

Raumordnung und Raumplanung

1. Worum es geht

Einige Beispiele sollen zunächst illustrieren, worum es bei Raumordnung und Raumplanung geht. Sie liegen auf verschiedenen räumlich-funktionellen Ebenen: auf der überregionalen, auf der regionalen und auf der lokalen Ebene.

- **Entleerung und Ballung**

Aufgrund der Volkszählungen lassen sich einerseits Abwanderungsgebiete und andererseits Zuwanderungsgebiete identifizieren. Werden die Wanderungsgewinne bzw. -verluste nicht durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburtenüberschuß bzw. -defizit) ausgeglichen, kann die Bevölkerungsverschiebung ab bestimmten Größenordnungen zu Problemen führen. Dazu sind beispielsweise ein ständig wachsender Siedlungsflächenbedarf (auch einer insgesamt kaum wachsenden Bevölkerung) oder die Unterauslastung bzw. die Überlastung von sozialer Infrastruktur (Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen) und technischer Infrastruktur (Wasserver- und Abwasserentsorgung, Energieversorgung, Verkehrserschließung) zu zählen.

- **Monostruktur**

Werden bestimmte Gebiete von einer einzigen Wirtschaftstätigkeit (z.B. Ackerbau, Stahlindustrie, Sommertourismus) dominiert, so können weltmarkt- oder konjunkturbedingte Probleme des Wirtschaftssektors unmittelbar in Entwicklungsprobleme einer Region umschlagen. Arbeitsplatz- bzw. Einkommensverluste führen zu Nachfrageeinbrüchen bei Handel und Dienstleistungen. Die Lebensbedingungen insgesamt verschlechtern sich, Kettenreaktionen im regionalen Wirtschaftskreislauf können nicht mehr kontrolliert werden. Dies gilt prinzipiell auch für positive Wachstumsprozesse, die zu Überlastungserscheinungen (Beispiel Intensivtourismusgebiete) führen können. Aber auch ohne diese können sie einen Trend zur Dominanz eines Wirtschaftszweiges und damit zur extremen Abhängigkeit einer Region, die eine verstärkte Krisenanfälligkeit für die Zukunft bedeutet, einleiten.

- **Standorteignungen**

Wohngebiete, Betriebsanlagen, Versorgungseinrichtungen, Erholungsgebiete usw. verlangen bestimmte Standorteigenschaften. Flächenangebot, Umweltbedingungen, Erreichbarkeit und Infrastrukturausstattung „müssen stimmen“. Dem steht eine durch naturräumliche Bedingungen und gewachsene Siedlungsstrukturen weitgehend determinierte Raumstruktur gegenüber. Bestimmte Standorte weisen für bestimmte Nutzungen nur eine sehr geringe Eignung auf (vor allem, wenn man zusätzlich erzeugtes, vermeidbares Verkehrsaufkommen mitberücksichtigt), andererseits kommen für bestimmte Nutzungen bzw. Einrichtungen nur sehr wenige bzw. nur bestimmte Standorte in Frage (z.B. für ein Güterterminal). Es ist im öffentlichen Interesse, dafür durch Planung vorzusorgen. Eine Verteilung, die den Eignungen des jeweiligen Raumes am besten entspricht, die also das Raumpotential optimal nutzt, ist durch die Selbstregulierung des Marktes alleine nicht zu erreichen.

- ***Konflikte zwischen Standorten***

Öffentliche zentrale Einrichtungen einer höheren Stufe (z.B. Krankenhäuser, Höhere Schulen) bedeuten für die Standortgemeinde eine Vorrangstellung gegenüber den anderen Gemeinden des jeweiligen Einzugsbereiches. Das ist nicht nur eine Frage des Prestiges, sondern auch der besseren Zugänglichkeit zur Einrichtung für die eigene Bevölkerung, der Quantität und der Qualität des Arbeitsplatzangebotes, der Standort-Attraktivität für verwandte private Dienstleistungen, gegebenenfalls auch des Steueraufkommens. Bei Neuansiedlungen solcher Einrichtungen kommt es deshalb häufig zum Streit zwischen möglichen Standortgemeinden. Mit umgekehrten Vorzeichen kann ein solcher Streit entstehen, wenn es um belastende Einrichtungen wie zum Beispiel um eine Deponie oder eine Kläranlage geht. Solche Konflikte sollten im Interesse des Gemeinwohls nach objektiven Kriterien der Standorteignung, der Betriebsrentabilität und der Versorgungsqualität der Einzugsbereiche entschieden werden.

- ***Nutzungskonflikte***

In einer mit verschiedenen Nutzungen stark durchmischten Siedlungsstruktur kommt es immer wieder zu Konflikten zwischen einzelnen Nutzungen bzw. Raumansprüchen. In vielen Fällen ist es die Erweiterung eines bestehenden Betriebsbaugebietes oder die Neuansiedlung eines Betriebes, die den Widerstand der Bewohner angrenzender Wohngebiete auslöst. Eine ganz andere Art von Nutzungskonflikt tritt in siedlungsfernen Gebirgslagen auf, wo die Absichten zur Errichtung eines Nationalparks auf den Widerstand der betroffenen Landwirte und Forstbetriebe, aber auch der Jägerschaft treffen.

- ***Wohin mit dem Verkehr?***

Das ständig steigende Verkehrsaufkommen führt zum Versuch der Verkehrsberuhigung in den zentralen Wohngebieten und zur fußgängerfreundlichen Gestaltung der Ortszentren. Dies setzt in der Regel Umfahrungsstraßen voraus, die nun entweder mit (bisher verkehrsrühigen) randlichen Wohngebieten oder mit Naherholungsgebieten und siedlungsnaher schützenswerter Landschaft in Konflikt geraten.

