

RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG



Zerschneidung...



...Vernetzung



WAS BEDEUTEN SIE EIGENTLICH? WIE FUNKTIONIEREN SIE? WELCHE INSTRUMENTE NUTZEN SIE? WAS KÖNNEN SIE?

Nach Friedrich Schindegger, einem früheren Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Raumplanung, herrscht im Bereich der Raumplanung ein ziemlich freizügiger Umgang mit Fachbegriffen, der immer wieder zu Verständigungsschwierigkeiten führt¹. Dies drückt sich unter anderem im Umstand aus, dass die beiden Begriffe „Raumplanung“ und „Raumordnung“ synonym verwendet werden. Dies betrifft sogar die Rechtsnormen, da es in den einzelnen österreichischen Ländern ohne erkennbaren Grund sowohl Raumordnungs- als auch Raumplanungsgesetze gibt. VON FRANZ DOLLINGER

Die Unübersichtlichkeit wird vollständig erkennbar, wenn neben der Vielzahl an Rechtsnormen auch die in diesen definierten sogenannten „formalen Instrumente der Raumordnung“ betrachtet werden (vgl. Tab. 1). Es wird daher niemanden verwundern, dass auch Namensgleichheit von Begriffen keine Garantie dafür ist, dass auch überall das Gleiche gemeint ist. Es könnte fast vermutet werden, dass hier politische Absicht dahinter steht. Wenn das auch nicht der Fall ist, bleibt zumindest festzustellen, dass dieser Zustand für die Politiker einen entscheidenden Vorteil hat: Wenn nicht ganz klar ist, was gemeint ist, müssen sie sich nicht festlegen und können nach Bedarf reagieren.

Es braucht uns daher auch nicht zu verwundern, dass die zentralen Begriffe der Raumplanung und Raumordnung in den Gesetzen selbst entweder überhaupt nicht definiert werden oder in den einzelnen Ländern sogar eine unterschiedliche Bedeutung haben. In Anlehnung an die Definition im „Deutsch-Österreichischen Handbuch der Planungsbegriffe“ wird folgende Klarstellung vorgeschlagen:

Als RAUM verstehen wir nicht den dreidimensionalen Raum der Geometrie und auch nicht die Räume in einem Gebäude, sondern eine Projektionsfläche zur Abbildung der Räumlichkeit, „der räumlichen Verhältnisse und Bedingungen, in/unter denen ökonomische, soziale, technische und ökologische Systeme funktionieren“ (nach Schindegger 1998, S. 24.).

RAUMORDNUNG ist die mit Hilfe der Raumplanung erreichte räumliche Ordnung eines Gebietes, also ein Strukturabbild der Lage- und Beziehungsrelationen im Raum (z. B. ob eine Siedlungsstruktur kompakt oder zersiedelt ist).

RAUMPLANUNG ist somit die konkrete Tätigkeit zur Schaffung einer bestimmten Siedlungsstruktur nach politisch festgelegten Zielen. Diese Ziele werden durch die **RAUMORDNUNGSPOLITIK** auf allen staatlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Regionen und Gemeinden) festgelegt. Die Rechtslage in Bezug auf die Raumplanung ist in Öster-

reich nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen überaus kompliziert. Bund und Länder sind nun einmal gemeinsam für das Gebiet der Republik Österreich zuständig. Seit dem vom Land Salzburg angestrebten Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 1954 gilt, dass dem Bund die Verantwortung für die funktionelle Raumplanung (Planung von Eisenbahnen, Bundesstraßen, forstliche Raumplanung u. a. Gefahrenzonenpläne) zukommt und den Ländern die Verantwortung für die nominelle Raumplanung (gesetzlich normierte überörtliche und örtliche Raumplanung). Seit der Gemeindeverfassungsnovelle 1962² ist außerdem präzise festgelegt, dass der Aufgabenbereich der örtlichen Raumplanung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gelegen ist und dass den Ländern neben der Gesetzgebungskompetenz hierfür nur die Rolle der Aufsichtsbehörde zukommen kann. Das bedeutet konkret, dass das Land eine ihm aus fachlichen Gründen nicht genehme Widmung nur dann versagen kann, wenn es entweder eine klare Festlegung in einem überörtlichen Raumordnungsprogramm dagegen gibt oder die Absicht der Gemeinde gesetzwidrig ist.

