

ÖROK



Raumordnung in Österreich
und Bezüge zur Raumentwicklung
und Regionalpolitik

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 202

**RAUMORDNUNG IN ÖSTERREICH
UND BEZÜGE ZUR RAUMENTWICKLUNG
UND REGIONALPOLITIK**

Autoren:

Markus Gruber

Arthur Kanonier

Simon Pohn-Weidinger

Arthur Schindelegger

Wien, September 2018

IMPRESSUM

© 2018 by Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien
Alle Rechte vorbehalten.

Medieninhaber und Herausgeber: Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Geschäftsführer: Mag. Johannes Roßbacher/Mag. Markus Seidl
Projektkoordination: MMag.^a Elisabeth Stix
Ballhausplatz 1, A-1014 Wien
Tel.: +43 (1) 535 34 44
Fax: +43 (1) 535 34 44 – 54
E-Mail: oerok@oerok.gv.at
Internet: www.oerok.gv.at

Autoren:

Kapitel 1, 4–9, Anhang:
Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Arthur Kanonier
Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Arthur Schindelegger
Technische Universität Wien, Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
Kapitel 2 & 3:
Mag. Markus Gruber
Mag. Simon Pohn-Weidinger
convelop (cooperative knowledge design gmbh)

Zitiervorschlag – Ganzer Band:

Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK (Hrsg.), Wien: ÖROK. (= ÖROK-Schriftenreihe 202).

Zitiervorschlag – Einzelne Kapitel:

Kapitel 1, 4–9, Anhang:
Kanonier A., Schindelegger A. (2018): Kapitelüberschrift. In ÖROK (Hrsg.): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Wien: ÖROK. (= ÖROK-Schriftenreihe 202).
Kapitel 2 & 3:
Gruber M., Pohn-Weidinger S. (2018): Kapitelüberschrift. In ÖROK (Hrsg.): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Wien: ÖROK. (= ÖROK-Schriftenreihe 202).

Die Publikation ist in englischer Sprache unter dem Titel „Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy“ verfügbar. Übersetzung: Mag. ^a Edith Vanghelof

Grafische Gestaltung: Katrin Pfleger, www.pflegergrafik.at, Wien
Produktion: Mag. ^a Astrid Widmann-Rinder, medien & mehr – Kommunikationsagentur, Wien

Copyrights der Coverfotos:

Tirol Werbung, Gerhard Eisenschink/Fotolia.com/J. Roßbacher/H. Widmann/Amt der Niederösterreichischen Landesregierung/
Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung

Druck: agensketterl, Wien

Eigenverlag

ISBN: 978-3-9504146-2-2

Hinweise:

*Alle veröffentlichten Bilder und Grafiken wurden nach bestem Wissen und Gewissen sorgfältig recherchiert. Sollte uns bei der Zusammenstellung des Materials ein bestehendes Urheberrecht entgangen sein, teilen Sie uns dies bitte umgehend mit, um das Copyright auf dem schnellsten Weg zu klären.
Die doppelseitigen Grafiken zu Beginn der einzelnen Kapitel haben rein illustrativen Charakter und enthalten keinerlei planliche Festlegungen.
Für die gegenständliche Publikation werden geschlechtsneutrale Formulierungen bevorzugt oder beide Geschlechter gleichberechtigt erwähnt. Wo dies aus Gründen der Lesbarkeit unterbleibt, sind ausdrücklich stets beide Geschlechter angesprochen.*

VORWORT

DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE

„Raumordnung in Österreich“ – dieser Titel ist bereits seit Jahren eng mit der ÖROK-Schriftenreihe verknüpft, stellt doch die vorliegende Publikation eine grundlegend überarbeitete und erweiterte Neuauflage des „Klassikers“ aus dem Jahr 1998 dar („Raumordnung in Österreich“, ÖROK 1998, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 137).

Damals wie heute bildet die Rolle „Österreichs in Europa“ einen wichtigen Anstoß für die Erstellung der Publikation:

Für die erste Version im Jahr 1998 stellte der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und das davon abgeleitete Erfordernis der „Präsentation des österreichischen Staates und seiner Position innerhalb des europäischen Staatengefüges“ (ÖROK 1998) das auslösende Moment für die Ausarbeitung dar.

Im Jahr 2018 – genau zwanzig Jahre später – dient nunmehr der bereits dritte „Österreichische Vorsitz im Rat der Europäischen Union“ („Österreichischer EU-Ratsvorsitz“) als guter Anlass für eine Aktualisierung und Ergänzung dieser Publikation.

Der aktuelle EU-Ratsvorsitz (1. Juli bis 31. Dezember 2018) bedeutet für Österreich auch, die gemeinsame europäische Agenda in den Bereichen Raum- und Stadtentwicklung fortzuführen und unterschiedliche Arbeitsformate auf EU- und zwischenstaatlicher Ebene zu gestalten. Die vorliegende Publikation „Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik“ soll dafür den österreichischen Zugang darstellen sowie als Basis für einen anregenden Austausch zwischen den Akteuren – egal ob auf verwaltungs- oder fachlich-wissenschaftlicher Ebene – dienen.

Die Schriftenreihe soll aber nicht nur „nach außen“ wirken und verwendbar sein, sondern als aktualisierte, erweiterte und systematische Darstellung auch für Prozesse und den Wissenstransfer „nach innen“ für die österreichischen Akteure zur Verfügung stehen: Auf Ebene der ÖROK steht im Bereich der „Raumentwicklung“ mit Blickrichtung auf das Jahr 2021 die Aktualisierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes (ÖREK) an, im Bereich der „Regionalpolitik“ und „Regionalentwicklung“ sieht die Programmatik auf EU-Ebene die Ausarbeitung neuer Grundlagen ebenfalls bis 2021 vor (mehrfähriger Finanzrahmen, Programmierung 2021–2027, ...). Zu beiden Sachgebieten kann die vorliegende Publikation dazu mit Sicherheit wertvolle Beiträge leisten. Darüber laufen auch bei den ÖROK-Mitgliedern verschiedenste raumbezogene Prozesse und Tätigkeiten, für die die vorliegende Darstellung eine nützliche Unterstützung leisten kann.

Aus inhaltlicher Perspektive greift die vorliegende Publikation die Grundstrukturen ihrer Vorgängerin auf und aktualisiert diese, in einigen Bereichen werden die Inhalte deutlich erweitert; dies drückt sich nicht zuletzt im ergänzten Titel „Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik“ aus. Nach einem Einstieg über die „Räumlichen Gegebenheiten und Entwicklungstrends“ durch die Autoren Arthur Kanonier und Arthur Schindelegger (Technische Universität Wien) wird der Fokus auf die „Europäische Dimension der Raumentwicklung“ sowie die „Regionalpolitik“ gelegt. Für diesen Bereich zeichnen Markus Gruber und Simon Pohn-Weidinger (convelop GmbH) verantwortlich. In diesen beiden Kapiteln können nun im Vergleich zum Jahr 1998 ergänzte, weiterentwickelte und verschiedentlich differenzierte Entwicklungsphasen der Regionalpolitik und -entwicklung (mit Bezug zur EU- und Österreich-Ebene) dargestellt und interpretiert werden.

Anschließend an die Darstellungen zur Regionalpolitik und -entwicklung wenden sich die Inhalte dem Raumordnungssystem in Österreich zu: Begriffen und Zielen, Kompetenzverteilung und Planungsebenen, Entwicklungsphasen des Raumordnungsrechts, Planungsinstrumenten, Verfahren und Prozessen sowie Herausforderungen. Auch hier bauen die Autoren Arthur Kanonier und Arthur Schindelegger auf den Grundlagen der Ausgangspublikation auf, aktualisieren, ergänzen und erweitern diese aber um einige Bereiche (u. a. Entwicklungsphasen des Raumordnungsrechts, Planungsverfahren und -prozesse, ...).

Aus Sicht der Österreichischen Raumordnungskonferenz ist es dabei ein besonderes Anliegen, das österreichische System der Raumordnung/Regionalpolitik/Raumentwicklung in einer gemeinsamen Publikation – in ihren vielfältigen Differenzierungen und teilweise auch unterschiedlichen Entwicklungspfaden – darzustellen und diese Grundlage allen Interessierten zur Verfügung zu stellen.

Aus Sicht der ÖROK freuen wir uns natürlich besonders, diesmal Leserinnen und Lesern innerhalb und außerhalb der Grenzen Österreichs einen umfassenden Überblick über das Gesamtsystem der nominellen und funktionellen Raumordnung geben zu können. Ein besonderer Dank sei an dieser Stelle dem Autorenteam sowie den weiteren befassten Expertinnen ausgesprochen, die die Erstellung dieser Publikation in einem sehr herausfordernden Zeitrahmen möglich gemacht haben.


Mag. Johannes Roßbacher
Geschäftsführer


Mag. Markus Seidl

INHALT

	VORWORT DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE	5
	ZUSAMMENFASSUNG	10
	SUMMARY	14
1	RÄUMLICHE GEGEBENHEITEN UND ENTWICKLUNGSTRENDS	18
1.1	Österreich in Europa.....	20
1.2	Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung.....	22
1.3	Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt	24
1.4	Verkehr und Transport	25
1.5	Landschaft und natürliche Ressourcen.....	25
2	EUROPÄISCHE DIMENSION DER RAUMENTWICKLUNG.....	28
2.1	Europäische Dachstrategien und ihre Bedeutung für die Raumentwicklung	30
2.2	EU-Kohäsionspolitik und ihre räumliche Dimension.....	31
2.3	Ländliche Entwicklungspolitik	32
2.4	Die Rolle der Europäischen Instrumente für Österreichs Regionalpolitik	33
2.5	Großräumigere Perspektive im Rahmen der EU-Initiativen	35
2.6	Weitere EU-Politikfelder mit Relevanz für Raum & Region	38
3	REGIONALPOLITIK UND -ENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH	40
3.1	Kompetenzverteilung und Zuständigkeiten	42
3.2	Konzeptionelle Entwicklungslinien und Meilensteine.....	42
3.3	Status heute: „Arbeiten im Mehr-Ebenen-System“	45
3.4	Herausforderungen für die Regionalpolitik.....	51
4	BEGRIFFE UND ZIELE DER RAUMPLANUNG	54
4.1	Raumplanung und Raumordnung	56
4.2	Ziele und Grundsätze der Raumplanung	57

5	KOMPETENZVERTEILUNG UND PLANUNGSEBENEN.....	60
5.1	Kompetenz- und Aufgabenverteilung	62
5.2	Planungsebenen	65
6	ENTWICKLUNGSPHASEN DES ÖSTERREICHISCHEN RAUMORDNUNGSRECHTS.....	68
6.1	Wandel in der Planung	70
6.2	Planungsphasen.....	70
6.2.1	Phase 1: Schaffung der Rechtsgrundlagen (1925–1973)	70
6.2.2	Phase 2: Entwicklungsplanung mit umweltbezogenen Schwerpunkten (ab 1974)	71
6.2.3	Phase 3: Bodenpolitische Planungsmaßnahmen und Regionalplanung (ab 1990)	71
6.2.4	Phase 4: Differenzierte Detailregelungen (ab 2000)	72
6.2.5	Phase 5: Von Government zu Governance (ab 2005)	73
7	PLANUNGSINSTRUMENTE.....	74
7.1	Raumordnungsrechtliche Regelungssystematik.....	76
7.2	Fachplanungen des Bundes	78
7.2.1	Forstwesen	78
7.2.2	Wasserwirtschaft.....	79
7.2.3	Verkehrswege – Eisenbahnwesen, Bundesstraßen, Schifffahrt, Luftfahrt.....	81
7.2.4	Energiericht.....	83
7.3	Fachplanung des Landes	85
7.4	Kooperations- und Informationspflichten in den Raumordnungsgesetzen.....	87
7.5	Überörtliche Raumplanung und Regionalplanung.....	88
7.5.1	Grundlagenforschung und Raumordnungskataster	89
7.5.2	Überörtliche Instrumentenvielfalt	91
7.5.3	Landesentwicklungskonzepte und -programme.....	93
7.5.4	Entwicklungsprogramme für Landesteile (Regionalplanung)	97
7.5.5	Sektorale Raumordnungsprogramme (Sachprogramme)	101
7.6	Örtliche Raumplanung.....	103
7.6.1	Entwicklungskonzepte.....	105
7.6.2	Flächenwidmungsplan	106
7.6.3	Bebauungsplan	114
7.6.4	Unverbindliche örtliche Raumpläne	116
7.7	Instrumente der Baulandmobilisierung	117
7.7.1	Vertragsraumordnung.....	117
7.7.2	Befristete Baulandwidmung.....	119
7.7.3	Einhebung von Infrastrukturabgaben	120
7.7.4	Baulandbeschaffung – Ankauf von Liegenschaften.....	121
7.7.5	Baulandumlegung.....	121

8	RAUMPLANUNGSVERFAHREN UND PROZESSE	124
8.1	Planungsverfahren in der überörtlichen Raumordnung	127
8.2	Planungsverfahren in der örtlichen Raumplanung	128
8.2.1	Formale Planungsverfahren	128
8.2.2	Informelle Planungsprozesse	132
8.2.3	Änderung örtlicher Raumpläne.....	134
8.2.4	Rechtsschutz in der Planung – Verordnungsprüfungsverfahren	137
9	HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE RAUMENTWICKLUNG UND RAUMORDNUNG IN ÖSTERREICH	140
10	ANHANG	148
I	Institutionen und Akteure	150
II	Rechtliche Grundlagen der Raumordnung in Österreich	152
III	Verzeichnisse	164
	Literaturverzeichnis	164
	Verzeichnis der Abkürzungen	167
	Verzeichnis der Abbildungen	169
	Verzeichnis der Tabellen	170
	ÖROK-Schriftenreihenverzeichnis.....	171

ZUSAMMENFASSUNG

Allgemein kann als Raumordnung – oder auch Raumplanung – die Gesamtheit der Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften verstanden werden, die die Gestaltung des Territoriums, basierend auf politischen Zielvorstellungen, zum Gegenstand haben.

Die Raumordnung in Österreich verfügt in Anbetracht der vergleichsweise geringen räumlichen und bevölkerungsmäßigen Landesgröße über ein überraschend **komplexes und stark ausdifferenziertes Planungssystem**. Grundstein der Kompetenzverteilung in der Planung legte insbesondere die Verfassung der ersten Republik und deren Änderung 1925, mit der die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Detail festgesetzt wurde.

Dem Bund obliegen in Gesetzgebung bzw. Vollziehung alle Verwaltungsmaterien, die ihm im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) zugeordnet werden. Einige Materien teilen sich Bund und Länder in Gesetzgebung bzw. Besorgung und ein großer Teil der öffentlichen Verwaltungsaufgaben fällt aufgrund einer Generalklausel an die Bundesländer.

Die Raumordnung ist entsprechend einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes aus 1954 keine eigene Verwaltungsmaterie, sondern eine sogenannte **Querschnittsmaterie**. Verschiedene Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind mit Planungsaufgaben befasst. Diese kompetenzrechtliche Ausgangslage prägt seitdem die Raumordnung in Österreich.

Auf Bundes- und Landesebene gibt es Fachmaterien mit **Fachplanungen**. Ministerien sowie die jeweiligen Ämter der Landesregierungen – in Wien das Magistrat – haben hier entsprechend der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Möglichkeit, zukunftsgerichtete Planungen vorzunehmen und sind für behördliche Genehmigungsverfahren zuständig. Die Beschlussfassung solcher Fachplanungen erfolgt auf Bundesebene durch die Bundesregierung oder MinisterInnen und auf Landesebene durch das Kollegialorgan der Landesregierung. Wichtige Fachplanungen gibt es etwa im Wasser- und Forstrecht sowie im

Bereich der Infrastruktur (Straßen, Eisenbahnen, Stromnetz etc.).

Es gibt keine koordinierende Bundesraumordnung und somit auch keine Rahmengesetzgebung auf Bundesebene. Stattdessen wurde mit der **Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)** ein koordinatives Gremium eingerichtet, dem der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin vorsitzt (dieser Vorsitz kann an den zuständigen Fachminister bzw. die zuständige Fachministerin delegiert werden) und in dem, neben VertreterInnen des Bundes und der Länder, auch Interessenvertretungen und hier vor allem der Städte- und Gemeindebund vertreten sind. Das alle zehn Jahre von der ÖROK erstellte **Österreichische Raumentwicklungskonzept** sowie die **ÖROK-Empfehlungen** zu unterschiedlichen Schwerpunkten haben aber allesamt nur einen empfehlenden Charakter für die Planungsträger.

Die Gesetzgebung in der Raumordnung liegt bei den einzelnen Bundesländern. Diese haben eigene Planungsgesetze erlassen, die einerseits die sogenannte **überörtliche Raumplanung** und andererseits die **örtliche Raumplanung** der Gemeinden in ihren Zielen und Instrumenten regeln. Entsprechend des Legalitätsprinzips dürfen Planungsträger hier nur auf Basis gesetzlicher Ermächtigungen agieren. Planungsakte werden in erster Linie im Baurecht umgesetzt, da es in Österreich keine eigenen planungsrechtlichen Bewilligungen gibt. Grundsätzlich können Planungsakte auf Basis der Raumordnungsgesetze (**nominelle Planung**) und weiter gefasst die gesamtheitliche Abstimmung von raumwirksamen Planungen (**funktionale Planung**) unterschieden werden.

Die nominelle Raumplanung besorgt ihre Planungsaufgaben größtenteils als **hoheitliche Ordnungsplanung** mit entsprechenden allgemeingültigen Verordnungen. Ergänzend dazu gibt es **konzeptive Planungsinstrumente**, die nur einen Selbstbindungscharakter aufweisen. Die Raumordnungsgesetze sehen mittlerweile für Planungsträger die Möglichkeit vor, auch privatrechtliche Verträge mit GrundstückseigentümerInnen abzuschließen, um gewisse planerische Zielsetzungen erreichen zu können (**Vertragsraumordnung**).

Planungsträger können nicht willkürliche Inhalte festlegen, sondern müssen ihre Entscheidungen fundiert begründen. Auf Basis einer sogenannten **Grundlagenforschung**, die die räumlich, kulturell, wirtschaftlich, sozial und ökologisch wesentlichen Rahmenbedingungen erhebt, sind alle Planungsentscheidungen im Hinblick auf per Gesetz definierte **Ziele und Grundsätze** zu argumentieren. Solche Ziele und Grundsätze sehen etwa das Herstellen ausgewogener Lebensbedingungen, den schonenden Umgang mit Ressourcen, den Schutz von wertvollen Natur- und Landschaftsräumen, aber auch die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Erhaltung bewirtschaftbarer Nutzflächen vor. Den Planungsträgern kommt hier ein Ermessensspielraum zu, in dem sie die unterschiedlichen Ziele auf Basis der Grundlagenforschung abwägen und so zu einer fachlich begründeten Entscheidung gelangen.

Die Planungsinstrumente, die die Planungsträger hier nutzen können, unterscheiden sich auf überörtlicher und örtlicher Ebene. Die Landtage können Raumordnungs-/Entwicklungsprogramme für das gesamte Bundesland oder Landesteile beschließen. Diese setzen idR räumlich abgegrenzte Rahmenbedingungen für die weitere bauliche Entwicklung. In Sachprogrammen können thematische Schwerpunkte (z. B. Windkraftanlagen, Schigebiete etc.) gesetzt und Qualitäts-/Quantitätskriterien für Entwicklungen definiert werden. Die Landesregierungen können auch Konzepte mit einer Selbstbindung beschließen, die dann von den Gemeinden aber nicht zwingend umzusetzen sind. In den einzelnen Bundesländern gibt es teilweise eine formal eingerichtete **regionale Planungsebene**, auf der ebenfalls konzeptive oder verbindliche Planungen möglich sind.

Eine zentrale Planungsebene sind die **Gemeinden**, die für die Besorgung der örtlichen Raumplanung in ihrem eigenen Wirkungsbereich zuständig sind. Das bedeutet, dass die Länder nur Planungen, die nicht im überwiegenden Interesse der einzelnen Gemeinden liegen, vornehmen können. Die Gemeinden sind für die konkrete Nutzungsplanung auf Grundstücksebene zuständig. Die meisten Bundesländer kennen ein strategisch orientiertes **örtliches Entwicklungskonzept**. In diesem können Gemeinden ihre eigenen Zielsetzungen und räumlichen Entwicklungsschwerpunkte für die nächsten ein bis zwei Jahrzehnte festlegen. Die tatsächliche Planung der zulässigen Nutzungen erfolgt über **Flächenwidmungspläne**. Diese ermöglichen es den EigentümerInnen bzw. Verfügungsberechtigten, gewisse bauliche Nutzungen ent-

sprechend der gewidmeten Kategorie zu realisieren. Rechtmäßig bestehende Nutzungen von Bauten sind von Änderungen in Flächenwidmungsplänen nicht betroffen. Für die bauliche Gestaltung und Ausnutzung von Grundstücken sowie die Festlegung von Verkehrsflächen, gibt es das Instrument der **Bebauungspläne**, in denen auf Grundstücksebene konkrete Aussagen zur zulässigen Bebauung getroffen werden können.

Verfahren in der Raumplanung unterliegen den in den Raumordnungsgesetzen entsprechend festgelegten Verfahrensbestimmungen. So sind Planungsverordnungen – und deren Änderungen – einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen, wenn erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Bei Planungsverordnungen der Gemeinden fungiert das **Amt der Landesregierung als Aufsichtsbehörde**. Planungsakte sind zur Einsicht und Stellungnahme aufzulegen und nach ihrem Beschluss aufsichtsbehördlich zu genehmigen und dies für die Rechtskraft auch kundzumachen.

Die Raumordnung weist in Österreich somit eine kompetenzrechtlich zersplitterte und gleichzeitig stark hierarchische Struktur auf. Eine zentrale Herausforderung ist daher die Abstimmung unterschiedlicher Planungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Da hier die formalen Mechanismen für eine Abstimmung nicht immer ausreichen und die Einbindung der Zivilgesellschaft allgemein an Bedeutung gewinnt, sind kooperative und informelle Planungsprozesse zunehmend von Bedeutung. Hier können insb. **innovative und kooperative Lösungen** erarbeitet werden, und sie ergänzen die hoheitliche Ordnungsplanung.

Durch den Trend hin zu entwicklungsorientierten Planungsprozessen in der Raumordnung kommt es vermehrt zu einem fließenden Übergang zwischen **Raumentwicklung und regionalpolitischen Entwicklungsprozessen**.

„**Regionalpolitik**“ ist in Österreich nicht gesetzlich normiert. In der gelebten Praxis hat sich ein kooperatives System herausgebildet, geprägt durch Koordination und Kooperation zwischen den Politikfeldern und den Gebietskörperschaften.

Die **EU-kohäsions- und agrarpolitischen Instrumente** unterstützen ab Mitte der 1990er-Jahre eine deutliche Ausweitung der unter dem Titel der Regionalpolitik gewidmeten Mittel und eine Aufwertung der Länder als regionalpolitische Handlungsebene.

Ermöglicht wurde damit eine flächendeckende Ausrollung der regionalpolitischen Ansätze in Österreich. Es gibt damit heute nur mehr sehr eingeschränkt eine klassische Regionalpolitik im Sinne der Gegensteuerung von strukturell benachteiligten Regionen. Im Vordergrund steht vielmehr eine in allen Gebiets-typen wirksam werdende **flächendeckende Entwicklungs-förderung**. Unterstützt durch Entwicklungsor-ganisationen kommt ein (regionaler) Policy Mix zum Einsatz, um Potenziale zu mobilisieren oder Pro-blemmstellungen entgegenzusteuern.

Auf nationaler Ebene gibt es ein umfassendes Set an Strategien mit Leitlinien-Charakter. Explizit räumliche Komponenten weist das Österreichische Raumentwicklungskonzept auf. Die Bundesländer verfügen heute über eine umfassende Architektur von **räumlichen-, sektoralen und wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien**. Institutionell gibt es neben den zuständigen Landesdienststellen eine Reihe von regionalen Entwicklungs- und Standortagenturen, die die Umsetzung bestehender Strategien unter-stützen. In allen Ländern gibt es Regionalent-wicklungsorganisationen, die entweder auf Landesebene angesiedelt sind und von dort aus in den Regionen aktivierend wirken oder auf Basis von regionalen Entwicklungsverbänden eingerichtet sind (sog. Regi-onalmanagements).

Die **europäische Ebene** übernimmt **Orientierungs- und Leitbildfunktion** (z. B. im Rahmen der Terri-torialen Agenda), hat aber auch unmittelbare Aus-wirkung auf die Regionalpolitik in Österreich über (i) rechtliche Vorgaben (z. B. im Rahmen des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechtes) und (ii) den in der geteilten Mittelverwaltung zwischen EU und Mitgliedsstaaten implementierten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Die Fonds und Pro-gramme setzen in Österreich Schwerpunkte in un-terschiedlichen Raumtypen (ländliche Regionen, Poten-zialräume, Stadtregionen, grenzüberschreitende und transnationale Räume) und werden so komplemen-tär zueinander eingesetzt.

Der traditionell auf **Kooperation und Koordination** aufbauende österreichische föderale Ansatz der Re-gionalpolitik bringt einige Herausforderungen mit sich. Zu nennen sind u. a. die effektive und effiziente Gestaltung der Kommunikation und Koordination im Mehr-Ebenen-System und die Überwindung von Grenzen, insb. auch im innerösterreichischen Kon-text (zwischen den Bundesländern und zwischen Stadt- und Umlandregionen). Da die zunehmende Ausrichtung der Europäischen Fonds auf eine sek-torale Investitionsstrategie verbunden mit hohen und wachsenden administrativen Anforderungen zu einer abnehmenden Innovationskraft der kohä-sionspolitischen Programme führt, sind aktuell ver-stärkt die nationalen regionalpolitischen Akteure gefordert, innovative Konzepte und Programme vorzulegen.

Insgesamt erlebt die Raumordnung in Österreich eine zunehmende **Verrechtlichung und Ausdifferen-zierung**. Das bedeutet in der Praxis auch, dass der Vollzug und die Anwendbarkeit schwieriger werden und ExpertInnenwissen von großer Bedeutung ist. Gleichzeitig werden durch eine zunehmende Digitalisierung Planungsgrundlagen, wie Planungs-akte transparent der breiten Öffentlichkeit zugäng-lich gemacht und auch die Verordnungsverfah-ren bereits auf web-basierte Systeme umgestellt (z. B. elektronischer Flwp).

Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung der räumlichen Entwicklung ergeben sich aus un-terschiedlichen Trends und Tendenzen. Regionale Disparitäten, ein globaler Wettbewerb, Bevölke-rungswachstum, der demografische Wandel, klima-tische Veränderungen, der Verlust von Agrarflächen etc. lassen sich nicht alleinig durch hoheitliche Pla-nungsinstrumente bewältigen. Dementsprechend nimmt die Bedeutung von governancebasierten in-formellen Planungsprozessen als Ergänzung zu dem Raumordnungsinstrumentarium jedenfalls zu.

Hinweis:

Die gesamte Publikation ist auch in englischer Sprache unter dem Titel „Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy“ verfügbar.

SUMMARY

The publication is available in English with the title „Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy“.

Generally, **spatial planning** refers to the entirety of measures and activities of public authorities used to shape the **development of a territory** based on political goals.

Spatial planning in Austria features a **complex and highly differentiated planning system** considering the relatively small territory of the country and the size of the population. The foundation for the distribution of areas of competence for planning was established by the Constitution of the First Republic and the amendments to it of 1925 that distributed the areas of competence in detail among the federal government, Länder and municipalities.

The federal government is responsible for legislation and for execution of all administrative matters assigned to it by the Federal Constitutional Act (B-VG). Competence for legislation and implementation is shared by the federal government and the Länder in some sectoral matters, although most public administration tasks being the remit of the Länder due to a general clause.

Pursuant to a decision by the Constitutional Court of 1954, spatial planning is not a matter belonging to a specific sphere of administration, but rather a matter that concerns many sectors (Querschnittsmaterie). The different authorities at the federal, Land and municipal level have planning remits. This legal situation regarding the distribution of areas of competence has characterised spatial planning in Austria ever since.

Different sectors have different **sectoral planning (Fachplanung)** both at the federal and Land levels. In accordance with applicable laws, the federal ministries and the respective offices of the Land governments – in Vienna, the city administration (Magistrat der Stadt Wien) – have the possibility of drafting forward-looking plans and are responsible for approval procedures by the authorities. Resolutions on such sectoral plans are adopted at the federal level by the

federal government or ministries, and at the Land level by the collective body of the Land government. Key sectoral plans exist under water laws and forestry laws as well as for infrastructure (roads, railways, electricity grids, etc.).

There is no federal law for spatial planning, and therefore, no framework legislation at the federal level. Instead, the **Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK)** was set up as a coordinating body, with the federal chancellor acting as chairperson (this function as a chairperson may be delegated to the competent minister) and including representatives of the federal government and the Land governments as well as interest group representatives, especially, the associations of towns and municipalities. The **Austrian Spatial Development Concept (ÖREK)**, which is prepared every ten years by the ÖROK, and the **ÖROK recommendations** for the different priority areas serve as recommendations for planning bodies.

Legislation in the area of spatial planning is the remit of the individual Länder. The Länder have passed their own planning laws which contain objectives and instruments for firstly, **regional spatial planning (überörtliche Raumplanung)**, and secondly, **local spatial planning (örtliche Raumplanung)** by the municipalities. In accordance with the legality principle, planning bodies are only permitted to act on the basis of an authorisation granted by law.

Generally, planning acts may be differentiated on the basis of the spatial planning laws (**nominal planning**), and in a wider sense, on the holistic coordination of planning with a territorial impact (**functional planning**).

Nominal spatial planning is effective primarily through **sovereign acts relating to planning** and the corresponding generally valid regulations passed. As a supplement there are **conceptual planning instruments** that are non-binding. Spatial planning laws now give planning bodies also the possibility of entering into private law contracts with property owners in order to be able to achieve certain planning objectives (**spatial planning contract**).

Planning bodies cannot define content arbitrarily, but must base their decisions on well-founded reasons. All planning decisions may be argued with a view to the **objectives and principles** defined by law referring to **basic research which** investigates the general spatial, cultural, economic, social and ecological conditions. Such objectives and principles may include, for example, the attainment of a balance in living conditions, careful stewardship of resources, protection of valuable nature and landscapes as well as economic development and the conservation of usable space for farming. Planning bodies have room for discretion here within which they may evaluate the different objectives using the findings from basic research to arrive at qualified and well-founded decisions.

The planning instruments at the disposal of planning bodies in this context differ with respect to the regional and the local level. The Land parliaments may adopt spatial planning and development programmes for parts or the entire territory of a Land. The usually define the further development of building land. The sectoral programmes may define priority themes (e.g. wind farms, skiing areas, etc.) and quality/quantity development criteria. The Land governments may also adopt schemes which are recommendations in nature and are not mandatory for municipalities. In some Länder there are additional **regional planning levels** that permit conceptual or binding plans to be adopted.

Municipalities are a central planning level and are responsible for local spatial planning. The municipalities are responsible for the concrete land use plans at the level of the plots of land. Most Länder define the framework for strategic **local development concepts (örtliches Entwicklungskonzept)**. The municipalities define their own objectives and spatial planning priorities within these concepts for the next ten to twenty years. The actual planning of permissible land uses is done through **zoning plans (Flächenwidmungspläne)**. These make it possible for property owners and authorised users to use the land for certain building purposes in accordance with the zoning category. The instrument of **land development plans (Bebauungsplan)** is used to define how land may be built up and used, and also for determining areas for transport routes. These plans contain concrete statements on what is permitted to be built on specific plots of land.

Procedures in spatial planning are subject to the procedural rules laid down in the spatial planning laws. Thus, a strategic environmental assessment must be conducted for planning regulations – and amend-

ments thereto – if major effects on the environment are to be expected. The supervisory authority for planning regulations of municipalities is the **Office of the Land Government**. Planning acts must be made available for inspection and for statements of opinion, and must be approved by the supervisory authority after they are adopted and this fact must be made public for the planning acts to take legal effect.

Spatial planning in Austria is therefore a fragmented field as regards the distribution of areas of competence, but at the same time, it features a highly hierarchical structure. Therefore, a central challenge is achieving the coordination of the different planning activities of the federal government, the Länder and the municipalities. As the formal mechanisms are not always sufficient and the practice of involving civil society is gaining ground, cooperative and informal planning processes are becoming more important. In this context, **innovative and cooperative solutions** are being developed to supplement sovereign regulatory planning.

The trend towards development-oriented planning processes in spatial planning is encouraging the smooth transition between **spatial development and regional policy development processes**.

The term **regional policy** is not defined by law in Austria. However, in practice a cooperative system has evolved which is characterised by coordination and cooperation in the policy fields and among the territorial authorities.

EU cohesion and agricultural policy instruments have made it possible as of the mid-1990s to substantially increase funding dedicated to regional policy and to significantly raise the standing of the Länder as regional policy actors. This also supported the roll-out in Austria of regional policy approaches for entire regions.

Therefore, regional policy today is only to a very limited extent classical in the meaning of taking measures to counteract trends in structurally disadvantaged regions. The main focus is rather on providing financial assistance for the development of entire regions. With the support of development organisations, a (regional) policy mix is now used to mobilise potentials and to counteract problematic issues.

At the national level there is a comprehensive set of strategies that serve as guidance. The Austrian Spatial Development Concept (ÖREK) contains explicit

spatial components. Today, the Länder have a broad architecture for **spatial, sectoral and economic development strategies**. As regards the institutions, there are a number of regional development agencies in the Länder that support the implementation of current strategies in the field of regional planning. In all Länder, there are regional development organisations that are established either at the Land level and have a mobilisation effect in the regions or have been set up on the basis of regional development associations (so-called regional management organisations).

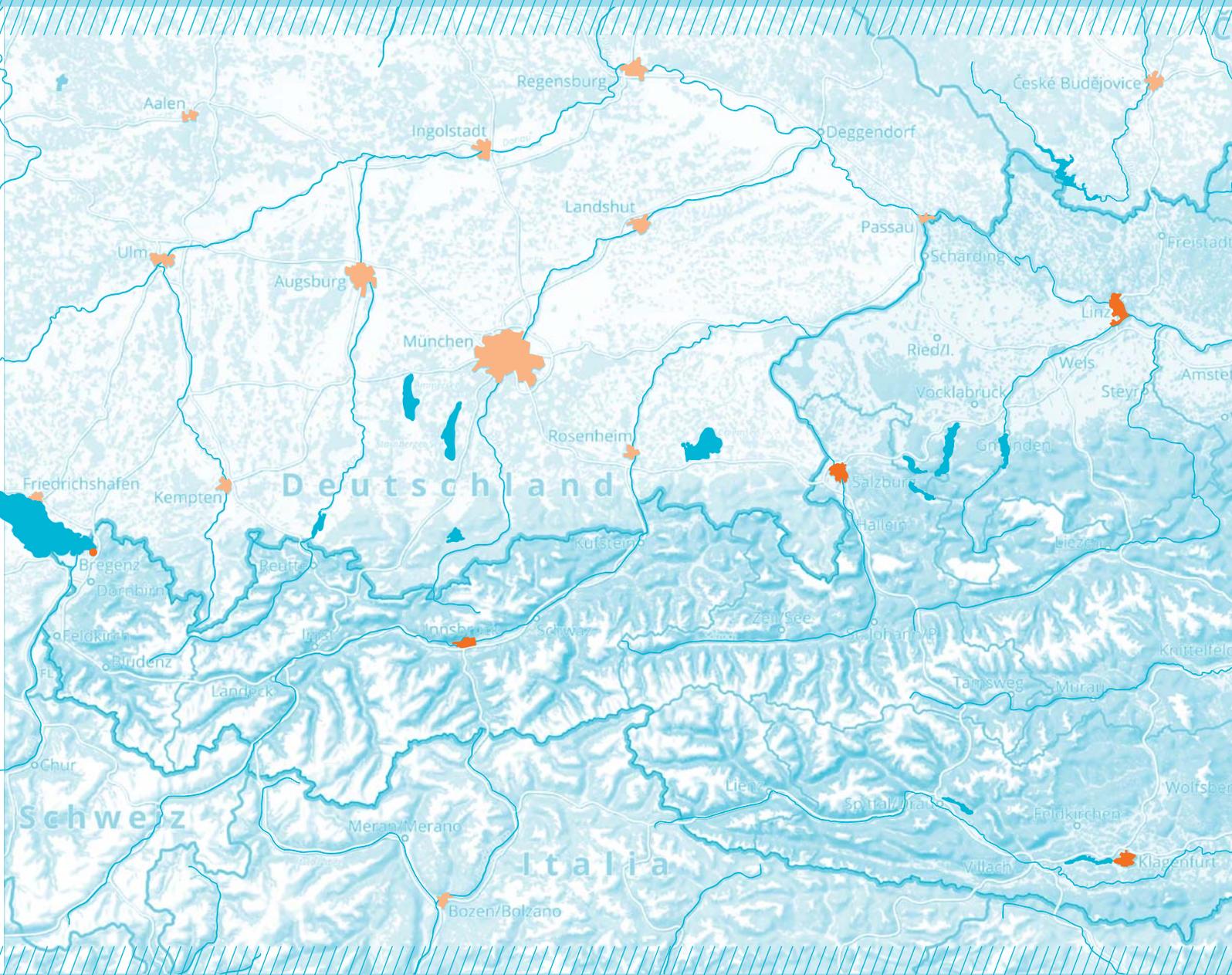
The **European level** functions as a source of **orientation and guidance** (e.g. Territorial Agenda), but also has a direct effect on regional policy in Austria with respect to (i) statutory requirements (e.g. in EU competition and state aid law) and (ii) the European Structural and Investment Funds that are implemented using the system shared funds management between the EU and the member states. The funds and programmes define the priorities in Austria in the different types of areas (rural regions, spaces with potential, urban regions, cross-border and transnational regions) and complement each other in this manner.

The Austrian approach to regional policy which is traditionally based on **cooperation** and **coordination** also creates a number of challenges. Among other things, mention must be made of effective and efficient communication and coordination processes

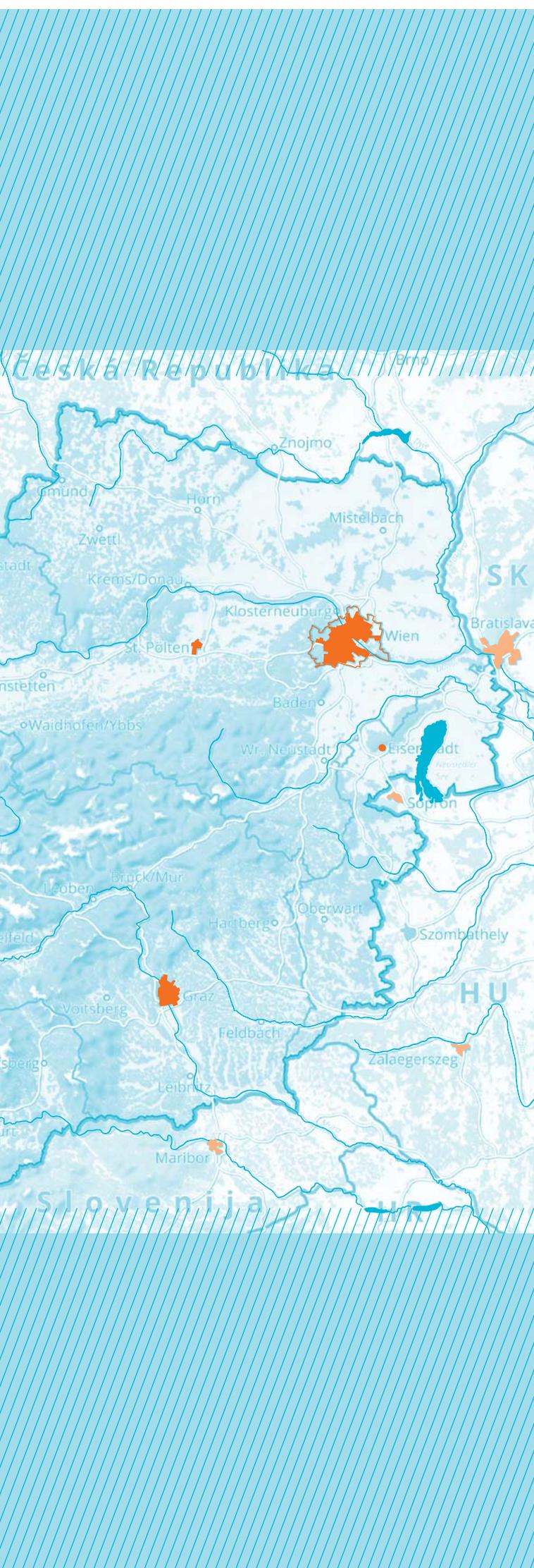
in the multi-level system and the feat of overcoming borders, especially within Austria (between the Länder and between cities and their catchment areas). As the focus of the European Funds is shifting increasingly to sectoral investment strategies entailing more and more demanding administrative requirements, a decline in innovation capacity of the cohesion policy programmes is emerging. Therefore, the national regional policy actors are being called on to present innovative concepts and programmes.

Overall, the trend in **spatial planning** in Austria is moving towards **more regulation** and greater **differentiation**. In practice this also means that execution and application will become more difficult and that expert knowledge is of enormous importance. At the same time, the increasing digitisation of the planning materials such as planning acts is making it possible to make these available in a transparent form to the broad public. Moreover, the procedures for regulations have been migrated to web-based systems (e.g. electronic zoning plan).

The **challenges** for the future development of spatial development result from the many different trends and tendencies. Regional disparities, global competition, population growth, demographic change, climate change, loss of farming land, etc. cannot be solved alone by sovereign planning instruments. Therefore, the significance of governance-based informal planning processes as a supplement to the instruments of spatial planning is growing.



Räumliche Gegebenheiten und Entwicklungstrends



1 RÄUMLICHE GEGEBENHEITEN UND ENTWICKLUNGSTRENDS

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGER

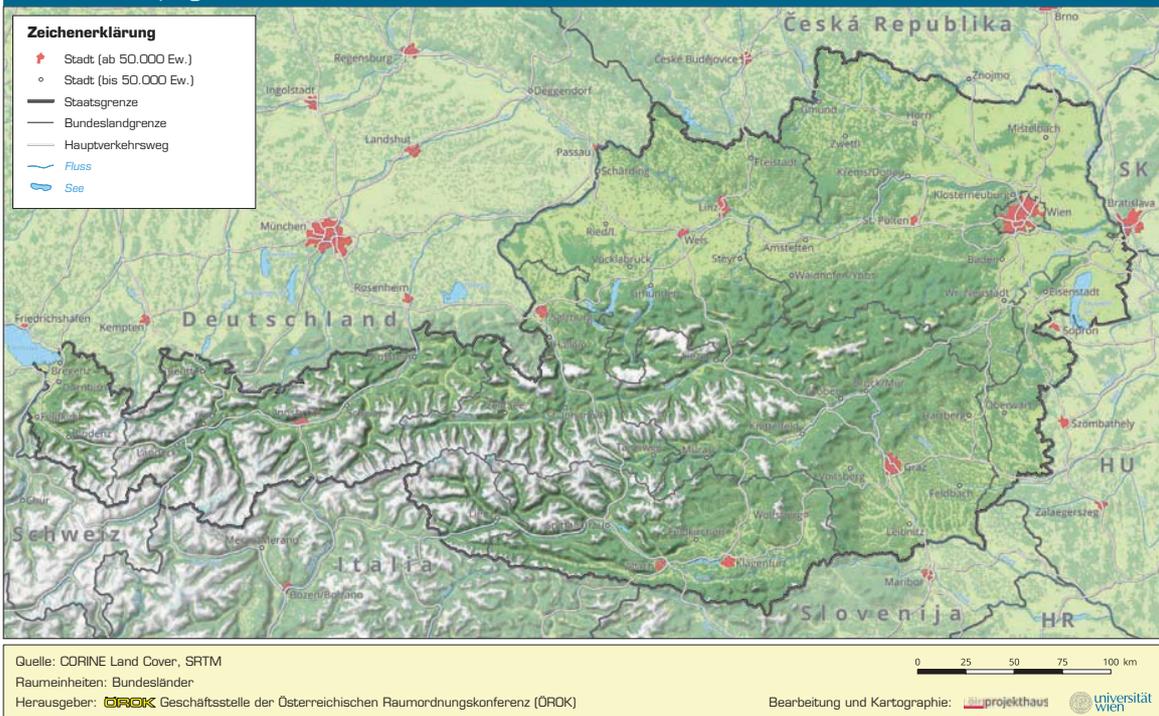
1.1 Österreich in Europa

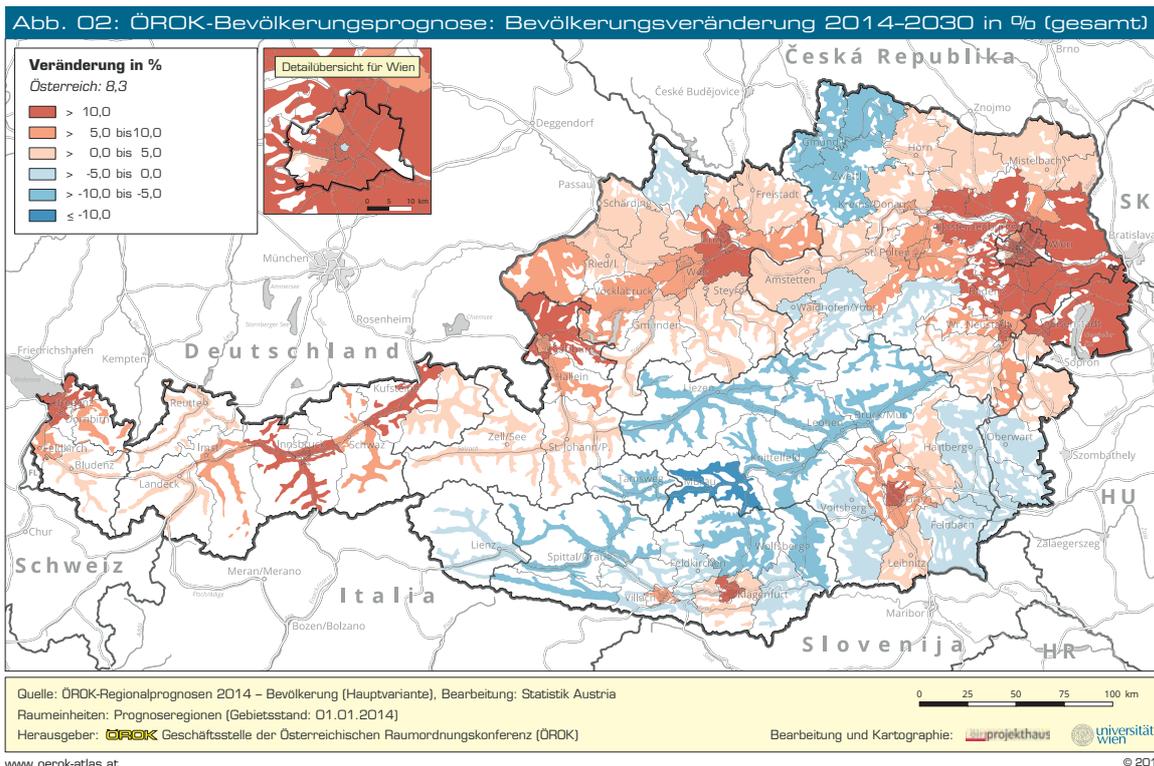
Die Republik Österreich liegt in Mitteleuropa und grenzt an die Staaten Deutschland, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Italien, die Schweiz und Liechtenstein. Über die Jahrhunderte nahm Österreich räumlich eine strategisch wichtige Rolle ein. Österreich hat topografisch gesehen insb. Anteil an den **Alpen**, im Osten an der **Pannonischen Tiefebene** sowie dem **Donauraum**. Nach dem EU-Beitritt Österreichs (1. Januar 1995) erfolgte die Einbettung in den gemeinsamen Wirtschafts- und Mobilitätsraum Europas. Österreich ist dabei im Vergleich die zehntgrößte Volkswirtschaft und mit **8,8 Mio. EinwohnerInnen** das fünfzehnt bevölkerungsreichste Land in den EU-28-Staaten. Aufgrund der zentralen Lage in Mitteleuropa nimmt es aber insb. im Hinblick auf den Personen- und Warenverkehr eine wichtige Rolle ein. Österreich verfügt z. B. über wesentliche alpenquerende Verkehrs-

verbindungen im Straßen- wie Schienenverkehr (z. B. Brenner, Tauern, Karawanken). Mit jährlich **144 Mio. Nächtigungen** (Stand 2017) ist Österreich aber auch eine wichtige Destination für den Kultur-, Sport- und Erholungstourismus. Dabei verfügt Österreich aufgrund der vielfältigen Topografie über entsprechende landschaftliche und natürliche Ressourcen.

Österreich hält einen Anteil von ca. **29 Prozent der Fläche am gesamten Alpenbogen** und damit auch den Großteil an den Ostalpen. Die schroffen Kalkplateaus der nördlichen und südlichen Kalkalpen, das Kristallin des Zentralkamms und die bewaldeten östlichen Ausläufer des Alpenbogens bedecken knapp zwei Drittel des Landes und stellen zentrale räumliche Rahmenbedingungen für die Gestaltung und Entwicklung des Lebensraums

Abb. 01: Topografische Karte von Österreich





dar. So konzentrieren sich Wohnen, Arbeiten und Mobilität in den westlichen – alpin geprägten – Bundesländern vor allem auf die Tallagen. In diesen **beschränkten Dauersiedlungsräumen** nehmen – mit unterschiedlicher Dynamik – die Entwicklungsanforderungen zu, was verstärkt zu Nutzungsüberlagerungen und in der Folge zu Interessenkonflikten führen kann.

Prägend für Österreich ist auch der **Donauraum**, der eine wichtige europäische West-Ost-Achse darstellt. Hier konzentrieren sich wirtschaftliche Tätigkeiten und befinden sich für die Ernährungssicherung wichtige fruchtbare Agrarflächen. Im äußersten Osten hat Österreich Anteil an der Pannonischen Tiefebene. Im Norden und Südosten gibt es außeralpine Hügelländer.

Österreich verfügt lediglich über eine Millionenstadt. Mit 1,8 Mio. EinwohnerInnen (Stand 2015) ist **Wien** Bundeshauptstadt, Bundesland und Stadtgemeinde zugleich. Die weiteren größeren Städte sind mit ca. 280.000 bis 130.000 EinwohnerInnen die Landeshauptstädte **Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck**. Bei Betrachtung von Agglomerationsräumen ergeben sich größere Geflechte, die sich aber statistisch nicht abbilden. Hier ist insb. die Achse Wien-St. Pölten-Linz-Salzburg von städtischen Räumen geprägt.

Durch die Alpen verfügt Österreich über einen **großen Wasserreichtum**. So können Laufkraftwerke und Speicherkraftwerke betrieben werden und damit etwa 70 Prozent des Strombedarfs gedeckt werden. Gemeinsam mit anderen Energieträgern wird daher bereits ein hoher Anteil an erneuerbarer Energie an der Gesamtproduktion erreicht. Insbesondere Stauseen werden auch als Pumpspeicher für die Netzstabilität im gesamteuropäischen Energienetz genutzt.

Österreich ist auf strategischer Ebene in die räumlich-wirtschaftliche Entwicklung der EU eingebunden und ist auch Teil zweier makroregionaler EU-Strategien. Seit 2011 in der **EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR)** und seit 2016 in der **EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP)**. Ziel ist dabei insb. die engere Kooperation und Zusammenarbeit der Mitglieder, wobei die Europäische Kommission die Koordinierung, das Monitoring und die Berichterstattung über den Fortschritt der Strategien übernimmt. Österreich hat periodisch den Vorsitz in den beiden Strategien inne und kann über Projekte auf die gemeinsame Abstimmung räumlicher Entwicklungen hinwirken.

Von großer räumlicher Bedeutung für die Lage und Rolle Österreichs in der EU sind die **Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN)**. Das Gesamtnetz, das

mit den Mitgliedstaaten abgestimmt wurde, soll bis Ende 2050 und das hochrangige Kernnetz bis Ende 2030 fertiggestellt werden. Österreich hat dabei an drei der neuen Korridore des Kernverkehrsnetzes Anteil. Den Korridoren Rhein-Donau, Baltischer Raum-Adria und Skandinavien-Mittelmeer. Die Errichtung des Semmering-Basistunnels und der Koralmbahn sind Teil des baltisch-adriatischen Korridors. Der Brenner-Basistunnel wiederum Teil des skandinavisch-adriatischen Korridors.

Trotz der engen räumlich-funktionellen Vernetzung der EU-Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum verfügt die **Europäische Union** formal über keine räumlichen Planungskompetenzen, nimmt aber über eine Vielzahl von raumrelevanten **Verordnungen** und insb. **Richtlinien** Einfluss auf das österreichische Planungssystem. Dabei sind insb. Bestimmungen zu verfahrensrechtlichen Aspekten, Grenzwerten (z. B. Lärmemissionen) sowie zum Umwelt- und Naturschutz (z. B. Vogelschutzrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie) von Bedeutung. Entsprechend der vertraglichen Verpflichtungen als Mitgliedstaat der EU hat Österreich diese Richtlinien in nationales Recht transformiert und ist zu seiner Anwendung verpflichtet. Neben der Einbettung in das europäische Rechtssystem und Programme im Rahmen der Kohäsions- und Regionalpolitik sind für

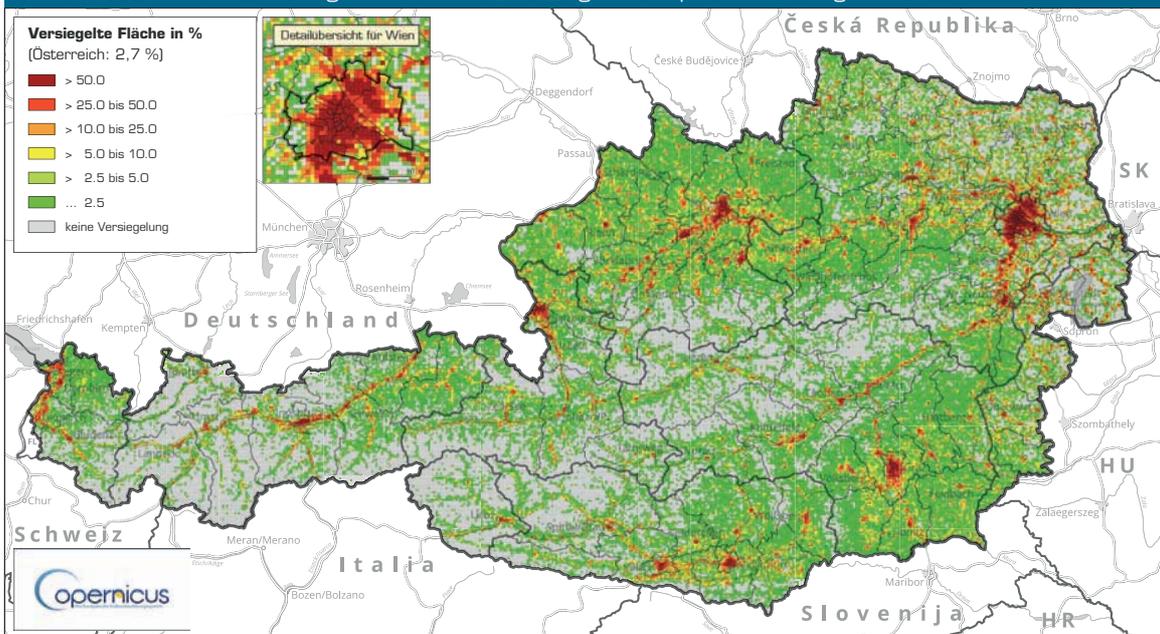
Österreich auch europäische (Entwicklungs-)Strategien von Bedeutung.

1.2 Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung

Zu Jahresbeginn 2017 lebten ca. 8.8 Mio. Personen mit Hauptwohnsitz in Österreich. Etwas mehr als die Hälfte davon waren Frauen und in etwa 20 Prozent unter 19 Jahre alt. Österreich weist insgesamt einen **positiven Bevölkerungssaldo** auf, wobei der leicht negative Geburtensaldo durch Zuwanderung ausgeglichen wird. Eine Herausforderung für das Sozialsystem ist der wachsende Anteil der über 65-Jährigen an der gesamten Wohnbevölkerung. Die Zuwanderung ist dabei über die Jahrzehnte gesehen keine stabile Größe und hängt insb. auch von der geopolitischen Lage sowie Konflikten ab. Neben der Zuwanderung aus EU-Mitgliedstaaten wurde vor allem 2015 eine hohe Anzahl an Flüchtlingen in Österreich aufgenommen.

Bei Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung auf kommunaler Ebene zeichnen sich **dynamische Wachstumsräume** ab. Die Bevölkerungszunahme ist insb. auf die städtischen Agglomerationsräume und die in Pendeldistanz dazu liegenden Umlandregionen konzentriert. Allen voran zählen

Abb. 03: Anteil der versiegelten Fläche 2012 (gem. Copernicus-Programm)



Quelle: Umweltbundesamt GmbH; Copernicus-Programm (mit Finanzierung durch die Europäische Union)

Raumeinheiten: 1 km-Raster

Herausgeber: **OROK** Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)

Bearbeitung und Kartographie: **projekthaus**

universität wien

www.oerok-atlas.at

© 2015

der Wiener Zentralraum mit der Westachse über St. Pölten, Linz, Wels nach Salzburg sowie der Raum Graz, das Inntal und das Rheintal zu den Wachstumsregionen. Inneralpin gelegene Regionen verzeichnen tendenziell einen Bevölkerungsverlust, was auch zu wirtschaftsstrukturellen und gesellschaftspolitischen Herausforderungen führen kann. Die aktuelle Prognose im Rahmen der Raumbeobachtung der Österreichischen Raumordnungskonferenz zur Bevölkerungsveränderung bis 2030 bildet die dynamischen Wachstumsräume deutlich ab. So sind in den städtischen Agglomerationsräumen Wachstumsraten mit mehr als zehn Prozent für den Zeitraum 2014–2030 zu erwarten, während für inneralpine Talschaften ein Bevölkerungsrückgang von mehr als zehn Prozent im selben Zeitraum prognostiziert wird.

Die **Bevölkerungsentwicklung** wird sich somit voraussichtlich weiterhin auf die Zentralräume konzentrieren. Dies führt zu einem entsprechenden Bedarf an Daseinsgrundfunktionen, insb. an Wohnraum und Arbeitsplätze, was aus raumplanerischer Sicht u. a. zu einer steigenden Nachfrage an Siedlungsflächen bzw. Bauland und Verkehrsflächen führt.

Ein weitgehend konstanter Trend in Österreich ist die sehr hohe **Flächeninanspruchnahme**.¹ Die tägliche Flächeninanspruchnahme – berechnet vom österr. Umweltbundesamt – betrug österreichweit für den Zeitraum 2013–2016 14,7 ha/Tag, was verdeutlicht, dass die räumlichen Nutzungsansprüche einer wachsenden Volkswirtschaft und Bevölkerung nach wie vor v. a. über die Umnutzung von Grünland erfolgt. Eine zentrale Herausforderung der Raumplanung in Österreich ist es daher, **Strategien zum Flächensparen** zu forcieren. Das Prinzip Innen- vor Außenentwicklung, Zersiedelungsabwehr sowie der quantitative Bodenschutz unter Berücksichtigung der für die land- und forstwirtschaftliche Produktion wertvollen Flächen sind verstärkt in Planungsüberlegungen auf allen Ebenen einzubinden.

Die alpin geprägte Topografie bedeutet für Österreich eine starke achsenbezogene Entwicklung entlang von Tälern und vor allem eine deutliche **Einschränkung des Dauersiedlungsraums**. So verfügen die östlichen Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien deutlich über 50 Prozent Dauersiedlungsraumanteil. Die **westlichen und südwestlichen Bundesländer** (Slbg, Stmk, Ktn, Tirol und Vbg) sind durch einen geringen Anteil an potenzieller

Siedlungsfläche gekennzeichnet. Tirol hat als alpines Bundesland lediglich 12,4 Prozent Dauersiedlungsraum. Der Siedlungsdruck, wobei es beträchtliche regionale Unterschiede gibt, konzentriert sich dementsprechend auf einen geringen Dauersiedlungsraum, in dem folglich eine **hohe Flächenversiegelung** vorliegt. Wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird, weisen vor allem die alpinen Täler (Inntal, Rheintal) sowie Gemeinden entlang wichtiger Verkehrsachsen und im Bereich von Agglomerationsräumen einen hohen Versiegelungsgrad auf.

Dabei haben sich in Österreich mit der **Tertiärisierung der Gesellschaft** auch die Lebensumstände deutlich geändert. Seit den 1950er-Jahren ist insb. in den ländlich geprägten Bereichen das Einfamilienhaus die vorherrschende Wohnform, die eine hohe Flächeninanspruchnahme und geringe Siedlungsdichte mit sich bringt. Gleichzeitig haben die **Wohnungsgrößen** zu- und die **Haushaltsgrößen** stetig abgenommen. So beträgt die durchschnittliche Wohnungsgröße von Hauptwohnsitzwohnungen mittlerweile bereits 99,6 m² während die Haushaltsgröße über die Jahre auf ca. 2,2 Personen je Haushalt abgenommen hat. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person liegt damit bei 44,8 m².

Dem allgemeinen europäischen Trend folgend, steigen die **Immobilienpreise und Mietkosten** auch in Österreich in den letzten Jahren stetig und liegen 2017 im Median bei 465 Euro pro Person. Im europäischen Vergleich sind die Wohnkosten in Österreich aber vergleichsweise gering, da es einerseits einen umfassenden geförderten Wohnungsbau, wie Gemeindewohnungsbau gibt sowie andererseits einen restriktiven MieterInnenschutz, der in vielen Fällen einen niedrigen Mietzins ermöglicht. Die Eigentumsquote liegt in Österreich derzeit bei 47,8 Prozent. Die Anzahl der fertiggestellten **Wohnungen und Gebäude** nimmt über die letzten Jahre stetig zu. So wurden 2016 56.539 neue Wohnungen in 16.517 Wohngebäuden errichtet. Hinzu kommen 4.623 Nicht-Wohngebäude. Während die Anzahl der neu errichteten Wohnungen pro Jahr im Vergleich zu 2005 um mehr als 18.000 Einheiten zugenommen hat, hat die Anzahl der Gebäude abgenommen.

¹ Als Flächeninanspruchnahme wird der dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung für Bau- und Verkehrszwecke, Freizeitzwecke oder Abbauflächen verstanden.

Abb. 04: Siedlungsentwicklung im Bereich Lauterach (VlbG), 1950er und 2015



Land Vorarlberg

1.3 Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt

Österreich ist im europäischen Vergleich eine kleine Volkswirtschaft mit einer starken Einbettung in die umgebenden Wirtschaftsräume. Das **Bruttoinlandsprodukt** steigt seit der Wirtschaftskrise 2008/09 wieder konstant und beläuft sich auf ca. **370 Mrd. Euro** (Stand 2017). Die österreichischen Märkte sind generell stark konsumorientiert. Die Außenhandelsbilanz ist idR leicht positiv.

Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit nimmt Österreich in der EU in der **F&E-Quote** sowie in Bezug auf das **BIP pro Kopf** eine Spitzenposition ein. Ebenso eine führende Rolle kommt Österreich in der Stellung des Tourismus in seiner wirtschaftlichen Bedeutung zu. Grundsätzlich weist Österreich eine vergleichsweise typische Aufteilung der Erwerbstätigen auf die Wirtschaftssektoren auf. Nur mehr ca. 4,4 Prozent der Erwerbstätigen sind im primären Sektor beschäftigt, etwa 25 Prozent in der Industrie und mehr als zwei Drittel im Dienstleistungssektor.

Die **Landwirtschaft** ist weitgehend mechanisiert mit Fokus auf der Produktion von Lebens- und Futtermitteln

für den nationalen und internationalen Markt, wobei die Struktur der Betriebe sehr vielfältig ist. Mit über 160.000 Betrieben leistet die überwiegend kleinstrukturierte Land- und Forstwirtschaft auch einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt des für den Tourismus wichtigen ländlichen Raums und seiner umfangreichen Kulturlandschaft. Ein wichtiger Schwerpunkt für die österreichische Landwirtschaft ist der Schutz der natürlichen Ressourcen, was sich in einer hohen Teilnehmerate an den Maßnahmen des Agrarumweltschutzprogramms niederschlägt. Der Bio-Anteil beträgt mittlerweile 24 Prozent der bewirtschafteten Fläche.