- ***Wer soll das bezahlen?***

Extrem flächenkonsumierende Siedlungsweise (freistehendes Einfamilienhaus), Baulandhortung und Einzelinteressen gegenüber willfähriger Baulandwidmung führen zur Zersiedlung weiter Teile unseres Landes. Dies ist aber bei weitem nicht nur ein ästhetisches Problem, sondern in erster Linie ein volkswirtschaftliches. Empirische Analysen in verschiedenen Gemeinden weisen nach, daß die öffentlich zu tragenden Erschließungskosten je Wohneinheit je nach vorherrschender Siedlungsweise im Verhältnis von eins zu vier liegen können. Aufgrund strengerer Vorschriften zum Schutz des Grundwassers wird Abwasserversickerung vielfach nicht mehr zugelassen. Die Kanalisierung der zersplitterten Siedlungsgebiete ist aber nicht mehr finanzierbar.

- ***Der Siedlungsraum wird knapp***

Die Zahl der Haushalte (Träger der Wohnungsnachfrage) nimmt wesentlich stärker zu als die Zahl der Einwohner. Sie nimmt sogar bei Einwohnerverlusten zu. Das bestätigt schon der Augenschein: Auch in Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten herrscht mitunter rege Wohnbautätigkeit. Mit schrumpfender Haushaltsgröße und steigenden Komfortansprüchen steigt der Flächenbedarf und damit der Landverbrauch pro Kopf in rasanter

Weise. In Österreich ist die Nachfrage nach Siedlungsraum aufgrund demographischer und sozioökonomischer Faktoren in den alpinen Regionen Westösterreichs am stärksten, also gerade dort, wo aufgrund naturräumlicher Bedingungen die Raumreserven am geringsten sind.

- ***Der Tourismus frißt seine Ressourcen auf***

Seit einiger Zeit ist auch schon augenscheinlich, was Untersuchungen seit langem aufdecken. Es ist ein typisches Kennzeichen touristischer Nutzungen, daß sie aufgrund ihrer Eigendynamik dazu tendieren, ihre landschaftlichen Ressourcen zerstören. Von den Investoren und lokalen Entscheidungsträgern wird der Verlust der Balance zwischen Raumangebot und Rauminanspruchnahme vielfach übersehen. Erst die auf den Qualitätsverlust mit Einbrüchen reagierende Nachfrage gibt mancherorts zu denken und manchmal auch Anstoß zu späten Strategiekorrekturen.

- ***Schutz gebauter Kultur***

Zur wertvollen, erhaltenswerten Ausstattung unserer Lebensräume zählt nicht nur die natürliche Landschaft, sondern in Teilen auch die gebaute. Die Erhaltung dieser Teile unserer städtischen und dörflichen Siedlungslandschaften ist der Gesellschaft wichtig, weil sie als identitätsstiftendes Erbe empfunden werden. Nicht alles, was erhaltenswerte regionstypische Siedlungsbilder ausmacht, kann jedoch einfach unter Denkmalschutz gestellt oder durch andere, nur restriktive Maßnahmen gesichert werden.

2. Generelle Entwicklungstendenzen in der Raumstruktur

Der Gegenstand der Raumordnung, die *Raumstruktur*, befindet sich in ständiger Veränderung. Diese Veränderungen (neue Raumansprüche, neue räumliche Verhaltensweisen, neue Standortfaktoren) können auf generelle Entwicklungstendenzen mit wirtschaftlichem, sozialem und technologischem Hintergrund zurückgeführt werden. Die wichtigsten sollen hier stichwortartig angeführt werden:

- Die Zahl der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft nimmt laufend ab.
- Der Rückzug der Industriearbeitsplätze erfolgt regional ziemlich unterschiedlich.
- Wirtschaftsnaher Dienstleistungen konzentrieren sich in Großstadtnähe.
- Volumen und Distanzen der Pendelwanderung wachsen.
- Der spezifische Flächenbedarf im Wohnbau steigt.
- Haushalte mit mehreren Wohnstandorten werden zum Regelfall.
- Auch der spezifische Flächenbedarf von Produktions- und Handelsbetrieben steigt.
- „Freizeitindustrieanlagen“ haben einen bedeutenden Flächenbedarf.
- Funktionsteilung und Standortspezialisierung erhöhen das Verkehrsaufkommen.
- Der jahrzehntelange Investitionsvorsprung des Straßenausbaus behindert ein stärkeres Aufholen des öffentlichen Verkehrs.

3. Aufgabe der Raumordnung

Die Begriffe „*Raumordnung*“ und „*Raumplanung*“ werden nicht sehr genau genommen. Sie werden im deutschen Sprachraum auch unterschiedlich gebraucht; sogar in-

RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG

nerhalb Österreichs ist beispielsweise die Bezeichnung der Gesetze nicht einheitlich: *Raumplanungsgesetz* in Vorarlberg, *Raumordnungsgesetze* in den übrigen Bundesländern. Einige Ländergesetze treffen (leicht unterschiedliche) Definitionen. Die im Verfassungsgerichtshofurteil von 1954 (bisher einzige Verfassungsgrundlage der Raumordnung und Raumplanung in Österreich) verwendeten Bezeichnungen entsprechen nicht mehr dem gewandelten Begriffsverständnis.

Nach dem inzwischen vorherrschenden *Begriffsverständnis* (vgl. dazu Abb. 1) ist **Raumordnung** als die Gesamtheit aller Maßnahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art zu verstehen, die darauf abzielen, das gemeinsame Territorium nach bestimmten politischen Zielvorstellungen zu gestalten. Diese beziehen sich auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltverhältnisse. Raumordnung umfaßt demnach nicht nur die vorausschauende Planung der zulässigen Bodennutzung (z.B. Flächenwidmungsplan), sondern auch jene raumbezogenen und raumwirksamen Maßnahmen, die auf die räumliche Gestaltung Einfluß nehmen (z.B. Verkehrsausbau, Wirtschaftsförderung). Ursprünglich wurde der Begriff Raumordnung auch verwendet, um die bestehende oder angestrebte Raumstruktur selbst zu beschreiben. Davon sollte eher Abstand genommen werden, um Produkt (Ordnung als Ergebnis) und Prozeß (Ordnung als Tätigkeit) unterscheiden zu können.

