäftsstelle, weil die Themen nicht weniger werden.

»Da kann es dann schnell einmal nicht unkomplex und inhaltlich fordernd werden, weil man auf Positionen von neun Bundesländern, verschiedenen Bundesministerien, Städten und Gemeinden trifft.«

Derzeit wird zwangsläufig viel outgesourct, aber man könnte natürlich auch eigene fachliche Kompetenzen aufbauen und für eine entsprechende Ressourcenausstattung sorgen. Wer kümmert sich eigentlich über landesübergreifende Raumplanungsprobleme? Da bemüht sich die ÖROK ohnehin vorbildlich, aber da wäre natürlich mehr möglich. Dass hier die ÖROK schnell einmal an ihre Grenzen stößt, ist auch klar.

Einige Bundesländer haben beispielsweise zunehmend Probleme mit Zweitwohnsitzen. Da agiert zurzeit jedes Bundesland für sich selbst, aber eigentlich wäre die Problemlage österreichweit sehr ähnlich. Befeuert durch Corona wird der Zug zu Zweitwohnsitzen noch viel höher. In diesem Sinne wäre ein österreichweiter Austausch sehr sinnvoll. Für eine einheitliche Abstimmung

sind die regionalen Herausforderungen bezüglich Zweitwohnsitzen zu unterschiedlich.

Ich würde mir eine entsprechende Ressourcenausstattung bei der ÖROK für die Koordination der gemeinsamen Anliegen der Gebietskörperschaften wünschen.

Was soll sich im Bereich Government in der ÖROK ändern?

Ein wichtiger Punkt wäre eine *stärkere politische Dimension* – dass man versucht, hochrangige politische Entscheidungsträger:innen verstärkt einzubinden, damit die Umsetzung der Empfehlungen oder der Vorschläge der ÖROK intensiviert wird. Ansonsten bin ich bei Änderungen eher vorsichtig. Was die ÖROK in ihrer Struktur kann, hat sich an und für sich gut entwickelt – da würde ich nichts Fundamentales ändern. Im Gegenteil, ich würde diese umsetzungsorientierten Maßnahmen und Diskussionsforen stärken.

Die ÖREK-Partnerschaften fand ich sehr gut – sie sollten in dieser Form weitergeführt werden, vielleicht noch ergänzt durch eine stärkere Einbindung politischer Entscheidungsträger:innen als bisher. Ebenso wichtig wäre, die Erarbeitung der fachlichen Grundlagen durch eine entsprechende Ressourcenaufstockung intensiver zu betreiben, aber ich würde die ÖROK jetzt nicht grundsätzlich neu strukturieren oder ändern. Was vorstellbar ist, wäre eine Art Gremium, das eine Verbindung zwischen den Gebietskörperschaften und den Entscheidungsträger:innen schafft, um den Austausch zu intensivieren.

Ich würde mir künftig auch eine stärkere *Abstimmung* der ÖROK *mit den wissenschaftlichen Einrichtungen* in Österreich wünschen, vor allem mit den Universitäten – derzeit ist die ÖROK eher Gebietskörperschaften orientiert. Die Universitäten wissen nicht so genau, was sich die ÖROK überlegt, umgekehrt ist der Wissenstransfer von den Unis zur ÖROK zum Teil nicht so gut. Hier gäbe es schon Möglichkeiten, sich stärker auszutauschen, abzustimmen und mehr Synergien zu finden. In der Raumordnung sind ja nicht so viele Einrichtungen unterwegs – da wäre es ein schönes Ziel, noch mehr die Kräfte zu bündeln. Die Planungsbüros sehen das wahrscheinlich ähnlich – auch sie und die Praktiker:innen könnte man künftig stärker einbinden.

Welche Themen werden künftig eine wichtige Rolle in der Arbeit der ÖROK spielen?

Ich bin ganz überrascht, wie sehr das *Bodenthema* an Bedeutung gewonnen hat. Mit Bodenthema meine ich vor allem die Bodenverfügbarkeit: Wie kommt man zu Grund und Boden? Wie kommt man zu den Verfügungsrechten? Sind diese fair verteilt? Ist das alles in irgendeiner Form gerecht und fair? Das führt dann weiter zur Frage des Umgangs mit Widmungsgewinnen, zum Planwertausgleich usw. Auch die Korrektur von Fehlentwicklungen, etwa durch Rückwidmungen und Rücknahme von Nutzungsrechten wird ein Thema sein. Diese bodenpolitischen Themen werden an Bedeutung gewinnen.

Generell wird das Thema *Klimawandel* massiv aufkommen und damit in Zusammenhang die Eindämmung der Zersiedelung. Auf gesellschaftlicher Ebene das Altern und die Digitalisierung. Tendenziell habe ich das Gefühl, dass die Nutzungskonflikte und der Nutzungsdruck zunehmen werden. Dazu zählt auch das Thema der Zweitwohnsitze, das jetzt Corona-bedingt aufgepoppt ist. Und auch das Thema der Innenverdichtung. Durch Innenverdichtung nehmen Nachbarschaftskonflikte extrem zu.

Intensiver diskutieren kann man, ob das heutige Instrumentarium wirklich alle Entscheidungsabläufe korrekt abbildet – derzeit ist es überwiegend nur der *Flächenwidmungsplan* als klassisches Instrument, der rechtlich die höchste Bedeutung hat. Dieser wird aber überlagert durch eine Vielzahl von anderen Verfahrenselementen und Entscheidungen, überwiegend anlass- und projektorientiert – die Widmungen werden inhaltlich immer komplizierter, sind befristet, mit Abgaben kombiniert, davor ist die Vertragsraumordnung vorgesehen und es kommen städtebauliche Wettbewerbe oder partizipative Verfahrenselemente dazu. Das ist durchaus vielfältig und man wird sich überlegen müssen, wie sich die bestehenden Instrumente weiterentwickeln.

Österreichweit ein Thema ist die weitere Entwicklung partizipativer Verfahren, also die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Bevölkerung bei Planungsverfahren. Auf der einen Seite bringt sich die Bevölkerung verstärkt ein und wird das auch künftig noch stärker tun, was die Akzeptanz von Planungsmaßnahmen erheblich beeinflusst. Auf der anderen Seite ist klärungsbedürftig, wie mit verstärktem Widerstand insbesondere bei Großprojekten umzugehen ist. Ein Projekt gegen Widerstand durchzubringen, ist in der Planungspraxis eine beachtliche Herausforderung. Die Partizipation und die Diskussion zu Verfahrensfragen wäre durchaus einmal als Themaschaft in der ÖROK spannend. Es wäre interessant zu erfahren, was die einzelnen Bundesländer, die Gemeinden und der Bund dazu sagen und ob eine gemeinsame Linie gefunden werden kann.



An aerial photograph of a city, likely Vienna, showing a mix of modern and traditional architecture. In the foreground, a large, modern building with a curved facade and a glass facade is prominent. To its right, a railway station with multiple tracks and a large roof is visible. The background shows a dense urban area with various buildings and green spaces. The title 'Siedlungs-entwicklung und Mobilität' is overlaid in large white text on the top left.

Siedlungs-entwicklung und Mobilität

Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung stehen in einem engen Wirkungszusammenhang. Je feiner die Funktionen Wohnen, sowie Arbeiten, Erledigungen und Freizeit im Raum verteilt sind, desto mehr Verkehrsaufkommen wird erzeugt. Eine raumsparende Siedlungsentwicklung kann hingegen maßgeblich dazu beitragen, Anzahl und Länge der täglichen Wege zu reduzieren. Die ÖROK leistet mit ihren zahlreichen Analysen zum Thema »Raumordnung und Mobilität« eine wesentliche Grundlage für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung in Österreich.

Siedlungsentwicklung und Mobilität abstimmen

Die räumliche Entwicklung hat auf lange Sicht großen Einfluss auf das Mobilitätsverhalten und die Verkehrsentwicklung. Die Verkehrsentwicklung wird von der Verteilung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erledigungen und Freizeit im Raum bestimmt. Je disperser diese Funktionen im Raum verteilt sind, desto mehr Verkehrsaufkommen wird erzeugt. Die Distanzen steigen. Es sind immer mehr Fahrten für die täglichen Erledigungen erforderlich.



Eine raumsparende Siedlungsentwicklung kann wesentlich dazu beitragen, die Wege, die zur Ausübung der täglichen Aktivitäten notwendig sind, hinsichtlich Anzahl und Länge zu reduzieren. Zudem kann eine Verschiebung des Modal Split zugunsten des Umweltverbunds (zu Fuß, Rad, ÖV) erreicht werden. Damit kommt Instrumenten, welche die Raumentwicklung beeinflussen, hohe Bedeutung bezüglich der Verkehrsentwicklung zu.

Die Siedlungsentwicklung in vielen Regionen Österreichs war in den vergangenen Jahrzehnten durch Suburbanisierung, Zersiedelung, räumliche Trennung der Funktionen und eine Ausdünnung in den Stadt- und Ortszentren gekennzeichnet. Die Folgen dieser räumlichen Entwicklungstendenzen waren und sind nach wie vor:

- hohe Verkehrsbelastung durch Zunahme der Distanzen vom Wohnort zum Arbeitsort sowie Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen und der Fahrtenhäufigkeit
- Zunahme des PKW-Besitzes und der KFZ-Nutzung und ein damit einher gehender hoher Energieverbrauch außerhalb der dichten städtischen Räume Wiens
- Verschiebung der Verkehrsmittelwahl in Richtung PKW (mit Ausnahme in den Städten)
- keine Möglichkeit, in peripheren Gebieten mit Bevölkerungsrückgang den Öffentlichen Verkehr effizient zu betreiben. In der Folge sinken bzw. stagnieren die Fahrgastzahlen im ÖV, was zu einer weiteren Ausdünnung des ÖV-Angebotes führt

» Die gelebte Raumordnung ist ein hochkomplexes System, verteilt in mehreren Hierarchiestufen – sowohl räumlich wie sektoral. In den Gremien der ÖROK wird daran gearbeitet, ein besseres Verständnis zwischen den handelnden Institutionen/Personen zu erreichen.

Auch gelingt es im Rahmen der ÖROK immer wieder durch eine wertschätzende, konstruktive Abstimmung in institutionenübergreifender Zusammenarbeit Lösungen zu formulieren. Beispiele sind das Projekt ÖV-Güteklassen, die Etablierung eines regelmäßigen Stadtregionstages oder die Optimierung des Systems der Vertragsraumordnung. Insofern ist die ÖROK nicht nur eine dekorative Sammlung von ›Gelben Fachbüchern‹, sondern eine lebendige Organisation mit dem Ziel einer breiten Beteiligung bei der Findung von Lösungen zu den wichtigen Fragen der Raumordnung, auch wenn das Einstimmigkeitsprinzip diesbezüglich immer wieder eine spannende Herausforderung darstellt. ◀



SR DI Dr.techn. Andreas Schmidbauer, uGM
Abteilungsmitglied der MA 5 – Raumplanung und Baubehörde im Magistrat der Stadt Salzburg

- Nominierter vom Österreichischen Städtebund
- Mitglied der Stellvertreterkommission
- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Arbeitsschwerpunkte: örtliche/überörtliche Raumordnung, Mobilität, Architektur, Bau- und Raumordnungsverfahren

Mit den derzeitigen räumlichen Entwicklungstendenzen – Suburbanisierung und extensive Zersiedelung – sind auch Folgekosten sowohl für die öffentlichen Haushalte als auch für Private verbunden. In der Fachliteratur wurde mehrfach der Zusammenhang von höheren Kosten für technische und soziale Infrastruktur in Siedlungsgebieten geringerer Dichten gegenüber zentralen Lagen und kompakten Gemeindestrukturen nachgewiesen. Dazu zählen Errichtungs- und Erhaltungskosten für Straßen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Schulbus, soziale Dienste etc. Auch die individuellen Mobilitätskosten steigen bei geringer Siedlungsdichte und damit bei weiten täglichen Wegen. Da Siedlungsstrukturen aufgrund der langen Lebensdauer von Gebäuden nur langfristig veränderbar sind, spielen die Raumordnungsinstrumente eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung der Siedlungen hin zu einer Verdichtung, welche die Autoabhängigkeit reduziert und das ÖV-Angebot stärkt.

Die ÖROK leistet mit ihren Analysen zum Thema »Raumordnung und Mobilität« eine wesentliche Grundlage für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung in Österreich, wie z.B. durch österreichweite Erreichbarkeitsanalysen für ÖV und MIV. Die Entwicklung und österreichweite Umsetzung der »ÖV-Güteklassen« verknüpft die Bedienungsqualität von Haltestellen mit ihrer fußläufigen Erreichbarkeit und schafft so einen Standard zur Beschreibung der Versorgungsqualität von Orten und Siedlungen mit öffentlichem Verkehr.

Siedlungsentwicklung und Mobilität – Beiträge der ÖROK

Die Erreichbarkeit von überregionalen und regionalen Zentren ist nach wie vor ein wesentliches Maß für die Versorgungsqualität der Bevölkerung mit öffentlichen Einrichtungen und die Zugänglichkeit zu Bildungs- und Qualifizierungsangeboten, Verkehrsinfrastruktur und zum regionalen Arbeitsmarkt. Zudem beeinflusst die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, Kund:innen, Märkten und

Lieferant:innen die Standortentscheidungen von Unternehmen. Die Erreichbarkeitsverhältnisse stellen daher eine wesentliche Kenngröße im Zusammenhang mit Planungsaufgaben der Gebietskörperschaften sowie auch für das Monitoring gesetzter Maßnahmen in der Raum- und Verkehrsplanung dar.



» Unter dem Gesichtspunkt, dass Abstimmung und Interessensausgleich bedeutende Komponenten jeder Planungsarbeit darstellen, muss die Bereitstellung eines anerkannten Rahmens zum offenen, auf gleicher Augenhöhe stattfindenden Austausch zwischen unterschiedlichen Aufgabenträgern und Sachgebieten und die Möglichkeit zum Ausloten der Potenziale für eine Kooperation, aber auch die Herstellung des wichtigen Verständnisses für die unterschiedlichen Sichtweisen und dahinterliegenden Interessenslagen als einer der großen Mehrwerte, der durch die ÖROK geschaffen wird, gesehen werden.

Als ein gutes Beispiel kann, wenngleich auch schon älter, die Arbeit der ÖREK-Partnerschaft »Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturen« dienen, wo über die kompetenzrechtlichen Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg gemeinsam praktische Lösungsansätze entwickelt wurden.

Die Partnerschaftlichkeit und Freiwilligkeit, die sich aus dem Rahmen, den die ÖROK aufspannt, ergeben, sind hier sicherlich ein wesentliches Erfolgskriterium. «

DI Christian Wampera

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Abt. II/3 - Infrastrukturplanung, stv. Abteilungsleiter, befasst mit den verkehrsrelevanten Aspekten der Raumordnung, Standortpolitik und Raumentwicklung sowie Verkehrsprognosen und koordinativen Angelegenheiten der Verkehrsstatistik

- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Teilnehmer an ÖREK-Partnerschaften, federführender Partner für den Bund in der ÖREK-Partnerschaft »Plattform Raumordnung und Verkehr«
- Mitarbeit in den Arbeitsgruppen »Raumbeobachtung« und »Prognosen«
- Arbeitsschwerpunkt: Aktivitäten an der Schnittstelle zwischen Raumordnung und Verkehr

» Die ÖROK ist für mich der zentrale Netzwerkknoten der Raumentwicklung in Österreich. Sie ist der Garant für die Integration von nationalen raumwirksamen Sektorpolitiken mit den föderalen Raumpolitiken der Länder und der Gemeinden sowie den raumrelevanten Aktivitäten der Sozialpartner.

Eine österreichische Raumentwicklung ist ohne ÖROK nicht vorstellbar, sie wäre schlicht nicht existent. Sie ist die zentrale Kooperationsplattform, sie ist eine wichtige Innovatorin, sie ist Wissensproduzentin und Wissensspeicherin und Kommunikatorin in allen Raumfragen. Die ÖV-Güteklassen als österreichweites Instrument zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und öffentlicher Verkehrserschließung sind dafür ein typisches Beispiel: Kooperation bei gemeinsamer Entwicklung, Feinabstimmung und Festlegung, Innovation bei Methoden und Werkzeugen, Wissensproduzent bei Methoden und Werkzeugen, Wissensspeicher für alle Nutzer:innen, Kommunikator zu den Anwender:innen. Eine Erfolgsgeschichte im Dienste der zentralen Herausforderungen unserer Zeit wie Klimaschutz, Bodenschutz oder Sicherung der Erreichbarkeit für alle. «



DI Helmut Hies
Rosinak&Partner ZTGmbH,
Gesellschafter und
Senior Expert

Die ÖROK befasst sich seit Mitte der 1970er Jahre mit Fragen des Verkehrs und der Erreichbarkeit. Neben Arbeiten über die Eisenbahn-Nebenstrecken in Österreich wurden zunächst 1977 die Erreichbarkeitsverhältnisse im Individualverkehr untersucht, ab 1981 die Arbeiten am Erreichbarkeitsmodell für den öffentlichen Verkehr begonnen. Damit lagen erstmals österreichweit Informationen über die Erreichbarkeitsverhältnisse von zentralen Orten, Arbeits- und Schulzentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln vor (Ergebnisse siehe ÖROK-Schriftenreihe Nr. 75 »Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich« aus dem Jahr 1989). Seitdem hat die ÖROK im Abstand von rund 10 Jahren weitere Analysen zu den Erreichbarkeitsverhältnissen in Österreich in ihrer Schriftenreihe veröffentlicht. Ausgewählte Erreichbarkeitskarten der jüngsten Erreichbarkeitsanalyse stehen dazu im ÖROK-Atlas zur Verfügung.

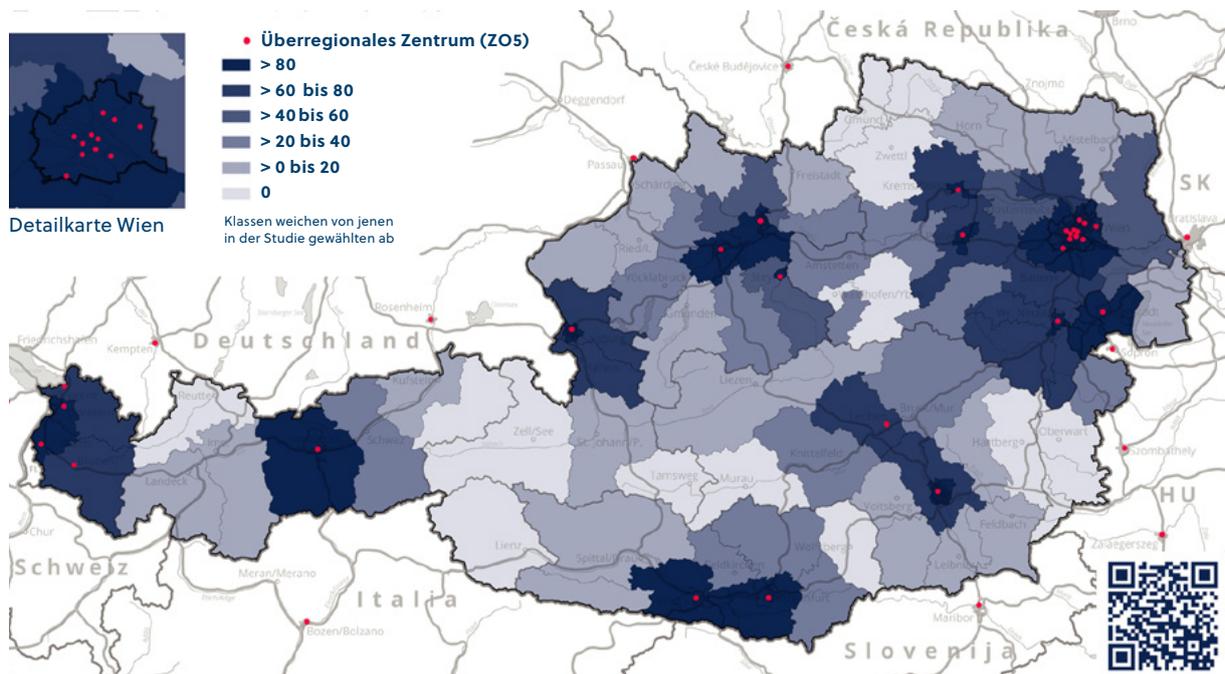
Die Arbeiten der ÖREK-Partnerschaft »Plattform Raumordnung & Verkehr« widmeten sich in den letzten Jahren schwerpunktmäßig dem Thema »ÖV-Erschließung und Siedlungsentwicklung«. Im Vordergrund stand die Schaffung einer österreichweit abgestimmten Grundlage zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung durch die Entwicklung eines einheitlichen Systems von ÖV-Güteklassen für Standorte und Gebiete. Als Ergebnis liegt ein Umsetzungskonzept für österreichweite ÖV-Güteklassen vor, das als Analyse-, Beurteilungs-, Planungs- und Evaluierungsinstrument herangezogen werden kann. Der Bericht steht auf der ÖROK-Website unter www.oerok.gv.at/raum/themen/raumordnung-und-mobilitaet zur Verfügung, mit einem Link zur Datenabfrage auf der Plattform mobilitaetsdaten.gv.at der AustriaTech. Ausgewählte Karten wurden auch im ÖROK-Atlas veröffentlicht.