WIRKUNGSWEISE DER RAUMPLANUNG

Eines der häufigsten Missverständnisse in der Außenbeurteilung des Systems Raumplanung ist, dass das Planungsverständnis aus dem Bauwesen auf die Raumplanung übertragen wird. Raumplanung beschäftigt sich im Unterschied zum Bauwesen nämlich mit den funktionellen Beziehungen zwischen verschiedenen Objekten im Raum und nicht mit einem konkreten physischen Objekt. Es gibt keinen konkreten Bauplan, sondern nur untereinander abzuwägende Ziele und Grundsätze und infolge dessen auch keine Kompetenz zur direkten Planungsumsetzung. Die Umsetzung von Raumplänen kann nur mittels direkter und indirekter Beeinflussung der Entscheidungen Dritter erfolgen. Da diesen Dritten keine Aufträge zur Planumsetzung (im Sinne der Errichtung eines Gebäudes) gegeben werden können, hat die Raumplanung nur

¹vgl. Schindegger 1998, S. 23; ²Bundesverfassungsgesetz vom 12. Juli 1962, BGBl. Nr. 205/1962

die Möglichkeit eine zukünftige nutzungswidrige Flächennutzung zu verhindern³.

Dieser Planungsansatz wird in der Fachliteratur als „Negativplanung“ bezeichnet⁴. Würde die Raumplanung als sogenannte „Positivplanung“ ausgerichtet sein, dann müsste beispielsweise ein Grundstückseigentümer nach der erfolgten Baulandwidmung innerhalb einer von der Gemeinde festzulegenden Frist mit der konkreten Umsetzung, also mit der Errichtung eines Gebäudes beginnen. Falls er das nicht macht, müssten bestimmte im Gesetz festgelegte Sanktionen eingeleitet werden, z. B. eine Ersatzvornahme durch die Gemeinde, die Enteignung des Grundstücks etc.. Dies würde die verfassungsrechtlichen Grenzen in Bezug auf den Schutz des Privateigentums überschreiten, auch wenn es aus raumplanerischen Gründen durchaus sinnvoll wäre.

WELCHE KONKRETEN INSTRUMENTE KANN DIE RAUMPLANUNG NUN FÜR DIE GESTALTUNG DES LEBENSRAUMS EINSETZEN?

Nachdem nun klargestellt ist, wie das Raumplanungssystem wirkt, kann nun die Frage beantwortet werden, welche konkreten Instrumente seitens der Planungsträger – Land, Regionalverbände und Gemeinden – als Gestaltungsinstrument eingesetzt werden können. Mögliche Beispiele dafür sind in der nebenstehenden Box dargestellt. Allen gemeinsam ist, dass sie sowohl von den Gemeinden in der örtlichen Raumplanung, als auch von Land und Regionalverbänden im Rahmen der überörtlichen Raumplanung angewendet werden können. Sowohl bei der erstmaligen Festlegung als auch bei einer nachträglichen Änderung ist eine fachliche Begründung zwingend erforderlich. Änderungen ohne fachliche Begründung sind rechtswidrig und damit von der Aufhebung entweder durch die Aufsichtsbehörde oder durch die Gerichtsbarkeit bedroht. Für eine bessere Wirksamkeit dieser Festlegungen wäre jedoch eine andere politische Kultur im Umgang mit den Raumplanungsinstrumenten erforderlich: Keine anlassbezogenen Abänderungen sollten möglich sein. Dafür wären Präzisierungen in den Raumordnungsgesetzen notwendig. Neue Instrumente wären nicht erforderlich.

Literatur

ARL 2001 – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2001): Deutsch-Österreichisches Handbuch der Planungsbegriffe. Kaiserslautern und Wien: (= Planungsbegriffe in Europa), 238 S.
DOLLINGER, Franz (2015): Raumplanung oder: Warum Österreich 9 verschiedene Planungssysteme und Bauordnungen „braucht“. – In: Alfred Kyrer und Michael A. Populorum (Hrsg.): Über Politische Kultur in Österreich oder: Die Eier legende Wollmilchsau. Salzburg und Bergheim: Interregio-Verlag, S. 251–291
HAUER, Andreas und Markus L. Nußbaumer (2006): Österreichisches

Raum- und Fachplanungsrecht. Engerwitzdorf: (= Serie Umweltrecht, Bd. 2), 594 S.

LEP 2003 – Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Gesamtüberarbeitung 2003. Salzburg: (= Entwicklungsprogramme und Konzepte, H. 3), 258 S.

SCHINDEGGER, Friedrich (1998): Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Wien, Köln, Weimar: Böhlau, 210 S.

SCHINDEGGER, Friedrich (2009): Krise der Raumplanung – aus der Sicht der Praxis in Österreich. – In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 151. Jg., S. 159–170

INFOBOX

Welche INSTRUMENTE DER GESTALTUNG haben Land, Regionalverbände und Gemeinden?

Vorsorgefläche: Fläche, die in einem Sachprogramm oder einem Regionalprogramm zur Flächensicherung für bestimmte überörtliche Flächennutzungsfunktionen ausgewiesen wird. Sie schließt in der Regel konkurrierende Nutzungen aus oder es ist eine Interessensabwägung durchzuführen, bei der ein besonderes öffentliches Interesse für eine andere Nutzung gegeben ist. Solche Vorsorgeflächen können z. B. für Ökologie, Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe oder Rohstoffabbau festgelegt werden.