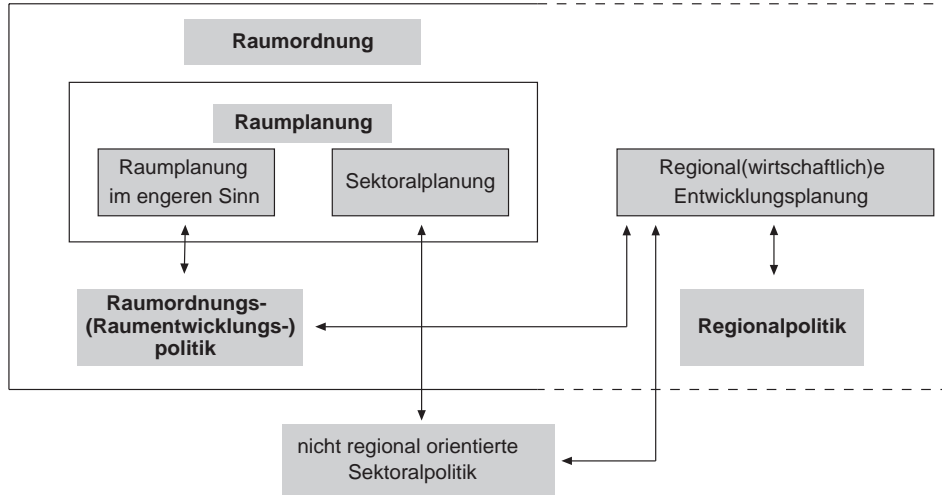
Raumplanung ist als Teilmenge der Raumordnung zu sehen. Sie umfaßt jenen Teil der Maßnahmen, der der planerischen Vorbereitung der eigentlichen Umsetzungsmaßnahmen dient (z.B. Erteilung einer Baubewilligung im Falle der Bodennutzungsplanung, Straßenbau oder Förderungsvergabe im Falle der Planung raumbezogener oder raumwirksamer Maßnahmen). Dementsprechend kann auch von einer Raumplanung im *engeren* Sinn (Planung der Nutzungsstruktur eines Territoriums) und von Raumplanung im *weiteren* Sinn gesprochen werden, die auch sogenannte Fachplanungen (z.B. Straßenplanung, Fördergebietsabgrenzung) umfaßt.

Unter **Raumordnungspolitik** ist schließlich die konkrete Ausprägung jener Politik(en) zu verstehen, die zur Erreichung der Zielvorstellungen der Raumordnung eingesetzt werden. Vor allem im europäischen Zusammenhang wird in diesem Kontext auch zunehmend der Begriff **Raumentwicklungspolitik** verwendet.

Aus den eingangs angeführten Beispielen lassen sich unschwer die **Grundfunktionen der Raumordnung** – und damit auch der Raumplanung – ableiten. Sie liegen

- im Abbau der vermeidbaren Unterschiede der Lebensbedingungen in den einzelnen Regionen,
- in einer räumlichen Verteilung der Nutzungen und Raumansprüche entsprechend den spezifischen Eignungen der jeweiligen Standorte und Gebiete,
- in der vorsorglichen Vermeidung bzw. im Abbau von Konflikten zwischen einzelnen bestehenden und geplanten Nutzungen und Raumansprüchen,
- in der Schonung naturgebundener Ressourcen,
- in der Erhaltung wertvoller natürlicher und kultureller Elemente der Raumausstattung,
- in der Schonung naturgebundener Ressourcen.

Abb. 1: Verwendetes Begriffssystem



Zusammengefaßt läßt sich formulieren, daß es die Aufgabe der Raumordnung ist, zwischen den Raumansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft einerseits und dem vorhandenen Raumpotential andererseits einen Ausgleich herbeizuführen. Dies ist ein laufender Prozeß und nicht ein einmaliger Vorgang, der einmal geplant und dann ausgeführt wird, wie etwa die Planung eines Gebäudes. Ein wesentlicher Unterschied zur Planung technischer Projekte ist im übrigen, daß Raumplanung nicht einen individuellen Auftraggeber hat, sondern die Gesellschaft in ihrer Komplexheit, vertreten durch ihre politischen Repräsentanten und die ihnen zur Verfügung stehenden Apparate der öffentlichen Verwaltung.

Die Raumstruktur ist ein dynamisches System, das heißt, sie kommt ebensowenig wie die bestimmenden Faktoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung jemals zu einem Stillstand. Raumplanung ist demnach viel mehr die Begründung und Vorbereitung von Steuerungseingriffen in laufende Prozesse als die Verordnung eines angestrebten Endzustandes der Raumstruktur.

Raumordnungspolitik ist ein Korrektiv im Interesse des Gemeinwohls für eine ansonsten aus dem Ruder laufende Entwicklung. So wie die Marktwirtschaft unter die Bedingung der Sozialverträglichkeit gestellt wird, braucht es auch ein Korrektiv, um zu verhindern, daß beispielsweise in einzelnen Regionen untragbare volkswirtschaftliche Kosten oder andere unerwünschte Folgen aufgrund unerwünschter Abwanderung auftreten, räumlich bestimmte Entwicklungschancen „verbaut“ oder Nutzungskonflikte geradezu programmiert werden.

Raumverträgliche Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist damit auch Vorsorge für künftige Generationen. Gelingen kann dies allerdings nur in dem Maß, in dem raumordnungspolitische Überlegungen Allgemeingut werden, so wie es heute hinsichtlich der Sozialpolitik Selbstverständlichkeit ist (auch wenn im einzelnen natürlich Kontroversen entstehen, vor allem über die geeigneten Methoden).

4. Grundsätze und Ziele der Raumordnung

In diesem Sinn sollten folgende raumordnungspolitische Grundsätze zum gesellschaftlichen Grundkonsens gehören:

- Umweltbelastungen reduzieren.
- Ressourcen sparen.
- Standorteignungen nutzen.
- Verkehr vermeiden.

