

Räumliche Governance

Österreich – Deutschland



Das ÖREK 2030 soll Formate für die individuellen Entwicklungsprogramme der Landesebene vorschlagen.

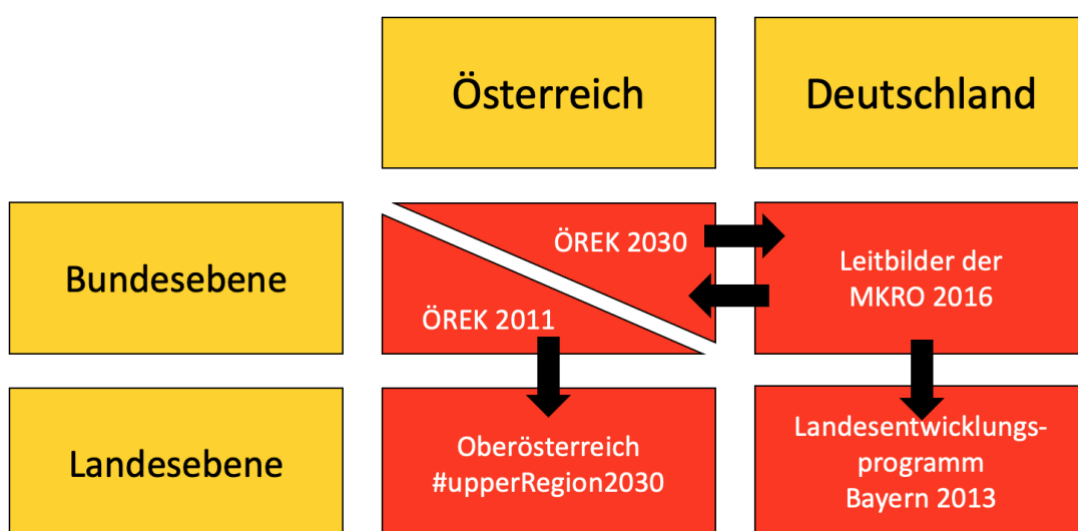


Abbildung 1: Schematische Darstellung der Projektarbeit
Quelle: eigene Darstellung.

Abstract

Obwohl es weltweit wenig andere Staaten gibt, welche solch große geschichtliche und kulturelle Gemeinsamkeiten aufweisen wie Österreich und Deutschland, unterscheidet sich die Organisation der Raumordnung erheblich voneinander. Zurückzuführen ist dies auf unterschiedliche Gerichtsentscheidungen der jeweiligen Verfassungsgerichte nach Gründung der aktuellen Republiken nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Folge sind große Unterschiede im Hinblick auf die Kompetenzverteilung der entsprechenden Ebenen in der Raumordnung.

Im Laufe der Untersuchung stellte sich dar, dass einige österreichische Bundesländer keine oder ältere Entwicklungsprogramme besitzen, die unterschiedlich strukturiert sind und nicht alle aktuellen Themen der gesamtstaatlichen Ebene umfassen.

Unsere Empfehlung für das ÖREK 2030 lautet daher, den Ländern eine Vorlage zur Aufstellung und Struktur ihrer Entwicklungsprogramme mitzugeben. Das Ziel sollte die Aufnahme einer Hilfestellung für die Bundesländer sein, ihre Raumordnungsstrategien mit den derzeitigen Themen der ÖROK zu erstellen.

Lessons learned

Vergleichbarkeit

Das ÖREK ist mit den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland vergleichbar

Schwerpunkthemen

Im ÖREK 2030 wird das Thema Nachhaltigkeit mit Klima und Energie stärker als im Vorgänger fokussiert

Formalität

Entwicklungsprogramme sind in Deutschland formaler angelegt

Projektarbeit

Im Projekt „Österreich – Deutschland“ wurde die strategische Raumordnung in Österreich und Deutschland jeweils auf Bundes- und Landesebene untersucht (siehe Abbildung 1). Ziel waren Erkenntnisgewinne zur Frage: „Wie finden sich das ÖREK 2011 in der oberösterreichischen Raumordnungsstrategie in Österreich und die Leitbilder der Raumentwicklung im Landesentwicklungsprogramm Bayern in Deutschland wieder?“. Die Darstellung zeigt schematisch den entsprechenden Vergleich. Neben den Inhalten aus den gesamtstaatlichen Strategiepapieren in den Landesraumordnungen wurden ebenso die Dokumente einer Ebene miteinander verglichen.

