

Die neue Planwirtschaft?

Staatliche Interventionsmöglichkeiten am Beispiel der Regionalplanung Steiermark oder: Gebundene Hände – das ist das Ende.

DI Harald GRIESSER, DI Michael REDIK

DI Harald GRIESSER, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Überörtliche Raumplanung, Stempfergasse 7, 8010 Graz, harald.griesser@stmk.gv.at

DI Michael REDIK, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Überörtliche Raumplanung, Stempfergasse 7, 8010 Graz, michael.redik@stmk.gv.at

1 MOTIVATION

Haben Politiker und Planer noch Gestaltungsspielräume oder ist es so, dass sie den wirtschaftlichen Vorgaben trotz ausgefeilter Modelle und Methoden nicht die Stirn bieten können? Die Angst, sich Handlungsoptionen einzuschränken, überwiegt immer öfter die ersichtlichen Vorteile von Planungen und Programmen zur Erreichung räumlicher Entwicklungsziele. Dies umso mehr, als bei der Planerstellung und Umsetzung meist nur schwer monetär bewertbare öffentliche Interessen auf klar umrissene, meist mit viel Nachdruck formulierte, private Interessen stoßen.

Diese Umstände führen zu zwei Tendenzen in der österreichischen Raumplanung, die spezifische Probleme nach sich ziehen:

- Die Tendenz weg von einer vorausschauenden Planung hin zur projektsbezogenen Prüfung (Raumverträglichkeitsprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung). Unzweifelhaft haben solche Prüfroutinen auch zu Verbesserungen diverser Großprojekte beigetragen, für den Konsenswerber negative UVP Bescheide sind jedoch in Österreich – zumindest aus Kenntnis der Autoren - eher ein rares, fast könnte man glauben ein nicht existierendes Gut. So stellt sich vermehrt im Rahmen derartiger Prüfverfahren die Frage, woraufhin denn geprüft wird. Es zeigt sich, dass eine Projektsprüfung, wenn sie nicht um ihrer Selbst willen durchgeführt werden soll, verräumlichter, politisch akordierter Entwicklungsziele bedarf.
- Die Tendenz weg von rechtsverbindlichen Programmen hin zu konzepthaften Gutachten. Eine Entwicklung, die insofern problematisch erscheint, als Interessenkonflikte bei räumlichen Nutzungen auch in Zukunft tendenziell eher zunehmen werden. Dies erfordert eine verstärkte Auseinandersetzung mit rechtlichen Rahmenbedingungen. Geschieht dies nicht, und werden räumliche Interessensabwägungen stets auf die konkrete Projektebene – ohne rechtsverbindliche Messlatte - delegiert, enden Projektsprüfungen in Gutachterschlachten und letztendlich wohl immer öfter vor den Höchstgerichten, denen so in zunehmendem Maße die Verantwortung für die räumliche Entwicklung des Staatsgebietes übertragen wird (vgl. KANNONIER 2002).

Hinzu kommt, dass im österreichischen Raumordnungssystem den – vielerorts recht kleinstrukturierten - Gemeinden ein beachtlicher Spielraum für die räumliche Entwicklungspolitik eingeräumt wird: Ihnen obliegt nicht nur eigenständig die örtliche Raumordnung, die Bürgermeister sind die oberste Baubehörde, sie können auch außerhalb ihrer hoheitsrechtlichen Aufgaben als selbständiger Wirtschaftskörper frei agieren. Tatsächlich entscheidet in Österreich in erster Linie die unterste Ebene des Planungssystems über die Entwicklung der Siedlungsstruktur (SCHINDEGGER 1999). Diese, oftmals durchaus positiv zu bewertende Situation, führte vielerorts, durch den Wettbewerb zwischen den Gemeinden um Betriebsansiedelungen und Einwohner, bei gleichzeitiger Hortung und Nichtnutzung gewidmeten Baulandes, zu suboptimalen räumlichen Strukturen.