Die **Industrie** hat historisch gesehen eine wichtige Bedeutung für Österreich und hat einige Firmen mit Milliardenumsätzen und einer großen Anzahl von Beschäftigten (allen voran OMV AG, voestalpine AG, Borealis AG und Mondi AG). Alte Industriestandorte in alpinen Tälern wurden bzw. werden allerdings zunehmend aufgegeben und die gewerblichen und industriellen Aktivitäten konzentrieren sich überwiegend auf Standorte im Bereich der Zentralräume und entlang der hochwertigen Verkehrssträger.

Der **Dienstleistungssektor** bietet nicht zuletzt aufgrund der großen Bedeutung des Tourismus einen

Großteil der Arbeitsplätze in Österreich. Das Nächtigungswachstum von 4,1 Prozent auf 140,9 Mio. Nächtigungen im Jahr 2016 lag nicht nur deutlich über dem langfristigen jährlichen Durchschnitt seit 2000, sondern überstieg auch die Dynamik der gesamten EU-28.

Die **tourismusintensiven alpinen Bundesländer** weisen ein dementsprechend hohes Bruttoregionalprodukt auf, das vielfach deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt. So ist das Bruttoregionalprodukt von Salzburg sogar höher als das der Bundeshauptstadt Wien. Größter Markt für den **Tourismus** ist nach wie vor Deutschland mit einem Anteil von über 50 Prozent an den AusländerInnenübernachtungen. Im Zusammenhang mit dem Tourismus in Österreich, aber auch mit dem alpenquerenden Verkehr zu Tourismusdestinationen an der Adria gibt es zusätzlich zur bestehenden Arbeits- und Bildungsmobilität einen großen Anteil an Freizeit- und Tourismusmobilität.

1.4 Verkehr und Transport

Durch die geografische Lage Österreichs im Zentrum Mitteleuropas nimmt die hochrangigen Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Rolle für den europäischen Personen- und Warenverkehr ein. Österreich verfügt trotz der alpinen Topografie über ein gut ausgebautes **Schiennetz** sowie ein vielschichtiges **öffentliches Verkehrsangebot**. Zentrale Verkehrsachsen bilden aber vor allem die **Autobahnen bzw. Schnellstraßen**. Insbesondere die Brenner- und Tauernstrecke sind im Alpen transitverkehr wichtige Strecken während die Westautobahn von Salzburg über Linz nach Wien eine zentrale West-Ost-Achse darstellt.

Für den **Güterverkehr** ist nach wie vor die Straße der dominierende Verkehrsträger, wobei dies vor allem für den Binnenverkehr gilt. Im grenzüberschreitenden Verkehr kommt der Straße eine geringere Bedeutung zu. Während die Verkehrsträger Schiene und Schifffahrt in den letzten Jahrzehnten nur leicht gewachsen sind, hat vor allem die Güterverkehrsleistung auf der Straße zugenommen. Insgesamt belief sich das Transportaufkommen auf ca. 488 Mio. Tonnen. Die wichtigsten Nachbarländer im Güterverkehr sind dabei Deutschland und Italien. Grundsätzlich steigen sowohl der grenzüberschreitende wie auch der Binnengüterverkehr stetig an.

Für den **Nah- wie Fernpersonenverkehr** spielt vor allem die Schiene als Verkehrsträger eine zentrale Bedeutung. So transportierte die ÖBB 2015 ca. 238 Mio. Personen, wobei auch hier eine jährliche Zunahme

stattfindet. In den städtischen Agglomerationen weist der öffentliche Nahverkehr generell einen hohen Anteil am Modal Split auf, während ländliche Regionen nach wie vor stark von privaten Pkw abhängig sind. 2016 kamen 550 Pkw auf 1.000 EinwohnerInnen mit steigender Tendenz.

Mit Blick auf die Einbettung des hochrangigen Verkehrsnetzes in das **europäische TEN-Netz** sowie das steigende Transport- und Personenaufkommen wird stetig in den Ausbau der Infrastruktur investiert. Dies betrifft vor allem grenzüberschreitende Strecken in die Slowakei oder nach Tschechien und den Ausbau des Schiennetzes in der Kapazität und Transportgeschwindigkeit. Insbesondere der Brennerbasistunnel, der Semmeringbasistunnel und die Koralmbahn können hier als Projekte angeführt werden.

Im Hinblick auf die **Luftfahrt** konnte sich der Vienna International Airport (VIE) weiter als internationale Drehscheibe mit ca. 23 Mio. Passagieren (Stand 2016) etablieren. Die weiteren internationalen Flughäfen Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Salzburg spielen im Hinblick auf die PassagierInnenzahl eine untergeordnete Rolle, sind jedoch vor allem für den Urlaubsreiseverkehr, wie den Arbeitsverkehr von Bedeutung.

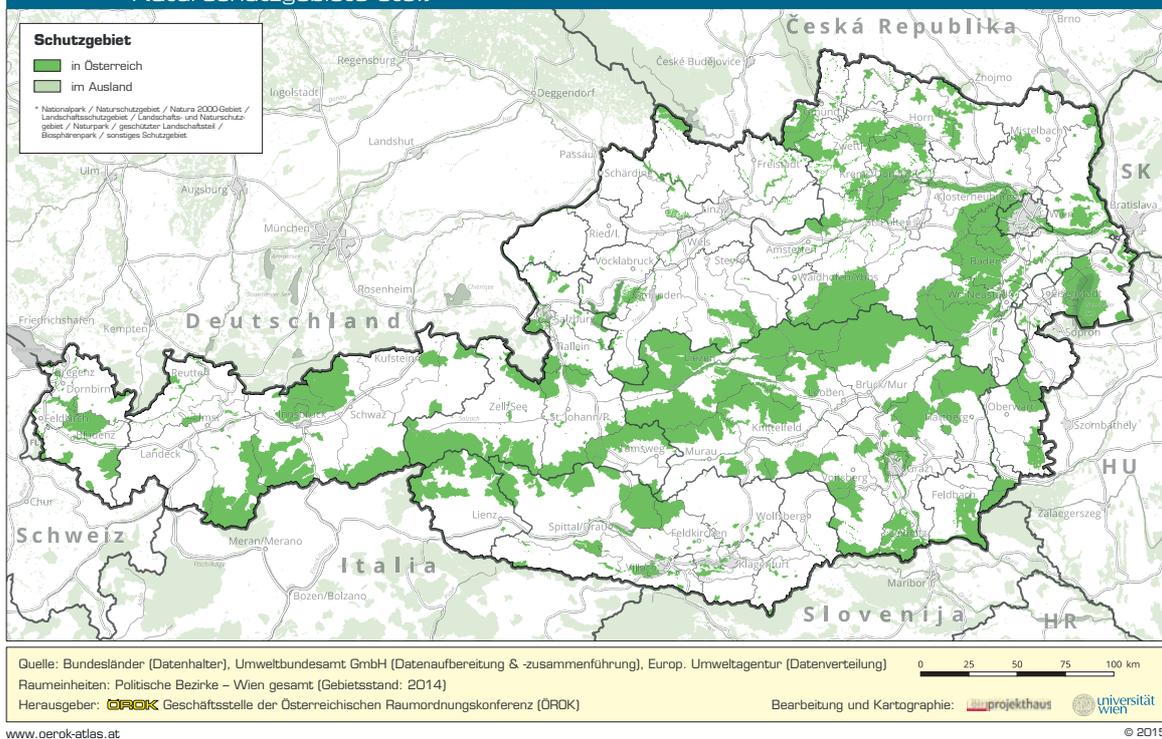
Die **Donauschifffahrt** wächst im Güterverkehrsaufkommen in Österreich leicht, großer Wachstumsmarkt ist derzeit aber die Ausflugschifffahrt.

1.5 Landschaft und natürliche Ressourcen

Österreich ist als Tourismusdestination international nicht nur für seine (bau)kulturellen Schätze, sondern auch für die durch die Land- und Forstwirtschaft geprägte landschaftliche Vielfalt und Schönheit bekannt. Diese **landschaftliche Vielfalt** liegt insb. in der Geologie sowie der eiszeitlichen Überformung der Alpen. So gibt es eine Vielzahl inneralpiner Seen (z. B. Attersee, Traunsee), sehr unterschiedlich geformte Bergregionen und auch vergletscherte Bereiche. In den außeralpinen Lagen dominieren Hügelländer, von denen einige ideal für den Weinanbau geeignet sind.

Nicht zuletzt durch die **rasante Siedlungsentwicklung** seit den 1950er-Jahren und die (schi)technische Erschließung der Bergregionen wurden Natur- wie Kulturräume stark überformt und verändert. Der verstärkte Schutz von landwirtschaftlichen und ökologisch wertvollen Flächen ist daher ein wesentlicher

Abb. 05: Schutzgebiete in Österreich 2014 (Nationalparks, Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete etc.)



Planungsaspekt. Der hier bedeutende Boden- und Naturschutz obliegt in Gesetzgebung und Vollzug den Bundesländern.

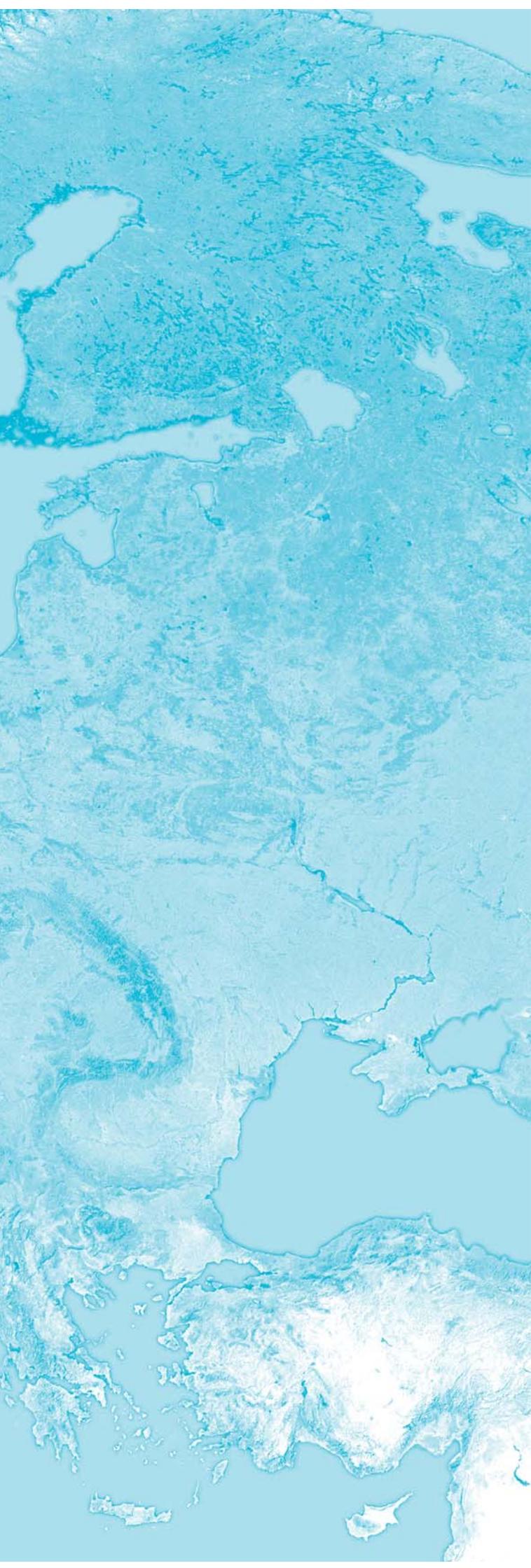
Entsprechend der Verpflichtung zur Meldung und Ausweisung von **Natura 2000-Schutzgebieten** nach der FFH (RL 92/43/EWG) und Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG) der EU haben die einzelnen Bundesländer Schutzgebiete definiert. Im Jahr 2015 waren 196 Gebiete rechtlich verordnet, die sich auf 15 Prozent des gesamten Staatsgebietes erstrecken.

International gesehen bedeutende Schutzgebiete sind vor allem die sechs existierenden **Nationalparks** der IUCN-Kategorie II. Als erster Nationalpark wurde in den 1980er-Jahren der drei Länder übergreifende Nationalpark Hohe Tauern eingerichtet. Es folgten der NP Neusiedler See-Seewinkel

(grenzüberschreitend mit Ungarn). Der NP Donau-Auen, der NP Oberösterreichische Kalkalpen, der NP Thayatal und zuletzt der NP Gesäuse. Dabei lässt sich erkennen, dass vor allem ursprüngliche Flussläufe, ökologisch wertvolle Seenlandschaften sowie weitgehend unberührte Gebirgsregionen als Nationalparks ausgewiesen wurden. Basierend auf den Naturschutzgesetzen der Bundesländer gibt es eine Vielzahl **weiterer Schutzgebiete**, die vor allem kleinräumige Landschaftsteile oder auch Einzelobjekte (Höhlen, alte Bäume etc.) unter Schutz stellen.

Neben natürlichen Schutzgütern ist auch der **Ortsbild- und Denkmalschutz** in Österreich etabliert. So sollen auch Siedlungskörper im Ensemble und kulturell bzw. geschichtlich bedeutende Einzelgebäude für künftige Generationen erhalten werden.





2

Europäische Dimension der Raumentwicklung

2 EUROPÄISCHE DIMENSION DER RAUMENTWICKLUNG

■ MARKUS GRUBER/SIMON POHN-WEIDINGER

2.1 Europäische Dachstrategien und ihre Bedeutung für die Raumentwicklung

Raumordnung ist keine vergemeinschaftete Politik und die Debatte zur Raumentwicklung wird traditionell auf zwischenstaatlicher Ebene geführt. Sie hat überwiegend informellen und Leitbildcharakter (z. B. im Rahmen der Territorialen Agenda).

Mit der Aufnahme der territorialen Kohäsion als drittem kohäsionspolitischem Ziel in den EU-Vertrag von 2007 wurde „territoriale Entwicklung“ auch als Zuständigkeitsbereich der EU etabliert, und es wurde die „territoriale Dimension“ in der EU-Dachstrategie Europa 2020 aufgenommen.

Konkrete Implikationen für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik ergeben sich (i) aus der EU-Kohäsions- und der Gemeinsamen Agrarpolitik sowohl hinsichtlich der Förderung ländlicher Entwicklung, der Städtepolitik als auch der großräumigeren europäischen territorialen Zusammenarbeit und (ii) wie bereits in Kapitel 1 angeführt aus dem EU-Rechtsbestand z. B. im Rahmen des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechtes.

Allerdings ist auch festzuhalten, dass sich der Begriff der „territorialen Kohäsion“ weitgehend einer einfachen und verbindlichen Definition entzieht. Er ist eher als Intention und politischer Wille zu verstehen, denn als objektiv beschreibbare Situation (Schneidewind 2009).

Von Lissabon zu Europa 2020 Europa-2020-Strategie

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben um die Jahrtausendwende in Lissabon erstmals eine „politische Dachstrategie“ verabschiedet, um auf die globalen Herausforderungen zu reagieren. Basierend auf den Erfahrungen mit der langsamen Umsetzung dieser sogenannten „Lissabon-Strategie“ und unter dem Druck der Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 wurde 2010 die **Wachstums- und Beschäftigungsstrategie** –

„Europa 2020“ vom Europäischen Rat beschlossen, um den Übergang zu einer wissensbasierten, grünen und inklusiven Marktwirtschaft zu beschleunigen.² In Europa 2020 wurde gegenüber der Vorläuferstrategie von Lissabon, der territorialen Dimension verstärkte Bedeutung beigemessen. Die vertikale Politikkoordination erfordert eine verstärkte Abstimmung Österreichs mit den vereinbarten europäischen Zielen, wie der Steigerung der Beschäftigungs- und der F&E-Quote, der Verbesserung der Energieeffizienz oder der Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung.

Territoriale Kohäsion als Zielsetzung

Die erhöhte Bedeutung der territorialen Kohäsion geht u. a. zurück auf den EU-Vertrag von Lissabon 2007. Darin wurde das Ziel des „**Territorialen Zusammenhalts**“ als drittes kohäsionspolitisches Ziel der EU aufgenommen und damit als Zuständigkeitsbereich der EU etabliert. Unmittelbare Folge dieser Entwicklung sind das 2008 veröffentlichte **Grünbuch zur Territorialen Kohäsion** (EK 2008) sowie die Verankerung des Begriffes in die Strategie „Europa 2020“ im Jahr 2010 (Europäische Kommission (EK) 2010, 26). Ziel der Territorialen Kohäsion ist es demnach „*die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können*“ (EK 2008, 3).

Die „Territoriale Agenda“

Auf zwischenstaatlicher Ebene läuft – der Tradition des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) folgend – der Diskussionsprozess zur „**Territorialen Agenda**“. Die 2007 erstmals vorgelegte und 2011 überarbeitete Territoriale Agenda (TA2020) verfolgt das Ziel, „die territoriale Dimension auf allen Regierungsebenen stärker in verschiedene Politikbereiche zu integrieren und die Umsetzung der Europa-2020-Strategie im Einklang mit den Grundsätzen

² Im Hinblick auf eine Neugestaltung der Dachstrategie nach 2020 sind Vorschläge erst nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 und der Neubestellung der Europäischen Kommission zu erwarten.

STÄDTEPOLITIK IN ÖSTERREICH

- Im Rahmen der Umsetzung des **Österreichischen Raumentwicklungskonzepts** wurde die „Kooperationsplattform Stadtregion“ eingerichtet, die Grundlagen für eine kooperative Stadtregionspolitik erarbeitet (z. B. **Agenda Stadtregionen in Österreich**). Die Agenda wurde im Jahr 2015 veröffentlicht und definiert vier Aktionsfelder: (i) Siedlung und Standort, (ii) Grünraum und Umwelt, (iii) Mobilität und Erreichbarkeit und (iv) Vielfalt und Zusammenarbeit. Diese Arbeiten mündeten im Jahr 2017 in sechs ÖROK-Empfehlungen für die Stadtregionspolitik.
- **Stadt-Stadtumland-Kooperationen** wird in den EU-kohäsionspolitischen Programmen in Österreich verstärkte Beachtung geschenkt. Ausfluss dieser Entwicklung ist die Förderung entsprechender Kooperationen im Rahmen von IWB/EFRE in der laufenden Förderperio-

de in den Bundesländern Oberösterreich, Steiermark bzw. Tirol.

- **„SMART Cities“-Initiativen** werden gegenwärtig sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene umgesetzt. Auf nationaler Ebene laufen ausgehend vom bmvit sowohl Vernetzungsinitiativen (z. B. Nationale Vernetzungsplattform Smart Cities) als auch Förderinstrumente (z. B. Smart-City-Initiative des Klimafonds). Auf transnationaler Ebene ist die europäische „Joint Programming Initiative **Urban Europe**“ (www.jpi-urbaneurope.eu) hervorzuheben, die darauf abzielt, systemische Fragen der Urbanisierung zu untersuchen, um neue technologische Errungenschaften mit den jüngsten Erkenntnissen in Sozialwissenschaften, Raumplanung und Wirtschaftswissenschaften zu integrieren. Österreich ist an dieser Initiative führend beteiligt.

des territorialen Zusammenhalts zu gewährleisten“ (Europäische Union 2011, 3).

Wenngleich die „Territoriale Agenda 2020“ einen unverbindlichen Charakter hat, stellt sie doch EU-weit akzeptierte Grundsätze für Raum- und Regionalentwicklungspolitik mit langfristiger strategischer Bedeutung dar und gilt somit als Orientierungsrahmen für europäische und nationale regionale strategische Ausrichtungen. So spiegeln sich im **Österreichischen Raumentwicklungskonzept** auch die Themen der „Territorialen Agenda“ wider (*siehe dazu Kapitel 3.3 „Arbeiten im Mehr-Ebenen-System“*).³

Fokus: Städtepolitik

Infolge der Konzentration und verstärkt zugeschriebener Lösungskompetenzen für gesellschaftliche und umweltbezogene Problemstellungen rücken städtische Regionen vermehrt in den Fokus der Diskussion. Ein seit 1998 komplementärer Prozess der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit führte über die 2007 beschlossene „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ zum **„Pakt von Amsterdam“** (2016).

Dieser Pakt, der eine gemeinsame Anstrengung der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten sowie der europäischen Verbände und Netz-

werke von Städten und Kommunen bildet, schafft die Grundlage der ersten **„Städteagenda für die EU“**, welche im Jahr 2016 durch die für städtische Angelegenheiten zuständigen EU-MinisterInnen vereinbart wurde. Ziel der Agenda ist es unter anderem einen Beitrag „zum territorialen Zusammenhalt durch Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Gefälle in städtischen Gebieten und Regionen“ (Europäische Union 2016, 6) zu leisten. Zur Umsetzung der Agenda wurden zahlreiche Partnerschaften ins Leben gerufen, unter anderem zu den Themen Wohnen, Inklusion, städtische Armut, Luftqualität, Klimaanpassung, Mobilität.

2.2 EU-Kohäsionspolitik und ihre räumliche Dimension

Räumliche Dimension der EU-Kohäsionspolitik und ihre Entwicklungslinien

Auf der **Seite der EK** reichen Ansätze und Diskussionen zur **räumlichen Dimension** bis in die späten 1980er-Jahre zurück. Im Unterschied zur Diskussion im Rahmen der Territorialen Agenda verfügt die von der EK getriebene Diskussion über unmittelbar einsetzbare Instrumente, v. a. im Rahmen der EU-Strukturfonds (z. B. territoriale Kooperation). Zudem ist die territoriale Dimension durch die Gebietsabgrenzung und die mehrjährige partnerschaft-

³ Mit 2018 wird die Vorbereitung einer umfangreichen Revision der TA2020 und die Entwicklung einer Territorialen Agenda für die Zeit nach 2020 (Territorial Agenda post-2020) angestrebt.

KONSEQUENZEN: UMSETZUNG DER KÖHÄSIONSPOLITIK 2014-2020 IN ÖSTERREICH

- Laufende Konzentration der Programme und Akteure und Zusammenfassung von neuen österreichischen Länderprogrammen auf ein österreichweites Programm „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in der laufenden Periode.
- Öffnung der Förderungsmöglichkeiten für kohäsionspolitische Programme auf das gesamte Bundesgebiet.
- Verstärkte Ausrichtung des regionalpolitischen Programmes auf Forschung und Innovation sowie KMU und Umwelt.
- Zusammenführen der ESI-Fonds unter dem Dach der „Partnerschaftsvereinbarung“, die die Verbindung zwischen den europäischen Zielen und Fonds-Programmen herstellt.

liche, sektorübergreifende Programmplanung Teil der EU-Kohäsionspolitik seit ihrer Reform 1989.

Seither wurde die EU-Kohäsionspolitik laufend **Reformschritten** unterzogen, die unter den Aspekten **Konzentration** und **Innovation** und Erhöhung der **Ergebnisorientierung** zusammengefasst werden können und einen paradigmatischen Wechsel der Kohäsionspolitik mit sich bringen. Entscheidende Entwicklungslinien sind:

- Es kam zu einer Verlagerung weg vom vorrangigen Ziel des nationalen Disparitäten-Ausgleichs hin zur Entfaltung der Entwicklungspotenziale.
- Die Ausgleichsorientierung gilt nur mehr auf gesamteuropäischer Ebene. Der Mitteleinsatz wird auf Regionen mit dem stärksten Entwicklungsbedarf konzentriert.
- Die Abgrenzung kleinräumiger Fördergebiete wird 2007 aufgegeben. Damit werden auch urbane Zentralräume stärker integriert. Dies geht einher mit einem wachsenden Fokus auf Forschung & Entwicklung und Innovation.
- Parallel wurde die Europäische Territoriale Zusammenarbeit zu einem expliziten Ziel der Kohäsionspolitik und finanziell aufgewertet.
- In den letzten zwei Jahrzehnten rückte die Innovationsorientierung zunehmend ins Zentrum regionaler Politik. Heute ist Regionalpolitik innovationsorientiert. Diese Ausrichtung knüpft zwar konzeptionell weiterhin an endogene Faktoren der Regionen an, betont aber stärker die innovatorischen sowie technologischen Kapazitäten von Unternehmen.
- Die Einbindung der EU-Kohäsionspolitik in die Architektur der EU-Dachstrategien führte zu einer erhöhten vertikalen Koordination (EU und Mitgliedstaaten) sowie einer horizontalen Koordination zwischen den EU-Fonds.
- Diese werden seit 2014 unter dem Titel „Europäische Investitions- und Strukturfonds“ (ESI-Fonds) zusammengefasst und schließen nunmehr

auch den 2005 neu geschaffenen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes mit ein.

- Diese Entwicklungen sind im Kontext der laufenden Anstrengungen zur Erhöhung der Ergebnisorientierung der Kohäsionspolitik zu sehen.

2.3 Ländliche Entwicklungspolitik

Die ländliche Entwicklungs- und Agrarpolitik ist im Hinblick auf die Sicherung des ländlichen Lebensraumes für die Raum- und Regionalentwicklung von hoher Bedeutung. Die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** ist ein vollständig in der EU „vergemeinschafteter“ Politikbereich. Die nationale Agrarpolitik stützt sich damit fast vollständig auf die im Rahmen der GAP bereitgestellten Mittel und Instrumente. Die GAP beruht heute auf zwei „Säulen“. Während sich die erste Säule auf Direktzahlungen an LandwirtInnen sowie die gemeinsamen Marktordnungen für einzelne landwirtschaftliche Erzeugnisse konzentriert, zielt die zweite Säule auf die **Entwicklung des ländlichen Raums**. In Österreich liegt der Schwerpunkt auf der zweiten Säule, wobei in finanzieller Hinsicht die Zahlungen für das **Agrarumweltprogramm ÖPUL** zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft und die **Ausgleichszulage** für Betriebe in benachteiligten Gebieten (insb. Berggebieten) besondere Bedeutung haben. Fokussiert wird dabei neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben in der Land- und Forstwirtschaft sowie des nachgelagerten Verarbeitungs- und Vermarktungssektors auch auf die **Diversifizierung** in der Land- und Forstwirtschaft und Basisdienstleistungen im ländlichen Raum. Parallel setzen im Rahmen von **LEADER** lokale Aktionsgruppen regionale Entwicklungsstrategien um.

LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IM RAHMEN DES ELER

In Teilen des ländlichen Raums besteht in Österreich ein Bedarf zur Sicherung der Lebensfähigkeit von strukturschwachen landwirtschaftlichen Betrieben und das Erfordernis der Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Rahmen des ELER erfolgt daher die Unterstützung der **Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe** in außerlandwirtschaftliche Bereiche. Ebenso wird Handlungsbedarf auch bei nicht-landwirtschaftlichen Unternehmen gesehen und die **Gründung und Entwicklung von innovativen Unternehmen** unterstützt. Auch Investitionen in die Infrastruktur für soziale Dienstleistungen und der Ausbau von Breitband werden finanziert.

Zwei Schwerpunktsetzungen, die auf die **Stabilisierung und Ökologisierung** der Land- und Forstwirtschaft in Österreich ausgerichtet sind, umfassen:

→ **ÖPUL:** Das Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015 ist Teil des österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014 bis 2020 und ein zentrales Instrument der Agrarpolitik und regionalen Entwicklung in Österreich. Im Rahmen des ÖPUL werden 24 verschiedene Maßnahmen angeboten, die zum Schutz der natürlichen Ressourcen Biodiversität, Boden, Wasser und Klima beitragen.

→ Mit einer Teilnahme von knapp 80 Prozent der Betriebe und rund 80 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche bzw. rd. 1,85 Mio. ha hat Österreich eine der höchsten Teilnehmeraten innerhalb der EU. Die am ÖPUL teilnehmenden LandwirtInnen erhalten Kompensationszahlungen für geringere Erträge, Mehraufwendungen oder zusätzliche Kosten, die ihnen durch die Einhaltung zusätzlicher Umweltauflagen entstehen. Aktuell werden in Österreich knapp 24 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche (rund 620.000 ha) biologisch bewirtschaftet, womit Österreich im Spitzenfeld der EU und im internationalen Vergleich liegt.

→ **Benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete:** Die Kulturlandschaften in den benachteiligten Gebieten, insb. in den Berggebieten, sind stark durch die landwirtschaftliche Nutzung geprägt. Für den langfristigen Erhalt dieser Landschaften ist die Weiterbewirtschaftung der Flächen eine wichtige Voraussetzung. In Gebieten mit erschwerten Produktionsbedingungen (z. B. Hang-, Höhenlage) erhalten in Österreich landwirtschaftliche Betriebe Ausgleichszahlungen für klimatisch-topografisch bestehende Wettbewerbsnachteile gegenüber Betrieben in Gunstlagen. Insgesamt umfasst das sogenannte benachteiligte Gebiet rund 80 Prozent der Landesfläche Österreichs.

2.4 Die Rolle der Europäischen Instrumente für Österreichs Regionalpolitik

Europäische Struktur- und Investitionsfonds in Österreich 2014+

Die auf europäischer Ebene gesetzten Rahmenbedingungen und deren Integration in die föderale Struktur in Österreich führte zu folgenden aktuellen Charakteristika der Europäischen Struktur und Investitionsfonds in Österreich:

Die Fonds der Kohäsionspolitik wurden mit jenen der Ländlichen Entwicklung und Fischereipolitik unter ein gemeinsames Dach der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) gestellt. Die Partnerschaftsvereinbarung (PV) – in Österreich STRAT. AT 2020 – bildet das strategische Dach und die Brücke zwischen den EUROPA-2020-Zielen und den Programmen und ist eingebettet in fondsspezifische Ziel-

setzungen. In Österreich wurden neun der für die ESI-Fonds vorgegebenen thematischen Ziele ausgewählt.

In Bezug auf die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Fondsprogramme sind im Einzelnen hervorzuheben:

→ Der **Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)** fokussiert auf den ländlichen Raum und legt den finanziellen Schwerpunkt auf umweltbezogene Ziele, betriebliche Investitionen, die Schaffung von Infrastruktur und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

→ Das Programm **Investitionen in Wachstum und Beschäftigung/EFRE** fokussiert auf Potenzialräume und dabei auf F&E und Innovation, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit von KMU und CO₂-arme Wirtschaft, ergänzt um die Städtische Entwicklung beziehungsweise die Territoriale Dimension.

Abb. 06: Struktur der ESI-Fonds in Österreich



ÖROK-Geschäftsstelle, Stand Okt. 2014

- Das Programm **Investitionen in Wachstum und Beschäftigung/ESF** legt den Schwerpunkt auf Ansätze zur sozialen Inklusion der von Ausgrenzungsbedrohten Personengruppen und den Ausbau von Förderansätzen im Bildungsbereich (Ausbildungsgarantie und Angebote für bildungsbenachteiligte Personengruppen). Zudem liegt das Augenmerk auf innovativen Ansätzen zur Förderung der Erwerbschancen von Frauen und Älteren.
- Das **Meeres- und Fischereifondsprogramm (EMFF)** stellt das kleinste ESI-Fonds-Programm dar und fokussiert dabei auf den Fischerei- und Aquakultursektor.

Damit ergeben sich folgende **Charakteristika** der Implementierung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Österreich:

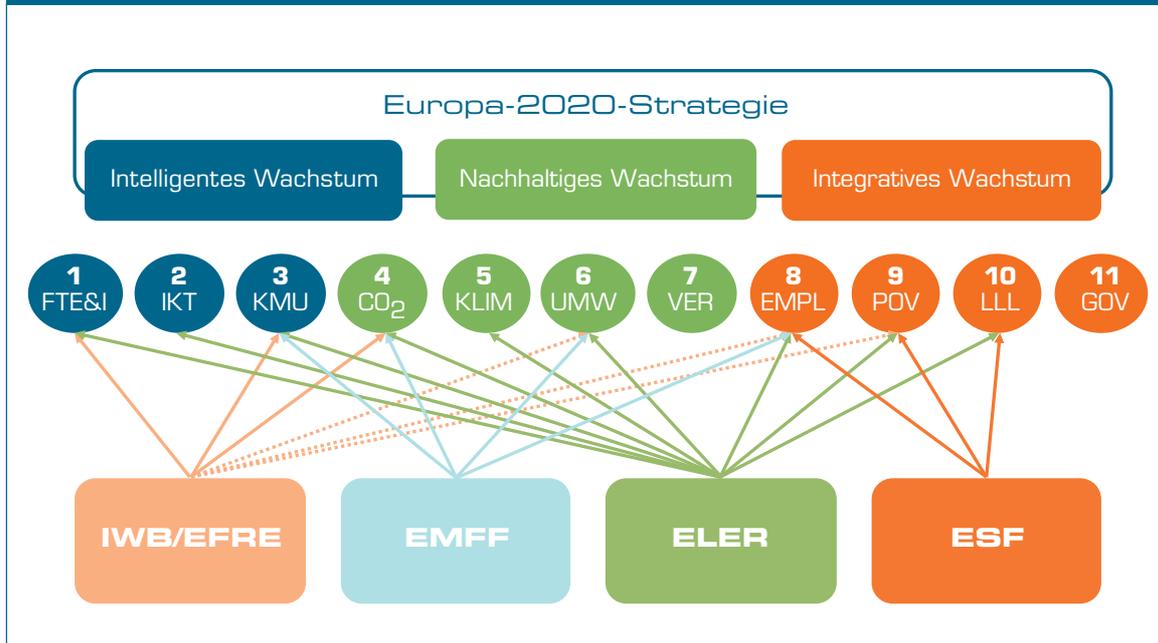
- Für den gesamten Zeitraum 2014–2020 steht in Österreich ein indikativer Betrag von rund 5,18 Mrd. aus den **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds** zur Verfügung (inkl. ETZ), europaweit ist der Einsatz von ungefähr 469 Mrd. vorgesehen. Durch das System der geteilten Mittelverwaltung müssen die EU-Gelder mit nationalen (öffentlichen bzw. privaten) Mittel kofinanziert werden.
- Rund drei Viertel der Mittel entfallen auf den **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die**

Tab. 01: Elf Thematische Ziele (TZ) der ESI-Fonds 2014–2020

Intelligentes Wachstum	Nachhaltiges Wachstum	Integratives Wachstum
T.Z.1. Forschung, techn. Entwicklung, Innovation (FTEI)	4. Verringerung der CO ₂ -Emissionen (CO ₂)	8. Beschäftigung und Arbeitskräfte (EMPL)
2. Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)	5. Anpassung an den Klimawandel (KLIMA)	9. Soziale Integration/Bekämpfung von Armut (POV)
3. Wettbewerbsfähigkeit KMU	6. Umweltschutz/effiziente	10. Bildung, Lebenslanges Lernen (LLL)
Ressourcennutzung (UMW)	7. Nachhaltigkeit Verkehr/Netzinfrastruktur (VERK)	11. effiziente öffentliche Verwaltung (GOV)

Darstellung von convelop auf Basis der Partnerschaftsvereinbarung und EK (2015)

Abb. 07: Europa 2020, Thematische Ziele und ESI-Fonds in Österreich



Partnerschaftsvereinbarung (2017), EK (2015)

Entwicklung des ländlichen Raumes, ein Viertel der EU-Mittel kommt für die Ziele der EU-Kohäsionspolitik zum Einsatz. Gemeinsame Agrarpolitik ist vollständig vergemeinschaftet und deckt damit weitgehend die nationale Agrarpolitik ab. Hingegen bilden die kohäsionspolitischen Programme (EFRE und ESF) nur einen Ausschnitt des Mitteleinsatzes für die Wirtschafts-, Innovations- und Arbeitsmarktpolitik.

- Infolge der wachsenden Anforderungen der Europäischen Programme erfolgte eine Konzentration der bislang neun EFRE-Länderprogramme zu einem österreichweiten Regionalprogramm und der Verwaltungsbehörde in der ÖROK-Geschäftsstelle. Damit gibt es im Rahmen der „ESIF-Partnerschaft“ aktuell **vier österreichweite Hauptprogramme**, die durch Bund und Länder umgesetzt werden. Hinzu kommen die Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit.
- Die ESIF-Programme verfolgen unterschiedliche **räumliche Schwerpunktsetzungen**: Während das ELER-Programm auf die Land- und Forstwirtschaft und auf den ländlichen Raum ausgerichtet ist, konzentriert sich das IWB/EFRE-OP auf Potenzialräume sowie stärker urban geprägte Regionen. Dies ergibt sich durch die generelle Programmausrichtung auf F&E und Innovation und wird ergänzt durch die auf Stadt/Umland ausgerichteten Programmakzente. Das ESF-Programm wiederum ist inhaltlich primär zielgrup-

penorientiert und nicht auf spezifische Regionen ausgerichtet. Auch die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung orientieren sich vorwiegend an sektoralen und nicht an territorialen Gesichtspunkten.

2.5 Großräumigere Perspektive im Rahmen der EU-Initiativen

Die **grenzüberschreitende und transnationale Perspektive** ist für Österreich aufgrund seiner zentralen mitteleuropäischen Lage besonders wichtig: 93 Prozent der Bevölkerung leben in Gemeinden, die weniger als 60 Kilometer von der Staatsgrenze entfernt sind. Die Bundeshauptstadt, alle Landeshauptstädte (mit Ausnahme von St. Pölten) und die meisten der Klein- und Mittelstädte finden sich in diesem Gebiet (vgl. Pucher et al, 2017). Ausgehend von der traditionellen Zusammenarbeit über gemeinsame Grenzkommissionen und großräumigere Kooperationsräume (Donauraum, Alpe-Adria-Raum, Europa-Region Tirol) wurde insb. im Kontext der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit sowie der makroregionalen Strategien eine zunehmend grenzüberschreitende und großräumigere Sichtweise der Entwicklungsanstrengungen wichtig. Österreich beteiligt sich daher auch intensiv an den ETZ-Programmen.



Europäische Territoriale Zusammenarbeit in der EU-Kohäsionspolitik

Mit dem Start der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) im Jahr 1990 (damals mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG) hat sich die EU der Aufgabe gestellt, die Regionen auf eine Gemeinschaft ohne interne Grenzen vorzubereiten und strukturelle Probleme von Grenzgebieten zu behandeln. Mit der Reform der EU-Kohäsionspolitik 2007 und infolge der Aufnahme der „Territorialen Kohäsion“ als drittes kohäsionspolitisches Ziel hat die Europäische Territoriale Zusammenarbeit eine inhaltliche und finanzielle Aufwertung erfahren.

Zur Umsetzung kommen **drei Programmtypen**, die sich in Bezug auf Zielsetzungen, Abwicklung und territoriale Fokussierung deutlich unterscheiden:

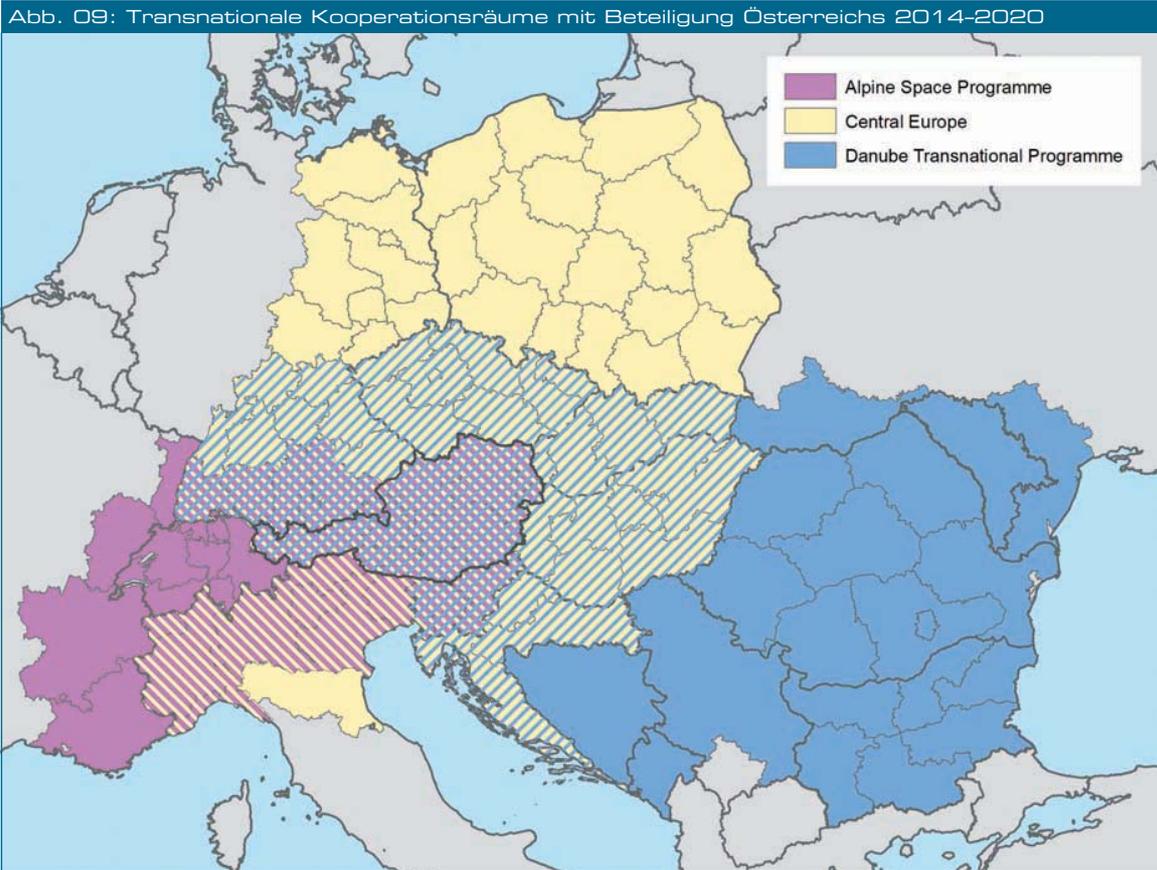
- **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** (mit der Beteiligung Österreichs an sieben Programmen);
- **transnationale Zusammenarbeit** zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden innerhalb größerer räumlicher Einheiten (z. B. ALPINE SPACE, CENTRAL EUROPE oder DANUBE TRANSNATIONAL);
- **interregionale Netzwerk-Programme**, das heißt die Kooperationen zwischen Regionen im gesamten EU-Raum: INTERREG EUROPE zur Verbreitung von innovativen und erfolgreichen Ansätzen der

EU-Regionalpolitik; ESPON 2020 für europäische Raumbeobachtung bzw. Raumforschung; URBACT von Städten organisierte thematische Netzwerke sowie INTERACT zur Unterstützung der Stellen, die die Kooperationsprogramme verwalten.

Weiters wurde das rechtliche Instrument des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eingerichtet, das territoriale Kooperation hinsichtlich Administration, Zusammenarbeit und finanzieller Kontrolle erleichtern soll (EU 2006). Es dient dazu, grenzüberschreitende, transnationale und/oder interregionale Kooperationsmaßnahmen durchzuführen und zu verwalten – unabhängig davon, ob sie mit oder ohne finanzielle Beteiligung der EU umgesetzt werden.

EU-Makroregionale Strategien

Eine besondere Bedeutung wird den „EU-Makroregionalen Strategien“ beigemessen. Makroregionale Strategien sind in erster Linie vor einem außen- und integrationspolitischen sowie entwicklungspolitischen Hintergrund zu sehen. Vorläuferstrategien (z. B. erste Ostsee-Raum-Initiative 1996 oder die EU-Schwarzmeer-Initiative) entstanden bereits als Ausdruck der stärkeren Betonung von Raumentwicklungs-



Metis (2017)

EUROPÄISCHER VERBUND FÜR TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT - EVTZ

Mit der EU-Verordnung 1082/2006 wurde 2006 die Rechtsgrundlage für die Einrichtung von EVTZ geschaffen. Ein EVTZ setzt sich aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und/oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts (auf fakultativer Basis) zusammen.

Vonseiten der Bundesländer, bisher jedoch noch nicht vonseiten des Bundes, wurden die gesetzlichen Grundlagen zur Einrichtung von EVTZ geschaffen. 2011 wurde z. B. eine Institutionalisierung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form eines „Europäischen Verbunds territorialer Zusammenarbeit“ (EVTZ) vorgenommen.

politik und der Zunahme der Unterschiede innerhalb der Europäischen Union.

Konzeptionell bedeuten Makroregionale Strategien eine Ausrichtung hin zu einer großräumig gedachten Regional- und Entwicklungspolitik, die sich primär entlang thematischer Felder orientiert, die Themen gehen jedoch deutlich über die EU-Regionalpolitik hinaus.

Zentrales Umsetzungsmerkmal der Makroregionalen Strategien ist das sogenannte Prinzip der „3 NOs“, wonach die gemeinsamen Entwicklungsprojekte

a) ohne neue Finanzierungsfonds, b) ohne neue EU-Gesetze und c) ohne neue Institutionen umgesetzt werden sollen. In der Umsetzung wird damit eine optimale Nutzung von Synergien zwischen den makroregionalen Strategien, den relevanten EU-Programmen und den in der Region bereits bestehenden Kooperationsformen angestrebt.

Bis dato wurden EU-weit vier makroregionale Strategieinitiativen beschlossen: im Ostseeraum, im Adriatisch-Ionischen Raum, im Donauraum und im Alpenraum. Österreich ist an letzteren zwei dieser makroregionalen Strategieprozesse beteiligt. Gegen-

MAKROREGIONALE STRATEGIEN IN ÖSTERREICH

EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR):

Nach Annahme der EU-Strategie für den Donauraum im Jahr 2011 im Europäischen Rat wirken österreichische Institutionen in der Umsetzung des Aktionsplans mit. Adressiert sind Maßnahmen in elf identifizierten Prioritätsbereichen. Hierzu zählen u. a. Mobilität, Nachhaltige Energie, Tourismus, Umweltschutz, Wissensgesellschaft sowie Zusammenarbeit.

EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP):

Nach mehrjähriger Vorbereitung wurde die Alpenraumstrategie im Juni 2016 vom Europäischen Rat beschlossen. Die Strategie fokussiert drei thematische Politikbereiche (Wachstum/Innovation, Mobilität, Umwelt/Energie) sowie eine verbesserte Governance.

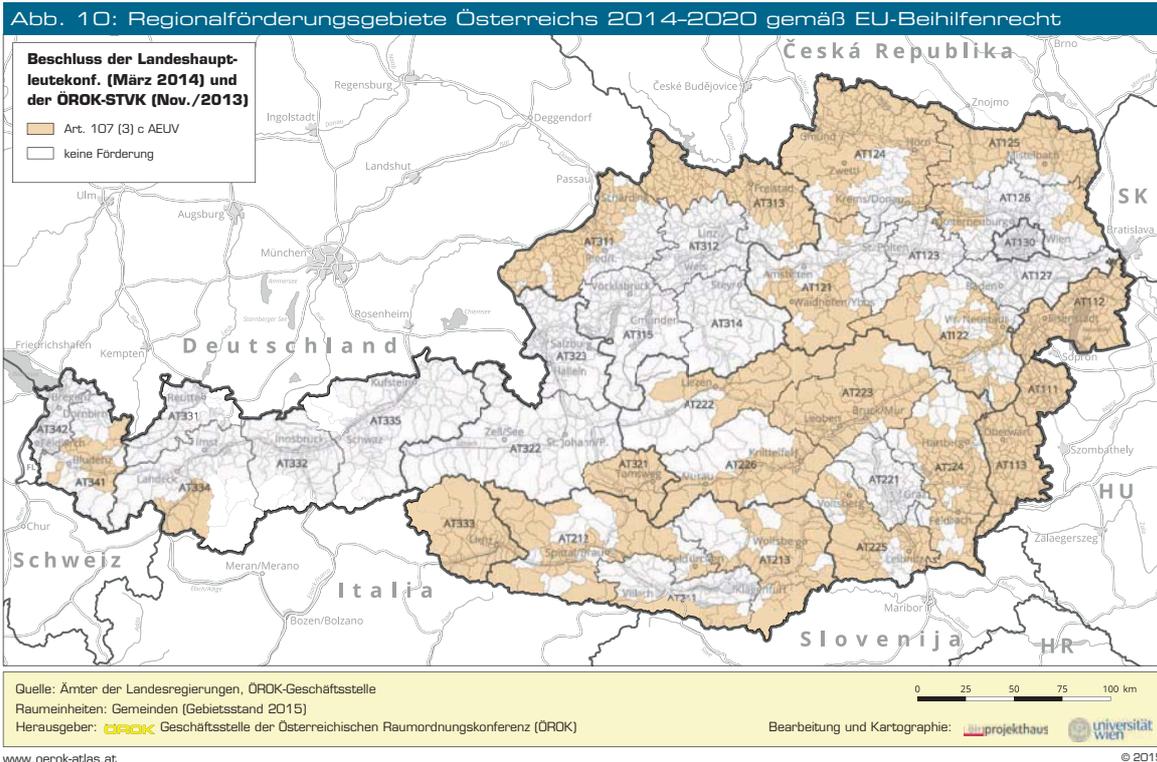
wärtig werden auch entsprechende Initiativen in der Nordsee, für die Karpaten oder für den Atlantischen Bogen diskutiert.

2.6 Weitere EU-Politikfelder mit Relevanz für Raum & Region

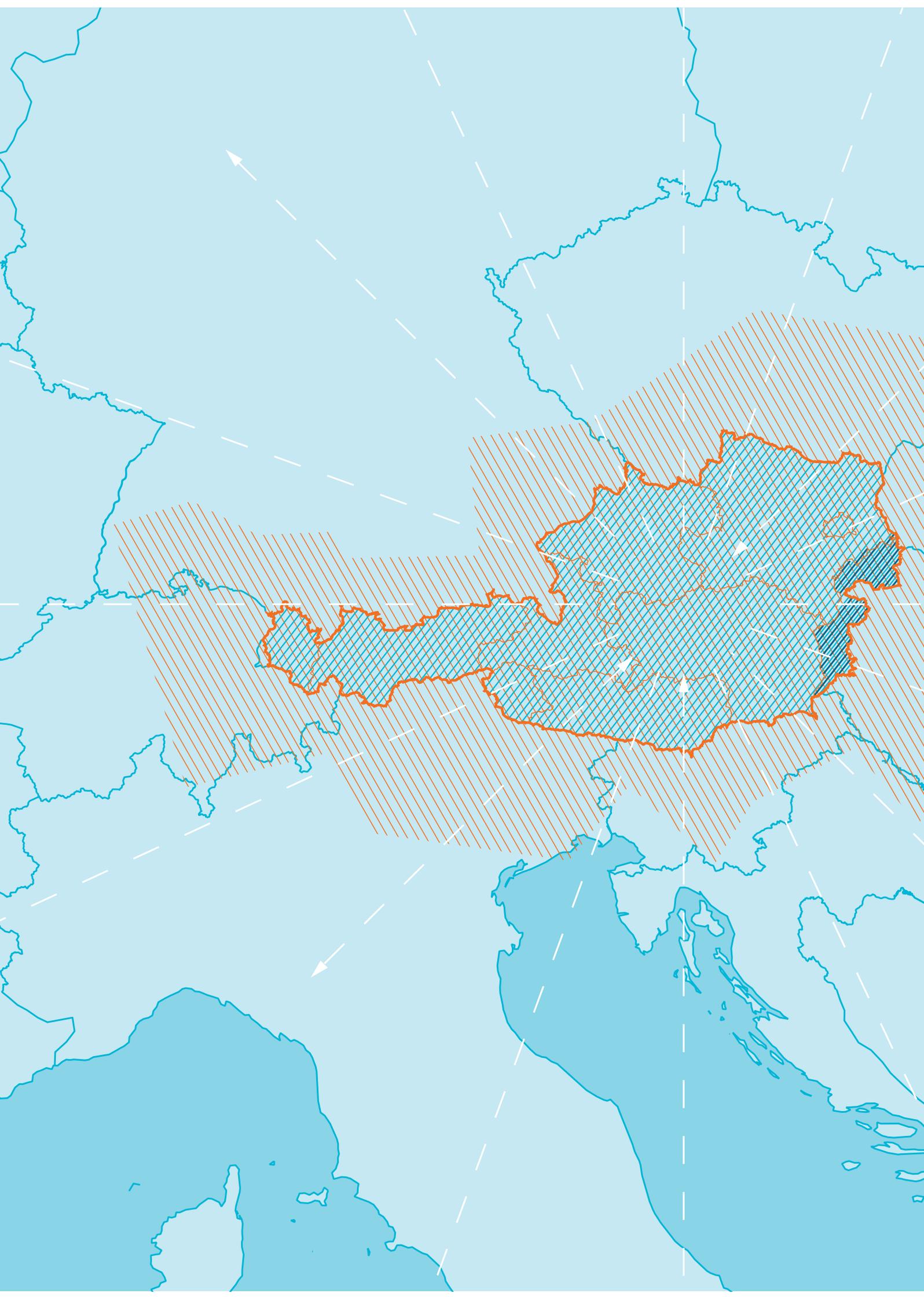
Die Transeuropäischen Netze (TEN) unterstützen die Umsetzung und Entwicklung des Binnenmarktes und die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der Union. Die in der Verordnung zu den Leitlinien für die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V-Leitlinien) festgelegten Verkehrsnetzprioritäten sind ein Orientierungsrahmen für den Auf- und Ausbau der international bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur innerhalb der EU. Die Verordnung unterscheidet zwischen einem „Gesamtnetz“, welches im Wesentlichen mit den Mitgliedstaaten (MS) abgestimmt wurde und 2050 umgesetzt werden soll und einem von der Kommission entworfenen hochrangigen „Kernnetz“, welches bis 2030 ausgebaut und damit prioritär vorangetrieben werden soll. Österreich liegt mit den Verkehrsachsen Donau, Brenner, Baltisch-Adria-

tische Achse an vier definierten Kernnetzwerkkorridoren.

Ein EU-Binnenmarkt ohne Wettbewerbsverzerrung ist Ziel der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln. Dieser EU-Grundsatz setzt auch den regulativen Rahmen im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik. Staatliche Beihilfen für bestimmte Unternehmen oder Erzeugnisse, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen, sind grundsätzlich verboten und können nur dann bewilligt werden, wenn sie im Interesse der Öffentlichkeit (z. B. Forschung und Entwicklung, Ausbildung, Umweltschutz, kleine und mittlere Unternehmen) liegen. Im Zuge der Reform („State Aid Modernisation“) des „EU-Beihilfenrechts“ wurden auch Regionalbeihilfen adaptiert, welche für die EU-Regionalpolitik von besonderer Relevanz sind. Die höchstzulässigen Beihilfenintensitäten betragen 2014–2020 nunmehr einheitlich 10 Prozent für große Unternehmen, 20 Prozent für mittlere und 30 Prozent für kleine Unternehmen in allen österreichischen Art. 107 (3) „c“-Fördergebieten.

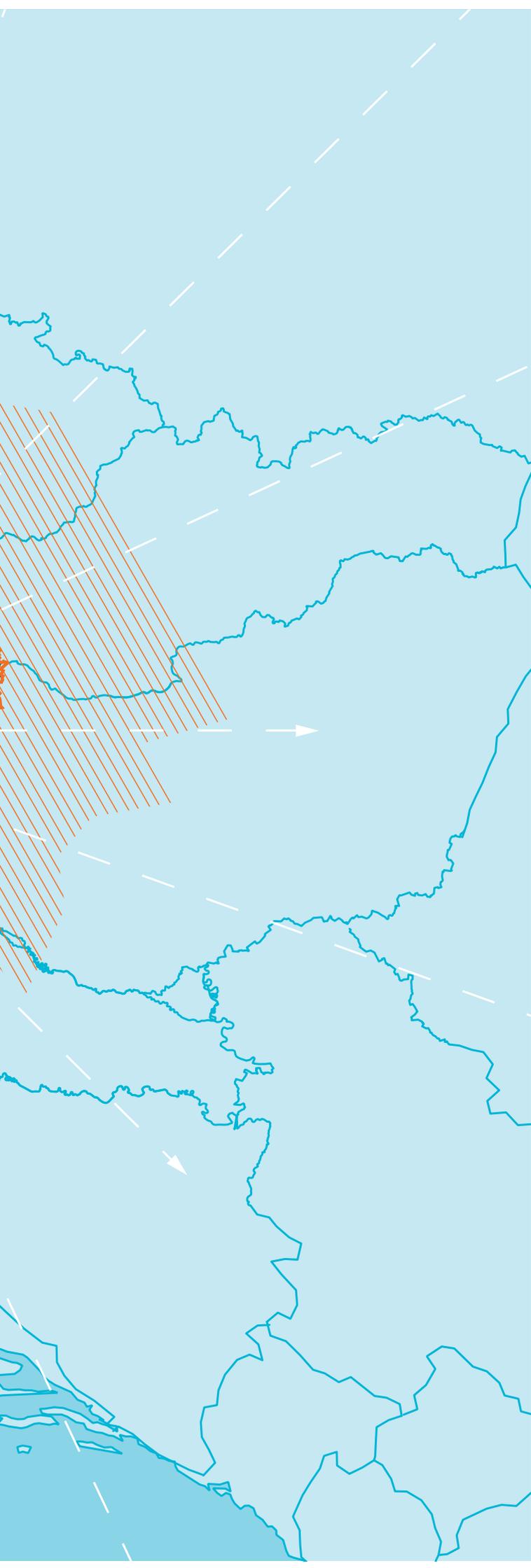


Anm.: Die in der Legende angeführte Bezeichnung „keine Förderung“ bezieht sich lediglich auf „keine Regionalbeihilfen“ und bedeutet nicht, dass in diesen Regionen überhaupt keine Förderungen umgesetzt werden.



3

Regionalpolitik und -entwicklung in Österreich



3 REGIONALPOLITIK UND -ENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH

■ MARKUS GRUBER/SIMON POHN-WEIDINGER

Die Europäische Dimension der Raum- und Regionalpolitik ist eng verwoben mit der nationalen Regionalpolitik. Insbesondere die Kohäsionspolitik und die Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raumes werden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung unmittelbar auf nationaler Ebene wirksam. Die EU-kofinanzierten Programme spielen eine wichtige, bei Weitem jedoch nicht die alleinige Rolle. Im Folgenden wird daher der Fokus auf die Regionalpolitik und -entwicklung in Österreich, ihre Entwicklungslinien verlagert. Dabei werden aber weiterhin Bezüge zu den ESI-Fonds als programmatische Instrumente dargestellt, wo dies zielführend ist.

3.1 Kompetenzverteilung und Zuständigkeiten

Der Begriff der „Regionalpolitik“ wurde in Österreich erst relativ spät in den beginnenden 1970er-Jahren bewusst aufgegriffen. „Regionalpolitik“ ist ebenso wie die „Raumentwicklung“ in Österreich **nicht gesetzlich normiert**.

In der gelebten Praxis hat sich seit den frühen 1970er-Jahren in Österreich ein kooperatives System herausgebildet. Anstelle einer eigenen Gesetzgebung setzte man in dem Kontext des föderalen Staatssystems auf Koordination und Kooperation zwischen den Politikfeldern und den Gebietskörperschaften. Dies erfolgte auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen von Bund und Ländern und in sozialpartnerschaftlicher Prägnanz.

Die dadurch nötige Koordination auf Bundesebene bzw. zwischen Bund und Ländern erfolgt informell. Mit der Bundesministeriensgesetz-Novelle 2017 ist die koordinierende Aufgabe auf Bundesebene in Österreich vom Bundeskanzleramt auf das **Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT)** übergegangen.

Die **Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)** wirkt als Plattform für die informelle Kooperation des Bundes, der Länder, der Gemeinden,

der Interessenvertretungen und der Sozialpartner. Sie schafft einen Ausgleich für die fehlenden formalrechtlichen Koordinationsverfahren in Fragen der raumbezogenen Politiken in Österreich.

Mit der sog. **Art. 15a BVG-Vereinbarung** ist ein formales Instrument der Bund-Länder-Kooperation eingerichtet. Ursprünglich für konkrete kooperativ abgewickelte Programme eingesetzt, dient es heute zur Festlegung von Rollen und Aufgaben von Bund und Ländern z. B. im Zusammenhang mit der EU-Kohäsionspolitik.

3.2 Konzeptionelle Entwicklungslinien und Meilensteine

Entwicklung der konzeptionellen Ansätze: der österreichische Weg

Die erstmalige Wahrnehmung der Regionalpolitik als expliziten Politikbereich war verbunden mit einem paradigmatischen Übergang weg von traditionell geprägten Konzepten. Diese Ansätze fokussierten in erster Linie auf die Bereitstellung von externen Impulsen (z. B. Betriebsansiedelungen, Zuflüsse, Kapital/Know-how, Infrastrukturbereitstellung), um regionale Entwicklung zu ermöglichen und räumliche Ungleichheiten zu überwinden. Verfolgt wurden ab Ende der 1970er-Jahre zunehmend systemische Ansätze der **endogenen Regionalpolitik**. Diese Diskussion wurde in Österreich unter den Titeln der „eigenständigen Regionalpolitik“ und später der „endogenen Erneuerung“ geführt.

Der Paradigmenwechsel baut auf der Erkenntnis auf, dass wichtige **Faktoren**, die die regionale Entwicklung beeinflussen, an die Region gebunden sind: Siedlungs- und Infrastruktur, die Fähigkeiten und Spezialisierungen der Unternehmen und der Beschäftigten und deren Verflechtungen sowie die institutionellen Strukturen. Regionale Entwicklung fußt daher auf der Stärkung des Potenzials, das aus der Region selbst kommen muss. Damit tritt die Region selbst in den Fokus für konkrete Lösungen, während die Regional-

BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Regionalpolitik und ihre Reichweite (Strategische Ebene): Grundsätzlich umfasst Raumentwicklung alle raumwirksamen Politikbereiche und koordiniert diese im Hinblick auf ihre Wirkungen im Raum. Ziel ist es, verschiedene Fachpolitiken (Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Verkehrs-, Kultur-, Agrarpolitik etc.) für ein bestimmtes Gebiet („Raum“, „Region“) aufeinander abzustimmen, mit dem Ziel, Lebensqualität und Wohlstand in den Regionen zu unterstützen.

Regionalpolitik konzentriert sich spätestens seit den wirtschaftlich-strukturellen Krisen der 1970er- und 1980er-Jahre auf die wirtschaftlich-strukturelle Entwicklung von Regionen. Sie fokussiert auf „...die Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse durch die öffentliche Hand. Dabei sollen durch den Markt erzeugte räumliche Allokationen korrigiert werden“ (vgl. Maier et al 2012, 143). Regionalpolitik ist also auf einer räumlich übergeordneten und strategischen Ebene angesiedelt.

Regionale Entwicklungsförderung (Instrumenten-Ebene): Unter regionaler Entwicklungsförderung werden hier die konkret auf übergeordneter Ebene eingesetzten Instrumente zur Förderung der Entwicklung von Regionen verstanden. Hierzu zählen u. a. Information/Beratung, finanzielle Anreize (z. B. Investitionsförderungen), infrastrukturelle Maßnahmen (Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur), Kooperationen und Regulierungen. AdressatInnen der

Förderungen sind Unternehmen ebenso wie die Bevölkerung oder Gebietskörperschaften/Institutionen.

Regionale Entwicklung (Nutzung der Instrumente auf Regionsebene): Es werden von Regionen und ihren Akteuren innerhalb der gesetzten übergeordneten Rahmenbedingungen und unter Nutzung der Instrumente der regionalen Entwicklungsförderung konkrete soziale, wirtschaftliche und kulturelle Prozesse und Aktivitäten in Gang gesetzt, die auf die Ausschöpfung der regionalen Potenziale abzielen.

Regionen und ihre Gestalt: Soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Verflechtungen bilden themenspezifisch raumwirksame Netzwerke und Beziehungen, geprägt häufig durch naturräumliche Gegebenheiten, aber auch administrative Grenzen.

In der regionalpolitischen Diskussion spielt daher der Regionsbegriff „funktionaler Räume“ eine wichtige Rolle. Ausdruck dieser Diskussion sind Begriffe wie „Zentralraum“, „grenzüberschreitende oder transnationale Region“, „ländliche Regionen im Kontext einer dezentralen Konzentration“ u. Ä. m. In der konkreten Planungs- und Entwicklungsarbeit spielen jedoch weiterhin klassische politisch-administrative Einteilungen (neun Bundesländer, Bezirke) und statistische territoriale Klassifikationen (z. B. NUTS III-Regionen) eine hohe Bedeutung.

politik die Rahmenbedingungen und Strukturen dazu schafft.

