

Ziele konkretisieren, abgleichen und umsetzen: Was kann das ÖREK-System von Frankreich lernen?

Das ÖREK formuliert die strategischen Ziele der Raumordnung in Österreich. Aufgrund seines rechtlich unverbindlichen Charakters entfaltet das ÖREK seine Wirkung nur mittelbar, als Teil eines „ÖREK-Systems“. Dieses umfasst das ÖREK selbst, *Umsetzungsmechanismen* wie die ÖREK-Partnerschaften und die Übernahme von Leitlinien durch ÖROK-Mitglieder, *Monitoring-systeme* wie ÖROK-Atlas und Raumordnungsberichte, sowie *Evaluierungen*.

Die höchste Ebene französischer Raumordnungsstrategien sind regionale Strategien, sogenannte SRADDETs, welche der Rolle nach den Themen des ÖREK am nächsten kommen. Die *Zielformulierungen* beinhalten sowohl *abstrakte Leitlinien* wie auch sehr *konkrete Ziele* in Verbindung mit *klaren Maßnahmen* und *quantifizierten Standards* auf Basis entsprechender *Indikatoren*. Die Umsetzung erfolgt mittels *rechtsverbindlicher Vorgaben*, direktem *Verwaltungshandeln* und der *Übernahme von Leitlinien* in andere regionale und lokale Politiken. Es besteht ein umfassendes *Evaluierungssystem*, welches sowohl die Erreichung konkreter Ziele, als auch die Übernahme von Leitlinien in andere relevante Politiken überprüft.

Prioritäre Ziele konkretisieren

Die Priorisierung einzelner Ziele in Verbindung mit konkreten Maßnahmen und Standards ermöglicht es, das politische Gewicht besonders zentraler ÖREK-Elemente zu erhöhen.

Systematischer Abgleich der Politiken von Ländern und Ministerien mit dem ÖREK

Ein solcher Abgleich im Rahmen der Raumordnungsberichte erhöht die Nachvollziehbarkeit der ÖREK-Umsetzung durch die ÖROK-Mitglieder und ermöglicht es, diese stärker in die Verantwortung zu nehmen.

§15a B-VG Vereinbarungen als Umsetzungsinstrument

Diese ermöglichen es Koalitionen williger ÖROK-Mitglieder gemeinsame rechtliche Rahmenbedingungen festzulegen. Ein potenzielles Vorbild ist die §15a Vereinbarung für die flächenmäßige Beschränkung des Weinbaues (1980).

Umsetzung des SRADDETs

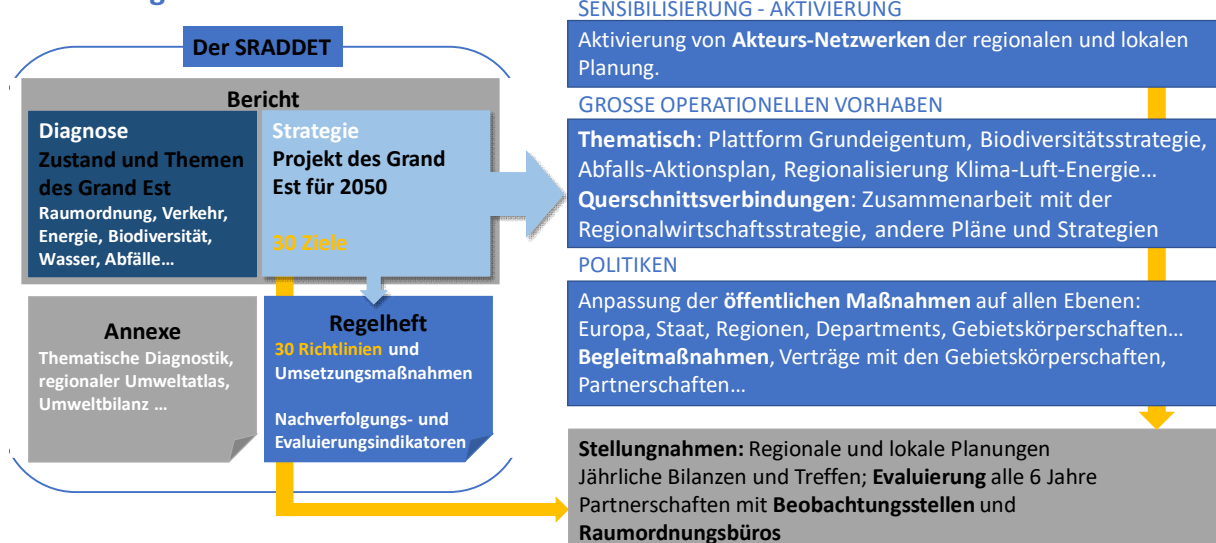


Abbildung 1: Umsetzungsschema des Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) der Region Grand-Est. Eigene Darstellung nach Vorbild des SRADDET Grand-Est.

