

DEN RAUM FÜR DIE ZUKUNFT GESTALTEN: EIN NEUES LANDESENTWICKLUNGSKONZEPT FÜR NÖ.

Im Gegensatz zu den meisten anderen österreichischen Bundesländern verfügt Niederösterreich über kein Planungsdokument im Sinne eines gesamthaft angelegten Landesraumordnungsprogramms, Landesentwicklungskonzepts oder Landesentwicklungsplans.

Niederösterreich hat in den 70er Jahren auf der Planungsebene „Landesraumordnung“ den Weg gewählt, für wichtige Sachbereiche Sektorale Landesraumordnungsprogramme (z.B. Zentrale-Orte-ROP, ROP für Industrie und Gewerbe, Fremdenverkehrs-ROP, Schul-ROP, Gesundheits-ROP) zu beschließen. Dieser Weg basierte auf der politischen Entscheidung, für bestimmte Bereiche der Landesverwaltung möglichst rasch programmatische Grundlagen für Entscheidungen in der Infrastrukturplanung, für Reorganisationsmaßnahmen, für Investitionen sowie für Förderungsmaßnahmen zu haben.

Im Laufe der Jahre entwickelten sich aus den Bereichen der überörtlichen und der örtlichen „amtlichen“ Raumordnung ein breiter Fächer an Tätigkeiten, die auf allen Planungsebenen angesiedelt sind (Land – Region – Kleinregion – Gemeinde – Stadt – Dorf). Mit dem Beitritt zur Europäischen Union kam im Jahre 1995 als weiterer Tätigkeitsbereich die EU-Regionalpolitik hinzu.

WARUM JETZT? – DIE BEWEGGRÜNDE.

Die Beweggründe, gerade jetzt ein NÖ Landesentwicklungskonzept zu erstellen, sind im Einzelnen sehr mannigfaltig. Sie hängen u. a. auch ganz allgemein damit zusammen, dass nach expandierenden Phasen wieder ein Bedürfnis nach einer Synopse, einer Zusammenschau, entsteht. Auch fordert die Raumordnung aktuell mehr Koordination und Kooperation bei raumwirksamen Maßnahmen. Als eine dafür geeignete Grundlage wird ein NÖ Landesentwicklungskonzept angesehen, wobei bereits der Erstellungsprozess selbst eine instrumentelle Wirksamkeit erzeugen kann.

VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN.

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich in hohem Maße geändert. Beispielhaft seien hier genannt: der Beitritt Österreichs zur EU im Jahre 1995, die bevorstehende EU-Erweiterung, die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien, die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Veränderungen in den Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturen, die zunehmende Vielfalt an Lebensformen, zunehmende Mobilität, Veränderungen in der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, die restriktive Budgetpolitik bei den öffentlichen Haushalten, Deregulierungsbestrebungen etc. (Siehe: Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001. Vorlage für die Sitzung der Stellvertreterkommission am 5. Dezember 2001).

Aber auch die Anforderungen an die Raumordnung selbst haben sich – insbesondere im Bereich der Umsetzung – geändert (vgl. Partizipation der Bevölkerung an Planungsprozessen, Nutzung von Synergien durch Kooperation, Erzielen von Akzeptanz, weniger normative Festlegungen, breiterer Spielraum bei der Auslegung normativer Festlegungen, Bedeutungszunahme der sogenannten „weichen“ Instrumentarien etc.).

Die tiefgreifend und umfangreich geänderten Rahmenbedingungen lassen es angezeigt erscheinen, dass sie zunächst in ein gesamthaft angelegtes Landesentwicklungskonzept Eingang finden.

VERBESSERTE VERKNÜPFUNG VERSCHIEDENER RAUMORDNUNGSAKTIVITÄTEN IM LAND NÖ.