Nachdem der umfassend angelegte Ansatz der eigenständigen Regionalentwicklung vor allem auf entwicklungsschwache ländliche Regionen angelegt war, verlagerte sich mit den Strukturkrisen der alten Industriegebiete in den 1980er-Jahren der räumliche Schwerpunkt vermehrt auf strukturschwache Industrieregionen und damit auf eine stark wirtschaftsorientierte „**Innovationsorientierte Regionalpolitik**“. Damit verbunden war ein Übergang auf eine klare Wirtschaftsorientierung der regionalen Entwicklungsansätze, der später durch die Übernahme der EU-Regionalpolitik weiter ausgebaut wurde.

Die „Innovationsorientierte Regionalpolitik“ wurde in der Folge durch Konzepte der (regionalen) „**Innovationssysteme**“ sowie das in Österreich intensiv verwendete **Cluster-Konzept** ergänzt. Damit wurde das **Netzwerk- und Kooperations-Paradigma** verankert. Aktuell werden diese konzeptionellen Ansätze durch das Konzept der „**intelligenten Spezialisierung**“ („smart specialisation“) ergänzt, das vermehrt auf die Kombination bestehender Stärken mit Zukunftstrends und -technologien setzt und dabei vor allem auch auf die Bedeutung des Territoriums für erfolgreiche Innovationsstrategien hinweist (EK 2014).

Das Ausgleichsziel wurde durch einen strukturpolitischen Ansatz abgelöst.

Damit verbunden war ein zunehmend realistischeres Verständnis hinsichtlich der Ziele und der Erwartungen an die Regionalpolitik. Bereits mit dem österreichischen Raumordnungskonzept 1991 kam es zu einer Ausdifferenzierung der Ziele von der klassischen Ausgleichsorientierung („Disparitätenabbau“) hin zu dynamischeren strukturpolitischen Zielen, die die **Anpassungsfähigkeit** und **Mobilisierung endogener Potenziale** (ÖREK 1991) in den Vordergrund stellten. Heute wird dafür auch der Begriff der „regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ verwendet. Dies wird im Kontext einer ressourceneffizienten und umweltschonenden regionalen Entwicklung gesehen.

Erweiterung der wirtschaftsorientierten Entwicklung um eine integrierte Sicht der Raum- und Regionalentwicklung

Spätestens mit erkennbaren Erfolgen in der strukturellen Erneuerung der industriellen Problemgebiete und den sich verstärkenden Problemmustern der Abwanderung z. B. aus den inneralpinen Seitentälern, zunehmender Mobilität und später dem Klimawandel sowie aufkommenden Ballungsproblemen in den urbanen Räumen (z. B. Verkehr, Umwelt) wurde wieder verstärkt ein Fokus auf umfassendere **Raum- und Regionalentwicklungsstrategien** gelegt. Dies ging einher mit einer wachsenden Rolle der Länder sowie der Erhöhung des Organisationsgrades in den Regionen z. B. durch regionale Entwicklungsvereine oder Regionalmanagements.

Erweiterung der Akteurs-Ebenen: Kompetenzaufbau in den Ländern

Die kooperative Regionalpolitik führte von Beginn an zu einer Einbeziehung der Länder in die Konzeption und Finanzierung regionalpolitischer Programme. Bis in die **1990er-Jahre** wurden **kooperative Programme zwischen Bund und Ländern** zur Innovationsförderung oder bezogen auf regionale Problemgebiete konzipiert und gemeinsam umgesetzt. Als Vehikel dazu diente der Mechanismus der Art. 15a BVG-Bund-Länder-Vereinbarung.

Der Zugang zu den kohäsions- und agrarpolitischen Instrumenten ermöglichte ab Mitte der 1990er-Jahre eine deutliche Ausweitung der unter dem Titel der Regionalpolitik gewidmeten Mittel und eine deutliche Aufwertung der Länder als regionalpolitische Handlungsebene. Die bislang eher anlassbezogene und auf Teilräume ausgerichtete Regionalpolitik wurde programmatischer und zielorientierter. Unterstützt wurde damit eine flächendeckende Ausrollung der

regionalpolitischen Ansätze in Österreich, verbunden mit der Harmonisierung der Standards zwischen den Ländern und einem Informations- und Know-how-Transfer (vgl. Gruber 2009). Der kooperative Ansatz wurde intensiviert und damit die Regionalpolitik insgesamt professionalisiert (vgl. auch Heintel 2005). Inhaltlich brachte die EU-Regionalpolitik für Österreich eine Fokussierung auf eine wirtschafts- und innovationsorientierte Politik mit sich.

Dieser Prozess führte zu einer Erweiterung der Handlungsebenen, wurden doch Länder und Regionen in ihrer inhaltlichen Kompetenz, dem Zugang zu Ressourcen und in ihren institutionellen Strukturen gestärkt. Die Folge war eine weitgehend **flächendeckende Umsetzung** von Instrumenten der **endogenen Regionalentwicklung** in Österreich. Dieser Prozess ging Hand in Hand mit:

→ Einer verstärkt strategiegeleiteten Entwicklung in den Ländern. Angestoßen nicht zuletzt durch die EU-Programmierungszyklen und die damit verbundenen programmatischen Arbeiten sowie im Zusammenhang mit einer insgesamt zunehmenden strategischen Ausrichtung der Interventionen wurden neben diesen **räumlichen Landes- und Regionalentwicklungsstrategien** erstmals **Wirtschaftsstrategien** aufgelegt, die später zu Forschungs- und Innovations-Strategien weiterentwickelt wurden. Heute verfügen die Bundesländer durchwegs sowohl über eher raumbezogene Landesentwicklungsstrategien als auch innovationsorientierte Entwicklungsstrategien („Konzepte der Intelligenten Spezialisierung“), sodass damit heute eine umfassende „Strategiearchitektur“ auf Länder- und Regionsebene besteht.

→ Begleitet wurde dieser Prozess durch die Schaffung neuer moderner **Agenturen** für Wirtschafts- und Standortentwicklung in den Ländern. Dies umfasste sowohl die auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichteten **Standort- und Wirtschaftsförderungsagenturen** als auch die auf eine umfassendere Informations-, Vernetzungs- und Beratungsfunktion ausgerichteten regionalen **Entwicklungsorganisationen wie Regionalmanagements**.

Rückzug des Bundes aus den Instrumenten der innovationsorientierten Regionalpolitik

Parallel zur Stärkung der Länderebene kommt es Ende der 1990er-Jahre zu einem instrumentellen Wechsel hin zu einer neuen Programmgeneration, die auf strukturpolitische Ziele ausgerichtet war. Die neuen Programme thematisierten strukturelle Problemstellungen (z. B. Zusammenarbeit von Wissenschaft-

Wirtschaft) und stellten mehr Exzellenzziele als regionalpolitische Gesichtspunkte in den Mittelpunkt. Sie entfalten jedoch räumliche Wirkungen, da sie einen Strukturaufbau im Bereich Forschung und Innovation unterstützen und damit für die Länder von immanem Interesse im Rahmen der Umsetzung der regionalen Innovationsstrategien sind. Dies führte in der Folge auch zu einem Rückzug des Bundes aus der innovationsorientierten Regionalpolitik. Konkret regionalpolitisch motivierte Instrumente wie die „Regionale Infrastrukturförderung“ wurden nicht mehr verlängert. Auf der Seite der betrieblichen Förderungen ist die „Regionale Innovationsprämie“ ausgedient. Fortgeführt und strukturpolitisch zugespitzt auf Wachstum und Innovation werden die erp-Programme.

3.3 Status heute: „Arbeiten im Mehr-Ebenen-System“

Regionalpolitik erfolgt heute in einem komplexen Mehr-Ebenen-Governance-System, welches von der EU bis hin zur kleinregionalen Ebene vielfältige Akteursgruppen, Abstimmungsprozesse, Strategien und Instrumente zur Entwicklungsförderung integriert. Im Folgenden wird der Fokus auf den Status der Regionalpolitik auf Bundes- und Länderebene gelegt und deren Übersetzung in die Regionen.

EU- und nationale Ebene bieten konzeptiven Rahmen

Die nationale und regionale Regionalpolitik ist seit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 eingebettet und mitbestimmt durch die EU und ihre Regional- und Kohäsionspolitik. Auf nationaler Ebene gibt es ein umfassendes Set an Strategien mit Leitlinien-Charakter. Explizit räumliche Komponenten weisen das **Österreichische Raumentwicklungskonzept** (ÖREK) ebenso wie die dem ÖREK nachfolgenden „ÖREK-Partnerschaften“ zu Themen wie „Stadt-Regionen“ oder „Intelligente Spezialisierung“ auf. Viele sektorale Strategien integrieren räumliche oder regionale Komponenten jedoch kaum explizit.

Diskursplattformen und Partnerschaften

Eine **strategische Abstimmung** zu strukturpolitischen Fragen zwischen Bund/Ländern erfolgt jeweils zu spezifischen Themenstellungen in Informations- und Austausch-Foren im Rahmen der **Österreichischen Raumordnungskonferenz** sowie entlang von ÖREK-Umsetzungspartnerschaften. Im Hinblick auf die innovationspolitischen Fragestellungen erfolgt die Abstimmung zwischen Bund und Ländern darüber hinaus in Foren wie dem „Bundesländerdialog“, der eine etablierte Bund-Länder-Plattform zum Informationsaustausch im Bereich Wissenschaft und Forschung ist, erweitert um einen Kreis von Stakeholder-Organisationen. Es gibt wei-

DAS ÖSTERREICHISCHE RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT – ÖREK

Das aktuelle Österreichische Raumentwicklungskonzept zielt auf „Wettbewerbsfähigkeit“, „Solidarität“ und „Nachhaltigkeit“ und setzt sich die Entwicklung einer kompakten und polyzentrischen Struktur mit funktionalen Verflechtungen und leistungsfähigen Achsen, die Stärkung der Entfaltung regionalspezifischer Potenziale zum Ziel. Das Handlungsprogramm baut auf vier Säulen auf:

- Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit
- Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität
- Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz
- Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen

Es schließt damit an die Europäische Territoriale Agenda an und übernimmt eine Leit- und Orientierungsfunktion für Bund, Länder, Regionen und Gemeinden.

Die Umsetzung wird durch eine Reihe von sogenannten ÖREK-Partnerschaften unterstützt, deren Nutzen von den Akteuren hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses, konkreter Anwendungen in politischen und rechtlichen Entscheidungsprozessen als hoch bewertet wird. Sie münden häufig in sogenannten ÖROK-Empfehlungen zu spezifischen Fachthemen. (siehe auch Kapitel 9)

tere zahlreiche sektorale Plattformen zum Informationsaustausch und der gegenseitigen Beteiligung an Strategieprozessen.

Raum- und Regionalentwicklung auf Länderebene

Die Bundesländer verfügen heute über eine umfassende Architektur von räumlichen-, sektoralen und wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien auf Landesebene. Die ordnungspolitischen Planungsdokumente beinhalten entweder **entwicklungspolitische Strategien** und/oder werden durch **Entwicklungsstrategien mit Leitbildcharakter** ergänzt (*siehe dazu im Detail: Kapitel 7 „Planungsinstrumente“*).

Komplementär dazu verfügen die Länder durchwegs über eine **wirtschafts- und innovationspolitische Konzeption** und **sektorale Strategien** z. B. für Tourismus oder Strategiedokumente, die sich gesellschaftlichen Herausforderungen stellen (z. B. Klima- und Energiestrategie Steiermark 2030, Diversitäts- und Integrationsstrategie bzw. Mobilitäts- und Verkehrskonzepte). Diese Strategien werden evaluiert

und zyklisch erneuert. Daraus entsteht letztlich eine „**Strategie-Architektur**“ für die **Raum- und Regionalentwicklung**.

Institutionell gibt es neben den zuständigen Landesdienststellen eine Reihe von **Regionalen Entwicklungs- und Standortagenturen** in den Bundesländern, die die Umsetzung der Strategien unterstützen.

Umfassende Raum- und Regionalentwicklung in den Ländern

Die territoriale Entwicklung orientiert sich primär an der Entwicklung von **sektorübergreifenden, regionalen Lösungen** und fungiert dabei als Anstoßgeber für die Regionalisierung der Sektoralpolitik.

Dabei werden vor allem über die wirtschaftsorientierte Regionalentwicklung hinausgehend **Themen der territorialen Entwicklung** in den regionalpolitischen Diskurs aufgenommen:

→ Die gesellschaftlichen Herausforderungen des **demografischen Wandels** und **Klimawandels** und deren wirtschaftliche Implikationen für die Regionen.

Tab. 02: Strategiekonzepte auf Länderebene

	Räumliche Entwicklungsstrategien	Sektorale Entwicklungsstrategien, Smart Specialisation-Strategien (Auswahl)
Burgenland	Entwicklungsstrategie Burgenland 2020, Landesraumordnungsplan, Entwicklungsprogramm 2011	FTI-Strategie Burgenland 2025 Tourismusstrategie 2022+
Kärnten	Entwicklungsprogramme für das gesamte Landesgebiet	Wirtschaftsstrategie für Kärnten 2013–2020 FTI-Strategie Kärnten 2020 Zukunft durch Innovation
Niederösterreich	NÖ Landesentwicklungskonzept 2004	Wirtschafts- bzw. Tourismusstrategie NÖ 2020 FTI-Strategie und FTI-Programm NÖ Digitalisierungsstrategie NÖ
Oberösterreich	Landesraumordnungsprogramm 2017, Landesentwicklungsprogramm (in Entwicklung)	Strategisches Wirtschafts- und Forschungsprogramm „Innovatives OÖ 2020“ Landes-Tourismusstrategie 2022
Salzburg	Landesentwicklungsprogramm 2003	Wissenschafts- und Innovationsstrategie Salzburg 2025, Strategieplan Tourismus Salzburg 2020
Steiermark	Landesentwicklungsprogramm 2009, Landesentwicklungsleitbild	Wirtschafts- und Tourismusstrategie 2025 Forschungsstrategie Steiermark 2020
Tirol	Raumordnungsprogramme sowie Zukunftsraum Tirol 2011	Tiroler Forschungs- u. Innovationsstrategie Tourismusstrategie „Der Tiroler Weg 2021“
Vorarlberg	Landesraumpläne f. d. gesamte Landesgebiet, Raumbild für Vorarlberg (in Erarbeitung)	Wissenschafts- und Forschungsstrategie Vorarlberg 2020 Wirtschaftsleitbild & Tourismusleitbild Vorarlberg
Wien	Stadtentwicklungsplan (STEP)	Smart City Wien –Rahmenstrategie Wiener FTI-Strategie – Innovatives Wien 2020

Eigene Darstellung, convelop

Tab. 03: Entwicklungs- und Standort-Agenturen auf Länderebene (Auszug)

	Agenturen	Regionalentwicklungsagenturen
Burgenland	Wirtschaft Burgenland GmbH (WiBuG), FTI Burgenland GmbH	Regionalmanagement Burgenland
Kärnten	Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF), Kärntner Betriebsansiedlung- und Beteiligungs-GesmbH (BABEG)	Regionalmanagements in den Regionen
Niederösterreich	ecoplus Niederösterreichs Wirtschafts- agentur GmbH, Agenturen im Bereich Finanzierung und Beteiligungen	NÖ.Regional.GmbH
Oberösterreich	Business Upper Austria – Wirtschaftsagentur	Regionalmanagement Oberösterreich GmbH
Salzburg	Innovations- und Technologietransfer- Gesellschaft mbH (ITG) Salzburg	Verbände und Vereine auf regionaler Ebene
Steiermark	Steirische Wirtschaftsförderungs- gesellschaft mbH (SFG)	Regionalmanagements in den Steirischen Großregionen
Tirol	Standortagentur Tirol, geplant: Landes- koordinationsstelle für Forschung und Innovation	Regionalmanagementvereine auf regionaler Ebene
Vorarlberg	Wirtschaftsstandort Vorarlberg (WISTO) GmbH	Büro für Zukunftsfragen des Landes Vorarlberg Verbände und Vereine auf regionaler Ebene
Wien	Wirtschaftsagentur Wien	Gebietsbetreuung und Stadtteilmanagements

Eigene Darstellung, convelop

- Die Bedeutung von **Abwanderungsprozessen** aus Regionen und ein damit verbundenes **Infrastrukturmanagement**, welches mit umgekehrten Vorzeichen auch in den schnell wachsenden urbanen Räumen und den dort entstehenden Knappheiten und Ballungsraumproblemen von Bedeutung ist.
- Die Themenbereiche der **Migration** und **Integration** in den Regionen.
- **Soziale Dienstleistungen**, auch im Kontext der Organisation der Daseinsvorsorge.
- Die Thematik der **Stadt-Umland-Kooperationen** sowie der **interkommunalen Kooperationen** im Allgemeinen.

Damit werden wieder verstärkt **gesellschaftliche Themenstellungen** und ihre wirtschaftlichen Implikationen in die regionale Entwicklung aufgenommen und Herausforderungen unterschiedlicher Raumtypen adressiert. Als wichtiges Instrument für konzeptive Arbeiten, Pilotprojekte und Capacity-Building dienen hier unter anderem die Kooperationsprogramme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit.

Instrumente der Regionalpolitik auf Länderebene

Als Instrumente werden vorwiegend eingesetzt:

- Foren zu **Politik-Abstimmungen auf Landesebene** entlang der Landes- und Regionsstrategien.

- Die Bereitstellung von **Beratungs- und Aktivierungsstrukturen** auf Landes- und/oder Regionsebene (z. B. landesweit agierende Strukturen wie NÖ.Regional.GmbH, Regionalmanagement Oberösterreich oder Regionalmanagement Burgenland) oder auf regionaler Ebene organisiert (z. B. Regionalmanagements Steiermark, Tirol).
- Förderungsinstrumente, die ausgerichtet sind insb. auf regionale **Entwicklungsprozesse** sowie **Pilot-, Leit- und Impulsprojekte** (z. B. Regionalförderung des Landes Niederösterreich).

Die zunehmende Ausrichtung der Europäischen Fonds auf eine sektorale Investitionsstrategie kombiniert mit hohen und wachsenden administrativen Anforderungen führte über die EU-Programmpereoden hinweg zu einer abnehmenden Innovationskraft der EU-Programme in Österreich. In den letzten Jahren ist daher wieder eine verstärkte Entwicklung rein national finanzierter regionalpolitischer Programme zu erkennen, die geeigneter sind, komplexere Kooperationsprojekte und Pilotprojekte abgestimmt auf territoriale Problemlösungen zu initiieren [z. B. Steiermark im Rahmen des Regionalentwicklungsgesetzes 2017, Tirol für Entwicklungsprogramme in Regionen mit spezifischen Problemstellungen (z. B. Osttirol-Iseltal oder Pitztal) oder Niederösterreich

STRUKTURFÖRDERPROGRAMME DES BUNDES

Vonseiten des Bundes werden vor allem nationale strukturpolitische Zielsetzungen adressiert wie bspw. die Zusammenarbeit Wissenschaft-Wirtschaft, Netzwerkbildung und Start-up-Gründungen. Diese zumeist kompetitiven Programme (Call-Verfahren) weisen raumwirksame Komponenten auf und sind folglich aus regionalpolitischer Sicht von Relevanz. Beispielhaft hervorzuheben ist das COMET-Programm, durch welches die kooperative Forschung durch den Aufbau eigener F&E-Kompetenzzentren seit nunmehr zwei Jahrzehnten gestärkt wird.

Programme im Bereich „Innovation & Kooperation“ wiederum zielen darauf ab, die Innovationstätigkeit von KMU zu stimulieren oder FTI-Strukturen von F&E-Einrichtungen und Fachhochschulen zu stärken. In „Gründerprogrammen“ (z. B. AplusB scale up) werden in GründerInnenzentren Firmengründungen aus dem Wissenschaftsbereich unterstützt. Für die Bundesländer stellen die Bundesprogramme wichtige Impulse für die Entwicklung der jeweiligen regionalen Innovationssysteme und Spezialisierungsmuster dar, weswegen die Umsetzung zumeist auch unter finanzieller Beteiligung der Länder erfolgt.

im Rahmen der „Regionalisierungsförderung“ des Landes sowie der neu eingerichteten NÖ.Regional.GmbH].

Wirtschafts- und Standortentwicklung: Konzentration des Bundes auf nationale Strukturpolitik

Im Bereich der innovations- und wirtschaftsorientierten Regionalpolitik findet sich eine Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern. Der Bund konzentriert sich weitgehend auf österreichweit zum Einsatz kommende strukturpolitische Instrumente. Es gibt damit **keine innovationsorientierte nationale Regionalpolitik** mehr, sondern eine **nationale Strukturpolitik**. Die nationale Strukturpolitik zielt auf die Behebung struktureller Probleme wie Wissenschaft-Wirtschafts-Kooperationen ab und schafft organisationale Lösungen in den Bundesländern.

Hervorzuheben sind hier die Bemühungen, die **Hochschulen als regionale Leitinstitutionen**⁴ verstärkt in der Standortentwicklung zu berücksichtigen. Auf Basis der Leistungsvereinbarungen sowie des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans 2016 bis 2021 (BMWF 2015) sind die Universitäten und Hochschulen aufgefordert, sich im Sinne der Entwicklung wettbewerbsfähiger Wissens-Standorte abzustimmen und ihre Potenziale als regionale Leitinstitutionen engagiert zu nutzen. Im Sinne ihres „3rd tasks“ übernehmen die Hochschulen verstärkt Verantwortung für regionale und gesellschaftliche Transferaufgaben.

Im Hinblick auf die **betriebliche Förderung** (z. B. erp-Programme) wurden in der Vergangenheit die Instrumente strukturpolitisch auf Wachstum und Innovation zugespielt. Die regionalpolitische Dimension wird durch die Bindung an das EU-Beihilfenrecht und den darüber definierten nationalen Regionalfördergebieten sowie (ii) einer oftmals gemeinsam abgestimmten Förderung von Bund und Ländern berücksichtigt.

Bundesländer binden Strukturpolitik des Bundes ein und setzen eigene Instrumente der Standortentwicklung

Diese Instrumente des Bundes werden vonseiten der Bundesländer für ihre Strategien der „Intelligenten Spezialisierung“ und der regionalen Innovationssysteme aufgegriffen und genutzt. Die durch die Bundesprogramme entstehenden Strukturen (die per se auf Excellence ausgerichtet sind und keine regionalpolitischen Aspekte verfolgen) werden ergänzt, um deren regionale Einbettung in die bestehenden Standortsysteme zu verbessern (z. B. in Zusammenarbeit mit Hochschulen über auf Standortschwerpunkte ausgerichtete Stiftungsprofessuren).

Vonseiten der **Länder** werden darüber hinaus eigenständig **Instrumente der Innovations- und Standortförderung** eingesetzt, die sowohl auf die Entwicklung von Wirtschaftsstandorten (Infrastrukturen, Wirtschaftsparks) als auch auf die Formen von Kooperations- und Netzwerkbildung (z. B. im Rahmen von Clustern), die Verbreiterung und Diffusion neuer Technologien oder betrieblicher

4 Der Begriff „Leitinstitutionen“ ist eine bewusste Analogie zu dem in Österreich etablierten Konzept der Leitunternehmen für branchenführende Firmen, welche sich ihrer Verantwortung für die Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitsmarkt am Standort bewusst sind.

ARBEITSMARKTPOLITIK

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik fungiert das Arbeitsmarktservice (AMS) als zentrale Umsetzungsorganisation: Es umfasst eine Bundesorganisation und schließt neun Landes- und 98 Regionalorganisationen mit ein. Ein kooperativer Ansatz stellt sicher, dass auf allen Ebenen die Sozialpartner miteinbezogen sind und auf jeder Organisationsebene maßgeblich an der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik mitwirken.

Während übergeordnete horizontale Ziele, Prinzipien und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z. B. Eingliederungsbeihilfen) von Bundesseite formuliert werden, kommt den

Ländern und Regionen bei der Anpassung der nationalen Initiativen auf die regionalen Bedarfe eine wichtige Funktion zu. So werden bspw. Qualifizierungsmaßnahmen auf regionale Bedarfe hin ausgerichtet, ebenso wie regional-orientierte Instrumente zur Anwendung kommen (z. B. Arbeitsstiftungen, Qualifizierung für Beschäftigte, Beschäftigungsinitiativen unter Beteiligungen von Kommunen). Darüber hinaus erfolgt in der Regel eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Ressorts der Länder, sodass der Akteurskreis der regionalen Arbeitsmarktpolitik erweitert und die Abstimmung auf den regionalen Bedarf gewährleistet werden.

Investitions- und Innovationsförderungen im Rahmen des EU-Beihilfenrechtes ausgerichtet sind. Die betrieblichen Förderungen werden häufig auch durch eine Anschlussfinanzierung von Bundesinstrumenten umgesetzt. Auf Ebene der Länder stellt die Kofinanzierung durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung noch einen bedeutenden Finanzierungsanteil dar.

Arbeitsmarktpolitik und ihre regionale Dimension

Die Gestaltung der **Arbeitsmarktpolitik** weist in Österreich traditionell eine starke **regionale Dimension** auf. Die Gliederung des für die Politikumsetzung zuständigen Arbeitsmarktservices (AMS) in Bundes-, Länder- und Regionalstellen und deren Zielsteuerung folgt der Logik der Mehrebenen-Steuerung. Durch den Europäischen Sozialfonds ESF wurden in der Vergangenheit Innovationen wie die präventive Arbeitsmarktpolitik ermöglicht, und es wurde der Kreis arbeitsmarktpolitischer Akteure insb. durch die Einbindung von Ländern erweitert. Sowohl die Steuerung des Mitteleinsatzes als auch die konkrete Ausformung von Maßnahmen folgen daher – neben übergeordneten Zielen und Prinzipien – einem Bedarf auf Länder- und regionaler Ebene.

Regionale Ebene (NUTS-III-Ebene)

Regionale Entwicklungsleitbilder und -strategien liegen flächendeckend vor

Die regionale Entwicklung in den Regionen – für die vielfach die NUTS-III-Ebene als räumlicher Orientierungsrahmen herangezogen wird – basiert

weitgehend auf regionalen Entwicklungsleitbildern und -strategien, erarbeitet in partizipativen Prozessen. Diese bilden meist eine Ergänzung für die Planungsdokumente der Raumordnung, haben jedoch Leitbildcharakter. Im Mittelpunkt steht die „Entwicklungsperspektive“ der Region. Die Entwicklungsleitbilder sind in der Regel sektor- und themenübergreifend ausgelegt und damit vielfach umfassender als die eher sektoralen Strategien auf Landes- und Bundesebene. Sie dienen als Referenzrahmen für die regionalen Entwicklungsorganisationen und verfügen insb. für die Länder über Leitbildcharakter. Im Mittelpunkt stehen integrierte Entwicklungsstrategien. Sie bilden eine strategische Basis für regionale Raumordnungsprogramme, unterscheiden sich jedoch von diesen, da im Gegensatz zu den Raumordnungsprogrammen keine ordnungspolitischen Festlegungen getroffen werden (*siehe Kapitel 7 „Planungsinstrumente“*).

Regionale Entwicklungsorganisationen

In allen Regionen gibt es Regionalentwicklungsorganisationen, die entweder auf Landesebene angesiedelt oder auf Basis von regionalen Entwicklungsverbänden eingerichtet sind (sogenannte Regionalmanagements). Ihre Aufgabe liegt in der Aktivierung und Beratung von Projektträgern, dem Informationstransfer und der Moderation der regionalen Stakeholder. Es ist letztlich Aufgabe dieser Organisationen auf Basis ihrer regionalen Entwicklungsstrategien die Instrumente der regionalen Entwicklungsförderung z. B. von LEADER oder Europäischer Territorialer Zusammenarbeit sowie nationaler Instrumente zu nutzen.

LOKALE ENTWICKLUNG IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN STRUKTUR- UND INVESTITIONSFONDS

Das im Rahmen der **ländlichen Entwicklungspolitik** zur Umsetzung kommende LEADER-Programm stellt ein wichtiges Instrument zur Stärkung der lokalen Governance dar. Die Partizipation der lokalen Bevölkerung und die lokal verankerte Entscheidungskompetenz stärken die Regionsautonomie. Durch Bottom-up-Prozesse können lokale Problemstellungen und Potenziale erkannt und Chancen zur Attraktivierung der Region als Arbeits-, Wirtschafts-, Erholungs- und Lebensraum genutzt werden. Professionelle Managementstrukturen stellen die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien sicher. Aktuell arbeiten 77 lokale Aktionsgruppen (LAG) in Regionen, in denen mehr als 4,5 Mio. Menschen leben, also mehr als die Hälfte der österreichischen Bevölkerung.

CLLD – Community-Led Local Development: Der CLLD-Multifonds-Ansatz versteht sich als Ausweitung des LEADER-Zugangs der lokalen Aktionsgruppen und wird in Österreich in der laufenden ESI-Fonds-Periode pilothaft in Tirol und in Kärnten erprobt. CLLD wird in Tirol in Verbindung mit IWB/EFRE operativ umgesetzt. Die Verknüpfung von CLLD mit dem bilateralen ETZ-Programm Italien-Österreich erfolgt sowohl in Kärnten als auch in Tirol. Im Kontext der Entwicklung funktionaler Räume werden neue Zugänge zur territorialen Entwicklung erprobt.

Im Rahmen von Beteiligungsprozessen werden lokale und regionale Akteure, insb. Unternehmen, breiter in die territoriale Entwicklung einbezogen. Hierdurch soll ein Beitrag für die Erhaltung bestehender und die Schaffung neuer qualitativvoller Arbeitsplätze geleistet werden.

REGIONALENTWICKLUNGSGESETZ STEIERMARK

Im November 2017 wurde in der Steiermark ein Regionalentwicklungsgesetz beschlossen. Ziel des Gesetzes ist es u. a. die Handlungsspielräume und Eigenverantwortung für die Regionen zu erweitern. Dies erfolgt durch eine Basisfinanzierung der regionalen Struktur und Finanzierung innovativer, sektorübergreifender und zukunftsweisender Projekte. Insgesamt stehen jährlich rd. zwölf Millionen Euro für Regionalentwicklungsprojekte zur Verfügung. Jede Region entscheidet – entlang im Gesetz festgelegter Kriterien – eigenverantwortlich, welche regional bedeutsamen Projekte gefördert werden sollen. Organisatorisch werden auch Regionalverbände eingerichtet. Diesen regionalpolitisch besetzten Gremien obliegt die strategische Steuerung aller Entwicklungsmaßnahmen. Für die operative Umsetzung sind Regionalentwicklungsgesell-

schaften einzurichten. Ergänzend sieht das Gesetz vor, das Verhältnis von Landes- und Regionalentwicklungsstrategien neu zu definieren. Die strategische Abstimmung zwischen Land und Regionen wird vertieft ebenso wie die laufende Projektkoordination. Damit ergibt sich folgende „Architektur“:

- Landesentwicklungsstrategie als Orientierungsrahmen für die Arbeit in Großregionen
- Großregionen mit Regionalvorstand und Geschäftsstelle (Regionalmanagements)
- Entwicklungsleitbilder und jährliche Arbeitsprogramme
- Von den Regionen verwaltete Finanzmittel (Landesmittel und Regionalmittel)

Link: www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/ziel/142543756/DE/

Ergebnisorientierung in der Regionalpolitik

Diese Entwicklungen stehen auch im Kontext laufender Anstrengungen zur Erhöhung der **Ergebnisorientierung** in der Regionalpolitik und -entwicklung. Entsprechende Ansätze der

Wirkungsorientierung werden zunehmend aufgenommen, erprobt und weiterentwickelt. Die Strukturen und Organisationen der Regionalentwicklung werden laufend weiterentwickelt, wobei neuen Lösungen und Modelle entstehen.

NÖ.REGIONAL.GMBH: BÜNDELUNG UND KOORDINATION DER REGIONALENTWICKLUNG IN NIEDERÖSTERREICH

2015 hat die NÖ.Regional.GmbH ihre operative Tätigkeit aufgenommen. Damit wurden die Regionalentwicklungsagenden in Niederösterreich auf Landesebene neu strukturiert und gebündelt. Die Kernaufgabe der NÖ.Regional.GmbH liegt in der Umsetzung der sogenannten Hauptregionsstrategien in Niederösterreich. Die NÖ.Regional.GmbH fungiert als zentraler Koordinations- und Betreuungspartner für Gemeinden, Verbände

und Kleinregionen. In dieser Funktion kooperiert die Agentur mit den drei weiteren Vorfeldorganisationen der NÖ Landesregierung aus Wirtschaft (ecoplus), Kultur (KulturRegion.Niederösterreich) und Energie/Umwelt (eNu), wobei die inhaltlichen Zuständigkeitsbereiche klar voneinander getrennt sind.

Link: www.noeregional.at

3.4 Herausforderungen für die Regionalpolitik

Österreich verfügt als föderaler Staat über **gute Voraussetzungen** für eine **integrierte territoriale Entwicklung**. Die Größe der Bundesländer erscheint eine geeignete räumliche Abstimmungsebene für den Einsatz von entwicklungsfördernden Instrumenten zu sein. Österreich hat frühzeitig einen territorial-orientierten Politik-Ansatz verfolgt. Dieser ist bereits in den Entwicklungskonzepten ab Ende der 1980er-Jahre erkennbar, die auf den Erfahrungen der endogenen Erneuerung basieren. Ab den 1990er-Jahren begannen die Länder Entwicklungsstrategien aufzulegen. Diese Entwicklung war angestoßen u. a. durch die EU-Programmierungszyklen und die damit verbundenen programmatischen Arbeiten sowie eine insgesamt zunehmende strategische Ausrichtung der Interventionen. Diese Landesstrategien berücksichtigen die übergeordneten EU- und nationalen Politiken und spezifizieren regionale Stärken. Form, Gestaltung, Planungszeitraum und inhaltliche Ausrichtung orientieren sich dabei an den regionalen Gegebenheiten.

Durch die Ausdifferenzierung der **Akteursebenen** und eine stärker strategisch agierende Rolle der Länder sowie einen erhöhten Organisationsgrad in den Regionen arbeitet man heute im Mehrebenen-System. Über die nationale Ebene wird ein Orientierungsrahmen über Strategie und Leitlinien (z. B. ÖREK) gegeben. Über EU- und nationale Programme wird ein finanzieller Rahmen zur Verfügung gestellt, der unter Einbindung der Länder zur Umsetzung kommt oder von diesen im Rahmen ihrer regionalen Entwicklungsstrategien aufgegriffen wird.

In Österreich als föderalem Staat wird ein kooperatives System gelebt, welches anstelle einer eigenen Gesetzgebung auf **Koordination und Kooperation**

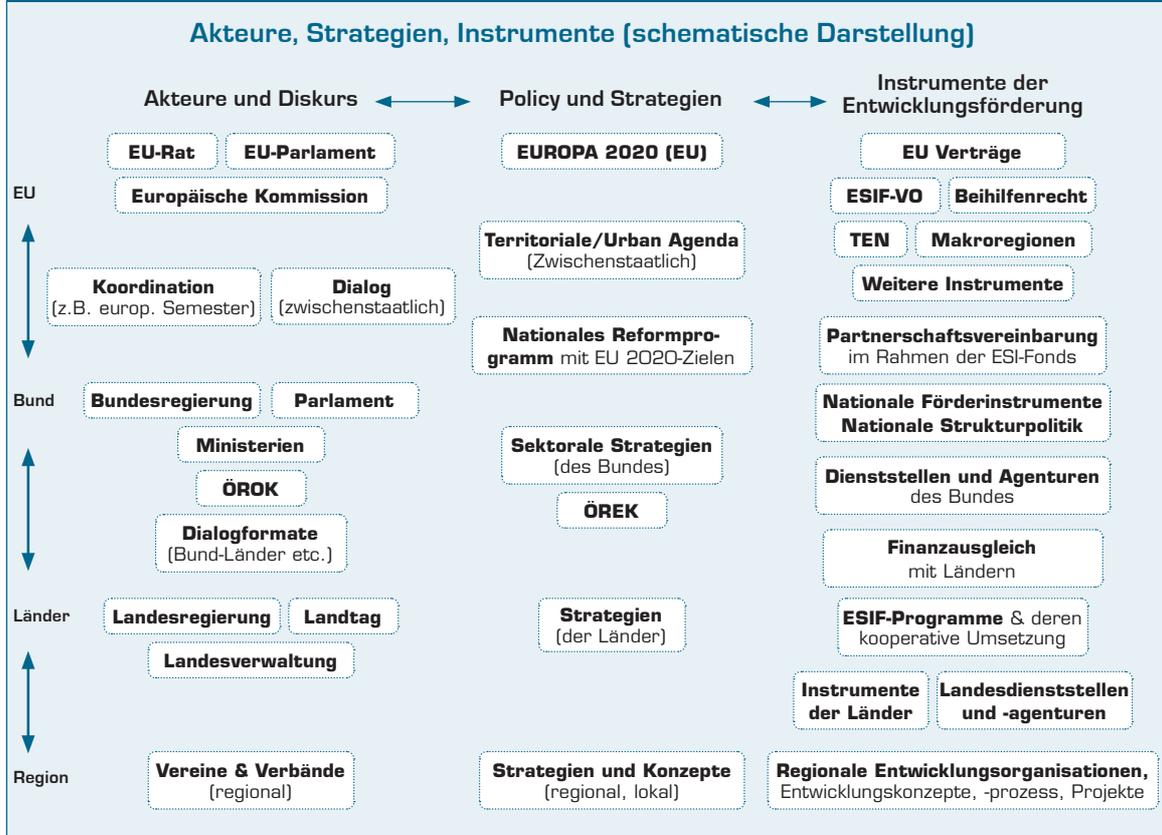
zwischen den Politikfeldern und den Gebietskörperschaften und auf unterschiedliche räumliche Ebenen von Bund und Ländern unter Einbindung der Sozialpartnerschaft setzt.

Mit dem Weg der „endogenen Erneuerung“ wurde inhaltlich ein auf die österreichische Situation abgestimmtes Konzept verfolgt, das heute weitgehend flächendeckend zur Umsetzung kommt. Während Regionalpolitik früher räumlich durch „Problemgebietsabgrenzungen“ definiert wurde, hat sie sich heute mehr zu einer **flächendeckend** ausgelegten **regionalen Politik** entwickelt, die auf die Mobilisierung der vorhandenen, endogenen Potenziale abstellt und diese zukunftsorientiert und unter Beachtung von Umwelt und Ressourcen produktiv einsetzbar macht.

Im Bereich der eher „wirtschaftsorientierten Regionalentwicklung“ wird auf nationaler Ebene eine Strukturpolitik verfolgt, die räumliche Wirkungen entfaltet, jedoch keinen regionalpolitischen Zielen folgt. Die entstehenden Strukturen werden – entsprechend der räumlichen Nähe und damit verbundenen Informationsvorteilen – von den Ländern und ihren Standort- und Entwicklungsagenturen aufgegriffen und im Rahmen ihrer Strategien zur „Intelligenten Spezialisierung“ („Smart Specialisation“) genutzt.

Es gibt damit heute nur mehr sehr eingeschränkt eine klassische Regionalpolitik – im Sinne der Gegensteuerung von strukturell benachteiligten Regionen –, sondern eine in allen Gebietstypen wirksam werdende flächendeckende Entwicklungsförderung. Unterstützt durch Entwicklungsorganisationen kommt ein (regionaler) Policy Mix zum Einsatz, um Potenziale zu mobilisieren oder Problemstellungen entgegenzusteuern. Dieses auf Multi-Level-Governance aufbauende System bildet damit heute den

Abb. 11: Multi-Level-Governance in der Regionalpolitik in Österreich



convelop, eigene Darstellung

„Politikrahmen für regionale Entwicklungsförderung in Österreich“.

Der traditionell auf Kooperation und Koordination aufbauende österreichische Ansatz der Regionalpolitik bringt mit seiner Mehr-Ebenen-Steuerung jedoch einige **Herausforderungen** mit sich:

- Gestaltung der Kommunikation und Koordination im Mehr-Ebenen-System, um eine effektivere Ausrichtung der Instrumente auf territorialer Ebene zu ermöglichen.
- Die Überwindung von Grenzen, insb. auch im innerösterreichischen Kontext: zwischen den Bundesländern und zwischen Stadt- und Umlandregionen.

→ Die verstärkte Integration von gesellschaftlichen Herausforderungen in die regionalwirtschaftliche Entwicklung und die Berücksichtigung ebendieser als Innovationschance für Wirtschaft und Gesellschaft.

→ Die (Neu)-Definition der Rolle der EU-kohäsionspolitischen Instrumente in der Regional- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich, um eine neue Impulswirkung und Innovationskraft zu entfalten.

Vor diesem Hintergrund sind sowohl die Diskussionen über die Gestaltung der EU-Periode post 2020 als auch eine Weiterentwicklung der österreichischen Regionalpolitik und der raumwirksamen Entwicklungspolitiken zu sehen.





4

Begriffe und Ziele der Raumplanung

4 BEGRIFFE UND ZIELE DER RAUMPLANUNG

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGER

4.1 Raumplanung und Raumordnung

Allgemein kann als Raumordnung – oder auch Raumplanung – die Gesamtheit der Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften verstanden werden, die die **Gestaltung des Territoriums**, basierend auf politischen Zielvorstellungen, zum Gegenstand haben.

Der Begriff **Raumordnung** weist in Österreich allerdings **kein einheitliches Begriffsverständnis** auf und wird oft mit dem Begriff der **Raumplanung** vermergt oder synonym verwendet. So wird auch vonseiten der ÖROK im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung „der Raumordnung und Raumplanung“ angemerkt (ÖROK, 2015, S. 103, FN 1), dass die Begriffe „Raumordnung“ und „Raumplanung“ im österreichischen Sprachgebrauch meist synonym verwendet werden.

Eine allgemeingültige **Legaldefinition** des Begriffs Raumordnung für alle Gesetze und Vollzugsebenen gibt es in Österreich ebenso wenig, wie einheitlich akzeptierte Differenzierungen und Abgrenzungen der Planungsbegriffe. Hinsichtlich der Bedeutung der Begriffe „Raumordnung“ und „Raumplanung“ besteht weder im juristischen Sprachgebrauch, im wissenschaftlichen Schrifttum noch in der praktischen Anwendung weitreichende Einheitlichkeit. So verwenden und definieren die Länder als Gesetzgeber die Begriffe unterschiedlich – ohne erkennbares Unterscheidungskriterium. So werden von den Landesgesetzgebern sowohl die Begriffe „**Raumplanung**“ (Vlbg, Bgld) als auch „**Raumordnung**“ (Ktn, NÖ, Oö, Slbg, Stmk, Tirol) für die Gesetzesbezeichnung verwendet, wobei in Kärnten die Örtliche Raumplanung in einem eigenen Gemeindeplanungsgesetz geregelt wird und sich der 1. Teil der Wiener Bauordnung – Langtitel: Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch – der „Stadtplanung“ widmet. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass durch die unterschiedliche Verwendung der Begriffe „Raumplanung“, „Raumordnung“ oder „Stadtplanung“ der einzelnen Landesgesetzgeber nicht zwingend unterschiedliche Regelungsabsichten verfolgt werden.

Im **Planungsrecht** werden begriffliche Differenzierungen vorgenommen, die auf die **unterschiedlichen Fachmaterien** mit raumplanerischem Bezug hinweisen:

- Das **nominelle Raumordnungsrecht** umfasst all jene gesetzlichen Instrumente, Maßnahmen und Verfahren der Bundesländer, die ausdrücklich in den Raumordnungs- oder Raumplanungsgesetzen genannt werden bzw. welche die überörtliche und örtliche Raumordnung der Länder regeln.
- Das **funktionelle Raumordnungsrecht** setzt sich aus jenen Rechtsnormen zusammen, die sich mit Raumfaktoren wie Boden, Luft, Wasser und der rechtlichen Regelung, ihrer Nutzung und Verwendung befassen. Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung können eine Vielzahl von Rechtsmaterien Bedeutung haben. Funktionelles Raumordnungsrecht fällt sowohl in die Bundeskompetenz als auch in Landeszuständigkeiten.

Dem Begriff „**Raumentwicklung**“ kommt im öffentlichen Recht – im Unterschied zur planungsfachlichen Diskussion – eine (bislang) untergeordnete Bedeutung zu. Raumentwicklung wird in der Regel im Zusammenhang mit strategischen und konzeptiven Planungsinstrumenten verwendet (z. B. Entwicklungskonzepte), wobei der stärker gestaltende, dynamische Charakter des Begriffs „Entwicklung“ die über Ordnungsaufgaben hinausreichende Bedeutung verdeutlicht. Mit dem Inkrafttreten des **Stmk Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes** (01.01.2018) werden erstmals in Österreich die Agenden der Regionalentwicklung in einem eigenen Gesetz geregelt, wobei unter Regionalentwicklung Strategien, Programme und Projekte verstanden werden, welche die Entwicklung einer Region auf Basis ihrer regionalen Voraussetzungen durch gezielte Koordinierung von Maßnahmen unterstützen.

Für die Besorgung von Planungsaufgaben stehen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) unterschiedliche **Planungsinstrumente** zur Verfügung. Der Begriff der Planungsinstrumente wird dabei ebenfalls nicht einheitlich verwendet oder definiert. In erster Linie sind als solche aber ord-

nungs- bzw. entwicklungspolitische Maßnahmen zu verstehen, die zur Verwirklichung und Erreichung von gesellschaftlichen Zielen mit Raumbezug dienen. Dabei ist die Unterscheidung in **hoheitliche** und **privatwirtschaftliche Maßnahmen** üblich und etabliert.

4.2 Ziele und Grundsätze der Raumplanung

Die Raumplanung wird von unterschiedlichen **Planungsträgern** im Rahmen des zugewiesenen räumlichen und inhaltlichen Aufgabenbereiches besorgt. Raumplanung, die sich inhaltlich auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung im weitesten Sinn bezieht, ist dabei keine unabhängige und eigenständige Verwaltungsmaterie, sondern berührt verschiedene Fachbereiche (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Bodenschutz, Betriebsansiedlungen, technische und soziale Infrastruktur etc.), was Mechanismen zur Abstimmung und kooperativen Vorgangsweise unabdingbar macht.

Die Raumplanung ist dabei mit **gesellschaftlich-politischen Ansprüchen** und Erwartungshaltungen konfrontiert und soll dabei grundsätzlich zu einem ausgewogenen Erreichen öffentlicher Zielsetzungen beitragen. Zentrale **Eigenschaften** dabei sind:

→ **Zukunfts- und Gestaltungsbezug**

Raumplanung stellt dem Istzustand einen gesellschaftlich gewünschten Sollzustand gegenüber; sie soll Perspektiven aufzeigen und künftige Entwicklungen leiten und raumrelevante Entscheidungen treffen bzw. vorbereiten.

→ **Planungsebenen- und Raumbezug**

Raumplanung bezieht sich auf unterschiedliche räumliche Planungsebenen, wobei planerische Ziele und Maßnahmen durchwegs einen Raumbezug herstellen.

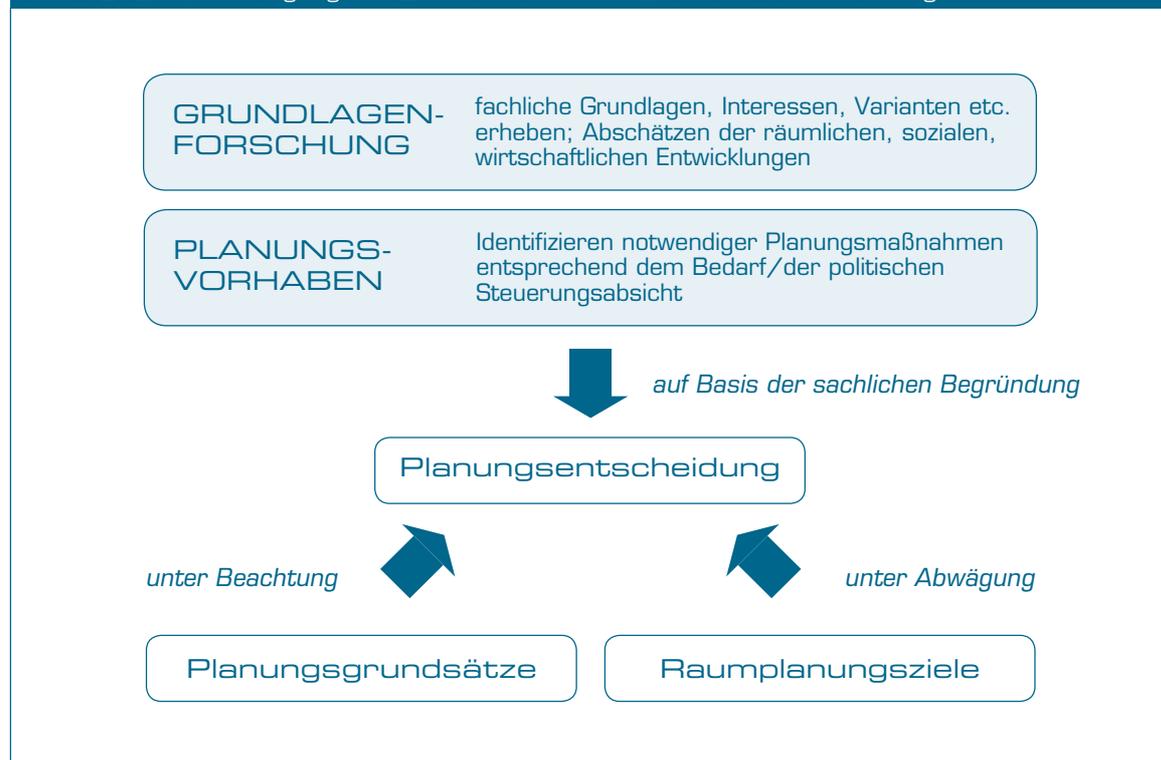
→ **Koordinierungs- und Gemeinwohlbezug**

Die Raumplanung koordiniert vielfältige Interessen; sie setzt Prioritäten, aber sie maximiert in der Regel nicht ein Ziel, sondern strebt danach, die berührten Interessen abzuwägen und abzustimmen; sie verfolgt vor allem öffentliche Interessen, die im Rahmen von Planungsentscheidungen grundsätzlich höher als Individualinteressen gewichtet werden.

→ **Öffentlichkeits- und Partizipationsbezug**

Die Raumplanung ist keine isolierte Tätigkeit der zuständigen Planungsträger, sondern eine öffentliche Tätigkeit, die auf die Beteiligung der Öffentlichkeit abzielt; partizipative Planung geht vielfach über Informations- und Stellungnahmerechte hinaus.

Abb. 12: Berücksichtigung von Zielen und Grundsätzen in der Raumordnung



Schindelegger, Kanonier, eigene Darstellung

Für die Raumplanung stellen übergeordnete Ziele und Grundsätze die Basis für Planungsentscheidung dar. Die Raumplanung nutzt dabei das Prinzip der **finalen Determinierung**. Planungsnormen sind ihrem Wesen nach nur final, das bedeutet im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsziele, festgelegt. Damit kommt einerseits dem Zielsystem sowie den rechtlichen Vorschriften über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besondere Bedeutung zu. Andererseits sind die Planungsentscheidungen selbst durch ein nachvollziehbares Verfahren schlüssig zu begründen.

Die Raumordnungsgesetze der Länder legen allgemeine Planungsgrundsätze und Planungsziele fest, die idR vor allem durch überörtliche und örtliche (strategische) Planungsmaßnahmen konkretisiert werden. Dabei ist der Unterschied zwischen Grundsätzen und Zielen – den allerdings nicht alle Raumordnungsgesetze kennen – hervorzuheben. **Grundsätzen** ist bei Planungsentscheidungen jedenfalls Rechnung zu tragen, und sie unterliegen keiner Abwägung. Die inhaltlich umfangreichen **Planungsziele** weisen hingegen auch Zielkonflikte auf, was bedeutet, dass sich nicht alle Zielsetzungen zugleich und im selben Ausmaß erreichen lassen. Von den zuständigen PlanungsträgerInnen müssen Prioritäten gesetzt werden, ohne die anderen Zielsetzungen vollständig außen vor zu lassen. Die **Abwägung** der durch die Planungsziele vorgegebenen öffentlichen Anliegen wird auf Basis der Grundlagenenerhebung und mit Blick auf die Interessenlage der PlanungsträgerInnen vorgenommen.

Die Bundesländer legen unterschiedliche **Grundsätze für die überörtliche und örtliche Raumplanung** fest, die in unterschiedliche Kategorien eingeteilt werden können:

- **Hierarchische Grundsätze:** Solche gelten allgemein und stellen klar, wie bestehende Vorgaben und Grundlagen auf verschiedenen Planungsebenen zu berücksichtigen sind:
 - Vorrang überörtlicher vor örtlichen Interessen,
 - Berücksichtigung von Planungen des Bundes.
- **Grundsatz öffentlicher Interessen:** Ausdrücklich wird der Vorrang des Gemeinwohls und öffentlicher Interessen gegenüber Einzelinteressen bestimmt.
- **Territoriale Grundsätze:** sind solche, die Aussagen zur Gliederung des Raumes treffen, wie Ordnung des Gesamttraums und seiner Teilräume unter der Berücksichtigung bestehender Strukturen und Funktionen.
- **Sozial-wirtschaftliche Grundsätze:** nehmen mehrere gesellschaftliche Anliegen auf.

- Auf künftige Generationen ist Bedacht zu nehmen,
 - Aktive Bodenpolitik der Gemeinden für leistungsfähiges Wohn- und Betriebsbauland,
 - Verstärkte Berücksichtigung unterschiedlicher Auswirkungen von Planungen auf Frauen und Männer, auf Kinder und Jugendliche etc.
- **Inhaltliche Grundsätze:** geben bereits wesentliche Grundprinzipien für Planungsentscheidungen vor, die jedenfalls zu berücksichtigen sind.
- Vermeidung von Nutzungskonflikten,
 - Siedlungsentwicklung an Siedlungsgrenzen und vorhandener Infrastruktur orientieren; Siedlungsentwicklung nach innen,
 - Siedlungsentwicklung in erster Linie für die Schaffung von Hauptwohnsitzen,
 - Nachhaltige und haushälterische Nutzung von Grund und Boden,
 - Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen.

Neben den Grundsätzen gibt es **umfangreiche Kataloge von Planungszielen**, die in den Raumordnungsgesetzen unterschiedlich gegliedert werden:

- Ziele der überörtlichen sowie der örtlichen Raumordnung,
- Generelle Leitziele sowie besonderen Leitziele,
- Ziele und weitere Ziele,
- Ziele für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne.

Durch die raumordnungsrechtlichen Zielkataloge werden die wesentlichen **planungsfachlichen Anliegen** betont und Aspekte zu Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Naturhaushalt, Kultur, Soziales etc. aufgegriffen:

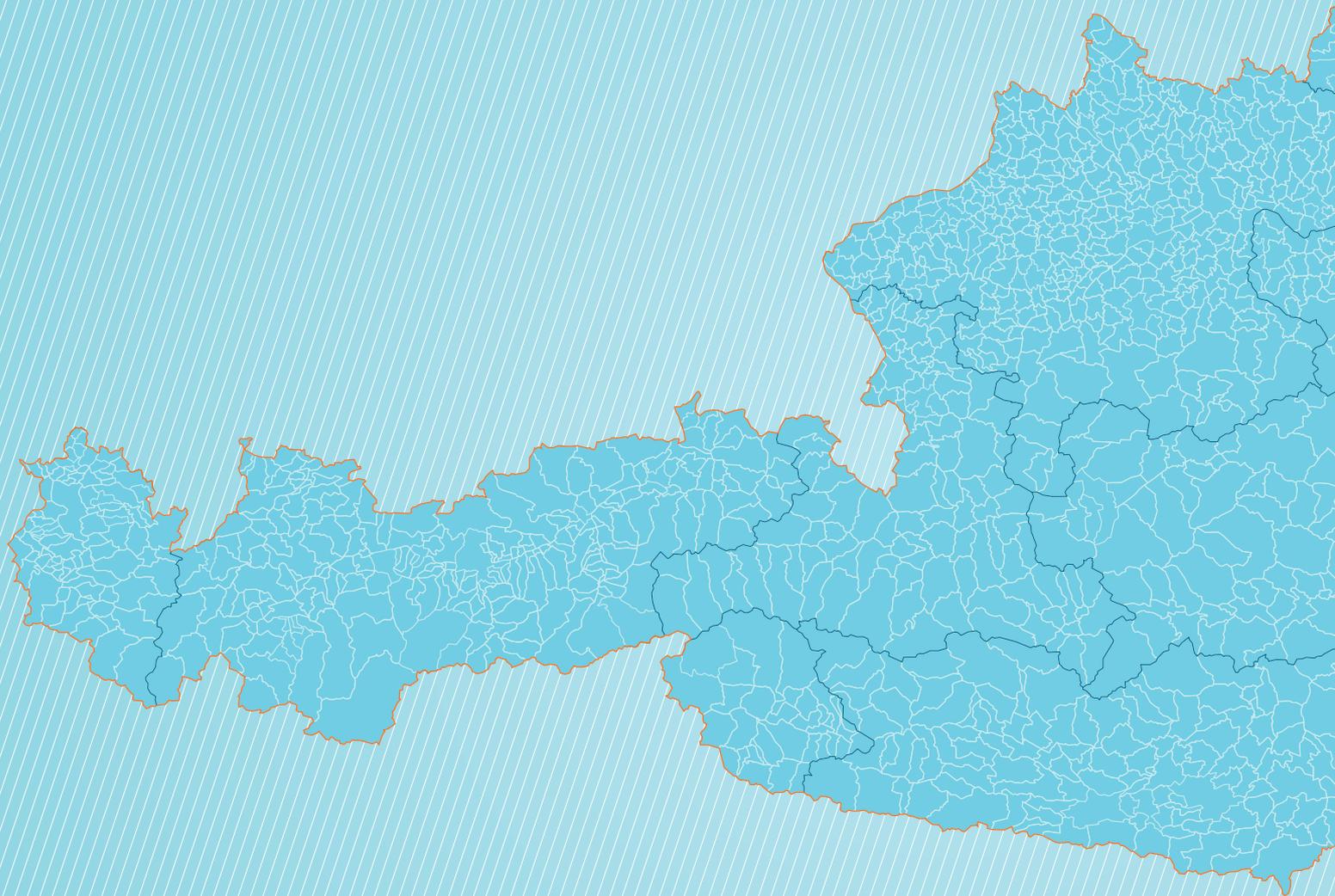
- **Lebensgrundlagen/Sicherheit:**
 - Lebensgrundlagen schützen/pflegen
 - Gleichwertige Lebensbedingungen
 - Schutz vor Gefahren (insb. Naturgefahren)
 - Erhaltung der spezifischen kulturellen Eigenarten
 - Schutz landwirtschaftlichen Bodens
- **Naturhaushalt/Umwelt:**
 - Sicherung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes
 - Verfolgen der Ziele des Naturschutzes; Schutz der Umwelt
 - Schonender Umgang mit Ressourcen
 - Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes
 - Erholungsgebiet sichern; freier Zugang zu Bergen und Wäldern
 - Reduktion von Treibhausgasen; sparsamer Umgang mit Energie
 - Erhaltung ausreichender bewirtschaftbarer Nutzflächen

- **Grundversorgung/Infrastruktur:**
 - Grundversorgung der Bevölkerung für die Grundbedürfnisse gewährleisten
 - Verkehrsbedürfnisse decken
 - Ausreichende Versorgungs-/Entsorgungsstrukturen
 - Spiel- und Freiräume
- **Wirtschaftliche Zielsetzungen:**
 - Räumliche Voraussetzungen für leistungsfähigen Fremdenverkehr schaffen
 - Räumliche Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft, für ein lebensfähiges Gewerbe und die Industrie schaffen
 - Fortbestand einer existenz- und leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft sichern
 - Freihaltung von Gebieten für Wasser-/Rohstoffvorkommen
- **Siedlungsentwicklung:**
 - Siedlungsstruktur für gute Standortplanung abstimmen (Vermeidung von Zersiedelung)
 - Ökologisch und wirtschaftlich tragfähige Siedlungsentwicklung nach innen
 - Sparsame Grundinanspruchnahme; energieeffiziente Bebauung
 - Sicherung der Baulandverfügbarkeit und leistbares Wohnen bereitstellen

Durch die Ziele werden **wesentliche Anliegen der Raumordnung** angesprochen, die bei konkreten Planungsmaßnahmen gegeneinander abzuwägen sind, was zur Folge haben kann, dass einzelne Ziele stärker bzw. schwächer gewichtet werden.

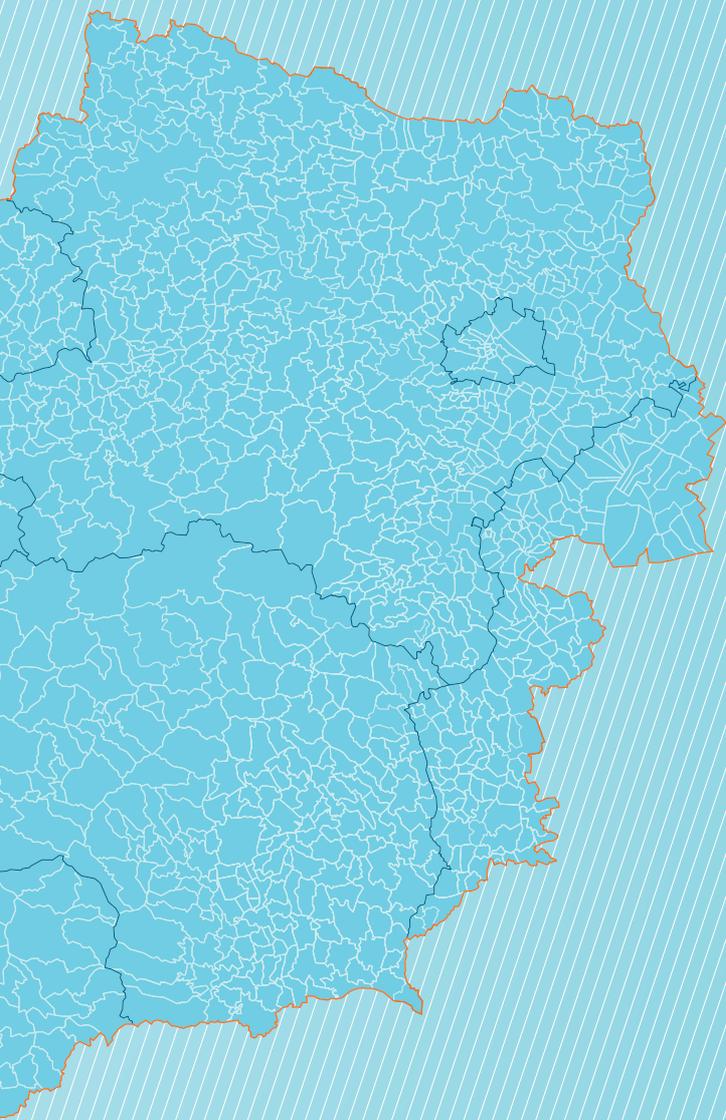
Grundsätzlich weisen die Raumordnungsgrundsätze und -ziele eine **hohe Beständigkeit** aus. Die Zielkataloge in den Raumordnungsgesetzen werden vergleichsweise selten geändert. Zu folgenden Themen haben einzelne Raumordnungsgesetze ihre Ziele ergänzt:

- Baulandmobilisierung und aktive Bodenpolitik
- Klimaschutz und Klimaanpassung
- Abwehr von Naturgefahren
- Stärkung und Belebung der Orts- und Stadtkerne
- Leistbares Wohnen
- Stärkung und Belebung der Orts- und Stadtkerne
- Berücksichtigung von Gender Mainstreaming



5

Kompetenzverteilung und Planungsebenen



5 KOMPETENZVERTEILUNG UND PLANUNGSEBENEN

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGER

5.1 Kompetenz- und Aufgabenverteilung

Österreich hatte über die Jahrhunderte eine **bewegte Geschichte** mit erheblichen territorialen, staatsstrukturellen und verfassungsrechtlichen Veränderungen. 1920 wurde die erste Verfassung beschlossen, in der wichtige Grundsätze wie das bundesstaatliche Prinzip sowie die starke Position des Nationalrats und der Bundesregierung eingeführt wurden. Nach dem Bürgerkrieg 1934 folgte der Austrofaschismus und Ständestaat bis zum Anschluss an das Deutsche Reich im Frühjahr 1938. Nach Ende des 2. Weltkrieges wurde die 2. Republik gegründet, die den Staatsaufbau der 1. Republik übernahm.