Studiendesign

Eine zentrale Herausforderung strategischer Raumordnungsprozesse ist die Erreichung der formulierten Ziele. Im Kontext der Erneuerung des österreichischen *Raumentwicklungskonzepts 2030* (ÖREK 2030) durch die österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK 2020), konzentriert sich diese Studie auf Elemente strategischer Raumordnungssysteme, welche die Erreichung der formulierten Ziele beeinflussen. Diese Studie vergleicht das ÖREK System mit dem strategischen Raumordnungssystem in Frankreich. Frankreich wurde ausgewählt, da die Raumordnungssysteme und –kultur sich stark vom österreichischen System unterscheiden. Die strategischen Raumordnungsinstrumente Frankreichs bieten daher ein stark kontrastierendes Bild, welches einen frischen Blick auf Möglichkeiten das ÖREK System weiterzuentwickeln erlaubt. Für einen umfassenden Blick darauf, welche Strukturen die Zielerreichung der beiden strategischen Raumordnungssysteme bestimmen, wurden folgende Dimensionen der Strategischen Raumplanung analysiert: (i) die Zielformulierungen, (ii) die Erstellungsprozesse, (iii) die Umsetzungsprozesse und (iv) die Evaluationsprozesse.

In Ermangelung einer nationalen Raumordnungsstrategie in Frankreich, wurde als französisches Beispiel das 2020 in Kraft getretenen *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires* (SRADDET) der Region Grand-Est (Grand Est 2019a) herangezogen. Dieses Instrument ist direkt in das französische Rechts- und Verwal-

tungssystem eingebettet. Das Schema enthält unter anderem eine umfassende Strategieformulierung, ein unmittelbar rechtsverbindliches Regelheft, und eine Beschreibung relevanter Indikatoren. Da das SRADDET ein neues Instrument darstellt, konnten bisher noch keine Evaluierungen durchgeführt werden. Um dennoch die Evaluation des ÖREK 2011 (Dallhammer u. a. 2018; ÖROK 2018) mit den französischen Evaluierungsverfahren vergleichen zu können, wurde auf die Evaluierung der Raumordnungsstrategie der Ile-de-France (SDRIF) zurückgegriffen (UAI ÎdF 2019). Dieser Vergleich ist sinnvoll, da das SDRIF ein Vorbild für die Einführung des SRADDET war, und die gesetzlichen Regelungen für die Evaluierung von SRADDET und SDRIF sich nicht wesentlich unterscheiden.¹

Die Analyse der Raumordnungssysteme basiert auf den jeweiligen Primärtexten der Raumordnungsstrategien. Zur systematischen Analyse der oben genannten Dimensionen wurde auf folgende Analyserahmen zurückgegriffen: Die Systematisierung der Zielformulierung basiert auf üblichen Zieltypologien, wie sie beispielsweise in Scholles und Margit (2008) und Scholles (2008) dargestellt werden. Die Erstellungs- und Umsetzungsprozesse werden basierend auf der Theorie der Public Policies Instrumentation von Lascoumes und Le Galès (2007) verglichen, welche auf die beteiligten Akteure und Institutionen, und den Kontext der Erstellung beider Instrumente fokussiert. Die Evaluationsprozesse werden vor allem als Instrumente der Rechenschaftslegung und der Weiterentwicklung bestehender Strategien untersucht.

Prioritäre Ziele konkretisieren

Die Zielstruktur des SRADDETs wird in zwei Dokumenten beschrieben, einem Strategiedokument und einem Regelheft. Im Strategiedokument werden drei übergeordnete Leitbilder, sogenannte Schwerpunkte, definiert. Diese Leitbilder werden durch 30 thematische Ziele konkretisiert. Als Teil der Umsetzungsstrukturen werden, in einem Regelheft, 30 Richtlinien für die

Umsetzung der thematischen Ziele formuliert. Es besteht keine explizite Priorisierung einzelner Zielsetzungen, allerdings sind verschiedene Ziele und die damit verbundenen Richtlinien unterschiedlich konkret. Beispielsweise enthält die Zielsetzung 1 folgende Formulierung: „jährliche Produktion von erneuerbaren Energien und Rückgewinnung von 41% des Endverbrauchs bis

¹Vgl. L4251-10 Code général des collectivités territoriales (SRADDET) und L123-12 Code de l'urbanisme (SDRIF).