Methodik

In erster Linie galt es die Dokumente auf Bundes- und Landesebene im Rahmen einer Dokumentenanalyse miteinander zu vergleichen. Eine qualitative Analyse und Auswertung der Ergebnisse wurde mittels MAXQDA durchgeführt. Das Landesentwicklungsprogramm Bayerns und das Strategiepapier Oberösterreichs wurden als Papiere der Landesebene herangezogen, auf Bundesebene wurden für Österreich das ÖREK sowohl von 2011 als auch 2030 analysiert sowie auf deutscher Seite die Leitbilder der Raumentwicklung, herausgegeben von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Mindestens ein Landesentwicklungsprogramm je Staat sollte dabei untersucht werden. Dafür wurden die Bundesländer Oberösterreich und Bayern herangezogen. Die Untersuchung in MAXQDA erfolgte anhand von inhaltlichen Markierungen der Dokumententexte nach einem eigenen Kodierungssystem, das die verschiedenen Themen der Strategiepapiere berücksichtigt. Darüber hinaus sind zwei qualitative Experteninterviews aus österreichischer und deutscher Perspektive durchgeführt worden. Hierfür konnte jeweils ein Ansprechpartner*in der oberösterreichischen Landesplanungsbehörde und ein Ansprechpartner*in der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde und zugleich Beiwohner*in der MKRO gewonnen werden.

Das Beispiel Oberösterreich

In Oberösterreich entwickelte sich die Problemstellung in 2017 untypisch mit der Erstellung des Landesraumordnungsprogramms (LAROP): es kam das Bedürfnis auf, ergänzend ein landesweites Entwicklungskonzept, ein strategisches Papier, aufzusetzen. Schließlich suchte man 2018 im Erstellungsprozess nach Möglichkeiten, die gewünschten Strategien adäquat festzuhalten, und orientierte sich dabei an den neu aufgetretenen Themen des LAROPs, aktuellen Megatrends und dem ÖREK 2011, was zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits etwas veraltet war. Das entworfene Landesentwicklungsprogramm, die Raumordnungsstrategie „#upperRegion2030“, ist das erste in Oberösterreich, und bei der Erstellung war die Landesplanungsbehörde weitestgehend an keine Formalien gebunden. (vgl. Interview 1) Mit dieser Freiheit erhielt die Struktur des Entwicklungskonzepts Orientierung am ÖREK 2011, wobei die in 2020 veröffentlichte oberösterreichische Raumordnungsstrategie „#upperRegion2030“ wesentlich aktuellere Themen aufgreift. Dennoch wurde sich für den reinen Aufbau des Entwicklungskonzepts an dem Säulenmodell des ÖREK 2011 orientiert, und die Grundlagenerstellung erfolgte in Anlehnung an diesem Säulen-Aufbau. Bei der Maßnahmenerstellung wurde dahingegen dann sehr von den Inhalten des ÖREKs 2011 abgerückt. (vgl. Interview 1) In der Untersuchung der Projektarbeit wurde dies ebenso deutlich, denn es ließen sich nicht die gleichen Themen wiederfinden und damit auch ein anderer Fokus feststellen.

„Das war eigentlich das erste Mal, dass wir eine Landesentwicklungsstrategie erstellt haben. Also wir haben unmittelbar in den Jahren davor 2017 das Landesraumordnungsprogramm beschlossen [...] und dann gesagt, dass wir auch eine Entwicklungskomponente betrachten möchten und entsprechend ein strategisches Papier entwickeln.“

Interview 1

Blick nach Deutschland

Das ÖREK ist auf deutscher Seite am ehesten mit den von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) herausgegebenen

