

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Das Österreichische Raumordnungskonzept*

Im Juni 1981, zehn Jahre nach ihrer Gründung, hat die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) den ihr vom zuständigen Unterausschuß vorgelegten Entwurf zum Österreichischen Raumordnungskonzept zum Beschluß erhoben. Laut Eigendefinition versteht es sich als „erste(r) Versuch eines umfassenden, von allen Gebietskörperschaften gemeinsam getragenen Konzeptes für die Entwicklung der räumlichen Struktur Österreichs“.

Um das Dokument besser zu verstehen, ist es notwendig, kurz auf die Bedingungen seiner Entstehung einzugehen.

1. Gesamtstaatliche Raumordnung – eine neue Aufgabenstellung für alle Beteiligten

Während Raumordnung auf der lokalen und regionalen Ebene in Österreich seit längerem selbstverständlicher Aufgabenbereich von Politik und Verwaltung ist, ist die Notwendigkeit von Raumordnung auf der gesamtösterreichischen Ebene erst wesentlich später erkannt worden.

Die Ursprünge des nun vorliegenden Österreichischen Raumordnungskonzeptes gehen auf die Gründung der ÖROK im Jahr 1971 zurück. Dieser Plattform für gesamtstaatliche Raumordnung im Wege von Absprachen im rechtsfreien Raum gehören neben dem Bundeskanzler (Vorsitz) sämtliche Bundesminister, die neun Landeshauptmänner sowie je zwei Vertreter des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes an (beratende Teilnahme der Interessenvertretungen). Neben der laufenden Koordinierung raumwirksamer Planungen und Maßnahmen

hat sich die ÖROK die Erarbeitung eines Österreichischen Raumordnungskonzeptes als zweite Hauptaufgabe gestellt.

Die Arbeit daran wurde mit der Erstellung eines Zielkataloges begonnen, der staatspolitische Grundsätze, gesellschaftsbezogene, wirtschaftsbezogene sowie raumbezogene Ziele enthält und 1975 beschlossen wurde.

Der Weg zu dem nunmehr vorliegenden Konzept erforderte zunächst die Durchführung einer Reihe wichtiger Grundlagenarbeiten (vor allem Prognosen). Die ursprüngliche Intention der Ausarbeitung alternativer Vorstellungen der Raumstruktur wurde schließlich zugunsten eines „vereinfachten Weges“ aufgegeben, der von eingebrachten „raumordnungspolitischen Vorstellungen“ des Bundes und der Länder ausging.

In der letzten und entscheidenden Arbeitsphase wurde schließlich eine Redaktionsgruppe mit „fachlicher Schriftführung“ seitens des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR) beauftragt, die Zusammenführung und Ergänzung des bearbeiteten Materials zu versuchen. Das Ergebnis liegt nun vor.

2. Schwierige Ausgangslage für gesamtstaatliche Raumordnung auf kooperativer Basis

Die Institution der ÖROK, das Raumordnungskonzept und seine Entstehungsgeschichte sind nur im Zusammenhang mit der Ausgangslage für gesamtstaatliche Raumordnung in Österreich verständlich. Diese ist vor allem durch die Kompetenzlage, den Planungsstand und die gesamtösterreichischen Planungsgrundlagen gekennzeichnet.

Die österreichische *Bundesverfassung* macht Bund und Länder in Angelegenheiten der Raumordnung zu gleichberechtigten Partnern. Der Bund verfügt nicht über eine nominelle Raumordnungskompetenz. Ein Verwaltungsgerichtshofurteil von 1954 hat klargestellt, daß sowohl der Bund

* Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.): Österreichisches Raumordnungskonzept. – Wien 1981. = ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 8.

als auch die Länder raumordnende Tätigkeiten entfalten können, jeder auf den Sachgebieten, die ihm durch die Kompetenzverteilung zufallen. Demnach hat der Bund weitreichende, aber sachlich beschränkte Planungsbefugnisse, die er in Form von Ressortplanungen verwirklicht. Aufgrund einer Generalklausel, die alle nicht explizit in der Bundesverfassung dem Bund übertragenen Aufgaben „automatisch“ den Ländern zuweist, wurde den Ländern bestätigt, daß alle übrigen für die Raumordnung bedeutsamen Angelegenheiten in der selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen.