Damit ist natürlich noch kein Konsens hinsichtlich konkreter Ziele, einzelner Programme und Maßnahmen garantiert. Es ist damit erst gleichsam die gemeinsame Ebene gefunden, auf der sachliche Auseinandersetzungen und demokratische Meinungsbildung stattfinden können. Ohne daß diese Beurteilungsdimensionen Allgemeingut werden, ist eine von der Gesellschaft getragene Raumordnungspolitik nicht möglich.

Ziele der Raumordnung für einzelne Raumtypen (z.B. städtische Gebiete, Stadtumlandgebiete, ländliche Gebiete, Tourismusgebiete) oder verschiedene Sachgebiete (z.B. Landschaft und Umwelt, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, soziale Infrastruktur, Verkehr) hier im einzelnen anzuführen, würde den verfügbaren Rahmen sprengen (vgl. dazu insbesondere das Österreichische Raumordnungskonzept 1991, siehe Quellenhinweise). Als Beispiel werden im folgenden Grundsätze und Ziele für die Siedlungspolitik, den zentralen Bereich der Raumordnung, genannt:

Grundsätze für die Siedlungspolitik:

- Vorrang für bodensparende Siedlungsentwicklung.
- Begrenzung und Schwerpunktbildung.
- Vorausschauende Sicherung der geeigneten Flächen für konflikträchtige Nutzungen.
- Sparsamkeit – Kostenwahrheit – Verursacherprinzip hinsichtlich der Finanzierung.
- Aktive Bodenpolitik der öffentlichen Hand.
- Umfassende Information.

Ziele der Raumordnung für die Siedlungsentwicklung:

- Reduzierung des Flächenverbrauches.
- Vermeidung überflüssigen Verkehrs.
- Bedarfsgerechte Baulandentwicklung.
- Mobilisierung ungenutzten Baulandes.
- Steuerung des Zweitwohnungswesens.

Unerwünschten Entwicklungen gegenzusteuern, ist der Raumordnung mit den ihr rechtlich zustehenden Mitteln nur beschränkt möglich. Eine zunehmend wichtige Funktion kommt ihr deshalb im informativen Bereich zu: Analyse von Erfahrungen, Aufklärung über Zusammenhänge und Argumentation für Lösungsansätze sind ebenso wichtig wie der Erlass von Verordnungen. Diese Grundlagen müssen in die Meinungsbildung aller politischen Kompetenzbereiche Eingang finden. Wirksame Gegensteuerung geht letztlich nur von gesellschaftlich getragenen Maßnahmen aus.

5. Einordnung in das administrativ-politische System

In der österreichischen Bundesverfassung sind die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen auf Bund und Länder aufgeteilt, Vollziehungskompetenzen haben auch die Gemeinden. Die Gemeinden haben laut Verfassung überdies das Recht auf Selbstverwaltung. Raumordnung vollzieht sich auf allen diesen drei Ebenen der Verwaltung.

Der Begriff *Raumordnung* findet sich aber nicht unter den in der Bundesverfassung dem Bund zugeordneten Aufgaben. Also fällt Raumordnung aufgrund der sogenannten Generalklausel zunächst „von selbst“ in die Zuständigkeit der Länder. Eingeschränkt wird diese Vollzuständigkeit allerdings durch eine **Kompetenzfeststellung** des Verfassungsgerichtshofes (1954), die jene raumbezogenen Planungsmaßnahmen davon ausnimmt, die in die ausdrückliche Zuständigkeit des Bundes fallen. Dies trifft etwa für das Eisenbahnwesen, das überregionale Straßennetz, das Bergwesen, das Forstwesen und das Wasserrecht zu. Daraus ergibt sich praktisch, daß Bund und Länder *nebeneinander* raumordnende Tätigkeiten entfalten.

Aufgrund des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes, dem der Rang einer Verfassungsbestimmung zukommt, haben in der Folge die **Bundesländer** (mit Ausnahme von Wien) **Raumordnungsgesetze** beschlossen, die inzwischen, den Anforderungen der Raumordnungspolitik entsprechend, mehrmals novelliert bzw. neu gefaßt worden sind. Sie regeln Inhalte, Verfahren zur Aufstellung und Rechtswirkung der Instrumente der überörtlichen Raumplanung der Länder und der örtlichen Raumplanung der Gemeinden. Im Bereich des Bundes besteht keine gesetzliche Verpflichtung, raumbezogene Maßnahmen (über die Projektplanung hinaus) einer gebietsbezogenen Planung zu unterwerfen. Zu den Aufgaben der **Gemeinden** im eigenständigen Wirkungsbereich zählt laut Verfassung (seit 1962) die örtliche Raumplanung. Sie ist im Rahmen der überörtlichen Raumplanung des Landes und unter Berücksichtigung der raumbezogenen Planungsmaßnahmen des Bundes zu vollziehen.

Die dem **Bund** zugeordneten, raumbezogenen Kompetenzen umfassen Gesetzgebung und Vollziehung. Sie sind somit der Planungszuständigkeit der Länder und Gemeinden entzogen und auch von unmittelbarer Wirkung für die betroffenen Liegenschaftsbesitzer (im Fall von Bahn- und Straßentrassen schließen sie beispielsweise das Recht auf Enteignung ein). Die Rechte von Ländern und Gemeinden auf Stellungnahme und die Rechte von Liegenschaftsbesitzern auf Berufung sind in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt. Die verbindlichen Festlegungen des Bundes sind von der Gemeinde im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen.

Rechtsverbindliche überörtliche Raumplanungen des Landes binden die jeweilige Landesverwaltung sowie die Gemeinden. Bund, benachbarte Länder und Gemeinden werden im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zur Stellungnahme eingeladen.

Die Flächenwidmungspläne der Gemeinden unterliegen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch das Land, binden die gemeindliche Baubehörde und die Liegenschaftsbesitzer. Nachbargemeinden und Liegenschaftsbesitzer haben die Möglichkeit, im Rahmen des öffentlichen Auflageverfahrens zu den Entwürfen Stellung zu nehmen.