Leitbildern der Raumentwicklung

vergleichbar, deren letzte Version von 2016 stammt. Die MKRO ist dreistufig aufgebaut und wird mit Daten, Grundlagen und Kartenmaterial vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung unterstützt. Die eigentliche Ministerkonferenz findet einmal jährlich statt. Bei dieser wechselt der Vorsitz immer zwischen einem Bundesland und dem Bund, wobei der Austragungsort dort stattfindet, wo das vorsitzende Bundesland beheimatet ist. Teilnehmer*innen sind die verschiedenen für Raumordnung zuständigen Landesminister*innen. Die Zuordnung des Themenbereichs Raumordnung

„[...] das ÖREK ist eher vergleichbar mit unseren Leitbildern und die haben einfach eine andere Relevanz. Die Leitbilder sind auch ganz anders zu formulieren und zu handhaben, als es eine Rechtsverordnung des Landesentwicklungsprogramms, wo knallharte Ziele drinnen stehen, die dann auch wirklich eine Verbindlichkeit entfalten für Kommunen, wo es auch auf das Wording ganz stark ankommt, welche hinterher einfach rechtliche Bedeutung haben.“

Interview 2

Die **Landesentwicklungsprogramme oder -pläne** – Titulierung je nach Bundesland eines der beiden – bilden das zentrale Steuerungsinstrument für die jeweilige Landesplanung. Jedes Bundesland ist mit Ausnahme der Stadtstaaten gesetzlich verpflichtet einen solchen Plan aufzustellen. Berlin und Brandenburg bilden gar die „Hauptstadtregion“ und veröffentlichen ein gemeinsames Papier. Bei den Plänen handelt es sich um eine Rechtsverordnung, die von der jeweiligen Landesregierung erlassen wird. Der Inhalt ist in Ziele und Grundsätze unterteilt, wobei Ziele zwingend umzusetzen sind und Grundsätze anzustrebende Vorstellungen darstellen. Aufgrund dieses rechtlichen Charakters und ihrer Tragweite für nachstehende Pläne wie Regionalpläne und die Bauleitplanungen der Gemeinden, sind die Landesentwicklungsprogramme teils stark formalisiert. Grundsätzlich sind diese frei aufzustellen, jedoch haben alle insgesamt aktuell umlaufenden 13 Pläne trotz ihrer unterschiedlichen Erstellungsjahre ähnliche Inhalte. So kommt es, dass der Charakter des LEPs Bayern aus 2013 und dem der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg von 2019 eine ähnliche Charakteristik hinsichtlich Sprache und Inhalt aufweist. (vgl. Interview 2)

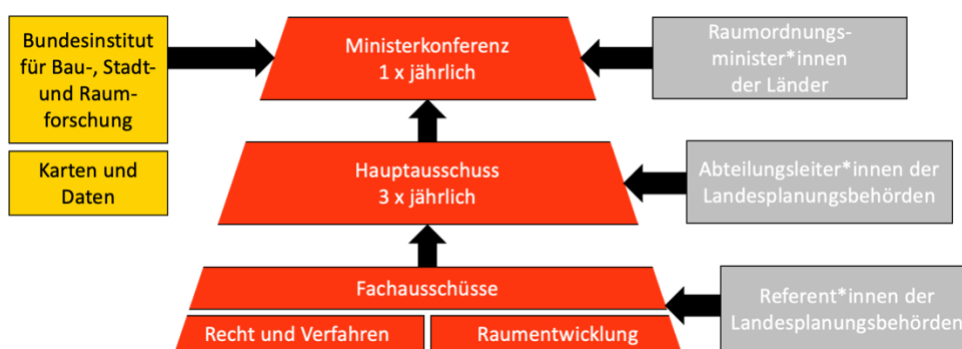


Abbildung 2: Schematische Darstellung der MKRO
 Quelle: eigene Darstellung.