Die Arbeiten der ÖROK zum Thema »Raumordnung und Mobilität« stellen so wesentliche Grundlagen zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung dar. Die Ergebnisse der ÖV-Güteklassen können beispielsweise als Grundlage für die Ausweisung von Vorrangflächen für Siedlungsentwicklung herangezogen werden.

Erreichbarkeit von überregionalen Zentren (ZO5) im öffentlichen Verkehr 2016

Anteil der Bevölkerung in Prozent, der ein überregionales Zentrum innerhalb von 50 Minuten erreicht. Österreich: 64,2 %



Quelle: ÖROK Erreichbarkeitsanalyse 2018 (Datenbasis 2016) – Analysen zum ÖV und MIV, Raumeinheiten: Politische Bezirke (Gebietsstand: 01.01.2016), Herausgeber: ÖROK



DI Gregor Lahounik

Bundesarbeitskammer

- Mitglied im Ständigen Unterausschuss
- Arbeitsschwerpunkte: Verkehr und Arbeitnehmer:innen in der Planung

» Die ÖROK führt die Bereiche zusammen, die seit jeher räumlich miteinander verbunden sind, aber beharrlich kompetenzrechtlich voneinander getrennt werden.

Messerscharfe Analysen und das Aufzeigen von Zusammenhängen auf den unterschiedlichsten Ebenen sind wohl eine der wichtigsten Stärken der ÖROK.

Das äußert sich in verbindenden Modellen, wie den ÖV-Güteklassen aber auch in der Ankündigung sich noch stärker mit jenen Gruppen beschäftigen zu wollen, die nicht immer im Hauptfokus der (örtlichen) Planung sind, etwa den Einpendler:innen, Auszubildenden und den Arbeitnehmer:innen.

Das Pushen von Best-Practice-Beispielen gehört nicht von ungefähr zum täglichen Geschäft der ÖROK, einfach weil sie selbst eines ist. «

Weiterführende Informationen



- Informationen der ÖROK zu »Raumordnung und Mobilität«: www.oerok.gv.at/raum/themen/raumordnung-und-mobilitaet
- ÖV-Güteklassen im ÖROK-Atlas: www.oerok-atlas.at
- Erreichbarkeit im ÖROK-Atlas: www.oerok-atlas.at/#indicator/85
- ÖV-Güteklassen: www.mobilitaetsdaten.gv.at



DI **Rudolf Schicker**

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Als wissenschaftlicher Mitarbeiter des ÖIR 1976 bis 1978
- Zwischen 1978 und 1987 als Referent in der Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik des Bundeskanzleramtes
- 1988 bis 2001 als Geschäftsführer der ÖROK gemeinsam mit Dr. Kunze
- 2001 bis 2010 als Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr in Wien und Vertreter des Städtebundes
- 2016 bis 2019 als Koordinator der Europäischen Strategie für den Donauraum

Zusammenarbeit

- 1976 bis 2019

Über die Anfänge der ÖROK

Die ÖROK wurde aus einem ganz bestimmten Grund gegründet: Es fehlte ein österreichisches Bundesraumordnungsgesetz. Die Bundesregierung hat Ende der 1960er-Jahre versucht, den Bundesländern Vorschriften in Sachen Raumordnung zu machen – das ist gründlich schiefgegangen. Die folgende Regierung unter Bundeskanzler Kreisky hat versucht, eine andere Form – den sogenannten „kooperativen Bundesstaat“ – hervorzuheben und damit die Gleichberechtigung der Gebietskörperschaften plus der Sozialpartner in der Frage der räumlichen Entwicklung Österreichs herzustellen. Das ist mit der Gründung der ÖROK 1971 gelungen.

Zu Beginn hat die ÖROK große Erfolge erzielt, wie z.B. die Frage des Marchfeldkanals gelöst, aber auch die Entscheidung, keinen Flughafen zwischen Linz und Salzburg zu bauen. Das Hauptthema war damals

einerseits, gemeinsame Grundlagen für die Raumplanung selber zu schaffen. Andererseits auch mit dem österreichischen Raumordnungskonzept eine Basis zu vereinbaren, von der ausgehend die Bundesländer ihre Regionalentwicklungs- und Landesentwicklungsprogramme unter einem gemeinsamen Schirm gestalten können. Es hat über 10 Jahre gedauert, bis es zum Beschluss des ersten österreichischen Raumordnungskonzeptes 1981 kam. Die Weiterentwicklung der Raumordnungskonzepte konnte dann in 10-Jahresschritten fortgesetzt werden.

Dies war für die Raumentwicklungspolitik Österreichs sehr wichtig. Es zeigt nämlich, dass das Schaffen gemeinsamer Analysegrundlagen und Ziele, nicht nur wesentlich, sondern auch mit dem ausgeprägten österreichischen Föderalismus möglich ist. Dabei geht es nicht nur um Fragen der räumlichen Entwicklung, im Sinne der Raumordnung, der Inanspruchnahme der Flächen, sondern auch um die regionale Wirtschaftsentwicklung in Österreich. Daher war es nur konsequent, dass Österreich im Zuge der Beitrittsüberlegungen zur Europäischen Union die Agenden der Europäischen Regionalfonds, die regionale Entwicklungspolitik, nicht einem bestimmten Ministerium übertragen oder den einzelnen Bundesländern überlassen hat, sondern eine gemeinsame Herangehensweise im Rahmen der ÖROK-Gremien gewählt hat. Diese Chance konnten wir nutzen und wie man sieht, ist die ÖROK auch heute noch erfolgreich mit der Koordination der EU-Regionalpolitik in Österreich beschäftigt.

Die Art und Weise der Zusammenarbeit mit der ÖROK

Ich war zunächst Vertreter des Bundeskanzleramts in den Unterausschüssen „Ballungsräume“ und „Raumordnungsbericht“. Der Raumordnungsbericht ist noch immer ein wesentliches Instrument zur Präsentation der räumlichen Entwicklung Österreichs. Dann habe ich viele Jahre direkt für die ÖROK als Geschäftsführer gearbeitet. Als Stadtrat, auf der politischen Ebene, stand wiederum Raumentwicklungspolitik im Vordergrund, weil ja die „Geldverteilungsmaschine“ Europäische Regionalpolitik für die Bundeshauptstadt nicht so ergiebig ist. Wir haben dann auch darauf geachtet, dass wir unsere Aktivitäten gut mit der europäischen Raumentwicklungspolitik abstimmen. Was Städtepolitik betrifft, ist in dieser Phase meiner politischen Tätigkeit beispielsweise die Leipzig Charta erarbeitet worden. Sie wurde 2007 verabschiedet und im Jahr 2020 wieder neu aufgesetzt.

Wichtige Themen in der Raumentwicklung

Ganz wesentlich war, dass in den ersten Jahren der ÖROK ein *gemeinsames Verständnis über die Datenlage*, das Erarbeiten von Datengrundlagen hergestellt werden konnte. Das halte ich für wesentlich. Beispielsweise hat mich Ende 1987 der damalige Bundeskanzler Vranitzky gefragt, warum ich Geschäftsführer einer Einrichtung mit 1,5 Mitarbeiter:innen werden wolle. Die sei doch eigentlich „dem Tod geweiht“. Ich habe ihm den Vorteil dieser Einrichtung so erklärt, dass die ÖROK in der Lage ist, für alle Gebietskörperschaften gemeinsam die Datengrundlagen herzustellen, die ansonsten jeder einzelne erarbeiten müsste. Das Schöne ist, dass das nicht nur der Bund zahlen muss, sondern alle Gebietskörperschaften gemeinsam. Das hat den ehemaligen Finanzminister überzeugt. Ich halte das nach wie vor für einen wesentlichen Punkt und es freut mich besonders,

dass es gelungen ist, daraus einen ÖROK-Atlas zu entwickeln, der interaktiv ist und auch die Möglichkeit bietet, Zeitreihen zu räumlichen Entwicklungen einfach und schnell abzulesen. Als Raumplaner:in, der/die mit Regionalentwicklung zu tun hat, kann man automatisch sehr schnell Entwicklungspotenziale oder Gefahren und Beschränkungen herauslesen und nut-

zen. Die Datenaufbereitung halte ich auch weiterhin für eine ganz wesentliche Aufgabe der ÖROK. Dazu gehören auch die Bevölkerungsprognosen. In meiner Zeit bei der ÖROK haben wir auch andere prognostische Bereiche weiterentwickelt, bis hin zu Arbeitsmarktprognosen, die allerdings weniger gut gelungen sind.

Ein ganz wichtiger Bereich war auch das *Erreichbarkeitsmodell*. Schon in den 1980er-Jahren für den Straßenverkehr aufgesetzt und dann weiterentwickelt zu einem Instrument, das nunmehr den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr, kurz Mobilität als Ganzes darstellt. Und dass man Mobilität nicht nur für einen Verkehrsmodus sehen darf, sondern als etwas Übergreifendes begreifen muss, wird gerade im Hinblick auf Klimaschutz und Rücksichtnahme auf die Gefahren des Klimawandels deutlich.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Erarbeitung der Raumordnungskonzepte und deren Fortsetzungen als Raumentwicklungskonzepte. Dabei kommt es alle 10 Jahre zu einem Neuaufsetzen der wichtigsten Punkte für die räumliche Entwicklung Österreichs, die die drei Gebietskörperschaftsebenen gemeinsam sehen.

»Ganz wesentlich war, dass in den ersten Jahren der ÖROK ein gemeinsames Verständnis über die Datenlage, (...) hergestellt werden konnte.«

Ebenfalls betonen möchte ich die Bedeutung der *Gefahrenzonenplanung*. Es gab eine Zeit, wo sich die Gefahrenzonenplanung nur auf Muren, Lawinen und Ähnliches konzentrierte, aber nicht auf Hochwässer. Dieses Thema ist lange vernachlässigt worden und auf einmal kam es zu 30-jährlichen Hochwässern mit Überschwemmungen von Wohnsiedlungen. Daraufhin ist es gelungen, gemeinsam mit Zuständigen im Landwirtschaftsministerium, aber auch mit den Ländern, das Thema Gefahrenzonenplanung wieder auf die Tagesordnung der ÖROK zu holen. Es wurde aufgezeigt, dass Gefahrenzonenplanung große Schäden und großes Leid für Menschen verhindern hilft, die mit ihrem ganzen Geld ein Haus gebaut haben und nachher vor dem Nichts stehen. Daher ist es wichtig von Beginn an rote und gelbe Zonen auszuweisen und andere Schutzmechanismen einzurichten.

Man hat sich auch mit den Skigebietserschließungen beschäftigt. Bei diesem Thema waren wir zu Beginn der 1990er-Jahre schon sehr weit mit Moratorien, die zeitweilig den Ausbauwahn der Seilbahnwirtschaft stoppten. Leider ist dieses Thema dann wieder untergegangen. Und wie man bei den Versuchen zu Großzusammenschlüssen von Skigebieten heute sieht, gibt es immer noch massiven Druck vonseiten der Wirtschaft, wo man aus Umwelt- und Naturschutzgründen zu vielen Ausbauprojekten einfach nein sagen müsste.

»In der Zeit des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union war auch die Frage des Grundverkehrs – des Ausverkaufs von Grund und Boden – ein ganz entscheidendes Thema.«

Wichtige Themen in der Regionalpolitik

In der Zeit des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union war auch die *Frage des Grundverkehrs* – des Ausverkaufs von Grund und Boden – ein ganz entscheidendes Thema. Ganz wesentlich dabei war die Erkenntnis, dass die Planung auch Instrumente braucht, die in der Lage sind, den Grundverkehr zu steuern. Das hat funktioniert und dazu geführt, dass in den 1990er-Jahren sehr klar geworden ist, dass die alten Raumordnungsgesetze der Bundesländer das nicht schaffen werden. Ein Bebauungsplan sollte ein Instrument sein, um die Zersiedelung tatsächlich enger zu halten, und nicht ein Instrument, das Ziviltechniker:innen gerne hätten, um an weitere Aufträge zu gelangen. Dieses Bewusstsein zu schaffen, ist der

ÖROK und den anderen Raumplaner:innen zwar gelungen, die Überzeugung, dass es auch in der Praxis anzuwenden wäre, ist leider nicht ganz durchgedrungen, zumindest in acht Bundesländern. In Wien war das Herangehen an Flächenwidmung und Bebauungsplanung – beginnend mit der Bauordnung 1929 – schon anders.

Wie haben sich die großen Themenbereiche über die Zeit verändert?

Innerhalb von 50 Jahren ist es nicht gleichmäßig in eine Richtung gegangen. Es gibt viele Bereiche, wo es in die falsche Richtung weitergegangen ist. In Salzburg z.B. gab es eine Bestimmung im Raumordnungsgesetz, wonach Grünland, das an drei Seiten schon an Bauland grenzte, bebaut werden durfte. Solche Bestimmungen wurden dann auch weidlich ausgenutzt, obwohl im österreichischen Raumordnungs- und Raumentwicklungskonzept schon andere, flächensparende Bestimmungen vorgeschlagen wurden. Leider haben sich dann auch die Widmungskategorien in den Raumordnungsgesetzen deutlich auseinanderentwickelt. Zum Beispiel ist die Frage der Einkaufszentren an den Siedlungsrändern der Gemeinden fürchterlich ausgeufert. Klein- und Mittelstädte haben es extrem schwer, im Zentrum noch zentrale Aktivitäten zu halten. Sowohl die Autoaffinität, die durch die Zersiedlung in Österreich entstanden ist, als auch durch den Bau von Einkaufsmöglichkeiten an den Stadträndern ist ein enormer Druck entstanden. Auch hier ist die Situation in Wien eine andere.

Bei welchen Themen war die ÖROK Themensetzerin?

Was der ÖROK in den 13 Jahren, wo ich Geschäftsführer war, absolut nicht gelungen ist, ist die Frage des Finanzausgleichs zu programmatisieren. Das ist überhaupt nicht gut angekommen – nicht nur beim Finanzministerium, sondern auch bei den Ländern. Da gibt es eine kleine Gruppe von Finanzexpert:innen, die die Raumplanung als Gestaltungsinstrument nicht berücksichtigen wollen. Die Vorstöße, die wir dazu unternommen haben, hatten keinerlei Erfolg.

Wo wir mit Sicherheit Erfolg hatten, ist die Frage der Nationalparks. Hier hat die ÖROK zu wesentlichen Grundlagenarbeiten beigetragen. Wir waren auch mit dabei bei der Alpenkonvention, einer Vorläuferin der EU-Strategie für den Alpenraum. Hier ist es stark um Umweltfragen gegangen. Wir haben in der Frage der Definition von Problemlagen im ökonomischen und regionalwirtschaftlichen Bereich gute Vorarbeiten leisten können. Es war bei uns in Österreich und ist jetzt leider auch international wieder (bei der europäischen Regionalförderung) üblich, Problemregionen zu definieren anstatt anzuerkennen, dass jede Region ihre spezifischen Problemlagen zu

bewältigen hat, egal ob sie zu den Zu- oder Abwanderungsgebieten zählt, zu den reichen oder ärmeren Regionen.

Weitere Erfolgsbeispiele der ÖROK

Dort, wo die ÖROK jetzt auch ein sehr großes und festes Standbein hat, war der Aufbau der Umsetzungsmechanismen der *Europäischen Regionalpolitik* für Österreich. Das war einer der Meilensteine, weil es uns gelungen ist, von Beginn an ein gemeinsames Vorgehen der Bundesländer und der Republik zu erreichen. Bei Vorbereitungen der ersten Gebietskulisse, wo es um den Ablauf und die Verteilung der Regionalfördermittel ging, fürchteten die Bundesländer um ihren Einfluss. Im Rahmen einer Sitzung des ÖROK-Unterausschuss Regionalwirtschaft in Lienz, der von den ÖROK-Geschäftsführern gut vorbereitet worden war, haben sich die Vertreter:innen von Bund und Ländern zu diesem schwierigen Thema jedoch schnell einigen können. Das ist das Geheimnis für eine Tätigkeit der Einrichtung eines kooperativen Bundesstaats: Man muss antizipieren, wo könnte eine Lösung sein, wo könnten Widerstände gegen diese Lösung auftreten und wie kann ich denen begegnen? Wie hole ich die anderen an Bord? Da es kein Bundesraumordnungsgesetz gibt, müssen wir unsere Überzeugungskraft einsetzen. Es geht darum, vor den anderen gangbare Lösungsansätze zu entwickeln und eine „glaubwürdige Geschichte“ dazu zu erzählen, sodass alle damit leben können. Das ist uns zu Beginn der EU-Regionalpolitik in Österreich gut gelungen.

»Das war einer der Meilensteine, weil es uns gelungen ist, von Beginn an ein gemeinsames Vorgehen der Bundesländer und der Republik zu erreichen.«

Ebenfalls gut gelungen ist in meiner politischen Funktion die Einleitung der *Stadtumlandkooperationen*. Dazu haben wir ganz konkrete Ansätze der Kooperation aufgebaut, auf Ebenen, die vorher nicht angesprochen wurden – zum Beispiel die Stadtumlandkonferenzen. Gemeinsam mit den niederösterreichischen Kolleg:innen konnte ich als Politiker die Stadtumlandzusammenarbeit und Stadtumland-Manager:innen installieren – mit Andreas Hacker im Südraum und Renate Zuckerstätter im Nordraum. Durch diese Einrichtung konnten dann auch die richtigen Ebenen miteinander kommunizieren. So wurden auch die Erfahrungen aus dem Wiener Raum bis ins Rheintal hinausgetragen und die Erfahrungen aus dem Rheintal

wiederum hereingeholt. Zur aktuellen Ballungsraumpolitik in Österreich hat die ÖROK wichtige Beiträge geleistet.

Ebenso von Bedeutung ist die Städtepolitik auf europäischer Ebene, die auch Einfluss auf Österreich ausübt. Rudolf Niessler, der in der DG Regio damals für Städtepolitik zuständig war, konnte viel für die Städtepolitik tun. Diese Aktivitäten sind über die ÖROK nach Österreich hereingeflossen. Das hat wesentlich dazu beigetragen, das Verhältnis zwischen den städtischen Kommunen, den österreichischen Großstädten und der ÖROK zu entspannen, denn es herrschte lange Zeit die Meinung vor, dass die ÖROK eine Einrichtung für die Fläche sei und weniger für die Städte. Das hat sich mittlerweile geändert und ich habe als Stadtrat die Chance gehabt, einen Beitrag dazu zu leisten, damit auch Städte mehr von der ÖROK profitieren.

