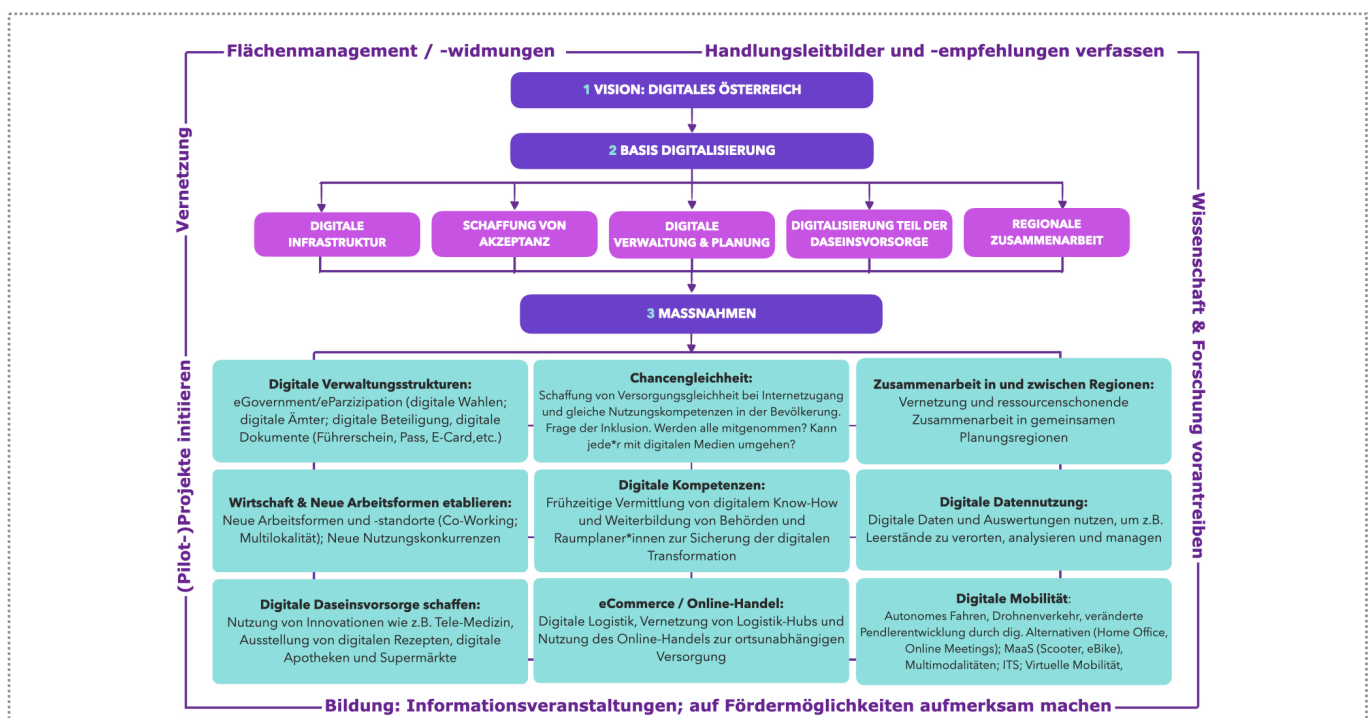


POLICY BRIEF: DIGITALISIERUNG IN DER RAUMORDNUNG

DIGITALE TRANSFORMATION ALS QUERSCHNITTMATERIE

„Das ÖREK 2030 steht unter dem Leitbild Raum für Wandel. Damit dieser stattfindet, bedarf es einer klaren Vision, die durch eine grundlegende Basis und konkrete Maßnahmen der Raumordnung diesen Wandel vorbereiten und vorantreiben. Das ÖREK 2030 erkennt die Digitale Transformation als allumfassende Querschnittsmaterie an, wird aber in den einzelnen Bereichen nicht konkret genug.“