Sehr oft wird, was den Wettbewerb um die Ansiedlung von Betrieben betrifft, auch die Globalisierung als treibender Motor ins Treffen geführt. Ein Umstand, der aber wohl nur für die hochrangigsten Zentren bzw. Zentralregionen zutrifft, wo international oder gar global agierende Unternehmen die Gründung von Niederlassungen erwägen. Tatsächlich vermag bereits ein regional operierendes Unternehmen Gemeinden innerhalb einer Region in Standortfragen unter erheblichen Druck setzen.

Eine Antwort darauf, dass funktionale Räume und Zusammenhänge oft über Gemeindegrenzen hinausgehen, bieten Gemeindekooperationen in Form vertraglicher Lösungen zu diversen Sachthemen (gemeinsame Vermarktung von Industriegebieten etc.). Allerdings setzen solche, privatwirtschaftlichen Lösungen win – win Situationen voraus. Bei vielen räumlichen Problemen sind solche Situationen jedoch nicht realisierbar. So etwa bei der Situierung von Einkaufszentren oder Rohstoffabbaugebieten. Dies liegt zum Teil in bundesgesetzlicher Rahmenbedingungen, zum Teil in der Schwierigkeit externe Effekte wie Emissionen monetär zu bewerten, begründet. Privatwirtschaftliche Gemeindekooperationen werden daher auch in Zukunft staatliche Interventionen zur gemeindeübergreifenden Koordinierung der Raumentwicklung nicht ersetzen können.

2 REGIONALE ENTWICKLUNGSPROGRAMME – NEU

Die Steiermärkische Raumplanung versucht diesen Überlegungen durch die Neufassung sämtlicher Regionalen Entwicklungsprogramme Rechnung zu tragen. Die Vorteile dieses Raumordnungsinstrumentes liegen auf der Hand: Ein weitestgehendes Ausblenden von Gemeindegrenzen bei einer doch konkreten räumlichen Betrachtung (Planungsmaßstab meist 1:50.000), der vielzitierte Blick über den Zaun der Gemeindegrenzen, sowie seine rechtsverbindliche Form als Verordnung der Landesregierung. Die Bearbeitung wurde 1999 begonnen, in der Zwischenzeit ist ein Programm fertiggestellt worden, für weitere 4 Programme sind die Verfahren zur Zeit im Laufen.

Das Instrument des Regionalen Entwicklungsprogramms ist nicht neu in der steiermärkischen Planungskultur: Bereits in den 90er Jahren wurden für fast das gesamte Landesgebiet der Steiermark regionale Entwicklungsprogramme erstellt. Diese folgten noch einem umfassenden Selbstverständnis der Raumordnung: An weitestgehend unbekannte Normadressaten wurde ein Bündel von Zielen und Maßnahmen quer durch alle Sektoren gerichtet. Ein nicht geringer Teil der Normen sowie der nichtverordneten Inhalte hatte entwicklungspolitische Themen zum Inhalt, ohne dass über entsprechende Budgets verfügt werden konnte.

In der Zwischenzeit haben sich nicht nur die räumlichen Rahmenbedingungen (wie der EU – Beitritt und die bevorstehende Osterweiterung) und Vorgaben durch das Europäische und das neue Österreichische Raumentwicklungskonzept geändert, auch die Kenntnisse über die Wirkung von Regionalen Entwicklungsprogrammen sowie die Notwendigkeiten bei ihrer Erstellung haben sich vertieft. Dies machte eine Neustrukturierung bei der nunmehr laufenden Revision der Programme notwendig.

Die Regionalen Entwicklungsprogramme der neuen Generation in der Steiermark konzentrieren sich nun auf drei Handlungsfelder:

- Sie zeigen direkte Wirkung durch ihre Stellung in der Planhierarchie, in dem die örtliche Raumplanung den Normen der Regionalen Entwicklungsprogramme nicht widersprechen darf.
- Sie dienen als Grundlage für Stellungnahmen der Landesraumordnung im Rahmen diverser Verfahren wie Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Verfahren nach dem Mineralrohstoffgesetz.
- Sie zeigen Wirkung durch die Selbstbindung des Landes, in dem dieses bei Förderungsvergaben den Vorgaben der Regionalen Entwicklungsprogramme nicht widersprechen darf.