Die ÖROK als Governance Organisation

Seit meinem Ausscheiden im April 2001 hat sich die innere Organisation der ÖROK deutlich verändert. Damals war es ein kleiner Laden, der auf Basis persönlich guter Zusammenarbeit funktioniert hat. Es gab keine oder fast keine Hierarchien und keine Notwendigkeit für Steuerungspotenzial, um eine größere Organisation in Schwung zu halten. Die Arbeitsweise nach außen ist dadurch gekennzeichnet, dass es ein „sui generis“ und eigentlich eine „good will“-Einrichtung ohne rechtliche Verankerung ist. Auf der fachlichen Ebene – bei der Erarbeitung von Themen – hat in den ersten Jahren ein scharfes und stark regional geprägtes, aber doch auch parteipolitisches Hickhack stattgefunden – ein Match zwischen den leitenden Personen der Planungsabteilungen der Länder vornehmlich mit dem Bundeskanzleramt. Das Herausheben aus dieser fach- und parteipolitischen Diskussion ist am Beginn nicht gelungen, obwohl das politische Interesse anfangs sehr hoch war. Bundeskanzler Kreisky und der Tiroler Landeshauptmann Wallnöfer, zwei große erfahrene langjährige Politiker haben jedenfalls an jeder ÖROK-Sitzung teilgenommen. Sie haben die ÖROK genutzt, um alle Fragen, die sich zwischen den Gebietskörperschaften auftun, zu besprechen.

Leider wird eine Einrichtung, wenn sie zu lange braucht, um Themen fertigzustellen, für die Politik uninteressant. Selbst wenn der/die Politiker:in noch so sehr vom Fach kommt, er/sie hat dafür weder Zeit noch den Willen, teilzunehmen und mitzumachen, wenn es nur um Formalitäten geht. Daher ist eine Zeit lang das Interesse an der ÖROK massiv geschwunden. Mit Wechsel des Personals, mit Kunze und mir und neuen Abteilungsleitern in den Ländern, haben wir es geschafft, das zweite Raumordnungskonzept 1991 termingerecht abzuschließen. Das war ein sehr

wichtiges Signal für das Funktionieren der ÖROK. Ansonsten wäre die ÖROK unter Umständen in die Bedeutungslosigkeit versunken wie die Planungsgemeinschaft Ost.

In den 1990er-Jahren konnten wir mit der EU-Regionalpolitik wieder ein Thema aufbringen, das politisch hoch relevant und brisant war. Da haben die politischen Sitzungen der ÖROK sogar im Parlament stattgefunden, im Beisein von EU-Kommissaren. Da hat sich für die Politik gezeigt, dass es eine Einrichtung wie die ÖROK braucht. Danach bedurfte es wieder viel Arbeit, um die Aufmerksamkeit für die Politik hoch zu halten. Die Sitzungen – auch die politischen – waren stark dominiert durch Vertreter:innen auf Beamtenebene. Das Thema Raumplanung ist eben sehr umfassend und für viele nicht greifbar. Auf der anderen Seite bietet sie aber auch wiederum die Chance, dass einzelne wichtige Elemente herausgeholt werden können, die für die politische Ebene doch wieder interessant sind. Dabei hängt es viel vom Gespür der Geschäftsführung der ÖROK und der leitenden Gremien ab, darauf hinzuarbeiten, dass in Zweijahresabständen für politische Meetings auch Dinge entscheidungsreif vorliegen.

»Das Thema Raumplanung ist eben sehr umfassend und für viele nicht greifbar.«

In meiner Zeit als Stadtrat hat Bundeskanzler Gusenbauer die Agenden der Regionalpolitik Staatssekretärin Heidrun Silhavy übertragen. Sie hat sich sehr bemüht, Kontakte zu halten und die politischen Sitzungen der ÖROK auch wieder zu politischen Diskussionen zu nutzen. Da ging es um Fragen der Baukultur, der nächsten Stufen der Regionalentwicklung oder der grenzüberschreitenden Kooperationen. Ebenso standen die Zersiedelungsfrage und die Stadt-Umland-Kooperation auf der Tagesordnung. Ich habe mich bemüht auf europäischer Ebene über Eurocities auch den EU-Kommissaren klarzumachen, dass Städtepolitik Teil der Regionalpolitik ist und nicht nur mit entlegenen Regionen zu tun hat. Gemeinsam mit einigen anderen Städtevertreter:innen konnte das klargestellt werden. Daraus ist die Charta von Leipzig entstanden und nachfolgend in der niederländischen Präsidentschaft die Urban Agenda der EU. In der erneuerten Charta von Leipzig wird auch betont, dass Städtepolitik europäisch gesehen werden muss. Hier kann die ÖROK gut vermitteln. Gerade Österreich kann hier aufgrund seiner zentralen Lage in der Europäischen Union viel dazu beitragen, Städte und Regionen zu vernetzen. Das grenzüberschreitende Zusammenspiel besonders hervorstreichen – das macht die ÖROK gut.

Wo sehen Sie Stärken und Schwächen in der Organisationsstruktur der ÖROK?

Eine der Stärken der ÖROK im Bereich der europäischen Regionalpolitik ist es, die Mittelverteilungsfrage, die Dokumentation und die Kontrolle ordentlich zusammenzuführen, auf einen guten Standard zu bringen und diesen auch zu halten. Dabei besteht die Herausforderung für die ÖROK nicht zu sehr in Verwaltungstätigkeiten zu versinken. Es wäre wichtig, auch die Kreativität in der Gestaltung der Förderprogramme zu stärken und selbst Inputs zu geben. Es ist zwar einfacher, jeweils die Programme der vergangenen Förderperiode fortzusetzen, aber Innovation ist auf dem Gebiet der Regionalpolitik ganz entscheidend. Die Herausforderungen für die regionale Entwicklung ändern sich im Laufe von 6 bis 7 Jahren und auf diese muss reagiert werden. Hier könnte die ÖROK noch ein bisschen mehr Vorschläge einbringen.

Aus den Erfahrungen meiner Tätigkeit für die Donauraumstrategie kann ich bestätigen, dass hier seitens der ÖROK sehr gute Beratungsleistungen erbracht werden. Ich habe nicht den Eindruck, dass bei den Focal Points, die die ÖROK auch betreut für die internationalen Programme, irgendwelche Mängel bestehen. Im Gegenteil, von dort sind immer sehr gute und qualitativ hochwertige Informationen gekommen. Ich finde es gut, dass diese Beratungsaufgaben bei der ÖROK gebündelt sind.

Wo sehen Sie die Grenzen der ÖROK als Organisation?

Die Grenzen der ÖROK sind ganz eindeutig dort, wo es um die Umsetzungsgewalt geht. Die ÖROK ist institutionell de facto als „Nichtinstitution“ angelegt. Daher darf man von der ÖROK auch nicht erwarten, dass sie in den Ländern etwas durchsetzen kann. Zum Beispiel wird der Flächen- und Bebauungsplan in Wien vom Gemeinderat beschlossen, er ist eine Verordnung und gilt. Die ÖROK ist eben im politstrategischen Bereich angesiedelt, gerade bei der Raumentwicklung. Daher ist es wichtig, der politischen Ebene immer wieder Vorschläge zu liefern, Chancen aufzuzeigen, wo es Sinn macht Veränderung anzugehen.

Diese Grenze empfinde ich nicht als schmerzvoll, da es rechtlich nicht anders geht. In der Zeit von Bundeskanzler Vranitzky hat die ÖROK schon ein österreichisches Raumordnungsgesetz gemeinsam mit Friedrich Schindegger vom ÖIR unterstützt. Dieses ist im letzten Moment vom Finanzministerium wieder abgesagt worden. Wir haben uns bei Kanzler Vranitzky über das Finanzministerium beschwert. Er hat gemeint, dass das Geschäft der Raumordnung Überzeugungsarbeit sei und dass man für Überzeugungsarbeit „kein Gesetz“

brauche und hat uns damit heimgeschickt. Letztlich kann Überzeugungsarbeit dann erfolgreich sein, wenn valide Vorschläge zur rechten Zeit vorgelegt werden, sodass die Politik sich dieser Vorschläge bedienen kann.

Welche Themen werden künftig eine wichtige Rolle in der Arbeit der ÖROK spielen?

Ein ganz wesentlicher Bereich ist die Frage der *Mobilität und des Klimawandels*. Hier hätte die ÖROK schon langjährige Erfahrung und könnte frühzeitig darauf hinweisen, dass möglicherweise (gut gemeinte) Fehler – gemacht werden. Im Fall des 1-2-3-Tickets könnte die ÖROK zum Beispiel darauf hinweisen, dass es zwar eine gute Idee ist, aber bisher in anderer Form – in großen Verkehrsverbundregionen – besser funktioniert. Die ÖROK könnte einen Beitrag dazu leisten zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.

Ein weiterer Punkt ist die Frage der Dringlichkeitsreihung von Ausbaumaßnahmen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass im schienengebundenen Verkehr oder im Radverkehr ohne große infrastrukturelle Ausbaumaßnahmen ein substantieller Beitrag zur Verlagerung auf die Umweltverbundverkehre beschleunigt werden kann. Dieses Thema betrifft alle Partner in der ÖROK, die Bundesländer, vor allem Städte und Gemeinden, wesentliche Ministerien und die Sozialpartner. Es wäre Aufgabe der ÖROK, sich hier stark zu machen und sich auf seriöse, wissenschaftlich fundierte Lösungen zu stützen.

Die Mobilitätsfrage hängt natürlich mit der Siedlungsentwicklung zusammen. Die aktuelle Ausstellung im Architekturzentrum stellt die Zersiedlung ungeschminkt dar. Wichtig wäre – aufbauend auf diese Ausstellung – die nächsten Schritte für Länder und Gemeinden auszuarbeiten: Wie kann die Zersiedlung gestoppt werden und eine Rückentwicklung zustande gebracht werden? In den Wienerwaldgemeinden – immerhin Biosphärenpark Wienerwald – besteht ein riesiger Überhang an Baulandwidmungen. Diese sind nicht in den letzten Jahren entstanden, sondern zu Beginn der Raumordnung in Niederösterreich, wo große Flächen einmal als Bauland gewidmet worden sind. Heutzutage ist allen bewusst, dass Rückwidmungen erforderlich wären, allein die Grundeigentümer:innen wären von der Gemeinde zu entschädigen. Ohne Hilfestellung durch das Land, gesetzlich oder finanziell, werden diese Rückwidmungen nicht erfolgen. Die ÖROK könnte z.B. Best-Practice-Beispiele aus anderen Ländern

zusammenstellen. In Wien wird die Gemeinde erst entschädigungspflichtig, wenn sie mehr als 49 % der Widmung zurücknimmt – in Einklang mit der österreichischen Verfassung. Genau in diese Bereiche müsste sich die ÖROK mit Lösungsvorschlägen hineintrauen.

In den späten 1980er, frühen 1990er-Jahre haben wir uns in der ÖROK das Südtiroler Modell angeschaut. Dabei haben wir erkannt, dass in Österreich ein massiver Widerstand dagegen besteht, wegen der fehlenden Sozialbindung des Eigentums. Diese gibt es in Österreich in der Bundesverfassung nicht, in Italien aber und in der Bundesrepublik Deutschland schon. Und dadurch ist es möglich, so wie in Bayern oder vor allem in Südtirol vorzugehen und eine Zersiedlung doch soweit in den Griff zu bekommen, dass man zwar soziale Wohnungsvorsorge betreibt und trotzdem das Grünland nicht über Gebühr in Anspruch nimmt. In diese Richtung sollte es in Österreich auch gehen.

»Daher ist es wichtig, der politischen Ebene immer wieder Vorschläge zu liefern, Chancen aufzuzeigen, wo es Sinn macht, Veränderung anzugehen.«

Als ich Stadtrat in Wien war, haben uns Jurist:innen immer gesagt, dass Baulandverträge und die Abschöpfung von Widmungsgewinnen rechtlich nicht zulässig sind. Mittlerweile gibt es in Wien das Instrument der städtebaulichen Verträge und die Wid-

mungskategorie „Gebiete für geförderten Wohnbau“. Das zeigt, dass Veränderungen mit einem gewissen Druck möglich sind. Diese zu dokumentieren und anderen Bundesländern zugänglich zu machen, Best-Practice-Beispiele nicht nur in einem schönen Heft darzustellen, sondern auch die Gesetzesformulierungen zur Verfügung zu stellen, wären wichtige Aufgaben für die ÖROK.

Ein anderes Beispiel ist Niederösterreich, wo man nach der Errichtung des Einkaufszentrums in Gerasdorf die Notwendigkeit gesehen hat, die Einkaufszentrenwidmung komplett herunterzufahren. Die entsprechende Formulierung scheint bis heute zu halten. Diese Vorzeigebeispiele könnte die ÖROK über den Weg von Empfehlungen auch in andere Bundesländer einbringen.

Als ganz wesentlich erachte ich auch die Lösung der *negativen Wirkungen des Klimas* auf die Siedlungen – die Frage der Durchgrünung, die Frage der Entsiegelung etc. Die Lösungen dafür strukturiert darzustellen, Tools zur Verfügung zu stellen und dies in Form von Broschüren aufzuzeigen, wäre eine wichtige Aufgabe der ÖROK. In den 1980er-Jahren haben wir z.B. eine Publikation zum Radverkehr gemacht, um zu

zeigen, dass das nicht das „Arme-Leute-Fahrzeug“ ist, sondern ein tatsächlich sinnvolles Verkehrsmittel zur Bewältigung des Nahverkehrs. Eine Publikation zu Kleinwasserkraftwerken hat aufgezeigt, wo in Österreich Potenziale sind. Dies könnte man jetzt bei den *erneuerbaren Energieträgern* wiederum aufgreifen, z.B. die Potenziale für Windkraftwerke. In Wien haben wir schon 2002/2003 eine Standortplanung für Windkraftwerke erstellt und Ausschlusszonen festgelegt, um auch Blickbeziehungen zu berücksichtigen und die Einflussnahme auf die Landwirtschaft usw. gering zu halten. Es ist wichtig diese Erfahrungen zu Allgemeingut zu machen, um auch die Akzeptanz für erneuerbare Energieträger zu erhöhen.

Dazu zählt auch die Frage der Photovoltaik. Dächer sind zwar eine wunderbare Möglichkeit, aber eine Photovoltaikanlage auf der Dachfläche des Burgtheaters würde zu einem Aufschrei der Weltkulturerbeschützer führen. Hier wäre es wichtig einen Kriterienkatalog zur Verfügung zu haben, der für jedes Projekt abgearbeitet wird und im Vorhinein vermeidet, in Fallen zu tappen. Damit könnte man Konflikte vermeiden. Eine entsprechende Handlungsanleitung könnte die ÖROK als sehr konkrete Hilfestellung den Gemeinden zur Verfügung stellen.

Zusammenfassend: Die ÖROK sollte künftig auf dem weiten Feld der umweltgerechten, flächensparenden Planung stärker werden, Planungsvorschläge und Gesetzesnovellierungen erarbeiten und Handlungstools entwickeln und damit die brennenden Fragen des Klimawandels offensiv angehen.



DI **Andreas Lotz**

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Raumplanungsbüro Lotz&Ortner, Innsbruck
- Geschäftsführer proALP ZT-GmbH, Pettneu am Arlberg
- Bundeskammer der ZiviltechnikerInnen, Vorsitzender der Bundesfachgruppe Raumplanung, Landschaftsplanung, Geografie
- Vertreter der Büros, die in der örtlichen Raumplanung tätig sind

Zusammenarbeit

- Seit Anfang der 2000er Jahre

Kontakte zur ÖROK

Seit der Studienzeit als Raumplaner verfolge ich die Arbeiten der ÖROK, welche auch die strukturellen Verhältnisse in Österreichs Planungsszene prägen. Zu dem Zeitpunkt, als ich den Vorsitz der Raumplanungsgruppe in der Kammer übernommen habe, ist mir zu Ohren gekommen, dass ein junges engagiertes Geschäftsführerteam innerhalb der ÖROK am Werken ist. Daraufhin bin ich aktiv mit ihnen in Kontakt getreten und habe sie gefragt, ob sie an einem Gespräch Interesse hätten – das war der eigentliche Startschuss meiner beruflichen Verbindung zur ÖROK.

Ich kann den positiven Ruf, welcher den beiden Geschäftsführern vorausleuchtet, nur bestätigen. Ich bin zu einer Zeit mit ihnen in Kontakt getreten, als wir im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sehr aktiv angegangen sind und versuchten die Idee des *PlanerInnentages*

öffentlich zu verbreiten. Dabei handelt es sich um eine Veranstaltung, die fast jährlich stattfindet. Da die Raumplaner:innenszene in Österreich eine überschaubare ist, war es mir immer wichtig *Synergien zu nutzen* und sich gegenseitig zu ergänzen. Meine jahrelange Erfahrung hat mir gezeigt, dass Dinge gut laufen, wenn man sich auch auf der *persönlichen Ebene gut kennt und gegenseitig unterstützt*. Dies war auch der Grund für das eigentliche Startgespräch.

Ich finde es nach wie vor sehr positiv, dass man bei unterschiedlichsten Themen einfach schnell zum Hörer greifen kann oder eine E-Mail-Anfrage verschickt und hilfreiche Antworten bekommt. Im Bereich der Veranstaltungen gibt es immer wieder sogenannte „Hotspot-Zeiträume“, also Zeiten in denen sich viele Veranstaltungstermine – oft auch zu ähnlichen Themen – zeitlich überlappen. Damit

die terminliche Koordination der unterschiedlichen Veranstaltungen gut funktioniert, war für uns der Kontakt zur ÖROK immer sehr wichtig. Besonders in Erinnerung geblieben ist der *PlanerInnentag 2012* zum Thema „Cashcow Bauland“, bei dem in kürzester Zeit auf die damals geplante Immobilienertragsteuer eingegangen werden konnte. Ohne tatkräftige Kooperation mit dem ÖROK-Team wäre das mit hochkarätigen Beiträgen nicht möglich gewesen.

Veränderungen in der Raumentwicklung/ Regionalpolitik innerhalb der letzten 20 Jahre

Veränderungen im Bereich der Regionalplanung bekomme ich nur indirekt mit, da dieser Bereich nicht mein berufliches Hauptstandbein darstellt. An der Regionalplanung als solches hege ich aber dennoch großes Interesse, da diese in manchen Bundesländern noch stark unterrepräsentiert ist.

Als verbesserungswürdig erachte ich die „*osmotischen*“ Zustände zwischen den beiden Ebenen der *überörtlichen und der örtlichen Raumplanung*, insbesondere im Bereich des *gegenseitigen Austausches* und der Durchlässigkeit der Regularien und Instrumentarien.

**»Früher waren die
Widmungsfestlegungen
eigentlich recht einfach.
(...) Heute kann man fast
von wissenschaftlichen
Widmungskategorien
sprechen.«**

Als größte Veränderung über die Zeit sehe ich, dass die *Raumordnungspolitik immer mehr in das Raumordnungsrecht* hinübergleitet. Es ist in der heutigen Zeit undenkbar geworden, ohne fundierte Kenntnisse des Raumordnungsrechts im Bereich der Raumplanung Erfolge zu haben und Planungsziele tatsächlich umsetzen zu können.

