



Nachlese zu den Statements von Friedrich Schindegger beim Symposium „Zukunft der Raumplanung“ des ÖIR am 17. Oktober 2018

Reaktionen auf Fragen von Christof Schremmer (ÖIR) – nachträglich von F. Schindegger aus dem Gedächtnis verfasst

Was sind – Deiner Erfahrung nach – die größten Veränderungen im österreichischen „System Raumplanung“ in den vergangenen 30-40 Jahren? Wie haben sich dabei die Anforderungen an das „System Raumplanung“ in diesem Zeitraum verändert?

Die Herausforderungen an die Raumplanung sind in den vergangenen Jahrzehnten bekanntlich massiv gestiegen: ungebremster Flächenverbrauch, Mobilitätswachstum, Zunahme der Immissionsbelastungen, Klimawandelfolgen, Tourismusbelastungen, Transitverkehrswachstum etc.

Raumplanung ist hinsichtlich der Siedlungsentwicklung einem wohlstandsbefeuerten Massenindividualismus ausgeliefert, der sich an einem bodenverhafteten Eigentumsideal orientiert. Dazu kommen zunehmend aggressive und relativ kurzfristig kalkulierende Kapitalinteressen von Investoren, die die politischen Akteure vor sich hertreiben. In dieser Situation können Erwartungen in die Durchsetzung der gesetzlichen Raumordnungsziele durch – keineswegs unabhängige – Raumordnungsbehörden einfach nicht erfüllt werden.

Das „System“ der Raumplanung (C. Schremmer) hat darauf nur marginal reagiert: Positive Veränderungen sind im Kern des Systems v.a. die fortschreitende Anwendung von überörtlichen Siedlungsgrenzen und die verschiedenen Ansätze zur Vertragsraumordnung bzw. zu städtebaulichen Verträgen.

Schließt man aber in das System notwendigerweise die raumwirksamen Maßnahmenbereiche ein, v.a. der Wohnbauförderung, der (Nah-)Verkehrspolitik, des Steuerwesens, der Gewerbeordnung und der Umweltpolitik (z.B. UVP), dann sind Verbesserungen hinsichtlich der Einflussnahme bzw. Durchsetzung raumplanerischer Zielsetzungen nicht zu erkennen.

Die an sich zur Koordinierung der Planungs- bzw. Maßnahmenträger unverzichtbaren Institutionen, wie die ÖROK oder die PGO, können die Erwartungen nicht einlösen und treten – was die politische Wirksamkeit betrifft – auf der Stelle. Sie sind Gefangene des Konsensprinzips.

Generell lässt sich feststellen, dass es nicht so sehr an Instrumenten der RP fehlt, sondern am fehlenden politischen Willen zu deren konsequenter Anwendung im Sinne der gesetzlichen Zielsetzungen. Das betrifft einerseits die Umsetzung der Raumplanungsgesetze der Länder, andererseits aber auch den Bund beim Einsatz seiner nicht kompetenzgebundenen Fördermaßnahmen (bereits „historische“ Beispiele: Abtretung der Wohnbauförderung, Nahverkehrsförderung in Stadtregionen, Regionalförderung).

Ein exemplarisches Beispiel vom Versagen von sogar zwei Raumplanungsebenen im Verbund fand sich unlängst im Internetportal des ORF Salzburg: unter dem Titel „Altlasten der Planungspolitik“ berichtet Franz Dollinger von der Landesplanung, wie eine Umlandgemeinde (Seekirchen) faktisch die Trassierung der künftigen Hochleistungsstrecke der ÖBB mit einem 14,3 km langen Tunnel erzwungen hat – durch gezielte Widmungen außerhalb des bestehenden Siedlungsverbands. Die potenziell steuernde und solche Konflikte regelnde „Schnittstelle“ – ein überörtliches Raumordnungsprogramm zur Trassensicherung von Verkehrs-Infrastrukturprojekten – wurde erst 2016 wirksam, um Jahre zu spät.

An diesem (weithin unbekanntem) Fall wird auch deutlich, dass es der Fachdisziplin Raumplanung an Selbstreflexion und internem kritischen Diskurs zur weiteren Disziplinentwicklung fehlen. Neben der offenbar fehlenden Intention gibt es dafür auch ein objektives Handicap: Es gibt in Wahrheit keine wirklich unabhängigen RaumplanerInnen: Der Beruf wird im Wesentlichen von (Landes-)BeamtenInnen und auftragsabhängigen FreiberuflerInnen ausgeübt.