Die Sachkompetenzen des Bundes umfassen in Österreich mehr Materien als in der Bundesrepublik Deutschland, so zum Beispiel auch das Hochschulwesen und das Höhere Schulwesen (allerdings keine Baurechtskompetenzen). Neben den hoheitsrechtlichen Befugnissen kommt jedoch auch der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung große Bedeutung zu, in die praktisch Ausbau und Betrieb der gesamten überregionalen und regionalen Verkehrsinfrastruktur (Bahn, Post, Bundesstraßen, Schnellstraßen, Autobahnen), Agrarförderungen, Investitionsförderungen für Industrie, Gewerbe und Fremdenverkehr sowie arbeitsmarktpolitische Ausgleichsmaßnahmen fallen.

Die bundesinterne (horizontale) Koordination fällt in die Kompetenz des Bundeskanzleramtes, das im übrigen auch eigene Sonderförderungsaktionen zur Sicherung und Schaffung von industriell-gewerblichen Arbeitsplätzen sowie Arbeitsplätzen im Fremdenverkehr eingerichtet hat. Ein vor allem zur Verbesserung der horizontalen Koordination dienendes Bundesraumordnungsgesetz (1974 im Entwurf vorgelegt) ist nicht zustande gekommen. Es ist wohl in der nächsten Zukunft nicht damit zu rechnen. Demgegenüber erfolgt die vertikale Koordination zwischen Bund und Ländern vor allem in jenen Ressorts geradezu routinemäßig, die über eigene mittel- und langfristige Fachplanungen verfügen (zum Beispiel Bundesstraßenbau, Bundesschulbau).

Die Länder haben die in ihren Kompetenzbereich fallenden Planungsbefugnisse in Raumordnungsgesetzen zusammenfassend geregelt. Als primäres Instrument der Raumordnung dienen ihnen Raumordnungspläne bzw. -programme für das gesamte Land bzw. Teile davon (Regionalplanungen) sowie auch sogenannte Sachprogramme für die ihnen kompetenzmäßig zustehenden Aufgabenbereiche, die denen der deutschen Bundesländer sehr ähnlich sind.

Auch die Länder beschränken sich nicht auf ihre hoheitsrechtlichen Kompetenzen und betreiben Investitionsförderungen ähnlich wie der Bund, in letzter Zeit in Krisenregionen zunehmend auch im Rahmen gemeinsamer Förderungsprogramme mit dem Bund.

Die Raumordnungspläne bzw. -programme sind gleichzeitig die Basis für die Ausübung der aufsichtsbehördlichen Funktion der Länder gegenüber den gemeindlichen Raumplanungen (Flächenwidmungspläne). Sie binden also nicht nur das jeweilige Land selbst, sondern sind auch die Richtschnur für die Gemeinden.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, daß in Österreich kein eigener Träger für die Regionalplanung existiert, diese vielmehr von den Ländern durchgeführt wird. Praktisch in allen Bundesländern ist jedoch inzwischen für eine solche Mit-

wirkung der Gemeinden (in verschiedenen organisatorischen Formen) gesorgt, daß die schließlich bindenden Pläne bzw. Programme nicht mehr auf (offenen) Widerstand stoßen.

Als Ausgangsbedingung für das Raumordnungskonzept sind jedoch nicht nur die Planungsbefugnisse, sondern auch der *reale Stand der Planung* bestimmend.

Bundesweite Investitionsprogramme in der Ausprägung räumlicher Planung existieren lediglich für das höhere Schulwesen sowie für den Bundesstraßenbau (Dringlichkeitsreihung), in letzterem Fall unter expliziter Berücksichtigung auch von Raumordnungszielen; ein Gesamtverkehrskonzept unter der Federführung des Bundesministeriums für Verkehr wurde in Angriff genommen.