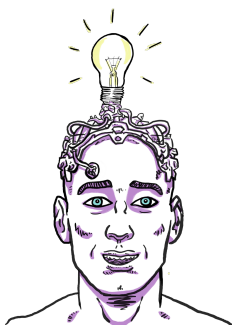
Welche Aspekte der Digitalisierung sind für die Raumordnung relevant? Welche Möglichkeiten besitzt die Raumordnung um die digitale Transformation zu steuern und was können die untersuchten Länder, Österreich und Deutschland, wechselseitig voneinander lernen? Methodisch baut die Studie einerseits auf einer Analyse von Fachliteratur und Fachplanungsdokumenten, andererseits auf einer Reihe von Expert*inneninterviews auf. Der Fokus liegt dabei auf Digitalisierung selbst, auf Themen wie Datenschutz oder Energieverbrauch wird nicht genauer eingegangen. Es zeigt sich, dass die Raumordnung auf Veränderungen durch die digitale Transformation eingehen und sie auch lenken muss, besonders hinsichtlich Stadt-Land-Disparitäten. Die Raumordnung kann hierbei sowohl auf ihre Kernkompetenz des Flächenmanagements zurückgreifen, aber auch mittels Informationskampagnen und Vernetzung, sowie Digitalisierung ihrer Strukturen arbeiten. Die Anpassung an die digitale Transformation ist in beiden Ländern erst in den letzten Jahren zum Thema geworden. Beide Länder haben gleichermaßen, bei zum Teil unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, mit der Abschätzung und Steuerung der Folgen zu kämpfen.



Grafik 1: Handlungsempfehlungen für das ÖREK 2030 © Eigene Darstellung 2021

LESSONS LEARNED

- 1. Digitale Infrastruktur ist das A und O:** Eine funktionierende digitale Infrastruktur ist die Voraussetzung für alle weiteren Maßnahmen der RO.
- 2. Eine Vision schaffen:** Es braucht eine klare Vision, die durch eine grundlegende Basis und konkrete Maßnahmen der Raumordnung zur Umsetzung der Digitalisierung beiträgt. Aktuell werden viele Punkte im ÖREK irgendwie erwähnt, jedoch nicht konkretisiert.
- 3. Die Probleme sind ähnlich:** Österreich und Deutschland kämpfen mit vergleichbaren Problemen bei der digitalen Transformation, weisen jedoch zum Teil unterschiedliche institutionelle Raumordnungskompetenzen und damit verbundenen Herangehensweisen auf.



Grafik 2: Homo Digitalis
© Eigene Darstellung 2021

DIE METHODIK

Methodisch baut die Arbeit einerseits auf einer vergleichenden Konzept- und Literaturanalyse und andererseits auf einer Reihe von leitfadengestützten Expert*inneninterviews auf. Die verschiedenen Aspekte werden im Anschluss mittels zweier Analysetools vergleichend miteinander in Verbindung gesetzt.

Im Bereich der Literaturanalyse liegt der Fokus auf einschlägiger Fachliteratur zu Digitalisierung, deren Raumwirksamkeit sowie der Steuerungsmöglichkeiten der RO, als auch auf den Fachdokumenten der Planungsstellen, wobei die zentralen Dokumente dabei die Unterlagen zum ÖREK2030 sowie die Leitbilder für die Raumentwicklung der deutschen MKRO darstellen, aber auch weiterführende Dokumente der bundesweiten Stellen untersucht wurden.

Für den zweiten methodischen Teil wurden insgesamt sechs Expert*inneninterviews durchgeführt, sowohl mit unabhängigen Expert*innen des Fachs als auch Fachplaner*innen, die direkt in den Prozess involviert sind. Bei den Interviews handelt es sich um leitfadengestützte Interviews nach dem Schema "problemzentriertes Interview" nach Mayring (2002). Dabei wurden die Leitfäden jeweils nach demselben Schema aufgebaut, um die einzelnen Aussagen gegenüberstellen zu können.

Die Studie wurde während der COVID19-Pandemie durchgeführt und ist daher auf Online-Ressourcen und digitale Methoden beschränkt.

HAUPTERKENNTNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Nachdem eine wegweisende Vision (1) formuliert wurde, muss eine Grundbasis (2) an Digitalisierung geschaffen werden, welche eine Grundlage für Weiterentwicklung der einzelnen Maßnahmen (3) bietet. Grundsätzlich ist zu betonen, dass zum Teil Maßnahmen in beiden Ländern bereits umgesetzt sind oder noch werden, es hier aber Verbesserungsbedarf gibt. Der Vollständigkeit und Übersichtlichkeit halber führen wir alle Maßnahmen, unabhängig von Ihrem bisherigen Fortschritt, auf und unterscheiden hier nicht zwischen Deutschland und Österreich.

1. EINE VISION FORMULIEREN: Die Ausformulierung einer konkreten Vision, wo Österreich im Jahr 2030 im Bereich Digitalisierung stehen möchte, ist notwendig, um eine zielgerichtete und auf die Interessen aller Stakeholder abgestimmte, digitale Transformation des Landes in die Wege zu leiten (Mehr hierzu: siehe Exkurs 2, S. 3).

2. EINE BASIS SCHAFFEN: Um eine nachhaltige Digitalisierung in Österreich zu schaffen, müssen zunächst grundlegende Strukturen aufgebaut und gesichert werden, die den die Entwicklung von digitalen Maßnahmen ermöglicht.

- **Basis 1 - Digitale Infrastruktur:** Der Ausbau digitaler Infrastruktur, insbesondere der Breitbandausbau, hat in beiden untersuchten Ländern Priorität - richtig so, denn sie ist Grundlage für alle weiteren Maßnahmen. Es existieren umfassende Strategien, man ist aber noch nicht da, wo man hin will bzw. hin sollte. Defizite haben sich besonders während der Pandemie gezeigt. Infrastrukturausbau ist eine Chance, bisherige Pfade aufzubrechen und vormals benachteiligte Regionen zu unterstützen und ist somit auch ein zentrales Element zur Bekämpfung von Stadt-Land-Disparitäten. Zwei grundsätzliche Erkenntnisse hierbei sind:

1 EXKURS: UNSERE FORSCHUNG**Forschungsfrage:**

„Wie schlägt sich die Digitalisierung in den Raumentwicklungsleitbildern der Länder Österreich und Deutschland nieder und wie unterscheidet sich deren Wirksamkeit?“

Unterfragen:

1. Wie wird Digitalisierung und ihre Ziele sowie Herausforderungen in den aktuellen Raumentwicklungsleitbildern der beiden Länder berücksichtigt und definiert?
2. Welche Schwerpunkte setzen die Planungsdokumente im Bereich Digitalisierung?
3. Wie unterscheiden sich die Ziele und Herausforderungen der Digitalisierung in den Planungsdokumenten aufgrund der föderalen (AT) und bundesweiten (DE) Strukturen?
4. Inwieweit unterscheiden sich die Steuerungsinstrumente und die Wirksamkeit der Digitalisierungsmaßnahmen und inwieweit können die beiden Länder in verschiedenen Planungsbereichen voneinander lernen?

- ➔ Der Ausbau darf nicht allein dem freien Markt überlassen werden, da dieser kein Interesse hat, das gesamte Land gleichermaßen zu versorgen, auch weil die Nachfrage in bestimmten Bereichen noch zu gering ist. In Deutschland haben sich Gesetzesänderungen, die den Freiraum von privaten Anbietern einschränken und es auch den Kommunen ermöglichen, selbst aktiv zu werden, als wirksam herausgestellt.
- ➔ Digitale Infrastruktur ist ein fortwährendes Thema. Vorausschauende Planung ist essentiell, da heute die Infrastruktur geschaffen werden muss, die morgen benötigt wird. Besonders in langfristigen Strategiepapieren, wie dem ÖREK 2030, ist es wichtig, vermeintlich weit in der Zukunft liegende Technologien (z.B. 6G-Entwicklung) bereits mitzudenken.

2 EXKURS: VISIONEN SCHAFFEN

„The creation of strategic visions implies the design of shared futures, and the development and promotion of common assets.“

Prof. Louis G.H. Albrechts (2004),
Professor in Stadt- und Regionalplanung

Mit einer Vision geben Sie die **Richtung** an, in die sich Ihr Vorhaben entwickeln soll. Die Vision drückt aus, wo und wofür Sie in der Zukunft stehen wollen und bewahrt davor, beim Umsetzen ihrer Ziele in blinden Aktionismus zu verfallen. Eine Vision zieht sich wie ein **roter Faden** durch sämtliche Ihrer Aktivitäten und schafft eine konsequente Orientierung bei der Umsetzung des **idealen Zielzustandes**, der mit der Vision beschrieben wird.