Zentrale Prinzipien der Republik Österreich sind die Grundsätze der Demokratie, die **republikanische Staatsform**, die **Rechtsstaatlichkeit**, **Gewaltentrennung**, das **liberale Prinzip** und seit 1995 die Zugehörigkeit zur EU. Dabei verfügt Österreich nicht über ein alleiniges Verfassungsgesetz, sondern verschiedene Gesetze und Bestimmungen, die sich im Verfassungsrang befinden. Als Bundesverfassung gilt daher die Gesamtheit aller Verfassungsgesetze und -bestimmungen des Bundesrechts.

Durch die Verfassung wird auch die administrative Gliederung Österreichs festgelegt. Die Bundesrepublik setzt sich dabei aus neun **Bundesländern**⁵ zusammen. Diese werden für den Verwaltungsvollzug in **Bezirke** unterteilt. Als solche gelten die 15 Statutarstädte⁶, 79 Bezirke sowie eine politische Expositur, eine Außenstelle der Bezirkshauptmannschaft Liezen. Als kleinste administrative und politische Einheit existieren flächendeckend insgesamt 2.098 **Gemeinden**. Durch Gemeindezusammenlegungen hat sich die Zahl der Gemeinden in den letzten Jahren verringert. Städte mit eigenem Statut sind gleichzeitig Bezirke und Gemeinden. Die Stadt Wien ist zusätzlich auch ein Bundesland und die Bundeshauptstadt der Republik.

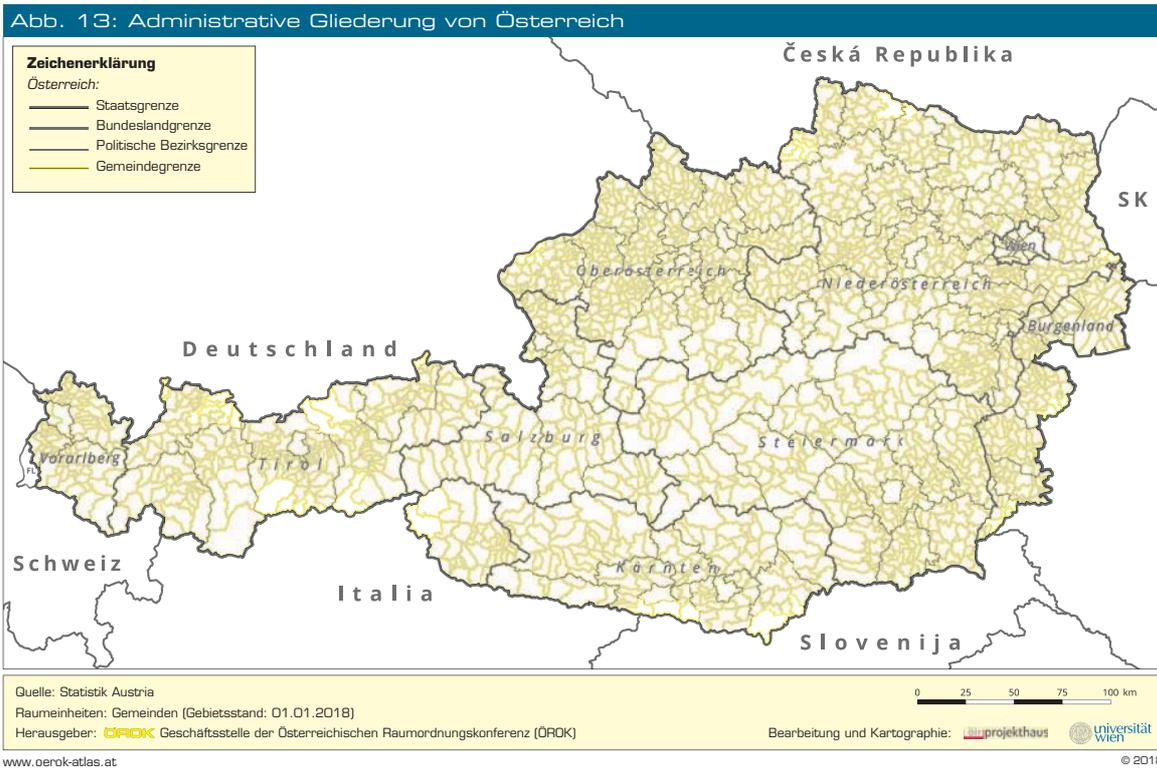
Auch wenn die **Europäische Union** über keine umfassende Raumordnungskompetenz im Sinn hoheitlicher Planungsmaßnahmen verfügt, hat das österreichische Raumordnungsrecht unmittelbare Bezugspunkte zum Europarecht. Aufgrund sektoraler Fachkompetenzen der EU (z. B. Landwirtschaft, Verkehr, Regionalpolitik/Kohäsion, Umwelt) (vgl. *Kapitel 2 und 3*) ergeben sich grundsätzlich weitreichende Möglichkeiten auf europäischer Ebene raumbedeutsame Maßnahmen zu setzen. So enthalten insb. im Bereich der Umweltpolitik **verschiedene Richtlinien** Vorgaben für die Raumplanung, die in den letzten Jahren im nationalen Recht, überwiegend in den Landesraumordnungsgesetzen, umgesetzt wurden. Die Umsetzungsverpflichtung galt beispielweise sowohl für die **Umgebungsärmrichtlinie** (RL 2002/49/EG) als auch die **SUP-Richtlinie** (RL 2001/42/EG), wonach (Raum-)Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer strategischen Umweltprüfung (SUP) zu unterziehen sind. Die **SEVESO III-Richtlinie** (RL 2012/18/EU) zielt auf die Vermeidung schwerer Industrieunfälle in Betrieben mit gefährlichen Stoffen ab und hat bestimmte Sicherheitsabstände zu sensiblen Nutzungen und Widmungen zur Folge. Zu den europarechtlichen Vorgaben und Auswirkungen der Regionalpolitik der EU vgl. die Ausführungen in Kapitel 3.

Die bundestaatliche **Kompetenzverteilung** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wird grundsätzlich im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) vorgenommen. Dabei gibt es Angelegenheiten, die sind:

- Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 10),
- Bundessache in Gesetzgebung, Landessache in Vollziehung (Art. 11),
- Bundessache in Gesetzgebung über die Grundsätze und Landessache bzgl. der Erlassung von Ausführungsgesetzen und in der Vollziehung (Art. 12),
- Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich der

⁵ Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

⁶ Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt am Wörthersee, Krems an der Donau, Linz, Rust, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels, Wien, Wiener Neustadt.



Gesetzgebung oder Vollziehung dem Bund übertragen sind, verbleiben in der Zuständigkeit der Länder (Art. 15).

Die **Raumordnung** wird nicht explizit in den Kompetenzartikeln der Bundesverfassung genannt. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) stellte im Zusammenhang mit der Erlassung der ersten Raumordnungsgesetze in einem zentralen Erkenntnis – das im **Verfassungsrang** steht – fest, dass Raumordnung als „planmäßige und vorausschauende Gestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung insb. für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits („Landesplanung“ – „Raumordnung“), ... nach Art. 15 Abs. 1 B-VG. ... in Gesetzgebung und Vollziehung“ (VfSlg 2674/1954) **Landessache** ist.

Für die Raumordnung gilt daher die Generalklausel, wonach die Länder in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig zeichnen, wobei Angelegenheiten des Bundes nicht berührt werden. Raumordnung ist demnach „keine für sich bestehende Verwaltungsmaterie“, sondern ein **Bündel von Planungsbefugnissen** mit Kompetenztatbeständen für Fachplanungen auf Bundesebene sowie einer generellen Raumordnungszuständigkeit auf der **Länderebene (Querschnittsmaterie)**.

Angesichts des Fehlens einer zentralen Raumordnungskompetenz des Bundes obliegt die **allgemeine Raumplanung den Ländern**, während dem Bund wichtige Planungsbefugnisse aufgrund der Materien-gesetze zukommen, die nach Art. 10 bis 12 B-VG ausdrücklich in Gesetzgebung und (teilweise) der Vollziehung dem Bund vorbehalten sind. Als Ergebnis der raumplanungsrechtlichen Kompetenzzuweisung gibt es in Österreich **kein Bundesraumordnungsgesetz**, sondern neun landesgesetzliche Regelungen.

Eine Vielzahl der Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zugewiesen sind, können im Sinn einer **funktionalen Raumordnung** als Fachplanungskompetenzen des **Bundes** gesehen werden (z. B. Wasserrecht, Forstrecht, Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Luftfahrtrecht, Denkmalschutzrecht). In den **Bundesländern** bestehen ebenfalls Fachplanungen neben der Raumordnung im engeren Sinn, denen erhebliche Raumrelevanz zukommt (z. B. Baurecht, Naturschutzrecht, Wohnbauförderungsrecht, Grundverkehrsrecht).

Die Bestimmungen des B-VG zur Verteilung der Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung gehen grundsätzlich von einem **Trennungsprinzip** aus: Regelungen, zu deren gesetzlichem Erlass bzw. zu deren Vollziehung der Bund zuständig ist, dürfen nicht von den Ländern wahrgenommen werden und umge-

Abb. 14: Legislative Planungsebenen der funktionalen Raumordnung

GESETZGEBER	PLANUNGSTRÄGER	PLANUNGEN
BUNDES- GESETZGEBER	Ministerien, ausgelagerte Gesellschaften, Ämter der Landesregierungen (mittel-/unmittelbare Verwaltung)	Fachplanungen
	Landesregierung	Fachplanungen
LANDES- GESETZGEBER	Landesregierung	Überörtliche Raumordnung
	Landesregierung Regionalverbände	Regionale Raumordnung
	Gemeinderat	Örtliche Raumordnung

Schindelegger, Kanonier, eigene Darstellung

kehrt. Dabei nutzt das B-VG das **Enumerationsprinzip**, das für alle gelisteten Materien die Kompetenzzuordnung eindeutig festlegt. Den enumerativ aufgezählten Fachmaterien in Bundeskompetenz steht eine Allgemeinzuständigkeit der Bundesländer gegenüber.

Ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf das Trennungsgebot in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ist das **Berücksichtigungsprinzip**, das die Berücksichtigung der Interessen der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften als Grundsatz hat. Für Raumplanungsmaßnahmen bedeutet dies, dass der rechtspolitische Gestaltungsfreiraum der Länder dahin gehend eingeschränkt wird, als der Landesgesetzgeber keine Regelungen treffen darf, die eine sachlich nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der raumordnungsrelevanten Regelungen des Bundesgesetzgebers bedeuten würden. In diesem Sinn sind etwa auch Planungen des Bundes und der Länder seitens der Gemeinden im Flwp ersichtlich zu machen.

Die einzelnen Gebietskörperschaften besorgen die ihnen gesetzlich zugewiesenen **Verwaltungs- und Planungsaufgaben**, wobei Gemeinden lediglich Verwaltungskompetenz – aber keine Gesetzgebungskompetenz – zukommt.

In der Vollziehung ist zwischen Planungen und Maßnahmen der **überörtlichen und örtlichen Raumord-**

nung zu unterscheiden. Während für die überörtliche Raumordnung grundsätzlich die jeweiligen Landesregierungen zuständig sind, ist die örtliche Raumordnungskompetenz der Gemeinden aus der Vollziehungskompetenz der Länder herausgelöst. Mit der B-VG-Novelle 1962 (BGBl. Nr. 205/1962) wurde die örtliche Raumplanung als eine Aufgabe der **Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich** festgelegt (Art. 118 Abs. 3 Z 9), die grundsätzlich eigenverantwortlich und frei von Weisungen durchzuführen ist. Die Gemeinden sind demzufolge zentrale Träger der Raumordnung, und es ist ihnen verfassungsrechtlich die Zuständigkeit zur örtlichen Raumplanung garantiert. Freilich sind die Gemeinden der Aufsicht des Landes unterstellt und an Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes gebunden.

Es gilt das Prinzip der **abstrakten Einheitsgemeinde**, was bedeutet, dass alle Gemeinden unabhängig von ihrer Größe, EinwohnerInnenzahl oder Ressourcenausstattung die gleichen hoheitlichen Aufgaben zu besorgen haben. Jede Gemeinde hat als Organe einen gewählten allgemeinen Vertretungskörper, den Gemeinderat, einen Gemeindevorstand (Stadtrat) bzw. bei Städten mit eigenem Statut den Stadtsenat sowie eine/n BürgermeisterIn.

Die Gemeinden sind ein **selbstständiger Wirtschaftskörper** und haben das Recht, innerhalb der Schran-

ken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen. Gemeinden können auch wirtschaftliche Unternehmungen betreiben und ihren Haushalt selbstständig führen.

Den Gemeinden ist es möglich, sich für die Besorgung von Aufgaben zu **Verbänden** zusammenzuschließen oder Aufgaben aus dem Wirkungsbereich auf Antrag an eine **staatliche Behörde zu übertragen**. Im Mittelpunkt der B-VG-Novelle (BGBl I 60/2011) stand die Erweiterung der **Kooperationsmöglichkeiten** von Gemeinden. Gemäß Art. 116a B-VG können sich seit 2011 Gemeinden zur Besorgung ihrer Angelegenheiten durch Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenschließen. Bis zum Inkrafttreten der Neuerung konnte dies lediglich zur Besorgung einzelner Aufgaben (z. B. Abwasser-, Schulverband etc.) erfolgen.

Bestehen für die Vollziehung von Bundesaufgaben keine eigenen Bundesbehörden, haben im Rahmen der **mittelbaren Bundesverwaltung** im Bereich der Länder die Landeshauptleute mit den ihnen unterstellten Landesbehörden den Vollzug vorzunehmen. Die Landeshauptleute und die Landesbehörden sind im Rahmen dieser Verwaltungsaufgaben gegenüber den jeweilig zuständigen Ministerien weisungsbunden.

Für alle Verwaltungsaufgaben gilt das **Legalitätsprinzip**. Maßnahmen im Bereich der hoheitlichen Verwaltung ebenso wie privatwirtschaftliche Maßnahmen benötigen einen entsprechenden Titel und deren Inhalt muss ausreichend bestimmt sein. Für die Planung bedeutet das, dass weder Bund, Land noch Gemeinden einfach Planungsinstrumente erfinden können oder jegliche privatrechtliche Verträge abschließen können, sofern nicht per Gesetz eine entsprechende Legitimation vorliegt.

5.2 Planungsebenen

Analog zu den **drei** durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung etablierten **Ebenen** (Bund, Länder, Gemeinden) gibt es auch in der Raumplanung grundsätzlich drei Planungsebenen. Der **Bund** besorgt – infolge der fehlenden generellen Raumplanungskompetenz – Fachplanungen, während die **Bundesländer** Fachplanungen und die überörtliche Raumplanung betreiben. Die **Gemeinden** sind für die örtliche Raumplanung zuständig. Die überörtliche Planungsebene wird in einzelnen Ländern noch in eine **regionale Ebene** unterteilt, auf der Planungen für Landesteile erstellt werden.

Das **Verhältnis der unterschiedlichen Planungsebenen** zueinander ist grundsätzlich von einem hierarchischen Prinzip geprägt. Durch **überörtliche Raumpläne** werden auf Landes- oder Regionsebene raumbezogene Ziele und Maßnahmen vorgegeben und damit Festlegungen in überörtlichem Interesse getroffen. Die überörtlichen Raumpläne binden die Landesregierung selbst und richten sich an die **örtliche Raumplanung** der Gemeinden. Zwar fällt die örtliche Raumplanung in den verfassungsrechtlich garantierten, **eigenen Wirkungsbereich** der Gemeinden, jedoch haben die Gemeinden gemäß Art. 118 Abs. 4 B-VG die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes zu besorgen. In diesem Sinn sind etwa auch Planungen des Bundes und der Länder seitens der Gemeinden im Flwp ersichtlich zu machen.

Verordnete überörtliche Raumpläne haben demzufolge unmittelbare **Rechts- und Bindungswirkung für die Gemeinden**. Diese Bindung ergibt, dass örtliche Raumpläne, insb. örtliche Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne gesetzwidrig sind, wenn sie überörtlichen Raumordnungsprogrammen widersprechen. Die Einschränkung der kommunalen Planungstätigkeit durch Festlegungen überörtlicher Raumpläne ist unter Berücksichtigung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden zulässig, wenn **überörtliche Interessen** an einer Planungsmaßnahme **dominieren**. Ein solcher Nachweis gelingt der Landesplanung insb. bei zentralörtlichen Einrichtungen, bei Einkaufszentren, bedeutenden Infrastrukturanlagen (z. B. Windkraftanlagen) oder Betriebsgebieten sowie bei Siedlungsgrenzen und großflächigen Grünzonen, da allein die Addition von Flwp in der Regel keine zusammenhängenden Freiflächen ergeben würde.

Die umfassende **Rechtswirkung überörtlicher Planungsmaßnahmen** gegenüber örtlichen Planungen gilt freilich vor allem für verbindliche Festlegungen in Verordnungsform. Weisen Maßnahmen **keinen Verordnungscharakter** auf, ist die Bindungswirkung deutlich reduziert. Maßnahmen in überörtlichen Raumplänen ohne rechtliche Verbindlichkeit können als Empfehlungen, Orientierungshilfen und unverbindliche Vorgaben für die kommunale Planungstätigkeit gelten, die in der jeweiligen **Interessenabwägung** als öffentliche Anliegen zu berücksichtigen sein werden. Konzeptive Ziele können durch Planungsinteressen der Gemeinden relativiert und verdrängt werden, wenn nachvollziehbar anderen Interessen höheres Gewicht beigemessen wird.

Überörtliche Raumpläne entfalten keine unmittelbare Rechtswirkung für **Grundstückseigentümern** und können auch nicht von diesen angefochten werden.

Ein wichtiges koordinatives Gremium für die Raumplanung in Österreich stellt die **Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)** dar. Die ÖROK wurde 1971 als permanentes Organ von Bund, Ländern und Gemeinden gegründet und dient der Kooperation der genannten Gebietskörperschaften. Laut Geschäftsordnung der ÖROK sind die Hauptaufgaben die Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes (ÖREK), die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften sowie Beiträge zur Raumforschung.

Die ÖROK selbst setzt sich **auf politischer Ebene** aus dem/der BundeskanzlerIn, den BundesministerInnen, den Landeshauptleuten, den PräsidentInnen von Städte- und Gemeindebund sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern zusammen. Den Vorsitz führt der/die BundeskanzlerIn, wobei der Vorsitz an den/die zuständige(n) FachministerIn delegiert werden kann. Auf Verwaltungsebene gibt es für die Erfüllung der Aufgaben eine Stellvertre-

terkommission (StVK) bestehend aus SektionsleiterInnen, LandesamtsdirektorInnen und GeneralsekretärInnen sowie verschiedene Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Der **ständige Unterausschuss (StUA)** ist für die Bearbeitung des ÖREK, die Umsetzung des ÖREK, die Herausgabe des Raumordnungsberichtes sowie des ÖROK-Atlas zuständig. Der Unterausschuss Regionalwirtschaft wurde mit dem EU-Beitritt eingerichtet und agiert als Koordinationsgremium zu Fragen der EU-Regionalpolitik und nationalen Umsetzung. Die **ÖROK-Geschäftsstelle** ist seit 2013 auch nationale Verwaltungsbehörde für das operationelle Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung/EFRE. Die Finanzierung erfolgt anteilig durch die Mitglieder der Raumordnungskonferenz. In der ÖROK-Geschäftsstelle ist darüber hinaus auch der nationale „Contact Point“ für die transnationalen EU-Programme, an denen Österreich beteiligt ist, eingerichtet.

Da es formal keine nationale Planungszuständigkeit in der allgemeinen Raumordnung gibt und aufgrund einer fehlenden (Rahmen-)Gesetzgebung die Abstimmung der einzelnen Planungsträger anderwärtig sichergestellt werden muss, nimmt die ÖROK insb. eine wichtige **koordinative Rolle** ein und ist vor allem auch eine Kommunikationsplattform für Politik und Verwaltung.



Entwicklungsphasen des Österreichischen Raumordnungsrechts



6 ENTWICKLUNGSPHASEN DES ÖSTERREICHISCHEN RAUMORDNUNGSRECHTS

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGER

6.1 Wandel in der Planung

Die gesetzlichen Grundlagen der Raumordnung unterliegen einem steten Anpassungs- und Änderungsprozess, der sich aus den aktuellen Anforderungen an die Raumordnung ergibt. Die Entwicklung des österreichischen Raumordnungssystems generell und der einzelnen Instrumente speziell kann in Etappen und Phasen dargestellt werden.

Eine trennscharfe Differenzierung in **überschneidungsfreie Phasen** stellt ein vereinfachtes Modell dar, da nicht immer ein Planungsverständnis ein anderes ablöst, sondern im historischen Verlauf weit häufiger Überlagerungen in Funktion und Rolle der Planung feststellbar sind. Phasen sind vielfach nicht durch ein Aufeinanderfolgen, sondern ein **Nebeneinander** verschiedener Planungsziele, -instrumente und -maßnahmen gekennzeichnet. Während spezielle Bestimmungen in einigen Ländern früh festgelegt wurden, sind vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern anders, später oder gar nicht vorgesehen.

Die Entwicklung des Planungsrechts zeichnet allerdings auch **Kontinuität und Beständigkeit** aus. Planungsmaßnahmen und -instrumente werden eher modifiziert als ausgetauscht, und klare Zäsuren sind im Verhältnis zu „schleichenden“ Änderungen selten. So ist das Planungsverständnis einer Phase nicht eine abgeschlossene Auffassung einer bestimmten Zeit, sondern setzt sich in neuen Perioden fort.

Die Darstellung der Entwicklung des Raumordnungsrechts anhand der **Änderungen in den Gesetzen** bietet sich an, bilden die gesetzlichen Regelungen doch das normierte öffentliche Interesse und somit gesellschaftliche Werthaltungen ab. Freilich zeigt sich, dass die Raumordnungsgesetze nur **einen Teil** der tatsächlichen hoheitlichen Planungsrealität darstellen. Die zuständigen Behörden legen die gesetzlichen Bestimmungen ausgesprochen unterschiedlich aus, was in der **Planungspraxis** erhebliche Abweichungen zur Folge hat. Da allein die gesetzlichen Vorgaben jedenfalls nur bedingte Rückschlüsse auf die konkrete Umsetzung zulassen, ist die tatsächliche Vollziehung

der Landes- und Gemeindebehörden ein wesentlicher Aspekt des rechtlichen Planungssystems. So ist beispielsweise die in den letzten Jahren typische Anlasswidmung ebenso wenig aus den Raumordnungsgesetzen ableitbar wie offene und partizipative Planungsprozesse, die Änderungshäufigkeit verbindlicher Raumpläne oder der zögerliche Einsatz von Baulandumlegungen.

6.2 Planungsphasen

Die Entwicklung des österreichischen Planungsrechts kann in **folgende Phasen** gegliedert werden, wobei die einzelnen Phasen aufgrund der Neuerungen in den gesetzlichen Bestimmungen sowie geänderten Planungsauffassungen definiert werden:

6.2.1 Phase 1: Schaffung der Rechtsgrundlagen (1925–1973)

Die Entstehung der **ersten Raumordnungsgesetze** in Österreich hat eine **lange Vorgeschichte**, die zeitlich weit in das 19. Jahrhundert und fachlich in baurechtliche Beschränkungen zurückreicht. Ohne an dieser Stelle vertiefend auf die ersten planungsrechtlichen Bestimmungen einzugehen, sind als wesentliche Grundlagen die **Verfassungsnovelle 1925** (Bauwesen ist Ländersache), die **Wiener Bauordnung 1930** (Flächenwidmungs- und Bebauungspläne werden gesetzlich festgelegt) und das **Wohnsiedlungsgesetz 1933** – eingeführt in Österreich 1939 (Begriff „Raumordnung“, Wirtschaftsplan als konzeptives Planungsinstrument) zu nennen.

Nach der Wiedererlangung der Souveränität Österreichs im Jahr 1945 blieb das Wohnsiedlungsrecht als Landesrecht weiter gültig und bildete eine Grundlage des Raumordnungsrechts, gegen die allerdings, aufgrund des nationalsozialistischen Ursprungs, erhebliche Vorbehalte und Ressentiments bestanden. Eine weitere Rechtsgrundlage für die örtliche Raumplanung stellten die diversen **Landes- und Stadtbauordnungen** dar, die als Planungsinstrumente den Bebauungsplan, Regulierungs- oder Verbauungsplan

vorsahen. Nach dem Rechtssatz des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1954, VfSlg 2674/54, wodurch den Ländern die Kompetenz zur allgemeinen Raumordnung in Gesetzgebung und Vollziehung übertragen wird, erlassen die Landtage zeitlich unterschiedlich, beginnend in den 50er- und 60er-Jahren, Raumordnungsgesetze.

Die **Erlassung von Raumordnungsgesetzen** in den Ländern dauert mehrere Jahrzehnte bis schlussendlich 1973 fast alle Länder das ursprüngliche Wohnsiedlungsgesetz ersetzt und eigene Raumordnungsgesetze erlassen haben. In der Regel orientieren sich die Raumordnungsgesetze der Länder an den **bisherigen Gesetzen** sowie den **Erfahrungen im benachbarten Ausland** und legen, je nach landesspezifischen Regelungsabsichten, abweichende Detailbestimmungen fest. Eine Ursache für die Erlassung bzw. Überarbeitung der Raumordnungsgesetze bildet die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962, durch welche die „**örtliche Raumplanung**“ als eine Aufgabe im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden verfassungsrechtlich verankert wird.

6.2.2 Phase 2: Entwicklungsplanung mit umweltbezogenen Schwerpunkten (ab 1974)

Nachdem die Länder Raumordnungsgesetze erlassen haben, werden diese in unregelmäßigen Abständen, aus verschiedenen Gründen und **in unterschiedlichem Umfang** überarbeitet. Für die Neuerungen in den Raumordnungsgesetzen sind Entwicklungen sowohl auf der Ziel- als auch der Maßnahmen- und Instrumentenebene erkennbar:

Stärkung der Entwicklungsplanung

Als erstes Bundesland hat Niederösterreich 1968 mit dem **örtlichen Raumordnungsprogramm** ein neues Planungsinstrument dem Flpw vorangestellt. Diesem Beispiel folgen die Steiermark (1974), Salzburg (1977) und in der Folge alle anderen Bundesländer. Hintergrund dieser Neuerung sind Bemühungen, der kommunalen Widmungsplanung einen **konzeptiven Rahmen** vorzugeben und damit die Ordnungsplanung um Entwicklungsperspektiven zu ergänzen. Örtliche Entwicklungskonzepte, die unterschiedlich bezeichnet werden, sollen „die fachliche Grundlage für die planmäßige Gestaltung und Entwicklung des Gemeindegebietes“ (Ktn GplG) bilden und haben die „angestrebten erforderlichen Ziele und Maßnahmen“ (NÖ ROG) bzw. „die langfristige Entwicklung der Gemeinde aufeinander abgestimmt festzulegen“ (Stmk ROG). Ab den 1990er-Jahren hat sich das ört-

liche Entwicklungskonzept zu einem **wesentlichen Instrument** der örtlichen Raumplanung herausgebildet.

Ökologische Orientierung

Die Ausrichtung der Raumordnung vor allem auf (Wirtschafts-)Wachstum wird infolge des „**Umweltbooms**“ überlagert durch ökologische Ziele. Für die Umweltpolitik bilden insb. die Projekte Atomkraftwerk Zwentendorf (1978) und Donaukraftwerk Hainburg (1984) wesentliche Eckpunkte. Die „**Ökologisierung**“ findet ihren Niederschlag im Planungsrecht der 1980er-Jahre sowohl in konkreten **Zielen** als auch bei **Planungsmaßnahmen**, wobei die Länder vielfältige Lösungsansätze mit unterschiedlicher Verbindlichkeit vorsehen. Ein verbesserter **Schutz des Grünlandes und die Zersiedlungsabwehr** werden durch mehrere Planungsmaßnahmen der überörtlichen und kommunalen Raumordnung angestrebt, wobei großzügig Umwidmungen in peripherer Lage sowie umfangreiche Bautätigkeiten im Grünland eingeschränkt werden sollen. Verstärkt werden ökologische Aspekte durch die in den 1990er-Jahren beginnende **Nachhaltigkeitsdebatte**, die auf eine Gleichbehandlung der Ökologie mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anliegen drängt.

6.2.3 Phase 3: Bodenpolitische Planungsmaßnahmen und Regionalplanung (ab 1990)

Die Raumordnung in Österreich ist ab der 1990er-Jahre durch beachtliche Änderungen gekennzeichnet. So haben sich die Rahmenbedingungen einerseits durch **internationale Veränderungen** gewandelt, vor allem durch den Beitritt Österreichs zur EU (1996) sowie durch Umbrüche der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in Ost- und Südeuropa. Andererseits werden in den Bundesländern Problemen in der (örtlichen) Raumordnung in der **Planumsetzung** deutlich, die mit dem herkömmlichen Instrumentarium nicht bewältigt werden konnten. So haben die angehäuften Baulandüberhänge negative Auswirkungen, was bodenpolitische Maßnahmen Anfang der 90er-Jahre bewirkt. Durch eine „**aktive Bodenpolitik**“ soll der Verknappung von verfügbarem Bauland (bei gleichzeitigen Baulandüberhängen) entgegengewirkt und eine erhöhte Baulandmobilisierung erreicht werden.

Neben Eingriffsmaßnahmen und Druckmitteln haben die Gesetzgeber für die **aktive Bodenpolitik** nicht-hoheitliche Maßnahmen vorgesehen, die vor allem auf den Erwerb von Baugrundstücken durch die Gemeinde – mit der Unterstützung durch die

Länder – abzielen. Das „sanfte“ Baugebot im Stmk ROG, Novelle 1988, steht am Anfang von länderspezifischen Bestimmungen, die auf eine Bebauungsfrist bzw. ein Baugebot abzielen. Neben der im Stmk ROG vorgesehenen entschädigungslosen Rückwidmung als Sanktion einer nicht fristgerechten Bebauung werden insb. zwei Instrumente in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen verankert, mit denen eine widmungskonforme Realisierung oder eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse angestrebt wird:

- Durch die **Vertragsraumordnung** ist der Abschluss von Vereinbarungen zwischen Gemeinde und GrundeigentümerInnen möglich, der eine widmungsgemäße Bebauung von als Bauland gewidmeten Grundstücken bezwecken soll.
- **Erschließungs- und Infrastrukturkosten** für EigentümerInnen von nicht bebauten Bauflächen werden in mehreren Bundesländern als Infrastrukturkostenbeitrag, als Aufschließungsbeitrag oder als Infrastrukturabgabe geregelt. Eine baulandmobilisierende Wirkung wird dadurch erwartet, dass bei einer Hortung unbebauter Bauflächen besondere Beiträge bzw. Abgaben fällig werden.

Mitte der 1990er-Jahre zeigt sich, dass für Baulandmobilisierung und -sicherung **enge gesetzliche Grenzen** bestehen. Der VfGH hebt 1999, VfSlg 15625/99, das Salzburger Modell einer obligatorischen Vertragsraumordnung als verfassungswidrig auf. Die Folge sind erhebliche Unsicherheiten bei Gesetzgebern und Rechtsanwendern bezüglich der Grenzen und Möglichkeiten privatrechtlicher Vereinbarungen in Kombination mit hoheitlichen Planungsakten.

6.2.4 Phase 4: Differenzierte Detailregelungen (ab 2000)

Es ist kaum möglich, für das österreichische Raumordnungsrecht Anfang der 2000er-Jahre **weitere Phasen** zu definieren. **Zu unterschiedlich** sind die Aktivitäten der Gesetzgeber und Planungsbehörden, als dass für diese Jahre gemeinsame Entwicklungsstufen abgeleitet werden können. Die Bestimmungen für (regionale) Raumordnungsbeiräte, für überörtliche Sachprogramme oder Konzepte, für Raumverträglichkeitsprüfungen, für Entschädigungen bei Rückwidmungen, für Widmungskategorien insb. für Sonderwidmungen sowie Nutzungen im Grünland, für Ausnahmen vom Flwp, für stufenweise Bebauungspläne sowie für Baulandumlegungen variieren erheblich.

Bei allen Differenzierungen gelten **bestimmte Entwicklungen** in dieser Zeit für alle bzw. mehrere Länder, etwa:

- **Europäische Integration und Umsetzung von EU-Vorgaben:** Seit dem Beitritt Österreichs zur EU werden zusätzlich im Raumordnungsrecht einzelne raumrelevante EG-Richtlinien umgesetzt. In verstärktem Maße sind demnach auch die Landesgesetzgeber gefordert, EU-konforme Umsetzungen von planungsrelevanten Richtlinien durchzuführen, da die Vorgaben auf EU-Ebene tendenziell zunehmen. So haben infolge der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutz-Richtlinie (NATURA 2000) sowie der Seveso-III-Richtlinie einige Länder ihre Raumordnungsgesetze angepasst. Die Umsetzung der SUP-Richtlinie bewirkt die Einführung zusätzlicher Prüfungsschritte im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung, die insb. für hoheitliche Raumpläne anzuwenden sind.
- **Einkaufszentren (EKZ) als planungsrechtlicher „Dauerbrenner“:** Keine andere Nutzungs- und Bauform wurde derart intensiv in den Raumordnungsgesetzen geregelt, wobei der Regelungsumfang für EKZ stetig zugenommen hat. Eine Vielzahl von ROG-Novellen hat immer wieder EKZ-Regelungen zum Gegenstand, was die Anwendungsprobleme in der Praxis verdeutlicht. Gemeinsam sind den Regelungen die Ziele, Einkaufszentren auf der grünen Wiese zu verhindern (insb. mit Waren des täglichen Bedarfs) und eine Schwächung der Innenstädte zu vermeiden. Die rechtlichen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind unterschiedlich, wobei großteils überörtliche Planungsmaßnahmen die kommunale Planungstätigkeit bei EKZ einschränken.
- **Bedeutungssteigerung der Regionalplanung:** Die seit 1992 in Salzburg vorgesehenen Regionalverbände, die für **Planungsregionen** eingerichtet werden, sind ein Meilenstein in der österreichischen Regionalplanung. Zu den wesentlichen Aufgaben des **Gemeindeverbandes** gehören die Mitwirkung bei der Erstellung von Regionalprogrammen, die von der Landesregierung als Verordnung beschlossen werden, die Ausarbeitung von Vorschlägen auf dem Gebiet der örtlichen Raumplanung sowie Stellungnahmen für Landesplanungen. Die auf eine verbesserte Kooperation der Gemeinden abzielende Regionalplanung hat Vorbildwirkung für andere Bundesländer, die – teilweise deutlich später – ebenfalls Regionalverbände beziehungsweise andere Formen von Gemeindekooperationen einrichten.

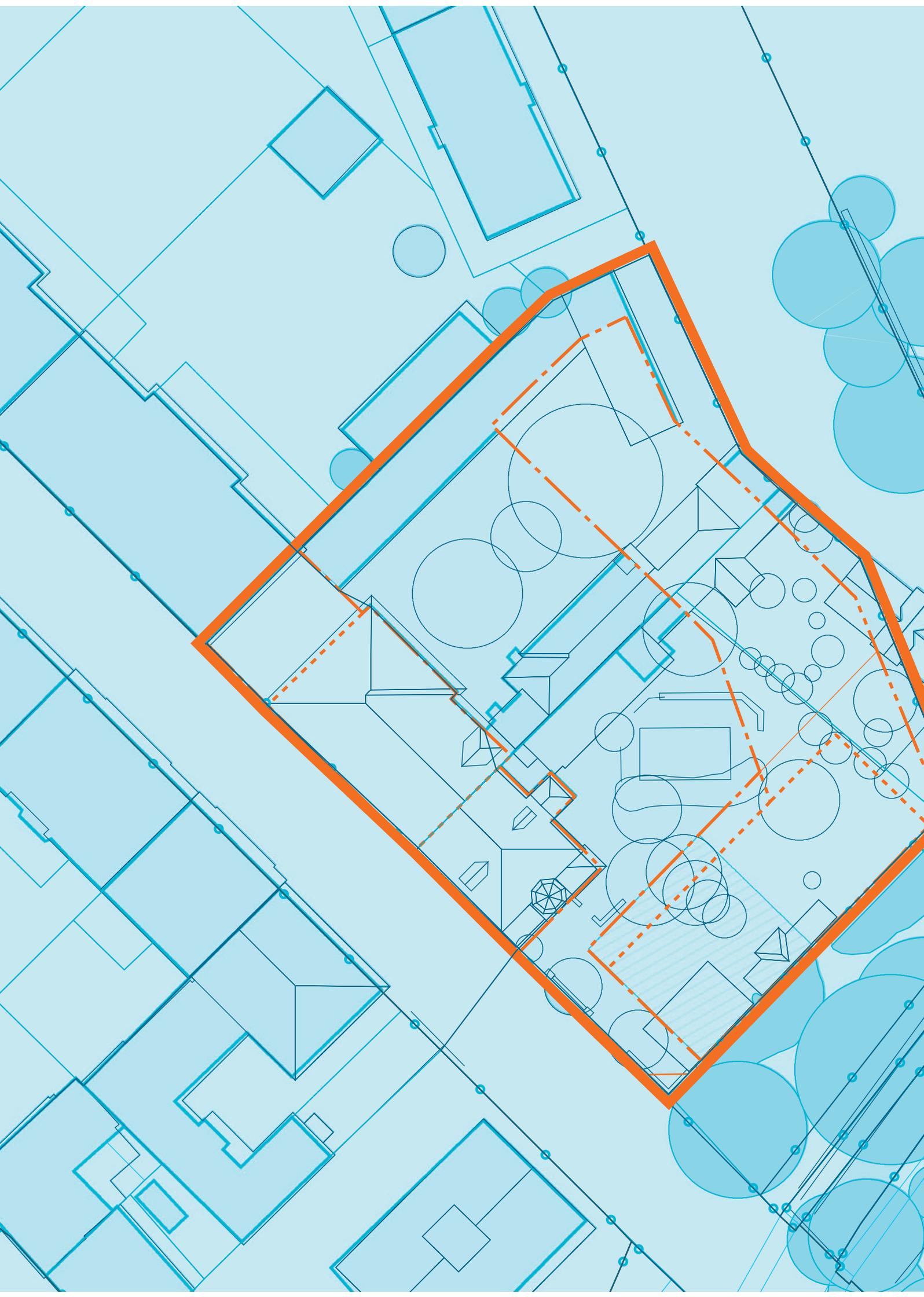
6.2.5 Phase 5: Von Government zu Governance (ab 2005)

In den letzten Jahren haben kooperative und partizipative Planungsansätze an Bedeutung gewonnen, wobei die Anfangszeit um 2005 mehr durch fachliche Diskussionen und Publikationen als durch gesetzliche Neuerungen gekennzeichnet ist. Die **Rolle der Akteure** hat sich im Planungsprozess geändert und vermehrt zu Governance-Ansätzen geführt. Gekennzeichnet sind diese **Governance-Modelle** durch das Zusammenspiel wesentlicher Akteursgruppen – über die öffentliche Hand hinaus – bei der Entwicklung und Umsetzung raumwirksamer Entscheidungen. So unterschiedlich wie **Planungstypen** (Leitbilder, Strategien oder Konzepte einerseits, hoheitliche Nutzungs- und Bebauungsvorschriften andererseits) und deren Inhalte, sind auch die **Planungsprozesse**. Die Ansätze für die Einbindung der BürgerInnen sind vielfältig und können von Informationsmöglichkeiten sowie Be-

teiligungen und Mitwirkung an Diskussionen bis zu Formen der Zusammenarbeit und Mitentscheidung reichen.

In diese Richtung gehen auch **ausverhandelte Planungsmaßnahmen**, die durch die **Vertragsraumordnung** zivilrechtlich abgesichert werden. Alle Raumordnungsgesetze haben die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für städtebauliche Verträge geschaffen, die in der Praxis vielfältig angewendet werden.

Deutlich wird, dass raumplanerische Maßnahmen nur ein Teil umfangreicher Steuerungsstrategien sind, die durch andere Maßnahmen und Prozesse ergänzt werden. Generell wird verstärkt **interdisziplinär gearbeitet**, und es werden dabei unterschiedliche Entscheidungsträger, insb. auch von anderen Gebietskörperschaften und Fachmaterien, eingebunden und die entsprechenden **Interessen abgestimmt**.



Planungsinstrumente



7 PLANUNGSINSTRUMENTE

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGGER

7.1 Raumordnungsrechtliche Regelungssystematik

Das **Spektrum an Instrumenten und Maßnahmen** zur Steuerung der räumlichen Entwicklung ist im österreichweiten Vergleich vielfältig und in den letzten Jahren deutlich differenzierter geworden. Neben **hoheitlichen Instrumenten**, die ordnungspolitische oder entwicklungsstrategische Ausrichtungen haben können, kommen auf den verschiedenen Planungsebenen verstärkt **konzeptive und informelle Instrumente** (Konzepte, Strategien, Leitbilder u. Ä.) sowie Kooperations- und Konsensinstrumente (Beteiligungsverfahren, Mediation und Moderation oder Arbeitsgruppen und BürgerInnenräte) zur Anwendung. Auch **Prüfinstrumente** haben beachtliche Relevanz, durch welche die Durchführbarkeit und die Auswirkungen von Projekten und Maßnahmen frühzeitig beurteilt werden (strategische Umweltprüfung, Raum- oder Umweltverträglichkeitsprüfung). Schließlich sind auch **fiskalische Förderinstrumente** (z. B. Wohnbauförderung) zu beachten, wobei durch entsprechende Gewichtung der Förderkriterien erhebliche Raumwirksamkeit erzielt werden kann.

Planungsinstrumente zielen auf die **Steuerung der Entwicklung räumlicher Strukturen** ab, um unter Berücksichtigung von gesellschaftlichen Zielsetzungen die bestmögliche Nutzung und nachhaltige Sicherung des Lebensraumes zu gewährleisten. In einem traditionellen Planungsverständnis werden als Planungsinstrumente in erster Linie **ordnungspolitische Maßnahmen** verstanden, die durch hoheitlich festgelegte Ziele und Maßnahmen die räumliche Entwicklung bestimmter Gebiete steuern. Im gegenwärtigen Planungsverständnis greift freilich die Beschränkung auf hoheitliche Pläne und Programme zu kurz, da nicht nur die formalisierten textlichen und planerischen Festlegungen von Maßnahmen zur Erreichung der Planungsziele beitragen. Die Raumordnung und ihr Instrumentarium haben in den letzten Jahren an Vielfalt gewonnen – es werden nicht mehr ausschließlich die hoheitlichen Planungsinstrumente angewendet. Auch wenn die traditionellen hoheitlichen

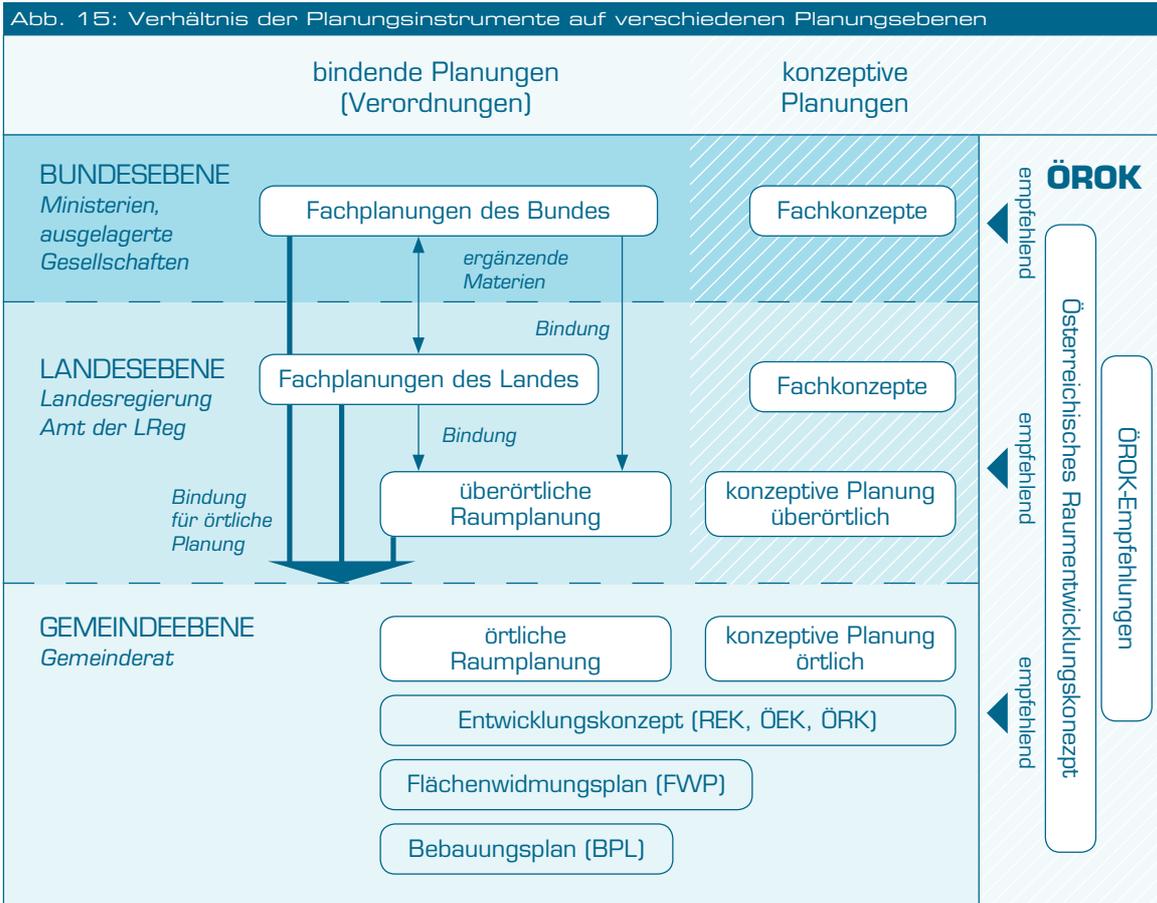
Instrumente gegenüber den „weichen“ **konzeptiven Instrumenten auf informeller Basis** fallweise weniger populär sind, wäre ein Bild der räumlichen Planung verzerrt, das ausschließlich den unverbindlichen Maßnahmen Bedeutung zumessen würde. Neue informelle Planungsformen und -maßnahmen haben an Bedeutung gewonnen, jedoch nicht die herkömmliche Hoheitsplanung verdrängt oder ersetzt. Demzufolge ist nicht von einer „Planungswelt“, sondern von mehreren Schichten der räumlichen Planung auszugehen, die sich nicht gegenseitig ablösen, sondern ergänzen.

Viele Maßnahmen beschränken sich inhaltlich nicht (mehr) ausschließlich auf die „klassische“ Bodennutzungsplanung, sondern **kombinieren** je nach planerischen Herausforderungen unterschiedliche Steuerungsansätze. Eine **umsetzungsorientierte Planung** macht zunehmend deutlich, dass verschiedene Fachmaterien und deren Möglichkeiten anlassbezogen zu kombinieren und abzustimmen sind.

Die unterschiedlichen Pläne, Programme und Konzepte können systematisch **mehrfach differenziert** werden:

Rechtswirkung und deren Verbindlichkeit:

- **hoheitliche Instrumente** mit verbindlichen Inhalten: Diese traditionellen Plantypen, deren gesetzliche Verankerung und Determinierung vergleichsweise stabil sind, werden grundsätzlich als Verordnungen erlassen und sind rechtsverbindlich, wobei bezüglich Normadressaten Unterschiede bestehen können.
- **informelle Instrumente** mit konzeptiven Inhalten: Die Instrumenten- und Begriffsvielfalt von Leitbildern, Strategien, Konzepten, Visionen u. Ä. ist beträchtlich und erzeugt ein schillerndes Spektrum an überörtlichen Planungsüberlegungen. In der Regel sind diese Instrumente inhaltlich unverbindlich und die Verfahren nicht rechtlich formalisiert.



Schindelegger, Kanonier, eigene Darstellung

Räumlicher Geltungsbereich und Planungsebenen:

- Raumpläne auf internationaler Ebene, die nationalstaatenübergreifende Festlegungen aufweisen;
- Raumpläne auf Bundesebene, die für Fachmaterien in Bundeskompetenz Ziele und Maßnahmen enthalten;
- landesweite Raumpläne, die das Gebiet eines gesamten Bundeslandes umfassen;
- regionale Raumpläne, die für Teile eines Landesgebietes und in der Regel für mehrere Gemeinden gelten;
- örtliche Raumpläne, die ein Gemeindegebiet oder Teile davon betreffen.

Zuständigkeit und Planungsträger:

- Behörden und ausgegliederte Rechtsträger auf Bundesebene;
- Landesregierung als zuständige Planungsbehörde, die in einzelnen Bundesländern für die Landes- und auch die Regionalplanung zuständig ist;
- Regionalverbände (etwa in Slbg, Oö und Tirol) als Planungsträger, wobei die Landesregierung allfällige verbindliche Raumpläne formal verordnet;

→ Gemeinden als verantwortliche Planungsträger für die örtlichen Raumpläne.

Planungsgegenstand und Inhalt:

- umfassende, gesamtheitliche Planungsinstrumente mit mehreren Themenbereichen (eher generell);
- sektorale Planungen, die sich vielfach auf einen bzw. wenige raumbezogene Sachbereiche beschränken (eher detailliert);
- räumlich konzentrierte Planungen, die einen engen räumlichen Geltungsbereich fokussieren (detailliert).

In den nachfolgenden Ausführungen ist der hierarchische Planungsaufbau des Planungssystems in Österreich das strukturierende Element, und den unterschiedlichen Planungsebenen und Planungstypen werden einzelne Planungsinstrumente zugeordnet. Dies stellt freilich im Sinne der Überschaubarkeit eine Vereinfachung der aktuellen Instrumentenlandschaft in der österreichischen Raumordnung dar. In der Praxis werden Planungsinstrumente entwickelt und verwendet, die

nicht eindeutig einer Differenzierungsausprägung zugewiesen werden können, sondern plantypenspezifische Kriterien mischen und kombinieren.

In Abbildung 15 wird die **Bindungswirkung der unterschiedlichen Planungsinstrumente** (Fachplanungen, raumplanerische Instrumente) aufgelistet. Konzeptive Planungen wurden aufgrund der Komplexität nicht im Detail in Relation gesetzt, haben aber grundsätzlich empfehlenden Charakter. Die unterschiedlichen Empfehlungen der ÖROK wie auch das ÖREK haben für alle Planungsebenen eine empfehlende Eigenschaft.

7.2 Fachplanungen des Bundes

Durch das Bundesverfassungsgesetz (BVG) kommt dem Bund keine Kompetenz für die allgemeine Raumplanung zu, sondern die Zuständigkeit für wesentliche raumwirksame **Fachplanungen in Gesetzgebung und Vollziehung**. Entsprechend der hierarchischen Planungssystematik wirken sich raumbezogene Festlegungen aufgrund von Bundesgesetzen verbindlich für die „**Querschnittsmaterie**“ Raumplanung generell und die überörtliche Raumordnung und die örtliche Raumplanung speziell aus. Hinsichtlich Fachplanungen des Landes besteht allerdings keine Vorrangwirkung für Bundesfestlegungen, zumal die Österreichische Bundesverfassung nicht den Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ kennt.

Zahlreiche Materiengesetze auf Bundesebene enthalten **Regelungen mit erheblichem Raumbezug**, wobei planungssystematisch zu unterscheiden ist zwischen Bestimmungen, die

- Planungsinstrumente mit einer **strategischen Ausrichtung** (überwiegend als generellen Rechtsakt in Verordnungsform) vorsehen,
- **projektbezogene Festlegungen** vorsehen (überwiegend als individueller Rechtsakt in Bescheidform).

Neben verbindlichen Festlegungen wurden und werden auf Bundesebene unterschiedliche **informelle Konzepte und Planungen** erarbeitet (z. B. Österreichischer Baukulturreport, Nationaler Umweltplan, Österreichischer Rohstoffplan), denen beträchtliche Raumrelevanz zukommt (auf die aber nachfolgend nicht eingegangen werden kann).

In beiden Fällen sind die Ergebnisse für die überörtliche und örtliche Raumplanung relevant, da diese langfristig verbindliche Vorgaben mit **erheblichen**

Nutzungsbeschränkungen für definierte Geltungsbereiche darstellen. Bei den Planungsinstrumenten des Bundes sind zusätzlich die Planungstypen und deren Inhalte sowie Erstellungs- und Abstimmungsprozesse von Interesse, zumal Ähnlichkeiten mit den raumordnungsrechtlichen Instrumenten der Länder offensichtlich sind.

Die **Vollziehung der einzelnen Bundesmaterien** und in der Folge die Ausarbeitung der unterschiedlichen Planungsinstrumente weisen eine beträchtliche Komplexität aus. Grundsätzlich sind die Fachplanungen durch die **Bundesverwaltung**, sprich die jeweilig zuständigen Ministerien, zu besorgen. Eine Vielzahl von Aufgaben wurde über die Jahre aber in Gesellschaften, die im Eigentum des Bundes stehen, ausgelagert. 1982 wurde etwa die **ASFINAG** als Gesellschaft des Bundes mit den Aufgaben Bundesstraßen zu planen, finanzieren, bauen, betreiben, erhalten und zu bemauten gegründet. Eine weitere Bundesgesellschaft im Eigentum des bmvit ist die **Via Donau**. Diese wurde 2005 gegründet, um die Aufgaben des Bundes im Bereich der Planung, Vergabe und Kontrolle der Wasserbauprojekte an den österreichischen Wasserstraßen wahrzunehmen.

7.2.1 Forstwesen

Das Forstwesen kennt eine sogenannte forstliche Raumplanung (§ 8 ForstG 1975). Forstliche Raumpläne stellen grundsätzlich Sachverhalte und erkennbare Entwicklungen, die die Waldverhältnisse bestimmen, planlich dar. So gibt es den **Waldentwicklungsplan (WEP)**, der Leitfunktionen für Waldflächen festlegt (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts-, Erholungsfunktion) und damit Vorgaben für die forstliche Bewirtschaftung gibt. Ein weiterer Plan nach dem Forstrecht ist der **Waldfachplan**, der von WaldeigentümerInnen für die Bewirtschaftung zu erstellen ist. Im Hinblick für die Darstellung und Bewertung von Naturgefahren sind – neben den wasserrechtlichen Instrumenten – vor allem die **Gefahrenzonenpläne** nach ForstG relevant. Diese dienen als wesentliche Grundlage für kommunale Planung- und Bauentscheidungen.

Gefahrenzonenpläne werden vom forsttechnischen Dienst für **Wildbach- und Lawinerverbauung (WLW)** nach den entsprechenden Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien erstellt. **Gefahren(hinweis-)karten** bieten dabei eine flächenhafte Information über das Vorliegen von Gefahren, ohne jedoch direkt auf gesetzlich definierte Flächeneinheiten (z. B. Grundparzelle) Bezug zu nehmen oder einen formellen Akt der Anerkennung (Genehmigung) durch eine staatliche Instanz

zu durchlaufen. Gefahrenzonenpläne grenzen im Gegensatz dazu parzellenscharf Gefahren und deren Intensität ab.

Da sich Gefahrenzonen teilweise mit **Siedlungsbereichen überlagern**, enthalten Gefahrenzonenpläne wichtige Aussagen über die Gefährdung von Siedlungen durch Naturereignisse, insb. dahingehend, welche Bereiche aufgrund der jeweiligen Gefährdung für Siedlungszwecke nicht oder nur bedingt geeignet sind.

Der Gefahrenzonenplan der WLV ist ein flächenhaftes Gutachten über die Einzugsgebiete von Wildbächen und Lawinen (Gefahrenzonen). Als grundlegende Unterscheidung für das Maß der Gefährdung gibt es zwei zentrale Kategorien:

- Als **rote Gefahrenzonen** sind Flächen auszuweisen, die derart gefährdet sind, dass ihre ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke wegen der voraussichtlichen Schadenswirkungen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist.
- Die **gelbe Gefahrenzone** umfasst alle übrigen durch Wildbäche oder Lawinen gefährdeten Flächen, deren ständige Benützung für Siedlungs- oder Verkehrszwecke infolge dieser Gefährdung beeinträchtigt ist.

Zusätzlich werden **Vorbehaltsbereiche** dargestellt, die für Schutzmaßnahmen frei zu halten oder die besonders zu bewirtschaften sind. Zusätzlich können **braune Hinweisbereiche** (Bereiche, die anderen Naturgefahren, wie Steinschlag oder Rutschungen, ausgesetzt sind) und **violette Hinweisbereiche** (Bereiche, deren Schutzfunktion von der Erhaltung der Beschaffenheit des Bodens abhängt) eingetragen werden. Gefahrenzonenpläne sind einerseits Grundlage für die Planung von Schutzmaßnahmen und andererseits für die Raumplanung eine wichtige Beurteilungsgrundlage. Die ROG der Länder nehmen daher auch in unterschiedlichem Ausmaß Bezug auf Gefahrenzonen und knüpfen Verbote bzw. Gebote insb. im Hinblick auf die Flächenwidmung daran.

Wesentliche Bedeutung wird seitens des Forstrechts dem Grundsatz der Walderhaltung beigemessen. Eine wichtige Konkretisierung des Grundsatzes der Walderhaltung stellen die **Rodungsbestimmungen** dar, durch die festgelegt wird, ob und unter welchen Voraussetzungen Waldflächen für andere Verwendungszwecke herangezogen werden dürfen. Nach

§ 17 Abs. 1 Forstgesetz ist die Verwendung von Waldboden zu anderen Zwecken als für solche der Waldkultur (Rodung) grundsätzlich verboten. In Ausnahmefällen kann eine Rodungsbewilligung erteilt werden. Im Rodungsverfahren hat die Forstbehörde zu beurteilen, ob ein besonderes öffentliches Interesse (u. a. auch Siedlungswesen) an der Erhaltung dieser Fläche als Wald nicht entgegensteht.

Neben den Einschränkungen für allgemeine Waldflächen, insb. das Erfordernis einer Rodungsbewilligung für andere Nutzungen, enthält das Forstgesetz für bestimmte (Bereiche von) Wäldern **besondere Bestimmungen und Einschränkungen**. Solche Sonderbestimmungen sind beispielsweise vorgesehen für:

- Schutzwald, wobei zwischen Standortschutzwald und Objektschutzwald differenziert wird (§ 21 ForstG)
- Kampfzone des Waldes und Windschutzanlagen (§ 25)
- Bannwälder (§ 27)
- Wälder mit besonderem Lebensraum (Biotopschutzwälder) (§ 32a)

Für diese Wälder können die Nutzung eingeschränkt bzw. bestimmte Behandlungen verpflichtend vorgeschrieben sein.

7.2.2 Wasserwirtschaft

Die Wasserwirtschaft ist ein sehr breites Feld und ist neben den nationalen rechtlichen Grundlagen vor allem auch Gegenstand unterschiedlicher europäischer Richtlinien. Das **Wasserrechtsgesetz** (WRG 1959) regelt insb. die Benutzung, die Bewirtschaftung und die Verwaltung der Gewässer. Es gibt keine gesamtheitliche wasserwirtschaftliche Raumplanung im engeren Sinn, jedoch unterschiedliche Planungen, die wesentliche Rahmenbedingungen für eine räumliche Entwicklung darstellen.

Im WRG sind im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie neue Planungsinstrumente in den §§ 55a bis 55k WRG geregelt. So gibt es etwa das Instrument der **wasserwirtschaftlichen Regionalprogramme**. Über diese können Flächen für wasserwirtschaftliche Zwecke gewidmet werden oder Einschränkungen vorgenommen werden. Verordnet werden sie durch den Landeshauptmann/die Landeshauptfrau. Derzeit gibt es solche Programme im Hinblick auf wertvolle Gewässerstrecken und zum Umgang mit Grundwasservorkommen, weitere Anwendungsfelder sind jedoch denkbar und möglich.

Abb. 16: Ausschnitt aus dem Gefahrenzonenplan Alterbach



Bundeswasserbauverwaltung Salzburg

Das Wasserrecht ist für die Raumplanung insb. im Hinblick auf seine Bestimmungen zum Umgang mit Hochwasserereignissen wichtig. So wird dort der **30-jährliche Hochwasserabfluss** – also jene Fläche, die statistisch gesehen in 30 Jahren einmal überflutet wird – mit einer generellen wasserrechtlichen Bewilligungspflicht versehen. Diese Flächen stehen für bauliche Entwicklung somit nur bedingt zur Verfügung, da es durch eine Bebauung nicht zu einer Verschlechterung des Hochwasserabflusses kommen darf. Die Anschlaglinien für 30-jährliche und 100-jährliche Hochwasserereignisse sind daher wichtige Informationen für die konkrete räumliche Planung.

Mittlerweile gibt es auch eine **Gefahrenzonenplanung im Wasserrecht**, die ähnlich gestaltet ist, wie jene im Forstrecht. So werden grundsätzlich ebenfalls rote Zonen, die für eine ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke nicht geeignet sind, sowie gelbe Zonen, die unter Auflagen einer baulichen Nutzung zugeführt werden können, unterschieden. Zusätzlich werden Zonen mit einer geringen Gefahr und Funktionsbereiche, die für den Hochwasserabfluss wichtig sind und als Retentionsräume benötigt werden oder für schutzwasserwirtschaftliche Maßnahmen

vorgesehen sind, ausgewiesen. Die Gefahrenzonenpläne entfalten überwiegend keine unmittelbare Wirkung für die Raumplanung, es sei denn, das Raumordnungsrecht der Länder bezieht sich bei Widmungsverboten für Bauland ausdrücklich auf die Gefahrenzonenpläne (z. B. Oö und Stmk). Die Inhalte der Gefahrenzonenpläne sind aber jedenfalls als wichtige Planungsgrundlage zu berücksichtigen.

Eine wichtige (schutz-)wasserwirtschaftliche Planung stellt der **Hochwasserrisikomanagementplan** dar, der im Zusammenhang mit der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie (HWRL) steht. Dieser sieht für einen Planungszeitraum abgestimmte Maßnahmen zum Risikomanagement für Gewässerabschnitte mit einem signifikanten Hochwasserrisiko vor. Erstmalig versucht der Hochwasserrisikomanagementplan verschiedenste Maßnahmen aus den unterschiedlichsten Bereichen, wie etwa Schutzwasserwirtschaft, Naturschutz, Katastrophenschutz, Bewusstseinsbildung, aber auch Raumplanung, in einem Instrument zu vereinen. Der Maßnahmenkatalog enthält 22 Maßnahmen, die fünf an den Risikokreislauf angelehnten Handlungsfeldern (Vorsorge, Schutz, Bewusstsein, Vorbereitung und Nachsorge) zugeordnet werden. Dabei haben Maßnahmen wie M02 „Gefah-

renzonenplanungen berücksichtigen“, M04 „Örtliche und überörtliche Planungen erstellen und/oder berücksichtigen“ und M10 „Absiedlung und Umwidmung prüfen und/oder durchführen“ unmittelbaren Raumplanungsbezug. Für die Raumplanung bietet dieser Plan eine wichtige Informationsgrundlage zu geplanten Maßnahmen, ist aber nicht unmittelbar rechtsverbindlich.

Ausgehend von den Zielen der **Reinhaltung der Gewässer** und der **Sicherung der Qualität des Trinkwassers** sieht das Wasserrecht Einschränkungen in Gebieten vor, die für die Trinkwassergewinnung von besonderer Bedeutung sind. Die Wasserrechtsbehörde kann zum Schutz von Wasserversorgungsanlagen gemäß § 34 Abs. 1 WRG durch Bescheid besondere **Anordnungen über die Bewirtschaftung** oder sonstige Benutzung von Grundstücken und Gewässern treffen, die Errichtung bestimmter Anlagen untersagen und entsprechende Schutzgebiete bestimmen. Reichen die bescheidmäßigen Schutzanordnungen, insb. bei großflächigen Schutzgebieten, nicht aus, kann durch § 34 Abs. 2 WRG die Anordnung auch durch **Verordnungen in Form von Schongebieten** normiert werden.