Die vielfältigen Aktivitäten der „amtlichen“ Raumordnung lassen eine „Zusammenschau“ und eine stärkere Verknüpfung angezeigt erscheinen, um so Synergien besser nutzen zu können. Es wäre allerdings ein Missverständnis zu glauben, dass mit einem neuen

Landesentwicklungskonzept nun alles „Alte“ über Bord geworfen und etwas komplett „Neues“ hervorgezaubert wird. Das Landesentwicklungskonzept kann allerdings Anlass sein, Herkömmliches kritisch zu überprüfen, erforderliche Korrekturen zu bewerkstelligen und neuen Anforderungen gerecht zu werden. Es soll

- die räumlichen Entwicklungsvorstellungen des Landes darlegen,
- eine stärkere Verknüpfung der Landes-, der regionalen, kleinregionalen und der örtlichen Planungsebene herstellen,
- die EU-Regionalpolitik integrieren und
- das Regionalmanagement sowie die NÖ Dorf- und Stadterneuerung mit ihrer besonderen Umsetzungsorientierung einbinden.

Das NÖ Landesentwicklungskonzept hat somit für die „amtliche“ Raumordnungstätigkeit die Funktion eines gemeinsamen Fundaments.

VERBESSERTE KOORDINATION MIT RAUMWIRKSAMEN PLANUNGEN UND INSTRUMENTARIEN ANDERER FACHBEREICHE BZW. RESSORTS SOWIE MIT ANDEREN PLANUNGSEBENEN.

Die räumliche Gestaltungskraft von Planungen, Förderungen sowie von sonstigen Instrumenten und Maßnahmen, die in anderen Fachabteilungen des Landes, in diversen Ressorts auf Bundesebene, auf der kommunalen Ebene oder bei den EU-Strukturfonds angesiedelt sind, ist in Summe wesentlich höher als die der „eigentlichen“ Raumordnung. Trotzdem hat die Raumordnung als Fachdisziplin und als Querschnittsmaterie eine Koordinationsfunktion für die Bereiche mit Raumwirksamkeit wahrzunehmen (vgl. Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. - Hannover: ARL, 1995).

Dementsprechend erscheint es als besonders wichtig, dass die Raumordnung zu anderen Fachressorts Brücken und Wege findet und pflegt. Nur so ist es zu erwarten, dass ihre Grundsätze, Leitbilder und Ziele bei raumwirksamen Maßnahmen auch Berücksichtigung finden. Das gleiche gilt für die Koordination und Kooperation mit verschiedenen Planungs- und Kompetenzebenen.

Ein Landesentwicklungskonzept sollte dazu die programmatischen Grundlagen bieten. Es darf sich daher nicht in Details verlieren, sondern soll als „Idee“ zur räumlichen Gestaltung und Entwicklung dastehen.

Koordination mit anderen Fachbereichen, Ressorts und Planungsebenen ist eine anspruchsvolle, aber unverzichtbare Strategie und erfordert Konsens, der bereits im Erstellungsprozess des Landesentwicklungskonzepts zu suchen ist.

DAS EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT (EUREK) UND EIN NEUES ÖSTERREICHISCHES RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT (ÖREK) 2001.

Das Europäische Raumentwicklungskonzept 1999 wurde von Österreich mitbeschlossen und ist dementsprechend auch für das österreichische und im weiteren für das niederösterreichische Raumentwicklungskonzept ein wichtiger Orientierungsrahmen. Im Mittelpunkt des EUREK stehen Zielsetzungen zu einer nachhaltigen und räumlich ausgewogenen Entwicklung.

Das vor der politischen Beschlussfassung stehende Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2001 ist ein weiterer Beweggrund für die Erstellung eines NÖ Landesentwicklungskonzepts. Das ÖREK ist zwar nicht rechtsverbindlich, wird aber von allen Gebietskörperschaften als Rahmenplan mit Leitbildfunktion beschlossen.

Es besteht damit die Herausforderung, aufbauend auf dem EUREK und dem ÖREK 2001 ein detaillierteres Landesentwicklungskonzept zu erstellen.

WAS NEHMEN WIR UNS VOR? – DIE ERWARTUNGEN.