- **Basis 2 - Schaffung von Akzeptanz:** Um Digitalisierung im Land zu integrieren, bedarf es einer flächendeckenden Akzeptanz von digitalen Entwicklungen bei der Bevölkerung.
- **Basis 3 - Digitale Verwaltung und Planung:** Die Verwaltungsebene muss auf die Transformation eingehen, ihre Strukturen digitalisieren und digitale Angebote und Möglichkeiten nutzen.
- **Basis 4 - Digitalisierung der Daseinsvorsorge:** Um die Digitalisierung als einen festen Bestandteil des alltäglichen Lebens zu integrieren, muss diese in der Daseinsvorsorge jeder Gemeinde fest verankert sein.
- **Basis 5 - Regionale Zusammenarbeit:** Um die Digitalisierung flächendeckend voranzutreiben, ist es wichtig, die regionale Zusammenarbeit zu stärken, Synergien zu bündeln, Wissen zu teilen, sowie personelle und finanzielle Ressourcen gemeinsam zu nutzen.

3. KONKRETE MAßNAHMEN ZUR SICHERUNG DER BASIS UMSETZEN:

Im Zuge der Forschung haben sich verschiedene Kernthemen herausgestellt, die die Entwicklung der digitalen Transformation in den kommenden Jahren stark beeinflussen können und die als Maßnahmen zu Sicherung der zuvor ausformulierten Basis für mehr Digitalisierung im Land dienen können. Die Raumordnung kann diese Punkte zusätzlich stärken, indem sie in das zentrale Leitbild eingebaut werden.

- **Etablierung digitaler Verwaltungsstrukturen:** Etablierung von Verwaltungsstrukturen für eGovernment/eParticipation (z.B. digitale Wahlen) und digitale Ausweisdokumente (z.B. ein digitaler Pass) können die digitale Entwicklung vorantreiben.
- **Sicherung der digitalen Chancengleichheit:** Durch die Schaffung von gleichen Nutzungskompetenzen und Chancengleichheit zum Internetzugang, kann die Akzeptanz der digitalen Transformation in der Bevölkerung gesichert werden. Auch in der Raumordnung sollte drauf geachtet werden, dass es weiterhin alternative, analoge Möglichkeiten gibt, wie z.B. Verwaltungspapiere analog einzureichen oder an analogen Wahlen teilzunehmen.
- **Ausweitung der regionalen Zusammenarbeit:** Durch die Zusammenarbeit in und zwischen Regionen können Kompetenzen und Synergien, durch gemeinsame finanzielle und personelle Ressourcen, genutzt werden, um die digitale Transformation voranzutreiben. Die Raumordnung kann hier eine informierende bzw. vermittelnde Rolle einnehmen, etwa über eine zentrale Informationsplattform.