2030 und von 100% bis 2050². Andere Zielsetzungen werden deutlich weniger konkret formuliert, wie zum Beispiel die Zielsetzung 23 „Optimierung der Zusammenarbeit und Ermutigung experimenteller Erprobungen aller Art“³. Aus den unterschiedlich konkreten Formulierungen der Ziele, bzw. der zugeordneten Richtlinien, ergibt sich eine implizite Priorisierung der verschiedenen Ziele.

Die Ziele des ÖREK sind mit einer Ausnahme nicht soweit konkretisiert, dass eine Zielerreichung oder Verfehlung klar festgestellt werden

kann. Den verschiedenen räumlichen Zielen werden zwar mögliche Umsetzungsinstrumente zugeordnet, diese haben jedoch primär beispielhaften Charakter, da keine Festlegung auf bestimmte Instrumente erfolgt. Infolgedessen sind im ÖREK keine prioritären Ziele und Maßnahmen angelegt, was eine Umsetzung erschwert. Die Konkretisierung einzelner Ziele und die Auswahl konkreter Maßnahmen würde eine Fokussierung der Aktivitäten, und damit die Umsetzung der Ziele, erleichtern.

Systematischer Abgleich der Politiken von Ländern und Ministerien mit dem ÖREK

Regionale Raumordnungsstrategien sind in Frankreich, ähnlich wie die europäische Regionalpolitik, mit einer verpflichtenden Evaluierung verknüpft.⁴ Die Evaluierung des SDRIF (UAI ÎdF 2019) untersuchte drei Dimensionen:

1. Die Entwicklung des Ist-Zustandes im Vergleich zu den gesetzten Zielen. Dies wird auf Basis der im Strategiedokument und Regelheft vorgegebenen Indikatoren durchgeführt, welche laufend durch beauftragte Beobachtungsstellen erhoben werden.
2. Die Umsetzung von Richtlinien in lokalen Planungsdokumenten. Diese basiert auf verpflichtenden Stellungnahmen der Region zu den betroffenen Planungsdokumenten.
3. Die Konsistenz zwischen SDRIF und anderen regionalen Strategien und Planungen. Diese basiert auf einer Analyse ausgewählter Dokumente.

Insgesamt erlaubt die Evaluierung Maßnahmen und Erfolge der Umsetzung umfassend nachzuvollziehen. Eine solche Evaluierung wird, passend zu den Legislaturperioden der Regionalparlamente, alle 6 Jahre durchgeführt, und erhöht dadurch den Umsetzungsdruck.

Die ÖROK-Geschäftsstelle verfolgt zwar die Entwicklung relevanter Indikatoren (bspw. im ÖROK-Atlas), die Umsetzung des ÖREK durch die ÖROK-Mitglieder wird jedoch weder in der Evaluierung (Dallhammer u. a. 2018), noch in den Raumordnungsberichten (z.B. ÖROK 2018) systematisch verfolgt. Eine umfassende Analyse, inwieweit die ÖREK-Ziele durch die Politiken der Ministerien und Länder umgesetzt werden, würde die Transparenz deutlich erhöhen und dadurch den Druck zur Umsetzung der ÖREK-Ziele erhöhen.

§15a B-VG Vereinbarungen als Umsetzungsinstrument

Französische Regionalentwicklungspläne sind direkt in das französische Verwaltungssystem eingebunden. Dies ermöglicht es rechtsverbindliche Regeln zu erlassen, welche die Umsetzung durch untergeordnete Gebietskörperschaften sicherstellen. Außerdem verfügt die Region über

einen eigenen Verwaltungsapparat und ein Budget zur unmittelbaren Umsetzung diverser Maßnahmen. In diesem Sinne entspricht die Rolle der Regionen eher der Rolle der Länder in Österreich als der ÖROK.

² “Production annuelle d’énergies renouvelables et de récupération équivalente à 41% de la consommation énergétique finale en 2030 et à 100% en 2050 [...]”(Grand Est 2019: 14).