Als weitere wesentliche Veränderung sehe ich, dass die *Aufgabenstellungen* innerhalb der letzten 20 Jahre wesentlich *komplexer* geworden sind. Vor 20 Jahren hat man sich noch die Frage gestellt „Passt dort diese Nutzung in dieser Intensität? Ja oder nein?“ Und dann wurde dies auf örtlicher Ebene umgesetzt oder nicht. Mittlerweile – und darin sehe ich eine große Gefahr – vergisst man diese raumordnungsfachliche Einschätzung und geht einfach davon aus, dass man die zunehmend geforderte Komplexität als Summe einzelner Aspekte einfach abzuarbeiten braucht und

automatisch ein positives Ergebnis erzielt werden könnte. Ein Ohr bei den von Planungsmaßnahmen betroffenen Bürger:innen aus den unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen könnte eine hilfreiche Erweiterung des Planungsgeschehens ermöglichen. Im politischen Alltag werden meist nur jene gehört, die besonders lautstark lobbyieren.

Veränderungen der Themen und Fragestellungen innerhalb der letzten 20 Jahre

Meine Antworten hier beziehen sich in erster Linie auf Tirol. Ich nehme wahr, dass immer mehr Dinge, die früher im Bauverfahren gelöst worden sind, auf die *Ebene der Raumplanungsentscheidung* transferiert worden sind. Eventuell resultiert dies aus der Notwendigkeit zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP), welche durchaus dafür geeignet ist, einen gewissen Komplexitätsgrad abzubilden und dies in einer vorausschauenden Art und Weise tut, bevor es in Richtung Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) geht. Also Parameter, welche früher im eigentlichen Bauverfahren gelöst wurden, werden heute in raumordnungsfachlichen und -rechtlichen Verfahren vorgelagert. Hier werden aber mitunter die Maßstabsebenen in den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt.

Früher waren die *Widmungsfestlegungen* eigentlich recht einfach. Es gab Bauland, Freiland, Sonderflächen und Verkehrsflächen und eine Handvoll an Kategorien. Heute kann man fast von wissenschaftlichen Widmungskategorien sprechen. Vieles muss berücksichtigt werden, wie beispielsweise die Immissionsbelastung, Lärmkartierungen, Hochwasserabflussbereiche, potenzielle Retentionsräume, Bodenverunreinigungen, geologische Auflagen etc. Unterschiedlichste Aspekte fallen demnach bei der Widmungsfestlegung mit hinein und werden zunehmend als eigenständige Widmungsfestlegungen begrifflich hinzuf formuliert. Beispielsweise spielen in den westlichen Bundesländern Themengebiete – wie Freizeitwohnsitze, Chaletdorfentwicklungen, Bodenverbrauch, etc. – eine wesentliche Rolle, die sich auch im Detaillierungsgrad der Widmungen widerspiegeln.

Eine Kollegin aus Niederösterreich hat mir zudem mitgeteilt, dass bei der Ausweisung von Gewerbeflächen nun auch die Verkehrsfrequenz eine Rolle spielt. Viele Dinge, welche man früher in Form einer schriftlichen Beurteilung „begrifflich“ gemacht hat, finden sich heute in einer Widmungsformulierung wieder. Die wesentliche Frage, die sich hierbei stellt, lautet: „Wie viel Komplexität verträgt es in einer Widmungsformulierung, ohne dass man dadurch das Wesentliche aus den Augen verliert?“

Beitrag der ÖROK im Bereich „Leistbares Wohnen“

Aus meiner Sicht war einer der wichtigsten Themenbereiche, welche durch die ÖROK maßgeblich mitgetragen wurde, das Thema des „Leistbaren Wohnens“ und in diesem Zusammenhang die Stellungnahmen von Walter Berka und Andreas Kletečka. Es war ein Vergnügen, das ausgearbeitete Dokument einschließlich der Ergebnisse der Gutachten zu lesen. Nach wie vor besteht die Diskussion, dass die Raumordnungspolitik auf Bundesebene – außer durch die Tätigkeiten der ÖROK – nicht existiert. Ich hege die Hoffnung, dass wir hierbei nicht in den Kinderschuhen stecken bleiben, sondern dass die Möglichkeit der *Vertragsraumordnung* in Österreich in verfassungsrechtliche Überlegungen miteinfließt. Beim leistbaren Wohnen handelt es sich vor allem in den Stadtregionen und in den Umlandgemeinden der Städte – insbesondere im Westen Österreichs – um ein ganz heißes Thema.

»Hier würde ich mir wünschen, dass die ÖROK ›am Ball‹ bleibt und den Prozess weiter vorantreibt. Gerne bieten wir – als Akteur:innen der lokalen Ebene – unsere Unterstützung an.«

Hier würde ich mir wünschen, dass die ÖROK „am Ball“ bleibt und den Prozess weiter vorantreibt. Gerne bieten wir – als Akteur:innen der lokalen Ebene – unsere Unterstützung an. Leistbares Wohnen ist auch indirekt mit dem Thema der Freizeitwohnsitze sowie dem Tourismus verknüpft. Eine Verbindung besteht auch mit vermeintlichen – als Investitionsmodelle getarnten – Tourismusprojekten oder dem so genannten „Buy-to-let-Modell“¹. In diesem Kontext hat es Bestrebungen seitens der westlichen Bundesländer gegeben, die Möglichkeit eines *Parifizierungsverbots* ins Auge zu fassen – mit dem Ziel, dass Apartmentanlagen nicht filetiert und als versteckte Freizeitwohnsitze an einzelne Investoren:innen verkauft werden.

Im Grunde sollte es kein Problem darstellen, Geschäfte zu machen, aber in Regionen, die bereits preismäßig „durch die Decke gehen“, sind solche Modelle höchst bedenklich. In Zeiten der Niedrigzinspolitik versprechen diese Maßnahmen jedoch hohe Renditen. Die Abwanderung von Fachkräften aus dem Arbeitsmarkt auf Grund des in der Region nicht mehr leistbaren Lebens wird uns sicher in Zukunft vermehrt beschäftigen. Diese Problemfelder könnte man reduzieren, wenn seitens der Gesetzgebung unter anderem die

Möglichkeit der Parifizierung unterbunden wäre. Auch wenn es sich bereits um Detailfragen handelt, benötigen diese Themen eine unterschiedliche Handhabung. Wenn Winzer:innen in einer touristisch wenig erschlossenen Gegend im Burgenland ihr Weinanbaugrundstück in eine Ferienwohnungsanlage umwandeln, ist das irgendwie verständlich. Dieselbe Aktion verursacht jedoch in einer starken Tourismusregion hohen Schaden. Meiner Meinung nach ist es sinnvoll, den öffentlichen Diskurs darüber zu intensivieren. Insbesondere wenn allgemein rechtliche Grundlagen der Raumordnung auch verfassungsrechtliche Relevanz haben.

Der Vorteil unterschiedlicher Lösungsansätze im föderalen Österreich

Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft „*Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung*“ bieten einen sehr guten Überblick über die unterschiedlichen Lösungsansätze in den einzelnen Bundesländern. Dieser Ansatz ist insofern interessant, da man dieselbe Herausforderung mit neun unterschiedlichen Lösungswegen adressiert. Dadurch besteht die Möglichkeit, durch die unterschiedlichen Ansätze voneinander zu lernen.

Die Stellung des Eigentums in Österreich

Als Raumplaner:in blickt man oft neidvoll über die Grenze nach Bayern oder Südtirol, welche diesen *hohen Stellenwert der Unversehrtheit des Eigentums* in dieser Form wie in Österreich nicht kennen. Eine „*Sozialpflichtigkeit des Eigentums*“ wie sie in Deutschland verfassungsrechtlich verankert ist, ist ein völlig anderer Zugang als „die Unversehrtheit des Eigentums als verfassungsrechtlich höchstes Gut“. Man könnte sich hierbei die Frage stellen, ob es wirklich „das goldene Kalb“ ist, oder ob Eigentum nicht auch eine gewisse Allgemeinverantwortung beinhalten sollte. Hierbei handelt es sich aber nicht um „das Bohren von dicken Brettern, sondern von Betonwänden“.

Die Stärken der ÖROK als Governance-Organisation

Wie bereits erwähnt, funktionieren Dinge dann gut, wenn sie auch auf der persönlichen Ebene gut funktionieren und wenn die Partner:innen an einem konstruktiven Dialog interessiert sind. Stärken der ÖROK-Treffen sind die relative *freie Handhabe der Themenwahl* als auch die *Möglichkeit Dinge anzusprechen*, die in einem anderen Rahmen nur schwer möglich sind. Die ÖROK ist zudem auch meinungsbildend. Darüber hinaus hat sie es aber recht schwer, was aber nicht an der Qualität der Bearbeitung oder an der Aktualität der behandelten Themen liegt, sondern vielmehr an institutionellen Mängeln, die systembedingt sind.

Mein Wunsch an die ÖROK

Meine Hoffnung ist, dass die ÖROK verstärkt an Themen festhält, die eine *verfassungsrechtliche Modifikation* erfordern – insbesondere im Bereich der Vertragsraumordnung. Allein ein kleiner Absatz an irgendeiner Stelle würde vermutlich schon ausreichen.

»Stärken der ÖROK-Treffen sind die relativ freie Handhabe der Themenwahl als auch die Möglichkeit, Dinge anzusprechen, die in einem anderen Rahmen nur schwer möglich sind.«

Auch im Programm der Bundesregierung 2020–2024 findet sich unter dem Kapitel „Gesunde Böden und zukunftsfähige Raumordnung“ das Ziel „*Forcierung der Vertragsraumordnung* zur Baulandmobilisierung und Schaffung von neuem nachhaltigem und sozial leistbarem Bauland: Prüfung ggf. notwendiger rechtlicher Klarstellungen“. Eine *Textstelle*, auf die man sich *berufen kann* und welche man auch auf die *Landesgesetzgebung* im Bereich der Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze herunterbrechen könnte. Wenn beispielsweise nicht alltägliche, aber strategisch sinnvolle Maßnahmen der Raumplanung beim Verfassungsgerichtshof landen, kann man regelrecht zusehen, wie diese „zerpflückt“ werden. Wenn man dabei aber a priori mehr Rechtssicherheit hätte, wäre das sehr hilfreich. Da hoffe ich auf die zahlreichen und vernetzten Kontakte der ÖROK zu den politischen Entscheidungsträger:innen.

Zum anderen möge man die Fehler vermeiden, die im Rahmen der Plangenaugigkeit aufgekommen sind. Hier versucht man auf „Vermessungsebene und in einem Koordinatensystem“ das Bauland abzugrenzen. Zudem sollte man darauf achten, dass dadurch die Akzeptanz des raumplanerischen Handelns bei den planungsbetroffenen Partnern nicht sinkt. Man sollte sich wirklich *auf das Wesentliche konzentrieren* und Instrumente zur Verfügung stellen, die praxistauglich und trotzdem verfassungsrechtlich kompatibel und abgesichert sind.

Schlusswort

Ich wünsche der ÖROK auch in Zukunft viel Erfolg und weiterhin so ein engagiertes Team, wie ich es jetzt wahrnehme. Auch dass sie es weiterhin schafft, die Balance zwischen den verschiedenen Akteur:innen zu halten. Insbesondere für bottom-up getragene

Themen standen wir bisher immer gerne zur Verfügung und werden dies auch weiterhin gerne tun. Relevanz könnte auch eine *Best-Practice-Sammlung von Maßnahmen der unterschiedlichen Bundesländer* haben, die in Form einer Matrix zu gewissen Themengebieten aufbereitet ist. Hier steht die Bundesfachgruppe Raumplanung, Landschaftsplanung und Geografie als Ideenlieferant gerne zur Verfügung.

¹ »Buy-to-let-Modell« auf Deutsch »Kauf und Rückverpachtung«: Ein Unternehmen errichtet ein Hotel, parifiziert es, sodass jede einzelne Wohneinheit im Grundbuch einen eigenen Eigentümer haben kann, und verkauft die Einheiten anschließend einzeln an Investoren. Diese vermieten ihre Wohnung dann aber nicht selbst, sondern müssen vertraglich zustimmen, dass sie an einen Hotelbetreiber verpachtet wird. Von diesem wird die Wohnung die meiste Zeit des Jahres an Touristen vermietet. Nur wenige Wochen im Jahr kann sie der Eigentümer selbst nutzen, sofern er dies entsprechend lange im Voraus bekanntgibt.
Quelle: Der Standard, 2018

Europäische Struktur- und Regionalpolitik



Seit dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995 ist Österreich in die Struktur- und Kohäsionspolitik der Europäischen Union einbezogen. Ein Teil der regionalpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung wirtschaftlich besonders herausgeforderter Regionen wird seitdem mit EU-Strukturfondsmitteln unterstützt. Dazu

zählen wirtschaftlich schwächere Gebiete, Industriegebiete mit Branchen im Wandel (z.B. alte Industriegebiete) oder besondere städtische Gebiete. Die ÖROK nimmt dabei als koordinierende Stelle eine wichtige Schnittstellenfunktion zwischen der innerstaatlichen und der europäischen Ebene ein.



Europäische Struktur- und Regionalpolitik verankern

Die Regionalpolitik der Europäischen Union verfolgt das Ziel, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen Europas Regionen abzubauen. Dazu werden den Ländern Fördermittel zur Verfügung gestellt, um über Projekte Wachstum und Beschäftigung in den wirtschaftlich schwächer entwickelten Regionen oder in Regionen im wirtschaftlichen Wandel zu fördern. Im EU-Haushalt ist dies der zweitgrößte Budgetbereich. Damit soll der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Gemeinschaft – die Kohäsion – gestärkt werden.

Seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 wird auch hier ein Teil der regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen mit Mitteln der EU-Strukturfonds in Form von »Förderprogrammen« unterstützt. Diese Programme werden in Österreich – je nach fachlicher Zuständigkeit – von verschiedenen Stellen des Bundes und der Länder in enger Kooperation abgewickelt. Im Rahmen der ÖROK finden dazu die erforderlichen Abstimmungsprozesse statt, die Geschäftsstelle übernimmt verschiedenste koordinative und operative Aufgaben.

EU-Regionalpolitik – Beiträge der ÖROK

Im Kontext der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik nimmt die ÖROK seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 eine wichtige Schnittstellenfunktion ein. In der Regionalpolitik gab es bereits in der Vorbereitungsphase zum EU-Beitritt Österreichs einen intensiven inhaltlichen Diskussionsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern über die Neuausrichtung der Förderung der Regionen. Dazu wurde 1992 der »Unterausschuss Regionalwirtschaft« installiert. In der Anfangsphase befasste sich dieses Forum

» Der ÖROK und ihrer Geschäftsstelle kommt seit dem EU-Beitritt Österreichs im Bereich der EU-Regionalpolitik eine zentrale und unverzichtbare Schnittstellen-/Koordinierungsfunktion zu.

Mittlerweile dient sie mir schon seit mehr als zwei Jahrzehnten als Drehscheibe, die Zugänge schafft und einen koordinierten Austausch zwischen den vielen Playern und der EU-, Bundes- und Landesebene ermöglicht. Zur Reduktion der zunehmenden Komplexität des EFRE-Umsetzungssystems in Österreich fungiert sie nun seit der Strukturfondsperiode 2014+ (nicht zuletzt aufgrund der langjährigen Sachkompetenz) erfolgreich als Verwaltungsbehörde, erhöht somit auch das »Gewicht« des Programms gegenüber den anderen Fonds, ermöglicht eine einheitliche Position gegenüber der Europäischen Kommission und eine Aufwertung der EFRE-Förderung in Österreich! Für Salzburg ein gelungener Reformschritt! ⚡



Mag.ª Maria Rettenbacher

Land Salzburg, Wirtschaftsabteilung, vormals Verwaltungsbehörde und nunmehr Programmverantwortliche Landesstelle für IWB/EFRE bzw. für IBW EFRE 2021+

- Mitglied im Unterausschuss Regionalwirtschaft
- Mitglied der Arbeitsgruppe Verwaltungsbehörden
- Mitglied der Steuerungsgruppe IWB/EFRE

schwerpunktmäßig mit der Abgrenzung von Problemgebieten sowie der modellhaften Bearbeitung von regionalwirtschaftlichen Konzepten. Damit wurde die Basis für die EU-Regionalförderungsgebiete sowie -programme geschaffen. Sowohl in der ersten für Österreich relevanten EU-Förderperiode 1995–1999 als auch in den darauf folgenden Perioden erfüllte die ÖROK die Funktion einer zentralen Plattform, auf der die Abgrenzungen der Zielgebiets- und Wettbewerbskulissen festgelegt worden sind, die Programme koordiniert wurden und auch künftig abgestimmt werden.

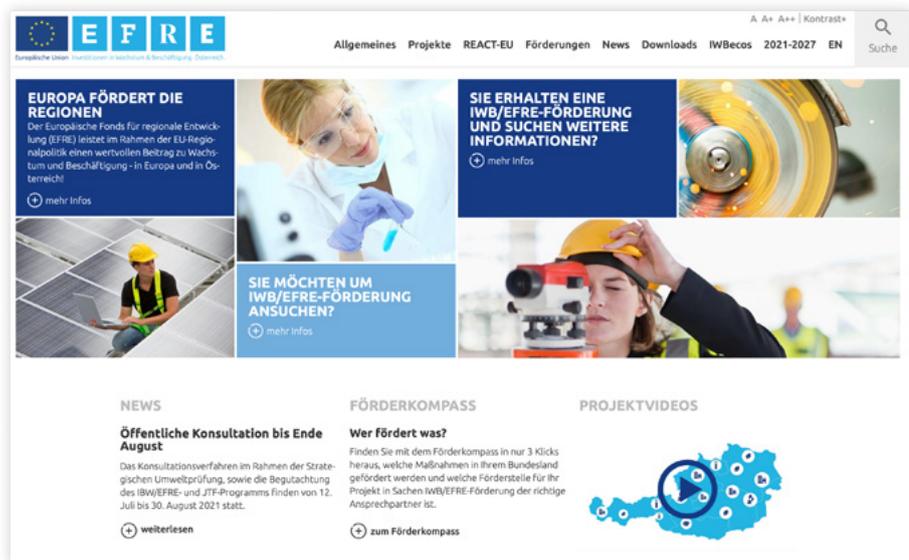
Die ÖROK koordinierte auch den österreichinternen Abstimmungsprozess zur Erstellung der »Partnerschaftsvereinbarung STRAT.AT 2020« sowie die Abstimmung mit der Europäischen Kommission.



Der STRAT.AT – der »Einzelstaatliche Strategische Rahmenplan« – ist jene Strategie, die den Referenzrahmen für die operationellen Programme in Österreich bildet und nach der die Strukturfondsmittel in Österreich zum Einsatz kommen. Aufgrund der föderalen Struktur und des partnerschaftlichen Verständnisses der beteiligten Stellen wurde der erste Nationale Strategische Rahmenplan Österreich »STRAT.AT« für die EU-Förderperiode 2007–2013 auf Initiative von Bund und Ländern im Rahmen eines breiten Diskussionsprozesses auf Ebene der ÖROK erstellt. An diesem Arbeitsprozess waren Bund, Länder, Städte- und Gemeindevertreter:innen ebenso wie Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Vertreter:innen von NGOs beteiligt. Dieser erste STRAT.AT wurde 2006 von der ÖROK veröffentlicht. In den Jahren 2009 und 2012 folgten STRAT.AT-Berichte – der erste und zweite Strategische Bericht Österreichs zur Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik 2007–2013. Die Erstellung dieser beiden Berichte erfolgte im Rahmen des für die Periode 2007–2013 partnerschaftlich ausgerichteten strategischen Begleitprozesses »STRAT.ATplus«. Der STRAT.ATplus-Prozess wurde Ende 2011 in eine neue, vergleichbare Plattform zur Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 übergeführt, dem STRAT.AT 2020-Prozess zur Erstellung der »Partnerschaftsvereinbarung« Österreichs mit der Europäischen Kommission. Die sogenannten Fortschrittsberichte 2017 und 2019 über die Umsetzung sind in der ÖROK-Schriftenreihe Nr. 200 und 206 erschienen.