Während die Raumordnungsgesetze der Bundesländer insgesamt gesehen keine erheblichen Unterschiede aufweisen, ist ihre Handhabung bzw. Durchführung sehr unterschiedlich. Einzelne Länder haben sogenannte Landesraumordnungsprogramme erlassen, die sich auf wenige Aussagen beschränken (vor allem zentralörtliche Struktur, Abgrenzung von Regionen), ein Bundesland hat mit einer Reihe von landesweiten Sektoralprogrammen begonnen, andere gehen den Weg der Aneinanderreihung regionaler Programme. Als Ursache für diese Vielfalt können unterschiedliches Aufgabenverständnis, unterschiedliche Problemlagen sowie unterschiedliche administrative Kapazität der Raumplanungsstellen genannt werden. Ebenso unterschiedlich ist übrigens auch die Handhabung der Möglichkeiten der Privatwirtschaftsverwaltung seitens der Länder.

In diesem Zusammenhang ist auf ein auffallendes Manko in Österreich hinzuweisen: Gerade in den städtischen Ballungsräumen bzw. Stadtregionen fehlen verbindliche regionale Pläne, in den meisten Fällen sogar die organisatorische Voraussetzung, ein Planungsverband, der die Kernstadt und ihre Umlandgemeinden umfaßt. Auch die regionale Raumplanung seitens der Bundesländer konzentriert sich derzeit nicht auf die dynamischen Stadtumlandgebiete.

Insgesamt sind die bestehenden regionalen und Landesraumordnungsprogramme keineswegs flächendeckend. Regionalisierte Programme der Wohnbauförderung existieren nicht.

Während die Länder der selbstaufgelegten Verpflichtung für überörtliche Planungen also nur teilweise nachkommen, weist die Ebene der örtlichen Raumplanung der Gemeinden ein etwas vollständigeres Bild auf. In den meisten Bundesländern (einschließlich Wien, das Land und Gemeinde gleichzeitig ist) verfügen nahezu alle Gemeinden über Flächenwidmungspläne.

Da vor Gründung der ÖROK praktisch kein Auftraggeber für die Erarbeitung *gesamtosterreichischer Planungsgrundlagen* existierte, sind einige wichtige davon erst im Zusammenhang mit der Arbeit am Raumordnungskonzept entstanden: Messung des regionalen Entwicklungsstandes, regionalisierte Bevölkerungsprognose, mittelfristige, regionale Arbeitsmarktbilanzen sowie ein Erreichbarkeitsmodell für den Individualverkehr.

Die Ausgangslage für die Erarbeitung des Österreichischen Raumordnungskonzeptes in Zusammenarbeit zwischen allen Gebietskörperschaften war also gekennzeichnet durch

- Gleichberechtigung der Partner Bund und Länder und damit „Zwang“ zur freiwilligen Einigung auf gemeinsame Ziele,
- unterschiedlicher Planungsstand in dem jeweils eigenen Aufgabenbereich der Partner,
- Lückenhaftigkeit der Planungsgrundlagen auf gesamtstaatlicher Ebene
- und schließlich de facto sehr unterschiedliche Erwartungen bzw. Zielsetzungen bezüglich der Funktion und konkreten Ausprägung eines Österreichischen Raumordnungskonzeptes.

3. Das Österreichische Raumordnungskonzept – Inhalt und Wirkungsweise

An den Beginn des Raumordnungskonzeptes in der Beschlufassung (Gesamtumfang 58 Seiten, 4 Darstellungen) wird der schon 1975 beschlossene Zielkatalog gestellt. Dieser wird in den „Allgemeinen raumbezogenen Zielen“ in konkretere Richtlinien für das Raumordnungskonzept übersetzt.

Sie fordern

- den Ausgleich oder wenigstens die Verminderung der Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau bzw. in der Lebensqualität (unter besonderer Berücksichtigung der jeweiligen Entwicklungsvoraussetzungen),

um

- die Pendelwanderung über unzumutbare Entfernungen sowie die Abwanderung zu reduzieren.