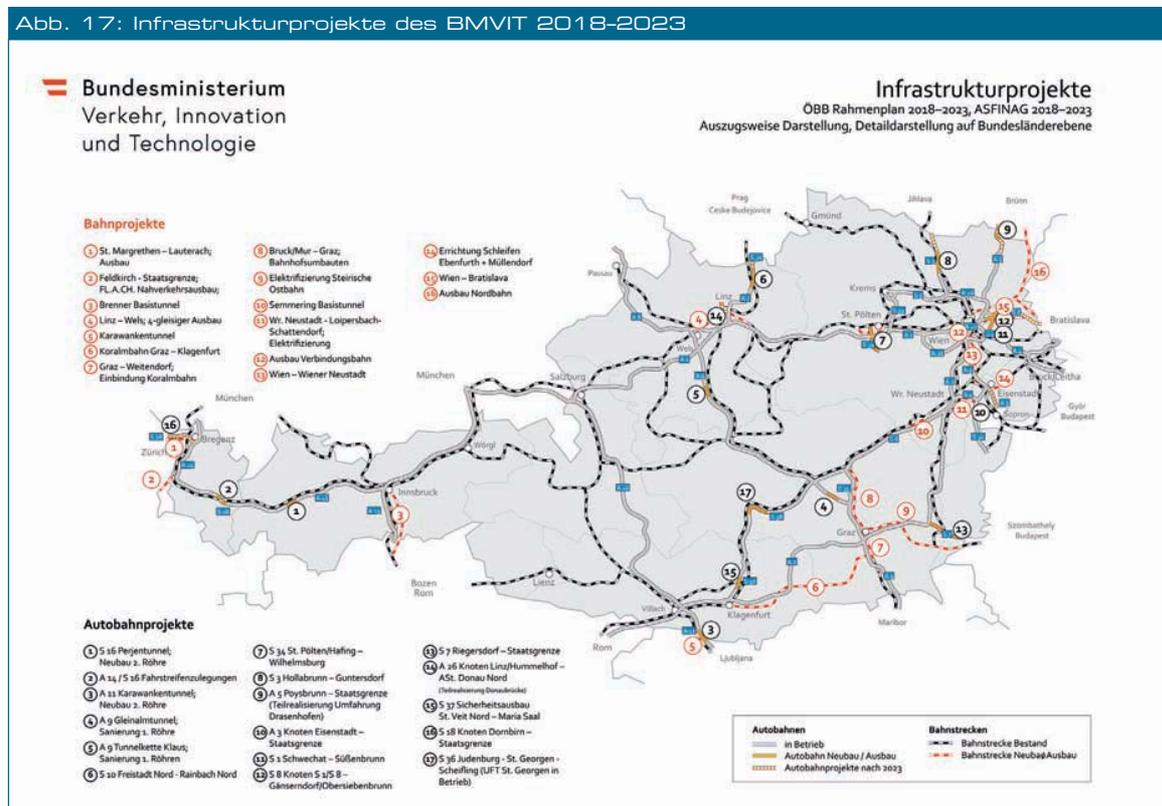
7.2.3 Verkehrswege – Eisenbahnwesen, Bundesstraßen, Schifffahrt, Luftfahrt

Die Planung **linienhafter Infrastrukturvorhaben** ist kompetenzrechtlich bezüglich Gesetzgebung und Verwaltung in unterschiedlicher Weise zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, was fachübergreifende Maßnahmen erschweren kann. Zu unterscheiden ist bezüglich der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen **folgenden Zuständigkeiten** hinsichtlich Gesetzgebung:

- Alleinige Bundeszuständigkeit (Eisenbahnen, Gasleitungen),
- Bundeszuständigkeit und Landeszuständigkeit (Straßen),
- Bundeszuständigkeit und Bundes-/Landeszuständigkeit (Starkstromwege, Umweltverträglichkeitsprüfung).

Aus kompetenzrechtlicher Sicht lässt sich für linienhafte Infrastrukturvorhaben festhalten, dass für die bodennutzungsbezogene Planung von Infrastruktureinrichtungen vielfach der **Bund zuständig** ist. So fällt die Planung hochrangiger infrastruktureller Einrichtungen, wie Bundesstraßen, Eisenbahnen oder

Abb. 17: Infrastrukturprojekte des BMVIT 2018-2023



Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

landesgrenzenüberschreitende Starkstromwege nicht in erster Linie in die Raumplanungskompetenz der Länder. Der Bund ist zum Erlass raumordnerischer Maßnahmen bei der Regelung der jeweiligen Materien zuständig, wobei freilich nicht in allen relevanten Materiengesetzen umfassende (konzeptive) Planungspflichten oder -ermächtigungen festgelegt sind.

Allfällige Planungsmaßnahmen aufgrund dieser Bundesmaterien sind – wenn diese verbindlich festgelegt werden – grundsätzlich von den **Raumplanungsbehörden zu übernehmen** und gehen in der Regel raumplanerischen Nutzungsfestlegungen vor. Die jeweiligen Planungs- und Maßnahmenträger können somit aufgrund der Materiengesetze Standort und Nutzungsentscheidungen (für infrastrukturelle Anlagen) treffen, welche die Länder in überörtlichen Raumplänen und die Gemeinden in ihren örtlichen Raumplänen, insb. in Flächenwidmungsplänen, zu übernehmen haben, wobei der Planungsspielraum der Raumplanungsbehörden bezüglich dieser Vorgaben gering ist.

Für die Planung und Realisierung von linienhaften Infrastrukturvorhaben enthalten die einzelnen Materiengesetze unterschiedliche Instrumente, Maßnahmen und Bewilligungsverfahren, die teilweise auf unterschiedlichen Konkretisierungsebenen angesiedelt sind. Die planerische Systematik, von generellen Aussagen auf einem vergleichsweise hohen Abstraktionsniveau zu zunehmend detaillierteren Planungen finden sich teilweise auch in den Materiengesetzen, wobei – verallgemeinert – folgende Stufen vorgegeben sein können:

- Strategische Gesamtplanung – langfristige Umsetzung
- Projektplanung für bestimmte Abschnitte – mittelfristige Umsetzung
- Detailplanung für konkretes Vorhaben – unmittelbare Umsetzung

Die rechtlich verankerten Instrumente in den einzelnen Materiengesetzen sehen die unterschiedlichen Ebenen nicht durchgehend vor. Die rechtliche Umsetzung findet häufig insb. auf der Projektebene und teilweise auf der Programmebene statt. Für die strategische Gesamtplanung sind die rechtlichen Grundlagen teilweise weniger konkret. Die gesetzlich vorgesehenen Instrumente und Maßnahmen zur Freihaltung für linienhafte Infrastrukturprojekte bilden nicht zwingend die teilweise extrem lange Projektrealisierungsdauer ab, die Jahrzehnte umfassen kann.

In Bezug auf eine abgestimmte Planung der Verkehrswege von bundesweiter Bedeutung wurden in der Vergangenheit immer wieder Anstrengungen unternommen und Generalverkehrskonzepte erstellt. Aktuell gibt es einen Gesamtverkehrsplan für Österreich, der einerseits Ziele und Strategien einer umfassenden Verkehrspolitik bis 2025 formuliert und andererseits auch eine Kartendarstellung enthält. Die konzeptiven Planungen der hochwertigen Verkehrsachsen sind dabei in den Ausbau des Transeuropäischen Netzes (TEN) eingebettet.

Eisenbahnen und Hochleistungsstrecken

Das **Eisenbahngesetz** sieht grundsätzlich keine bodennutzungsbezogene Eisenbahnwegeplanung vor. Die Planungsinitiative bleibt Eisenbahnunternehmen vorbehalten, deren Planungen durch eisenbahnrechtliche Bescheide rechtsverbindlich werden. Demzufolge sind konzeptive Planungen für Eisenbahnvorhaben in der Regel nicht von der Eisenbahnbehörde zu erwarten, sondern von Eisenbahnunternehmen, die grundsätzlich privatwirtschaftlich agieren. Die Planung von Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur erfolgt in Österreich in erster Linie durch ein staatsnahes Eisenbahnunternehmen, nämlich durch die ÖBBInfrastruktur AG.

Das **Hochleistungsstreckengesetz** (HIG) und das Bundesstraßengesetz (BStG) sehen Verfahren zur Sicherstellung von Trassenverläufen vor, die die Festlegung eines Trassenraumes per Verordnung/Bescheid beinhalten. Maßgebliche Wirkung dieser Verordnung ist das Verbot für Neu-, Zu- und Umbauten sowie die Errichtung oder Änderung von Anlagen innerhalb einer verordneten bzw. festgelegten Trasse. Raumplanerisch bedeutend ist, dass dem eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahren, dem keine planerische Akte in dem Sinn vorgelagert ist, langfristig und vorausschauend Eisenbahntrassen gesichert werden können, mit dem Hochleistungsstreckengesetz (HIG) ein **Trassenfestlegungsverfahren** vorgeschaltet wurde, das dem BundesstraßenG nachempfunden ist. Das HIG ermächtigt die Bundesregierung durch Verordnung (Hochleistungsstreckenverordnung) bestehende oder geplante Eisenbahnen zu Hochleistungsstrecken zu erklären, die im Wesentlichen durch die Anfangs- und Endpunkte bzw. Zwischenpunkte bestimmt werden.

Das HIG sieht ein **vereinfachtes Verfahren** zur Sicherung der Planung von Hochleistungsstrecken vor. Ist bei Einleitung eines Trassengenehmigungsverfahrens zu befürchten, dass durch Veränderungen in dem vorgesehenen Gelände der geplante Bau einer

Hochleistungsstrecke erheblich erschwert oder verteuert wird, so kann die/der BundesministerIn für Verkehr, Innovation und Technologie einen Geländestreifen für den geplanten Trassenverlauf vorläufig mit Verordnung bestimmen. Verordnungen zur vorläufigen Sicherstellung des Trassenverlaufes kommt die Wirkung eines Bauverbotes zu, wobei Ausnahmegenehmigungen erteilt werden können.

Bundesstraßen

Der Bund ist grundsätzlich für die rechtsverbindliche Festlegung für den Verlauf oder die **Trasse einer Bundesstraße** zuständig. Das Bundesstraßengesetz bestimmt für die Planung von Bundesstraßen folgende – hoheitlichen – Planungsinstrumente und -maßnahmen:

- **Bundsgesetzliche Regelungen:** Ein Neubau oder eine Änderung eines Straßenzuges erfordert als ersten (gesetzlichen) Schritt im Planungssystem für Bundesstraßen die Aufnahme in das entsprechende Verzeichnis des BStG;
- **Bundesstraßenplanungsgebiet:** Zur Sicherung des Baues einer in den Verzeichnissen aufgenommenen Bundesstraße kann die/der zuständige BundesministerIn das in einem Lageplan bezeichnete Gelände, das für die spätere Führung der Bundesstraße in Betracht kommt, durch Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklären. Voraussetzung für eine solche Verordnung ist, dass nach dem Stand der Planungs- und Bauvorbereitungsarbeiten die Bestimmung des Straßenverlaufes in absehbarer Zeit zu erwarten und zu befürchten ist, dass durch bauliche Veränderungen in diesem Gelände der geplante Straßenbau erheblich erschwert oder verteuert wird. Ein Bundesstraßenplanungsgebiet entfaltet seine Rechtswirkung dahin gehend, dass Neu-, Zu- und Umbauten nicht vorgenommen und Anlagen weder errichtet noch geändert werden dürfen, wobei Ausnahmen zulässig sind.
- Bestimmung des Straßenverlaufes durch Bescheid (**Bundestraßenbaugebiet**): Der Inhalt der Genehmigung ist im Wesentlichen kein Detailplan, der den genauen Umfang des Straßenkörpers samt aller Bauwerke konkret bestimmt, sondern im Bescheid wird (lediglich) die Straßenachse durch grobe verbale Beschreibung unter Bezugnahme auf einen Plan festgelegt. Die Rechtswirkungen einer bescheidmäßigen Bestimmung des Straßenverlaufes sind, dass auf den von der künftigen Straßentrasse betroffenen Grundstücksteilen (Bundesstraßenbaugebiet) Neu-, Zu- und Umbauten nicht vorgenommen und Anlagen jeder Art weder errichtet noch geändert werden dürfen.

Die wesentliche – technische – **Planung und der Bau von Bundesstraßen** erfolgt im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung durch die Bundesstraßenverwaltung, insb. durch die **ASFINAG**. Aufgabe der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) ist die Finanzierung, die Planung, der Bau und die Erhaltung von Bundesstraßen, einschließlich der notwendigen und zweckdienlichen Infrastruktur.

Schifffahrt

Österreich verfügt vergleichsweise über wenige Wasserstraßen, mit der **Donau** aber über einen Anteil an einer der zentralen europäischen Achsen im wassergebundenen Güter- und Warenverkehr. Aufgrund der Eigenschaft als internationales Verkehrsband ist das Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie zuständig, der Betrieb und Erhalt der Wasserstraße obliegt aber der Via Donau. Es gibt keine konzeptive Planung zum Ausbau der Wasserstraßen.

Luftfahrt

Die Luftfahrt spielt in der Raumordnung insb. im Zusammenhang mit **Flughäfen**, deren Anforderungen und Auswirkungen eine Rolle. Flughäfen dürfen unter Bedachtnahme auf **bestehende Anlagen** und deren Betrieb sowie Kapazitäten genehmigt werden.

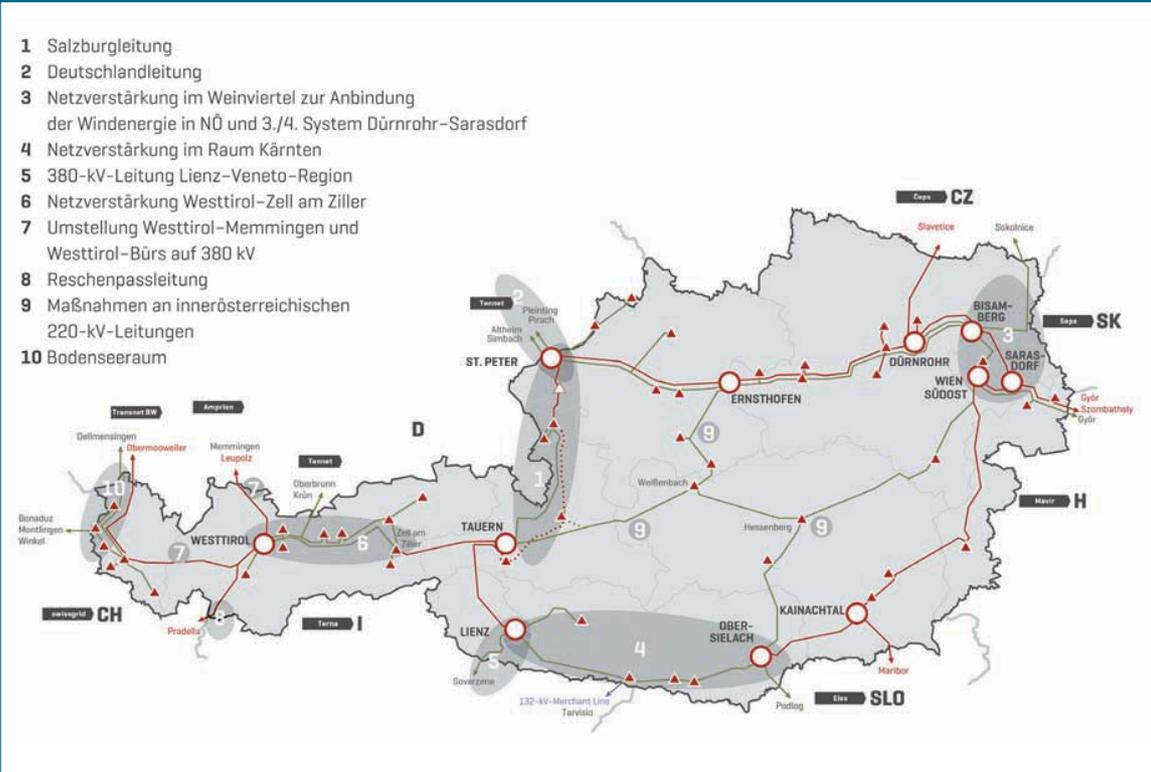
Da das **Luftfahrtrecht** keine Planungsinstrumente für (künftige) Anlagen vorsieht, sind in der Raumordnung insb. die Nutzungs- und Baubeschränkungen dieser Fachmaterie relevant. Um bestehende Anlagen gelten abgestufte **Sicherheitszonen**, in denen potenzielle Luftfahrthindernisse bewilligungspflichtig sind. In Bereichen, die für Flugmanöver im Zuge der Start- und Landevorgänge benötigt werden, gelten weitreichende Restriktionen im Hinblick auf die Höhenentwicklung der Bebauung.

7.2.4 Energierecht

Das Energierecht ist grundsätzlich eine **Querschnittsmaterie**, die mehrere Kompetenztatbestände des Bundes und der Länder umfasst. Die Zuständigkeit für Gesetzgebung und Vollziehung für Energieleitungen („**Starkstromwege**“) ist zwischen Bund und Ländern geteilt:

- Das Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlagen auf zwei oder mehr Länder erstrecken, fällt in die Kompetenz des Bundes.
- Andere Leitungsanlagen des Elektrizitätswesens fallen dem Kompetenztatbestand des Art 12

Abb. 18: APG-Masterplanprojekte 2012-2030



APG-Masterplan 2012-2030

Abs. 1 Z 5 BVG (Bundessache ist die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung) zu.

Für die Beantwortung der Frage, ob das Bundes-Starkstromwegegesetz (StWG) oder ein Landes-StWG Anwendung findet, ist somit entscheidend, ob sich die elektrische Leitungsanlage auf ein oder zumindest zwei Bundesländer erstreckt. Die Regelungen im Bundes-StWG und den Landes-StWG weisen freilich hinsichtlich der Planungsinstrumente kaum Unterschiede auf.

Elektrische Leitungsanlagen sind gemäß StWG elektrische Anlagen, die der Fortleitung elektrischer Energie dienen, wobei dazu auch Umspann-, Umform- und Schaltanlagen zählen. Die Errichtung und Inbetriebnahme von elektrischen Leitungsanlagen bedarf grundsätzlich der Bewilligung durch die Behörde. Aus Sicht der (örtlichen) Raumplanung beachtlich ist die Bestimmung hinsichtlich der Ausübung von Leitungsrechten im StWG, wonach durch die Leitungsrechte der widmungsgemäße Gebrauch der zu benutzenden Grundstücke nur unwesentlich behindert werden darf.

Die Starkstromwegegesetze sehen grundsätzlich **keine hoheitlichen Planungsinstrumente** vor, durch die Starkstromwegerrichter oder andere Planungsträger gebunden werden. Die Planungsinitiative bleibt grundsätzlich dem Elektrizitätsnetzbetreiber überlassen. Die planungsrechtlichen Regelungen der StWG beschränken sich darauf, für (private) Planungen Genehmigungen im Einzelfall vorzusehen. Sie bestimmen die Voraussetzungen für die Bewilligung des Baus und Betriebs von elektrischen Leitungsanlagen. Das StWG sieht grundsätzlich keine Möglichkeiten vor, dass Trassen durch Verordnung oder Bescheid vor konfliktreichen Nutzungen geschützt werden bzw. dass Trassen nicht bebaut werden.

Die Behörde hat die Möglichkeit, ein Vorprüfungsverfahren anzuordnen, wenn ein Ansuchen um starkstromwegerechtliche Bewilligung vorliegt und zu befürchten ist, dass durch diese elektrischen Leitungsanlagen öffentliche Interessen wesentlich beeinträchtigt werden. Grundlage des Vorprüfungsverfahrens ist eine detaillierte Trassenbeschreibung. Im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens sind sämtliche Behörden und öffentlich-rechtliche Körperschaften, welche durch die geplante elektrische Leitungsanlage berührt werden, zu hören. Nach Abschluss des Vorprüfungsverfahrens ist mit Bescheid festzustellen, ob

und unter welchen Bedingungen die geplante elektrische Leitungsanlage den berührten öffentlichen Interessen nicht widerspricht.

Die **Austrian Power Grid AG (APG)** ist der größte heimische Übertragungsnetzbetreiber, dem die Errichtung und Erhaltung einer ausreichenden Netzinfrastruktur obliegt. Gemäß ihrer gesetzlichen Verantwortung, die Übertragungsnetze vorausschauend sicher und zuverlässig auszubauen, liegt ein aktualisierter Masterplan 2030 vor, der den Planungszeitraum 2013 bis 2030 betrachtet, wobei aufbauend auf zukünftigen energiewirtschaftlichen Szenarien die erforderlichen Ausbauschritte für das APG-Zielnetz 2030 definiert werden.

Der **Netzentwicklungsplan (NEP)** ist eine gesetzliche Verpflichtung und die aktuelle Version des NEP 2017 basiert u. a. auf den langfristigen strategischen Planungen des APG-Masterplans 2030 und dem Ten Year Network Development-Plan der ENTSOE. Der NEP gibt Auskunft darüber, welche wichtigen Übertragungsinfrastrukturen im Netz der APG ausgebaut werden müssen, und er enthält eine Auflistung bereits beschlossener Investitionen sowie Projekte, welche binnen der nächsten drei Jahre umzusetzen sind. Darüber hinaus ist im NEP die Netzplanung für die nächsten zehn Jahre (2018–2027) unter Berücksichtigung der energiewirtschaftlichen Entwicklungen abgebildet. Die enthaltenen Projekte werden in Projekte von nationalem und europäischem Interesse sowie Netzverbund- und Netzanschlussprojekte kategorisiert. Netzverbund- und Netzanschlussprojekte werden im Netzentwicklungsplan zur Genehmigung eingereicht, sofern die notwendigen projektmäßigen Voraussetzungen und hinreichende Planungssicherheiten bestehen.

Gasleitungen

Durch das **Gaswirtschaftsgesetz (GWG)**, das die Regelungen für das Gasmarktssystem grundlegend geändert hat, werden unter anderem die Vorschriften für die Bewilligung von Erdgasleitungsanlagen bestimmt. Das österreichische Erdgasnetz besteht aus Fernleitungen und Verteilerleitungen, einschließlich der Anlagen, die zu Hilfsdiensten eingesetzt werden.

Die Errichtung, Erweiterung, wesentliche Änderung und der Betrieb von **Erdgasleitungsanlagen** bedarf – unbeschadet der nach anderen Vorschriften bestehenden Bewilligungspflichten – einer **gasrechtlichen Genehmigung** durch die gasrechtliche Behörde. Trassenverordnungen in Bescheidform sind nicht vorgesehen.

Die Behörde kann über Antrag oder von Amts wegen ein **Vorprüfungsverfahren** anordnen, wenn ein Antrag auf vorübergehende Inanspruchnahme fremder Grundstücke oder auf Genehmigung einer Erdgasleitungsanlage vorliegt und zu befürchten ist, dass durch diese Erdgasleitungsanlage öffentliche Interessen – nach Interessen anderer Energieversorgungseinrichtungen, der Landeskultur, des Forstwesens, des Wasserrechtes, der Raumplanung etc. – wesentlich beeinträchtigt werden. Nach Abschluss des Vorprüfungsverfahrens ist mit Bescheid festzustellen, ob und unter welchen Bedingungen die geplante Leitungsanlage den berührten öffentlichen Interessen nicht widerspricht.

Die **Genehmigung einer Erdgasleitungsanlage** ist zu versagen, wenn die Errichtung, Erweiterung oder Änderung der Anlage mit den Zielen des GWG unvereinbar ist oder einen Netzbetreiber daran hindern würde, die ihm auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erfüllen und diese Versagungsgründe nicht durch die Vorschreibung von Auflagen beseitigt werden können.

Das GWG regelt den „**Betrieb von Netzen**“ und behandelt im Zusammenhang mit „Marktgebieten und Marktgebietsmanager“ die „langfristige Planung“, die u. a. zum Ziel hat, die Verteilerleitungsanlagen zu planen und die Kohärenz mit dem gemeinschaftsweiten Netzentwicklungsplan sowie dem **koordinierten Netzentwicklungsplan** herzustellen. Der Marktgebietsmanager hat die Aufgabe, in Koordination mit den Fernleitungsnetzbetreibern und unter Berücksichtigung der langfristigen Planung jährlich einen koordinierten Netzentwicklungsplan zu erstellen für den Planungszeitraum von jeweils zehn Jahren. Seit der Gültigkeit des GWG nimmt die Austrian Gas Grid Management AG (AGGM AG) die Funktion des Marktgebietsmanagers wahr. Die AGGM AG hat die Aufgabe, mindestens einmal jährlich eine langfristige Planung für das Verteilergebiet im Marktgebiet zu erstellen.

7.3 Fachplanung des Landes

Auch die Länder haben eigene Zuständigkeiten für spezifische Fachbereiche, wobei aus raumplanerischer Sicht insb. das **Landesstraßenrecht** sowie das Naturschutzrecht von Interesse sind. Durch diese Fachmaterien werden raumbezogene Nutzungsbeschränkungen festgelegt, die als verbindliche Vorgaben für die überörtliche und örtliche Raumplanung gelten.

Auf Landesmaterien, die keine Planungsinstrumente mit räumlich abgegrenzten Festlegungen enthalten, kann an dieser Stelle nur verwiesen werden, wobei die tatsächliche Raumwirkung von Bestimmungen im **Wohnbauförderungsrecht** und im **Grundverkehrsrecht** nicht zu unterschätzen ist.

Landesstraßen

Alle öffentlichen Straßen, die nicht Bundesstraßen sind, gelten als Landesstraßen, deren Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache ist. Die Landesstraßengesetze gliedern die Landesstraßen in verschiedenen Kategorien, wobei vielfach der Träger der Straßenbaulast ein Differenzierungskriterium darstellt.

Ähnlich den Bestimmungen im BStG erfolgt die Planung von Landesstraßen einerseits durch hoheitliche Planungsakte, insb. in Bescheid, aber auch Verordnungsform, sowie andererseits durch privatwirtschaftliche Planungsmaßnahmen der jeweiligen Straßenverwaltung. In der Regel ist für die Straßenverwaltung auf Landesstraßen das Land, auf Gemeindestraßen die jeweilige Gemeinde und auf Interessentenstraßen die betreffende Personengemeinschaft zuständig.

- **Aufnahme in ein Straßenverzeichnis:** In einzelnen Ländern beginnt die Landesstraßenplanung mit der Aufnahme eines Straßenzuges in ein Straßenverzeichnis, wodurch die Widmung einer Verkehrsfläche als öffentliche Straße erfolgt.
- **Trassenverordnungen:** Teilweise ist bei Landesstraßen ein Trassensicherungsverfahren (in Verordnungsform) vorgeschaltet (z. B. Bgld, Oö, Vlb). Durch Verordnung der Landesregierung können Straßenzüge zu Landesstraßen erklärt werden, deren Bau beabsichtigt ist. Insgesamt wird in den Trassenverordnungen die Straßentrasse nur grob und in ihren äußeren Grenzen beschrieben, was für das straßenrechtliche Bewilligungsverfahren einen Spielraum lässt.
- **Straßenplanungsgebiete:** Zur Trassensicherung für geplante Straßenprojekte sehen fast alle Bundesländer Straßenplanungsgebiete in Verordnungsform vor. Bei der Abgrenzung des Gebietes ist auf die Anforderungen an die Trassenfindung – z. B. im Hinblick auf das Erfordernis ausreichender Abstände der Trasse zu Wohnbauland und zu naturschutzrechtlich geschützten Gebieten – Bedacht zu nehmen. Im Landesstraßenplanungsgebiet dürfen – mit Ausnahmen – Neu- oder Zubauten von Gebäuden nicht vorgenommen und Anlagen weder errichtet noch geändert werden.

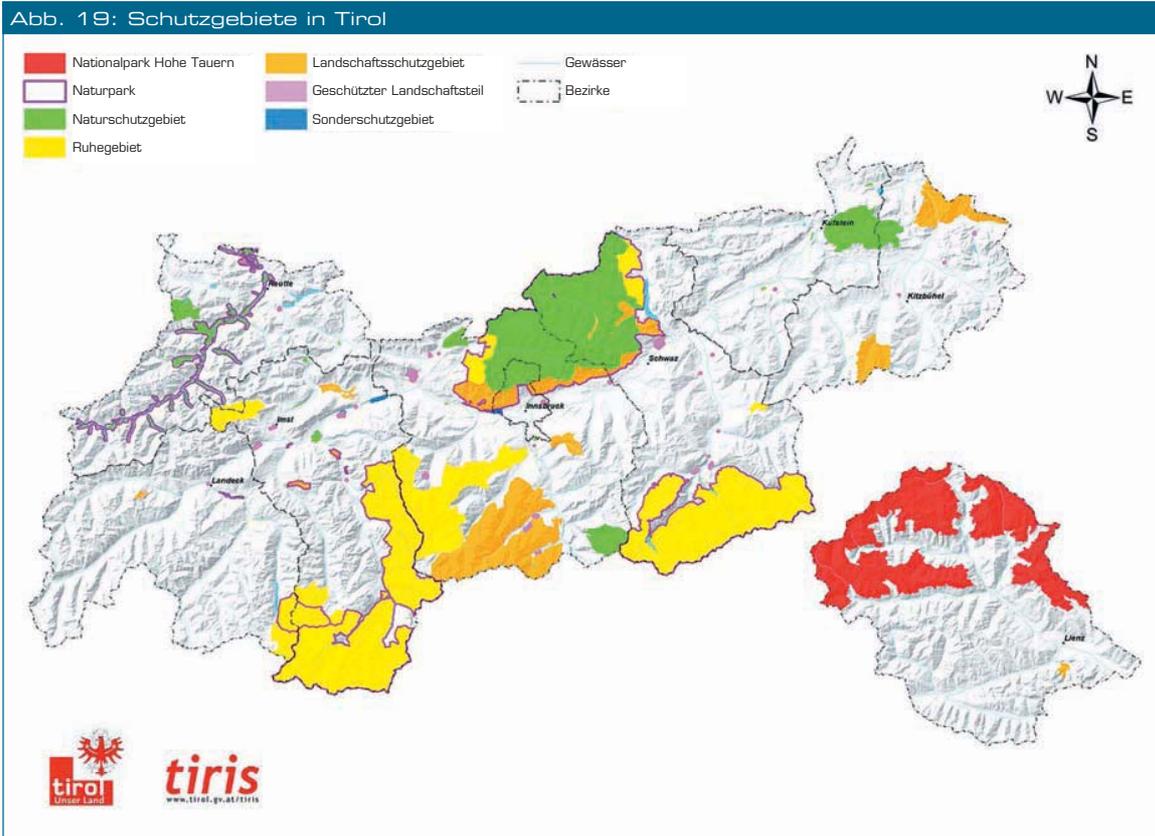
→ **Straßenrechtliches Bewilligungsverfahren:** Die Straßengesetze der Länder bestimmen meist ein Bewilligungsverfahren für Straßenprojekte, die mit einem Bescheid abgeschlossen werden. Gegenstand des Bewilligungsverfahrens sind Planungsakte, die vom jeweiligen Straßenerhalter erarbeitet wurden. Im Bewilligungsverfahren erfolgt überwiegend die exakte Festlegung einer Landesstraße. Sieht das jeweilige Bundesland die Festlegung des Straßenverlaufes nicht in Verordnungsform vor, erfolgt die Trassenfestlegung im bescheidförmigen Bewilligungsverfahren.

Naturschutzrecht

Die Natur- und Landschaftsschutzgesetze der Bundesländer haben das Ziel, die Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen zu schützen und zu pflegen. Zur Umsetzung der Zielvorgaben sind im Naturschutzrecht neben Schutzmaßnahmen (Verbote, Bewilligungspflichten) auch Pflegemaßnahmen (Erhaltung, Gestaltung, Förderung von Verbesserungsmaßnahmen und Sanierung von Schäden) vorgesehen.

Als wichtigste Kategorien des besonderen Gebietschutzes, die durch eigene Verfahren unter Schutz gestellt werden, sind anzusehen:

- **Naturschutzgebiete** zeichnen sich durch völlige oder weitgehende Ursprünglichkeit aus, beherbergen seltene oder gefährdete Tier- und Pflanzenarten, Lebensgemeinschaften oder sonstige Naturerscheinungen. Naturschutzgebiete, die außerhalb geschlossener Ortschaften liegen müssen, sind die strengste flächenhafte Schutzkategorie mit weitreichenden Verboten und Beschränkungen.
- **Landschaftsschutzgebiete** können durch Verordnung der Landesregierungen unter Schutz gestellt werden und sind Gebiete, die sich durch landschaftliche Schönheit und Eigenart auszeichnen und die eine besondere Bedeutung für Erholung oder Tourismus haben und historisch bedeutsam sind. In Landschaftsschutzgebieten können – abhängig vom Schutzzweck – erhebliche Widmungsbeschränkungen insb. im Zusammenhang mit baulichen Nutzungen festgelegt werden.
- **Nationalparks** stellen eine besondere Schutzgebietskategorie dar, zumal diese durch eigene Nationalparkgesetze geschützt werden. Mit deren Erklärung wird sichergestellt, dass natürliche und landschaftlich wertvolle Gebiete von nationaler und internationaler Bedeutung, deren repräsentative Landschaftstypen, Lebensräume von Tieren und Pflanzen erhalten bleiben. Der Titel „Nationalpark“ ist auch ein Prädikat, das entsprechend der IUCN-Kategorisierung vergeben wird.



Die Natur- und Landschaftsschutzgesetze der Bundesländer enthalten **generelle Schutzbestimmungen** für ökologisch und landschaftlich sensible Flächen. In diesen Bereichen bestehen für die im Gesetz aufgezählten Maßnahmen besondere Bewilligungspflichten bzw. sind schwerwiegende Eingriffe grundsätzlich verboten, auch ohne dass die Gebiete als Natur- oder Landschaftsschutzgebiete durch Verordnung der Landesregierung geschützt werden (z. B. Alpinregionen, Gletscher, Feuchtgebiete, Moore, Sümpfe, Uferbereiche).

Im Sinne eines aktiven Naturschutzes enthalten einige Naturschutzgesetze Instrumente und Maßnahmen, die auf eine Landschaftspflege abzielen:

- **Pflege besonders beeinträchtigter/geschützter Gebiete:** Im Rahmen der Landschaftspflege ist vorgesehen, dass konsenslos errichtete Anlagen oder sonstige nachteilige Bewirtschaftungsmaßnahmen beendet oder beseitigt werden können. Zusätzlich können GrundstückseigentümerInnen verpflichtet werden, Pflegemaßnahmen auf gefährdeten Flächen zu dulden.
- **Landschaftspläne, Landschaftsrahmenpläne** haben die Aufgabe, die naturräumlichen Gegebenheiten darzustellen und die zur Erreichung des

angestrebten Zustandes erforderlichen Maßnahmen zu beschreiben. Sie können für das gesamte Landesgebiet, für Teilbereiche oder Schutzgebiete vorgesehen werden und haben Gebiete zu bezeichnen, die sich als besondere Schutzgebiete eignen.

- **Landschafts- und Naturpflgefonds:** In einigen Bundesländern sind Landschaftsschutz- oder Naturschutzabgaben für Eingriffe vorgesehen, die das Landschaftsbild und den Naturhaushalt nachhaltig beeinträchtigen. Nicht für alle Eingriffe, die einer naturschutzrechtlichen Bewilligungspflicht unterliegen, sind Abgaben vorgesehen. Die Natur- oder Landschaftsschutzabgaben sind ausschließliche Landesabgaben und ihr Ertrag ist dem jeweiligen Fonds zu übertragen, dessen Mittel zweckgebunden für Maßnahmen der Landschaftspflege vergeben werden.

7.4 Kooperations- und Informationspflichten in den Raumordnungsgesetzen

Den zunehmenden **Kooperations- und Informationsanforderungen** zwischen unterschiedlichen Planungsträgern wird in einzelnen Raumordnungsgesetzen Rechnung getragen. Im Zusammenhang

mit **Bundesangelegenheiten** wird in den Raumordnungsgesetzen in der Regel festgehalten, dass die Zuständigkeit des Bundes durch die raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen nicht berührt wird.

Neben dieser kompetenzrechtlichen Abgrenzung wird vielfach auf eine **Abstimmung mit Bundesmaterien** abgezielt und es werden Kooperationsklauseln festgelegt. Die **Bedachtnahmeregeln** sollen dazu beitragen, durch eine sachliche Rücksichtnahme allfällige Nutzungsüberlagerungen und -konflikte zwischen verschiedenen Sachbereichen und Planungsträgern zu vermeiden. Die Bestimmungen in den einzelnen Raumordnungsgesetzen unterscheiden zwischen **generellen Abstimmungsgeboten** und solchen für einzelne Raumordnungsinstrumente. Die Absicht ist in der Regel einheitlich, dass nämlich die Planungen des Bundes in die jeweiligen Planungsüberlegungen einfließen müssen. Bei den Bedachtnahmeregeln werden teilweise (z. B. Stmk) nicht nur Planungen des Bundes allgemein angeführt, sondern auch sonstiger Körperschaften öffentlichen Rechtes sowie anderer Planungsträger.

Einzelne Bundesländer (Stmk, Tirol) unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen Planungen und Maßnahmen des Bundes,

- die aufgrund kompetenzrechtlicher Vorgaben zu **berücksichtigen** sind und
- auf die (lediglich) **Bedacht zu nehmen** ist.

In den meisten Raumordnungsgesetzen ist eine grundsätzliche **Auskunfts- und Informationspflicht** verankert – mit erheblichen Unterschieden. Während einzelne Raumordnungsgesetze wenig Informationspflichten festlegen, bestimmen andere Länder weitreichende und wechselseitige Verpflichtungen. Einerseits kann demnach geregelt sein, dass **der Landesregierung** vom Bund, von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Körperschaften öffentlichen Rechts und sonstigen Planungsträgern die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen rechtzeitig **mitzuteilen** sind. Andererseits verpflichten sich teilweise die Landesregierungen **Auskünfte über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen** den Gemeinden und den zuständigen Bundesbehörden zu erteilen. Freilich wird in den Raumordnungsgesetzen tendenziell eher festgelegt, welche Auskünfte den Landesregierungen (und Gemeinden) zu erteilen sind, während die Regelungen über die Informationspflichten, welche die Länder und Gemeinden zu Auskünften anhalten, in den Raumordnungsgesetzen geringeren Umfang einnehmen.

Nach § 6 Abs. 2 Stmk ROG haben der Bund, die Gemeinden, die sonstigen Gebietskörperschaften öffentlichen Rechts sowie andere Planungsträger und Unternehmungen von besonderer Bedeutung der Landesregierung über Ersuchen die für die Bestandsaufnahme erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die Auskunftspflicht gilt sinngemäß in der Stmk auch für die Bestandsaufnahme der Gemeinden.

Die **Gemeinden** haben auch in anderen Bundesländern in der Regel das Recht, über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen des Landes und der Bundesbehörden informiert zu werden bzw. sind die Gemeinden verpflichtet, über kommunale Planungsaktivitäten an die Landesregierung sowie die Bundesbehörden zu berichten.

Eine **umfangreiche Informationspflicht** bestimmt § 3 TROG, wonach nicht nur die Organe des Landes und der Gemeinden sowie sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts verpflichtet sind, der Landesregierung Auskunft über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu erteilen, sondern auch sonstige öffentliche und private Planungsträger zur Auskunft verpflichtet sind. In gleicher Weise können (Seveso) BetriebsinhaberInnen zur Auskunft über Gefährdungspotenziale der Betriebe verpflichtet werden.

7.5 Überörtliche Raumplanung und Regionalplanung

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, welche die allgemeine Raumordnung den Ländern (und fachspezifische Planungsaufgaben dem Bund) zuweist, sind für die Gesetzgebung die einzelnen Bundesländer zuständig. In allen Bundesländern wird die Raumordnung als eine im öffentlichen Interesse liegende Staats- und Verwaltungstätigkeit anerkannt. In den Ländern wird durchwegs – mit Ausnahme Wiens – zwischen der **überörtlichen Raumplanung und der örtlichen Raumplanung** unterschieden, wobei einzelne Länder (Oö, Slbg, Tirol) in den letzten Jahren die regionale Ebene durch die Einführung von **Regionalverbänden** gestärkt haben.

Verallgemeinernd hat die **hoheitliche überörtliche Raumplanung** die Aufgabe, ausgehend von Raumordnungsgrundsätzen und -zielen sowie den Ergebnissen der Bestandsaufnahmen, die anzustrebenden überörtlichen Ziele festzulegen sowie die erforderlichen Maßnahmen zu bestimmen. Durch die überörtlichen Raumpläne werden auf Landes- oder Regionsebene raumbezogene Maßnahmen vorgegeben und Festlegungen in überörtlichem Interesse getroffen.

Die umfassende **Rechtswirkung** überörtlicher Planungsmaßnahmen gilt vor allem für verbindliche Festlegungen in Verordnungsform. Entsprechend der hierarchischen Planungssystematik wird durch hoheitliche Raumpläne auf Landesebene das **Land** selbst an hoheitliche und privatwirtschaftliche Maßnahmen gebunden. Wesentliche Normadressaten überörtlicher Raumpläne sind vor allem die **Gemeinden**, deren örtliche Planungstätigkeit den überörtlichen Planinhalten entsprechen muss. Weisen Maßnahmen keinen Verordnungscharakter auf, ist die Bindungswirkung reduziert. Maßnahmen in überörtlichen Raumplänen ohne rechtliche Verbindlichkeit können als Empfehlungen, Orientierungshilfen und unverbindliche Vorgaben für die kommunale Planungstätigkeit gelten, die in der jeweiligen Interessenabwägung zu berücksichtigen sein werden.

7.5.1 Grundlagenforschung und Raumordnungskataster

Die Raumordnungsgesetze bestimmen allgemein, dass **Daten zu erheben** sind, wobei neben dem **Ist-Zustand** in der Regel auch **künftige Entwicklungen** erfasst werden sollen. Die Bundesländer verpflichten die **Landesregierungen**, teilweise aber auch die **Gemeinden**, zur Erhebung der natürlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten und der jeweiligen Veränderungen. So hat beispielsweise nach § 3 Bgld RplG die Landesregierung für Zwecke der Raumplanung den Zustand des Raumes und seine bisherige und voraussichtlich künftige Entwicklung durch Untersuchung der naturgegebenen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen zu erforschen. Die Landesregierung und die Gemeinden haben gemäß § 6 Stmk ROG als Grundlage für ihre Planungsmaßnahmen den Zustand des Raumes, seine Entwicklung und die Einflussfaktoren zu erheben und zu untersuchen. Diese Grundlagen sind jeweils auf dem letzten Stand zu halten.

Zur systematischen Erfassung der Grundlagen der Raumordnung hat die Landesregierung in einigen Bundesländern einen **Raumordnungskataster** zu führen, wobei in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen die entsprechenden Bestimmungen nahezu gleichlautend sind. In den Raumordnungskataster sind alle für die Landesplanung und örtliche Raumplanung **maßgeblichen Daten** aufzunehmen. § 10 Abs. 1 Oö ROG bestimmt etwa, dass zur Erfassung der für die Raumordnung wesentlichen Planungsgrundlagen sowie in Durchführung der Aufgaben der überörtlichen Raumordnung, insb. der Raumforschung, beim **Amt der Landesregierung** ein Raumordnungs-

kataster zu führen ist. Generell gilt, dass der Raumordnungskataster beim Amt der Landesregierung während der Amtsstunden zur allgemeinen Einsichtnahme zur Verfügung steht.

Nach § 3 Abs. 3 NÖ ROG hat die Landesregierung die für die Raumplanung bedeutenden Grundlagen in einem **geografischen Informationssystem** zu erfassen. Beim Amt der NÖ Landesregierung ist jedenfalls eine Sammlung der örtlichen Raumordnungsprogramme zu führen. Nach § 2a Abs. 2 WBO hat das Magistrat eine **Datensammlung** anzulegen und zu führen, die grundstücks- und gebäudebezogene Daten enthält, welche für Zwecke der Stadtplanung erforderlich sind.

Ausgehend vom gesetzlichen Auftrag ist in allen Bundesländern ein Raumordnungskataster bzw. ein geografisches Informationssystem eingerichtet worden (z. B. KAGIS, DORIS, VOGIS, SAGIS, TIRIS) mit u. a. folgenden Inhalten:

- Kartengrundlagen für Planungen (Luftbilder etc.);
- Gültige überörtliche und örtliche Raumpläne, insb. Flächenwidmungspläne der Gemeinden;
- Überörtliche Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Bundes- und Landesmaterien;
- Lage und Kapazität überörtlicher Infrastruktureinrichtungen;
- Lage, Art und Größe von Schutzgebieten und Gefahrenzonen.

Der Kartendienst **tirisMobile** erlaubt beispielsweise in Tirol den selektiven Zugriff auf geografische Informationen des Landes mittels mobiler Endgeräte.



Land Tirol, tirisMobile

Insgesamt hat die **Datenfülle, -vielfalt und -zugänglichkeit** in den letzten Jahren erheblich zugenommen, was Grundlagenerhebungen und darauf aufbauende Interessenabwägungen in der überörtlichen und örtlichen Raumplanung erleichtern kann. So sind beispielsweise in einzelnen Bundesländern (Oö, Slbg) Bodenfunktionsbewertungen implementiert worden und durch die Landesinformationssysteme (z. B. Doris, Sagis) öffentlich zugänglich. Durch die entsprechenden **Bodenfunktionskarten** wird den Gemeinden und OrtsplanerInnen Fachinformation zur Verfügung gestellt, um bei Planungsentscheidungen das Schutzgut Boden allgemein sowie hochwertige Agrarflächen im Speziellen ausreichend berücksichtigen zu können.

Ein Beispiel für komplexe und aufwendig aufbereitete Planungsgrundlagen für den alpinen Raum Vorarlbergs ist das **Inventar Weißzone**. Vor dem Hintergrund einer vermehrten Inanspruchnahme der Landschaft für touristische Infrastrukturen, für den Wegebau oder für die Siedlungsentwicklung verfolgt das Inventar Weißzone das Ziel, noch vorhandene ursprüngliche, naturnahe und wenig erschlossene alpine Landschaftsräume zu erfassen und langfristig als sogenannte Weißzonen zu sichern. Mit dem **Inventar Weißzone** steht eine umfassende Beschreibung der wenig erschlossenen Natur- und Kulturlandschaften Vorarlbergs einschließlich der darin stattfindenden Nutzungen als Planungsgrundlage, insb. für raumplanungsrelevante Entwicklungen, zur Verfügung. In unterschiedlichen Zonen (Kernzonen, Pufferzonen, Erweiterungszonen) werden die Nutzungssensibilitäten bewertet und räumlich abgebildet.

7.5.2 Überörtliche Instrumentenvielfalt

Der überörtlichen Raumplanung, die grundsätzlich Planungsräume über die Gemeinde bis zur Landesebene umfasst, stehen **mehrere Planungstypen** zur Verfügung. Die Instrumente weisen ein breites Spektrum an räumlich differenzierten Zielen und Maßnahmen für unterschiedliche Fachthemen auf. Über die Jahrzehnte haben sich verschiedene Instrumente bewährt, wobei die Länder zwar eine **ähnliche Systematik** verwenden, aber bei der **instrumentellen und inhaltlichen Schwerpunktsetzung** durchwegs eigenständige Wege beschreiten. Ein Vergleich der überörtlichen Raumordnungsinstrumente verdeutlicht, dass weder ausschließlich hoheitliche Planungsinstrumente erstellt werden, noch dass allein informelle Raumpläne in der überörtlichen Raumplanung dominieren. Die Landesregierungen setzen sowohl **verbindliche als auch informelle Planungen**

ein, teilweise werden in überörtlichen Raumplänen sowohl informell-konzeptive als auch hoheitlich verbindliche Maßnahmen kombiniert. Insgesamt hat die **Vielfalt** an überörtlichen Raumplänen erheblich **zugenommen**.

Die Bundesländer bestimmen in ihren Raumordnungsgesetzen die Instrumente der überörtlichen Raumplanung und definieren **Planungstypen**, die vorgesehenen Inhalte, Rechtswirkungen und Erstellungs- bzw. Änderungsverfahren. Verallgemeinernd sehen die Bundesländer für die überörtliche Ebene folgende verbindliche Planungsinstrumente vor, wobei **Abweichungen und Ergänzungen** möglich sind:

- **Landesraumordnungs- oder Landesentwicklungsprogramme** für das ganze Land
- **Regionale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramme** für einzelne Planungsgebiete
- **Sektorale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramme** für bestimmte Fachbereiche

Eine Bedeutung in der überörtlichen Raumordnung kommt **unverbindlichen Planungsdokumenten** zu, die begrifflich, inhaltlich, strukturell und räumlich erheblich differieren können. Informelle Planungsinstrumente werden auch nicht in allen Raumordnungsgesetzen als spezifische Planstypen angeführt, obwohl die überörtlichen Planungsträger teilweise umfangreiche Konzepte, Strategien, Visionen, Raumbilder, Leitbilder u. Ä. verwenden. Bei den gesetzlich vorgesehenen informellen Planungsinstrumenten werden durch die Gesetzgeber vergleichsweise **wenig strukturelle oder inhaltliche Vorgaben** gemacht, sondern lediglich auf das informelle Instrument als zusätzliche Planmöglichkeit des Landes oder der Regionen hingewiesen.

Die Übersicht der **gesetzlich vorgesehenen überörtlichen Planungsinstrumente** macht deutlich, dass die Landesgesetzgeber durchwegs ein differenziertes Planungsinstrumentarium für die überörtliche Ebene vorgeben. Freilich werden die gesetzlichen Planungsinstrumente der überörtlichen Raumordnung nicht von allen Ländern durchgängig umgesetzt. Somit erfordert die Betrachtung der überörtlichen Raumplanung in Österreich eine Differenzierung hinsichtlich der rechtlich vorgesehenen und der von den Ländern bzw. Regionen tatsächlich **umgesetzten Planungsinstrumente**. Während einige Länder durchaus umfangreich Raumordnung auf Landes- bzw. Regionsebene betreiben, halten sich andere Bundesländer zurück. Obwohl sich verallgemeinernd ein Trend zu einer häufigeren Erstellung überörtlicher Raumpläne

Tab. 04: Instrumente der überörtlichen Raumordnung in den Raumordnungsgesetzen

Bundesland	Landesweit	Regional	Sektoral	Konzeptionelle Instrumente
Burgenland §§1-10 Bgld RplG	Landesraumordnungsplan (§ 2a) Entwicklungsprogramm (§ 7)	Entwicklungsprogramm für einzelne Landesteile (§ 7)	-	
Kärnten § 3 Ktn ROG	Entwicklungsprogramme für das gesamte Landesgebiet (§ 3 Abs. 2)	Regionale Entwicklungsprogramme (§ 3 Abs. 3)	Sachgebietsprogramme (§ 3 Abs. 4)	
Niederösterreich § 3 ff NÖ ROG	Raumordnungsprogramme für das Land (§ 3 Abs. 1)	Regionale Raumordnungsprogramme (§ 10)	Raumordnungsprogramme für Sachbereiche (§ 11)	Überörtliche Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte (§ 12) Regionale Leitplanung (§ 12)
Oberösterreich § 11 Oö ROG	Landesraumordnungsprogramme (§ 11 Abs. 3)	Regionale Raumordnungsprogramme (§ 11 Abs. 3)	Raumordnungsprogramme für Sachbereiche (§ 11 Abs. 3)	Regionale Entwicklungsleitbilder (§ 4 Abs. 3) Interkommunale Raumentwicklungskonzepte (§ 6)
Salzburg § 8 ff Slbg ROG	Landesentwicklungsprogramm (§ 9)	Regionalprogramme (§ 10)	Anhänge zu raumbezogenen Sachbereichen im Landesentwicklungsprogramm (§ 9 Abs. 1 letzter Satz) Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe (§ 14)	Regionale Entwicklungskonzepte durch Regionalverbände (§ 10)
Steiermark § 11 ff Stmk ROG	Landesentwicklungsprogramm (12)	Regionale Entwicklungsprogramme (§ 13) teilregionale Entwicklungsprogramme (11 Abs. 4 Z 3)	Sachprogramme (§ 11 Abs. Z 2)	Entwicklungsleitbilder (§ 4 und § 5 Landesentwicklungsprogramm)
Tirol § 7 ff TROG	Raumordnungsprogramme für das ganze Land (§ 7 Abs. 4)	Raumordnungsprogramme für Planungsgebiete (§ 7 Abs. 4)	Raumordnungsprogramme für Fachthemen (§ 7 Abs. 3) Raumordnungsprogramme für EKZ (§ 8)	Raumordnungspläne (integrale oder sektorale Pläne) (§ 12)
Vorarlberg § 6 ff VlbG RplG	Landesraumpläne für das gesamte Landesgebiet (§ 6 Abs. 2)	Landesraumpläne für einzelne Landesteile (§ 6 Abs. 2) (§ 6 Abs. 2)	Landesraumpläne für bestimmte Sachbereiche	-
Wien Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch	-	-	-	Stadtentwicklungsplan und Fachkonzepte

Eigene Zusammenstellung

andeutet, liegen überörtliche Ziele und Maßnahmen nicht durchgängig flächendeckend vor. Zusätzlich sind einzelne Bundesländer bei der Überarbeitung gültiger überörtlicher Raumpläne zurückhaltend, während andere Länder regelmäßig ihre überörtlichen Plandokumente einer Revision unterziehen.

Bezüglich der Inhalte überörtlicher Raumpläne ist in einem Ländervergleich zunächst die themenspezifische **Regelungsdichte** zu unterscheiden. So regeln einige Länder spezifische Fachfragen direkt im Raumordnungsgesetz, während andere Länder entsprechende Vorgaben in ihren überörtlichen Raumplänen machen, wobei die verwendeten Planungstypen wiederum unterschiedlich sein können. Bei einem Vergleich der raumordnungsrechtlichen **Zulassungssystematik für Einkaufszentren (EKZ)** fällt beispielsweise auf, dass in vielen Bundesländern die Regelungssystematik und -dichte auf Landesebene erheblich variiert und die Planungsentscheidungen der örtlichen Raumplanung unterschiedlich beeinflusst werden. So werden die wesentlichen Planungsvorgaben für Gemeinden für EKZ-Standortentscheidungen für EKZ im Bgld (bescheidmäßige Genehmigung der EKZ durch das Land), in NÖ (EKZ im Wesentlichen nur in Zentrumszonen bzw. geschlossenen Ortsbereichen) und Wien (Raumverträglichkeitsprüfung für EKZ) in erster Linie auf **gesetzlicher Ebene** geregelt. Ktn, die Stmk und Tirol haben die gesetzlichen Vorgaben für EKZ in landesweiten **sektoralen Raumordnungsprogrammen** konkretisiert, wobei Tirol zusätzlich Kernzonen in einem überörtlichen Entwicklungsprogramm ausgewiesen hat (Vlbg hat vergleichbare Eignungszonen festgelegt). Oö, Slbg und Vlbg sehen (ergänzend) **Standortverordnungen** für EKZ vor, die projektbezogen von der Landesregierung erlassen werden und den Gemeinden die Möglichkeit bieten, entsprechende EKZ-Widmungen festzulegen.

Ein anderes Beispiel für die unterschiedliche instrumentelle Umsetzung von Planungsaufgaben und die abweichende Instrumentenverwendung verdeutlicht der länderspezifische **Umgang mit Hochwasserschutz**. NÖ und Oö haben detaillierte Baulandwidmungsverbote in den ROG (neu) geregelt, Bgld hat ein Widmungsverbot im HQ₁₀₀-Bereich im Landesentwicklungsprogramm festgelegt. Die Stmk hat ein detailliertes **Sachprogramm für die hochwassersichere Entwicklung von Siedlungsräumen** (mit ergänzenden Leitlinien) und Vorarlberg die „**Blauzone Rheintal**“ in einem Landesraumplan planlich verordnet. Zusätzlich zu den unterschiedlichen Landesfestlegungen sind im Zusammenhang mit Hoch-

wasserschutz Planungen des Bundes von zentraler Bedeutung, wie Gefahrenzonenpläne nach dem Wasser- bzw. Forstrecht, die von unterschiedlichen Dienststellen ausgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang bemerkenswert ist der **Hochwasserrisikomanagementplan**, in dem vom BMNT Maßnahmen zusammengefasst werden, durch welche eine Reduktion von Hochwasserrisiken erreicht werden soll.

Bezüglich der Inhalte zeigt sich in einzelnen Bundesländern ein **Trend** (wieder) zu „**großen Plänen**“. Verstärkt werden verbindliche Landesraumpläne sowie strategische Konzepte auf überörtlicher Ebene erstellt, in denen eine Vielzahl von Fachmaterien bzw. raumspezifischen Anforderungen behandelt und aufeinander abgestimmt werden. Trotz zunehmend interdisziplinärer Planungs- und Lösungsansätze verdeutlichen die Inhalte überörtlicher Raumpläne eine **Konzentration auf raumplanerische Kernbereiche** mit einem Raumbezug.

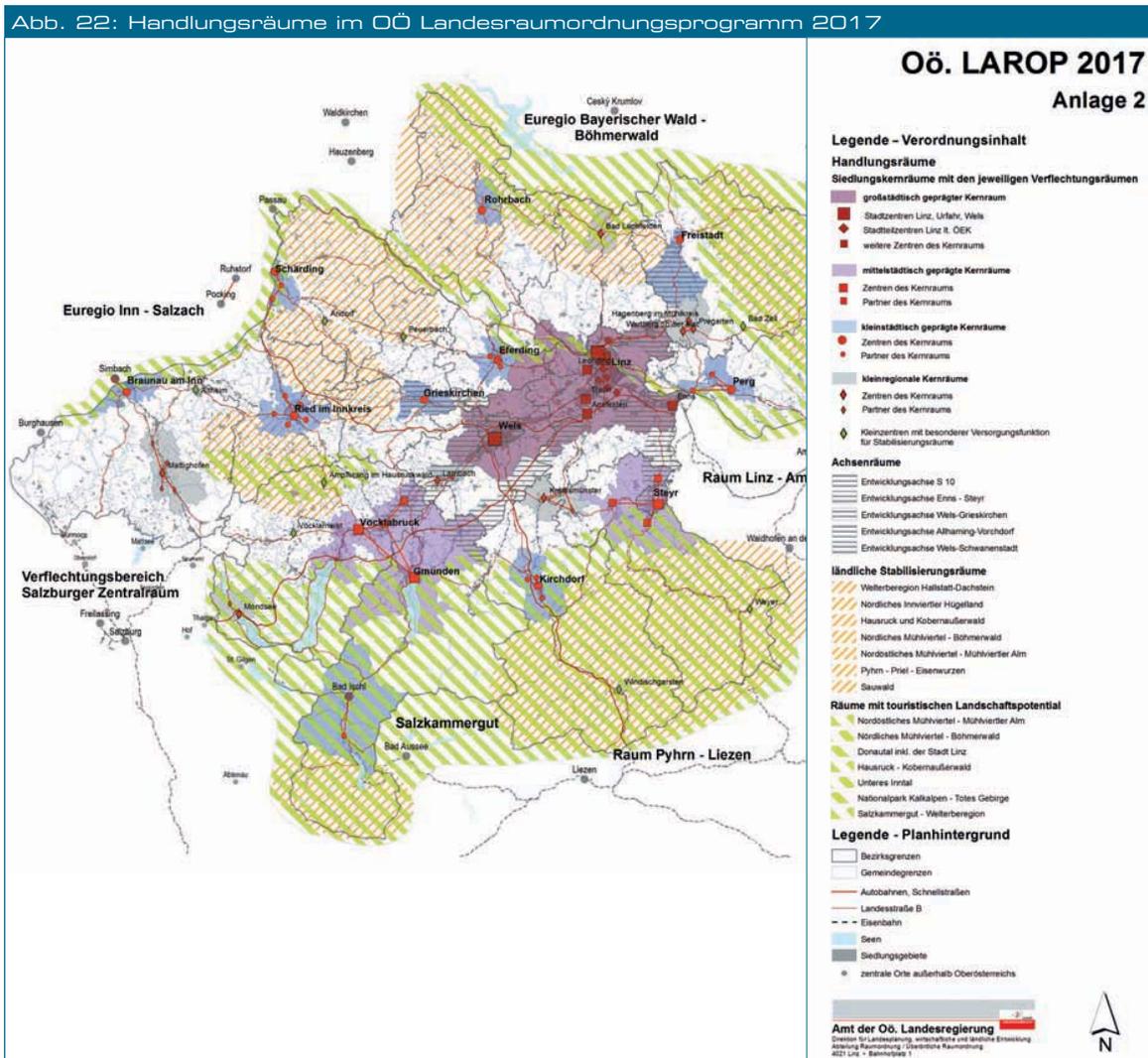
Die **Aufwertung der Regionen** wird in einigen Bundesländern durch die Ausarbeitung regionaler Entwicklungsprogramme oder unverbindlicher Regionalkonzepte oder Leitplanungen deutlich. Daneben werden sektorale überörtliche Pläne erstellt, die sich in der Regel einer Thematik – mit teilweise detaillierten und spezifischen Vorgaben – widmen.

7.5.3 Landesentwicklungskonzepte und -programme

Einige Bundesländer haben **Landesraumordnungs- oder -entwicklungsprogramme**, die in allen Raumordnungsgesetzen als wesentliches Planungsinstrument auf Landesebene vorgegeben sind, verordnet. Mit diesen zentralen Instrumenten der Landesplanung werden umfassende ordnungspolitische Vorgaben auf Landesebene verbindlich festgelegt. Die Abstimmung und **Koordination** aller raumordnungsrelevanten Entwicklungsziele, Planungsanliegen und Steuerungsansätze eines Bundeslandes in einem verbindlichen Planungsdokument bildet die zentrale Grundlage für die künftige Landesentwicklung.

Der räumliche Geltungsbereich der Landesentwicklungsprogramme erstreckt sich grundsätzlich auf das gesamte Bundesland. Die verbindlichen Landesentwicklungsprogramme enthalten durchwegs **umfassende Zielkataloge sowie entsprechende Maßnahmen für die Landesentwicklung**, die in der Regel nach Sachbereichen, teilweise auch nach Planungsräumen, differenziert werden. Die Landes-

Abb. 22: Handlungsräume im ÖÖ Landesraumordnungsprogramm 2017



Land Oberösterreich

entwicklungsprogramme sind langfristige Planungsdokumente, die eine strategische Steuerungs- und Koordinierungsfunktion haben. In diesem Sinne werden **Ziele** zur Landesentwicklung sowie die **Grundzüge** der anzustrebenden räumlichen Ordnung festgelegt. Auf der **Maßnahmenebene** enthalten die Landentwicklungsprogramme (auch) verbindliche Festlegungen, die nicht nur das Land selber, sondern auch Regionen und insb. Gemein-

den in ihren Planungsentscheidungen binden. Die Landesentwicklungsprogramme sind demzufolge Bindeglied zwischen den gesetzlichen Vorgaben einerseits und den Umsetzungsinstrumentarien der Raumordnung auf der regionalen und kommunalen Ebene, wie z. B. den regionalen Raumordnungsinstrumenten und dem örtlichen Entwicklungskonzept und dem Flächenwidmungsplan, andererseits. (siehe Box auf Seite 95)

LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMME

- **Bgld Landesentwicklungsprogramm, LEP 2011:** Im Burgenland wird die überörtliche Raumordnung in erster Linie durch ein Landesentwicklungsprogramm umgesetzt, das aus einem Leitbild „mit der Natur zu neuen Erfolgen“ (Ziele und Grundlagen), einer Strategie Raumstruktur (übergeordnete Ziele und Umsetzungserfordernisse, die das Leitbild konkretisieren) und einem Ordnungsplan – LEP 2011 (verbindliche Verordnung mit einem Text und Kartenteil) besteht.
- **Oö Landesraumordnungsprogramm, LAROP 2017:** Im Oö. LAROP 2017 werden Ordnungs-, Entwicklungsplanung und Regionalentwicklung zu einer strategischen Planung für Oberösterreich verknüpft.
- **Slbg Landes-Entwicklungsprogramm 2003:** Das Landesentwicklungsprogramm enthält umfangreiche Grundsätze und Leitlinien der Landesplanung, die nach unterschiedlichen thematischen Bereichen gegliedert und konkretisiert werden. Aktuell wird an der Überarbeitung des Slbg Landes-Entwicklungsprogramm gearbeitet.
- **Stmk Landesentwicklungsprogramm, LEP 2009:** Ein wesentlicher Inhalt des Landesentwicklungsprogramms ist die Festlegung von Regionen, welche die bisherigen Planungsregionen auf Bezirksebene ersetzen.