Ab 2014 wurden die bisherigen Förderprogramme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der einzelnen Bundesländer unter dem Dach eines Österreich-Programms zusammengeführt. Die Ausarbeitung des österreichischen EFRE-Programms »Investitionen in Wachstum und Beschäftigung« (IWB) erfolgte auf der gemeinsamen Plattform der ÖROK.

Die ÖROK-Geschäftsstelle fungiert für dieses Programm auch als Verwaltungsbehörde. Sie ist verantwortlich für die Ausarbeitung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, für das Management und die Evaluierung des Programms. Die konkrete Abwicklung der Fördermittel übernehmen insgesamt 16 Stellen auf Bundes- und Länderebene. Als Verwaltungsbehörde übernimmt die ÖROK-Geschäftsstelle auch Teile der Öffentlichkeitsarbeit für das Programm. Zentrales Medium dazu ist die Website www.efre.gv.at, die umfassende Informationen zum Programm bietet, wie auch einen Förderkompass für interessierte Projektträger:innen.



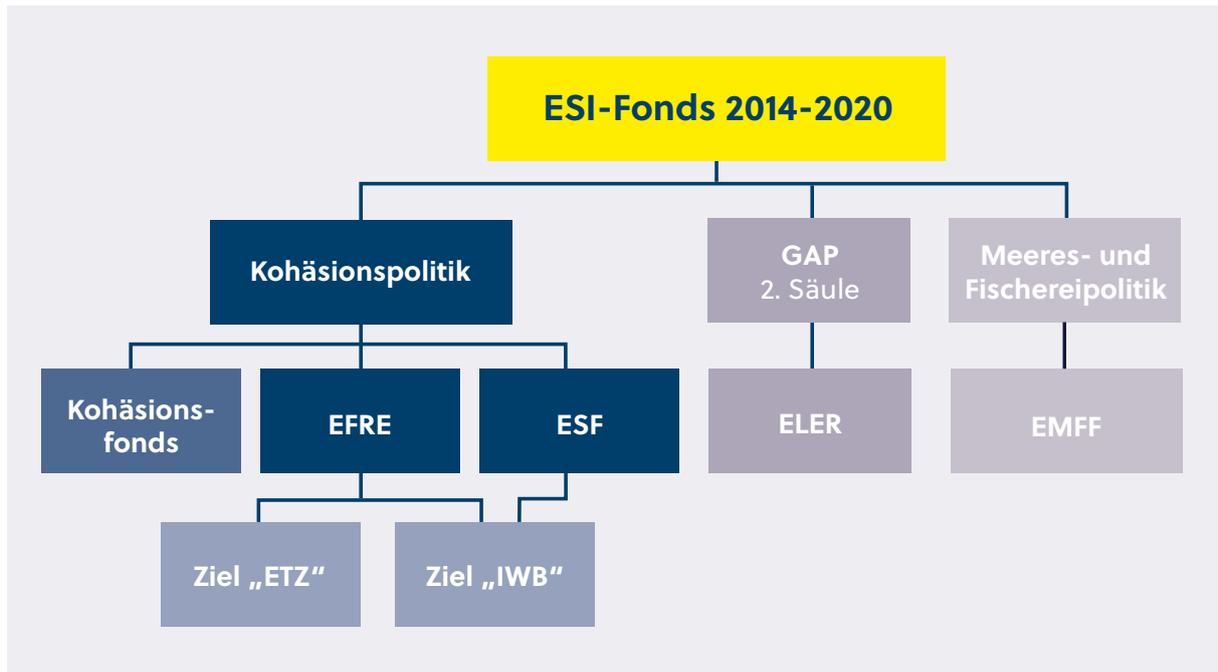
Die IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde ist seit 2017 zudem federführend in der Umsetzung der europaweiten Kampagne »Europe in my Region« der GD REGIO aktiv. Ziel der Kampagne ist es, der lokalen Bevölkerung EU-Projekte in der Nachbarschaft näher zu bringen, um den Mehrwert von EU-Förderungen für die Region anschaulich zu machen. In den ersten Jahren waren bereits Wien, Vorarlberg und das Burgenland Austragungsorte von »EUropa in meiner Region«. Im Jahr 2020 wurden aus Anlass des Jubiläums »25 Jahre Österreich bei der EU«, 25 Projekte aus ganz Österreich präsentiert.

Zudem fungiert die ÖROK-Geschäftsstelle seit 2002 als National Contact Point (NCP) für transnationale und Netzwerkprogramme der EU mit österreichischer Beteiligung.

Die ÖROK erfüllt somit die Funktion einer zentralen Plattform, auf der die EU-Förderprogramme koordiniert werden, und fördert den Informations- und Wissensaustausch. Die ÖROK-Geschäftsstelle bietet dazu auch Öffentlichkeitsarbeit und ein breites Serviceangebot für die Fördernehmer:innen an. Der »Unterausschuss Regionalwirtschaft«, die Verwaltungsbehörde sowie der National Contact Point sind die zentralen Player.

Österreich profitiert insgesamt von den Förderungen der Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Mit Mitteln aus diesen Fonds und mit öffentlicher, nationaler Kofinanzierung flossen in den vergangenen 25 Jahren rund 31 Milliarden Euro in Projekte in Österreichs Regionen. Eine Studie des WIFO zu den quantitativen Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich seit 1995 hat gezeigt, dass in Österreich die Disparität zwischen den Regionen in zentralen ökonomischen Variablen wie Wertschöpfung und Beschäftigung abnimmt. Schwächer entwickelte Regionen haben aufgeholt. Die Förderungen aus den EU-Strukturfonds haben dazu einen relevanten Beitrag geleistet.

Europäische Struktur- und Investmentfonds (ESIF) 2014 – 2020



Mag. Markus Gruber

Geschäftsführender Partner von convelop Strategien, Konzepte und Evaluierungen im Bereich Regionalpolitik, regionale Forschungs- und Innovationspolitik. Ein Arbeitsschwerpunkt liegt im Bereich der Begleitung der EU-Strukturpolitik in Österreich.

» In zahlreichen Politikfeldern sind in den letzten Jahren *Plattformen* en vogue geworden. Die ÖROK hat hier eine Vorreiterrolle eingenommen.

Sie wurde bereits vor 50 Jahren als Plattform eingerichtet, orientiert am Informationsaustausch, Interessensausgleich und der Klärung gemeinsamer Positionen. Sie ist Ausdruck des österreichischen Weges der Koordination- und Kooperation in der Raum- und Regionalpolitik. In schwierigen Diskussionen gelingt es immer, rechtzeitig pragmatische Lösungen zu finden – eine Fähigkeit, die angesichts wachsender Komplexität des Arbeitens im Mehrebenensystem von zentraler Bedeutung ist. Im Bereich der EU-Regionalpolitik und den damit verbundenen Themenstellungen zeigt sich diese Kompetenz immer wieder als besonders wertvoll. «

Zahlen und Fakten

14,7 Mrd.

Euro EU-Förderungen
seit 1995 in Österreich

1,5 Mrd.

Euro zusätzliche
jährliche Wertschöpfung

30.000

gesicherte Beschäfti-
gungsverhältnisse pro
Jahr in Österreich

ca. **2/3**

der Fördermittel fließen
in die Förderung von
Forschung und Entwick-
lung sowie die Stärkung
der Wettbewerbsfähig-
keit heimischer KMU

58

Sitzungen des
Nationalen Komitees
Europäische Territoriale
Zusammenarbeit (bis
Sommer 2021)

106

Sitzungen des Unter-
ausschusses Regional-
wirtschaft (bis Sommer
2021)

685

genehmigte Projekte im
Rahmen transnationaler
ETZ-Programme in der
Periode 2014 bis 2020

1.200

Projekte finanziell
unterstützt durch das
IWB/EFRE-Förderpro-
gramm bis Ende 2023

die bereits 5.

EU-Programmperiode in
Österreich (2021–2027)

» Erfolge können nur gemeinsam gelingen.

In der breit gefächerten Interessens- und Kompetenzlandschaft in der EU-Fondskoordination sind die ÖROK und ihre Mitarbeiter:innen Drehscheibe und Garant für sachgerechte und ausgewogene Lösungen. «



DI Markus Hopfner

Leiter der Abteilung »Koordination ländliche Entwicklung und Fischereifonds« und stv. Sektionsleiter im BMLRT
— Mitglied im Unterausschuss Regionalwirtschaft
— Mitglied in vielen Arbeitsgruppen

Weiterführende Informationen



- ÖROK: www.oerok.gv.at/region
- IWB/EFRE 2014-2020: www.efre.gv.at
- National Contact Point (NCP):
www.oerok.gv.at/kooperationen/info-service-oesterreich-ncp



Mag.ª

Henriette Leuthner

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (1999–2017), Abteilungsleiterstellvertreterin in der Abteilung Internationale und Europäische Angelegenheiten (seit 2017); inhaltlich für den Bereich der EU-Regionalpolitik zuständig
- Seit 1999 Kontakt zur ÖROK in ihrer Funktion im Bereich der EU-Regionalpolitik bzw. der Verwaltung der EU-Strukturfondsprogramme (EFRE)

Zusammenarbeit

- Seit 1999

Die Aufgaben der ÖROK innerhalb verschiedener Programmperioden

Die Länder sind seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 gemeinsam mit dem Bund für die Implementierung der EU-Strukturfondsprogramme im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zuständig, wobei diese *Aufgabe von Beginn an von der ÖROK koordiniert* wurde. Während das Format des ÖROK-Unterausschusses Regionalwirtschaft strukturell weitgehend unverändert geblieben ist, gab es über die Perioden hinweg bei der Zuständigkeit und Verwaltung der EFRE-Programme wesentliche Änderungen. Bis 2013 wurde der EFRE im Rahmen von eigenen Bundesländerprogrammen unter der formalen Verantwortung der Länder als Verwaltungsbehörden implementiert und die ÖROK-Geschäftsstelle funktionierte (unter anderem) als sogenanntes „*Sekretariat der Begleitausschüsse*“ koordinierend und unterstützend. Das heißt, bei der ÖROK-Geschäftsstelle

lag primär eine *unterstützende Koordinationsfunktion* und bei den Ländern die Verantwortung für das EFRE-Programmmanagement.

In der *Periode 2014 bis 2020* haben sich die Verantwortung und die Aufgaben verändert. Die ÖROK-Geschäftsstelle ist nunmehr die Verwaltungsbehörde für das gemeinsame, österreichweite EFRE-Programm und die Länder übernehmen als programmverantwortliche Landesstellen die inhaltliche Steuerungsfunktion.

Veränderungen innerhalb 20 Jahre EU-Regionalpolitik

Eine Rückschau zeigt, dass sich in der Zusammenarbeit mit der ÖROK-Geschäftsstelle die formale *Struktur und die Rollenverteilung maßgeblich verändert* haben. Die EFRE-Programme sind im Zuge ihrer Einführung auf bestehende österreichische Strukturen aufgesetzt worden, die von dem geteilten Kompetenzatbestand – zwischen dem Bund und den Ländern – geprägt waren. Auch aufgrund immer höher werdender administrativer Anforderungen von EU-Ebene hat man relativ schnell erkannt, dass man hierbei an Grenzen stößt.

»Zwischen die österreichischen Bundesländer – da passt einfach kein Blatt«

Um die Komplexität der Struktur zu vereinfachen und diese auch weiterzuentwickeln, führte man im Jahr 2009 einen sogenannten *Governance-Check* durch. Ein wesentlicher *Befund* war, dass das damalige *System sehr komplex* ausgestaltet war und mit zahlreichen Akteur:innen ein hohes Maß an Kooperationsvermögen – auch auf informeller Ebene – erforderte. Dies hat im Grunde auch gut funktioniert, war gleichzeitig aber auch sehr aufwendig. Ein weiteres Ergebnis war, dass die *„Leadership“* vor dem Hintergrund von neun Ländern mit unterschiedlich großen EU-Fonds-Programmen *zu wenig ausgeprägt* war. Die ÖROK hat in ihrer Koordinationsrolle unterstützt, ist dabei aber unweigerlich an ihre systemischen Grenzen gestoßen, zumal ja die Verantwortung für die Umsetzung bei den einzelnen Programmen lag.

In diesem Zusammenhang fällt mir auch ein Zitat von einem Vertreter der EU-Kommission ein. Dieser meinte in einem Gespräch: „Zwischen die österreichischen Bundesländer – da passt einfach kein Blatt“. Mit ÖROK-Unterstützung ist es uns tatsächlich meistens gelungen, Entscheidungen oder Positionen gegenüber der Kommission mit einheitlicher „Stimme“ zu äußern, der dahinterliegende Prozess der Meinungsbildung war jedoch oft recht aufwendig.

Reduktion der Komplexität

Im Vorfeld zur Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 hat man angefangen, die Struktur zunehmend zu reflektieren, aufgrund der wachsenden EU-Anforderungen stieß das System mehr und mehr an seine Grenzen. Bestehende *Strukturen zu verändern*, besonders wenn es auch um die *Verschiebung von Kompetenzen* geht, ist naturgemäß ein schwieriges Thema und erfordert längere Diskussionsprozesse. In einem ersten Schritt wurde gemeinsam mit dem Bund im Rahmen der ÖROK eine sogenannte *Reformagenda* gestartet, mit dem Ziel gemeinsam Punkte zu finden, um das bestehende System zu verschlanken. Dies betraf z.B. die Konzentration von Themen, die Reduktion von Förderstellen und Richtlinien oder die Anhebung von Projektgrößen. Mit diesen Bemühungen konnte man die Komplexität reduzieren, das hatte aber in einer Struktur mit neun eigenständigen EFRE-Programmen auch Grenzen. Wir haben daher parallel Überlegungen gestartet – auch Niederösterreich hat das immer sehr unterstützt – die Programme auf *ein gemeinsames österreichweites Programm* zusammenzulegen. Auch wenn es natürlich anfangs teilweise Bedenken wegen der Verschiebung der Kompetenzen und Aufgaben gab, waren die Bemühungen letztendlich aber doch erfolgreich. Dass diese Zusammenlegung auf ein gemeinsames Programm schließlich gelungen ist, war meiner Meinung auch durch die Unterstützung der ÖROK-Geschäftsstelle – als ein starker Partner in dem System – möglich. Mitentscheidend war auch, dass in die ÖROK und deren Strukturen ausreichend *Vertrauen seitens der Länder* bestand, um die Kompetenzen dort zu bündeln.

Eine große Rolle spielt dabei auch die informelle Ebene, gegenseitiges Vertrauen ist ein entscheidendes Element und war auch für diesen Prozess entscheidend. Kooperationen funktionieren nur so gut, wie sie Menschen mit Leben erfüllen. Eine *Schlüsselfunktion* in diesem Prozess kam den beiden *Geschäftsführern der ÖROK-Geschäftsstelle* zu. Sie waren meiner Meinung nach mit ein Grund, dass die Länder diesen Schritt wagten und einen Teil ihrer Kompetenzen in eine gemeinsame Verwaltung übertragen. Trotz dieser Änderung obliegt den Ländern aber nach wie vor die inhaltlich-strategische und finanzielle Steuerung des Programms. Aber jene Aufgaben, welche die Verordnung für die Verwaltungsbehörde vorgibt, liegen nun zentral bei der ÖROK-Geschäftsstelle. Dies ist rückblickend die wesentlichste Veränderung.

Die einzigartige Rolle der ÖROK innerhalb der EU

Die ÖROK-Geschäftsstelle ist aber nicht nur Verwaltungsbehörde. Sie spielt nach wie vor eine unverzichtbare Rolle als Koordinatorin zwischen den unterschiedlichen Programmen und Fonds. Im

Rahmen des für die EU-Regionalpolitik fachlich zuständigen Gremiums – dem ÖROK-Unterausschuss Regionalwirtschaft – wird der Blick auch auf andere Bereiche sowie die Kooperation und Koordination mit diesen ermöglicht. Das ist sehr wertvoll, denn dadurch erhalten wir innerhalb des Gremiums nicht nur Informationen zu den EU-Fonds, sondern auch zu relevanten nationalen Themenbereichen. In diesem Kontext fallen mir die Partnerschaftsvereinbarung (STRAT.AT), die Abgrenzung der nationalen Regionalfördergebiete oder das Projekt „regionale Handlungsebene“ ein, bei welchen im Rahmen der ÖROK auf Fachebene zusammengearbeitet wird. Das heißt, die ÖROK fördert die Vernetzung auch sehr stark auf inhaltlicher Ebene. Ich glaube das ist etwas, was es in dieser Form sonst in vielen anderen Mitgliedstaaten nicht gibt.

Wie die Rahmenbedingungen Einfluss auf die Inhalte nehmen

Im Bereich der *EU-Regionalpolitik* haben sich die Themen im Laufe der Zeit verändert. Sie ist seit dem Jahr 1995 natürlich nicht starr geblieben, wobei die Änderungen nicht nur inhaltlich waren, sondern auch sehr stark die Anforderungen und Rahmenbedingungen betrafen. Diese *Veränderungen* wurden auch *im Rahmen der ÖROK über die Jahre aktiv begleitet*. Die EU-Verordnungen und weiteren Vorgaben bilden einen relativ strikten Rahmen, an den wir uns halten müssen. Innerhalb dieses Rahmens können wir natürlich schon Themen setzen, wobei hier die Länder eine wichtige Rolle spielen. EFRE ist traditionell Ländersache und war auch immer stark regional verankert, ausgehend von den jeweiligen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern, was auch den Gestaltungsspielraum seitens der ÖROK-Geschäftsstelle einschränkt. Aber ich bin der Meinung, dass die Struktur und die Inhalte nicht voneinander losgelöst betrachtet werden können. Die ÖROK-Geschäftsstelle hat in dem gemeinsamen System nunmehr die Möglichkeit, übergreifende Rahmenbedingungen zu schaffen – wie beispielsweise Standardisierungen oder Vereinfachungen durch Kostenpauschalen – was wiederum mehr Spielraum für inhaltliche Schwerpunktsetzungen bietet. Somit kann die neue Struktur auch sukzessive – nicht von heute auf morgen – die Inhalte beeinflussen.

Eine Vorreiterrolle, auch europaweit, hatte die ÖROK-Geschäftsstelle im Bereich des *Pilotprojekts der Kommunalkredit Public Consulting „Payments not linked to costs“*. Im Rahmen dieses Projekts werden EFRE-Mittel nicht nach Ausgaben, sondern nach Ergebnissen

refundiert, was eine wesentliche Abwicklungsvereinfachung und damit Erleichterung darstellt. In der neuen Periode ist zudem geplant, im Bereich der Forschungsinfrastruktur etwas Gemeinsames – Österreichweites – aufzubauen. Dies ist nunmehr möglich, weil man eine gemeinsame Struktur hat, die übergreifend alle Länder erfasst.

Die Strukturen der Zukunft

Aus meiner Sicht ist in der EFRE-Regionalpolitik nun strukturell die Grenze erreicht. So werden im Rahmen der neuen Förderperiode nur mehr *Adaptionen im Rahmen des aufgesetzten Systems* stattfinden. Es ist geplant, dass die ÖROK-Geschäftsstelle ihre Funktionen im Bereich der Programmverwaltung ausweitet. Durch diese – im Rahmen der neuen EU-Verordnung geschaffenen Möglichkeit der Zusammenlegung von Aufgaben – wird sich in Zukunft auch ein zusätzlicher *Effizienzgewinn* ergeben. Ich bin der Meinung, dass man in der neuen Periode die positiven Auswirkungen der adaptierten Struktur in vollem Ausmaß nutzen können. In der auslaufenden Periode 2014–2020

wurde die neue Struktur in einem sehr späten Stadium – kurz vor Programmstart – implementiert und die ÖROK-Geschäftsstelle hatte wenig Vorlauf zum Aufbau des benötigten Know-Hows. Nunmehr können die neu geschaffenen Strukturen, Standardisierung und Harmonisierung von Anfang

an wirken. Um die Effizienz zu wahren, ist es auch wichtig, dass eine natürliche Balance zwischen dem gegenseitigen Informationsaustausch – also zwischen Ländern und ÖROK-Geschäftsstelle – ermöglicht wird. Zum einen brauchen Länder Informationen, um steuern zu können, und zum anderen braucht die ÖROK-Geschäftsstelle Input im Zuge der Programmierung und der Programmentwicklung.