³ “Optimiser les coopérations et encourager toute forme d’expérimentation”(Grand Est 2019: 68).

⁴ L4251-10 Code général des collectivités territoriales.

Allerdings besteht für die Mitglieder der ÖROK die Möglichkeit, gemeinsam rechtliche Rahmenbedingungen festzulegen, indem sie Vereinbarungen nach §15a B-VG schließen. Ein unmittelbar raumordnungswirksames Beispiel ist die weiterhin gültige §15a Vereinbarung über die flächenmäßige Beschränkung des Weinbaues der Länder Niederösterreich und Burgenland von 1980.⁵ Diese legt fest, dass Weingartenauspflanzungen nur als Ersatz für die Rodung bestehender Weingärten möglich sind – und verhindert dadurch eine Vergrößerung der Weinanbaufläche. Die Vereinbarung sieht auch die Möglichkeit für einen Beitritt weiterer Länder vor, welcher jedoch bisher nicht erfolgt ist. Auf Ebene der ÖROK bestehen bereits Erfahrungen mit der Nutzung von §15a Vereinbarungen zur Durchführung von Programmen im Rahmen der Europäischen Regionalpolitik.⁶

Das Beispiel der flächenmäßigen Beschränkung des Weinbaues zeigt, wie eine Gruppe von Ländern gemeinsame Raumordnungsnormen schaffen kann. Koalitionen von ÖROK-Mitgliedern können solche §15a Vereinbarungen abschließen, ohne auf die Teilnahme oder Zustimmung anderer ÖROK-Mitglieder angewiesen zu sein. Dies schließt jedoch die spätere Teilnahme weiterer Mitglieder an diesen Vereinbarungen nicht aus. Die Rechtsverbindlichkeit der Vereinbarungen erhöht die Verpflichtung zur Umsetzung durch die jeweiligen Vertragsparteien und stellt eine koordinierte Politik langfristig sicher. Für Koalitionen williger ÖROK-Mitglieder bieten §15a Vereinbarungen ein flexibles Instrument, welches es ermöglicht einzelne Themengebiete gemeinsam voranzutreiben.

Literaturverzeichnis

Dallhammer, Erich, Chien-Hui Hsiung, Wolfgang Neugebauer, Joanne Tordy, Daniel Kampus, und ÖIR GmbH. 2018. *Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 (ÖREK 2011): Reflexion zu Inhalten, Umsetzung, Ausblick: Endbericht*. Herausgegeben von Österreichische Raumordnungskonferenz und Österreichisches Institut für Raumplanung. ÖROK Schriftenreihe, Nr. 201.

Grand Est, Conseil régional. 2019a. „Grand Est Territoires“. Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) du Grand Est. <https://www.grandest.fr/grandestterritoires/>.

———. 2019b. „Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires - Rapport: Stratégie“.

Lascoumes, Pierre, und Patrick Le Galès. 2007. „Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation“. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.

ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz. 2018. „15. Raumordnungsbericht Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2015–2017“. ÖROK Schriftenreihe 204.

———. 2020. „Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 Raum Für Wandel“. Entwurf Rohfassung Version 2 extern (Version 2.2 intern) 18.08.2020 GZ 19328. Rosniak & Partner, PlanSinn.at, terraCognita.

Scholles, Frank. 2008. „Qualitätsziele, Handlungsziele, Standards“. In *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, herausgegeben von Dietrich Fürst und Frank Scholles. Dormund: Verlag Dorothea Rohn.

Scholles, Frank, und Putschky Margit. 2008. „Oberziele, Leitbilder, Leitlinien“. In *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, herausgegeben von Dietrich Fürst und Frank Scholles. Dormund: Verlag Dorothea Rohn.

UAI ÎdF. 2019. „BILAN DE L'ÉVALUATION DU SDRIF DE 2013“. Rapport pour le conseil régional Île-de-France CR 2019-019. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île de France. <http://teodul.net/infosdrif/SDRIF%20Evaluation%202019.pdf>.

⁵ Vereinbarung gem. Art. 15 a B-VG zwischen den Ländern Niederösterreich und Burgenland über die flächenmäßige Beschränkung des Weinbaues sowie die Errichtung einer gemeinsamen Weinbaukommission der Länder, LGBl. 5151-0 (NÖ), LGBl. Nr. 31/1980 (Bgld.)

⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operativen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014 – 2020, BGBl. I Nr. 76/2017.