Das aktuellste Landesentwicklungsprogramm stellt das **Oö. LAROP 2017** dar, das auf strategischer Ebene die angestrebten Ziele der Raumordnung und die zu ihrer Erreichung notwendigen Maßnahmen auf Landesebene festlegt. Das Oö. LAROP 2017 konzentriert sich auf raumpla-

nerische **Kernkompetenzen** und definiert für Teilräume spezielle Ziele für die künftige räumliche Ordnung und Entwicklung. Wesentlicher Inhalt des LAROP Oö. 2017 sind fünf Leitziele (1. Eine tragfähige Wirtschafts- und Arbeitswelt fördern, 2. Die lokale und regionale Daseinsvorsorge sichern, 3. Öffentliche verkehrsorientierte Siedlungsentwicklung forcieren, 4. Natürliche Ressourcen sichern, Landschaften aufwerten, 5. Die regionale Handlungsebene stärken) sowie die Definition von räumlich differenzierten Handlungsräumen, die in erster Linie durch funktionale Kriterien abgegrenzt werden und durch ähnliche Handlungserfordernisse gekennzeichnet sind. Dieser Ansatz soll grundsätzlich eine **handlungsorientierte Regionalentwicklung** unterstützen und sicherstellen, dass eine polyzentrische Raumentwicklung gefördert wird und Entwicklungsvorstellungen für die wichtigsten Regionen des Landes konkretisiert werden. Im LAROP werden **fünf Typen von Handlungsräumen** – in denen besonderer Handlungsbedarf vorliegt – zur Umsetzung der Raumordnungs- und Regionalentwicklungsziele definiert: Siedlungskernräume mit den jeweiligen Verflechtungsräumen und Zentren, Achsenräume, ländliche Stabilisierungsräume, Räume mit touristischen Landschaftspotenzialen und grenzüberschreitende Kooperationsräume.

Durch die im LAROP festgelegten **zentralen Orte**, inklusive den Kleinzentren, soll eine räumliche und aufgabenbezogene Funktionsteilung im Sinne kleinregionaler polyzentrischer Strukturen forciert und in der Folge Gemeindekooperationen unterstützt werden.

Konzepte:

Neben oder anstatt der hoheitlichen Raumpläne haben die Länder teilweise für das gesamte Landesgebiet verschiedene **informelle und konzeptive Planungsinstrumente** ausgearbeitet, die vielfach strategische Aufgaben bzw. Orientierungsfunktionen mit empfehlendem Charakter haben.

- **NÖ Landesentwicklungskonzept, 2004:** Das NÖ Landesentwicklungskonzept versteht sich als Grundsatzdokument mit strategischer Steuerungs- und Koordinierungsfunktion auf oberster Ebene und bekennt sich zu einer integrierten Raumentwicklung. Es gibt Auskunft über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen

Ordnung sowie über die Prinzipien und Ziele zur Landesentwicklung.

- Die Stadt Wien nutzt für die strategische Steuerung der Stadtentwicklung insb. **diverse Fachkonzepte** sowie den jeweils auf 20 Jahre ausgelegten **Stadtentwicklungsplan (STEP)**. Der aktuelle **STEP 2025**, der 2014 vom Wiener Gemeinderat beschlossen wurde, hat einen vorwiegend strategischen Charakter und gibt die Richtung der Stadtentwicklung bis zum Jahr 2025 vor. Der STEP entwirft in drei Kapiteln – dem einleitend „Wir leisten uns Stadt – neue Instrumente der Stadtentwicklung“ vorangestellt ist, ein **Zukunftsbild der Stadt:**

Abb. 23: Leitbild Grünräume – STEP 2025 der Stadt Wien

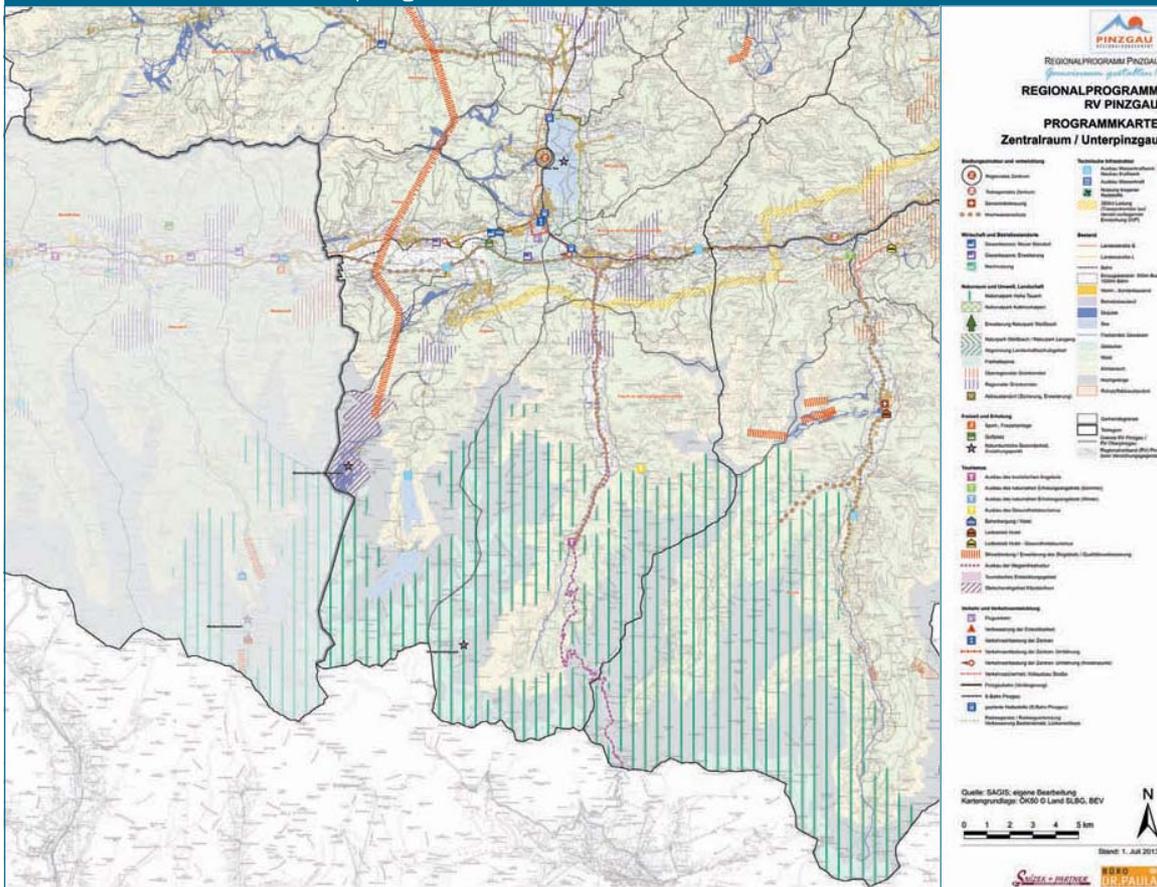


Stadt Wien

- Wien baut auf – Qualitätsvolle Stadtstruktur und vielfältige Urbanität;
- Wien wächst über sich hinaus – Wachstum und Wissensgesellschaft transformieren die Metropolregion;
- Wien ist vernetzt – Weitsichtig, robust und tragfähig für Generationen.

In den drei großen Kapiteln werden acht Schwerpunktthemen (die gebaute Stadt, Flächen für das Stadtwachstum, Zentren und Zwischenräume, Wirtschaft-Wissenschaft-Forschung, die Metropolregion, Mobilitätsvielfalt, Freiräume: grün und urban sowie soziale Infrastruktur) behandelt. Der STEP 2025 wird durch nachgelagerte Fach- und Detailkonzepte er-

Abb. 25: Ausschnitt aus der Programmkarte des Regionalprogrammes Pinzgau, Zentralraum/Unterpinzgau



Land Salzburg

7.5.4 Entwicklungsprogramme für Landesteile (Regionalplanung)

Der **regionalen Planungsebene** kommt in der Raumordnung zunehmende Bedeutung zu. Zum einen wird deutlich, dass viele räumlich-planerische Herausforderungen nicht (mehr) allein durch die einzelnen Gemeinden lösbar sind, zumal die funktionalen Verflechtungen zunehmen. Zum anderen wächst der überörtliche Handlungsdruck bei einer Vielzahl räumlich relevanter Maßnahmen, bei denen überörtliche Interessen dominieren. In diesem Sinne sind in allen Ländern regionale Entwicklungs- oder Raumordnungsprogramme als Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung vorgesehen, wobei regionale Raumordnungspläne – im Unterschied zu sektoralen Planungen – in der Regel **umfassende Planinhalte mehrerer Fachbereiche** aufweisen.

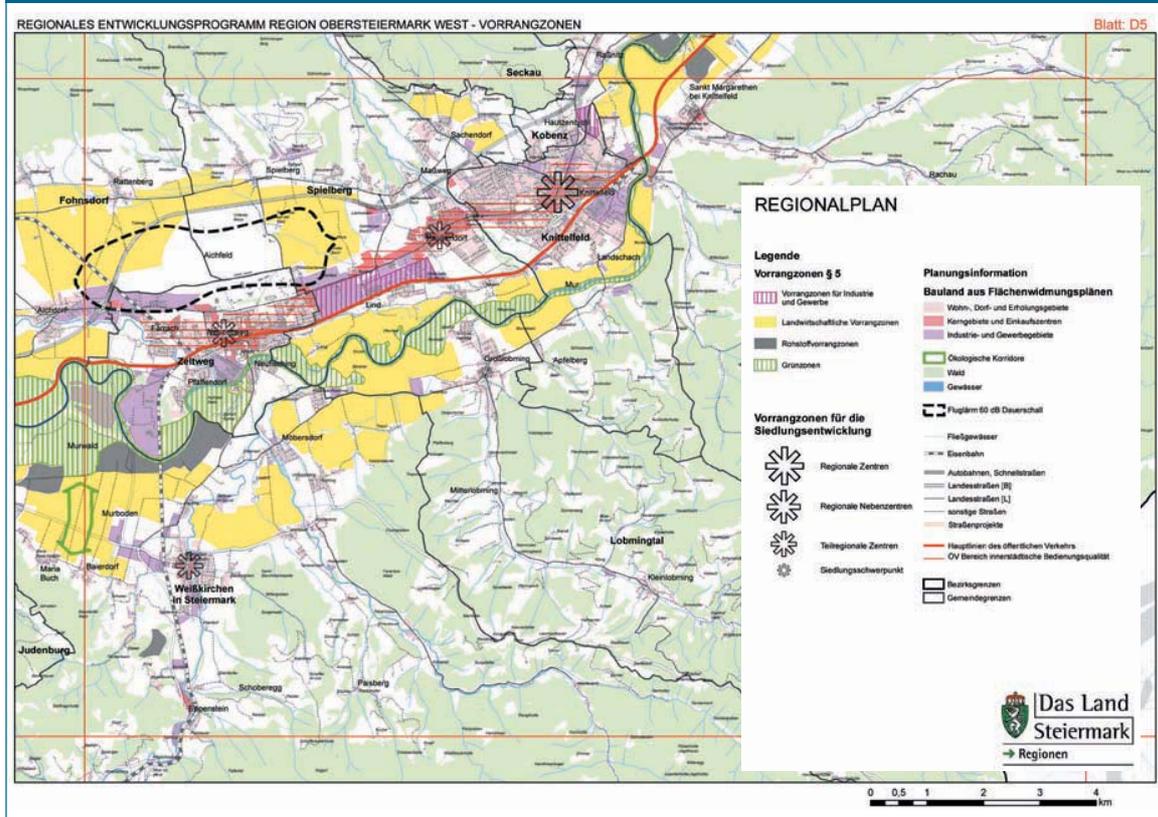
Organisatorisch ist in einzelnen Bundesländern nicht mehr allein die Landesregierung der zuständige Planungsträger, sondern die Erstellung – nicht die

Verbindlicherklärung als Verordnung – liegt im Verantwortungsbereich der Regions(verbände).

Tendenziell werden Regionen als gemeindeübergreifende Planungsträger gestärkt, um **interkommunale Kooperationen** bei Planungsmaßnahmen zu unterstützen. Regionalplanung ist beispielsweise im Land Salzburg eine gemeinsame Aufgabe von Land und Regionalverbänden, die in der Planungshierarchie zwischen der Landesplanung und der örtlichen Raumplanung angesiedelt ist. Die Regionalverbände bilden eine eigenständige Planungsebene. Mit der Möglichkeit zur Erstellung von Regionalprogrammen und regionalen Entwicklungskonzepten sind ihnen zwei bedeutende Planungsinstrumente zur Umsetzung regionaler Ziele zugewiesen. Regionale Entwicklungskonzepte können vielfach auch grenzüberschreitend erarbeitet werden.

Die raumordnungsgesetzliche Regelung und Vorschreibung von regionalen Plänen, Konzepten und Programmen hat nicht zwingend zur Folge, dass regionale Planungsinstrumente **in großem Umfang** in

Abb. 26: Auszug aus der Vorrangzonenkarte des regionalen Entwicklungsprogramms Obersteiermark West



Land Steiermark

jedem Bundesland ausgearbeitet wurden oder werden. So ähnlich die raumordnungsgesetzlichen Regelungen für die Instrumente der Regionalplanung in den Ländern sind, so unterschiedlich ist die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben. So gibt es Bundesländer, die unter Ausblendung der sektoralen Planungen, die sich durchaus auf Regionen beziehen können,

- keine verbindlichen Regionalpläne (z. B. Tirol, Vlb),
- einen oder einige wenige Regionalpläne (z. B. Bgld, Oö),
- mehrere Regionalpläne (z. B. Ktn, NÖ),
- (fast) flächendeckend Regionalpläne (z. B. Slbg, Stmk)

verordnet haben. Hinsichtlich des **Erstellungsdatums** der Regionalpläne können als Extreme die Bundesländer Kärnten, dessen regionale Entwicklungsprogramme durchwegs aus den 1970er-Jahren stammen, und die Steiermark gelten, die ihre regionalen Entwicklungsprogramme für sieben Planungsregionen neu erstellt und verordnet hat.

Die **Planungsinhalte** der regionalen Raumpläne sind abhängig von den jeweiligen räumlichen und fachlichen Gegebenheiten, der spezifischen Planungskultur und dem politischen Steuerungswillen – wenig

überraschend – sehr unterschiedlich. So beschränken sich beispielsweise regionale Raumordnungsprogramme in NÖ auf Ziel und Maßnahmen für den Naturraum, die Siedlungsentwicklung sowie Rohstoffgewinnung und legen planlich überörtliche Siedlungsgrenzen bzw. Eignungszonen für Sand und Kies fest. In den entsprechenden Plandarstellungen sind die Siedlungsgrenzen (rote Linien mit roten Dreiecken) – neben umfangreichen Kenntlichmachungen von Bundes- und Landesplanungen bzw. -beschränkungen – dominant.

Andere regionale Raumordnungspläne sind deutlich umfangreicher und behandeln **wesentlich mehr regionsrelevante Themenbereiche**. So definiert etwa das regionale Raumordnungsprogramm Pinzgau, das 2014 von der entsprechenden Planungsregion ausgearbeitet und von der Salzburger Landesregierung verordnet wurde, als Basis für die weitere Entwicklung zuerst die funktionale Gliederung des Raumes. Darauf aufbauend werden jeweils Ziele, Maßnahmen und Empfehlungen zu den Themenbereichen Siedlungsstruktur und -entwicklung, Wirtschaft und Betriebsstandorte, Land- und Forstwirtschaft, Naturraum und Umwelt, Landschaft, Freizeit und Erho-

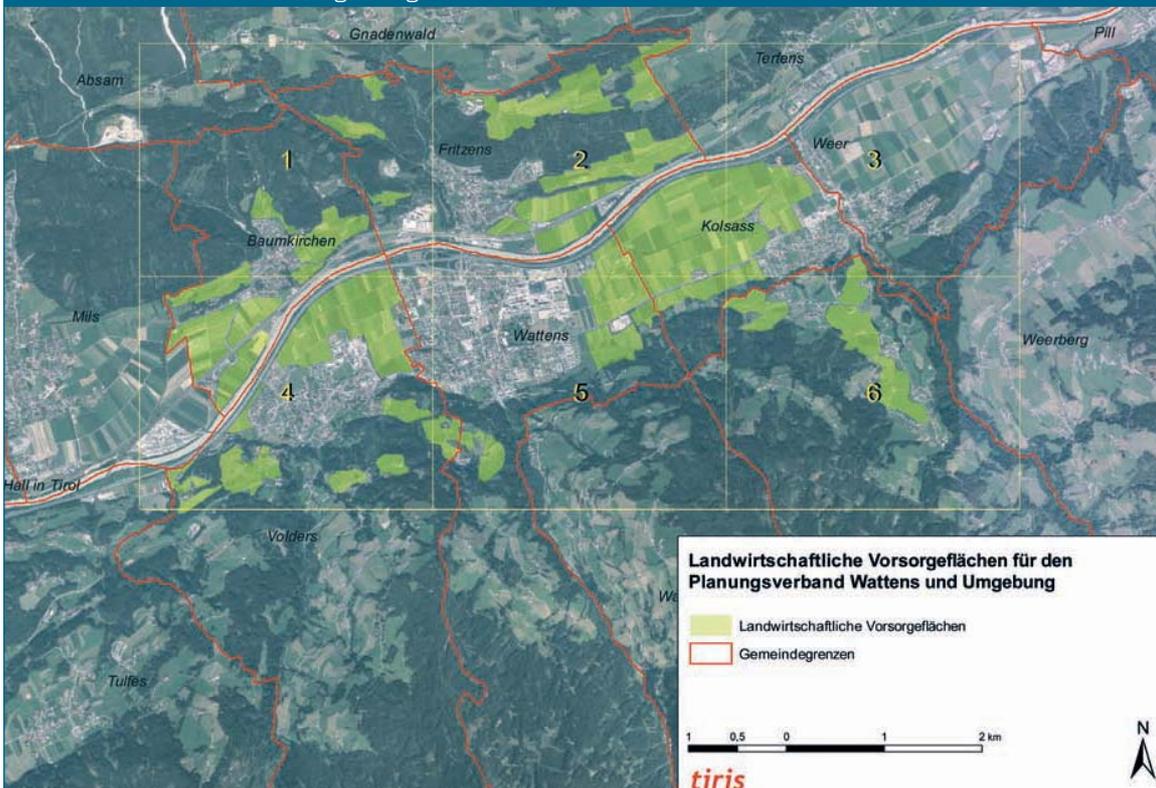
lung, Tourismus, Verkehr und Verkehrsentwicklung und technische Infrastruktur festgelegt und soweit möglich in der Programmkarte verortet.

In der Stmk wurden 2016 (Hintergrund war u. a. die Gemeindestrukturreform in der Stmk) von **regionalen Entwicklungsleitbildern** ausgehend, welche die zentralen strategischen Instrumente der Raumentwicklung auf Regionsebene darstellen, für sieben Planungsregionen von der Stmk Landesregierung **regionale Entwicklungsprogramme** verordnet. Diese Programme übernehmen u. a. die Flächenvorsorge und sichern die räumlichen Entwicklungsoptionen. Die regionalen Entwicklungsprogramme enthalten nicht nur Ziele und Maßnahmen für die gesamte Planungsregion, sondern auch für spezifische Teilräume [z. B. für forstwirtschaftlich geprägtes Bergland, grünlandgeprägtes Bergland, ackerbaugeprägte Talböden und Becken, Siedlungs und Industrielandschaften (Agglomerationsräume)]. Zusätzlich werden spezifische Gemeindefunktionen, wie zentralörtliche Einstufungen oder regionale Industrie- und Gewerbestandorte, einzelnen Gemeinden zugewiesen. In den regionalen Entwicklungsprogrammen werden umfangreiche Vorrangzonen mit spezifischen Ziel-

setzungen für Baulandnutzungen (für Industrie- und Gewerbe- bzw. Siedlungsentwicklung) sowie Grünlandnutzungen (für Rohstoffvorrangzonen, landwirtschaftliche Vorrangzonen sowie Grünzonen) festgelegt.

Auf Regionsebene gibt es eine beachtliche Anzahl von informellen und konzeptiven Planungsdokumenten, die von unterschiedlichen Planungsträgern erstellt werden und vielfältige Aufgaben haben. Informelle Konzepte weisen vielfach organisatorisch, strukturell und inhaltlich einen beachtlichen **Innovationsgrad** auf und beschreiten teilweise „neue Wege“ bei Planungsaufgaben und -prozessen. Die Stärke liegt gerade in der fehlenden Verbindlichkeit, da formale und hoheitliche Anforderungen in (ersten) Koordinations- und Kooperationsansätzen störend wirken können. Insbesondere in **interkommunalen Entwicklungskonzepten**, die auf die verstärkte Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden abzielen, haben sich vielfach informelle Instrumente bewährt, wobei in der Folge Teile der strategischen Überlegungen durchaus in verbindliche Programme übernommen werden können.

Abb. 27: Übersicht über landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Wattens und Umgebung



Land Tirol

Beispielhaft sei auf das **Leitbild der Vision Rheintal** verwiesen, dass 2006 von 29 Vorarlberger Gemeinden und dem Land Vbg durch Unterzeichnung verabschiedet wurde. Für verschiedene Bereiche (regionale Betriebsgebiete, Siedlung und Mobilität sowie Gemeindekooperationen für Betreuungseinrichtungen für Kinder bzw. ältere Menschen) wurden Ziele und Maßnahmen ausgearbeitet, die in Kooperation – teilweise – realisiert werden konnten. Ein anderes Beispiel ist der **Regionale Leitplan Nordraum Wien**, der seit 2016 die koordinierte Raumentwicklung entlang von A5, S1 und A22 sicherstellen soll. Unter dem Motto „Kooperation auf Augenhöhe“ wurde eine neue Herangehensweise in der Regionalplanung entwickelt, die von einer frühzeitigen und zielorientierten Zusammenarbeit von Gemeinden, Region und Land gekennzeichnet war. Regionale Ziele, Grundsätze und Maßnahmen der Raumentwicklung wurden in Aufgabenteilung und Kompetenzbündelung von Gemeinden sowie Land festgelegt und teilweise als neue Inhalte (z. B. Festlegung von Standorträumen für betriebliche Ansiedlungen) in das jeweilige regionale Raumordnungsprogramm übergeführt.

Über 45 Kleinregionen haben in NÖ seit Mitte der 1980er-Jahre kleinregionale Entwicklungskonzepte (KREK) erstellt. Im Zuge der Erstellung eines KREK, das als Zukunftsentwurf für die kleinregionale Entwicklung zu verstehen ist, legt die Kleinregion ihre Strategie für die interkommunale Zusammenarbeit fest. Neben der Definition von Themenschwerpunkten, Zielgruppen sowie Entwicklungszielen bildet das Konzept die Basis für Projektumsetzungen. Die kooperierenden Gemeinden erarbeiten ein gemeinsames Leitbild, das zur Erreichung der darin enthaltenen Ziele eine Strategie mit abgestimmten Maßnahmen und Projekten beinhaltet. Mit der Ausrichtung des Konzepts auf ausgewählte Themen- und Projektschwerpunkte wird die operative Komponente zusätzlich gestärkt.

7.5.5 Sektorale Raumordnungsprogramme (Sachprogramme)

In der überörtlichen Raumplanung liegen – sowohl für die Landes- als auch Regionsebene – vergleichsweise viele **Raumpläne für spezifische Sachthemen** vor, denen vielfach (auch) eine Ordnungsfunktion zukommt. In der Regel werden durch überörtliche Sachprogramme **Eignungszonen** oder **bestimmte Standorte** für spezifische Nutzungen ausgewiesen sowie **räumlich abgegrenzte Bereiche** von bestimmten Nutzungen frei gehalten bzw. Nutzungsbeschrän-

kungen aus überörtlichen Interessen bestimmt. Sektorale Raumordnungsprogramme können ausschließlich Textdokumente sein und müssen nicht immer planliche Darstellungen enthalten; wenn allerdings planliche Festlegungen vorliegen, sind diese meist parzellenscharf.

Die sektoralen Raumordnungsprogramme konzentrieren sich in der Regel thematisch auf **einen Sachbereich**. Die **planerischen Schwerpunkte** in einzelnen Ländern liegen traditionell auf

- zentralen Orten,
- überörtlichen Grünzonen, Siedlungsgrenzen und landwirtschaftlichen Vorrangflächen,
- flächenhafte Sicherung von Rohstoffvorkommen,
- Vorgaben für touristische Einrichtungen (z. B. Golfplätze, Schigebiete) oder
- Einkaufszentren.

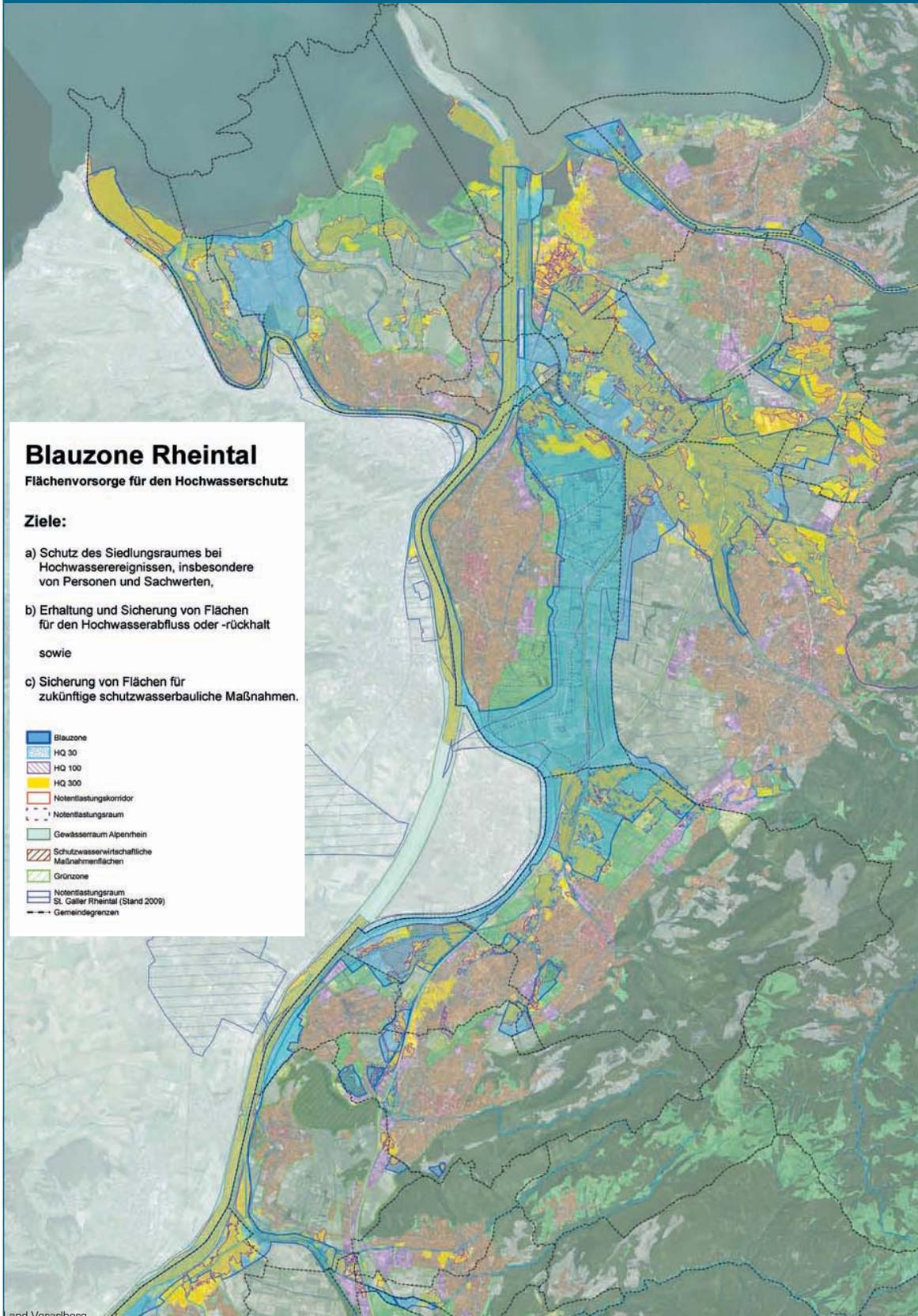
Aktuelle Sachprogramme behandeln als zusätzliche Themen den Schutz vor Naturgefahren, den Umgang mit Windkraft- und Fotovoltaikanlagen oder Flächensicherungen für (Leitungs-)Infrastrukturtrassen.

Der **räumliche Geltungsbereich** von überörtlichen Sachprogrammen kann erheblich variieren und das gesamte Bundesland umfassen (z. B. Ktn: Sachgebietsprogramm Fotovoltaikanlagen; Stmk: Entwicklungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume), sich auf eine Region (z. B. Tirol: Regionalprogramme betreffend überörtlicher Grünzonen; Vbg: Überörtliche Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal) oder auf einzelne Liegenschaften (z. B. Standortverordnungen für Einkaufszentren in mehreren Bundesländern) beschränken. Überörtliche Sektoralprogramme sind vielfach **inhaltspezifisch** detailliert, wobei die Verordnungen vergleichsweise kurz sind (z. B. EKZ-Standortverordnungen) oder im Wesentlichen nur einen Plan (z. B. Grünzonenverordnungen in Tirol und Vbg) umfassen.

Nach den Hochwasserereignissen vom August 2005 wurde zur Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für den Hochwasserschutz im Rheintal 2014 (LGBl. 1/2014) die „**Blauzone Rheintal**“ von der Vbg Landesregierung verordnet. Zur Vermeidung neuer isolierter baulicher Entwicklungen ist als Maßnahme vorgesehen, dass die als Blauzonen ausgewiesenen Flächen als Freiflächen-Freihaltegebiet gewidmet werden müssen und somit von einer Bebauung frei zu halten sind.

In einigen Bundesländern sind **Raumordnungsbeiräte** als Beratungsgremium für die Landesregierung

Abb. 28: Auszug aus der Verordnung der VlbG Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz von Hochwasser im Rheintal - Bereich Dornbirn-Lustenau („Blauzone“)



Tab. 05: Instrumente der örtlichen Raumplanung

Bundesland	Strategisches Instrument	Flächenwidmung	Bebauungsplan Rechtsgrundlage
BURGENLAND Bgl d RplG 1969 LEP 2011	Örtliches Entwicklungs- konzept (ÖEK)	Flächenwidmungsplan (§§ 12-20)	Bebauungsplan und Teil- bebauungsplan (§ 21-27)
KÄRNTEN Ktn GplG 1995	Örtliches Entwicklungs- konzept (§ 2)	Flächenwidmungsplan (§ 1) Integrierte Flächenwidmungs- und Bauungsplanung (§ 31a)	Bebauungsplan (§§ 24-31b)
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014	Örtliches Raumordnungs- programm (§ 13) Flächenwidmungsplan (§§ 14-22), Örtliche Entwicklungs- konzepte (§ 13 Abs. 2 und 3)		Bebauungsplan (IV Ab- schnitt, §§ 29-36)
OBERÖSTERREICH Oö ROG 1994	Flächenwidmungsplan mit örtlichem Entwicklungskonzept (§§ 18-30a)		Bebauungsplan (§§ 31-38)
SALZBURG Sibg ROG 2009	Räumliches Entwicklungs- konzept (§§ 23-26)	Flächenwidmungsplanung (§§ 27-49)	Bebauungsplanung (§§ 50-64) Grundstufe (§ 61) Erweiterte Grundstufe (§ 62) Aufbaustufe (§ 63)
STEIERMARK Stmk ROG 2010	Örtliches Entwicklungs- konzept (§§ 21-24) Gemeinsames örtliches Entwicklungskonzept (§ 23)	Flächenwidmungsplan (§§ 25-39) Bebauungsplanzonierungsplan (§ 26 Abs. 4)	Bebauungsplan (§§ 40, 41)
TIROL Trog 2016	Örtliches Raumordnungs- konzept (§§ 31-34)	Flächenwidmungsplan (§§ 35-53)	Bebauungspläne (§§ 54-62)
VORARLBERG Vlbg RPG 1996	Räumliches Entwicklungs- konzept (§ 11)	Flächenwidmungsplan (§§ 12-27)	Bebauungsplan (§§ 28-38)
WIEN WBO 1930		Flächenwidmungspläne und der Bauungsplan (§§ 2-12)	

Eigene Zusammenstellung

eingerrichtet, wobei vereinzelt auch regionale Raumordnungsbeiräte bestehen. Raumordnungsbeiräte haben grundsätzlich keine Entscheidungsgewalt, sondern beratende Funktion, wobei den unverbindlichen Stellungnahmen vielfach eine bedeutende faktische Wirkung zukommt. Der Beirat ist meist von der jeweiligen Landesregierung in Angelegenheiten der Raumordnung, insb. vor der Aufstellung oder Änderung von überörtlichen Raumplänen, zu hören, und er hat häufig ein Stellungnahmerecht. Vereinzelt hat der Beirat in wesentlichen Angelegenheiten der Raumordnung Empfehlungen abzugeben bzw. Vorschläge zu erstatten. Die Länder regeln unterschiedlich, ob und wann Raumordnungsbeiräte in Planungsverfahren einbezogen werden (müssen), in der Regel erfolgt die Einschaltung vor Verordnungserlassung bzw. Entscheidung der Landesregierung. Bezüglich der personellen Besetzung ist zu unterscheiden, ob der Raumordnungsbeirat eher als

Fachbeirat mit entsprechender Beratungsfunktion oder als politisches Gremium mit Interessenausgleichs- und Koordinationsfunktionen konzipiert ist.

7.6 Örtliche Raumplanung

In der Raumordnung kommt den **Gemeinden als Selbstverwaltungskörper** eine besondere Funktion zu, die verfassungsrechtlich verankert ist: Die Gemeinden, die (nur) Träger der Staatsfunktion „Verwaltung“ sind (aber nicht der Gesetzgebung), haben die örtliche Raumplanung gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 BVG **im eigenen Wirkungsbereich** im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze zu vollziehen. Planerische Entscheidungen bezüglich der künftigen Gemeindeentwicklung sowie die Festlegung planungsrechtlicher Nutzungs- oder Bauungsmöglichkeiten sind somit den Gemeinden übertragen,

wobei die Gemeinden grundsätzlich die Aufgaben haben:

- Grundlagenforschung und Bestandsaufnahmen durchzuführen,
- Raumbezogene Daten aufzubereiten (**Datenmanagement**)
- raumbedeutsame Interessen der Gemeinde sowie anderer Planungsträger abzustimmen (**Koordinierung**);
- **Örtliche Raumpläne** zu erstellen.

Die Gemeinden verfügen in Bezug auf die örtliche Planung über eine **umfassende Planungsbefugnis**, die Festlegungen auf parzellenscharfer Ebene vorsieht und die zentrale Grundlage für das nachgereichte Bauverfahren ist. Die konkrete Anwendung raumplanerischer Festlegungen erfolgt insb. durch die in den Bauordnungen geregelte **Bauplatzzerklärung bzw. Baubewilligung**. Bauliche Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie den Festlegungen örtlicher Raumpläne, insb. dem Flpw und Bebauungsplan, entsprechen.

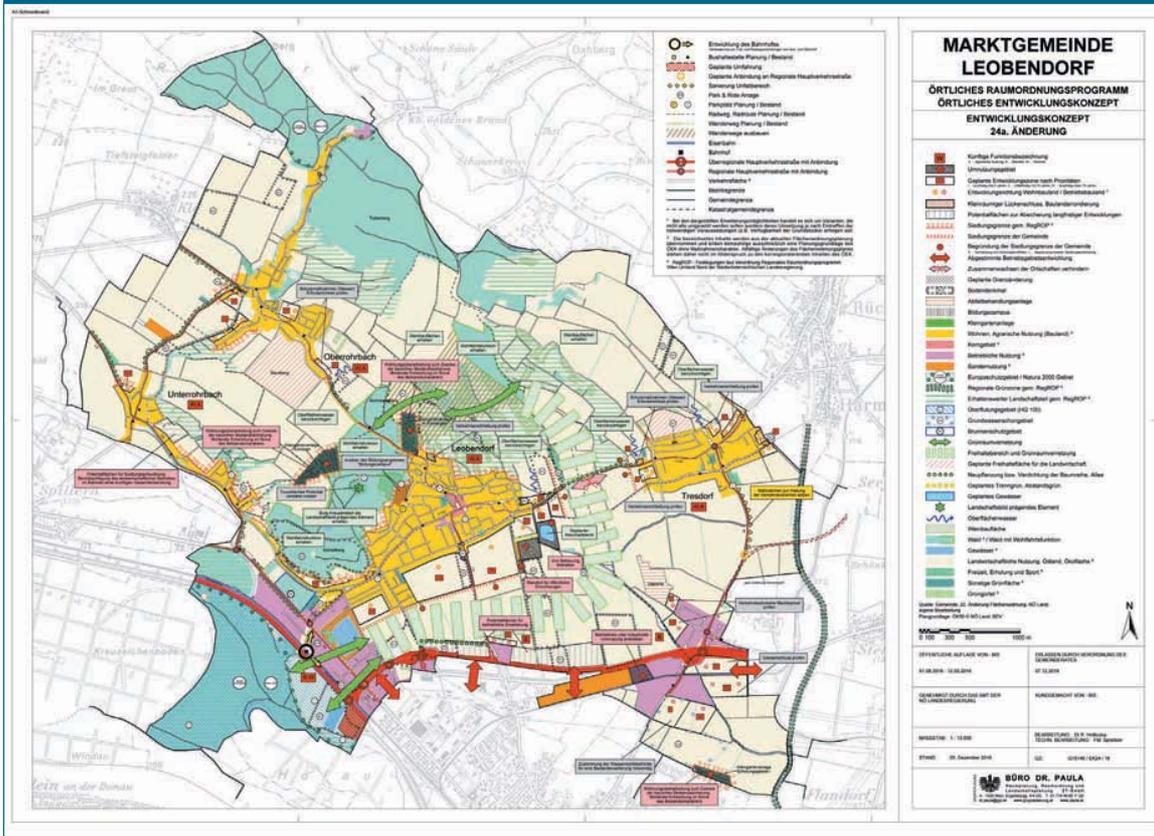
Grundsätzlich ist nach den Raumordnungsgesetzen mit dem örtlichen Entwicklungskonzept, Flächen-

widmungs- und Bebauungsplan ein **dreistufiges Instrumentarium** für die Gemeindeplanung vorgesehen. Die örtliche Raumplanung umfasst neben der – unterschiedlich umgesetzten – örtlichen Entwicklungsplanung im Wesentlichen die kommunale Widmungsplanung sowie die Bebauungsplanung. Für die drei Instrumente, die in den einzelnen Bundesländern funktional unterschiedlich verknüpft sind, gilt allgemein eine **hierarchische Struktur**: Dem örtlichen Entwicklungskonzept als strategischem Planungsinstrument wird der Flpw als zentrales Ordnungsinstrument nachgestellt, dem der für Bebauungsstrukturen zuständige Bebauungsplan nachfolgt.

Die **Landesregierung** hat in der Regel die Gemeinden (auf deren Ersuchen) bei der Erstellung des örtlichen Entwicklungskonzeptes, des Flpw und des Bebauungsplanes beratend zu **unterstützen**. In mehreren Bundesländern kann die Landesregierung finanzielle Zuschüsse für die Erstellung örtlicher Raumpläne gewähren.

Einzelne **Raumplanungsabteilungen** der Länder, wobei die Raumplanung in den Ämtern der Landes-

Abb. 29: Örtliches Entwicklungskonzept Marktgemeinde Leobendorf



Gemeinde Leobendorf, Büro Dr. Paula

regierung jeweils unterschiedlich organisiert und mit anderen Fachthemen kombiniert wird, stellen teilweise umfangreiche fachliche raumordnungsrechtliche und -fachliche Informationen – auch über ihre Webpages – zur Verfügung. So unterstützt etwa das Land Niederösterreich die Arbeit der Gemeinden mit unterschiedlichen **Planungstools**. Diese Planungsinstrumente können vorwiegend kostenfrei direkt von den Gemeinden oder in Zusammenarbeit mit den PlanerInnen genutzt werden, z. B.:

- Energieausweis für Siedlungen zur Abschätzung des Energieaufwandes für einzelne Siedlungsvarianten;
- ELAS-Rechner für Energetische Langzeitanalysen für Siedlungsstrukturen;
- Musterverträge zur Vertragsraumordnung;
- NÖ Infrastrukturkostenkalkulator zur Abschätzung der Kosten und Nutzen von Siedlungserweiterungen;
- NÖ Atlas zur Information über raumrelevante Planungsthemen;
- Erreichbarkeitsmodell ERRAM.

7.6.1 Entwicklungskonzepte

Dem **örtlichen Entwicklungskonzept** – das in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich bezeichnet wird – kommt die Aufgabe zu, ein Orientierungs- und Handlungsrahmen mit einem längerfristigen Zeithorizont für die Gemeindeplanung zu sein, wobei die angestrebten Ziele der Gemeindeplanung und die erforderlichen Maßnahmen zu bezeichnen sind. Das örtliche Entwicklungskonzept bietet der Gemeinde somit die Möglichkeit, auf Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme und Problemanalyse ihre langfristigen **Entwicklungsziele und -maßnahmen** abgestimmt festzulegen. Im örtlichen Entwicklungskonzept sind ausgehend von den Ergebnissen der Bestandsaufnahme und unter Bedachtnahme auf raumordnungsgesetzliche Vorgaben sowie überörtliche Planungen die raumbedeutsamen Maßnahmen zur Erreichung dieser Entwicklungsziele und teilweise deren zeitliche Reihenfolge aufzunehmen.

Als **Rechtswirkung** ist vor allem die Selbstbindung der Gemeinde von Bedeutung, wobei das örtliche Entwicklungskonzept besondere Vorgaben für die Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinde enthalten kann. Bezüglich hoheitlicher Planungsmaßnahmen sind die Inhalte örtlicher Entwicklungskonzepte Arbeitsvoraussetzung für die Erlassung weiterer Raumpläne und bilden einen konkretisierungsbedürftigen Rechtsakt, der erst durch die

nachgeordneten Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne verbindlich wird. Örtliche Entwicklungskonzepte haben in einzelnen Bundesländern **Verordnungscharakter**, die ihre Rechtswirkung insb. bei der Erlassung oder Änderung des Flwp oder Bebauungsplanes entfalten und nicht in die Rechtssphäre der GrundeigentümerInnen eingreifen. Örtliche Entwicklungskonzepte, die nicht als Verordnungen erlassen werden, haben **keine unmittelbare Rechtswirkung**, bewirken aber – durch den Beschluss des Gemeinderates – eine behördeninterne Selbstbindung. Das räumliche Entwicklungskonzept bindet beispielsweise nach § 23 Abs. 3 Slbg ROG die Gemeinde im Rahmen ihrer Planungen, begründet aber keine Rechte Dritter.

Einige Bundesländer sehen eine generelle **Verpflichtung zur Erstellung** von örtlichen Entwicklungskonzepten vor, während andere Bundesländern die Gemeinden die Möglichkeit dazu haben (**optionales Instrument**). Überwiegend ist es als eigenständiges Planungsinstrument konzipiert und nur in NÖ und Oö werden örtliche Entwicklungskonzepte gemeinsam mit den Flächenwidmungsplänen beschlossen.

In der Stmk sollen Gemeinden einer Kleinregion, die in einem räumlich-funktionellen Zusammenhang stehen, ihre örtlichen Entwicklungskonzepte in Form eines einheitlichen Gesamtkonzeptes aufstellen und fortführen (**gemeinsames örtliches Entwicklungskonzept**).

Planungsstrukturelle **Sonderregelungen** sieht das NÖ ROG 2014 vor, wonach das Entwicklungskonzept „nur“ die Leitvorstellungen bzw. Ziele der Gemeindeentwicklung festzulegen hat. Die strategischen Maßnahmen sind Teil des örtlichen Raumordnungsprogramms, das den Verordnungstext beinhaltet. Die wesentlichste Maßnahme des Örtlichen Raumordnungsprogramms in NÖ ist der Flpw.

Örtliche Entwicklungskonzepte, die in der Regel aus einem Textteil und planerischen Festlegungen bestehen und einen **Planungszeitraum von 10 bzw. 15 bis zu 25 (Slbg) Jahren** aufweisen, enthalten grundsätzliche Ziele und Maßnahmen für die Gemeindeentwicklung sowie einen Erläuterungsbericht. Teilweise sind im Zusammenhang mit örtlichen Entwicklungskonzepten spezielle Pläne zu erstellen bzw. Planfestlegungen zu treffen (z. B. Verkehrskonzept oder Landschaftskonzept in NÖ, Siedlungsschwerpunkte und städtebauliche Planungsgebiete in Slbg, räumliches Leitbild zur Vorbereitung der Bebauungsplanung in

der Stmk). Eine Abstimmung mit den Nachbargemeinden ist vielfach verpflichtend vorzunehmen.

Die **Inhalte örtlicher Entwicklungskonzepte** können erheblich variieren, wobei die Gesetzgeber teilweise **Mindestinhalte** vorschreiben. So bestimmt etwa das Stmk ROG als festzulegende Inhalte:

- die räumlich-funktionelle Gliederung,
- die Entwicklungsrichtungen und -grenzen von Baugebieten,
- eine Prioritätensetzung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung,
- gegebenenfalls besondere Standorte für Wohnen, Handel, Gewerbe und Industrie, Bereiche mit Nutzungseinschränkungen und besonders schützenswerte Bereiche (z. B. Ruhe-, Freihalte- und Eignungszonen).

Die inhaltliche Konkretisierung und die tatsächliche Wirkungsintensität örtlicher Entwicklungskonzepte hängen in hohem Maße vom **Problembewusstsein und Steuerungswillen** der lokalen Planungsträger und in der Folge von den festgelegten Zielen und Maßnahmen ab. Insgesamt hat die Bedeutung des örtlichen Entwicklungskonzeptes als zentralem Planungsinstrument der Gemeinde grundsätzlich zugenommen.

7.6.2 Flächenwidmungsplan

Als **traditionelles Instrument der hoheitlichen Raumordnung** hat der Flächenwidmungsplan (Flwp) besondere Bedeutung, wobei alle Gemeinden in Österreich Flwp erlassen und damit wesentliche Aussagen über Widmungs- und Nutzungsverteilungen getroffen haben. Die besondere Bedeutung des Flwp in der kommunalen Planungspraxis ergibt sich durch die **weitreichenden Rechtswirkungen**, die mit Widmungsfestlegungen verbunden sind.

Für die Erlassung und Änderung des Flwp ist grundsätzlich der **Gemeinderat bzw. Gemeindevorstand** zuständig. Die Widmungsverteilung wird als **Verordnung** erlassen und bildet den verbindlichen Rahmen für individuelle Bauvorhaben. Da die **baurechtlichen Bewilligungen** (insb. Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen) nur in Übereinstimmung mit den Inhalten des Flwp erlassen werden können, sind für Baubehörden sowie für GrundeigentümerInnen die jeweiligen Widmungsfestlegungen von zentraler Bedeutung.

Die wesentlichen rechtlichen und inhaltlichen Aspekte von Flwp sind grundsätzlich seit der Ein-

führung der ROG in den 1970er-Jahren unverändert: Die Raumordnungsgesetze bestimmen den Flwp als wesentliches Instrument der **örtlichen Bodennutzungsplanung**, der grundsätzlich als selbstständiges Planungsinstrument der örtlichen Raumplanung eingerichtet ist – **Ausnahmen** bilden NÖ (Flwp ist Teil des örtlichen Raumordnungsprogramms), Oö (das örtliche Entwicklungskonzept ist Teil des Flwp) und Wien (in der Plandarstellung wird er meist gemeinsam mit dem Bebauungsplan dargestellt).

Der Flwp hat das Gemeindegebiet nach **räumlich-funktionalen Erfordernissen** zu unterteilen und verbindliche Widmungs- bzw. Nutzungsarten festzulegen. Aufgabe des Flwp ist die geordnete Siedlungsstrukturierung durch die Gliederung des gesamten Gemeindegebietes in unterschiedliche Zonen, die verschiedenen (baulichen) Nutzungen dienen sollen. Die durch Flwp festgelegte Nutzungsordnung greift nicht in bestehende Rechte ein, sondern gestattet (nur) eine allfällige Veränderung der bestehenden Nutzung in der vom Plan vorgegebenen Weise. Den Widmungsfestlegungen im Flwp kommt diesbezüglich durchwegs **normative Wirkung für die Zukunft** zu. Obwohl in Einzelfällen umstritten und in der Praxis nicht immer eingehalten, sind die durch Widmungen festgelegten öffentlichen Interessen verhältnismäßig klar und durch jahrzehntelange praktische Übung – auch durch Korrekturen der Höchstgerichte – eingespielt.

Die Raumordnungsgesetze gehen von der Systematik **hierarchisch abgestufter Rechtsnormen** aus, in welcher der Flwp höherrangigen Rechtsnormen nachfolgt sowie nachgeordnete hoheitliche Entscheidungen determiniert.

Der Flwp wird als **Verordnung** erlassen und soll für mehrere Jahre die räumliche Nutzungsordnung und somit die individuelle Bautätigkeit steuern, was schließlich die Verwirklichung der vorgegebenen Planungsgrundsätze und -ziele zur Folge haben soll. Die **Umsetzung der Widmungsvorgaben** wird im Wesentlichen den GrundeigentümerInnen zugeordnet („**Angebots- oder Negativplanung**“). In der herkömmlichen Flwp-Systematik bestehen überwiegend keine Realisierungspflichten und der Zeitpunkt der widmungskonformen Nutzung kann von GrundeigentümerInnen bestimmt werden. Die Widmungsbestimmungen im Flwp sind traditionell nicht unmittelbar mit der Realisierung verknüpft, sondern beschreiben lediglich die zulässige Bodennutzung für künftige Bauvorhaben. Im Zusammenhang mit Fragen der **Baulandmobilisierung** wurden in den letz-

Abb. 30: Zulässige Nutzungen im Bauland-Wohngebiet gem. NÖ ROG

Bauland-Wohngebiet:			
jedenfalls zulässig	bedingt zulässig (Bedarf)	bedingt zulässig (Umfeld)	jedenfalls nicht zulässig
<ul style="list-style-type: none"> • Wohngebäude¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Bauwerke zur Versorgung der dort wohnenden Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs • Bauwerke für die öffentliche Sicherheit • Bauwerke zur Erfüllung religiöser, sozialer und kultureller Bedürfnisse 	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebe und Einrichtungen mit örtlich zumutbarer Lärm- und Geruchsbelästigung sowie mit wohnsiedlungsverträglichen Dimensionen • Handelsstätten (siehe gesondertes Informationsblatt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Großbetriebe • Betriebe mit schädlichen Auswirkungen • Tierhaltung über Haustiere hinaus
<p>¹ Einschränkung auf maximal 2 oder 3 Wohneinheiten je Grundstück ist durch Zusatz im Flächenwidmungsplan möglich.</p>			

Land Niederösterreich

ten Jahren in den Raumordnungsgesetzen verstärkt Bebauungsfristen und Baugebote aufgenommen, um eine rasche widmungskonforme Nutzung der betreffenden Liegenschaften zu erreichen. Um die tatsächliche Widmungsrealisierung zu fördern, wurden verstärkt vertragliche Lösungen („**Vertragsraumordnung**“) gesetzlich verankert.

Inhalte des Flächenwidmungsplanes

Plangrundlage für den Flwp, der in der Regel im Maßstab 1:5.000 – zunehmend digital – erstellt wird, ist die **Katastralmappe**. Grundsätzlich wird die Grundstückseinteilung durch den Flwp nicht verändert.

Die Länder haben durchwegs **Planzeichenverordnungen** für örtliche Raumpläne generell und speziell für Flwp verordnet und damit einheitliche Formerfordernisse und Darstellungsvorschriften bestimmt. Die Erstellung und Änderung von örtlichen Raumplänen hat nach einigen Planzeichenverordnungen ausdrücklich in elektronischer bzw. **digitaler Form** zu erfolgen. Die Übermittlung der örtlichen Pläne durch die Gemeinden an die Landesregierung hat vielfach in analoger Ausfertigung und in elektronischer Form zu erfolgen.

Der Flwp hat in der Regel auf Grundlage der **amtlichen digitalen Katastralmappe (DKM)**, vereinzelt auf Basis von Orthofotos, für alle Flächen parzellenscharf

- **überörtliche Planungsmaßnahmen** kenntlich zu machen und
- **die Widmungsarten festzulegen.**

Der Flwp besteht in der Regel aus dem **Planteil** und einer **textlichen Beschreibung**. In der Stmk enthält der Flwp neben dem Flwp im engeren Sinn und allfälligen Ergänzungsplänen den **Bebauungsplanzonierungsplan**, durch die jene Teile des Baulandes und jene Sondernutzungen im Freiland festgelegt werden, für die Bebauungspläne zu erlassen sind.

Kenntlich- und Ersichtlichmachungen

Die örtliche Raumplanung fällt zwar in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, es können aber auch der Bund und die Länder **verbindliche Bodennutzungen** festlegen. Diese überörtlichen Vorgaben sind im Flwp kenntlich oder ersichtlich zu machen (**Kenntlich- oder Ersichtlichmachungen**). Der Flwp liefert somit Informationen über bedeutende Nutzungsvorgaben und rechtsverbindliche Planungen überkommunaler Planungsträger, wobei die überörtlichen Vorgaben und damit die Anzahl der Kenntlichmachungen tendenziell zunehmen. Beispielsweise sind gemäß § 43 Slbg ROG im Flwp kenntlich zu machen:

1. Flächen, die aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzen Nutzungsbeschränkungen unterliegen, wie
 - a) Wald im Sinn des Forstgesetzes und gesondert Bannwälder,
 - b) Naturdenkmale und unter Naturschutz stehende Gebiete,
 - c) unter Denkmal- oder Ortsbildschutz stehende Bauten und Gebiete,
 - d) wasserrechtlich besonders geschützte Gebiete,
 - e) Schutzgebiete für Heilquellen, Kurbezirke,
 - f) Bergbaugebiete udgl nach Mineralrohstoffgesetz,
 - g) Schutzzonen für Straßen und Straßenplanungsgebiete,

- h) Schutzbereiche für Versorgungseinrichtungen,
 - i) Bauverbotsbereiche bei Eisenbahnen und Seilbahnen sowie Sicherheitszonen bei Flugplätzen,
 - j) Sicherheitsstreifen bei Hochspannungseleitungen,
 - k) militärische Sperrgebiete,
 - l) Gefährdungsbereiche nach den schieß- und sprengmittelrechtlichen Vorschriften;
2. Gefahrenzonen und Funktionsbereiche der forstlichen Raumplanung und der Wasserwirtschaft;
 3. Hochwasserabflussgebiete nach wasserrechtlichen Bestimmungen;
 4. für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentliche Flächen;
 5. Verdachtsflächen und Altlasten im Sinn des Altlastensanierungsgesetzes.

Wesentlicher Inhalt des Flwp sind parzellenscharfe **Widmungsfestlegungen** für alle Liegenschaften. Die **Widmung** bewirkt eine **räumliche Trennung** einzelner Daseins- oder Nutzungsfunktionen: Nutzungs- und Interessenkonflikte sollen durch die Entmischung und räumliche Trennung von gegensätzlichen Funktionen minimiert werden. Verallgemeinernd sind in den Raumordnungsgesetzen als zentrale Inhalte folgende Widmungskategorien vorgesehen, die von den Gemeinden – im Rahmen der rechtlichen Vorgaben – selbstständig festgelegt werden können:

- **Bauland**,
- **Verkehrsflächen**,
- **Grünland**.

Alle Raumordnungsgesetze unterteilen die grundsätzlichen Kategorien in **weitere Widmungs- oder Nutzungsarten**, wobei die begrifflichen und inhaltlichen Unterschiede in den Ländern erheblich sind.

Bauland

Durch die **Festlegung von Bauland**, das je nach örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen in verschiedene Bauland-Widmungsarten untergliedert wird, werden die wesentlichen Aussagen über die räumliche Situierung von Baulichkeiten in einem Gemeindegebiet sowie über die zulässigen Nutzungsformen getroffen. Je nach Bauland-Widmungsart dürfen auf den gewidmeten Liegenschaften aus raumplanerischer Sicht unterschiedliche Baulichkeiten errichtet werden. Die Untergliederung des Baulandes in Nutzungsarten ist von **funktionellen Kriterien** geprägt, die festlegen, welche Grundstücke für Baulichkeiten in Zusammenhang mit Wohnen (insb. Bauland-Wohngebiet) oder Arbeiten (insb. Bauland-Betriebsgebiet) vorgesehen sind.

Darüber hinaus sind Mischnutzungen vorgesehen (z. B. Bauland-Mischgebiet oder Bauland-Kerngebiet), die mehrere Nutzungen und Bauführungen ermöglichen. Die Funktionstrennung wird ergänzt durch eine Differenzierung der **Umweltbeeinträchtigungen** bzw. des Immissionsschutzes, wobei einzelne Widmungsarten unterschiedliche Belastungen zulassen (z. B. Bauland-Betriebsgebiet und Bauland-Industriegebiet).

Der **spezifische Inhalt** der jeweiligen Widmungsart wird durch das Raumordnungsgesetz – in unterschiedlicher Detailliertheit – näher bestimmt. Im jeweiligen Baugebiet sind nur solche Bauten zulässig, die den im Gesetz definierten Widmungskriterien entsprechen. Da die Raumordnungsgesetze für Widmungsarten teilweise erhebliche **Ausnahmen** vorsehen, kann die Auslegung der gesetzlichen Widmungsbestimmungen aufwendig sein.

Wird die Widmung „**Bauland-Wohngebiet**“ näher betrachtet, werden durch diese Widmungsfestlegung grundsätzlich Gebäude mit Wohnnutzungen ermöglicht, wobei bedarfs- und umfeldabhängig zusätzliche Nutzungen möglich sein können. In der Regel werden hinsichtlich der Arten von Wohnbauten oder Wohnformen kaum Einschränkungen in Bauland-Wohngebieten gemacht. Insgesamt können im wohnspezifischen Bauland in der Regel alle möglichen Wohngebäude und auch Wohnformen realisiert werden. Vereinzelt sehen ROG als Ergänzungen zu Wohnbauwidmungen die Möglichkeit vor, quantitative Vorgaben für Wohnungen zu machen. So darf etwa nach § 16 Abs. 5 NÖ ROG, Bauland-Wohngebiet mit dem Zusatz „maximal zwei Wohneinheiten“ oder „maximal drei Wohneinheiten“ verbunden werden.

Kerngebiete und Mischgebiete, die nicht in allen Bundesländern vorgesehen sind, erlauben im Vergleich zu Wohngebieten eine **höhere Nutzungsmischung**. Als **Kerngebiete** sind beispielsweise nach § 22 Abs. 4 Oö ROG Flächen mit überwiegend städtischer oder typisch zentrumsbildender Struktur, die vorrangig für öffentliche Bauwerke, Büro- und Verwaltungsgebäude, Gebäude für Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Veranstaltungsgebäude und Wohngebäude bestimmt sind. In **Mischgebieten** dürfen in der Regel neben Wohngebäuden auch Gebäude und Anlagen errichtet werden, die überwiegend den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung dienen und keine das örtlich zumutbare Maß übersteigende Belästigung oder Gefährdung verursachen.

In den ROG werden bezüglich **Gewerbe- und Betriebsanlagen** spezifische Widmungskategorien definiert, durch die die Ansiedlung von spezifischen betrieblichen Nutzungen ermöglicht wird. Zwar fällt die **Zuständigkeit für Gewerbe- und Industrie** gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zu, allerdings ergeben sich aus dieser Kompetenzzuordnung für den Bund keine unmittelbaren raumplanerischen Befugnisse hoheitlicher Art und auch keine Zuständigkeit zur Beschränkung der kommunalen Raumordnungshoheit bezüglich Planungen für Betriebsanlagen.

Alle ROG bestimmen **Industrie- und Betriebsgebiete** als Unterkategorie des Baulandes – mit erheblichen Unterschieden bei den Begriffen und Definitionen. Eine einfache Übersicht wird dadurch erschwert, da die vielfältigen Widmungskategorien **unterschiedliche Betriebsformen** zulassen bzw. Betriebstypen vielfach in mehreren Nutzungsarten möglich sind. Grundsätzlich enthalten die Widmungskategorien hinsichtlich Betriebsansiedlungen eine differenzierte Abstufung bezüglich des zulässigen Ausmaßes der Beeinträchtigung der Umgebung („keine“, „keine erhebliche“, „keine übermäßige“ Geruchs- oder Lärmbelastigung, Luftverunreinigung oder Erschütterung für die Nachbarschaft usw.). Ein Vergleich der Widmungsarten „Betriebs- und Industriegebiete“, die teilweise gemeinsam eine Widmungskategorie bilden, macht deutlich, dass die Gesetzgeber eine Differenzierung nach dem höchstzulässigen Störungsgrad bestimmen. Je nach spezifischer Widmungsart werden belastende Emissionen toleriert bzw. ausgeschlossen.

Die Abgrenzung der einzelnen Kategorien erweist sich in der Praxis teilweise als problematisch, zumal in den ROG auch Ausnahmen und Sonderregelungen über spezifische Nutzungsformen in Betriebs- oder Gewerbegebieten enthalten sind. Von der Oö Landesregierung wurde eine **Gebietstypenverordnung** erlassen, in der die zulässigen Betriebstypen für die einzelnen Widmungsarten des Baulandes festgelegt werden.

Als **Dorfgebiete** (in NÖ: Bauland-Agrargebiet) werden solche Flächen vorgesehen, die **für Gebäude land- und forstwirtschaftlicher Betriebe**, für Wohngebäude sowie für Gebäude bestimmt sind, die den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung dienen. Während im Bauland-Wohngebiet land- und forstwirtschaftliche Betriebe kaum möglich sind, stellen Dorfgebiete den widmungsrechtlichen Rahmen für solche Bauführungen im Bauland dar.

Einschränkungen der Wohnnutzung finden sich im Bauland-Wohngebiet vereinzelt in den ROG und betreffen beispielsweise die **zeitliche Nutzungsdauer**: Die raumordnungsgesetzlichen Regelungen einzelner Länder für **Zweitwohnsitze oder Ferienwohnungen** beschränken temporäre Wohnnutzungen auf entsprechende Sondergebiete. Die Nutzung oder Errichtung von Ferienwohnungen setzt in einigen Bundesländern eine besondere Festlegung (Sonderwidmung) im Flwp voraus, die teilweise zwischen verschiedenen Formen von Freizeitwohnsitzen unterschieden (z. B. Apartmenthäuser, Feriendörfer, Beherbergungsgroßbetriebe). Bei Sonderfestlegungen für Ferienwohnungen kann unterschieden werden, ob

- die Sonderwidmung als eigene Widmungskategorie des Baulandes gilt (z. B. Slbg),
- die Sonderwidmung einen Zusatz zu bestimmten Baulandwidmungen darstellt (z. B. VlbG).

Der Unterschied, ob **Sonderwidmung oder Widmungszusatz** ist insofern bedeutend, als entweder allgemeine Widmungskriterien für Bauland generell (und damit für den Widmungszusatz) gelten oder spezifische Widmungskriterien für Ferienhauswidmungen bestimmt werden (in der Regel, wenn es sich um eine eigene Baulandkategorie handelt).

Im Zusammenhang mit „**leistbarem Wohnen**“ verhältnismäßig neu sind Widmungsfestlegungen für förderbaren bzw. geförderten Wohnbau. Im Rahmen der Flwp gibt es inzwischen in fast allen Bundesländern Möglichkeiten, Liegenschaften für **förderbaren Wohnbau** zu sichern bzw. kann mit einer entsprechenden Widmung verhindert werden, dass die Liegenschaft einer anderen Nutzung zugeführt wird. Zu unterscheiden sind

- **(Sonder-)Widmungen** für den förderbaren Wohnbau und
- **Vorbehaltsflächen** für den förderbaren Wohnbau.