Das regionale Entwicklungsprogramm steht in der steiermärkischen Raumordnung als Bindeglied zwischen den abstrakten Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes sowie den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms und den detaillierten Aussagen der Ortsplanung. Räumlich werden Aussagen auf drei Ebenen gemacht:

- Allgemeine, für die gesamte Planungsregion gültige Normen: Sie konkretisieren Raumordnungsgrundsätze für die Planungsregion und dienen der Erleichterung von Abwägungs- und Beurteilungsprozessen.
- Normen für Teilräume. Diese werden auf Basis einer landschaftsräumlichen Gliederung der Planungsregion abgeleitet. Sie beinhalten vor allem landschafts- und siedlungsstrukturelle Themen.
- Vorrangzonen und Gemeindeprädikate. Mittels landesweit einheitlicher, zum Teil mittels GIS Modellen erstellter Grundlagen (ABART; REDIK 1999) wurden Flächenansprüche für Siedlungsentwicklung, Industrie und Gewerbe, produktive Landwirtschaft, Rohstoffgewinnung sowie ökologische- und Naherholungsfunktionen ermittelt. Diese – sich vielerorts überlagernden - Flächenansprüche werden im Planungsprozess einer Konfliktbereinigung unterzogen. Die nach einer Einarbeitung der örtlichen Entwicklungsziele verbleibenden Flächen werden als regionale Vorrangzonen für die entsprechende Nutzung verordnet. Zudem werden die zentralen Orte der unteren Hierarchie (teilregionale Versorgungszentren) über das Regionale Entwicklungsprogramm festgelegt.

Die Erstellung der Programme wird im Internet dokumentiert. Hier sind Sitzungsprotokolle ebenso zu finden, wie vorgestellte Präsentationen, Entwürfe der Erläuterungsberichte inklusive Kartenband, Verordnungstexte und der Regionalplan. Die diesbezüglichen Seiten machen den gesamten Planungsprozess für eine breite Öffentlichkeit, die weit über die gesetzlich festgesetzten Parteien des Verfahren hinausgeht, transparenter und nachvollziehbarer.

3 GEBUNDENE HÄNDE – IST DAS DAS ENDE?

Regionale Entwicklungsprogramme nach dem steiermärkischen System können sicherlich viele, vor allem gemeindeübergreifende, räumliche Probleme und Fragestellungen klären und grobe Rahmen für die Entwicklungen der nächsten Jahre bilden. Sie können jedoch – vor allem aufgrund ihrer mangelnden Detailschärfe - gute Raumplanung auf Gemeindeebene nicht ersetzen. Dies ist insofern wichtig zu betonen, als eine Reihe von räumlichen Problemen aufgrund diverser Planungsversäumnisse der letzten Jahrzehnte vor allem auf Gemeindeebene immer drängender werden:

- In vielen Räumen, vor allem in Suburbanisierungsgebieten oder traditionellen Streusiedlungslagen, ist es bereits ausgesprochen schwierig, aufgrund der dispersen Baulandverteilung notwendige Verkehrsinfrastrukturprojekte zu verwirklichen. So müssen etwa die Linien solcher Projekte immer öfter durch ökologisch sensible Bereiche wie Auen geführt werden, da diese die letzten, verbliebenen großen durchgehenden Freiflächen in den Talräumen darstellen.
- Bei Hochwasserereignissen – wie zuletzt im Sommer 2002 - explodieren die Kosten für die öffentliche Hand. Dies nicht zuletzt aufgrund unkoordinierter Widmungstätigkeiten in den Abfluss – und Retentionsräumen der Fließgewässer.
- Konflikte zwischen unverträglichen Bodennutzungen nehmen kontinuierlich zu. So sind weitestgehend konfliktarme Räume für emitierende Nutzungen wie die Rohstoffgewinnung nur mehr schwer ausfindig zu machen. Konflikte zwischen Wohnbevölkerung und intensiv produzierenden landwirtschaftlichen Betrieben stehen an der Tagesordnung.
- Die Kosten für die Erhaltung der technische Infrastrukturen werden weiter steigen. Bereits jetzt stößt die Erhaltung des ländlichen Wegenetzes zur Versorgung disperser Siedlungsgebiete an Finanzierungsgrenzen. Gleiches gilt für die Erhaltung der Kanalsysteme. Wurde die Errichtung dieser Infrastrukturen noch durch Bund, Land und Gemeinden gemeinsam getragen, werden für deren Erhalt in den nächsten Jahrzehnten durch die Kommunen bzw. die privaten Haushalte beträchtliche Geldmittel aufgebracht werden müssen (DOUBEK; ZANETTI 1999).
- Die soziale Infrastruktur wie Alten- und Krankenpflege wird nach wie vor zu einem großen Teil durch Private (Familie, wohltätige Vereine etc.) aufrechterhalten. Aufgrund der verstärkten Individualisierung unserer Gesellschaft werden diese Leistungen jedoch mehr und mehr durch die öffentliche Hand zu übernehmen sein, was insbesondere in dispers entwickelten, zersiedelten Gebieten, in Zusammenhang mit einer zunehmenden Überalterung der dort ansässigen Bevölkerung, zu einer Zunahme der Kosten führen wird (DOUBEK; HIEBL 2001).
- Die Ausdünnung der Nahversorgung in Räumen geringer Dichte schreitet weiter voran. Besonders davon betroffen sind Personen ohne eigenen PKW (Junge, Frauen, Alte) (SAMMER; WEBER 2002). Diese Entwicklung ist umso dramatischer, als sie mit einer zunehmenden Kostenwahrheit im von privaten Anbietern getragenen öffentlichen Personennahverkehr einhergeht. Zur Versorgung der Bevölkerung außerhalb von großen Siedlungsschwerpunkten mit einem funktionierenden

öffentlichen Verkehr wird so manche Gemeinde tief in die Tasche greifen müssen, vielerorts wird er gänzlich zum Erliegen kommen (vgl. PLATZER 2000).

Es ist es vor allem das Planungs- und Steuerungsdefizit in der Siedlungsentwicklung, das zu einer zunehmenden Einschränkung von Handlungsoptionen führte und führt. Dass diese Entwicklungen in der breiten Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, ist trotz der Komplexität der Systeme, der schleichenden, über Jahre gehenden Entwicklungen und der allgemeinen Priorität privater Interessen in der öffentlichen Diskussion verwunderlich. Allerdings sind bereits jetzt so mancher Kommune, aufgrund ihrer räumlichen Entwicklung, bei anstehenden Entscheidungen oder Investitionen, die Hände gebunden.



Abb.1: Bauland und Infrastrukturen segmentieren Räume und beeinflussen damit ihre Funktionalität und Nutzbarkeit (Quelle: GIS Steiermark)

4 LITERATUR

- ABART L.; REDIK M. (1999): Landesweite, GIS-unterstützte Standortbeurteilung als Grundlage für die überörtliche Raumplanung. Vortrag im Rahmen der CORP 1999.
- DOUBEK C.; HIEBL U. (2001): Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden. Im Auftrag der ÖROK, Wien.
- DOUBEK C.; ZANETTI G. (et al. 1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. Im Auftrag der ÖROK, Wien.
- KANNONIER A. (2002): Entterritorialisierte Flächenwidmungsplanung. Vortrag im Rahmen der CORP 2002.
- PLATZER, G. (2000): Erreichbarkeitsverhältnisse im öffentlichen Verkehr und im Individualverkehr in Österreich 1997/98. Im Auftrag der ÖROK, Wien.
- SAMMER G.; WEBER G. (2002): MOVE - Mobilitäts- und Versorgungserfordernisse im strukturschwachen ländlichen Raum als Folge des Strukturwandels. <http://www.boku.ac.at/verkehr/move.htm>. Wien
- SCHINDEGGER F. (1999): Raum, Planung, Politik. Böhlau Verlag, Wien