Ein Übriges tut die bekannte Kompetenzzersplitterung, die statt föderaler Aufgabenverteilung wechselseitig verknüpfte politische Abhängigkeiten zwischen den drei Machtebenen fördert.

Was müsste heute und in Zukunft (anders) geleistet werden? Und wo könnte man dabei ansetzen? Wer wären Treiber für eine (nachhaltige) Raumplanung – gibt es dazu Beispiele wer/wie es gut und verantwortungsvoll ginge? (Bürgermeister, Nachhaltigkeits-/ Qualitätsnetzwerke von Gemeinden, Rahmenbedingungen durch übergeordnete Strategien, Anreizsysteme, ...)?

Für die Zukunft ist eine Überwindung der strukturellen Mängel der Raumplanungspolitik in Österreich „von oben“ nicht zu erwarten – auch wenn auch im aktuellen Regierungsprogramm wieder von bundesgesetzlichen Planungs- und Koordinationspflichten für die überörtliche und kommunale Raumplanung bzw. für überregionale Infrastrukturvorhaben die Rede ist.

Hoffnung liegt bei jenen Pionier-Gemeinden, die selbst innovative Lösungen entwickeln und bei jenen anderen Gemeinden, die bereit sind, daraus zu lernen. Wichtigste Promotoren für eine zukünftige Raumplanung könnten die Bürgermeister sein: Deshalb: Ermächtigung zu „Gemeinwohlagenten“, „Pioniernetzwerken“, auch durch Unterstützung der Landesregierung(en). Im Bereich der Gemeindeentwicklung gibt es seit längerem solche Initiativen.¹ Ermächtigung der Bürgermeister statt Entmachtung!

DIE Politikvoraussetzung schlechthin ist die Raumwahrnehmung (auf allen Ebenen). Der jeweils zu behandelnde Lebensraum (Dorf, Stadtteil, Region usw.) muss in den Köpfen der Handelnden und damit auch in der Öffentlichkeit erst „wahrgenommen“ werden, als jener Raum, für den es eine gemeinsame Verantwortung gibt.

Das beginnt auf der lokalen Ebene, wofür der Niederösterreichische Infrastrukturkostenkalkulator² ein gutes Beispiel ist. Hiermit wird konkret gezeigt, welche Infrastrukturfolgekosten aus der Bebauung von verschiedenen geeigneten Standorten ausgelöst werden. Es gibt keinen vernünftigen Grund, warum die örtliche Raumplanung nicht verpflichtet wird, dieses in mehrfacher Hinsicht wertvolle Instrument einzusetzen.

¹ Z.B.: Landluft – Verein zur Förderung von Baukultur in ländlichen Räumen; Verein ZUKUNFTSORTE Plattform von innovativen Gemeinden Österreichs; Initiative „vau|hoch|drei“ – für eine gemeinwohlorientierte und enkeltaugliche Raumentwicklung

² <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148>

Die überörtliche Raumplanung arbeitet eigentlich zum größten Teil im Blindflug:

- ▶ Ohne Überblick über die Widmungspolitik der Gemeinden,
- ▶ ohne Leerstandsdaten,
- ▶ ohne Übersicht über die Gewerbebrachen,
- ▶ ohne Daten über die räumliche und typenbezogene Verteilung der Wohnbaufördermittel

fehlen qualifizierte Begründungen über notwendige raumplanerische Maßnahmen.

Wie sonst soll die Grundfunktion von Raumplanung, die räumliche Gemeinwohlvorsorge, vermittelt werden? Tatsächlich ist sie auf allen räumlichen Ebenen wahrzunehmen.

In einer strategischen Neuorientierung sollte Raumplanung weniger die Erwartung erzeugen, Lösungen für die Probleme im Raum zu produzieren, als mit sachgerechten Informationen die Voraussetzung für ein qualifiziertes politisches Konfliktmanagement von raumwirksamen Ansprüchen und Maßnahmen zu liefern.

Dabei sollte sich Raumplanung auf ihre gesellschaftspolitisch relevanten Kernkompetenzen konzentrieren:

- ▶ Konfliktvermeidung,
- ▶ Potenzialnutzung,
- ▶ Ressourcenschonung,
- ▶ Raumgestalt-Entwicklung.

Resümee: Gefragt ist der Paradigmenwechsel von einer „behördlichen Regulierungsaufgabe“ zur Wahrnehmung einer gesellschaftspolitischen Aufgabe.