Herausforderungen für die ÖROK in ihrer neuen Rolle

Die *neue Rolle der ÖROK-Geschäftsstelle in der EU-Regionalpolitik – von der Koordinations- zur Verantwortungsrolle* – war sicher eine Herausforderung. Diese neue Aufgabe erfordert Veränderungswillen, Engagement und Manpower und bedeutet eine starke Änderung ihrer grundsätzlichen Ausrichtung. Ich vermute, dass es insbesondere auch für die Geschäftsführung schwierig ist, die Balance zwischen den verschiedenen Bereichen zu halten.

Herausfordernd ist natürlich die *Schnittstelle*, welche durch diese neue Aufgabenstellung völlig neu definiert werden musste. In der Praxis ist es schwer

»Die ÖROK-Geschäftsstelle hat in dem gemeinsamen System nunmehr die Möglichkeit, übergreifende Rahmenbedingungen zu schaffen (...).«

möglich, strikt zwischen operativen und strategischen Aufgaben zu trennen, es gibt hier viele Überschneidungen, für die ein gegenseitiger Informationsaustausch notwendig ist. Aber durch die neue Struktur wird auch der *Austausch sehr gefördert* – dabei handelt es sich aber weniger um eine Herausforderung, sondern vielmehr um einen Benefit!

Die Zusammenarbeit mit der ÖROK

Aus meiner langjährigen Erfahrung kann ich sagen, dass die Arbeit gemeinsam mit den beiden Geschäftsführern, dem „Stammpersonal“, aber auch mit dem neuen Team der ÖROK-Geschäftsstelle sehr angenehm ist. Es herrscht eine *positive, konstruktive Grundstimmung*, die *lösungsorientiertes Arbeiten in einer wertschätzenden Umgebung ermöglicht*. Zur ÖROK geht man einfach gerne und das hat sich über die zwei Jahrzehnte auch nicht verändert.

»Eine wesentliche Stärke der ÖROK ist ihre Flexibilität, die sie derzeit aufgrund ihrer Struktur hat.«

Die Stärke der Organisationform der ÖROK

Eine wesentliche Stärke der ÖROK ist ihre *Flexibilität*, die sie derzeit aufgrund ihrer Struktur hat. Die „fehlende“ Rechtspersönlichkeit der ÖROK-Geschäftsstelle bzw. die lose Rechtsform ist aus meiner Sicht für die Arbeitsweise der ÖROK eher eine Stärke. Sie ist dadurch nicht auf vordefinierte Formate reduziert oder definiert, das System kann aber natürlich aufgrund von Formalerfordernissen an seine Grenzen stoßen.

Auch die vielleicht manchmal als *komplex wahrgenommenen Koordinationsgremien* der ÖROK empfinde ich als etwas Positives, da sehr *viele unterschiedliche Bereiche in die Prozesse mit eingebunden* werden. Es geht hierbei um die Koordination zwischen den Akteur:innen, um das Aufbauen von Netzwerken und den gegenseitigen Informationsaustausch.

Sollte sich im Bereich der ÖROK etwas ändern?

Ich bin der Meinung, dass die Rolle der ÖROK bzw. der ÖROK-Geschäftsstelle in der EU-Regionalpolitik, insbesondere in der Programmverwaltung, nicht verändert werden sollte. Der Aufbau dieses neuen Systems war ein aufwendiger Prozess, sowohl für die ÖROK-Geschäftsstelle wie auch für die Länder, die ihn begleitet und maßgeblich mitgewirkt haben. Dieser Schritt ist gelungen, jetzt braucht es Zeit, sich zu etablieren und „die Früchte zu ernten“.

Was geben Sie der ÖROK mit auf den Weg?

Weiter so!



Prof.
**John
Bachtler**

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Leiter des European Policies Research Centres an der Universität Strathclyde in Glasgow in Schottland und an der Technischen Universität in Delft, Niederlande

Zusammenarbeit

- Seit den 1990er Jahren

Bereiche der Zusammenarbeit mit der ÖROK

Den ersten Kontakt mit der ÖROK hatte ich Anfang der 1990er Jahre bei den Vorbereitungen Österreichs zum *EU-Beitritt*. Im Mittelpunkt der Diskussion stand damals die Frage, wie diese EU-Regionalpolitik überhaupt funktioniert. Anfangs hat man die Komplexität vielleicht unterschätzt, insbesondere in Österreich, wo damals alles informeller war und Evaluierungen beispielsweise noch nicht so verbreitet waren. Damals begann ich gemeinsam mit österreichischen Partnern, wie der ÖROK, Studien für die Europäische Kommission über die Entwicklung von EU-Kohäsionspolitik in Österreich zu machen. Schließlich war ich auch in die Vorbereitungen, Planungen und Bewertungen im Rahmen von STRAT.AT und STRAT.ATplus involviert.

Die ÖROK ist zudem seit den 1990er Jahren Partnerin in *IQ-Net*, ein EU-weites Netzwerk von Verwaltungs- und Implementierungsbehörden für Strukturfonds. In diesem Erfahrungsaustausch-Netzwerk sind 17, 18 Mitgliedstaaten vertreten. Wir erstellen vergleichende Studien und veranstalten zweimal jährlich Konferenzen und Workshops über die Implementierung von Kohäsionspolitik. Im Rahmen dieses IQ-Nets haben wir intensiv mit der ÖROK kooperiert – das Verhältnis ist dadurch recht eng.

Somit besteht unsere Zusammenarbeit hauptsächlich im Themenbereich Kohäsionspolitik, insbesondere seitdem die ÖROK die Funktion der Verwaltungsbehörde übernommen hat.

Die Art und Weise meiner Zusammenarbeit mit der ÖROK

Ich kenne die beiden Geschäftsführer, Hannes Roßbacher und Markus Seidl, wahrscheinlich schon seit fast 30 Jahren, so wie auch andere Mitarbeiter:innen der ÖROK. Die Qualität der Zusammenarbeit ist immer sehr gut, persönlich und professionell. Es ist ganz einfach für mich oder meine Kolleg:innen per E-Mail, Telefon, oder neuerdings Video-Calls miteinander in Kontakt zu kommen und sich über bestimmte Problem- oder Themenstellungen auszutauschen. Über die Jahre haben wir gute persönliche Kontakte und Beziehungen aufgebaut, die unsere Kooperation bestimmen: Flexibilität, guter informeller Austausch und schnelle Reaktion.

»Über die Jahre haben wir gute persönliche Kontakte und Beziehungen aufgebaut, die unsere Kooperation bestimmen: Flexibilität, guter informeller Austausch und schnelle Reaktion.«

Die großen Themen der Regionalpolitik in den letzten 30 Jahren

Ein großes Thema in Europa war zunächst die *Regionalisierung* der Regionalpolitik. Das trifft vielleicht weniger auf föderalistische Staaten wie Österreich, Deutschland und Belgien zu, aber in den meisten westeuropäischen Ländern gab es eine Regionalpolitik, in der die politischen Maßnahmen ziemlich zentral entwickelt, gesteuert und implementiert wurden. In den 1990er Jahren schließlich gab es den Trend zur Regionalisierung. Man begann mehr Wert darauf zu legen, regionale Entwicklungspläne und Strategien regional zu differenzieren. Dafür wurden Kapazitäten auf regionaler Ebene gebraucht, um zuerst eine Analyse durchzuführen, anschließend Strategien zu entwickeln und schließlich Implementierungsbehörden zu schaffen. In den 2000er Jahren traten die mittel- und osteuropäischen Staaten der EU bei. Auch dort stellte sich die Frage der Regionalisierung. Zum Teil hat sich das erst entwickelt, besonders in Polen, aber auch in Tschechien und Ungarn. Dieses Thema der Regionalisierung und damit auch das Verhältnis zwischen zentralen und regionalen und/oder lokalen Behörden war ein sehr großes Thema.

Teilweise hat die Europäische Kommission befürchtet, dass die Verwaltung durch die Regionalisierung zu komplex wird, dass dadurch die finanzielle Implementierung vielleicht nicht richtig durchgeführt wird.

Dieses Thema – das *Finanzmanagement* – war der Europäischen Kommission in den 2000er Jahren besonders wichtig.

Ein weiteres wichtiges Thema in der Kohäsionspolitik war die Implementierung von *Strategischen Rahmenplänen*, z.B. für Wirtschaftsentwicklung, Innovation, F&E, Technologietransfer und später auch Klimawandel. Dabei ging es vor allem darum, sich selber Ziele zu setzen. In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass der Fokus vermehrt auf *Evaluierung* bzw. die Überprüfung der *Wirksamkeit* von politischen Maßnahmen gelegt wird.

In letzter Zeit wird mehr Wert auf *Nachhaltigkeit* und „*Well-being*“, also Wohlergehen gelegt. Dazu gehört auch die *Partizipation* der Bürger:innen. Deren Beteiligung soll einen Einfluss auf den Einsatz der Finanzmittel haben.

Die Themen der Zukunft

Ein wichtiges Thema für die Zukunft ist die *Nachhaltigkeit* und viele Themen, die damit in Zusammenhang stehen. Auch die Zukunft unseres *Wirtschaftsmodells* – wie man wirtschaftlich, sozial, ökologisch funktionieren und dabei den Wohlstand der Bevölkerung weiterhin garantieren kann, ist eine große Herausforderung. Weitere Themen sind die *Energiewende* – wie man mit der Energieerzeugung für den Verkehrssektor, mit dem Energieverbrauch in Haushalten und in der Industrie zurechtkommt. Die Digitalisierung hat schon viel geändert und sie wird die Situation weiterhin verändern.

Eine große Herausforderung für die Politik ist auch, wie man mit wachsenden *regionalen und sozialen Disparitäten* in den meisten europäischen Ländern zurechtkommt. Bei Diskussionen auf politischer Ebene kommen diese Unterschiede immer wieder zum Vorschein. Es besteht die Gefahr, dass diese Unterschiede mit der Digitalisierung und der Energiewende noch weiter zunehmen. Diese Entwicklung birgt verschiedene politische Gefahren, die jetzt erkannt werden müssen. Die Politik muss darauf reagieren und ich sehe es auch als eine Aufgabe der ÖROK, hier wirksame politische Lösungen zu finden.

Die Rolle Österreichs in der EU-Regionalpolitik und der Beitrag der ÖROK

Österreich ist ein interessanter Mitgliedstaat in der EU. Obwohl es im Vergleich mit anderen Ländern relativ klein ist, hat es einen ziemlichen Einfluss. Meiner Einschätzung nach liegt das an zwei Dingen: Erstens, gibt es in Österreich viele verschiedene, formelle und informelle Netzwerke zwischen Akteur:innen, die zu engen Verbindungen führen. Ähnliches sieht man auch in anderen kleinen Ländern wie Irland. Es scheint,

als wären die Kommunikationsdistanzen sehr kurz und es fällt leicht, bei einem Telefongespräch, Meeting oder Workshop Informationen auszutauschen.

Zweitens, hat man in Österreich darauf Wert gelegt, aktiv bei den Institutionen in Brüssel mitzuwirken. Besonders in der Regionalpolitik gibt es eine Reihe von österreichischen Beamt:innen, die in führenden Positionen tätig sind. Zudem scheinen die Kolleg:innen der ÖROK und des BKA sehr gut zu wissen, wie man spezifische Themen auf die Tagesordnung in Brüssel bringt. Dazu gehört viel Vorarbeit: Man muss informell vorarbeiten, konzeptionell und ordnungspolitisch denken und arbeiten und schließlich Ideen und Vorschläge in die Diskussion einbringen. Das hat man in Österreich sehr gut gemacht.

Interessant ist auch, dass die österreichischen Behörden bei manchen neuen Vorschlägen, wie Evaluierung oder Partnerschaftsvereinbarung, anfangs sehr kritisch waren. Aber sobald die Entscheidung getroffen wurde, haben sie enthusiastisch daran gearbeitet. Das hat in manchen Fällen dazu geführt, dass die österreichischen Zugänge Vorbildwirkung für andere Mitgliedstaaten hatten.

Ich glaube, ein wesentlicher Faktor dafür war die ÖROK und daher habe ich die ÖROK oft *als Best-Practice Beispiel* für andere Länder zitiert. Denn auf der Ebene der Ministerien gibt es eine breite Palette an Aufgaben, oft ist wenig Zeit, um über einzelne Themen intensiv nachzudenken und dann müssen auch noch die verschiedenen politischen Einflüsse in eine Balance gebracht werden. Eine Organisation wie die ÖROK aber hat die Kapazität sich langfristig mit den Themen zu beschäftigen und hat Mitarbeiter:innen, die über längere Zeit in einem Bereich arbeiten. So eine Kapazität haben sehr wenige Mitgliedstaaten der EU. Zudem hat die ÖROK eine sehr interessante Position – zwischen Bundes- und Länderebene, den Gemeinden und verschiedenen Interessenvertretungen. Damit besteht die Möglichkeit für vertikale wie horizontale Koordination im Interesse einer kohärenten Regionalentwicklung.

Dieser österreichische Zugang der ÖROK ist im Vergleich zu anderen Ländern, wie z.B. Deutschland, sehr informell, dafür aber sehr flexibel. Es gibt darin wenig formelle Möglichkeiten, um die Implementierung von Vereinbarungen zu sichern. Dennoch funktioniert es gut – zumindest hat es in den vergangenen 50 Jahren gut funktioniert.

Die ÖROK als Modell für die Zukunft

Die Herausforderungen im Bereich der Wirtschaftsentwicklung, insbesondere im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit, sind äußerst komplex. Hier stellt sich für viele Länder die Frage, wie man die Koordination von verschiedenen mannigfachen Kompetenzen, verschiedenen Institutionen, auf unterschiedlichen Ebenen und zwischen öffentlichen und privaten Organisationen managen kann und welche Strukturen hierfür nötig sind.

Da die Herausforderungen oft sehr unübersichtlich und optimale Lösungen nicht eindeutig sind, braucht es flexible Strukturen. Die Literatur nennt dieses Konzept „*Fuzzy Governance*“. Es braucht die Möglichkeit über institutionelle Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten, und es braucht Leute, die wichtige Personen in unterschiedlichen Kombinationen zusammenbringen, um die optimalen Lösungen durchzudiskutieren und Implementierungsspielraum zu schaffen, um dann Maßnahmen durchzuführen.

Ich sehe die ÖROK nicht als ein Modell der Vergangenheit, sondern als ein *Modell der Zukunft*, die so etwas leisten kann. Künftig müsste man die Regionalentwicklung allerdings breiter definieren, andere als die üblichen Verdächtigen zusätzlich miteinbeziehen und

umfangreicher agieren. Die Frage ist, ob die ÖROK diese Möglichkeit hat, ob die politische Flexibilität besteht, die ÖROK mit dieser Aufgabe zu betrauen. Anlässlich von Jubiläen wird oft die Frage nach der Zukunft und notwendigen Veränderungen gestellt. Meine Meinung ist ganz klar: Organisationen wie die ÖROK braucht man jetzt mehr denn je. Denn wenn die Herausforderungen so groß sind, die politischen Maßnahmen und Strategien so ungewiss sind, dann braucht es Personen, die langfristig denken, informell arbeiten und Koordinierung zustande bringen können.

Glückwünsche

Im Englischen sagt man „Life begins at 50“, und auch wenn ich vielleicht nicht die nächsten 50 Jahre erleben werde, möchte ich den Mitarbeiter:innen der ÖROK für die gute Kooperation der letzten 30 Jahren danken und wünsche der ÖROK alles Gute zum Geburtstag!



Prof. Dr.

Andreas Faludi

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

- Kurze berufliche Laufbahn in Österreich: gemeinsam mit Hofrat Dr. Kunze Assistent bei Prof. Wurzer mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen
- 1974–1977 Professor an der Delft University of Technology; 1977–1998 University of Amsterdam; 1999–2004 Radboud University Nijmegen; 2005–2012 Delft University of Technology; Guest Researcher Delft University of Technology
- Forschungsaufenthalt in Wien 1995 und seither regelmäßig Gastprofessuren an der TU Wien und Universität Wien zur Europäischen Raumentwicklungspolitik
- Regelmäßiger Kontakt mit der ÖROK bei Wien-Aufenthalten

Zusammenarbeit

- Seit 1995

Die Zusammenarbeit mit der ÖROK

Wenn ich in Österreich bin, melde ich mich meist bei den Geschäftsführern der ÖROK – Markus Seidl und Johannes Roßbacher – und werde immer sehr freundlich empfangen. Diese Kontakte verwende ich als eine Art „Antenne“, um die Stimmung der Zusammenarbeit zwischen Österreich und der EU abfangen zu können. Dabei kann ich sagen, dass die EU sehr positiv über die ÖROK, das Bundeskanzleramt und Österreich denkt. Auch Roland Arbter (vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus) ist für mich eine fantastische Informationsquelle, den ich während meiner Österreich-Aufenthalte nach Möglichkeit besuche und auf unterschiedlichen Veranstaltungen immer wieder antreffe.

Die internationale Vernetzung der ÖROK

Ich sehe es als ein besonderes und hervorragendes Zeichen, dass beide Geschäftsführer, Markus Seidl und Johannes Roßbacher, in der EU in Brüssel tätig waren. Dies zeigt, dass die ÖROK auf einer internationalen Vernetzung fußt. Generell ist es für nationale Behörden und Organisationen sehr fruchtbar, wenn ihre Geschäftsführer:innen und Mitarbeiter:innen auch bei den EU-Institutionen gearbeitet haben.

Die informelle Organisationsform der ÖROK als Beispiel für die Europäische Union

Im Jahr 1998 veröffentlichte ich einen Artikel mit dem Titel „*Planning by minimum consensus: Austrian ‚co-operative federalism‘ as a model for Europe?*“¹. Dieser Artikel vergleicht die Situation in Österreich mit seinem föderalistischen Planungssystem mit dem System der Europäischen Union. Da weder die österreichische Bundesregierung noch die Europäische Union über ein formelles Planungsmandat verfügt, haben sie beide parakonstitutionelle Planungsinstitutionen entwickelt. In Österreich gibt es die ÖROK, bei welcher Vertreter:innen von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden auf freiwilliger Basis zusammenarbeiten. Auch bei der EU basiert die planerische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf Freiwilligkeit. Das Paper zieht Lehren aus dem österreichischen Modell für die europäische Planung und zeigt am Beispiel Österreichs, dass informelle Vereinbarungen gut funktionieren können.

In der Vorbereitung zum Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK (1999) zeigte sich, dass es auch auf EU-Ebene eine informelle Organisationsform gab. Trotz der Situation, dass Österreich damals ein junger Mitgliedstaat der EU war (Beitritt im Jahr 1995), konnte ich im Artikel darlegen, dass die Organisationsform der ÖROK gut funktioniert und als Beispiel für die Europäische Union betrachtet werden könnte. Dies fand aber auf EU-Ebene keinen Widerhall. Inzwischen habe ich gelernt, ganz anders über die europäische Raumentwicklungspolitik zu denken, aber das ist ein anderes Thema.

Mein Bild über die ÖROK und die Bedeutung der Übereinkünfte

Ich habe ein positives Bild vor mir, wenn ich an die ÖROK denke. Ich weiß, es gibt Kolleg:innen die klagen darüber, dass die ÖROK mehr „redet“ und weniger umsetzt, aber das liegt daran, dass es keine rechtliche Grundlage gibt. Ihre Grundlage basiert auf *Übereinkünften* und gerade das macht sie zu einer sehr modernen Organisationsform. Und auch in diesem Kontext zeigt sich ihre Vorbildfunktion für die Europäische Union. Wenn etwas rechtlich verankert ist, bestehen die einzelnen Mitgliedstaaten sehr schnell auf ihrem Recht. Sie sehen sich selbst als souveräne

Staaten, in welchen die EU so wenig wie möglich intervenieren soll. Bei Übereinkünften fühlen sich die Mitgliedstaaten hingegen direkter eingebunden.