Beitrag zum ÖREK 2030

Um eine stärkere Implementierung der strategischen Inhalte des ÖREK 2030 auf der Landesebene zu erwirken, wird die Integration einer Vorlage zur Erstellung von Strategiekonzepten in das ÖREK 2030 empfohlen. Der Vorschlag soll den Ländern eine Hilfestellung bieten und die verstärkte Einbettung der bundesweiten Themen in den einzelnen Bundesländern und ihren Entwicklungskonzepten erzielen. Innerhalb des **Themenkapitels 4: Vertikale und horizontale Governance weiter-entwickeln** kann mit dem genannten Vorschlag zum **Ziel 2: Überregionale Raumentwicklung und Raumordnung sektoral und sektorübergreifend ausbauen** beigetragen werden. Die Hilfestellung ist als eines der Instrumente im **Handlungsauftrag 6.4.2.b: Sektorübergreifende Entwicklung von über-regionalen Raumentwicklungsstrategien und Konzepten** anzusiedeln und soll eine konsequentere Implementierung der gesamtstaatlichen Ausarbeitung in den jeweiligen Bundesländern vorantreiben. Der rechtsseitige Kasten gibt eine mögliche Idee vor, die Länder mit Hilfe eines standardisierten Inhaltsverzeichnis strukturell wie inhaltlich zu unterstützen. Gerade das Beispiel aus Oberösterreich zeigt, dass kooperativer Handlungsbedarf bei den Landesraumordnungsstrategien besteht. Eine durchlässigere Methode der ÖROK würde beinhalten, verschiedene Vorschläge mit möglichen Formaten für die individuellen Entwicklungskonzepte auf der Landesebene im ÖREK 2030 zu integrieren. Verschiedene Leitbilder könnten den Bundesländern helfen passgenaue Maßnahmen für die eigenen Regionen zu entwickeln, zugehörig zu den aufgezeigten Leitbildern. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Ergebnis bei dieser Option dem aktuellen Stand voraussichtlich ähneln wird.



Abbildung 3:
WienplusNiederösterreichplusBurgenland
Quelle: eigene Darstellung.

Mögliche Strukturvorlage:

Teil A: Neue Herausforderungen/Megatrends

1. Herausforderungen im *Bundesland*
2. Querschnittsthemen
3. Übergeordnete Prinzipien

Teil B: Ziele und Grundsätze

1. Raumstrukturelle Entwicklung
Leitbild „Nachhaltige Siedlungsstrukturen schaffen“
2. Wirtschaft und Arbeit
Leitbild „Wirtschaftsstandorte zukunftsfähig machen“
3. Verkehrsinfrastruktur
Leitbild „Öffentliche Verkehre stärken“
4. Energieversorgung
Leitbild „Nachhaltige Energieversorgung“
5. Digitale Infrastruktur
Leitbild „digitale Infrastruktur ausbauen“
6. Daseinsvorsorge
Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“
7. Freiraum- und Naturraumstruktur
Leitbild „Landschaftsräume schützen“

Ein für die Landesentwicklung aus Deutschland inspirierter Punkt könnte nach dem Vorbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg auf Wien, Niederösterreich und das Burgenland übertragbar sein. Es könnte im ÖREK 2030 eine Empfehlung für diese Idee aufgeführt werden, die schon heute durch die Planungsgemeinschaft OST (PGO) existierenden Kooperationen zu vertiefen, mit der Zielsetzung auch gemeinsame rechtlich-gesetzlich verbindliche Planung aufzustellen als „PGO plus“, ähnlich wie es in Berlin-Brandenburg der Fall ist.

Genauere Darstellungen der Methodik, Dokumentenportraits und weitere Ergebnisse der Projektarbeit sind über die Universität Wien zu beziehen unter raumforschung.geographie@univie.ac.at.

Quellen

Amt der OÖ Landesregierung, Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Abt. Raumordnung / Überörtliche Raumordnung (Hrsg.) (2020): #upperREGION2030. OÖ. Raumordnungsstrategie. Der Zukunft Raum geben. – Linz.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hrsg.) (2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). – München.

Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011. – Wien.

Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. – Berlin.

Interview 1 mit Ansprechpartner*in der oberösterreichischen Landesplanungsbehörde vom 26.11.2020. – Linz/Wien.

Interview 2 mit Ansprechpartner*in der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde und zugleich Beiwohner*in der MKRO vom 03.12.2020. – München/Wien.

ROSiNAK & PARTNER Ziviltechniker GmbH (Hrsg.) (2021): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030. Raum für Wandel. Rohfassung Version 2 extern (Version 2.2 intern). – Wien.

*Die Zitate aus den Interviews wurden zur Hervorhebung paraphrasiert.