Erreicht werden soll dies durch

- eine Konzentration der Siedlungsstruktur auf kleinräumiger Ebene durch den Ausbau regionaler Entwicklungsschwerpunkte außerhalb der Ballungsräume,
- einen möglichst hohen Verflechtungsgrad innerhalb der Regionen zur Erzielung einer eigenständigen Entwicklung in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und sozialer Hinsicht sowie
- eine möglichst vielfältige regionale Wirtschaftsstruktur, um eine hohe regionale Abhängigkeit von einzelnen Betrieben oder Branchen zu vermeiden.

Diese Ziele richten sich gegen den aktuellen Trend in der Entwicklung der räumlichen Struktur (wie auch die ersten Ergebnisse der Volkszählung 1981 zeigen). Im Raumordnungskonzept heißt es dazu: „Die Notwendigkeit der Steuerung raumstrukturell bedeutsamer Veränderungsprozesse besteht auch in Phasen der bevölkerungsmäßigen und wirtschaftlichen Stagnation. Die Raumordnungspolitik hat gerade unter solchen Rahmenbedingungen zu verhindern, daß eine einseitig forcierte Strukturpolitik die bestehenden Unterschiede in den Lebensbedingungen zu Lasten der benachbarten Gebiete weiter vergrößert. Ebenso wenig wie eine ausschließlich wachstumsorientierte Strategie der Raumordnungspolitik wäre eine eindeutige Festlegung für eine lediglich stabilitätsorientierte oder lediglich versorgungsorientierte Strategie möglich. Das Raumordnungskonzept strebt daher eine Raum-

struktur an, die einer optimalen Kombination dieser Gesichtspunkte nahekommte.“

Den Kern des Raumordnungsgesetzes stellt der Abschnitt „Ziele zur Raumstruktur“ dar, er gliedert sich in:

- Großräumige Struktur,
- Räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung,
- Räumliche Verteilung der Arbeitsplätze,
- Versorgung mit zentralörtlichen Einrichtungen.

Die darin enthaltenen Ziele lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Stabilisierung der regionalen Bevölkerungsverteilung, vor allem durch ausgeglichene regionale Arbeitsmärkte, das heißt durch
 - Ausgleich zwischen Arbeitskräften und Arbeitsplätzen in der Region,
 - vielfältige Wirtschafts- bzw. Branchenstruktur in der Region,
 - verbesserte Ausstattung des regionalen Zentrums.

Den einzelnen Zielaussagen geht jeweils eine kurzgefaßte Darstellung der Problemlage voraus. Daran schließen die Ziele (numeriert) an. Sie gliedern sich jeweils in die normative Aussage und einen (kleingedruckten) erläuternden, begründenden bzw. detaillierenden Teil.

Das Bezugssystem für die Zielaussagen liefert die räumliche Gliederung Österreichs in sogenannte Konzeptregionen (insgesamt 94). Unter Verwendung von Verwaltungsgrenzen wurden dabei Regionen der mittleren Zentren (das sind in Österreich die Bezirkshauptorte oder ähnliche regionale Zentren mit einer Größenordnung von 5 000 bis 10 000 Einwohnern im Zentrum und 15 000 bis 50 000 im Einzugsbereich). Hauptkriterien für die Abgrenzung sind die Tagespendelwanderung sowie die zentralörtlichen Beziehungen. Die Konzeptregionen decken sich in vielen Fällen mit Planungsregionen der Länder.

Im Raumordnungskonzept werden nur ausnahmsweise einzelne Konzeptregionen angesprochen (ausgewählte Problemgebiete, siehe weiter unten). Im allgemeinen beziehen sich die Aussagen auf Raum- bzw. Gebietstypen. Kriterium für die primäre Typisierung ist die Lage der Konzeptregionen zu höheren Zentren (Wien, Landeshauptstädte sowie weitere Zentren mit überregionaler Bedeutung, zu letzteren zählen auch Zentren in der Größenordnung von 30 000 Einwohnern im Zentrum und 100 000 im Einzugsbereich).

Als *periphere Konzeptregionen* gelten jene, in denen mehr als ein Viertel der Bevölkerung außerhalb der zumutbaren Tagespendeldistanz wohnt, die übrigen gelten als *zentral*. Mit dieser Lagetypisierung sollen die Versorgungsunterschiede hinsichtlich hochrangiger Dienste und vielfältiger Arbeitsmöglichkeiten erfaßt werden.