Die Europäische Union und die Bedeutung der territorialen Zusammenarbeit

Mit der „Verabschiedung“ des EUREK im Jahr 1999 hat sich in der EU eine Fehlentwicklung eingestellt, da ein informelles Dokument nicht verabschiedet werden kann. Da „beißt sich die Katze in den eigenen Schwanz“. Um dem zu begegnen, hat die Europäische Kommission die „Flucht nach vorne ergriffen“, in dem sie sich eine Kompetenz geschaffen hat, die sich auf territoriale Kohäsion (territoriale Zusammenarbeit) – aber nicht auf Raumordnung – bezieht. Dieser Schritt sah vielversprechend aus. Gleichzeitig haben sich die Mitgliedstaaten aber erschreckt und sich gefragt: „Was geschieht hier eigentlich?“

»Ich habe ein positives Bild vor mir, wenn ich an die ÖROK denke.«

Dieselben Personen, die zuvor das EUREK erstellt haben, haben sich bei der Erstellung der Territorialen Agenda erneut vereint. Dadurch konnten sie ihre Auffassung der Planung – aber unter Anerkennung der EU-Kompetenz – umsetzen. Dieser Prozess konnte zum damaligen Zeitpunkt als hoffnungsvoll bewertet werden. In diesem Kontext hatte sich die Europäische Kommission sehr zielstrebig auf die Einführung einer Kompetenz für territoriale Zusammenarbeit vorbereitet. Auch wenn dies „hinter den Kulissen“ geschah, war die dafür zuständige Arbeitsgruppe sehr zielstrebig. Alles hätte gut ausgehen können, wenn die Volksabstimmung in den Niederlanden und Frankreich (Referendum zur Annahme des Vertrages über eine Verfassung für Europa) nicht gegen die Annahme des Vertrages ausgefallen wäre und wenn nicht die Frage „Was ist die Europäische Union?“ explodiert wäre. Seither geht leider einiges in vielerlei Hinsicht bergab. Aber hier will ich gar nicht weiter eintauchen. Das ist ein sehr komplexes Themengebiet, bei welchem ich nicht sagen kann, wie es sich weiter entwickeln wird.

¹ Der Artikel kann unter folgendem Link abgerufen werden: www.tandfonline.com/doi/

Die *Territoriale Agenda* stand in der Folge im sogenannten „luftleeren Raum“. Im Jahr 2009 trat der Nachfolgevertrag – der *Vertrag von Lissabon* – in Kraft und die Territoriale Kohäsion erhielt mehr Bedeutung. Dies hat aber nicht viel gebracht. Europa steckte zu diesem Zeitpunkt bereits so tief in der weltweiten Finanzkrise, dass es mit ganz anderen Sorgen beschäftigt war und keinen Raum für territoriale Kohäsion hatte. Ein erneuter Versuch war das *Grünbuch über die territoriale Kohäsion*, auf welches aber England und Deutschland negativ reagierten. Seitdem ist das Thema der territorialen Kohäsion nur mehr ein Randthema.

Die Stabilität der ÖROK in Österreich

Es scheint, als hätte es eine ähnliche Krise in Österreich und bei der ÖROK nie gegeben, was ihr 50-jähriges Bestehen beweist. Zudem vermute ich, dass es auch weiterhin gut laufen wird. Die ÖROK ist ein Sammelbecken von Beamt:innen mit viel Expertise als auch von Wissenschaftler:innen, die sich direkt mit dem Thema Raumordnung beschäftigen. In Österreich hat man gelernt mit dieser Situation gut umzugehen. Im Bereich der Regionalpolitik ist die ÖROK auch gleichzeitig eine ganz wesentliche *Verbindungsstelle zwischen der EU und Österreich* geworden. Noch mehr habe ich den Eindruck, dass die EU sehr wohl auf die ÖROK schaut. Ganz unter dem Motto: „Bitte, da geht’s. Da funktioniert es.“ Eine bedeutende Rolle kommt in diesem Zusammenhang der Einbindung unterschiedlicher Expert:innen zu. Das Wesen dafür ist die gute Zusammenarbeit.

Ein guter Indikator entstammt von einem Zitat eines involvierten Planers, der meinte: „Ja – am Anfang sind die unterschiedlichen Leute vom Bund und von den Ländern noch an verschiedenen Tischseiten gesessen – später nicht mehr“. Ganz wesentlich dabei ist, dass die ÖROK auch externe Expert:innen zu Wort kommen lässt. Eigentlich ist das vielleicht sogar die wichtigste Funktion der ÖROK, dass Expert:innen aller Art mitreden können und eine Rolle spielen. Und auch die Konstruktion der ÖROK ist ja phänomenal – ein Geschäftsführer ist vom Bund bestellt und der andere von den Landeshauptleuten. So funktioniert das.

Die Bedeutung regionaler Partnerschaften

Die Frage ist, was man unter regionalen Partnerschaften versteht? Ich nehme an, diese fungieren oft „grenzüberschreitend“ im doppelten Sinn. Zum einen *überbrücken sie Grenzen von Territorien* – d.h. sie agieren gemeinde-, bezirks- und bundesländerübergreifend. Zum anderen *überschreiten* sie

Grenzen unterschiedlicher Disziplinen und verbinden diese miteinander. Im Grund entspricht jede kleine Partnerschaft einer modernen Governance-Organisation. Diesen flüssigen und wandelbaren Organisationsformen stehen jedoch die politischen Wahlen im Weg, welche ein künstliches Konstrukt darstellen. Dies bildet einen Konflikt, welcher unsere heutige Zeit kennzeichnet und der sowohl praktisch als auch theoretisch ungelöst ist.

Der Vergleich ÖROK mit ESPON

Ich vergleiche die ÖROK mit ESPON in ihrer Funktion. Man vergisst oft wofür die Abkürzung ESPON eigentlich steht und zwar für „European Spatial Planning Observation Network“ also dem Europäischen Raumplanungs-Beobachtungsnetzwerk. In ihren Ursprüngen war angedacht, dass *ESPON* die Funktion der Europäischen Planung unterstützt. Es hat sich jedoch relativ rasch herausgestellt, dass es niemals eine europäische Raumplanung geben wird. Also was macht

man? Man spricht nicht mehr über „Raumplanung“ im Zusammenhang mit ESPON. Ich werde manche Leute wieder daran erinnern müssen, dass es ursprünglich European Spatial Planning Observation Network hieß, denn man spricht im Zusammenhang von ESPON nur mehr

über Territorien und Territoriale Kohäsion. ESPON hat sich nun über die Jahre als eine Governance-Organisation entwickelt, welche sich als Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit konstituiert hat. Nun hat sie die Rolle einer Service-Organisation übernommen. Im Vergleich dazu ist die ÖROK nicht nur eine Service-Organisation. Dennoch könnte sich die ÖROK verstärkt um europäische Prozesse kümmern. Sie könnte sich dafür einsetzen, die sehr fragile Struktur der Territorialen Agenda zu erhalten und sich eventuell auch dafür einsetzen, dass ESPON in diesem Kontext eine stärkere Rolle einnimmt.

Das fantastische an der ÖROK ist, dass sie seit 50 Jahren besteht und somit eine Tradition der Raumordnung aufgebaut hat. So etwas gibt es in Europa sonst nicht. Wie bereits erwähnt, ist ESPON ein Ansatz dazu gewesen, aber der Prozess der Territorialen Agenda verkehrt nach wie vor „im luftleeren Raum“. Hingegen bemühen sich die Deutschen um das Thema der Territorialen Agenda. Beispielsweise erscheint plötzlich in der EU der Begriff des „Europäischen Bauhauses“ – ein Begriff, den man einem Nicht-Deutschsprachigen erst einmal erklären muss. Eine wichtige Rolle dabei spielte das deutsche Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Die Gefahr besteht, dass eine weitere Verwässerung der europäischen Integration in diesem Kontext auch Auswirkungen auf die ÖROK haben wird. Derzeit hat die ÖROK noch eine sehr wichtige Rolle als Schalter zur EU und zur Kohäsionspolitik. Wenn sich das europäische Konstrukt hier verändert – und die Möglichkeit besteht durchaus – dann hat dies auch Auswirkungen auf die ÖROK, die sich dann ebenfalls verändern könnte und eventuell auch wird.

Das Überwinden von Grenzen

Ein anderes Themengebiet betrifft die territorial räumlich begrenzten Gemeinschaften. Die ÖROK hat durch die regionalen Partnerschaften bewiesen, dass sie *über Grenzen hinweg zusammenarbeiten* kann und will. Sie wird von diesen stimuliert und hat erkannt, dass diese Form der Kooperation wichtig ist. Man sollte sich über die Bedeutung des „*Aufweichens der Grenzen*“ bewusst werden – auch wenn dies in der Politik nicht gerne gehört wird bzw. Anklang findet. Diese Aufweichung der Grenzen funktioniert im innerösterreichischen Kontext auf informeller Basis recht gut. Aber man sollte noch mehr daran arbeiten, dass auch eine verstärkte Aufweichung im Bereich der Außengrenzen stattfindet.

»Das fantastische an der ÖROK ist, dass sie seit 50 Jahren besteht und somit eine Tradition der Raumordnung aufgebaut hat.«

Die wesentliche Kompetenz obliegt hier dem Bundeskanzleramt und weniger der ÖROK selbst. Im Englischen gibt es dafür den Begriff des „*Mission Statement*“. Genau an solch einem Mission Statement sollte man arbeiten und dies in den Kontext von mittel- bis langfristigen Trends setzen. Wie soll die Zukunft vom staatlichen Gemeinwesen gestaltet sein? Man sollte sich darüber Gedanken machen: „Wie stehe ich zum Staat?“, „Wie stehe ich zur Oberhoheit Österreichs?“ und vor allem „Wie stehe ich zu Grenzen?“. In diesem Zusammenhang fällt mir ein Ereignis von 2018 ein, als ich am *Friedenspark* an der österreichisch-ungarischen Grenze war. Dort, wo jetzt der Friedenspark ist, wurde vor vielen Jahren der Stacheldraht an der Grenze vom ungarischen Außenminister durchschnitten. So konnten noch vor dem eigentlichen Fall des Eisernen Vorhangs Menschen aus dem Osten nach Österreich kommen. Der Friedenspark ist somit das Symbol für die Öffnung des Eisernen Vorhangs geworden. Ich war damals im Rahmen eines Kongresses, welcher grenzüberschreitende Zusammenarbeit

zum Thema hatte, mit einer internationalen Gruppe im Friedenspark anwesend. Zur gleichen Zeit war auch das österreichische Militär gegenwärtig und hat uns über Feldstecher beobachtet. Am liebsten wäre ich zu diesen Soldaten hingegangen und hätte sie gefragt „Was macht ihr hier eigentlich? Wisst ihr nicht, dass hier die Grenze durchbrochen wurde?“

Aber Spannungen verbleiben, bleiben über Grenzen sowie zwischen Staaten. Aber dies ist nicht nur ein Phänomen in Österreich. Auch in den Niederlanden beobachte ich dieses Phänomen, obwohl die Niederlande im ähnlichen Maße von der europäischen Zusammenarbeit profitiert wie die anderen Staaten. Doch von der Abnahme des Zusammenhaltes können sich auch Vorteile ergeben. Beispielsweise konnte Amsterdam – durch die Folgen des Brexits – London als wichtigsten Börsenhandelsplatz Europas ablösen. Zumindest wird das kolportiert.

Raumentwicklung versus Regionalpolitik

Ich mache zwischen Raumentwicklung und Regionalpolitik keinen Unterschied. Insbesondere auf europäischer Ebene ist eine Unterscheidung nicht zielführend. Raumentwicklung geht über Raumplanung – daher müssen Raumplanung und Raumentwicklung als etwas Gemeinsames betrachtet werden. Ich weiß, es gibt die Unterscheidung, weil die europäische Raumentwicklungspolitik eine große Rolle spielt und Raumplanung als solche eher als etwas Internes betrachtet wird. Aber ich mache den Unterschied nicht. Auch in meinen Vorlesungen liegt der Fokus auf der Zusammenarbeit.

In meiner beruflichen Laufbahn habe ich den EUREK-Prozess stark mitverfolgt. Ich habe darüber Bücher geschrieben und Studierende darüber unterrichtet. Ich will, dass ihnen klar ist, dass junge Menschen in ihrem Alter – und nicht die höchsten Beamt:innen, welche am Ende die Absegnung vornehmen – hinter den Prozessen stehen. Die *europäische Zusammenarbeit* in der Praxis – wie ich sie kennen gelernt habe – war zudem *stark von kleinen Dingen geprägt*. Beispielsweise hat man beieinander gewohnt und auch an Wochenenden gemeinsam gearbeitet. *Veränderungen finden* aber *laufend statt* und ich glaube, das ist für Studierende interessant. Wenn ich früher beispielsweise Interviews in Deutschland geführt habe, so war mir die richtige Betitelung des Gegenübers wichtig. Doch der Wandel hat mitunter dazu geführt, dass die Zusammenarbeit nun auf Englisch stattfindet und nur Vornamen verwendet werden. Das sind kleine Veränderungen, die ebenfalls eine Relevanz für die Studierenden haben, weil es Beispiele und Erfahrungen sind, die aus dem realen Leben greifen und ebenfalls die Zusammenarbeit prägen.

Bei meinen Vorlesungen über Zusammenarbeit liegt der Fokus aber auch auf rechtlichen Aspekten, sowie auf der Rolle verschiedener Staaten. Auch administrative Kulturen sind ein wichtiges Thema. Da betone ich immer die Stellung und die besondere Bedeutung der Franzosen. Ich frage sie: „Warum waren die Spitzenbeamten in der Kommission auf dem Gebiet der Regionalplanung Franzosen?“ Meine Antwort: „Weil das ganze Modell aus Frankreich kommt.“ Über die Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedstaaten habe ich wenig Erfahrung. Wenn ich aber in Ungarn einen Vortrag halte, so habe ich mir zur Gewohnheit gemacht, dass ich zu Beginn jedes Vortrags sechs Sätze auf Ungarisch spreche. Dann ernte ich immer großen Applaus. Das ist auch eine Form der Zusammenarbeit. Aber leider hatte ich sonst nur wenige Berührungspunkte zu den neuen Mitgliedstaaten.

Das Bild Österreichs in der EU und der Einfluss seitens der ÖROK

Die Bedeutung und der Einfluss der ÖROK auf die EU selbst hängt stark von der eigentlichen Entwicklung innerhalb der EU ab und natürlich davon, welchen Freiheitsgrad die ÖROK im Hinblick auf die österreichische Politik hat. Das österreichische Bild innerhalb der EU wird stark von der österreichischen Regierung und dem österreichischen Bundeskanzler geprägt. Das eigentliche Zutun seitens der ÖROK ist hier in erster Linie indirekt, indem sie das Denken über Zusammenarbeit indirekt beeinflusst. Österreich hat – gemeinsam mit Deutschland – immer eine interessante Rolle im Kontext des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes gespielt. Noch immer sind es dieselben Personen, die sich in Schlüsselpositionen befinden. Das ist keine Kritik und ich will auch niemanden beim Namen nennen, aber das sind Leute mit Erfahrungen, mit Sichtweisen, die eine Expertise über die Jahre aufgebaut haben, die sehr wichtig ist und auf andere ausstrahlt.

In diesem Kontext möchte ich noch eine kleine Kritik äußern. Dieser Punkt bezieht sich aber nicht auf die ÖROK, sondern auf Österreich und betrifft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Ungarn. Die ungarische Regierung hat eine *Plattform für grenzüberschreitende Zusammenarbeit* finanziert. Sie arbeitet auch mit den anderen Nachbarländern zusammen – alleine mit Österreich fehlt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Die Stärken und Schwächen der bestehenden Organisationsform

Eine ganz besondere *Stärke* ist das Überleben der ÖROK! Auch ihre Schriftenreihe, die nun auch vermehrt in Englisch veröffentlicht wird, ist wichtig und somit eine Stärke. Theoretisch ist die Informalität eine Schwäche. Obwohl man dies nach 50 Jahren

Bestehen schon fast gar nicht mehr als *Schwäche* definieren kann. Zwischen *Government* – also dem Prozess, welcher sich in der Öffentlichkeit und im Parlament abspielt und bei welchem sich die Regierungen manifestieren – und der *Governance* – also der täglichen Arbeit, welche auch durch die ÖROK stark getragen wird – können Konflikte entstehen. Dies ist aber immer unvorhersehbar. Ähnlich wie das Referendum über die geplante Verfassung für Europa im Jahr 2005, als der Verfassungsentwurf in den Niederlanden und in Frankreich abgelehnt wurde.

Schlusswort

Ich wünsche der ÖROK weiterhin viel Glück und dass sie weitere 50 Jahre besteht! Und ich möchte meine hohe Wertschätzung gegenüber der ÖROK zum Ausdruck bringen.



Dr.

Günter Scheer

Berufliche Stationen mit Kontakt zur ÖROK

— Geschäftsführer der ÖAR und Berater in verschiedenen Formaten, Veranstaltungen oder bei Entscheidungen der ÖROK

Zusammenarbeit

— 1997 bis 2015

Meine Beratertätigkeiten für die ÖROK

Ich war jahrelang unterstützender *Berater und Begleiter der ÖROK in verschiedenen Formaten*, Veranstaltungen und bei bestimmten Entscheidungen, indem ich Veranstaltungen moderiert und den Rekrutierungsprozess verschiedener Schlüsselpersonen gestaltet habe. Zusätzlich habe ich in zwei Strukturfondsperioden den Prozess zur Erstellung des strategischen Rahmenprogramms begleitet, jeweils über eineinhalb Jahre. Auch beim Raumentwicklungskonzept 2011 war ich ein Begleiter der ÖROK als Berater im organisatorischen Bereich. Die ersten Aufträge standen im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, in etwa ab 1997. Ab dem Jahr 2000 war die Zusammenarbeit sehr intensiv, als Österreich das erste Mal ein strategisches Konzept gebraucht hat, um die Strukturfondsmittel der EU abholen zu können. Dieser STRAT.AT-Prozess, den ich aufgesetzt und begleitet habe, war sehr komplex und vielfältig. Im Jahr 2015 bin ich in Pension gegangen und damit endete auch die Zusammenarbeit mit der ÖROK.

Zur Weiterentwicklung der ÖROK

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU stand die ÖROK vor komplett neuen Herausforderungen und machte in weiterer Folge einen starken Wandel in ihrer Ausrichtung durch. Die ÖROK übernahm in dieser Phase eine Art Übersetzungsleistung der neuen Regeln, die an die *Regionalpolitik und Raumentwicklung* gestellt worden sind – für die Stakeholder in Österreich auf der Länder- und Gemeindeebene. Diese Aufgabe war für die ÖROK völlig neu und kein primär inhaltliches Thema, sondern ein Thema der Governance. Außerdem musste, um europäische Fördermittel zu bekommen, ein *gesamtnationaler Strategieplan* für die jeweilige Programmperiode entwickelt werden, was viel Koordination und Abstimmung in Österreich erforderte. Die ÖROK wurde plötzlich zu einem zentralen Koordinationskörper, der die nationalen Finanzierungen dieser *EU-Fonds* verwaltet hat und Schwerpunkte setzen durfte. Hierfür musste sich die ÖROK auch organisatorisch und personell neu aufstellen, um den neuen Aufgaben gerecht zu werden.

Zusätzlich hat sich die ÖROK vor 20 Jahren bei ihren Themenstellungen häufig in Nischenbereiche oder in innovative Bereiche gewagt und es als ihre Aufgabe gesehen, hier *Impulse* zu setzen, beispielsweise bei den Themen der internationalen Zusammenarbeit, Demographie in der Regionalentwicklung und Diversity.