Vorrangfläche: Vorrangflächen haben den Charakter von Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Es hat eine Abwägung zwischen verschiedenen, an einen Raum gestellten Nutzungsansprüchen stattgefunden und es ist kein weiterer Abwägungsspielraum gegeben. Es sind nur solche Nutzungen in Vorrangflächen zuzulassen, die der Zweckbestimmung der jeweiligen Vorrangfunktion bzw. Vorrangfunktionen nicht entgegenstehen (z. B. landwirtschaftliche Vorrangflächen, Vorrangflächen für die landschaftsgebundene Erholungsnutzung, ökologische Vorrangflächen).

Landschafts- und Grüngürtel: Großräumig raumschließendes System vegetationsbestimmter Freiräume mit deutlichem räumlich-funktionalem Zusammenhang (Grünraumsystem) im Umland und innerhalb von größeren Siedlungsräumen.

Grünverbindung: Lineare Grünraumsysteme mit einer Breite bis ca. 30 m (z. B. Heckenstruktur, Allee, Allee inkl. Radweg, Baumzeile)

(nach Landesentwicklungsprogramm LEP 2003, S. 22f)



Foto: pixabay

³SCHINDEGGER ebd., S. 162: „Raumplanung kann also in aller Regel nur Einfluss nehmen, wenn gebaut wird, nicht aber dass gebaut wird.“ (Hervorhebung F. SCHINDEGGER)

⁴Vgl. Andreas HAUER & Markus NUßBAUMER (2006, S. 5).

Tab. 1: Instrumente und Normen der Raumplanung in Österreich

Land	GESETZ	FORMALE INSTRUMENTE DER RAUMPLANUNG		
		Überörtliche Raumplanung		Örtliche Raumplanung
		Landesplanung	Regionalplanung (Planungsträger)	Gemeindeebene
Burgenland	Raumplanungsgesetz 1969, i.d.F. der Novelle LGBl. Nr. 38/2015	Landesraumordnungsplan Entwicklungsprogramme	Entwicklungsprogramme (Land)	Flächenwidmungsplan Bebauungsplan Teilbebauungsplan Bebauungsrichtlinie
Kärnten	Raumordnungsgesetz 1969, i.d.F. der Novelle LGBl. Nr. 136/2001 und Gemeindeplanungsgesetz 1995, i.d.F. der Novelle 85/2013	Überörtliche Entwicklungsprogramme Sachgebietsprogramm Raumverträglichkeitsprüfung	Regionale Entwicklungsprogramme (Land)	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan (Integrierter Flächenwidmungs- und Bebauungsplan)
NÖ	Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015	Überörtliche Raumordnungsprogramme; Raumordnungsprogramme für Sachbereiche; Überörtliche Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte	Regionale Raumordnungsprogramme (Land)	Örtliche Raumordnungsprogramme (enthält Entwicklungskonzept und Flächenwidmungsplan) Bebauungsplan
Oö	Raumordnungsgesetz 1994, i.d.F. der Novelle 69/2015	Landesraumordnungsprogramm Raumordnungsprogramm für Sachbereiche	Regionale Raumordnungsprogramme (Land) Entwicklungsleitbilder und Interkommunale Raumentwicklungskonzepte (Regionalverband)	Flächenwidmungsplan mit örtlichem Entwicklungskonzept Bebauungsplan
Salzburg	Raumordnungsgesetz 2009, i.d.F. der Novelle 106/2013	Landesentwicklungsprogramm Sachprogramme	Regionalprogramme (Regionalverband)	Räumliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan (Grund- und Aufbaustufe)
Stmk.	Raumordnungsgesetz 2010, i.d.F. der Novelle 140/2014	Landesentwicklungsprogramm Sachprogramme	Regionale Entwicklungsprogramme (Land)	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan
Tirol	Raumordnungsgesetz 2011, i.d.F. der Novelle 82/2015	Raumordnungsprogramm Raumordnungsprogramm für Einkaufszentren Raumordnungspläne	Regionalprogramme Regionalpläne (Regionalverband)	Örtliches Raumordnungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan
Vorarlberg	Gesetz über die Raumplanung 1996, i.d.F. der Novelle LGBl. Nr. 54/2015	Landesraumplan		Räumliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan
Wien	Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien) 1930, i.d.F. der Novelle 8/2015	(Stadtentwicklungsplan) Anm.: nicht gesetzlich normiert.		Flächenwidmungsplan Bebauungsplan

Quelle: Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Natur und Land \(vormals Blätter für Naturkunde und Naturschutz\)](#)

Jahr/Year: 2015

Band/Volume: [2015_4](#)

Autor(en)/Author(s): Dollinger Franz

Artikel/Article: [Raumordnung und Raumplanung 14-17](#)