Mit einem NÖ Landesentwicklungskonzept werden zahlreiche Erwartungen verbunden:

POSITIONIERUNG EINER GEORDNETEN LANDESENTWICKLUNG ALS GEMEINSAMES INTERESSE DER BEVÖLKERUNG UND DER ANDEREN RAUMWIRKSAM HANDELNDEN AKTEURE.

Viele Akteure – Akteure der öffentlichen Hand, der Wirtschaft, verschiedene gesellschaftliche Gruppen, ja sogar jeder Einzelne – treten mit unterschiedlichsten Interessen „raumwirksam“ auf. Die Aktivitäten spielen sich ja im Raum ab und hinterlassen ihre „Spuren“. Zwangsläufig kommt es dabei zu Interessenskonflikten und gegenläufigen Anstrengungen.

Nun kann aber davon ausgegangen werden, dass verstärkte Kooperation der raumwirksam handelnden Akteure im Erstellungsprozess und entsprechende Partizipationschancen der Betroffenen die Qualität des Produkts „NÖ Landesentwicklungskonzept“ verbessern, Missverständnisse durch diese Vorgangsweise eher ausgeräumt werden und schließlich auch die Akzeptanz des Endprodukts erhöht wird.

Es kann daher erwartet werden, dass durch einen partnerschaftlich angelegten Erstellungsprozess die Grundsätze und Leitbilder eines NÖ Landesentwicklungskonzepts zu einem gemeinsamen Interesse der Handelnden und der Betroffenen werden. Damit bestehen bessere Umsetzungschancen als bei einem Produkt, das lediglich von Raumordnungsexperten erstellt wird.

ENTWICKLUNG VON KOORDINIERTEN STRATEGIEN DER RAUMWIRKSAM HANDELNDEN.

Mit einem Landesentwicklungskonzept sind sowohl Leitbilder zu räumlichen Strukturen als auch „sektorale“ Leitbilder zu bestimmten Themenbereichen verbunden. Sie sind in der Folge gleichsam „Meßblatten“, an Hand deren Abweichungen der realen Situation (allerdings nicht mathematisch!) festgestellt werden können. Strategien bezeichnen die Wege, wie (idealtypisch) angestrebte Leitbilder (näherungsweise) erreicht werden können. Sie sind mit dem Einsatz von Maßnahmen bzw. Instrumentarien verbunden.

Als Folge der kooperativen Vorgangsweisen bei der Erstellung des Landesentwicklungskonzepts kann erwartet werden, dass auch bei der Umsetzung eine bessere Basis für koordiniertes Handeln besteht. Denkbar ist, dass nach der Erstellung des Landesentwicklungskonzepts ein eigener, konkreter Strategieplan entwickelt wird, wobei auch hier ein Konsens der raumwirksam Handelnden erforderlich wäre.

ÜBERPRÜFUNG DER RAUMWIRKSAMKEIT VON INSTRUMENTARIEN UND ALLFÄLLIGE NEUAUSRICHTUNG.

Im Zuge der Erstellung eines Landesentwicklungsprogramms sollte nicht ausbleiben, raumwirksame Instrumente, Förderungen und Abgaben kritisch zu überprüfen und Schwachstellen sowie Defizite aufzuzeigen. Erwartet wird auch, dass die Instrumente, die zunächst zur Erreichung bestimmter Leitbilder und Ziele bezeichnet werden, tatsächlich zum Einsatz kommen.

DER STARTSCHUSS.

Am Beginn des gemeinsamen Arbeitsprozesses stand die Enquete „Leitbilder-Strategien-Instrumente: Perspektiven zu einem NÖ Landesentwicklungskonzept“ am 11. März 2002 in St. Pölten, die wertvolle Impulse für den Entstehungsprozess geboten hat (Tagungsband als CD-ROM bei der Redaktion erhältlich).

DR. BRIGITTA RICHTER

ABTEILUNG RAUMORDNUNG UND REGIONALPOLITIK, ST. PÖLTEN