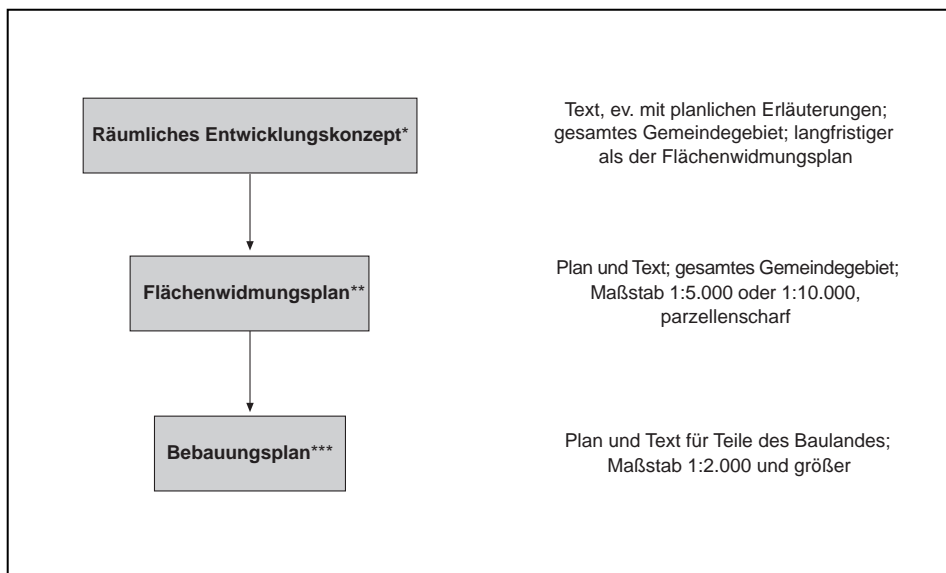
Das Raumordnungsrecht der Länder kennt darüber hinaus keine Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung (wie sie etwa in dem jüngst in Kraft getretenen „Bundesgesetz über die Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung“ für umweltrelevante Anlagen vorgesehen ist). Einspruchsmöglichkeiten der Liegenschaftsbesitzer gegen die hoheitlichen Festlegungen nach dem Raumordnungsrecht gibt es – außer wegen Gesetzeswidrigkeit – nicht.

6. Instrumente der Raumplanung

Die Gemeinden bestimmen mit dem Instrument des **Flächenwidmungsplanes** (Verordnung) im wesentlichen die zulässige Bodennutzung. Die Raumordnungsgesetze unterscheiden Bauland, Verkehrsflächen und Grünland. Innerhalb dieser groben Kategorien variieren die Widmungskategorien länderspezifisch, teilweise inhaltlich, teilweise nur der Bezeichnung nach. In manchen Bundesländern ist dem Flächenwidmungsplan ein **Räumliches Entwicklungskonzept** vorgeschaltet, in dem die Richtlinien für die allgemeine künftige Gemeindeentwicklung festgelegt sind (vgl. auch Abb. 2).

Mit der Widmung als Bauland ist ein beachtlicher Wertzuwachs für die betroffenen Grundstücke verbunden. Daß mit der Ausweisung von Bauland im Flächenwidmungsplan bisher nur das Recht zur baulichen Nutzung verliehen, aber keine Verpflichtung zur tatsächlichen Realisierung der vorgesehenen Nutzung auferlegt wird, führt dazu, daß Liegenschaftsbesitzer in Erwartung weiterer Wertsteigerungen auf einen späteren Ver-

Abb. 2: Planungsinstrumente der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich



*) = Örtliches Raumordnungsprogramm in Niederösterreich; Örtliches Entwicklungskonzept im Burgenland, in Kärnten, in Oberösterreich und in der Steiermark; Örtliches Raumordnungskonzept in Tirol.

**) In Niederösterreich als Teil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes.

***) Allgemeiner und Ergänzender Bebauungsplan in Tirol, Grund- und Aufbaustufe in Salzburg.

kauf mit erheblichem Gewinn spekulieren und auf eine Nutzung verzichten. Die auf diese Art nur teilweise verfügbaren Baulandflächen führen zu neuerlicher Nachfrage nach zusätzlichem Bauland. In zahlreichen Gemeinden mit hohem Entwicklungsdruck ergibt sich also ein paradoxer Zustand: große Reserven an noch nicht genutztem Bauland und gleichzeitig keine tatsächlich verfügbaren Liegenschaften.

Diese Erfahrung war ein wesentlicher Grund für die Gesetzesreformen der neunziger Jahre. Mit verschiedenen Mitteln soll nun versucht werden, das Brachliegen von Bauland zu verhindern. Ein Mittel besteht in Gebühren für ungenutztes Bauland, die nach Ablauf einer Frist fällig werden, ein anderes in der Verknüpfung der Baulandwidmung mit einem privatrechtlichen Vertrag zwischen Gemeinde und Liegenschaftsbesitzer, in dem sich dieser zur Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet. Diese neuen Ansätze stehen zur Diskussion oder sind seit kurzem erst in wenigen Gesetzen eingeführt. Es gibt also noch keine Erfahrungen über ihre Wirksamkeit.

Dem Flächenwidmungsplan nachgeordnet ist der **Bebauungsplan**. Er wird für das im Flächenwidmungsplan ausgewiesene Bauland oder für Teile desselben erstellt. Auch er ist eine vom Gemeinderat beschlossene Verordnung, verbindlich für Baubehörde und Liegenschaftsbesitzer.

Die meisten **Raumordnungsgesetze der österreichischen Bundesländer** entstanden in den fünfziger und sechziger Jahren. Inzwischen haben sie schon mehrere Novellierungen und Neufassungen hinter sich. In den neunziger Jahren wurden neuerlich in fast allen Bundesländern umfassende Änderungen in Angriff genommen, unter anderem ausgelöst durch den Beitritt zur EU und die damit verbundenen Erwartungen zusätzlicher Siedlungsflächennachfrage. Drei Bundesländer (Salzburg 1992, Oberösterreich 1994 und Tirol 1997) haben inzwischen völlig neu konzipierte – zum Teil mittlerweile bereits wieder novellierte – Gesetze, die anderen Bundesländer haben umfassende Novellierungen beschlossen (Abb. 3).