Zentrale Konzeptregionen liegen also in der unmittelbaren Nachbarschaft von Ballungsräumen oder weisen selbst solche als Zentrum auf.

Ballungsräume werden von allen höheren Zentren gebildet und werden verstanden als Verdichtungsgebiete mit überwiegend städtischen Lebensbedingungen. Zur Differenzierung

einzelner Konzeptaussagen werden auch noch Ballungskerngebiete und Ballungsrandgebiete unterschieden.

Zwischen dem Ballungsraum und den peripheren Konzeptregionen liegen die *Übergangsgebiete*, die jenen Teil des ländlichen Raumes darstellen, der innerhalb der zumutbaren Tagespendeldistanz zu einem höheren Zentrum liegt.

Bezogen auf diese Raumtypen, zeigen die aktuellen Entwicklungstendenzen Bevölkerungszunahmen vor allem in den Ballungsrandgebieten sowie in den geburtenstarken ländlichen Räumen Westösterreichs einerseits und Bevölkerungsabnahmen in den peripheren Konzeptregionen im Norden und Osten und zum Teil im Süden Österreichs sowie in den Ballungskerngebieten andererseits. Bei einer insgesamt stagnierenden Einwohnerzahl Österreichs weisen die erwerbsfähigen Jahrgänge bis Mitte der achtziger Jahre starke Zunahmen auf. Dadurch sowie durch die weitere Abwanderung aus der Land- und Forstwirtschaft wird eine steigende Nachfrage nach (nichtlandwirtschaftlichen) Arbeitsplätzen insbesondere gerade in jenen Regionen ausgelöst, wo die Schaffung neuer Arbeitsplätze schwierig ist.

Für 1986 rechnet man insgesamt mit einem Defizit von ca. 120 000 Arbeitsplätzen. Das Vorhandensein von Arbeitskräften ist somit als Standortfaktor für die Neugründung und Ausweitung von Betrieben nicht mehr von jener großen Bedeutung, wie dies in den 60er Jahren der Fall war. Andere Standortfaktoren gewinnen wieder stärker an Bedeutung, so vor allem die Agglomerationsvorteile der Ballungsräume.

Ohne Gegensteuerung würde dies zu einer verstärkten Sogwirkung auf die übrigen Gebiete führen, die Pendelwanderung über unzumutbare Distanzen und die Abwanderung aus diesen Gebieten würden zunehmen und deren Entwicklungschancen stark beeinträchtigen.

Diese Gegensteuerung wird nun mit den „Zielen zur Raumstruktur“ verfolgt, wobei bei der „Räumlichen Verteilung der Arbeitsplätze“ sowie der „Versorgung mit zentralörtlichen Einrichtungen“ neben den auf die einzelnen Raumtypen bezogenen Aussagen auch raumindividuelle Festlegungen getroffen werden. Für alle Konzeptregionen werden die Zentralen Orte (mit ihrer stufenspezifischen Ausstattung) festgelegt. Für die peripheren, entwicklungs- bzw. strukturschwachen Konzeptregionen werden überdies Entwicklungszentren festgelegt, in denen die Attraktivität für die Ansiedlung nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze gezielt angehoben werden soll.

An die „Ziele zur Raumstruktur“ schließt der Abschnitt „Ziele für Sachbereiche“ an. Damit wird versucht, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen raumbezogenen Maßnahmen in verschiedenen Sachbereichen und den Zielen zur Raumstruktur herzustellen, indem die Anforderungen der Raumordnung direkt an die verschiedenen Ressorts bzw. Aufgabenbereiche adressiert werden. Diese Ziele haben eigentlich instrumentellen Charakter.

Erfasst werden folgende Sachbereiche:

- Siedlungswesen
- Wohnungswesen
- Land- und Forstwirtschaft
- Industrie und produzierendes Gewerbe
- Dienstleistungen

- Fremdenverkehr
- Bildungswesen
- Sozial- und Gesundheitswesen
- Verkehrswesen
- Energieversorgung
- Rohstoffsicherung
- Wasserwirtschaft
- Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz

Um die sehr unterschiedlichen Strategien in den einzelnen Raumtypen klarer herausarbeiten zu können, werden die in den beiden oben genannten Abschnitten angeführten Ziele im Abschnitt „Ziele für Raumtypen“ nochmals für die Ballungsräume und den Ländlichen Raum (letzterer untergliedert nach Übergangsgebieten und peripheren Konzeptregionen) dargestellt.