- **Neue Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsformen unterstützen:** Die (digitale) Infrastruktur muss auf Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und neue Arbeitsformen wie z.B. auf Co-Working und Home-Office angepasst werden. Monitoring von zu erwartenden Veränderungen in der Raumstruktur leistet einen Beitrag, gezielter darauf reagieren zu können.
- **Vermittlung von digitalen Kompetenzen:** Digitale Kompetenzen sind heute Grundvoraussetzung in vielen Bereichen. Wenngleich Bildung keine Kernkompetenz der Raumordnung darstellt, kann sie digitale Angebote zu erklären versuchen und auf einen niederschweligen Zugang dieser achten.
- **Verstärkte digitale Datennutzung:** Die Digitale Datennutzung kann in der Raumordnung z.B. dazu beitragen, schneller Flächenwidmungsänderungen und Leerstände zu verorten, analysieren und managen. Jedoch wirft die Datennutzung, wie z.B. bei der Verwendung von Mobilfunkdaten, datenschutzrechtliche Fragen auf, die es stets zu berücksichtigen gilt.
- **Digitalisierung als Teil der Daseinsvorsorge festsetzen:** Die digitale Infrastruktur als grundlegende Daseinsvorsorge anzuerkennen, sichert eine gerechte und flächendeckende Versorgung und dessen Ausbau. Die Raumordnung kann durch die Schaffung digitaler Angebote in der Daseinsvorsorge wie z.B. Telemedizin, digitale Apotheken und Supermärkte dazu beitragen, die Lebensqualität in strukturschwachen Regionen zu verbessern. Die Notwendigkeit solcher Strukturen hat sich während der aktuellen Pandemie einmal mehr gezeigt.
- **E-Commerce und Online-Handel unterstützen:** Der digitale Handel, sowie sich daraus ergebende Herausforderungen der Logistik, erfordern eine entsprechende Infrastruktur (z.B. Logistik-Hubs).
- **Infrastruktur für digitale Mobilität schaffen:** Digitale Mobilität ist die Zukunft. Zukunftstechnologien wie Intelligente Transportsysteme (ITS), autonomes Fahren, Mobility as a Service (MaaS; z.B. CityBike; Scooter, etc.) oder virtuelle Mobilität werden in der Raumordnung aktuell noch zu wenig mitgedacht, werden die Raumentwicklung in Zukunft aber massiv beeinflussen.

3 EXKURS: UNTERSCHIEDE IN DER RAUMORDNUNG AUF EINEN BLICK - ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND

In Österreich wird die Raumordnung dem Kompetenzbereich der Länder zugeschrieben. Deutschland hat im Gegensatz dazu einen eindeutigen Raumordnungsauftrag auf nationaler Ebene. Mit dem zuständigen Bundesministerium ist diese Kompetenz auch klar institutionalisiert. Durch diese querschnittsorientierte Raumordnung kommt es auf der deutschen Bundesebene zu einer Koordination der Fachplanungen. So wie in Österreich gibt es auch in Deutschland Ministerien, die im Raum planen (Bsp: Verkehrsministerium). Diese Planungen dürfen dabei dem Bundesraumordnungsprogramm nicht widersprechen. Es kommt zu einer Koordination dieser Fachplanungen (Beispiel: Naturschutzgebiet vs. Autobahn). Die Fachplanungen der Bundesministerien in Österreich werden dagegen bezüglich raumrelevanter Fragen oftmals nicht koordiniert. Deswegen kommt es teilweise zu Widersprüchen. In Deutschland besteht zwar das Raumordnungsministerium, es ist in seiner Umsetzung jedoch auch an die Einflussnahmen anderer Ministerien gebunden. Dies erfordert eine hohe Kooperationsbereitschaft. In beiden Staaten haben sich deshalb auch Plattformen wie die ÖROK, respektive die MKRO entwickelt, um verschiedene Interessen zu koordinieren. Weiters unterscheiden sich die Staaten bezüglich ihrer Instrumente. Während Deutschland über ein reiches Instrumentarium auf der Bundesebene verfügt und diese Instrumente teilweise auch verbindlich sind, steht in Österreich nur das unverbindliche Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) zur Verfügung. Der Vergleich der verschiedenen Planungsdokumente der MKRO und ÖROK sind Kern dieser Arbeit.

4. EINEN RAHMEN SCHAFFEN: WIRKSAME RAUMORDNUNGSINSTRUMENTE IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH

In beiden Ländern sind im Zuge der vorliegenden Forschung wirksame Raumordnungsinstrumenten zu verzeichnen, die es weiter anzuwenden und auszubauen gilt und die schlussendlich der Formulierung einer Vision, der Schaffung einer Basis und der Umsetzung von Maßnahmen zur digitalen Transformation einen Rahmen geben und diese stützen:

- **Gezielte Flächenwidmung:** Eine gezielte Flächenwidmung, die Raum für mehr digitale Entwicklung schafft (z.B. flächendeckende Ladestationen für E-Mobilität oder die gezielte Widmung für Logistik-Hubs in ländlichen Räumen), kann helfen, diese nachhaltig zu unterstützen.
- **Initiierung und Weiterführung von Pilotprojekten:** Pilotprojekte zeigen auf, was in der digitalen Transformation möglich ist, an der Weiterführung und kontinuierlichen Einbindung der daraus gewonnen Erkenntnisse ins Alltagsgeschäft der Gemeinden mangelt es jedoch. Damit solche Projekte einen langfristig positiven Effekt haben, müssen die finanziellen, sowie personellen Ressourcen nach Abschluss der Projekte in den Gemeinden weiter aufrechterhalten bleiben und eine nachhaltige sowie langfristige Orientierung bei der Umsetzung aufzeigen.
- **(Über Förderungen) informieren:** Förderungen des Bundes und seitens der EU sind wertvoll und hilfreich bei der Umsetzung von digitalen Projekten. Damit diese Förderungen noch stärker genutzt werden, bedarf es in beiden Ländern größerer Informationsplattformen, die gebündelt alle Gemeinden über die Möglichkeiten einer Förderung aufklären und regelmäßig informieren.
- **Handlungsleitbild zur Digitalisierung schaffen:** Die Digitalisierung als Querschnittsmaterie der Raumordnung anzuerkennen und so auch in den Leitfäden zu behandeln ist sinnvoll, dennoch bedarf es einer umfassenden Behandlung der wichtigsten, raumrelevanten Digitalisierungsthemen, die uns in den kommenden Jahren beschäftigen werden. So wird z.B. der Bereich der digitale Mobilität derzeit in den Planungsdokumenten der beiden Länder nicht besprochen. Es empfiehlt sich daher, Digitalisierung als Querschnittsmaterie beizubehalten und ergänzend hierzu ein ausführliches Handlungsleitbild mit den Möglichkeiten und Handlungsräumen zur digitalen Transformation zu verfassen, an denen sich die Gemeinden orientieren können.

QUELLENNACHWEISE:

MAYRING P. (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Beltz Verlagsgruppe. ISBN: 9783407252524.

Unterlagen zum laufenden Erstellungsprozess des ÖREK2030, online unter: <https://www.oerok.gv.at/oerek-2030>, zugegriffen am: 22.01.2021

Unterlagen zur deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung, online unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/ministerkonferenz-raumordnung/mkro-node.html>, zugegriffen am: 22.01.2021

Grafik 2 und Grafik 3 sind in Anlehnung an „InnoVisions“ des Fraunhoferinstitut entstanden, online unter: <https://www.fraunhofer-innovisions.de/arbeitsplatz-der-zukunft/13081/>, zugegriffen am: 20.01.2021

Zitat: Albrechts, L. (2004) 'Strategic (Spatial) Planning Reexamined', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), pp. 743–758. doi: 10.1068/b3065.

Folgende Expert*innen wurden interviewt:

- Jens-Uwe STAATS, Referent für Grundsatzfragen der Raumentwicklung und Strukturpolitik im. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (MKRO)
- Ulrike STROISSNIG, Young Expert für das ÖREK 2030
- Ulrike HÜGELSBERGER, Teamleitung Regionale Innovationssysteme von der österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG)
- Jens LIBBE, Bereichsleiter des Forschungsbereichs Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen vom deutschen Institut für Urbanistik (difu)
- Rainer DANIELZYK, Generalsekretär und Leiter der Geschäftsstelle der ARL der Akademie für Raumentwicklung in der Leipzig-Gesellschaft (ARL)
- Paul HIMMELBAUER, Referent für Raumentwicklung bei ÖROK-Geschäftsstelle

Hinweis:

Weitere Fachplanungsdokumente und Literatur finden sich in der Seminararbeit. Unsere Erkenntnisse basieren u.a. auf der Durchführung von sechs Expert*inneninterviews mit Fachplanern*innen sowie Raumordnungs- und Digitalisierungsexperten*innen.

Haben Sie Fragen zu diesem Thema?

Für weiterführende Informationen und Hintergründe zu unserer Forschung verweisen wir auf unsere Seminararbeit, die wir Ihnen gerne auf Anfrage unter der E-Mailadresse: raumforschung.geographie@univie.ac.at zukommen lassen.