Im Unterschied zu (Sonder-)Widmungen, durch die Liegenschaften für bestimmte Nutzungen reserviert werden, enthalten Vorbehaltsflächen auch Ansätze für eine widmungskonforme Umsetzung. Da die Festlegung von (Sonder)Widmungen für den förderbaren Wohnbau nur eine **Angebotsplanung** (die/der GrundeigentümerIn ist nicht zur Planrealisierung verpflichtet) darstellt, werden für eine widmungskonforme Umsetzung begleitende Maßnahmen, insb. die Vertragsraumordnung oder die Befristung von Widmungen, eingesetzt.

Einzelne Raumordnungsgesetze definieren spezifische Widmung, die sich in besonderem Maße auf

Orts- und Stadtkerne beziehen und tendenziell auf eine Stärkung der Zentrenbereiche abzielen. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang Widmungsarten, die

- typischerweise in **Orts- und Kerngebieten** festgelegt werden: z. B. Hochhauszonen, Geschäftsgebiete, Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen, EKZ;
- **Orts- und Stadtkerne definieren**: z. B. Zentrumszonen, Siedlungsschwerpunkte.

In **Ktn** dürfen Gemeinden, die als Ober- oder Mittelzentren festgelegt sind, im Flwp innerörtliche Gebiete **als Orts- oder Stadtkerne** festlegen, die als Rechtswirkung die Realisierung von EKZ erleichtern. Im NÖ ROG wurden **Zentrumszonen** eingefügt, die für bestehende oder geplante Ortskerne im Flwp festgelegt werden können. Die Planung neuer Zentrumszonen, in denen der Einzelhandel als Wirtschaftsfaktor bevorzugt vertreten sein soll, ist in NÖ zulässig, wenn sie – neben anderen Kriterien – auf Grundlage eines verordneten Entwicklungskonzeptes erfolgt und zumindest eine dichte Wohnbebauung bereits vorhanden ist. In Slbg sind im Entwicklungsplan **Siedlungsschwerpunkte** festzulegen als Schwerpunktbereiche der Siedlungsentwicklung mit Potenzial zur Verdichtung und Erweiterung. Zur Sicherstellung einer städtebaulichen Ordnung können in den Siedlungsschwerpunkten, in denen Erleichterungen (erhöhte Schwellwerte) für die Zulässigkeit von Handels- großbetrieben gelten, Raumeinheiten festgelegt werden, für die ein Bebauungsplan der Grundstufe aufzustellen ist (**städtebauliche Planungsgebiete**).

Zur Gewährleistung einer geordneten Siedlungsentwicklung kann Bauland als **Aufschließungszone** festgelegt werden und damit in Zonen unterteilt werden, für die vorübergehend ein Bauverbot gilt. Aufschließungszone ermöglichen eine zeitliche Reihung der Erschließung und Verbauung bzw. ein etappenweises Bebauen großflächig ausgewiesener Bauflächen. **Voraussetzungen** ergeben sich aus den Freigabebedingungen, z. B.:

- Bebauung von Bauland zu einem bestimmten Prozentsatz,
- Fertigstellung infrastruktureller Einrichtungen oder Lärmschutzbauten.

Die **Freigabebedingung** legt in der Regel der Gemeinderat per Verordnung mit der Widmung der Bauland-Aufschließungszone fest. Aufschließungszone bewirken, dass keine baurechtlichen Bewilligungen erteilt und auch Grundstücksgrenzen nicht verändert werden dürfen. Dies ist erst möglich, wenn nach Eintritt bestimmter Voraussetzungen die Planungsbehörde die Aufschließungszone frei gibt.

Ein **Vergleich der Widmungsarten des Baulandes** verdeutlicht, dass wesentliche Baulandkategorien in nahezu allen Raumordnungsgesetzen vorgesehen sind (z. B. Wohngebiete, Kerngebiete, Gewerbegebiete, Industriegebiete, Dorfgebiete), diese sich in der Begrifflichkeit, Differenzierung und inhaltlichen Definitionen durchaus unterscheiden können. Die **Gegenüberstellung der Baulandkategorien** zeigt ein durchaus verallgemeinerbares Bild bei raumordnungsrechtlichen Regelungen: In den Grundzügen sind sich die Landesregelungen durchaus ähnlich, in den Detailbestimmungen zeigen sich erhebliche Unterschiede.

Vorbehaltsflächen und Sonderwidmungen

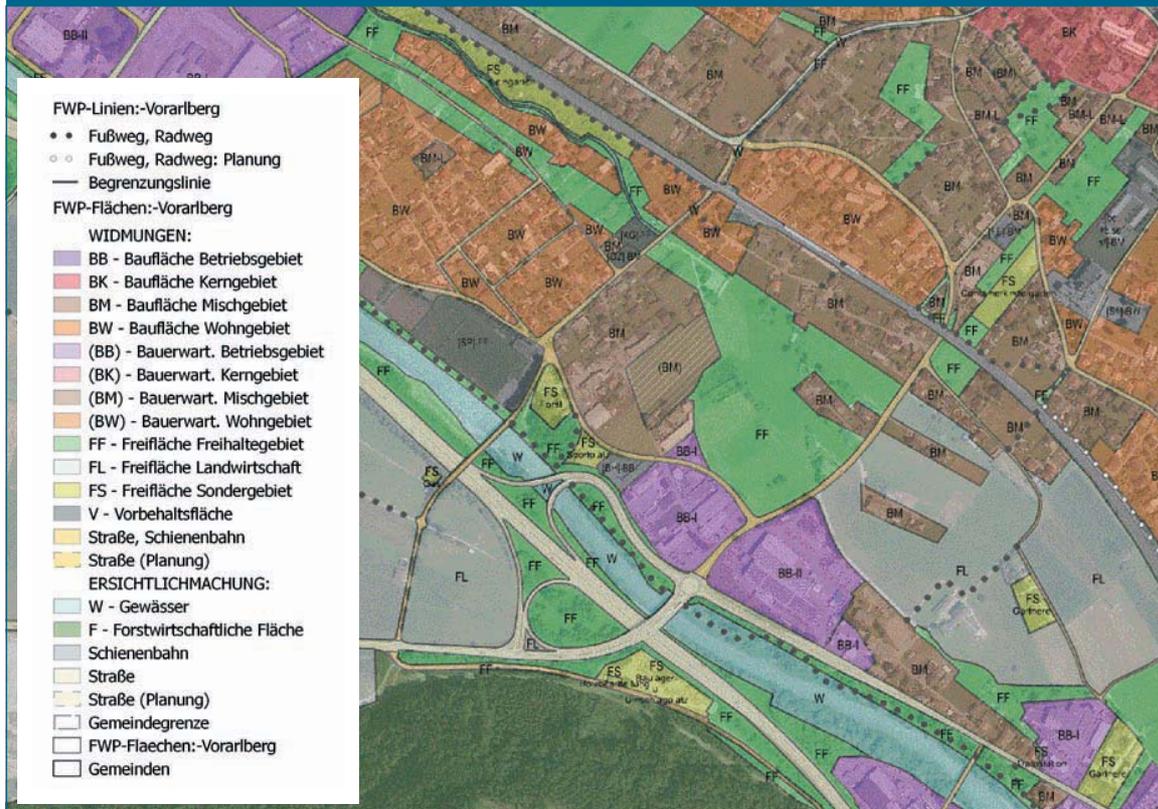
Zusätzlich enthalten die Raumordnungsgesetze die Widmung „**Vorbehaltsflächen**“, die den Gemeinden die Möglichkeit bieten, Flächen **für den Gemeindebedarf** (öffentliche Zwecke, Gemeindeeinrichtungen: Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude, ...) zu reservieren. Vorbehaltsflächen stellen in den meisten Ländern eine **eigenständige Widmungskategorie** dar, während sie vereinzelt als Widmungsart von Bauland eingestuft werden (Ktn, Stmk).

Die **Ausweisung von Vorbehaltsflächen** erfolgt nur **auf Antrag** von Gebietskörperschaften und öffentlichen Institutionen, wobei die Begünstigten zur Einlösung der Fläche innerhalb einer Frist (in der Regel innerhalb von fünf Jahren) verpflichtet sind. Erfolgt keine Einlösung, wird der Vorbehalt gelöscht. Die **Rechtswirkung** von Vorbehaltsflächen ist je nach Bundesland unterschiedlich. Zur Umsetzung der Widmung kann in einigen Ländern ein **Antrag auf Enteignung** (gegen Entschädigung) gestellt werden.

Vorbehaltsflächen können in einigen Bundesländern (Ktn, Slbg, Stmk, Tirol) nicht nur für Bauvorhaben für den herkömmlichen Gemeinbedarf sondern auch für **förderbare Wohnbauten** festgelegt werden – andere Bundesländer sehen hingegen eine Sonderwidmung für förderbaren Wohnbau vor.

In den letzten Jahren haben **Sonderwidmungen** in der Flächenwidmungsplanung an Bedeutung gewonnen, die inhaltlich spezifisch definierte Nutzungsvorgaben bestimmen und vielfach in der Planungspraxis nur in Verbindung mit einer konkreten Planung zweckmäßig sind. Die einzelnen Raumordnungsgesetze verzichten bei Sonderwidmungen vielfach auf eine detaillierte inhaltliche Beschreibung, was ein beträchtliches Ermessen bezüglich möglicher Inhalten und Funktionen von Sonderwidmungen schafft. Dabei ist planungssystematisch zu unterscheiden, ob

Abb. 31: Auszug Flächenwidmungsplan im Bereich der Gemeinden Nüziders und Bludenz



Land Vorarlberg, VOGIS

- Sonderwidmungen dem **Grünland oder Bauland** zugeordnet sind, wobei die Abgrenzungen teilweise fließend sind;
- es sich um **eigenständige Widmungskategorien** oder um **Unterkategorien** des Baulandes bzw. Grünlandes handelt;
- die Sonderwidmungen im Wortlaut **gesetzlich vordefiniert** sind oder eine nähere Bestimmung der **örtlichen Planungsbehörde überlassen** bleibt.

Verkehrsflächen

Als **Verkehrsflächen** sind grundsätzlich jene Flächen zu widmen, die dem fließenden und ruhenden Verkehr dienen, einschließlich der erforderlichen Anlagen.

Anzumerken ist, dass **Bundes- und Landesstraßen** vielfach im Flwp nicht auszuweisen, sondern lediglich ersichtlich bzw. kenntlich zu machen sind. Unbeschadet der jeweiligen Planungskompetenz können hingegen nach dem TROG im Flwp Grundflächen auch für die Errichtung überörtlicher Verkehrswege vorbehalten werden, auf denen für Bauvorhaben eine Baubewilligung nicht erteilt werden darf.

Grünland, Freiflächen

Bei der inhaltlichen Bestimmung des Begriffes „Grünland“ oder „Freiflächen“ bedienen sich die Landesgesetzgeber in der Regel einer Negativdefinition und bezeichnen all jene Flächen als Grünland, die nicht als Verkehrsflächen, Bauland oder Vorbehaltsflächen gewidmet sind. Hinsichtlich **Bauführungen** bestehen im Grünland weitreichende Beschränkungen. In der Regel dürfen Bauwerke im Grünland nur errichtet bzw. baurechtlich bewilligt werden, wenn sie **widmungskonform** und für die Grünlandnutzung **erforderlich** sind. Die höchstgerichtliche Judikatur verdeutlicht in diesem Zusammenhang, dass an die **Erforderlichkeitsprüfungen** bei Bauten im Grünland durchaus strenge Maßstäbe angelegt werden. Im Gegensatz dazu werden Bauführungen im Bauland nur auf ihre Widmungskonformität, nicht aber auf die Erforderlichkeit geprüft.

Die Raumordnungsgesetze konkretisieren den Inhalt von Grünflächen durch demonstrative Aufzählungen möglicher Nutzungsarten. Die **vielfältigen Funktionen** des Grünlandes und die Standort- und Nutzungsgebundenheit bestimmter Aktivitäten haben die Gesetzgeber veranlasst, eine Vielzahl von Sondernutzungen im Grünland vorzusehen. So gelten

Flächen für landwirtschaftliche Nutzungen, für Hofstellen, Spiel- und Sportzwecke, Campingplätze oder Kleingartenanlagen ebenso als **Sondernutzungen im Grünland** wie Windkraftanlagen, Aufschüttungsgebiete, Rohstoffgewinnungs- und Rohstoffaufbereitungsstätten oder Ablagerungsplätze.

Systematisch kann bei **Grünlandnutzungen hinsichtlich Bebauung** unterschieden werden zwischen:

- **Grünland, das keine Bebauung zulässt** (z. B. Grünland-Freihalteflächen, -Ödland, -Grüngürtel),
- **Grünland, das eine Bebauung nur dann zulässt, wenn sie erforderlich ist, wobei der überwiegende Anteil des Grünlands unbebaut bleibt** (z. B. Grünland-Land- und -Forstwirtschaft, Grünland-Park, Grünland-Materialgewinnungsstätte),
- **Grünland, das eine Bebauung nur dann zulässt, wenn sie erforderlich ist, wobei der überwiegende Anteil der Fläche tendenziell bebaut sein wird** (z. B. Grünland-Gärtnerei, -Kleingarten, -Sportplatz),
- **Grünland, das für spezifische Freilandbebauungen vorgesehen ist** (z. B. Grünland-Fotovoltaikanlagen, Grünland-Windkraftanlagen).

Für Bau- und Planungsverfahren auf kommunaler Ebene ergeben sich durch die Bestimmungen für **Grünland-Sondernutzungen** in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Anforderungen. Die Beurteilung der Zulässigkeit einer konkreten Bauführung im Grünland obliegt in erster Linie der **Baubehörde**, die projektabhängig einzelne Bauanträge prüft. Werden allgemeine Grünlandwidmungsarten festgelegt (z. B. Grünland-Landwirtschaft), kann die Überprüfung der Widmungskonformität und Erforderlichkeit durch die Baubehörde aufwendig sein. Infolge der umfangreichen **Sondernutzungen** im Grünland bestimmt nunmehr verstärkt die **Planungsbehörde** detaillierte Vorgaben für nachfolgende Bauverfahren. Entscheidende Bedeutung kommt bei den Festlegungen der Sondernutzungen, die im Bauverfahren verhältnismäßig leicht kontrolliert werden können, der Interessenabwägung und -begründung durch die Planungsbehörde und in der Folge der Aufsichtsbehörde zu. Ist für nahezu jede größere Bauführung im Grünland eine Sondernutzung erforderlich, wird der Aufwand im Planungsprozess zunehmen, da parzellenscharfe Eignungskriterien bei derart kleinräumigen Nutzungsfestlegungen nur aufwendig ermittelbar sind.

Planfestlegungen und Widmungskriterien

Der verfassungsrechtlich garantierte und raumordnungsgesetzlich eingeräumte **Ermessensspielraum**

erlaubt den Gemeinden, im Rahmen der rechtlichen Vorgaben aus mehreren Planungsmöglichkeiten auszuwählen. Die Einteilung des Gemeindegebiets in Bauland, Verkehrsflächen und Grünland sowie in die einzelnen Widmungsarten hat durch die Gemeinde so zu erfolgen, dass die **rechtlichen Bindungen**, insb. die Planungen und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen, die Vorgaben überörtlicher Raumpläne sowie des örtlichen Entwicklungskonzeptes eingehalten werden. Zusätzlich enthalten die Raumordnungsgesetze zum Teil **Widmungsverbote**, die insb. Bauland ausschließen. Ist ein Grundstück infolge der natürlichen Gegebenheiten (z. B. ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes, Überflutungsgebiete, rutsch-, bruch-, einschlag-, wildbach- oder lawinengefährdete Gebiete, Verdachtsflächen, Flächen in extremer Feucht- oder Schattenlage), der siedlungsfernen Lage (hohe wirtschaftliche Aufwendungen zur Erschließung) sowie der Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes **nicht geeignet**, ist eine **Baulandwidmung unzulässig**.

Bei der Eignungsfeststellung von Grundflächen als Bauland sind auch Beeinträchtigungen durch **Lärm** dahingehend zu berücksichtigen, dass keine unzumutbare Lärmbelastigung vorliegt. **Die Einhaltung der maßgebenden dB-Werte** wird beispielsweise laut TROG als gegeben angesehen, wenn der ermittelte Beurteilungspegel an den jeweiligen Grundstücksgrenzen in den Zeitabschnitten Tag, Abend und Nacht abhängig von der Widmung folgende dB-Werte nicht übersteigt (§ 37 Abs. 4 TROG):

	Tag	Abend	Nacht
	6:00 bis 19:00 Uhr	19:00 bis 22:00 Uhr	22:00 bis 6:00 Uhr
Wohngebiet	50 dB	45 dB	40 dB
gemischt. WohnG			
o. TourismusG	55 dB	50 dB	45 dB
Kerngebiet oder			
landwirt. MischG	60 dB	55 dB	50 dB
allg. MischG	65 dB	60 dB	55 dB

Gemeinden dürfen nicht beliebig viel Bauland ausweisen („**Baulandminimierungsgebot**“), sondern haben insb. bei der Widmung von BaulandWohngebiet den **abschätzbaren Baulandbedarf** für einen bestimmten Planungszeitraum (in der Regel fünf oder zehn Jahre) zu ermitteln. Vielfach ist der Baulandbedarf von den Gemeinden anhand von **Flächenbilanzen** differenziert nach den einzelnen Baulandkategorien nachzuweisen.

Durch Widmungsfestlegungen allein wird nicht immer der planungsrechtliche Rahmen für die **Realisierung von Bauprojekten** geschaffen. Auch wenn Baulandwidmungen ausgewiesen sind, kann sich in der **Detailprüfung** im Rahmen baurechtlicher Bewilligungsverfahren ergeben, dass infolge umweltrechtlicher Standards, etwa im Zusammenhang mit Umgebungslärm, Feinstaubbelastung oder Hochwasserschutz, konkrete Bauvorhaben unzulässig sind. Somit stellen vielfach Widmungskategorien in der (baurechtlichen) Beurteilungspraxis ein Kriterium dar, das in konkreten Fällen überlagert und korrigiert wird.

Die Grenzziehung zwischen **Bau- und Grünland** ist eine fachlich zu begründende Ermessensentscheidung der kommunalen Planungsträger, wenn **weder Ausschließungsgründe** für Bauland vorliegen **noch überörtliche Planungen** Grünlandnutzungen gebieten. Ausgehend von den Planungszielen hat die Gemeinde vor allem die Zuordnung der gegensätzlichen Widmungen Bau- und Grünland vorzunehmen. Die Aufteilung des Gemeindegebietes in diverse Widmungskategorien ist grundsätzlich **bereits getroffen**, da alle Gemeinden über rechtsverbindliche Flpw verfügen. **Korrekturen** in Form von Umwidmungen sind zulässig, erfordern aber besondere Voraussetzungen.

Ist eine Planänderung grundsätzlich zulässig, hat die Planungsbehörde ausgehend von einer **Grundlagenenerhebung und -analyse** eine sachlich schlüssige **Interessenabwägung** durchzuführen, um den aus dem Sachlichkeitsgebot resultierenden Anforderungen an fachlich nachvollziehbare Planbegründungen zu entsprechen. Voraussetzung für jede Widmungsfestlegung sind adäquate **Bestandsaufnahmen und -analysen** der gegebenen Voraussetzungen sowie deren Veränderungen mit der Aufgabe, den jeweiligen Änderungsanlass sowie den Bedarf bestimmter Widmungskategorien und die Eignung von Grundflächen für beabsichtigte Nutzungen festzustellen und die getroffenen Nutzungsfestlegungen ausreichend zu begründen. Die **Nachvollziehbarkeit einer Planungsentscheidung** ist ein wesentliches Prüfungskriterium bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Bezüglich allfälliger Konflikte mit dem Gleichheitssatz sind unterschiedliche Festlegungen dann sachlich gerechtfertigt, wenn eine räumliche Nutzungsdifferenzierung aus Unterschieden im Tatsachenbereich resultiert und entsprechend begründbar ist.

Wird von der Planungsbehörde eine entsprechende **Grundlagenforschung und Interessenabwägung** durchgeführt, sind mit Hinweis auf die jeweiligen

Raumordnungsziele und die Planungsabsichten der Gemeinden vielfach mehrere **Widmungsvarianten** zulässig. Wenn alle vom Gesetz geforderten Voraussetzungen für die Baulandwidmung eines Grundstückes gegeben sind, **kann** die Gemeinde diese Widmung aussprechen. Sie muss dies aber in der Regel nicht, wenn das Gesetz auch andere Widmungsarten erlaubt. Die **Gemeinde kann** somit eine Fläche, die als Bauland geeignet ist, auch (weiterhin) als Grünland widmen, ohne den ihr zukommenden Ermessensspielraum in willkürlicher Weise zu überschreiten. In diesem Sinne besteht auch **kein Rechtsanspruch** für GrundeigentümerInnen auf eine bestimmte Widmung.

Projektbezogene Widmungen

Mit **projektbezogener Planung** werden planerische Festlegungen bezeichnet, für die im Rahmen des Planerstellungsverfahrens projektbezogene Aspekte in weit umfangreicherem Ausmaß Berücksichtigung finden als bei herkömmlichen Widmungsfestlegungen. Im Flwp werden nicht mehr ausschließlich allgemeine Nutzungsbeschränkungen in Form von Widmungskategorien vorausschauend und längerfristig festgelegt, sondern erst bei Vorliegen eines konkreten Vorhabens erfolgen die **projektbezogenen** Grundlagenforschungen und spezifischen Planungsfestlegungen, denen teilweise zivilrechtliche Vereinbarungen (Vertragsraumordnung) vorgeschaltet sind.

Aus planungspraktischen Erwägungen gibt es fachliche Gründe für projektbezogene Widmungsentscheidungen. Die **traditionelle Flächenwidmungsplanung**, die eine langfristige Angebotsplanung darstellt, erweist sich einerseits als zu unflexibel und andererseits als zu allgemein. Die aus Gründen der Rechtssicherheit beständig und nur eingeschränkt abänderbar ausgerichteten Flwp sind insb. auch deshalb zu starr und wenig flexibel, da konkrete Nutzungsvorschriften vielfach nur projektabhängig sinnvoll festlegbar sind. Allein mit einer Bauland-Betriebsgebietswidmung in einem Flwp können die vielfältigen Sonderanforderungen, die aus der Größe, Nutzungsweise und den Auswirkungen von Projekten resultieren, nicht befriedigend gesteuert werden. Anlassbezogene Projektwidmungen sind somit die Folge, wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass die Festlegung von Sondergebieten nicht (mehr) einseitig hoheitlich, sondern in enger Absprache mit den InvestorInnen und sonstigen Planbetroffenen erfolgt.

Projektwidmungen sind das Ergebnis **projektbezogener Planungsprozesse**. Die für Großprojekte

erforderlichen Umwidmungen stellen vielfach den letzten Akt in einem langen Planungsprozess dar und bilden den formellen Abschluss eines detaillierten projektbezogenen Erhebungs-, Bewertungs- und Teilnahmeverfahrens. Grundsätzlich erfolgen die Umwidmungen nicht für ein gesamtes Gemeindegebiet, sondern für anlassbezogene Einzelfälle, für die strategische Umweltprüfungen durchgeführt werden. Solche Bauvorhaben orientieren sich somit weniger an den Flwp, sondern umgekehrt, die Flwp werden aktuellen Einzelprojekten angepasst.

Das österreichische Planungsrecht enthält bislang nur **wenige Ansätze** (insb. im Zusammenhang mit Sonderumwidmungen) für projektbezogene Planungsmaßnahmen, sondern stützt sich auf die herkömmliche Umwidmungssystematik. Die Abgrenzung der Planbeteiligten und deren Rechtsstellung folgt nach wie vor den herkömmlichen Verfahrensmustern mit limitierten Stellungnahmerechten.

Im Zusammenhang mit der **Bebauungsplanung** sehen die Raumordnungsgesetze Salzburgs und der Steiermark vor, dass auf Anregung einer/eines GrundeigentümerIn oder BauwerberIn Bebauungspläne zu erstellen sind, wenn die Bauabsicht durch Vorlage eines konkreten Projekts nachgewiesen wird. In der Stmk ist das Verfahren unverzüglich nach Eintreten des Anlassfalles einzuleiten und spätestens innerhalb von 18 Monaten abzuschließen.

Grundsätzlich werden verstärkt mit dem Umwidmungsakt zusätzliche **zivilrechtliche Vereinbarungen** mit unterschiedlichen Intentionen verbunden. Waren anfangs vor allem Bauverpflichtungen und Vorkaufrechte der Gemeinden Gegenstand der Vereinbarungen, so wird nunmehr zusätzlich die Übernahme von Infrastrukturkosten vereinbart und die Abschöpfung von Umwidmungsgewinnen angedacht. Insbesondere in städtischen Bereichen mit hoher Baulandnachfrage ist vielfach die Baulandumwidmung sowohl inhaltlich als auch verfahrensbezogen (nur noch) ein Teil in einem umfangreichen und mehrstufigen **Planungs- bzw. Projektprozess**. Typischerweise wird die projektbezogene Umwidmung nicht (mehr) einseitig von der hoheitlichen Planungsbehörde festgelegt, sondern durch Kooperation mehrerer Akteure abgestimmt.

Neue Anforderungen ergeben sich auch an das Planungsverfahren bezüglich Baulandausweisungen. Auch wenn die Baulandkategorien und die Kriterien für die Ausweisung von Bauland im Wesentlichen konstant bleiben, zeigt sich eine wesentliche Ände-

rung dahin gehend, dass Bauland nicht mehr langfristig und vorausschauend festgelegt wird, sondern **kurzfristig und anlassbezogen**. Die Annäherung des Umwidmungsverfahrens an ein Projektgenehmigungsverfahren hat bislang grundsätzlich wenig Einfluss auf das österreichische Raumordnungsrecht, das projektbezogene Planungsverfahren nur teilweise kennt. Die Trennung von hoheitlicher Umwidmungsplanung einerseits und privaten Projekten andererseits wird abgeschwächt, wobei die Gemeinden durch strategische Raumplanungskonzepte vielfach den fachlichen Rahmen für entsprechende Abstimmungen und Vereinbarungen geschaffen haben.

Strategische Planungsinstrumente sind unverzichtbare Voraussetzungen, um umfangreiche Diskussionen über grundsätzliche Entwicklungsstrategien nicht erst bei konkreten Projektanlässen zu erörtern. Anlassbezogene Projektdiskussionen, für die aus raumplanerischer Sicht nur vage Vorgaben bestehen, sind konfliktreich, in ihrem Ausgang nur schwer prognostizierbar und in der Folge zeit- und kostenintensiv. In allen Ländern ist die Möglichkeit für strategische Vorgaben durch das örtliche Entwicklungskonzept geschaffen und ein Großteil der Gemeinden setzen dieses Instrument ein – wenn auch mit unterschiedlichen Inhalten und Verbindlichkeiten. Auf regionaler Ebene fehlen teilweise **überörtliche Konzeptionen** für allfällige Großprojekte, was mitunter anlassbezogene Entscheidungen der aktuellen Tagespolitik zur Folge hat.

7.6.3 Bebauungsplan

Bebauungspläne sind in allen Ländern dem **örtlichen Entwicklungskonzept und dem Flwp** hierarchisch **nachgeordnet** und dürfen diesen Plänen nicht widersprechen. Da im Planungsinstrumentarium der inhaltliche Detailliertheitsgrad nach unten zunimmt, enthalten Bebauungspläne die konkretesten Regelungen für die Bebauung und verkehrliche Aufschließung.

Als **Teil der örtlichen Raumplanung** zählt der Bebauungsplan zu den Maßnahmen des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden, und er ist – neben dem Flwp – ein wesentliches Instrument der Hoheitsplanung. Wie beim Flwp – beide Pläne haben **Verordnungscharakter** – dürfen baurechtliche Bewilligungen nur erteilt werden, wenn sie den planerischen Festlegungen des Bebauungsplans nicht widersprechen. Der Bebauungsplan kann neben einem **Planteil** auch aus einem **Textteil** bestehen, in dem detaillierte **Bebauungsvorschriften** festgelegt werden.

Bebauungspläne haben die **Aufgabe**, die zweckmäßige und geordnete Bebauung durch die Festlegung baulicher Gestaltungskriterien zu bewirken und somit die städtebauliche Ordnung hinsichtlich Baulichkeiten zu regeln. Der Bebauungsplan legt **Einzelheiten der Bebauung** für die als Bauland beziehungsweise auch als Grünland ausgewiesenen Flächen fest und bestimmt die bauliche Gestaltung und die entsprechende Verkehrerschließung. Bei Berücksichtigung aller Ziel- und Aufgabendefinitionen der einzelnen Länder ergeben sich insgesamt **drei wesentliche Aufgaben** für den Bebauungsplan:

- Nähere Erläuterung bzw. **Detaillierung des Flpw**
Die allgemeinen Nutzungsfestlegungen des Flpw, die eine erhebliche Bandbreite von Bauführungen, insb. was die Größendimensionen betrifft, ermöglichen, werden durch die Bebauungspläne **zusätzlich beschränkt**.
- Steuerung der **räumlichen Gestaltung**
Der Bebauungsplan regelt unter anderem die konkrete **Situierung eines Bauvorhabens** auf einer Liegenschaft, die zulässigen Größen und Höhenentwicklungen (**quantitative Aussagen der räumlichen Planung**) sowie **Kriterien zur Gestaltung**.
- **Regelung der Erschließung**
Die näheren Bestimmungen für die verkehrliche Erschließung werden durch den Bebauungsplan geregelt.

Die **planliche Darstellung** des Bebauungsplanes hat grundsätzlich in einem größeren Maßstab als der Flpw (z. B. 1:1.000 oder 1:2.000) zu erfolgen und ist in der Planzeichenverordnung für Bebauungspläne geregelt. Bezüglich der Inhalte des Bebauungsplanes ist zwischen **verpflichtend vorgesehenen und möglichen Inhalten** zu unterscheiden, wobei die Regelungen in den Ländern erheblich variieren. Verallgemeinernd können als zwingende Inhalte des Bebauungsplanes vorgeschrieben sein:

- **Geltungsbereich**: Abgrenzung des Planungsgebietes,
- **Fluchtlinien**, insb. Straßen- und Baufluchtlinien,
- **Gebäudehöhe, Bauklassen**,
- **Bauweisen** und das Maß der baulichen Nutzung,
- **Verkehrsflächen** der Gemeinde, Verlauf und die Breite der Verkehrsflächen,
- **Kennlichmachungen**: Inhalt des Flpw, Grundstücksgrenzen.

Die **möglichen Inhalte** sind in den Raumordnungsgesetzen demonstrativ aufgezählt und umfassen vielfältige Regelungen, welche die Gemeinden nach örtlichen Gegebenheiten und Anforderungen festlegen können, beispielsweise

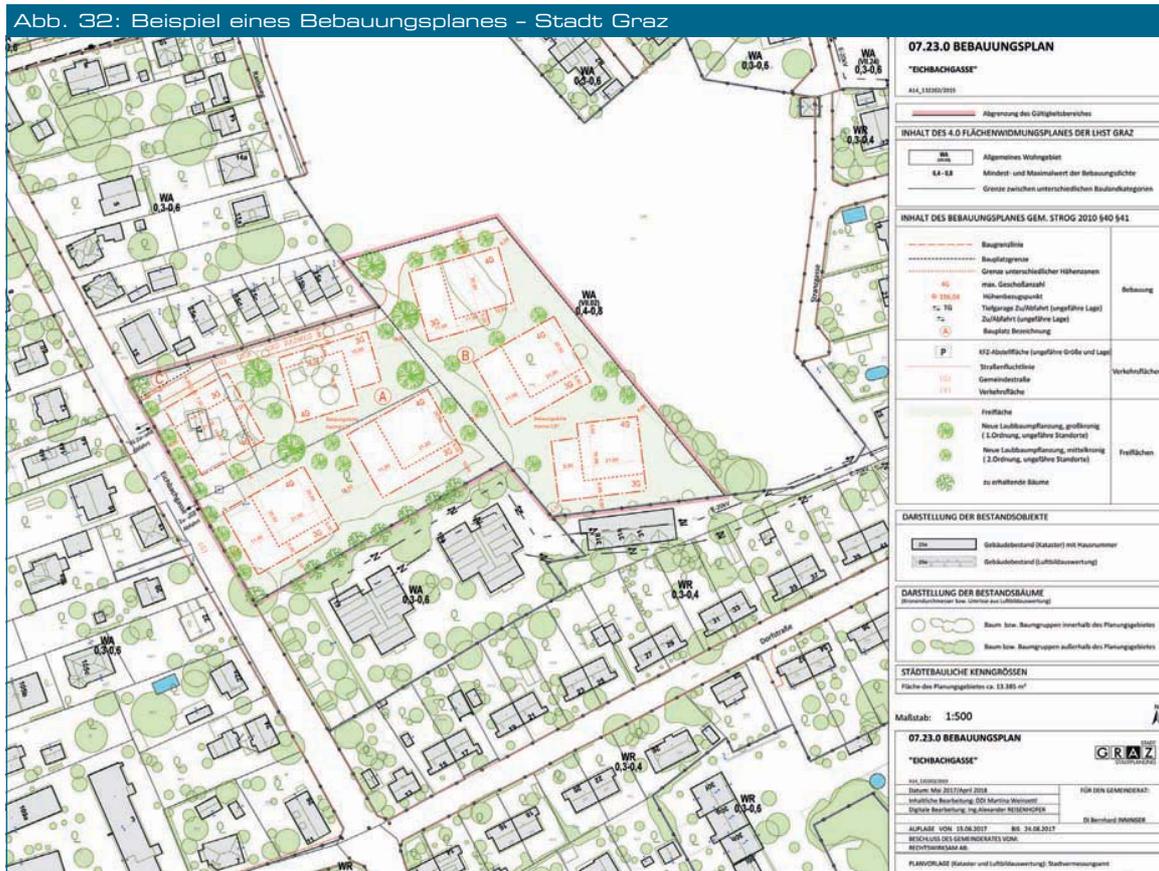
- Lage der Gebäude, nicht bebaubare Flächen, Stellung der Gebäude,
- Vorgaben für eine bestimmte zeitliche Abfolge der Bebauung (Bebauungszonen),
- Anordnung und Ausgestaltung von Fußgängerzonen,
- Abstellanlagen für Kraftfahrzeuge,
- erhöhter baulicher Schallschutz der Außenbauteile,
- Bestimmungen über die Anpflanzung und Erhaltung von Bäumen und Sträuchern sowie Maßnahmen der Dach- und Gebäudebegrünung,
- Mindest- oder Höchstzahlen für Wohneinheiten,
- Einfriedungen und Werbeanlagen: Vorschriften über Höhe, Ausbildung, Materialien, Beleuchtung,
- besondere Bestimmungen für Hochhäuser und Großbauvorhaben.

Während einige Bundesländer die Gemeinden zur Erstellung von Bebauungsplänen **ermächtigen**, sehen andere Länder eine **Erstellungspflicht** vor. In diesen Fällen ist die Erteilung der baurechtlichen Bewilligungen vom Vorliegen eines Bebauungsplanes abhängig (z. B. Wien). Der Regelungsumfang ist insb. abhängig von Nutzungs- und Gestaltungsinteressen, vom Flächenausmaß, von der infrastrukturellen Ausstattung, vom Erfordernis einer Grundumlegung oder Grenzänderung und von der Sensibilität des Planungsraumes.

Bei Bebauungsplänen ist hinsichtlich des **Geltungsbereiches**, also für welche Bereiche der jeweilige Bebauungsplan Rechtswirkung entfaltet, zu unterscheiden zwischen administrativen (Gemeindegebiet bzw. Teilbereiche) oder funktionalen Bereichen. Der Geltungsbereich für Bebauungspläne wird teilweise durch den Flpw bzw. für bestimmte Nutzungen durch die Raumordnungsgesetze (z. B. EKZ-Standorte) oder für große Planungsvorhaben (z. B. Flächen mit mehr als 1 ha) definiert. Für solch städtebaulich und raumplanerisch sensiblen Bereiche, insb. auch Gebiete, die neu bebaut werden sollen oder die vor einer Baulandumlegung stehen, kann die Erstellung eines Bebauungsplanes verpflichtend sein.

Die Raumordnungsgesetze oder überörtlichen Raumpläne enthalten **kaum Festlegungsverbote oder -gebote** für Bebauungspläne. Insgesamt sind die Bestimmungen für Bebauungspläne in den Ländern unterschiedlich. Während die **Regelungsdichte für Bebauungspläne** in Slbg und Wien vergleichsweise hoch ist, enthalten die raumordnungsrechtlichen Bestimmungen in Ktn und im Bgld wenige Vorgaben für die Erstellung von Bebauungsplänen.

Abb. 32: Beispiel eines Bebauungsplanes - Stadt Graz



Stadt Graz

Die raumordnungsgesetzlichen **Grundsätze und Ziele** gelten auch für Bebauungspläne, auch wenn die wesentliche Ausrichtung in erster Linie die örtlichen Entwicklungskonzepte und Flwp sind. Wie beim Flwp sind **Eingriffe** in Form von baulichen Einschränkungen aus Grundlagenerhebung und Interessenabwägung zu begründen und am Gleichheitssatz und dem daraus resultierenden Sachlichkeitsgebot zu messen.

Die Bundesländer haben unterschiedliche **Regelungssysteme für die Bebauungsplanung** entwickelt. Einige Gesetzgeber haben innerhalb der Bebauungspläne **verschiedene Stufen** festgelegt. So wird unterschieden zwischen

- Bebauungsplänen der Grund- und Aufbaustufe,
- textlichen und Teilbebauungsplänen sowie
- Sonderformen, etwa Bebauungsrichtlinien.

Während **allgemeine Vorgaben** wie Fluchtlinien, Bebauungsdichte oder Bebauungshöhe in einer Grundstufe festgelegt werden, können in einem ergänzenden Bebauungsplan (Tirol) oder in einer Aufbaustufe (Slbg) **detaillierte Regelungen** vorgenommen werden.

In zunehmendem Maße werden im Umfeld von Bebauungsplänen **städtebauliche oder architektonische Wettbewerbe** durchgeführt mit dem Ziel, möglichst hochwertige Bauungs- und Gestaltungskonzeptionen zu erhalten. Insbesondere für großflächige Bauvorhaben werden ein- oder mehrstufige Wettbewerbe, teilweise auf rechtlicher Grundlage der Wohnbauförderungsgesetze, vor der Festlegung des Bebauungsplanes ausgeschrieben.

Verstärkt greifen Gemeinden bezüglich baulicher Entwicklungsvorstellungen auf **unverbindliche Gestaltungs- und Baukonzepte** zurück, die keine hoheitlichen Plantypen in Verordnungsform darstellen und in der Regel für kleinräumige Anwendungsbereiche mit hohem inhaltlichem Detaillierungsgrad ausgearbeitet werden. Häufig haben die Gestaltungskonzepte einen **engen Bezug zu Bebauungsplänen**, insb. wenn sie ausgearbeitet werden als:

- vorgelagerte räumlich-bauliche Zielvorstellungen,
- begleitende Konkretisierungsvorschläge oder
- nachgeordnete, detaillierte Gestaltungsvorschläge.

Tab. 06: Übersicht - Baulandmobilisierende Maßnahmen im Raumordnungsrecht der Bundesländer

Bundesland	Vertragsraum- ordnung	Befristetes Bau- land	Erhaltungs-/ AufschlieÙungs- beiträge	Bodenfonds	Baulandumle- gung
Burgenland	+	+			+
Kärnten	+			+	
Niederösterreich	+	+			+
Oberösterreich	+		+		
Salzburg	+	+	+	+	+
Steiermark	+	+	+		+
Tirol	+			+	+
Vorarlberg	+	+			+
Wien	+			+	+

Eigene Zusammenstellung

7.6.4 Unverbindliche örtliche Raumpläne

In Ergänzung zu den hoheitlichen Raumplänen auf Gemeindeebene werden in zunehmendem Maße **unverbindliche, strategische Planungsinstrumente** eingesetzt, die nicht den inhaltlich-formalen Vorgaben des Raumordnungsrechts folgen und flexibel für unterschiedliche Themen, Anliegen und Bezugsräume angewendet werden. So werden **Masterpläne, Leitbilder, Strategien oder Konzepte** beispielsweise für Innenverdichtung, für Verkehr oder Mobilität, für Grünräume und Freizeit, für Leerstandsmanagement, für Energie oder generell für Planungsprozesse und Partizipation ausgearbeitet. Der jeweilige Geltungsbereich kann weit gefächert und gemeindeübergreifend sein oder auch nur einen Baublock betreffen.

7.7 Instrumente der Baulandmobilisierung

In den letzten Jahren wurden in den Bundesländern unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen in die Raumordnungsgesetze aufgenommen, um die **Verfügbarkeit von Bauland** zu verbessern. Planungsrechtlicher Hintergrund der umfangreichen **Baulandhortungen** war die Rechtssyste-

matik, dass durch die Widmung von Bauland bislang im Sinne einer „Angebotsplanung“ nur planungsrechtliche Möglichkeiten für die Errichtung von Baulichkeiten geschaffen wurden – eine **Bauverpflichtung bestand** für die LiegenschaftseigentümerInnen grundsätzlich nicht.

Unter den Schlagwörtern „**aktive Bodenpolitik**“ und „**Baulandmobilisierung**“ wurden für als Bauland gewidmete Grundflächen ergänzende Maßnahmen festgelegt, die zu einer raschen widmungskonformen Umsetzung planungsrechtlicher Vorgaben führen sollen. Die Maßnahmen zur **Erhöhung der Bodenmobilität** sind vielfältig und reichen von öffentlich-rechtlichen Maßnahmen und vertragsrechtlichen Vereinbarungen bis hin zu informellen Maßnahmen der Bewusstseinsbildung. In den Bundesländern werden – zusammengefasst – im Wesentlichen **folgende Instrumente zur Baulandmobilisierung** angewendet:

- Privatwirtschaftliche Maßnahmen, insb. Vertragsraumordnung,
- Befristung von Bauland,
- Einhebung von AufschlieÙungsbeiträgen bzw. Erhaltungsbeiträgen,
- Aktive Bodenpolitik durch Ankauf von Liegenschaften, Schaffung von Bodenfonds,
- Baulandumlegung.

7.7.1 Vertragsraumordnung

Die Vertragsraumordnung ist in allen Bundesländern im Raumordnungsrecht etabliert, wobei sich die gesetzlichen Grundlagen nicht wesentlich unterscheiden. Seit der WBO-Novelle 2014 sehen nunmehr alle Länder raumordnungsgesetzliche Ermächtigungen für die Vertragsraumordnung vor und haben damit die notwendige **rechtliche Grundlage** für raumplanungsbezogene Vereinbarungen von Gemeinden mit GrundeigentümerInnen geschaffen. Privatrechtliche Vereinbarungen werden als ergänzendes und wichtiges Raumordnungsinstrument im Umfeld von Baulandwidmungen eingesetzt.

Vielfach wird nunmehr nicht mehr allein durch die Ausweisung von Bauland GrundeigentümerInnen **eine Nutzungsmöglichkeit** angeboten, sondern im Vorfeld der Umwidmung werden Vereinbarungen mit verschiedenen Verpflichtungen für die GrundeigentümerInnen abgeschlossen. Ursprünglich wurden aus raumplanerischer Sicht privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und GrundeigentümerInnen vor allem deshalb abgeschlossen, um eine **baldige und widmungskonforme Verwendung** von gewidmetem Bauland vertraglich abzusichern und damit die Baulandmobilisierung zu unterstützen. Durch die Widmung von Bauland im Flwp werden nämlich (nur) planungsrechtliche Möglichkeiten für die Errichtung von nutzungsspezifischen Baulichkeiten geschaffen – eine Bauverpflichtung besteht für LiegenschaftseigentümerInnen grundsätzlich nicht. Oftmals wird gewidmetes Bauland nicht bebaut oder an Bauwillige verkauft, obwohl es erschlossen ist und in den Gemeinden eine konkrete Nachfrage besteht.

Die privatrechtliche Vereinbarung bietet im Vergleich mit hoheitlichen Planungsakten flexible Gestaltungsmöglichkeiten und stellt eine wesentliche Form des **kooperativen Verwaltungshandelns** dar. Verträge werden verstärkt von den Gemeinden eingesetzt:

- **vor der Baulandwidmung**, wenn die/der GrundeigentümerIn nicht die Gemeinde ist (Vertragsraumordnung beschränkt sich auf Neuwidmungen)
- **vor dem Verkauf der Liegenschaft**, wenn die Grundeigentümerin die Gemeinde ist.

In der Regel können durch Raumordnungsverträge LiegenschaftseigentümerInnen **zu unterschiedlichen Handlungen** verpflichtet werden, insb. zur widmungskonformen Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist (**Verwendungsverträge**). Die Erfahrungen in Gemeinden haben gezeigt, dass dieser baulandmobilisierende Aspekt die Vertragsraum-

ordnung dominiert, in vielen Fällen aber durch andere Vereinbarungen ergänzt und somit die Vertragsraumordnung inhaltlich ausgeweitet wird. Zusätzlich können eingesetzt werden:

- **Überlassungsverträge** (Überlassung der Grundstücke an Gemeinden oder von ihr genannte Dritte; Überlassung von Teilflächen für öffentliche Zwecke, z. B. für Kindergärten),
- **Aufschließungs- oder Erschließungskostenverträge** (Beteiligung der GrundeigentümerInnen an den Aufschließungskosten),
- **Umlegungsverträge** (Verträge zur Verbesserung der Grundstücksstruktur),
- **Förderverträge** (Vereinbarungen zur Förderung des sozialen oder förderbaren Wohnbaus).

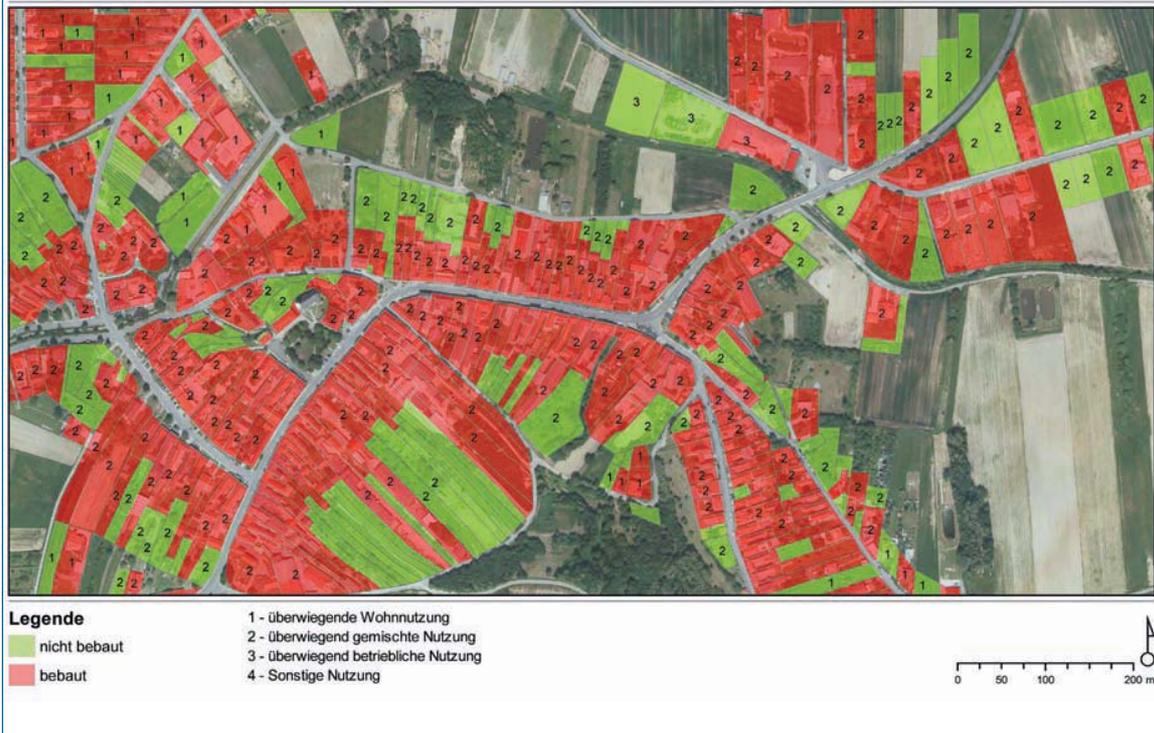
Die **Baulandwidmung** wird durch den Vertrag **nicht beeinflusst**, stellt jedoch eine aufschiebende Bedingung für die Wirksamkeit des Vertrages dar – der Vertragsinhalt wird erst nach der Baulandwidmung gültig. Die kommunalen Widmungsentscheidungen dürfen nicht durch privatrechtliche Vereinbarungen mit GrundeigentümerInnen präjudiziert werden. Durch die Vertragsraumordnung wird (lediglich) eine bedingte Leistung der Gemeinde, nämlich eine Umwidmung einer Liegenschaft, ausgelöst, die in der Folge eine Handlungspflicht der/des GrundeigentümerIn bewirkt.

Aus der bisherigen Judikatur der Höchstgerichte und der umfangreichen Literatur wird deutlich, dass privatrechtliche Vereinbarungen als ergänzende Maßnahme im Raumordnungsrecht **grundsätzlich zulässig** sind. Jedoch besteht ein **enger rechtlicher Rahmen** für die Vertragsraumordnung, insb. in der konkreten Vertragsausgestaltung. Verallgemeinernd lassen sich u. a. folgende rechtliche Eckpunkte von zivilrechtlichen Vereinbarungen festmachen:

- **Gesetzliche Grundlagen für Vertragsraumordnung**: Voraussetzung für privatrechtliche Vereinbarungen zur Umsetzung raumordnungsrechtlicher Ziele ist, dass eine landesgesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Raumordnungsverträgen vorliegt.
- **Fakultative Vertragsraumordnung**: Der VfGH hat sich im Erkenntnis VfSlg. 15.625/1999 zur Salzburger Vertragsraumordnung insb. gegen die zwingende Verknüpfung von privatrechtlichen Verträgen mit hoheitlichen Widmungsfestlegungen ausgesprochen.
- **Koppelungsverbote zwischen Hoheits- und Privatverwaltungsverwaltung**: Die obligatorische Vertragsraumordnung nach Slbg Modell machte die Erlassung und Änderung von Verordnungen vom Inhalt

Abb. 33: Gewidmetes, unbebautes Bauland, Draßmarkt Bgld

Gewidmetes, unbebautes Bauland - Beispiele Draßmarkt, Burgenland



Umweltbundesamt in Auftrag der ÖROK, www.oerok-atlas.at

privatrechtlicher Verträge zwischen der Gemeinde und den einzelnen GrundeigentümerInnen abhängig, sodass die Raumordnungspläne nicht mehr ausschließlich auf das Gesetz rückführbar waren bzw. der notwendigen gesetzlichen Grundlage entbehrten.

- Besonderes Augenmerk gilt bei der Vertragsraumordnung dem **Legalitätsprinzip** gemäß Art 18 BVG. Der kommunale Planungsträger darf seine Widmungsentscheidungen nicht von zivilrechtlichen Vereinbarungen abhängig machen. Es wäre verfassungswidrig, wenn eine Umwidmung lediglich aus Gründen erfolgt, die Inhalte eines Vertrages darstellen. Die Gemeinde darf als Ordnungsgeber nicht (allein) vom Willen Privater abhängig sein.
- **Gleichbehandlung:** Beim Abschluss und bei der inhaltlichen Gestaltung von Vereinbarungen ist die Gleichbehandlung der in Betracht kommenden VertragspartnerInnen zu wahren. Demzufolge bestimmt u. a. auch § 38a VlbG RPG, dass die Gemeinde beim Abschluss und der Gestaltung von Vereinbarungen ausdrücklich auf eine Gleichbehandlung der in Betracht kommenden GrundeigentümerInnen zu achten hat.

Der **Einsatzbereich** privatrechtlicher Vereinbarungen ist auf GrundeigentümerInnen **beschränkt**, die bereit sind, für die Ausweisung von Bauland Gegenleistungen zu erbringen. EigentümerInnen von Grundstücken, deren Liegenschaften als Bauland gewidmet bzw. eine Baulandwidmung in hohem Maße wahrscheinlich ist, werden tendenziell keine Bindungen durch Baulandsicherungsverträge eingehen, da für diese durch einen Vertragsabschluss kein Mehrwert entsteht. Somit sind Verträge vor allem bei der **Neuausweisung von Bauland** wirkungsvoll, nicht jedoch bei der Bekämpfung der umfangreichen Baulandüberhänge der Gemeinden. Insbesondere in städtischen Bereichen wird der Anwendungsbereich teilweise auf die durch Bebauungspläne erhöhte **bauliche Ausnutzung** von Liegenschaften erweitert.

7.7.2 Befristete Baulandwidmung

Einige Raumordnungsgesetze enthalten die Möglichkeit, bei der **Ausweisung von Bauland eine Bebauungsfrist** für unbebautes Bauland vorzusehen.⁷ Erfolgt innerhalb der Frist keine plankonforme

⁷ Ein aktueller Entwurf zu einer Novelle zum VlbG RPG sieht u. a. befristetes Bauland vor.

Bebauung, sind Sanktionen, etwa die entschädigungslose Rückwidmung von Bauland oder Abgaben, vorgesehen. Die **möglichen Sanktionen** nach fruchtlosem Fristablauf bieten eine Möglichkeit für den kommunalen Planungsträger, Druck auf GrundeigentümerInnen zur raschen plankonformen Umsetzung von Baulandwidmungen auszuüben und sie dadurch zu einem plankonformen Verhalten anzuleiten. Eine befristete Baulandwidmung lässt sich grundsätzlich in folgende Aspekte differenzieren:

- **Anwendungsbereich:** Die Raumordnungsgesetze sehen die Möglichkeit von befristetem Bauland überwiegend bei der **Neuausweisung** vor. Vereinzelt sind befristete Widmungen für **bereits gewidmete** unbebaute Baulandflächen im Rahmen einer Planungsrevision zulässig (Stmk). Damit werden die Möglichkeiten, bestehendes unbebautes Bauland zu mobilisieren, für die Gemeinden vergrößert.
- **Verpflichtung oder Ermächtigung:** Bei gesetzlichen Ermächtigungen **können** Gemeinden befristete Baulandwidmungen nach lokalem Bedarf festlegen; sie sind nur vereinzelt dazu verpflichtet. In Salzburg sind seit 1. 1. 2018 **alle** Neuausweisungen von Bauland befristet und bereits bei der Widmung **ist die Folgewidmung** (meist allgemeines Grünland oder Verkehrsfläche) festzulegen.

- **Frist:** Die Fristen für eine widmungskonforme Baulandlandnutzung sind in den Raumordnungsgesetzen unterschiedlich geregelt, wobei grundsätzlich mehrjährige Fristen (zwischen fünf bis zehn Jahren) für eine Planrealisierung eingeräumt werden.
- **Sanktionen:** Wesentliches Element für befristete Widmungen sind die jeweiligen Sanktionen. Einerseits wirken die einzelnen Sanktionen unterschiedlich und andererseits kann (schon) durch die „Androhung“ der Sanktionen ein widmungskonformes Verhalten der GrundeigentümerInnen erzielt werden. Je höher die Belastung bzw. ein allfälliger Wertverlust für GrundeigentümerInnen nach Fristablauf ist, desto eher wird eine Bebauung vor Fristende erfolgen. Als Sanktionen nach Fristablauf kommen insb. in Betracht:
 - **Rückwidmung** in Grünland bzw. **Rückfall** in die frühere Widmungskategorie,
 - **Allgemeine Änderungsmöglichkeit** für die Gemeinde, wobei durch allfällige Nutzungsbeschränkungen keine Entschädigungsansprüche entstehen,
 - GrundeigentümerInnen werden zur Leistung einer **Investitionsabgabe** herangezogen.

Die Raumordnungsgesetze sehen **keinen Enteignungstitel** als mögliche Sanktion im Zusammenhang mit befristeten Baulandwidmungen vor.

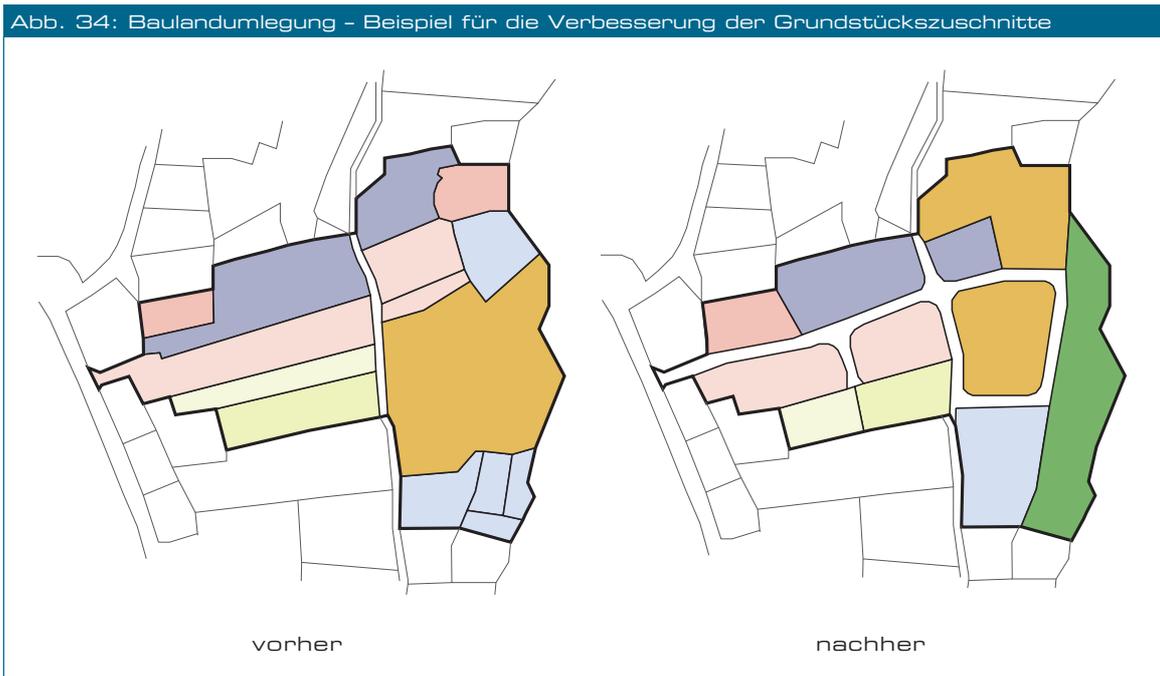


Abb. 34: Baulandumlegung – Beispiel für die Verbesserung der Grundstückszuschnitte
Schindelegger, eigene Darstellung

7.7.3 Einhebung von Infrastrukturabgaben

Finanzielle Belastungen für GrundeigentümerInnen als Konsequenz der Baulandhortung und der Nichtbebauung gewidmeter und erschlossener Bauflächen können einerseits beachtliche baulandmobilisierende Wirkung haben, wobei die Anreizwirkung von der Höhe der Belastungen abhängt. Andererseits können Abgabemodelle bei Baulandwidmungen infolge der finanziellen Rückflüsse für Gemeinden attraktiv sein. Wie bei fast allen **fiskalischen Instrumenten** sind allerdings auch bei Zwangsabgaben für Baulandhortung soziale Härten und Konflikte zu erwarten, was zur Folge hat, dass diese Instrumente – bislang – nur in einzelnen Bundesländern zum Einsatz kommen. Die Einhebung einer Abgabe bei Baulandwidmung verschafft der Gemeinde in der Regel einen **frühzeitigen Kostenersatz für die Infrastrukturmaßnahmen**, zumal allfällige Aufschließungsbeiträge vielfach erst nach Erteilung der Baubewilligung fällig werden.

Da die finanziellen Abgabemodelle in der Regel so ausgestaltet sind, dass die GrundeigentümerInnen eine **Wahlmöglichkeit** zwischen einer plankonformen Bebauung und einer finanziellen Belastung haben, ist die raumplanerisch gewünschte Bebauung nicht garantiert. Abhängig von der Höhe der Abgabe entsteht durch solche Modelle ein baulandmobilisierender Druck auf die GrundeigentümerInnen bzw. ergeben sich für die Gemeinden – was aufgrund der aktuellen Budgetsituation vieler Gemeinden durchaus relevant ist – zusätzliche bzw. vorgezogene Einnahmen.

Das **Oö ROG** sieht beispielsweise die Einhebung von **Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträgen** für unbebaute Grundstücke als Maßnahme zur Baulandmobilisierung und frühzeitigen Rückerstattung von kommunalen Aufschließungsleistungen vor. Die Gemeinden haben den EigentümerInnen unbebauter Liegenschaften mit Bescheid einen Aufschließungsbeitrag für die infrastrukturelle Erschließung der Bauplätze – je nach Aufschließung des Grundstücks an eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage, Wasserversorgungsanlage oder eine öffentliche Verkehrsfläche – vorzuschreiben, der in jährlichen Raten von 20 Prozent fünf Jahre zu entrichten ist. Ab dem fünften Jahr hat die Gemeinde für weiterhin unbebaute Liegenschaften einen Erhaltungsbeitrag vorzuschreiben, wobei die Pflicht zur Entrichtung des Erhaltungsbeitrages mit der Bezahlung des äquivalenten Anschlussgeldes endet.

Auch wenn die Regelung erst im Jahr 2023 wirksam wird, ist darauf hinzuweisen, dass mit der **ROG-Novelle 2017** in Salzburg auch ein **Infrastrukturkostenbeitrag** eingeführt wurde, der ähnlich der oberösterreichischen Regelung ausgestaltet ist, jedoch einen etwa zehnfach höheren Beitrag vorsieht. Damit erwartet sich der Salzburger Gesetzgeber mittelfristig eine **Mobilisierung** der nicht befristeten Baulandreserven in zentralen Lagen.

Einzelne Bundesländer sehen Regelungen vor, die es den Gemeinden ermöglichen, für die Herstellung von Infrastruktureinrichtungen **Vorauszahlungen** vorzuschreiben. Die Ermächtigung zur (vorzeitigen und teilweisen) Einhebung von Aufschließungsbeiträgen durch die Gemeinden ist in einzelnen Bundesländern in den Bauordnungen rechtlich verankert.

7.7.4 Baulandbeschaffung – Ankauf von Liegenschaften

Aktive Bodenpolitik wird in Bundesländern zunehmend durch die Gemeinden selber betrieben, etwa durch den selbstständigen Erwerb von Liegenschaften oder durch ausgegliederte Rechtsträger, denen u. a. die Aufgabe der Bodenbeschaffung zukommt. Die aktive Bodenpolitik der Gemeinden wird in einzelnen Bundesländern raumordnungsrechtlich unterstützt durch **Bodenbeschaffungsfonds** (nach dem TROG), **Baulandsicherungsgesellschaften** (nach Slbg ROG). Der Wohnfonds-Wien und die Wirtschaftsagentur zählen u. a. auch den Ankauf von Liegenschaften und somit die Bodenbevorratung zu ihren Agenden. Im Vergleich zu hoheitlichen Planungsmaßnahmen können durch aktive Bodenpolitik bzw. **kommunale Bodenbevorratung** planungsrelevante Interessen flexibler, spezifischer und umsetzungsorientierter behandelt werden – je nach institutioneller Verankerung kann die Gemeinde direkten Einfluss auf die Realisierung, den Preis und die NutzerInnen haben. Infolge der belasteten Gemeindebudgets sind die Möglichkeiten der Gemeinden für umfassende Interventionen am Bodenmarkt vielfach beschränkt, was durch Förderungen der Länder aufgefangen werden soll. So werden in einzelnen Bundesländern die Gemeinden bei Grundstücksankäufen finanziell unterstützt, etwa durch Zinszuschüsse.

7.7.5 Baulandumlegung

Wesentliche Voraussetzung für flächensparende Bauungsstrukturen ist, dass die entsprechenden Liegenschaften auch tatsächlich bebaut werden können. Vielfach behindern die **aktuellen Grundstücks-**

zuschnitte eine rasche Bebauung, da sie von Größe, Lage und Zuschnitt ungünstige Konfigurationen aufweisen. Mit dem bodenpolitischen Instrument der **Baulandumlegung** können Gebiete, deren zweckmäßige Bebauung infolge ungeeigneter Parzellenstrukturen verhindert oder wesentlich erschwert wird, neu geordnet werden. Die Baulandumlegung dient der **Neuregelung der Grundstücksordnung** in einem bestimmten Gebiet, das aufgrund der bestehenden Grundstücksordnung einer geordneten und bodensparenden Bebauung und einer zweckmäßigen Erschließung insgesamt nicht zugänglich ist, in der Weise, dass

- für eine solche Bebauung nach **Lage, Größe und Form** zweckmäßig gestaltete Grundstücke geschaffen werden sowie
- die für die **verkehrsmäßige Erschließung** und die für infrastrukturelle Einrichtungen erforderlichen Grundflächen aufgebracht werden.