Die Raumordnungsgesetze der Bundesländer sind bisher untereinander ähnlicher gewesen als ihre Anwendung in der Planungspraxis. Zunächst enthalten sie als inhaltliche Normen die allgemeinen und besonderen Ziele der Raumordnung. In den neuen Fassungen wurden diese insbesondere um eine sparsamere Nutzung des Bodens, um Restriktionen im Zweitwohnsitzwesen und um die Baulandmobilisierung erweitert.

Kern der Raumordnungsgesetze ist die Festlegung der Planungsinstrumente und ihrer Ausgestaltung für die überörtliche Raumplanung des Landes (Landesraumordnungsprogramm, Regionale Raumordnungsprogramme, Sachprogramme auf Landes- oder regionaler Ebene) und für die örtliche Raumplanung der Gemeinden (Räumliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan, Bebauungspläne) sowie die Regelung der Verbindlichkeiten und Verfahrensabläufe.

Die in den Raumordnungsgesetzen der Länder vorgesehenen Programme und Pläne werden als Verordnung der Landesregierung erlassen und binden somit auch die Gemeinden. In einzelnen Fällen gibt es für Sachfragen auch raumbezogene Planungen in Form von Regierungsbeschlüssen, die nur die Landesverwaltung binden.

Abb. 3: Planungsinstrumente der Länder

Bundesland Rechtsgrundlage	Landesplanung	Regionalplanung
Burgenland Bglđ RPG 1969 idgF (letzte Nov 1994)	Landesentwicklungsprogramm Landesraumordnungsplan*	Entwicklungsprogramme
Kärnten Ktn ROG 1969 idgF (letzte Nov 1994)	Entwicklungsprogramme Sachprogramme	Regionale Entwicklungs- programme Sachgebietsprogramme
Niederösterreich Nö ROG 1976 idgF (letzte Nov 1995)	Raumordnungsprogramme Sachprogramme	Raumordnungsprogramme für Regionen oder Zonen Sachprogramme Entwicklungskonzepte
Oberösterreich Oö ROG 1994 idgF (letzte Nov 1997)	Landesraumordnungs- programme Sachprogramme	Regionale Raumordnungs- programme Sachprogramme
Salzburg Sbg ROG 1992 idgF (letzte Nov 1997)	Landesentwicklungsprogramm Sachprogramme	Regionalprogramme
Steiermark Stmk ROG 1974 idgF (letzte Nov 1995)	Landesentwicklungsprogramm Entwicklungsprogramm für Sachbereiche	Regionale Entwicklungs- programme
Tirol Tir ROG 1994	Raumordnungsprogramme Raumordnungsprogramme für bestimmte Sachbereiche**	Raumordnungsprogramme Raumordnungsprogramme für bestimmte Sachbereiche
Vorarlberg Vbg RPG 1973 idgF (letzte Nov 1996)	Landesraumplan Landesraumplan für Sachbereiche	Regionalplan Regionalplan für Sachbereiche
Wien*** Wr Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (letzte Nov 1996)	Stadtentwicklungsplan***	Bezirkentwicklungspläne***

Quelle: ÖROK 1998.

Abkürzungen: ROG ... Raumordnungsgesetz; RPG ... Raumplanungsgesetz; idgF ... in der gültigen Fassung; Nov ... Novelle.

*) Für Maßnahmen, die in erheblichem Ausmaß nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt erwarten lassen.

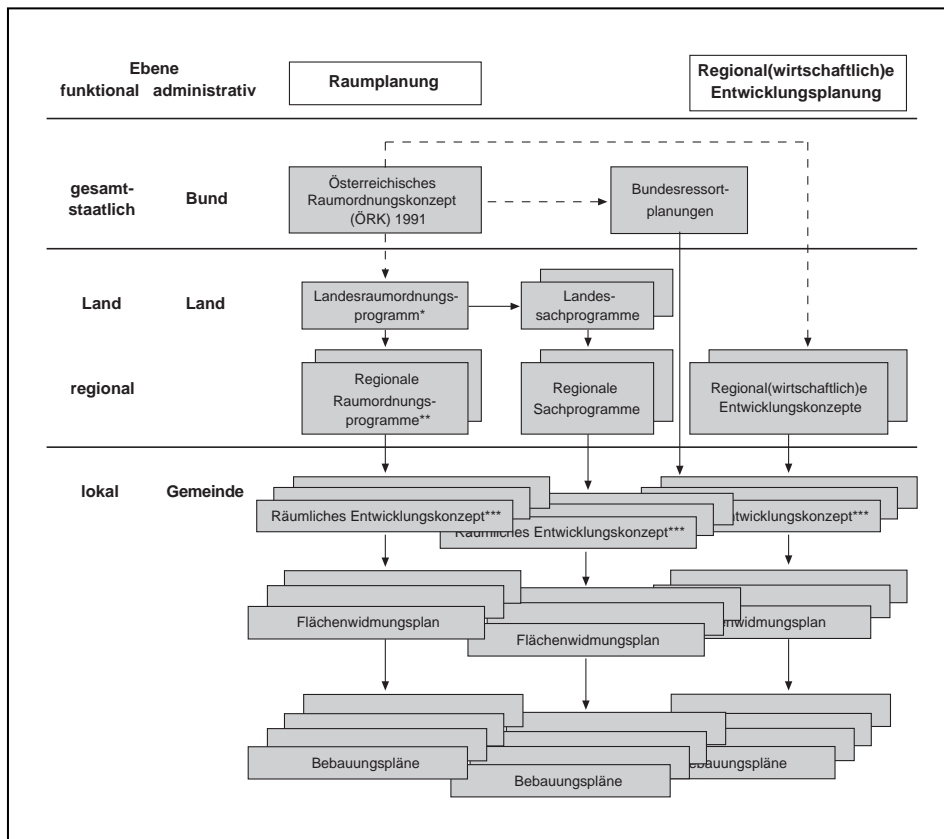
**) Für eine geordnete Entwicklung im Tourismus, für Beherbergungsgroßbetriebe und für Einkaufszentren.