Beim ÖREK 2011 ist man auch erstmals vom eher statischen, linearen Konzept aus vorangehenden Raumentwicklungskonzepten abgegangen und hat Themen der Stakeholder (Politiker:innen, Verwaltung etc.) in den *ÖREK-Partnerschaften* integriert. Diese Zusammenarbeit mit Expert:innen, die mit allen Stakeholdern über ein bis zwei Jahre in einem offenen Prozess ein Thema bearbeiteten, setzte sehr viel Energie und mehr Wirksamkeit frei. In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Partnerschaften zu unterschiedlichen Themenstellungen entstanden.

In den 25 Jahren, in denen ich mit der ÖROK zusammengearbeitet habe, gab es einen vollkommenen Wechsel in der inhaltlichen Ausrichtung – von einer Plattform, die vor allem wissenschaftliche Studien in Auftrag gibt und publiziert, hin zu einer *Governance-Einrichtung*, die eine Schlüsselfunktion und Drehscheibe zwischen den Ländern, dem Bund und der europäischen Kommission einnimmt.

Erfolgsgeschichte der ÖROK

Ich sehe in der ÖROK eine sehr interessante und *erfolgreiche Organisation*, die, obwohl sie – oder vielleicht weil sie – keine institutionelle Verankerung hat, so erfolgreich, flexibel und agil am Thema regionaler *Governance* arbeiten kann. Besonders von Bedeutung waren Themen zur regionalen Ebene in Europa, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und der EU sowie die regionalen Steuerungsmöglichkeiten.

Die *Zusammenarbeit mit der ÖROK* war immer sehr fruchtbar und wertschätzend, teilweise auch sehr kreativ. Dies betrifft sowohl die Zusammenarbeit mit der Geschäftsführung als auch mit anderen fachlich zuständigen Personen. Es war immer eine bestens funktionierende Zusammenarbeit, weil es menschlich auch gut gepasst hat.

Die ÖROK als Governance-Organisation

Die Organisation der ÖROK ist eine Frage der Perspektive. Grundsätzlich ist die ÖROK eine Nichtorganisation, also keine Organisation im klassischen Sinn

und ohne institutionelle Basis und Rechtskörper. Sie ist natürlich eine ARGE, aber dies ist das Flüchtigste, was man sich als Organisation vorstellen kann. Es gab immer wieder Versuche – ob von Politik- oder Verwaltungsebene – die ÖROK zu einer stärkeren Institution zu machen, zu einer Anstalt oder einer GmbH. Dies ist aus verschiedenen Gründen nie gelungen und

wurde dann von denjenigen, die das versucht haben, bedauert und als Schwäche angesehen. Ich sehe dies aber anders: Genau diese *Schwäche ist die Stärke der ÖROK*, weil dadurch, dass sie keine Institution ist, ist sie auch viel flexibler und freier in den Gestaltungsmöglichkeiten, zum Beispiel in der Geschäftsstelle. Die ÖROK ist demnach eine moderne Netzwerkorganisation, die von der Qualität der Beziehungen der Akteur:innen lebt.

Die *Qualität der Arbeit* entsteht durch das gemeinsame Zusammenkommen und die ÖREK-Partnerschaften. Wenn dieser Nutzen nicht mehr gesehen wird, kann die Organisation natürlich schnell einschlafen und als Netzwerk in Ruhestand gehen, was bei großen Institutionen nur schwer denkbar ist. Die ÖROK ist ein Teil der *Governance* und nicht des Governments, kein halbstaatlicher Apparat, kein Ministerium – denn dann würde das sensible Gleichgewicht von Machtverhältnissen nur schwer ausbalanciert werden können. In den letzten 50 Jahren hat

»Die Organisation der ÖROK ist eine Frage der Perspektive. Grundsätzlich ist die ÖROK eine Nichtorganisation, also keine Organisation im klassischen Sinn (...).«

die ÖROK ihre Innovationsfähigkeit bewiesen und ihre institutionelle Schwäche ist gleichzeitig ihre größte Stärke.

Die Grenzen der ÖROK liegen natürlich ganz klar in ihrer mangelnden institutionellen und rechtlichen Absicherung. Dies ist auch ein Spezifikum Österreichs, dass die ÖROK ein milliardenschweres EU-Programm verwaltet, aber über keine institutionelle Macht verfügt. Dies hat in der Zusammenarbeit aber durchaus Vorteile und stellt gleichzeitig eine enorme Herausforderung dar.

Ausblick und zukünftig wichtige Themenstellungen für die ÖROK

Ich glaube, dass die größte Herausforderung in der Zukunft im Bereich *Umwelt und Energie* und in ökologischen Themenstellungen liegt. Hierbei wird von zentraler Bedeutung sein, wie man die Reduktionsziele im Klimaschutz in der Regionalpolitik und Raumentwicklung umsetzen kann. Auch die Themen Zersiedelung, Flächenversiegelung, Energieeinsparung, Mobilität und Wohnen sind große Zukunftsthemen für die nächsten 100 Jahre. Alles andere ist nebensächlich.

**»In den letzten 50 Jahren
hat die ÖROK ihre
Innovationsfähigkeit bewiesen
und ihre institutionelle
Schwäche ist gleichzeitig
ihre größte Stärke.«**

Im Bereich *Governance* sollte sich in der ÖROK nichts ändern, denn von einem österreichischen Raumentwicklungsgesetz auf Bundesebene halte ich nichts. Man würde stundenlang, monatelang, vielleicht sogar jahrelang diskutieren und am Ende daran scheitern. Dies bindet die Energien in die falsche Richtung. Die ÖROK kann das Know-How aus allen Richtungen koordinieren und Länder- und Bundesinteressen abstimmen. Den Ton in der Governance gibt jedoch die Politik an, aber die Schlüsselfunktion in der Koordination der Raumentwicklung und Regionalpolitik hat die ÖROK inne.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (2021): Umweltinvestitionen des Bundes – Maßnahmen der Wasserwirtschaft 2020.

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2017): Österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Teil 2 – Aktionsplan, Handlungsempfehlungen für die Umsetzung.

Europäische Kommission (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union.

Hiess, H. (2017): Entwicklung eines Umsetzungskonzeptes für österreichweite ÖV-Güteklassen. Abschlussbericht der ÖREK-Partnerschaft »Plattform Raumordnung & Verkehr«. Wien.

Mayerhofer, P., Bachtrögl, J., Nowotny, K., Streicher, G. (2020): Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – Ein Beitrag zu »25 Jahre Österreich in der EU«. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): Boosting Resilience through Innovative Risk Governance: The Case of Alpine Areas in Austria.

ÖROK (1971): Legende zu den Punkten der Tagesordnung der konstituierenden Sitzung der Österreichischen Raumordnungskonferenz am 25.2.1971 - nicht veröffentlicht.

ÖROK (1981): Österreichisches Raumordnungskonzept 1981. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 28.

ÖROK (1986): ÖROK-Empfehlung Nr. 20 zur besseren Berücksichtigung von Naturgefahren in der Raumordnung.

ÖROK (1986): Raumordnung und Naturgefahren. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 50.

ÖROK (1989): Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). ÖROK-Schriftenreihe Nr. 75.

ÖROK (1991): Österreichisches Raumordnungskonzept 1991. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 96.

ÖROK (2000): Erreichbarkeitsverhältnisse im öffentlichen Verkehr und im Individualverkehr in Österreich 1997/98. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 155.

ÖROK (2002): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 163.

ÖROK (2005): ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung.

ÖROK (2005): Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Materialienband. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 168.

ÖROK (2006): Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume – Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und regionale Governance: Veränderungen, Herausforderungen, Handlungsbedarf. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 171.

ÖROK (2007): Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich 2005 – Modellrechnungen für den ÖPNRV und den MIV. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 174.

ÖROK (2009): Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume – Stärkung der sozialen Vielfalt, Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 181.

ÖROK (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 185.

ÖROK (2011): Leitfaden für ÖREK-Partnerschaften (im Rahmen der Umsetzung des ÖREK 2011).

ÖROK (2015): ÖROK-Empfehlung Nr. 54 zum Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung.

ÖROK (2015): Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung. Fachliche Empfehlungen & Materialienband. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 193.

ÖROK (2016): Agenda Stadtregionen in Österreich – Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft »Kooperationsplattform Stadtregion« und Materialienband. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 198.

ÖROK (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 55 »Für eine Stadtregionspolitik in Österreich«.

ÖROK (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 57 zum Hochwasserrisikomanagement.

ÖROK (2018): Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 (ÖREK 2011) – Reflexion zu Inhalten, Umsetzung, Ausblick. Endbericht. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 201.

ÖROK (2018): Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft: »Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang«. Broschüre der ÖREK-Partnerschaft.

ÖROK (2018): ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2018 (Datenbasis 2016) – Analysen zum ÖV und MIV. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 203.

ÖROK (2019): Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Rahmen, Empfehlungen & Beispiele.

ÖROK (2019): Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Materialienband. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 205.

ÖROK (2020): 30 Jahre Interreg in Europa, 25 Jahre Interreg in Österreich, 30 Projektbeispiele. ÖROK-Broschüre.

ÖROK (2021): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 – Raum für Wandel, Version 04 vom 28.04.2021.

ÖROK (2021): 16. Raumordnungsbericht – Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2018-2020.

Prettenthaler, F. & Albrecher, H. (Hrsg.), (2009): Hochwasser und dessen Versicherung in Österreich. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien.

www.oerok.gv.at

www.oerok-atlas.at

www.efre.gv.at

Abbildungsverzeichnis

- S. 5 Bundesministerin Elisabeth Köstinger: © BMLRT/Paul Gruber
Landeshauptmann Günther Platter: © Land Tirol/Kaser
Bürgermeister Dr. Michael Ludwig: © Stadt Wien/PID, Fotograf Königshofer
Bürgermeister Mag. Alfred Riedl: © Philipp Monihart Charakterfotos
- S. 6 Wolfgangsee: © Stefanie Grüssl
- S. 8 Sitzung der Politischen Konferenz der ÖROK 1976: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 10 Eduard Kunze: Foto Hirnschrodt, Ried im Innkreis
- S. 15 Wolf Huber: Bundeskanzleramt/Lerchner
- S. 21 Organisation der ÖROK: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 23 Markus Seidl, Johannes Roßbacher: © buero bauer
- S. 25 ÖROK-Mitarbeiter:innenzahl 1971-2021: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 26 ÖRKs und ÖREKs 1981-2021: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 27 Ausschnitt Website ÖROK-Atlas: www.oerok-atlas.at
- S. 28 ÖROK-Publikationen: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 29 Ausschnitt ÖROK-Website/ÖROK-Rechtssammlung: www.oerok.gv.at
ÖROK-Publikationen: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 30 Ausschnitt ÖROK-Website/NCP: www.oerok.gv.at
EFRE-Publikationen: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 31 Erich Dallhammer: © ÖIR GmbH
Lisa Purker, Wolfgang Gerlich: © PlanSinn GmbH
- S. 32 ÖROK-Regionalprognose 2018, Veränderung der Bevölkerung 2018–2040:
www.oerok-atlas.at
- S. 33 Ausschnitt Website ÖROK-Atlas: www.oerok-atlas.at
Roland Arbter: zur Verfügung gestellt vom BMLRT

- S. 34 Harald Grießer: © Land Steiermark
Dominik Dittrich: © Dominik Dittrich
- S. 35 Andreas Trisko: © Gerd Götzenbrucker
Martin Heintel: © APA/Juhasz
- S. 36 Gernot Stöglehner: © IRUB/Christian Fürthner
Claudia Schönegger: © Claudia Schönegger
- S. 37 Maria Lezzi: © ARE
Rainer Danielzyk: © ARL
- S. 38 Schritte einer ÖREK-Partnerschaft im Überblick: © ÖROK-Geschäftsstelle
- S. 39 Sabine Volgger: © clavis
- S. 42 Erzberg, Steiermark: © Stefanie Grüssl
- S. 44 Walter Leiss: © Philipp Monihart
- S. 45 Litschau, Niederösterreich: © Stefanie Grüssl
- S. 46 Innsbruck, Rum, Thaur: © Stefanie Grüssl
Kurt Rakobitsch: © Thomas Gölles
- S. 47 Veränderung der Bevölkerungszahl 2011-2021: www.oerok-atlas.at
- S. 48 Dialogveranstaltung in Lienz: © Markus Mayr
- S. 49 Martin Hirt: © LKÖ
- S. 50 Heinz Faßmann: © BMBWF/Lusser
- S. 54 Alfred Kohlbacher: © Alfred Kohlbacher
- S. 57 Ulrike Rauch-Keschmann: © BMLRT/ Paul Gruber
- S. 62 Graz: © Stefanie Grüssl
- S. 64 Elsa Brunner: © Thomas Jantzen
- S. 65 Gesetze und Instrumente mit Bezug zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen: © SIR/Paul Hofstätter; ÖROK-Schriftenreihe 205
- S. 67 Eckpunkte einer Österreichischen Stadtregionpolitik: ÖROK 2015
Sibylla Zech: © TU Wien/Matthias Heisler
- S. 68 Salzburg, Domplatz: © Stefanie Grüssl
Christine Itzlinger-Nagl: © Land Salzburg
- S. 69 Thomas Weninger: © Markus Wache
- S. 70 Erika Schmeissner-Schmid: © Fotowerk Aichner
- S. 73 Brigitte Jilka: © PID/Votova Martin
- S. 76 Inntal, Tirol: © Stefanie Grüssl
- S. 78 Steiermark/Vordernberg vor Erzberg: © Stefanie Grüssl
Manfred Kopf: © Manfred Kopf
- S. 80 Dachstein, Steiermark: © Stefanie Grüssl
- S. 81 Dürnstein, Wachau, Niederösterreich: © Stefanie Grüssl
Robert Ortner: © Ortner
- S. 82 Karwendel, Nordkette, Tirol: © Stefanie Grüssl

- S. 84 Arthur Kanonier: © Arthur Kanonier
- S. 90 Hauptbahnhof, Wien: © Stefanie Grüssl
- S. 92 Weikendorf, Angern, Niederösterreich: © Stefanie Grüssl
- S. 93 Andreas Schmidbauer: © privat
- S. 94 Knoten Kaisermühlen und U-Bahn, Wien: © Stefanie Grüssl
Christian Wampera: © Wampera
- S. 95 Helmut Hiess: © Rosinak&Partner ZTGmbH
- S. 96 Erreichbarkeit von überregionalen Zentren im öffentlichen Verkehr 2016:
www.oerok-atlas.at
Gregor Lahounik: © Erwin Schuh
- S. 97 Rudolf Schicker: © Ch. Fürthner, SPW-Rathausklub
- S. 104 Andreas Lotz: © privat
- S. 108 Geraus an der Leitha, Niederösterreich: © Stefanie Grüssl
- S. 110 Maria Rettenbacher: © M. Rettenbacher
- S. 111 Technologiezentrum Klagenfurt: © Stefanie Grüssl
- S. 112 Ausschnitt EFRE-Website: www.efre.gv.at
- S. 113 Europäische Struktur- und Investmentfonds (ESIF) 2014-2020;
© ÖROK-Geschäftsstelle; www.efre.gv.at
Markus Gruber: © Sabrina Reiter
- S. 114 Markus Hopfner: © BMLRT/Stefan Seelig
- S. 115 Henriette Leuthner: © Fotostudio Koch, St. Pölten
- S. 119 John Bachtler: © EPRC
- S. 122 Andreas Faludi: © Andreas Faludi
- S. 127 Günter Scheer: © Nadine Studeny

Entstehung der Luftbilder

Die Luftaufnahmen entstanden in Zusammenarbeit mit der Fotografin und ehemaligen Mitarbeiterin des Wirtschaftsministeriums Stefanie Grüssl, die für die Burghauptmannschaft Österreich und das Bundesdenkmalamt Fotodokumentationen zur historischen Landschaftsarchitektur durchführte. Besonderer Dank gilt daher der Flugpolizei und den Luftstreitkräften des Österreichischen Bundesheeres, durch die diese Dokumentationen erst möglich wurden. Die Flugaufnahmen wurden in einem Zeitraum von mehr als fünf Jahren bei verschiedenen Überwachungs- und Einsatzflügen der Flugpolizei bzw. Schulungsflügen der BMLV-Luftstreitkräfte erstellt.

Stefanie Grüssl, geboren 1960, ist Absolventin der Ortweinschule in Graz und der Universität für angewandte Kunst in Wien. Sie gewann 2008 einen Golden-Pixel-Award, 2018 erschien ihre Publikation „Höhenflüge, Österreichs Kulturerbe in Luftaufnahmen“ im Amalthea Signum Verlag als Gastgeschenk im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft. Luftbilder von Stefanie Grüssl finden sich inzwischen in zahlreichen Publikationen und Fachzeitschriften.
www.stefanie-kunst.at

Abkürzungsverzeichnis

BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESPN	Europäisches Forschungsnetzwerk für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GD REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission
IWB	Investition in Wachstum und Beschäftigung
LEADER	Initiative der Europäischen Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NCP	National Contact Point
NÖ	Niederösterreich
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OP	Operationelles Programm
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖRK	Österreichisches Raumordnungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖROK-Gst	Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz
ÖV	Öffentlicher Verkehr
ROB	Raumordnungsbericht
STRAT.AT	Partnerschaftsvereinbarung zwischen Österreich und der Europäischen Kommission
Stv.	Stellvertretend
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

© 2021 Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien
Alle Rechte vorbehalten.

Medieninhaber und Herausgeber

Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Geschäftsführer: Mag. Johannes Roßbacher / Mag. Markus Seidl
Fleischmarkt 1, A-1010 Wien
Tel. +43 (1) 535 34 44
Fax +43 (1) 535 34 44 – 54
oerok@oerok.gv.at
www.oerok.gv.at

Gesamtredaktion und Projektkoordination

DIⁱⁿ Alexandra Bednar

Unterstützung und Vorbereitung Grafiken

Paul Hofstätter

Gesamtkonzeption und inhaltliche Bearbeitung

ÖIR GmbH, Franz-Josefs-Kai 27, A-1010 Wien
DI Dr. Erich Dallhammer
Mag. Wolfgang Neugebauer
DIⁱⁿ Mag.^a Joanne Tordy
DIⁱⁿ Mailin Gaupp-Berghausen
Ulrike Stroissnig

Luftbilder

© Stefanie Grüssl
Mit Dank an die BMI-Flugpolizei und die Luftstreitkräfte des BMLV

Visuelle Gestaltung

buero bauer, www.buerobauer.com

Druck

Gerin Druck GmbH, A-2120 Wolkersdorf
Eigenverlag
ISBN-Nr.: 978-3-9519791-2-0

Bestellung der gedruckten Ausgabe bzw. Download der digitalen Fassung

www.oerok.gv.at

Hinweise:

Für diese Publikation wurde eine geschlechtsneutrale Form gewählt. Wo das aus Gründen der Lesbarkeit oder in Rechtstexten unterbleibt, sind ausdrücklich alle Geschlechter gleichwertig angesprochen. Die Quellen aller veröffentlichten Bilder und Grafiken wurden nach bestem Wissen und Gewissen sorgfältig recherchiert. Sollte uns ein bestehendes Urheberrecht entgangen sein, teilen Sie uns dies bitte mit, wir werden die Nutzungsrechte auf dem schnellsten Weg mit Ihnen klären.

PEFC zertifiziert

Dieses Produkt stammt aus nachhaltig bewirtschafteten
Wäldern und kontrollierten Quellen. www.pefc.at



Österreichische Raumordnungskonferenz
Austrian Conference on Spatial Planning

Fleischmarkt 1
1010 Wien

www.oerok.gv.at

ISBN 978-3-9519791-2-0



9 783951 979120 >