Dabei wird für die peripheren Konzeptregionen das Prinzip der *eigenständigen Entwicklung* besonders herausgearbeitet. Es beruht im wesentlichen auf der Nutzung und Verwertung regionsspezifischer Ressourcen, einer vielfältigen, regionalen Wirtschaftsstruktur sowie einer gezielten Entwicklung der regionalen Zentren im Sinne dezentraler Konzentration. Auf diese Weise sollen ausgeglichene regionale Arbeitsmärkte mit einer höheren Eigenständigkeit (im Verhältnis zu den Ballungsräumen) erreicht werden.

Die räumlich konkreteste Aussage trifft das Raumordnungskonzept mit der Festlegung *entwicklungsschwacher Problemgebiete*.

Für diese Gebiete „sollen Programme ausgearbeitet werden, die kurz- und mittelfristige Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur sowie zur regionalen Wirtschaftsförderung (einschließlich Land- und Forstwirtschaft sowie des Fremdenverkehrs) umfassen, insbesondere jene, die die Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten der ansässigen Bevölkerung nachhaltig verbessern können“.

Aus der im Raumordnungskonzept angeführten Liste sollen in bilateralen Verhandlungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land „jene Gebiete ausgewählt werden, für die gemeinsame Maßnahmenprogramme ausgearbeitet werden. Über die endgültige Abgrenzung dieser Gebiete, über Art und Umfang der zu treffenden Maßnahmen sowie über den Zeitpunkt der Inangriffnahme werden jeweils besondere Vereinbarungen getroffen werden“.

Für *strukturschwache Problemgebiete (Industriegebiete)* sowie *erneuerungsbedürftige städtische Problemgebiete* wird im Raumordnungskonzept die Ausarbeitung solcher Listen bis 1983 angekündigt.

Das Raumordnungskonzept definiert sich selbst als Rahmenplanung, bezogen auf einen Zeitraum von etwa zehn Jahren. Die Realisierung soll durch politische Selbstbindung der Mitglieder erfolgen: „Die Mitglieder der ÖROK werden

- bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele des Österreichischen Raumordnungskonzeptes beachten und zu ihrer Realisierung beitragen;
- zur Erleichterung der Zusammenarbeit andere berührte Gebietskörperschaften über beabsichtigte Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf die Realisie-

rung der Ziele des Raumordnungskonzeptes haben können, möglichst frühzeitig informieren.“

Darüber hinaus ist der Raumordnungskonferenz in regelmäßigen Abständen über die wichtigsten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der ÖROK-Mitglieder und über deren Auswirkungen auf die Realisierung der Ziele des Raumordnungskonzeptes zu berichten.

Der notwendigen Weiterführung dienen die folgenden Festlegungen, die Bestandteil des Raumordnungskonzeptes sind:

„Das Österreichische Raumordnungskonzept ist im Hinblick auf Änderungen von wesentlichen Problemen und Randbedingungen, die diesem zugrundeliegen, zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Die nächste Überprüfung soll nach Vorliegen der Ergebnisse der Großzählungen 1980/81 erfolgen. In dieser Überprüfung ist jedenfalls die mögliche bzw. die wahrscheinliche und anzustrebende Bevölkerungsverteilung zu untersuchen. Die Stellvertreterkommission (vorbereitendes Organ der ÖROK auf Beamtenebene) wird beauftragt:

- die weitere Entwicklung der maßgeblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Raumordnungskonzeptes zu beobachten und die Grundlagen für das Raumordnungskonzept laufend zu verbessern, wobei außer den neuesten Informationen über die räumliche Entwicklung und ihre Trends auch neue fachliche Erkenntnisse und methodische Verbesserungen zu berücksichtigen sind;
- gegebenenfalls die nötigen Änderungen und Ergänzungen des Raumordnungskonzeptes oder auch weitergeführte und konkretisierte Teilkonzepte vorzuschlagen.“