***) Das Bundesland Wien stellt einen Sonderfall dar, es ist gleichzeitig Gemeinde; die Rechtsgrundlage für die Raumplanung für die Raumplanung ist hier die Wiener Bauordnung, die hier genannten Planungsinstrumente existieren, sind aber in der Wiener Bauordnung nicht vorgesehen.

Da der Bund über keine Kompetenz für Raumplanung im engeren Sinn verfügt, gibt es auf Bundesebene auch kein eigenes Ministerium für Raumordnung. Für die verschiedenen **Bundesressortplanungen** (raumbezogene Fachplanungen) sind die jeweiligen Bundesministerien zuständig, wobei Zuständigkeiten teilweise an die Länder delegiert werden. Das Bundeskanzleramt ist zuständig für die Koordination der Raumordnung innerhalb des Bundes (raumbezogene Planungen und Maßnahmen der Bundesministerien), für die Koordination mit der Raumordnung der Bundesländer sowie für sachbereichsübergreifende eigene Aufgaben. Diese betreffen vor allem die Regionalpolitik (des Bundes) und die gesamtstaatliche Raumforschung.

Auf der Ebene des Bundes findet eine dem Wesen der Raumplanung verwandte, gebietsbezogene Planung nur in den Bereichen der Forstbehörden (forstliche Raumplanung) und der Wasserrechtsbehörden (wasserwirtschaftliche Planung) statt. In den für

Abb. 4: Instrumente der raumbezogenen Planung in Österreich (Überblick)



- *) Landesraumordnungsprogramm (Bgl, Oö), Landesentwicklungsprogramm (Sbg, Stmk), Landesentwicklungsplan (Nö), Landesraumplan (Vbg).
- **) Regionale Raumordnungsprogramme (Nö), Regionale Entwicklungsprogramme (Bgl, Ktn, Stmk, Tir), Regionale Entwicklungspläne (Sbg).
- ***) Räumliches Entwicklungskonzept (Sbg, Vbg), Örtliches Raumordnungsprogramm (Nö), Örtliches Entwicklungskonzept (Bgl, Ktn, Oö, Stmk), Örtliches Raumordnungskonzept (Tir).

die räumliche Entwicklung wichtigen Zuständigkeitsbereichen des Bundes für das Eisenbahnnetz und das überregionale Straßennetz wird Planung nur auf der Projektebene betrieben. Diese Planung erfolgt im Falle der Eisenbahn im Rahmen der Planungsstäbe der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) oder der im Staatsbesitz befindlichen Hochleistungsstrecken-AG. Die Projektplanung und Errichtung der Bundesstraßen wird von den Landesverwaltungen im Auftrag des Bundes durchgeführt (bei dem allerdings die Finanzierung bleibt).

Die für die **Regionalpolitik** des Bundes maßgeblichen Abgrenzungen der industriell-gewerblichen Regionalförderungsgebiete wurden im Rahmen der „Österreichischen Raumordnungskonferenz“ (ÖROK), also in Zusammenarbeit mit den Ländern, ausgearbeitet. Ebenso in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (sowie unter Beteiligung der Regionen) wurden Regionalwirtschaftliche Konzepte als Vorbereitung auf die Programmplanung der EU-Regionalförderung erstellt.

In der ÖROK wurde auch das **Österreichische Raumordnungskonzept (ÖRK '91)** ausgearbeitet. Es richtet sich an Bundesressorts, Landesregierungen und Gemeinden als Träger der Raumplanung und dient zur Orientierung für alle Planungen, ist jedoch nicht rechtsverbindlich, sondern eine von allen Planungsträgern einstimmig beschlossene Empfehlung mit politischer Selbstverpflichtung (vergleichbar einer Charta). Im ÖRK '91 sind für ausgewählte Sachbereiche (Siedlungsentwicklung, Freiraum, Regionale Wirtschaft, Soziale Infrastruktur und Technische Infrastruktur) die aus gesamtösterreichischer Sicht wichtigsten räumlichen Probleme dargestellt sowie mittelfristig erreichbare Handlungsziele und Maßnahmenkataloge formuliert. Neben der Funktion als Richtlinie für öffentliche Planungsträger kommt dem ÖRK '91 deshalb auf der gesamtstaatlichen Ebene auch eine wichtige Informationsfunktion zu.¹

7. Raumbezogene und raumwirksame Maßnahmenbereiche

Die Eingriffs- und Einflußmöglichkeiten der Raumordnung stützen sich zunächst auf das Instrumentarium der oben angeführten überörtlichen und örtlichen Raumplanung. Die Erfahrung mit 30 Jahren Raumordnung lehrt jedoch, daß mit raumordnungsrechtlichen Ver- und Geboten hinsichtlich der Bodennutzung alleine die Ziele der Raumordnung nicht erreicht werden können. Die Lebensbedingungen der Bevölkerung und die Entwicklungsbedingungen von Gemeinden und Regionen werden wesentlich von **Investitions- und Standortentscheidungen** in zahlreichen anderen Aufgabenbereichen der öffentlichen Hand bestimmt.

Mit dem kontinuierlichen Ausbau der **Verkehrsinfrastruktur** werden praktisch laufend die „Karten neu gemischt“. Ausbaumaßnahmen im Straßennetz sowie im Angebot des öffentlichen Verkehrs verändern die Erreichbarkeit von Standorten und Regionen und damit ihre Attraktivität und Entwicklungschancen.

¹ Im Herbst 2001 wird eine Überarbeitung des ÖRK '91 unter dem Titel **Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖRK 2001)** erscheinen. Siehe <<http://www.oerek2001.at>>.

Trotz des erreichten hohen Standards der **sozialen Infrastruktur** bedarf das über das ganze Land gezogene Netz von Einrichtungen des Gesundheitswesens, des Bildungswesens und der sozialen Fürsorge laufend der raumplanerischen Überprüfung; schon deshalb, weil organisatorische Veränderungen im jeweiligen System in der Regel auch Änderungen des Leistungsangebotes zur Konsequenz haben. Besonders augenfällig ist dies im Schulwesen, wo nun mit einem neuen Typ, der Fachhochschule, sogar eine zusätzliche Ebene in der Schulversorgung „eingezogen“ wird.