4. Versuch einer Bewertung und Ausblick

Es wäre zweifellos falsch, das Österreichische Raumordnungskonzept mit den Ansprüchen an einen Zehnjahresplan zu messen, dessen „Eckzahlen“ nun eine Zeit lang gelten und dann fortgeschrieben werden. Es ist kein Plan und weist auch keine „Eckzahlen“ auf, sondern ist ein Orientierungsrahmen für die (auf allen Planungsebenen) mit raumwirksamen Maßnahmen befaßten Stellen. Das Raumordnungskonzept ist die materielle Basis für die Weiterentwicklung der gesamtösterreichischen Raumordnung, die Realisierung des Konzeptes und seine Weiterführung werden sich also gar nicht scharf trennen lassen.

Die Qualität „Orientierungsrahmen“ wird auch der Tatsache gerecht, daß die gesamtösterreichische Raumordnung über kein eigenes Instrumentarium zu ihrer Durchsetzung verfügt, sondern darauf angewiesen ist, daß die Planungsträger (vor allem Bund und Länder) gesamtstaatliche Ziele „beachten“, wie es im Beschlußtext heißt.

Trotz einiger Mängel (an Präzision, Konsistenz, Prioritäten u. ä. m.), die das Konzept aufweist, ist es im Grunde genommen gar nicht so wenig, worauf sich die teilweise untereinander (rollenbedingt) in Konflikt befindlichen Planungsträger geeinigt haben.

Wieweit es nun tatsächlich „beachtet“ werden wird, ist primär eine Frage, wieweit auch jene, die an der Erarbeitung des

Konzeptes nicht teilgenommen haben, aber an der Beeinflussung der Entwicklung der räumlichen Struktur mit ihren täglichen Entscheidungen maßgeblichen Anteil haben, von den Zielen überzeugt werden können. Es wird sicher nicht genügen, sich auf Beschlüsse zu berufen, sondern es wird notwendig sein, die tatsächlich laufende Entwicklung mit ihren Implikationen, in Gegenüberstellung zu den Zielen, noch besser als bisher zu erfassen und plausibel darzustellen. Die Information über die reale Lage ist in vielen Bereichen nämlich noch erstaunlich gering, so daß die raumordnungspolitische Problematik verschiedener Entwicklungstendenzen vielfach unterschätzt wird.

Für die unmittelbare Weiterarbeit ist zu berücksichtigen, daß das vorliegende Konzept in einer Übergangssituation entstanden ist (was man ihm schließlich auch anmerkt). Einerseits hat sich die Einschätzung der Leistungsfähigkeit von räumlicher Planung während der Bearbeitungszeit verändert, andererseits haben sich aber vor allem die Problemschwerpunkte der Raumordnungspolitik verschoben (Entfaltungs- und Ausgleichsmotive sind zurück-, Sicherungs- und Sparmotive in den Vordergrund getreten).

Deshalb wird es für die unmittelbare Fortsetzung der Arbeiten nicht ausreichen, neben die (gar nicht so kurze) Liste entwicklungsschwacher Gebiete eine solche der strukturschwachen Industriegebiete sowie eine der erneuerungsbedürftigen städtischen Gebiete zu setzen. Sie werden in Summe einen zu großen Teil des Bundesgebietes abdecken. Damit werden also noch keine Entscheidungen getroffen sein. Diese Listen können nur die Richtung angeben, in denen weiter gearbeitet werden muß. Dazu müssen fundierte Vorgangsweisen zur Festlegung von Dringlichkeiten sowie differenzierte Lösungsstrategien für typische Fälle gefunden werden.

Dabei könnte ein nicht unwesentlicher Nebeneffekt der bisherigen Arbeiten zum Raumordnungskonzept zum Tragen kommen: Vertreter verschiedener Planungsträger, Ressorts, Fachgebiete und „Schulen“ haben sich in mehrjähriger reibungsvoller Arbeit miteinander und aufeinander eingearbeitet.

Friedrich Schindegger