Abwasserbeseitigung über Kanal und Kläranlage gilt heute zwar als selbstverständliche Norm, ist aber bei weitem nicht überall vorhanden und aus Kostengründen auch nicht für alle Siedlungsstandorte realisierbar. Somit wird eine moderne, umweltgerechte Abwasserbeseitigung zum limitierenden Faktor für die Siedlungsentwicklung. Dabei ist zu beachten, daß die Folgekosten von Fehlentwicklungen wegen des Finanzierungssystems keineswegs nur von den Anliegern und den betreffenden Gemeinden alleine zu tragen sind, sondern auch von den Ländern und vom Bund.

In der **Abfallwirtschaft** ist heute Abfallvermeidung das erste Gebot. Dennoch muß klar sein: wenn auch Müll teilweise vermeidbar ist und zu einem anderen Teil durch Mülltrennung wiederverwertbar gemacht werden kann, Recycling-Anlagen, Verbrennungsanlagen und Reststoffdeponien sind dennoch unvermeidbar. Diese abfallwirtschaftlichen Anlagen erfordern eine vorausschauende Festlegung geeigneter Standorte.

Die **zentralörtliche Versorgung** mit ihrem Netz von öffentlichen Einrichtungen (der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, der Sicherheit und der sozialen Infrastruktur) und privaten Handels- und Dienstleistungseinrichtungen in den zentralen Orten bildet das Rückgrat der sogenannten Daseinsvorsorge. Die Entwicklungstendenzen im Einzelhandel (Konzentration, Spezialisierung, Großeinheiten) zusammen mit der zunehmenden Mobilität eines Teiles (!) der Haushalte haben in den letzten Jahren die Struktur der Nahversorgung gründlich verändert. Eine Abstimmung der Versorgungsstruktur mit der Siedlungsstruktur ist erforderlich,

- um die Funktionen bestehender Ortszentren zu erhalten,
- um ein Minimum an Nahversorgung, vor allem für nichtmobile Haushalte und große Teile der Bevölkerung im ländlichen Raum, zu gewährleisten,
- um eine günstige Erreichbarkeit von Einkaufszentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicherzustellen und
- um überflüssigen Verkehr zu vermeiden.

Produktions- und Dienstleistungsbetriebe schaffen als Anbieter von Erwerbsmöglichkeiten die wirtschaftliche Existenzbasis für die Bevölkerung. In allen nationalen Marktwirtschaften (und auch in der EU) erfolgt deshalb im Rahmen der **Regionalpolitik** eine räumlich differenzierte Förderung von privaten Investitionen für die Ansiedlung, Erweiterung und Modernisierung von Betrieben. Damit soll die Konkurrenzfähigkeit bestehender Arbeitszentren sowie die Schaffung neuer nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze erleichtert werden.

Schließlich kann auch mit der Bevorzugung der Wohnraumschaffung in bestehender Bausubstanz (z.B. Dachbodenausbau), des verdichteten Flachbaues (z.B. Reihenhäuser)

RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG

sowie von Mehrfamilienwohnhäusern gegenüber dem freistehenden Einfamilienhaus in der **Wohnbauförderung** ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Raumordnungsziele geleistet werden.

Der Hebel zur Problemlösung liegt in vielen Fällen eigentlich in den allgemeinen gesetzlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das raumbezogene Verhalten von Haushalten und Unternehmungen und nicht so sehr in einzelnen Regulierungsmaßnahmen. Zwei Beispiele: Mietengesetzgebung, bodenbezogene Steuern und Wohnbauförderung beeinflussen die Siedlungsentwicklung maßgeblich; Verkehrsplanung ist machtlos gegen das wachsende Güterverkehrsaufkommen auf der Straße, solange die Transportkosten dieser Verkehrsart nicht voll angerechnet werden.

Literatur und Quellen

Als Quellen für weiterführende Informationen über Raumordnung und Raumplanung werden empfohlen:

SCHINDEGGER, F. (1998): Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Hrsg. vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR). Wien: Böhlau, 200 S.

Das Handbuch enthält einen Überblick über Stand und Perspektiven der Raumplanung in Österreich. Es soll in erster Linie den Informationsbedarf für jene decken, die der Raumplanung in einem professionellen Zusammenhang begegnen. Das Schwergewicht liegt dabei auf der Frage, was Raumplanung auf der lokalen, der regionalen, der nationalen und der supranationalen Ebene ist und wie sie funktioniert. Es geht um die Inhalte, Instrumente und Träger der Raumplanung. In zweiter Linie soll es dem mit der Raumplanung bereits Vertrauten Anregungen zur Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Aspekten der eigenen Arbeit bzw. den hier dargestellten Positionen und Sichtweisen bieten.

Raumordnungsberichte der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK); zuletzt: Achter Raumordnungsbericht (1996).

Atlas zur räumlichen Entwicklung Österreichs (ÖROK-Atlas). Loseblattsammlung, jährliche Ergänzungen.

Österreichisches Raumordnungskonzept 1991 (= ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 96).

Raumordnung in Österreich (= ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 137).

Alle vier Publikationen zu beziehen durch die Geschäftsstelle der ÖROK, 1010 Wien, Hohenstaufengasse 3.

RAUM. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik. Vierteljährlich erscheinende Zeitschrift, zu beziehen durch das Österreichische Institut für Raumplanung (ÖIR), 1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27.

Raumordnung; SIR-Info; SIR-Konkret. Zeitschriften, zu beziehen im Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR), 5033 Salzburg, Alpenstraße 47.

ro INFO Tiroler Raumordnung. Zeitschrift, zu beziehen beim Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Ic / Landesplanung, 6010 Innsbruck, Michael-Gaismair-Straße 1.

Raumordnung aktuell. Zeitschrift, zu beziehen beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung I/9, Presse-Kanzlei, Sankt Pölten.

Manuskript abgeschlossen: 1998

Friedrich Schindegger