Durch eine Baulandumlegung werden in der Regel durch die Landesregierung die bodenrechtlichen Voraussetzungen für eine sinnvolle Nutzung größerer Liegenschaften verbessert, was oftmals Voraussetzung für die **Realisierung von Bauprojekten** ist. Besonders bei größeren Flächen, die sich aus vielen Einzelliegenschaften mehrerer GrundeigentümerInnen zusammensetzen, sind Änderungen in den Liegenschaftszuschnitten vielfach Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektrealisierung. In der Regel ist davon auszugehen, dass der Wert der neuen Verteilungsmasse höher als die ursprüngliche Umlegungsmasse ist, weil durch die sinnvoll **zugeschnittenen Grundstücke** eine bessere und höherwertige Bebaubarkeit bewirkt wird.

Eine Baulandumlegung kann **auf freiwilliger Basis** erfolgen, wenn alle GrundeigentümerInnen einem Umlegungsverfahren und in der Folge dem Umlegungsergebnis zustimmen. Grundsätzlich nimmt die Komplexität mit der Zahl der Grundstücke sowie GrundeigentümerInnen zu. In der Regel handelt es sich dabei um rechtlich, organisatorisch und finanziell sehr anspruchsvolle Verfahren. Eine freiwillige Baulandumlegung kann aus mehreren Gründen scheitern, wobei es sich als ungünstig erweist, dass GrundeigentümerInnen, die mit ihrer Zustimmung möglichst lange zuwarten, vielfach in ihrer Verhandlungsposition gestärkt werden. Immer wieder gelingt es deshalb nicht, eine frühzeitige und vollständige Zustimmung zu einer Baulandumlegung zu erzielen, was langwierige Verhandlungen zur Folge hat und die Realisierung von Bauprojekten auf dem betreffenden Standort zumindest verzögert.

In den Bundesländern kommt der **Baulandumlegung von Amts wegen** eine unterschiedliche Bedeutung zu. Rechtlich verankert ist das Instrument der Baulandumlegung in mehreren Bundesländern, insb. in der Stmk, in NÖ, Tirol und VlbG in den Raumordnungsgesetzen und in Wien in der Bauordnung. In diesen Bundesländern kann eine Baulandumlegung auch von Amts wegen eingeleitet und gegen den Willen einzelner GrundeigentümerInnen durchgeführt werden, was hinsichtlich der Umsetzung von Planungsvorhaben vorteilhaft ist. Durch § 19 Slbg ROG können nunmehr in Slbg zwischen der Gemeinde und den GrundeigentümerInnen **Umlegungsvereinbarungen** geschlossen werden. können nunmehr in Slbg zwischen der Gemeinde und den GrundeigentümerInnen **Umlegungsvereinbarungen** geschlossen werden.





8

Raumplanungsverfahren und Prozesse

8 RAUMPLANUNGSVERFAHREN UND PROZESSE

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGER

Bei Planungsentscheidungen kommt seit jeher den Verfahren zur Erstellung oder Abänderung der unterschiedlichen Raumpläne – im Besonderen den spezifischen Verfahrensabschnitten und deren jeweiliger Ausgestaltung – wesentliche Bedeutung zu. Die **hohe Relevanz von Verfahrensregelungen** ergibt sich auch aus dem Grundsatz „Legitimation durch Verfahren“, wonach durch nachvollziehbare und transparente Verfahrensschritte dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot Rechnung getragen und – bei allem planerischen Ermessen – durch das Verfahren schlüssige Entscheidungen nachgewiesen werden sollen.

Demzufolge werden im Raumordnungsrecht für die Instrumente der überörtlichen und örtlichen Raumplanung **differenzierte Verfahrensbestimmungen** festgelegt, die in den Bundesländern Unterschiede aufweisen. Während die Verfahrensregelungen für die Erstellung und Änderung **überörtlicher Raumpläne** überschaubare Verfahrensschritte vorsehen, weisen die formalen Vorschriften für die **örtlichen Raumpläne** eine beträchtliche Komplexität der Verfahrensabläufe auf. Während einzelne Bundesländer ihre Verfahrensbestimmungen insbesondere in der örtlichen Raumplanung **tendenziell vereinheitlicht** haben (§ 2 WBO sieht etwa nur ein Verfahren bei Festsetzung und Abänderung der Flwp und der Bebauungspläne vor, wobei ein „vereinfachtes Verfahren“ für unwesentliche Änderungen geplant ist), sehen andere Länder **beachtliche Unterschiede** in den Verfahrensregelungen für einzelne Raumpläne vor (z. B. TROG). Umfangreiche Verfahrensbestimmungen gelten vor allem für Planungsinstrumente, die vergleichsweise intensive Eingriffe in das Grundeigentum bewirken (Flpw, Bebauungsplan).

Wird „**Planung als Prozess**“ verstanden, sind Regeln für planerische Prozesse und Abläufe von besonderer Relevanz, zumal die unterschiedlichen Verfahrensschritte und Abläufe wesentliche Bedeutung für die Planungsergebnisse haben. Trotz steigender Nutzungsvielfalt, zunehmender Interessenkonflikte und einer wachsenden Zahl von Planungsakteuren haben

die Kernbereiche der hoheitlichen Planungsverfahren über die Jahre wenig Veränderung erfahren. In der Planungspraxis werden die planungsrechtlichen Verfahren mit langfristig entwickelten Routinen durchgeführt, wobei die **Ansprüche** in den einzelnen Verfahrensschritten – vielfach trotz unveränderter Rechtslage – **tendenziell zunehmen**.

Jedenfalls zugenommen haben die **Verfahrensarten und -formen**. Die Planungspraxis zeigt verstärkt, dass keinesfalls nur gesetzlich geregelte Raumpläne und Prozesse Anwendung finden. Raumplanung hat sich in den letzten Jahren teilweise „**entstandardisiert**“ und flexibilisiert. So unterschiedlich wie die Planungsinhalte, die generellen Leitbilder, Strategien oder Konzepte, traditionell verbindliche Nutzungs- und Bebauungsvorschriften sein können, so sind es auch die jeweiligen Planungsprozesse allgemein und die Einbeziehung der BürgerInnen im Speziellen. Von Informationen an die Planbetroffenen, Möglichkeiten zu Stellungnahmen oder Beteiligungen an Diskussionen bis zu Formen der Zusammenarbeit und Mitentscheidung reicht in diesem Zusammenhang das Spektrum an Beteiligungsformen.

Grundsätzlich ist bezüglich Verfahrensbeteiligung davon auszugehen, dass bei **generellen und allgemeinen Planungsaufgaben** die Anzahl der Beteiligten weit gefasst ist, denen freilich in der Mitwirkung maximal Stellungnahmemöglichkeiten und nur eingeschränkte Informationsrechte zukommen. Je **konkreter und projektbezogener** die Planungen und Maßnahmen werden, desto mehr schränkt sich der Kreis der Beteiligten ein, denen allerdings vielfach eine stärkere (Rechts-)Position, insbesondere Parteilstellung, im Verfahren zukommt.

Die zunehmende Instrumentenvielfalt in der Raumplanung hat zusätzliche Verfahren bewirkt, die in Summe ein **schillerndes Spektrum an prozessförmigen Elementen** zur Folge hat. So ist nicht nur allgemein zwischen Verfahren der überörtlichen und örtlichen Raumordnung zu unterscheiden, sondern Raumpläne von Planungsregionen oder

interkommunale Planungen zeichnen sich durch spezifische Planungs- und Abstimmungsprozesse aus. Neben Raumplänen, die traditionell öffentlich-rechtlich geregelt werden, kommen auf Gemeindeebene verstärkt Vereinbarungen im Rahmen der **Vertragsraumordnung** zur Anwendung, was einen Bedeutungszuwachs von zivilrechtlichen Formalregelungen bewirkt.

Insbesondere die Anwendung **städtebaulicher Verträge** bzw. der Vertragsraumordnung durch Gemeinden verdeutlicht, dass zunehmend traditionelle Planungsverfahren von anderen Verfahren und Entscheidungen überlagert bzw. mit ihnen abgestimmt werden. Auch wenn die hoheitlichen Planungsprozesse formal eigenständige Verfahren bleiben, sind in der Planungspraxis Überlagerungen und Abhängigkeiten offensichtlich. Auch wenn das zwischen öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelungen und zivilrechtlichen Vereinbarungen geltende Kopplungsverbot formal in der Vertragsraumordnung eingehalten wird, sind dennoch die Verflechtungsgrade zwischen den unterschiedlichen Instrumenten und Verfahren beträchtlich. Die verfahrensbezogenen Abhängigkeiten nehmen auch im **planungshierarchischen Ablauf** zu. So stellen etwa die für Bauprojekte erforderlichen Umwidmungen und Änderungen im Bebauungsplan verstärkt lediglich einen Zwischenschritt im Projektbeurteilungs- und Genehmigungsverfahren dar, das in der Regel in unmittelbar durch bescheidförmige Projektgenehmigungsverfahren, etwa im Rahmen der Bau- oder UVP-Verfahren, abgelöst wird.

Die Verfahrensvielfalt wird in besonderem Maße durch **informelle Prozesse auf allen Maßstabsebenen** erhöht, die grundsätzlich nicht durch formale Verfahrensvorschriften rechtlich geregelt sind und anlass- bzw. akteursbezogen differenziert gestaltet werden. Informelle Verfahren (z. B. Aushandlungsprozesse, Konsensentscheidungen, Überzeugungsarbeit) gewinnen im Verhältnis zu hoheitlichen Instrumenten an Bedeutung, wobei Aspekte wie flache Hierarchien, Flexibilität, integrierte Planungsabläufe oder Informalität traditionellen Verwaltungsstrukturen widersprechen können.

8.1 Planungsverfahren in der überörtlichen Raumordnung

Für die Erstellung und Änderung der **Instrumente der überörtlichen Raumordnung** (Landesentwicklungsprogramm bzw. -konzept, regionale und sektorale Raumordnungsprogramme) gelten überwiegend

einheitliche Verfahrensvorschriften, die als Schwerpunkte Auflage- und Informationsverpflichtungen, Stellungnahmemöglichkeiten sowie die Bestimmungen für die Strategische Umweltprüfung enthalten. In der Regel beginnt das förmliche Verfahren mit einem **ausgearbeiteten Entwurf einer Verordnung**, der von der Landesregierung bzw. von den Gemeinden zwischen vier und acht Wochen aufzulegen ist. Bei der Ausarbeitung eines Entwicklungsprogramms sind in Slbg die Ergebnisse der Strukturuntersuchungen und die beabsichtigten Festlegungen in einem Vorhabensbericht darzustellen.

Neben dem Entwurf ist bei Erforderlichkeit einer Umweltprüfung der **Umweltbericht**, bei Nichterforderlichkeit einer Umweltprüfung die Begründung hierfür aufzulegen. Zusätzlich ist der Entwurf diversen Gebietskörperschaften (Bund, benachbarte Bundesländer, berührte Gemeinden) und Institutionen (z. B. Kammern, betroffene Planungsträger oder öffentliche Stellen) **zur Stellungnahme zu übermitteln**. In den Entwurf sowie die aufgelegten Unterlagen kann grundsätzlich von jedermann Einsicht genommen und eine **schriftliche Stellungnahme** abgegeben werden. Die Planungsbehörde hat sich in der Regel mit den vorgebrachten **Einwendungen auseinandersetzen** bzw. abgegebene Stellungnahmen in Erwägung zu ziehen. Bei der Erstellung überörtlicher Raumpläne ist nur eine eingeschränkte Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen, da keine unmittelbare Rechtswirkung für Einzelne bzw. GrundstückseigentümerInnen erfolgt. Die verordneten Raumordnungsprogramme werden zur Information der Öffentlichkeit aufgelegt, teilweise ist die Stellungnahmemöglichkeit für jedermann vorgesehen.

Nach dem Stmk ROG haben die Gemeinden in ihren Stellungnahmen insbesondere zu erklären, ob und inwieweit der Entwurf in Wahrnehmung der Aufgaben der örtlichen Raumordnung Entschädigungsforderungen mit sich bringt. In einigen Bundesländern hat die Landesregierung eine Stellungnahme des **Raumordnungsbeirates** zum Entwurf überörtlicher Raumpläne einzuholen.

Nach erfolgter **Genehmigung des überörtlichen Raumplanes** durch die Landesregierung sind teilweise diejenigen, die in ihrer Stellungnahme Einwendungen vorgebracht haben, schriftlich davon zu benachrichtigen, ob ihre Einwendungen berücksichtigt wurden oder nicht. **Rechtswirksame überörtliche Raumpläne** sind beim Amt der Landesregierung und bei den berührten Gemeinden zur allgemeinen Einsicht aufzulegen.

Für regionale Raumordnungspläne gelten spezielle Verfahrensbestimmungen, wenn entsprechende Regionalverbände eingerichtet wurden (z. B. in Oö, Slbg, Tirol). Regionalverbände haben Regionalprogramme auszuarbeiten, in dem die für die regionale Entwicklung erforderlichen Ziele und Maßnahmen festzulegen sind. Die Auflegungs- und Stellungnahmebestimmungen entsprechen weitgehend den Vorschriften für die Landesraumpläne. Die Landesregierung hat vorgelegte Regionalprogramme durch Verordnung für verbindlich zu erklären. Widersprechende Gründe sind dem Regionalverband zum Zweck der Überarbeitung mitzuteilen.

Im Rahmen der überörtlichen Raumplanung werden auch informelle Leitbilder und Konzepte erarbeitet, für deren Erstellung keine formalen Verfahrensbestimmungen festgelegt sind. Bei den informellen Planungsinstrumenten ist grundsätzlich ein Trend hin zu einer neuen Planungskultur in Form von kooperativer Planung zu beobachten. Beispiele sind der von der Tiroler Landesregierung beschlossene Raumordnungsplan ZukunftsRaum Tirol oder der offene Beteiligungs- und Entwicklungsprozess Vision Rheintal.

8.2 Planungsverfahren in der örtlichen Raumplanung

Den Planungsverfahren kommt vor allem auf örtlicher Ebene zunehmende Bedeutung zu, wobei neben den formalen Planungsverfahren informelle Planungsprozesse zu unterscheiden sind. Planung wird zunehmend als Prozess begriffen, in dem die unterschiedlichen Interessen im Raum erfasst und abgestimmt sowie mit den Planbetroffenen erörtert werden. Während die formalen Planungsverfahren in ihren Grundzügen über Jahre beständig sind, kommen in der Planungspraxis verstärkt partizipative Planungsprozesse mit flexiblen und anlassbezogenen Informations-, Beteiligungs- und Entscheidungsfindungsmodellen zur Anwendung.

8.2.1 Formale Planungsverfahren

Die Raumordnungsgesetze enthalten detaillierte Bestimmungen über die Erstellung bez. Abänderung der örtlichen Raumpläne. Der Verordnungscharakter der örtlichen Raumpläne hat verfahrensrechtliche Auswirkungen und Erfordernisse, an welche die EntscheidungsträgerInnen bei der Planerstellung gebunden sind. Eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften hat in der Regel die Rechtswidrigkeit eines örtlichen Raumplanes zur Folge. Die einzelnen



Eigene Darstellung

Verfahrensschritte sind in der Regel bei Planerstellungen zwingend einzuhalten, wobei das Verfahren vor allem gekennzeichnet ist durch:

- Einbindung der Öffentlichkeit, Partizipation,
- Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP) und strategische Umweltprüfung (SUP) bei bestimmten Vorhaben,
- Genehmigungsvorbehalt durch die Landesregierung.

Wenn nachfolgend vor allem auf das Planungsverfahren zur Erstellung oder Änderung des Flpw eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass für örtliche Entwicklungskonzepte und Bebauungspläne überwiegend ähnliche Verfahrensschritte – freilich mit Ausnahmen – gelten. So weicht das Verfahren zur Erstellung und Änderung von Bebauungsplänen, wenn überhaupt, nur wenig vom Verfahren für Flächenwidmungspläne ab.

Zu beachten ist aus formaler Sicht, dass zunehmend vereinfachte oder verkürzte Änderungsverfahren gelten, wenn Planänderungen bestimmte Merkmale (insbesondere bei geringfügigen Änderungen oder wenn die Änderungen den Zielen im örtlichen

Entwicklungskonzept entsprechen oder wenn betroffene GrundeigentümerInnen zugestimmt haben) aufweisen.

Öffentlichkeits- bzw. BürgerInnenbeteiligung

Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** stellt in Planungsverfahren ein zentrales Element dar und verfolgt mehrere Ziele:

- Veröffentlichung der Planungsgrundlagen, Ziel und Maßnahmen (**Informationsfunktion**),
- Einbindung der Öffentlichkeit (**demokratische Funktion**),
- Stellungnahmemöglichkeiten der Planungsinteressierten (**Rechtsschutzfunktion**),
- Verbesserung der Akzeptanz planerischer Maßnahmen (**Integrationsfunktion**).

Zu den wesentlichen gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten bei der Erstellung örtlicher Raumpläne gehört die **Einbeziehung der Öffentlichkeit** in den Planungsprozess, wobei im Wesentlichen (lediglich) zwei Anliegen verfolgt werden:

- den **Interessierten** soll die Möglichkeit gegeben werden, sich über die jeweiligen Planungsentwürfe zu **informieren**;
- die Planbetroffenen sollen innerhalb einer festgelegten Frist **Gelegenheit zur Stellungnahme** haben.

Das Planungsrecht kennt vielfach **keine umfassenden Mitwirkungs- und Mitentscheidungsbestimmungen**, sondern vor allem Informations- und Anhörungsrechte. Alle Raumplanungsgesetze sehen Mindestbestimmungen für eine Information und Anhörung der Planungsinteressierten und Planungs-betroffenen vor. All diesen Bestimmungen ist jedoch gemeinsam, dass im Verfahren zur Erlassung von Verordnungen Parteirechte, wie in Bescheidverfahren, nicht bestehen.

Informationspflicht bei Planentwürfen

Die kommunale Planungsbehörde hat die Öffentlichkeit über seine Planungsaktivitäten zu informieren, wobei zu unterscheiden ist, ob schon über die **Absicht zur Planerstellung** oder erst über den **Entwurf** zu informieren ist.

Zunehmend ist schon die **Absicht, einen Flächenwidmungsplan zu erlassen** oder zu überarbeiten, von der/vom BürgermeisterIn kundzumachen, mit der Aufforderung an die Planbetroffenen, innerhalb einer bestimmten Frist die jeweiligen Planungsinteressen (z. B. Baulandwünsche, Bauabsichten, Grundteilungen) bekannt zu geben. Jedenfalls ist der

Entwurf des Flwp vor der Beschlussfassung durch die Planungsbehörde zur öffentlichen Einsicht aufzulegen.

Einzelne Raumordnungsgesetze sehen eine **aktive Information der Öffentlichkeit** vor bzw. zielen auf eine solche ab. § 29 Abs. 4 Stmk ROG bestimmt, dass bei der Erforderlichkeit einer Umweltprüfung der Flwp samt Umweltbericht in einer öffentlichen Versammlung vorgestellt werden muss.

Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme

Innerhalb der – in der Regel sechswöchigen – Auflagefrist haben GemeindegliederInnen die Möglichkeit, zum Entwurf des Flwp **schriftlich Stellung** zu nehmen. Der **Personenkreis der Stellungnahmeberechtigten** variiert in den einzelnen Bundesländern beträchtlich und reicht von jedermann (z. B. Bgld, NÖ) oder jedem, der ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht (z. B. Ktn, Oö, Slbg) bis zu GemeindegliederInnen oder EigentümerInnen von Grundstücken (Vlbg), auf den sich der Plan bezieht.

Der **Umgang mit Einwendungen** ist in den Raumordnungsgesetzen – geringfügig – unterschiedlich geregelt. Generell gilt, dass rechtzeitig abgegebene Stellungnahmen

- der Gemeindevertretung vor Beschlussfassung des Flwp zur Kenntnis zu bringen sind,
- von der Planungsbehörde zu beraten sind oder
- von der Planungsbehörde vor der Verordnungserlassung in Erwägung zu ziehen sind.

In der **Stmk** sind beispielsweise Einwendungen vom **Gemeinderat zu beraten** und in Abwägung mit den örtlichen Raumordnungsinteressen nach **Möglichkeit zu berücksichtigen**. Als Ausnahmen bestimmt ausdrücklich § 29 Abs. 6 Stmk ROG, dass über die Ergebnisse der Beratungen zu informieren ist. So sind nach Beschlussfassung diejenigen, die Einwendungen vorgebracht haben, schriftlich über die Berücksichtigung der Einwendungen **zu benachrichtigen**; erfolgt keine Berücksichtigung der Einwendungen, ist dies zu begründen.

Vorgebrachte Stellungnahmen oder Einwendungen müssen demzufolge in den Planungsprozess mit einfließen, auch wenn sie schlussendlich nicht berücksichtigt werden. Die zur Stellungnahme Berechtigten haben im Verfahren zur Erlassung oder Änderung örtlicher Raumpläne **keine Parteistellung**. Da die örtlichen Raumpläne durchwegs als **Verordnungen** erlassen werden, besteht weder für GrundeigentümerInnen noch für sonstige Planbetroffene ein Rechts-

anspruch, dass den vorgebrachten Einwendungen entsprochen wird. Aus den Stellungnahmerechten erwächst **kein Anspruch** der Planbetroffenen auf **bestimmte Planinhalte**. Es besteht für Planungs-betroffene auch kein Anspruch auf **die Erlassung oder Abänderung von Plänen**.

Die **eingelangten Stellungnahmen** sind teilweise der Landesregierung im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung **vorzulegen**, was Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit haben kann. Eine aufsichtsbehördliche Versagung der Genehmigung des örtlichen Raumordnungsprogramms infolge Nichtberücksichtigung von Einwendungen zum Entwurf ist freilich nur bei gravierenden Vergehen zu erwarten. Wenn der Gemeinderat sich nachweislich mit den eingebrachten **Stellungnahmen beschäftigt** und die Vorbringungen im Entscheidungsprozess in **Erwägung zieht**, können Abänderungswünsche durch die Planungsbehörde abgelehnt werden.

Formale Mindestanforderungen

Die geltenden Informations- und Anhörungsregelungen im Planungsrecht bieten in der praktischen Anwendung einen **erheblichen Spielraum**. Der rechtlich festgelegte Zeitpunkt und die Bestimmungen über die Form der Einbeziehung der Öffentlichkeit stellen **Mindestanforderungen** dar, die von der Planungsbehörde jedenfalls einzuhalten sind. Bei Beachtung der gesetzlichen Vorgaben ist es jeder Gemeinde unbenommen, den Grad der Mitbestimmungen wesentlich zu erweitern und in der Planungsphase tatsächliche BürgerInnenbeteiligung im Sinne einer Mitgestaltung und Mitentscheidung durchzuführen.

In welcher Weise die **Öffentlichkeit** über Entwürfe und Planungsergebnisse **informiert** wird, obliegt weitgehend den Gemeindeverantwortlichen. **Offene Planungsprozesse** oder kooperative Entscheidungsfindungen sind keineswegs ausgeschlossen und zählen inzwischen in vielen Gemeinden zu den Planungsstandards. Die systematische Trennung von Planungsverantwortlichen und PlanadressatInnen ist in der Realität vielfach durch partizipative Prozesse ersetzt worden.

Planungsgespräch und Änderungsvorschlag

Vergleichsweise neu sind Bestimmungen im Vlbg RPG und im TROG, die GrundeigentümerInnen eine verbesserte Stellung in Umwidmungsverfahren einräumen. So sind zunächst GrundstückseigentümerInnen berechtigt, der Gemeinde eine **Änderung des Flwp** vorzuschlagen. In der Folge hat der/die

BürgermeisterIn – oder beauftragte Personen – solche Änderungsvorschläge innerhalb von drei Monaten nach ihrem Einlangen mit den betroffenen EigentümerInnen mündlich zu erörtern (**Planungsgespräch**). Wird innerhalb von sechs Monaten nach dem Einlangen des Änderungsvorschlages kein Verfahren zur Änderung des Flwp eingeleitet, so sind die Gründe hierfür schriftlich mitzuteilen. Die betroffenen GrundeigentümerInnen können innerhalb von zwei Monaten nach dem Vorliegen dieser Mitteilung verlangen, dass der Gemeinderat mit dem Änderungsvorschlag zu befassen ist. In diesem Fall hat der Gemeinderat innerhalb von sechs Monaten entweder ein Verfahren zur Änderung des Flwp einzuleiten oder zu beschließen, dass der Flwp nicht geändert wird. In VlbG ist ein ablehnender Beschluss samt der Begründung dem unabhängigen Sachverständigenrat der Landesregierung zur Prüfung vorzulegen.

Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP) und Strategische Umweltprüfung (SUP)

In Umsetzung der SUP-Richtlinie 2001/42/EG sehen die Raumordnungsgesetze bzw. das Ktn Umweltschutzgesetz und das Tiroler Umweltschutzgesetz vor, dass bei bestimmten Planungsmaßnahmen eine **Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP)** bzw. eine **Strategische Umweltprüfung (SUP)** durchzuführen ist. Im Rahmen einer SUP sollen einerseits bei bestimmten Planungsakten die **möglichen Umweltauswirkungen** abgeschätzt und bei Planungsentscheidungen berücksichtigt werden. Andererseits soll die **Öffentlichkeit** in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Eine SUP berücksichtigt und bewertet voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen, die im Unterschied zur Projekt-UVP nicht nur ein einzelnes Projekt betreffen.

Die SUP ist grundsätzlich bei der Erstellung und Änderung von **örtlichen Entwicklungsprogrammen und Flwp** vorgesehen, für Bebauungspläne nur in einzelnen Bundesländern. Eine SUP ist erforderlich, wenn eine kommunale Planungsmaßnahme Grundlage für ein UVP-pflichtiges Projekt (Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-G) ist oder Europaschutzgebiete erheblich beeinträchtigen kann. Auch wenn keine dieser beiden Kriterien vorliegt, ist von einer SUP-Pflicht von örtlichen Raumplänen auszugehen, wenn eine Planungsmaßnahme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird. Dies wird in der Regel im Rahmen des „**Screenings**“ durch eine Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP) geklärt. Wenn Planänderungen so geringfügig sind, dass von vornherein ihre Unbedenklichkeit außer

Streit steht, muss keine SUP durchgeführt werden. In diesem Fall ist auch keine eigene Prüfung einer möglichen Erheblichkeit der Umweltauswirkungen erforderlich.

Ist die Durchführung einer SUP erforderlich, ist ein **Umweltbericht** auszuarbeiten, der die erheblichen Umweltauswirkungen darzustellen und zu bewerten hat. Im Rahmen einer **Alternativenprüfung** sind zusätzlich potenzielle Planungsalternativen zu erarbeiten und zu bewerten. Der Entwurf z. B. für eine Flächenwidmungsplanänderung ist gemeinsam mit dem Umweltbericht öffentlich aufzulegen und die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme einzuräumen. Bei der Widmungsentscheidung sind von der Planungsbehörde der Umweltbericht und die jeweiligen Stellungnahmen zu berücksichtigen, wobei in einer **zusammenfassenden Erklärung** darzulegen ist, in welcher Weise die Berücksichtigung erfolgt ist.

Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde

Der Flwp bedarf grundsätzlich einer **aufsichtsbehördlichen Genehmigung**. Der Kontrolle der Landesregierung unterliegen die Neuerlassung und in der Regel auch die Änderung des Flwp, wobei diesbezüglich länderspezifische Ausnahmen („verkürzte Verfahren“) bestehen. Ein wesentliches Kontrollinstrument für inhaltliche Festlegungen sowie die durchgeführten Planungsverfahren stellt die aufsichtsbehördliche Genehmigung bei der Erlassung oder Änderung örtlicher Raumpläne dar. Der **Genehmigungsvorbehalt für örtliche Raumpläne** durch die Landesregierung hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 119a BVG. Art 119a Abs. 8 B-VG und bestimmt als Mittel der Gemeindeaufsicht den Genehmigungsvorbehalt, wonach einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen durch die zuständige Gesetzgebung an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden werden können.

Das **Örtliche Entwicklungskonzept** weist im Vergleich mit dem Flwp bezüglich der Stellung der Landesregierung im Genehmigungsprozess erheblich größere Unterschiede auf. So sind neben dem Genehmigungsvorbehalt, wie beim Flwp, Anhörungsrechte [in VlbG ist die Landesregierung vor Beschlussfassung (keine Verordnung) des räumlichen Entwicklungskonzeptes zu hören] oder Stellungnahmemöglichkeiten (der Entwurf des örtlichen Entwicklungskonzeptes ist in Ktn der Landesregierung zur Abgabe einer abschließenden fachlichen Stellungnahme binnen drei Monaten zu übermitteln) vorgesehen.

Die kommunalen Widmungsfestlegungen erfolgen zwar im **eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde**, dieser Wirkungsbereich ist jedoch nicht uneingeschränkt. Alle Bundesländer (Ausnahme Wien, auf die gemäß Art. 112 B-VG die Bestimmungen des Art. 119a B-VG keine Anwendung finden) haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, örtliche Raumpläne an eine **aufsichtsbehördliche Genehmigung** zu binden. In der Regel sind örtliche Raumpläne nach der Beschlussfassung in der Gemeinde und vor der Kundmachung der Landesregierung zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung vorzulegen, wobei die jeweiligen Planunterlagen zu übermitteln sind. Vor der Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung hat die Landesregierung grundsätzlich den Versagungsgrund mitzuteilen und den Gemeinden die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Die aufsichtsbehördliche Genehmigung sowie Versagung erfolgt durchwegs mit **Bescheid**. Der gesetzliche Genehmigungsvorbehalt ermächtigt die Landesregierung nur dazu, einem Beschluss des Gemeinderates die Genehmigung zu erteilen bzw. zu versagen, nicht jedoch dazu, eine inhaltliche Änderung der beschlossenen Verordnung herbeizuführen. Eine Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung hat zur Folge, dass die Kundmachung des betroffenen Planes nicht erfolgen kann. Im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren hat nur die **Gemeinde Partei-stellung** (nicht die GrundeigentümerInnen).

Die Raumordnungsgesetze enthalten demzufolge für die aufsichtsbehördliche Prüfung von örtlichen Raumplänen, insbesondere von Flwp und örtlichen Entwicklungskonzepten, **mehrere Prüfkriterien**, wobei zwischen formalen und inhaltlichen Kriterien differenziert werden kann:

- **Überprüfung des Verfahrens:** Einzelne Raumordnungsgesetze (z. B. Oö, Slbg, Tirol) führen ausdrücklich als Versagungsgrund formale Fehler bzw. Mängel in den Verfahrensvorschriften an. Auch in den Bundesländern, welche die Verfahrensabläufe nicht dezidiert als Prüfkriterium nennen, wird davon auszugehen sein, dass (wesentliche) Defizite in den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritten eine Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zur Folge hat, zumal nahezu alle Raumordnungsgesetze generelle Klauseln wie z. B. „sonst rechts- oder gesetzwidrig“ enthalten.
- Die **inhaltlichen Prüfkriterien** für die aufsichtsbehördlichen Verfahren können in ihren Vorgaben unterschiedlich konkret sein, wobei einzelne Kriterien kaum Ermessensspielraum für die Gemeinde belassen, während andere Kriterien weniger einschränkende Vorgaben enthalten. Nur wenn

von einer **eindeutigen Rechtswidrigkeit** von Gemeinden auszugehen ist, darf durch die Aufsichtsbehörde eine Korrektur erfolgen.

Bei der **Prüfung inhaltlicher Kriterien** im Rahmen des aufsichtsbehördlichen Verfahrens können u. a. folgende Differenzierungen vorgenommen werden, wobei insbesondere hinsichtlich des Beurteilungsspielraums Unterschiede bestehen können:

- Widerspruch zu Inhalten **hierarchisch höher stehender Raumpläne**, insbesondere zu überörtlichen Raumplänen und beim Flwp zu örtlichen Entwicklungskonzepten hat in der Regel die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zur Folge. Je nach Anlassfall unterschiedlich, sind die Vorgaben diesbezüglich vielfach eindeutig (z. B. überörtliche Siedlungsgrenzen oder Grünzonen) und Widersprüche bewirken in der Regel die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung.
- Widersprüche zu **raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen**, die den Beurteilungsspielraum der Gemeinden beseitigen (z. B. Raumordnungsgrundsätze und Widmungsverbote für Bauland), haben ebenfalls eine Rechtswidrigkeit der örtlichen Raumpläne zur Folge.
- Im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung sind **verbindliche Planungen aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen** zu unterscheiden, die einerseits die kommunale Planungsbefugnis beseitigen und solchen Vorgaben, die lediglich die kommunale Planungstätigkeit beschränken. Bei rechtverbindlichen Planungsmaßnahmen des Bundes, z. B. im Zusammenhang mit Eisenbahnen und Bundesstraßen, ist die Planungskompetenz der Gemeinden beseitigt, was zur Folge hat, dass kommunale Planungsfestlegungen, die den Bundesvorgaben widersprechen, rechtswidrig sind. Im Gegensatz dazu können **Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen** vorliegen, die der gemeindlichen Raumplanung einen größeren Spielraum bieten und nicht von vornherein der kommunalen Planung entzogen sind. So stellt etwa die bloße Existenz von Waldflächen noch keine überörtliche Fachplanung dar, die die Planungskompetenz der Gemeinde in diesem Bereich vollständig beseitigen würde.
- Ein Widerspruch zu **sonstigen inhaltlichen Prüfkriterien**, wie Beeinträchtigung der geordneten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung anderer Gemeinden oder hohen finanziellen Belastung der Gemeinde sind – wenn in den Raumordnungsgesetzen normiert – von der Aufsichtsbehörde zu prüfen, wobei spezifizierende

Bestimmungen vielfach fehlen. Wie bei anderen Prüfkriterien werden die Qualität der Daten- und Sachverhaltsaufbereitung sowie die Schlüssigkeit der Abwägung und Beurteilung für eine rechtskonforme Entscheidung relevant sein.

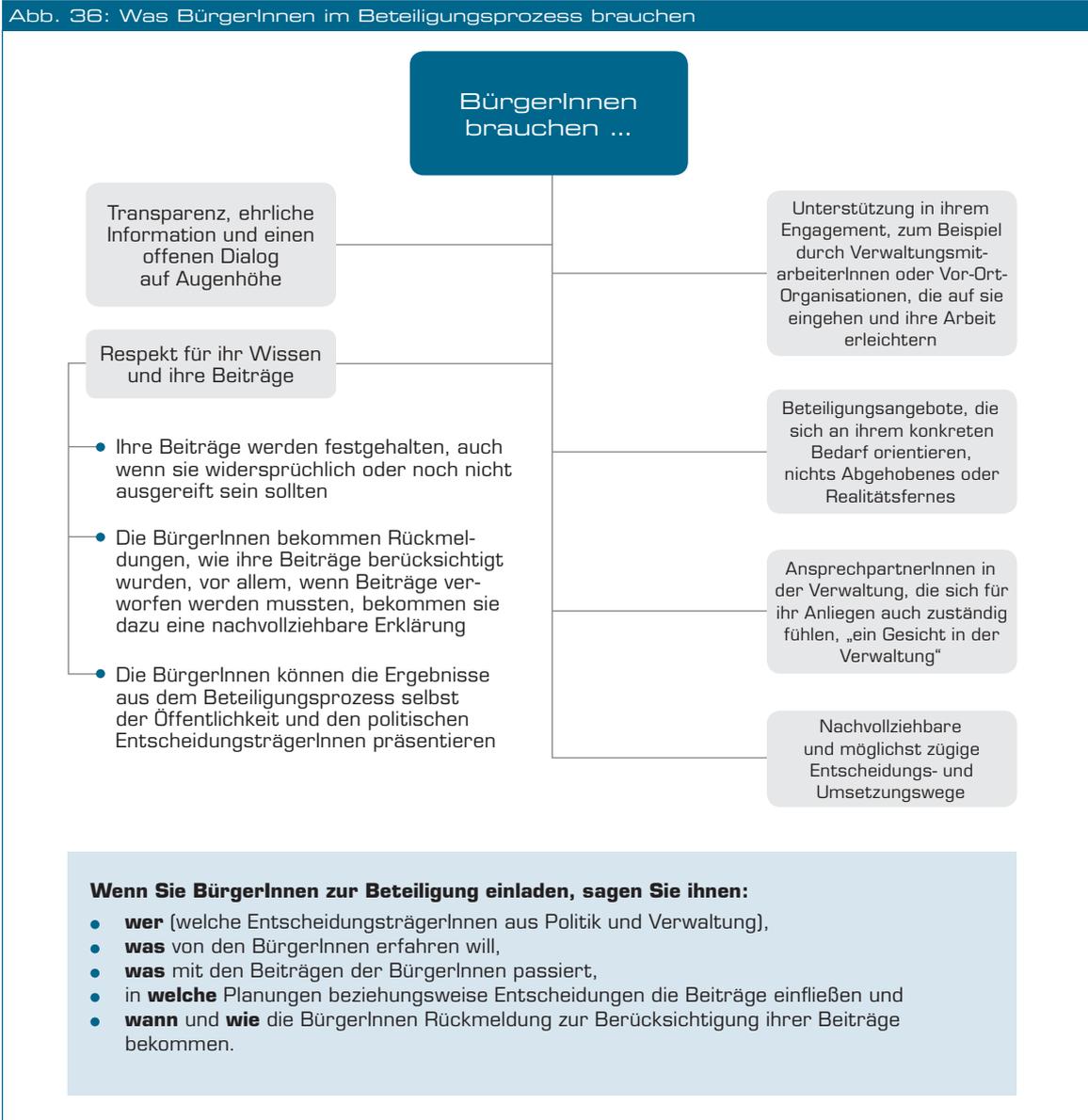
Kundmachung des genehmigten Flächenwidmungsplanes

Rechtswirksam wird ein (geänderter) Flwp erst durch die gesetzmäßige Kundmachung. Gültige Flächenwidmungspläne sind **öffentliche Dokumente** und als solche für jedermann **einsehbar**. Sie liegen grundsätzlich in der **jeweiligen Gemeinde** sowie beim zuständigen Amt der **Landesregierung zur Einsicht** auf, wobei verstärkt die Flächenwidmungspläne auch digital verfügbar sind.

8.2.2 Informelle Planungsprozesse

Die hoheitlichen Planungsstrukturen werden zunehmend ergänzt bzw. überlagert durch **informelle Planungsprozesse**. Planinhalte werden zunehmend von Abstimmungs- und Akzeptanzaspekten geprägt, die von der Zusammenarbeit der einzelnen Akteure im Planungsverfahren abhängig sind. Dabei haben die an einem Planungsprozess beteiligten Akteure zugenommen, begleitet von einer neuen Aufgabenzuordnung. Demzufolge ist bei der Umsetzung von Planungszielen nicht mehr allein das hierarchische Verhältnis von Planungsträgern und Planbetroffenen entscheidend, sondern **kooperative Planungsformen** ergänzen normative Entscheidungsstrukturen. Damit entstehen differenzierte und dynamische Planungsprozesse, die über die engen formalen Verfahrensschritte hinausreichen, indem es vielfältige PlanungsadressatInnen, BürgerInnen, UnternehmerInnen oder gesellschaftliche Organisationen einbindet. Die Einbindung mehrerer Akteure in den Planungsprozess geht einher mit einem Bedeutungszuwachs von informellen Planungsinstrumenten. Da die Interessen der jeweiligen Akteure oftmals divergieren, kommt der Vermittlung zwischen den einzelnen Interessen sowie der Konsensfindung wesentliche Bedeutung zu.

Die Stadt Wien hat mit dem „**Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln**“ einen neuen Leitfaden für Partizipation erarbeitet, der Methoden und Maßnahmen zusammenfasst, die für **Beteiligungsprozesse** benötigt werden. Ein wesentlicher Teil des Handbuchs ist ein Prozessplaner, der der Verwaltung als Leitfaden bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen dient. Ein **Methodenraster** bietet einen praktischen Überblick zu geeigneten



Stadt Wien, Praxishandbuch Partizipation, S. 21. Eigene Darstellung

Werkzeugen für gesamtstädtische, stadtteilbezogene oder lokale Partizipation. Die Grundlagen für das Praxisbuch wurden 2012 in einem partizipativen Prozess erarbeitet, in dem die gesammelten Erfahrungen, Herausforderungen und Wünsche erfasst wurden. Anhand konkreter Beispiele werden verschiedene Kriterien analysiert, wie beispielsweise der beste Zeitpunkt für den Einsatz der Methode, die Intensität der Beteiligung, die Dauer und die Kosten des Prozesses sowie die ideale Anzahl der TeilnehmerInnen.

Unterschiedliche und vielfältige Formen der Einbindung von (Planungs-)Interessierten erfolgen in vielen Bundesländern, Regionen und Gemeinden

im Rahmen der **Lokalen Agenda 21**, die ausgehend vom Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung dialogische Prozesse unterstützt. Das **Prozess- und Methodenspektrum** reicht dabei von BürgerInnenbefragungen, dialogischen Zukunftsgesprächen, Einsetzen von thematischen Arbeitsgruppen bis zur Einrichtung von BürgerInnenräten und Organisationsbüros. Im Rahmen der Agenda 21-Prozesse erfolgten beispielsweise gemeinsame Ausarbeitungen von Zukunftsleitbildern, die Organisation von Aktivitäten sowie die Entwicklung und Umsetzung konkreter Projekte (auch) zu planungsrelevanten Themen.

8.2.3 Änderung örtlicher Raumpläne

Da die örtlichen Raumordnungsinstrumente zukunftsorientiert sind, **müssen** sie auch **abänderbar sein**, um auf geänderte Rahmenbedingungen, Fehleinschätzungen oder neue Zielvorstellungen reagieren zu können. Demzufolge werden verbindliche örtliche Raumpläne als **Verordnungen** eingestuft, die – im Gegensatz zu Bescheiden – grundsätzlich eine höhere Flexibilität gewährleisten. Die allgemeine Abänderbarkeit von Verordnungen gilt allerdings für örtliche Raumpläne **nicht uneingeschränkt**. Die Änderungen verordneter Raumpläne sind an restriktive Voraussetzungen gebunden, die den Gemeinden in unterschiedlicher Weise vorschreiben oder erlauben, auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. So besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht für örtliche Raumpläne ein Anspruch auf „Plangewährleistung“, wobei aus dem Gleichheitsgrundsatz das „Prinzip der Bestandskraft der Pläne“ sowie das „Prinzip des Vertrauensschutzes“ ableitbar ist.

Bei der **Kontrolle der Zulässigkeit von Änderungen** von Flächenwidmungsplänen sieht der VfGH mehrere Prüfungsschritte vor. So prüft der VfGH in der Regel zunächst (nach der Antragslegitimation), ob die in den ROG bestimmten **allgemeinen Änderungsbedingungen** vorliegen, wobei der jeweiligen Begründung besonderes Gewicht beigemessen wird. Anschließend erfolgt eine **Überprüfung der Grundlagenforschung** sowie der Rechtmäßigkeit der durchgeführten **Interessenabwägung**. Die Planungsbehörde hat nachzuweisen, dass sich die Rahmenbedingungen und Planvoraussetzungen (z. B. naturräumliche, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Gegebenheiten, neue Planungsabsichten) gegenüber gültigen Nutzungsfestlegungen geändert haben. Rechtswidrig ist eine Planänderung dann, wenn keine entsprechende Grundlagenforschung durchgeführt oder wenn die notwendige Interessenabwägung fehlerhaft vorgenommen wurde.

Die Raumordnungsgesetze beschränken zum Schutz des Vertrauens auf die Beständigkeit von örtlichen Raumplänen die Abänderbarkeit von gültigen Planinhalten, wobei erhebliche **Unterschiede** zwischen den einzelnen Regelungen bestehen. Gemeinsam ist den meisten Änderungsbestimmungen, dass sie zwischen einer **Verpflichtung und der Ermächtigung** zur Modifikation von örtlichen Raumplänen unterscheiden.

Verpflichtung zur Abänderung

Entsprechend der verfassungsrechtlich normierten Bindung der kommunalen Selbstverwaltung an die

Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes sowie der durch das Raumordnungsrecht festgelegten Planhierarchie besteht eine **Anpassungspflicht für örtliche Raumpläne** an rechtsverbindliche überörtliche Planungen. Ändern sich somit verbindliche Planungsvorgaben, bleibt der Gemeinde in der Regel kein Ermessensspielraum hinsichtlich der Plananpassung. Verallgemeinernd ist der Flpw **abzuändern**, wenn dies allgemein die Rechtslage erfordert und insbesondere wenn es

- infolge der Aufstellung oder Abänderung eines überörtlichen Raumordnungsprogrammes oder
- infolge der Aufstellung oder Abänderung des örtlichen Entwicklungskonzeptes erforderlich wird oder
- zur Vermeidung von Widersprüchen zu Gesetzen und Verordnungen des Bundes oder Landes geboten ist.

Zusätzlich enthalten einige Raumordnungsgesetze die Verpflichtung zur Änderung von Flpw bei einer „wesentlichen Veränderung der maßgeblichen Verhältnisse“ bzw. „wenn es das Gemeinwohl erfordert“. Die Rechtsprechung des VfGH verdeutlicht allerdings, dass nur bei **gravierenden Änderungen der planungsrelevanten Gegebenheiten** eine Verpflichtung zur Plananpassung besteht.

Ermächtigung zur Planänderung

Grundsätzlich **dürfen** Gemeinden ihre örtlichen Raumpläne **abändern**, um auf Änderungen der örtlichen Gegebenheiten, unrichtige Prognosen, neue Einsichten oder andere politische Absichten zu reagieren. Aufgrund der Änderung der fachlichen Rahmenbedingungen bzw. der Planungsgrundlagen besteht für die kommunalen Planungsbehörden die Möglichkeit, durch Planänderungen korrigierend in den Planungsablauf einzugreifen. Gemeinsam ist allen Verfahrensregelungen, dass Änderungen von örtlichen Raumplänen – eingeschränkt – zulässig sind, wobei die Abänderungskriterien nicht zwingend für alle örtlichen Raumpläne ident sind. Ein Vergleich der raumordnungsgesetzlichen Änderungsbestimmungen zeigt unterschiedliche Ermächtigungen. Grundsätzlich dürfen verbindliche örtliche Raumpläne nur abgeändert werden **bei wesentlichen oder wichtigen Änderungen** der Planungsgrundlagen. Wichtige Gründe für eine Änderung von örtlichen Raumplänen sind durch sachlich begründbare Ursachen nachzuweisen. Ausgehend von den Grundlagen und Planbegründungen, die für die gültigen örtlichen Raumpläne vorliegen, ist der Nachweis zu erbringen, dass sich die Grundlagen und Planvoraussetzungen geändert haben.

Strenge Änderungsvoraussetzungen gelten jedenfalls für die langfristigen und strategischen Ziele und Maßnahmen der örtlichen Entwicklungskonzepte, die eine vergleichsweise hohe Beständigkeit aufweisen sollen. Unterschiedlich dazu sehen einige Raumordnungsgesetze insgesamt **weniger strenge Änderungsvoraussetzungen** für nachgeordnete Raumpläne vor. So dürfen etwa Flwp geändert werden, wenn die Änderungen dem örtlichen Entwicklungskonzept der Gemeinde entsprechen (z. B. Slbg, Stmk, Tirol), durch diese Änderungen den Planungszielen der Gemeinde nicht widersprochen wird und Interessen Dritter nicht verletzt werden (Oö). Wesentliches Merkmal dieser Bestimmungen ist, dass ein öffentliches Interesse an der Änderung besteht bzw. dass durch die Änderungen weder öffentliche noch individuelle Interessen oder Absichten verletzt werden. Im Gegensatz zu den Änderungsbestimmungen, die vor allem die den Änderungen zugrunde liegenden Ursachen hinterfragt haben wollen, sind bei diesem Voraussetzungstyp die Auswirkungen der Änderungen entscheidend für die Zulässigkeit.

Rückwidmungen

Bei einer Umwidmung von Bauland in eine Widmungsart, die wenige oder keine Bauführungen zulässt (insbesondere Grünlandwidmungen), gehen die raumplanungsrechtlichen Nutzungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Liegenschaftswerte deutlich zurück („**Rückwidmung**“). Im Vergleich zu allgemeinen Planänderungen in Form von Umwidmungen gelten bei Rückwidmungen infolge des Umfangs der Nutzungsbeschränkungen besondere Anforderungen und insbesondere ist eine schlüssige Begründung notwendig, weshalb eine Rückwidmung genau des betreffenden Grundstückes erforderlich ist. Die Rechtsprechung des VfGH verdeutlicht in diesem Zusammenhang den strengen Prüfungsmaßstab an die Erforderlichkeitsprüfung. Allein das Argument des Baulandüberhanges würde beispielsweise noch keine Rückwidmung rechtfertigen. Ausgehend von einer nachvollziehbaren Grundlagenforschung ist im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung die Rückwidmung unter Bedachtnahme auf die bisherige Nutzung zu begründen, wobei die Interessen der betroffenen GrundeigentümerInnen zu berücksichtigen sind.

Alle Bundesländer sehen bei Rückwidmungen als Ausgleich für die **vermögensrechtlichen Nachteile** in ihren ROG **Entschädigungen** – in unterschiedlichem Ausmaß – vor. Bei der Festlegung des Umfangs allfälliger Entschädigungen kommt – im Rah-

men der verfassungsrechtlichen Vorgaben – dem Gesetzgeber ein gewisser **Gestaltungsspielraum** zu, den die Raumordnungsgesetzgeber umfangreich genutzt haben. In einer Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen Entschädigungsbestimmungen, durch welche die Kompensation allfälliger Verluste geregelt wird, fallen im Wesentlichen **mehrere Grundtypen** auf:

- In bestimmten Fällen sind bei Rückwidmungen von unbebautem Bauland **keine Entschädigungen** vorgesehen, insbesondere wenn das betroffene Grundstück aufgrund der natürlichen Verhältnisse nicht als Bauland geeignet ist oder die/der betroffene GrundeigentümerIn die Umwidmung ange-regt oder ihr zugestimmt hat;
- Teilweise werden ausschließlich **Aufwendungen für die Baureifmachung**, die EigentümerInnen im Vertrauen auf die Baulandwidmung getätigt haben, ersetzt;
- Teilweise wird ein Anspruch auf angemessene Entschädigung der **Minderung des Verkehrswertes** (zwischen Bauland und Grünland) eingeräumt.

Als vermögensrechtliche Nachteile nach § 27 Abs. 2 NÖ ROG gelten beispielsweise Aufwendungen, die GrundeigentümerInnen im Vertrauen auf die Bebaubarkeit der Grundfläche für deren Baureifmachung getätigt haben, die Minderung jenes Wertes der Grundfläche, der einem vorangegangenen Erwerbsvorgang (Kauf, Tausch, Erbteilung u. dgl...) konkret zugrunde gelegt worden war und entrichtete Auf-schließungs- bzw. Ergänzungsabgaben.

Die Entschädigungen für planungsbedingte Wertminderungen werden regelmäßig nur **auf Antrag** gewährt, wobei der entsprechende Antrag in der Regel innerhalb einer bestimmten Frist (ein bis drei Jahre) nach Inkrafttreten der relevanten Planänderung eingebracht werden muss. Die Festsetzung der Entschädigung erfolgt mittels Bescheid, der je nach Bundesland von der/vom BürgermeisterIn, von der Bezirksverwaltungsbehörde oder von der Landesregierung erlassen wird. Die Entschädigungssummen sind grundsätzlich **von der Gemeinde** zu zahlen. Einzelne Bundesländer enthalten Bestimmungen, wonach **Entschädigungen zurückzahlen** sind, wenn innerhalb eines Zeitraumes von 10 bis 20 Jahren nach Auszahlung der Entschädigung aufgrund einer Änderung des Flpw die wertreduzierende Nutzungsbeschränkung wegfällt.

Die **Praxis** macht deutlich, dass Rückwidmungen, die umfangreiche Entschädigungszahlungen auslösen, selten durchgeführt werden.

Überarbeitung und Fortführung

Die Erstellung und Verordnung örtlicher Raumpläne ist kein einmaliger Akt, sondern die Gemeinden sind grundsätzlich zur (periodischen) **Überprüfung und Fortführung** ihrer Entwicklungskonzepte und Flwp verpflichtet. Einige Länder haben ausdrücklich eine **regelmäßige Überprüfung** für örtliche Raumpläne festgelegt, durch die der Änderungsbedarf erfasst wird. So hat gemäß § 24 VlbG RPG die/der BürgermeisterIn spätestens alle fünf Jahre nach Erlassung oder Änderung des Flwp eine Sitzung der Gemeindevertretung einzuberufen, in der **zu prüfen** ist, ob die Voraussetzungen für eine Änderung des Flwp gegeben sind. Falls dies zutrifft, sind die erforderlichen Maßnahmen zur Änderung des Flwp zu treffen. Gemäß § 42 Abs. 2 Stmk ROG hat der Bürgermeister spätestens alle zehn Jahre aufzufordern, Anregungen auf Änderungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes und des Flwp einzubringen (**Revision**). Nach Ablauf der Frist hat der Gemeinderat zu beschließen, ob die Voraussetzungen für eine Änderung gegeben sind oder nicht. Das räumliche Entwicklungskonzept und der Flwp sind gemäß § 20 Abs. 1 Slbg ROG im Abstand von jeweils zehn Jahren zu überprüfen. Dabei sind die Erreichung der Entwicklungsziele des räumlichen Entwicklungskonzeptes, die Ausweisungen im Flwp und die Umweltauswirkungen, die im Rahmen der Umweltprüfung prognostiziert worden sind, einer Bewertung zu unterziehen. Mit den Ergebnissen der Überprüfung hat sich die Gemeindevertretung auseinanderzusetzen und bei festgestellten Fehlentwicklungen oder Entwicklungsdefiziten ist ein Revisions- oder Änderungsverfahren einzuleiten.

Bausperre

Vor Erlassung oder Änderung örtlicher Raumpläne, insbesondere von Flächenwidmungsplänen, kann die kommunale Planungsbehörde für bestimmte Gebiete eine **zeitlich befristete Bausperre** verordnen. Während der Geltung einer Bausperre ist die Erteilung von baurechtlichen Genehmigungen (Bauplatzerklärung bzw. Baubewilligung) nur zulässig, wenn das Vorhaben den grundsätzlichen Planungsabsichten der Gemeinde entspricht. So kann etwa gemäß § 21 Abs. 2 Slbg ROG die Gemeindevertretung durch Verordnung für genau zu bestimmende Gebiete eine Bausperre erlassen, wenn die Änderung des räumlichen Entwicklungskonzeptes, des Flwp oder eines Bebauungsplans beabsichtigt ist und eine Bausperre notwendig ist, um die Durchführung der Planung nicht erheblich zu erschweren oder unmöglich zu machen. Bescheide, die dem Zweck einer Bausperre widersprechen, sind in einzelnen Bundesländern (z. B. NÖ, Stmk) ausdrücklich mit Nichtigkeit bedroht, was eine entsprechend

konkrete Beschreibung der Regelungsziele in der Bausperrenverordnung erforderlich macht.

Eine Bausperre tritt **außer Kraft** mit Wirksamkeit der geänderten Planung für die davon erfassten Gebiete bzw. spätestens zwei oder drei Jahre nach Inkrafttreten. Eine behördliche Bausperre ist jedenfalls außer Kraft zu setzen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erlassung weggefallen sind. Für das von Bebauungsplänen nicht erfasste Stadtgebiet besteht gemäß § 8 Abs. 1 WBO bis zur Festsetzung dieser Pläne eine Bausperre.

Vereinfachte Verfahren zur Planänderung

Einzelne Raumordnungsgesetze enthalten Verfahrensbestimmungen, insbesondere für kleinflächige Umwidmungen, die **Änderungen des Flächenwidmungsplanes erleichtern**. Vereinfachte Verfahren sind vor allem für Umwidmungen von Grünland in Bauland vorgesehen, während für Baulandrückwidmungen vereinzelt besondere Einschränkungen gelten. Gemeinsam ist diesen Bestimmungen, dass für kleine Umwidmungen, bei denen keine raumplanerischen Bedenken bestehen, Verfahrenserleichterungen, insbesondere verkürzte Auflegungsverfahren bzw. keine aufsichtsbehördliche Genehmigung, festgelegt werden. Neben einer Verfahrensvereinfachung und -verkürzung soll durch die Regelungen die Verfahrensdauer verkürzt und die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden gestärkt werden. Mit vereinfachten Verfahren für die Änderung von Flächenwidmungsplänen haben einzelne Gesetzgeber die Voraussetzungen für Planänderungen teilweise **erheblich erleichtert**.

Ausnahmebestimmungen

Einzelne Raumordnungsgesetze bieten prinzipiell mehrere Möglichkeiten an, um einen **flexiblen Umgang mit rechtsverbindlichen Nutzungsfestlegungen** in Flwp zu erzielen, insbesondere hinsichtlich der Ermöglichung aktueller Bauwünsche. Neben Umwidmung und somit einer Änderung des verbindlichen Flwp durch die Planungsbehörde können Vorhaben aufgrund von **Ausnahmebestimmungen** verwirklicht werden, die die Wirkung vom Flwp aufheben.

Die Wirkungen des Flwp können beispielsweise gemäß § 46 Abs. 1 Slbg ROG auf Ansuchen für ein genau zu bezeichnendes Vorhaben durch Bescheid der Gemeindevertretung ausgeschlossen werden (**Einzelbewilligung**). Die inhaltlichen Kriterien für Einzelbewilligungen wurden in den letzten Jahren insbesondere für Grünlandbauten eingeschränkt, wobei vor allem

die großzügigen Verwendungen in der Planungspraxis in der Vergangenheit zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt haben. Ähnlich der Slbg Ausnahmeregelung sind die Bestimmungen nach § 14 Abs. 5 Ktn BO für Einzelbewilligungen, die die Wirkung des Flwp durch Bescheid ausschließen und genau bezeichnete Vorhaben raumordnungsmäßig bewilligen. Gemäß § 22 Abs. 2 VlbG RPG kann der Gemeindevorstand auf Antrag der/des GrundeigentümerIn mit Bescheid **Ausnahmen vom Flwp** bewilligen, wenn die im RplG vorgeschriebenen Kriterien vorliegen (z. B. wenn es sich nicht um Betriebsanlagen oder um Gebäude mit Wohnräumen handelt). Die Bewilligung liegt im behördlichen Ermessen und kann erforderlichenfalls befristet und unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Für einzelne Bauvorhaben hat gemäß § 69 Abs. 1 WBO die Behörde über die Zulässigkeit von **Abweichungen von den Vorschriften des Bebauungsplanes** zu entscheiden, wobei diese Abweichungen die Zielrichtung des Flwp und des Bebauungsplanes nicht unterlaufen dürfen. Die WBO bestimmt weiters, dass die Gründe, die für die Abweichung sprechen, mit den – umfangreich in der WBO angeführten – Gründen, die dagegen sprechen, abzuwägen sind.

8.2.4 Rechtsschutz in der Planung – Verordnungsprüfungsverfahren

Der Rechtsschutz für BürgerInnen gegenüber Planungsentscheidungen im Rahmen der Ordnungsplanung ist ein wichtiger Bestandteil des österreichischen Verwaltungsrechtes. Anders als etwa im Baurecht, wo gegen baurechtliche Bescheide für die AdressatInnen sowie Parteien ordentliche Rechtsmittel (Beschwerde) bestehen, gibt es für die verordneten Planungsinstrumente keinen solchen Instanzenzug. Die Möglichkeiten, die im Fall der verordneten Planungsinstrumente zur Verfügung stehen, werden im folgenden Kapitel erläutert.

Verordnungsprüfungsverfahren

Da Flwp und Bebauungspläne als Verordnungen erlassen werden, kommt dem **Verordnungsprüfungsverfahren** nach Art. 139 B-VG vor dem **Verfassungsgerichtshof** (VfGH) wesentliche Bedeutung zu. Der VfGH leitet das Prüfungsverfahren entweder inzident (von Amts wegen) ein oder der verordnete Raumplan wird unmittelbar mittels Individualantrag angefochten. Seit 2013 ist zusätzlich eine Ordnungsprüfung im Wege eines Parteiantrages auf Normenkontrolle möglich.

Inzidente Prüfung

Gegen baurechtliche Genehmigungsbescheide, die auf rechtswidrigen örtlichen Raumplänen beru-

hen, steht **Parteien im Bauverfahren** (insbesondere GrundeigentümerInnen, BauwerberInnen, NachbarInnen) nach Erschöpfung des gemeindlichen Instanzenzuges die Bescheidbeschwerde an das Landesverwaltungsgericht offen. Gegen dessen Erkenntnis kann eine Beschwerde an den VfGH nach Art 144 B-VG erfolgen und zu einem amtswegigen Prüfungsverfahren führen, wenn der VfGH Zweifel an der Rechtmäßigkeit der bekämpften Verordnung hat.

Individualantrag

Nach Art 139 B-VG erkennt der VfGH über die Rechtswidrigkeit von Verordnungen. Der Individualantrag ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

Folgende Voraussetzungen müssen für einen Individualantrag vorliegen:

- **Unmittelbarer Eingriff in die Rechtssphäre der/des AntragstellerIn:** Voraussetzung für die Antragslegitimation ist, dass die bekämpfte Verordnung tatsächlich in die Rechtssphäre der/des AntragstellerIn nachteilig eingreift und diese – im Fall ihrer Rechtswidrigkeit – verletzt. Ein unmittelbarer Eingriff in die Rechtssphäre einer/s AntragstellerIn kann nur dann vorliegen, wenn diese(r) durch die Vorschrift selbst nach Art und Ausmaß eindeutig bestimmt ist und die rechtlichen Interessen der/des AntragstellerIn nicht bloß potenziell, sondern aktuell beeinträchtigt werden. Antragslegitimiert sind bezüglich örtlicher Raumpläne demzufolge grundsätzlich nur GrundeigentümerInnen.
- **Kein zumutbarer Umweg:** Der Individualantrag ist ein subsidiärer Rechtsbehelf, der nur zulässig ist, wenn kein anderer Weg besteht, um das mit ihm verfolgte Anliegen an den VfGH heranzutragen (Umwegsunzulässigkeit). Der VfGH geht davon aus, dass die Zumutbarkeit von der Möglichkeit abhängt, einen baurechtlichen Bescheid zu erlangen. Müsste allein zum Zweck der Anfechtung einer verordneten Planungsfestlegung ein umfangreiches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, das mit erheblichem Ressourcenaufwand verbunden ist, wäre die Unzumutbarkeit gegeben und ein Individualantrag zulässig. Ist allerdings ein vereinfachtes – und von den Aufwendungen deutlich günstigeres – Bauverfahren vorgesehen (z. B. Bauplatzerklärung), ist ein Individualantrag wegen Umwegszumutbarkeit nicht zulässig. Es könnte ein entsprechender Bescheid erwirkt und nach Durchlaufen des gemeindlichen Instanzenzuges das Landesverwaltungsgericht angerufen werden. Gegen dessen Erkenntnis ist eine Beschwerde an den VfGH nach Art. 144 B-VG zulässig.

Parteienantrag auf Normenkontrolle („Gesetzeskontrolle“)

Der Rechtsschutz für Einzelne im verfassungsgerichtlichen Prüfverfahren wurde mit der B-VG-Novelle BGBl I 114/2013 erweitert. So erkennt der VfGH nunmehr auch über **Gesetzeswidrigkeiten von Verordnungen** (Flwp oder Bebauungsplänen) auf Antrag einer Person, die Parteien eines erstinstanzlichen Verfahrens vor einem ordentlichen Gericht (Bezirksgericht, Landesgericht) sind, wobei zusätzlich folgenden **Voraussetzungen** für eine Anfechtung beim VfGH vorliegen müssen:

- Es liegt eine Entscheidung des Gerichts erster Instanz vor;
- Gegen die Entscheidung des ordentlichen Gerichts wird ein Rechtsmittel erhoben;
- Die/der AntragstellerIn behauptet, durch die Entscheidung des Gerichts wegen der Anwendung der rechtswidrigen Vorschrift in seinen Rechten verletzt worden zu sein.

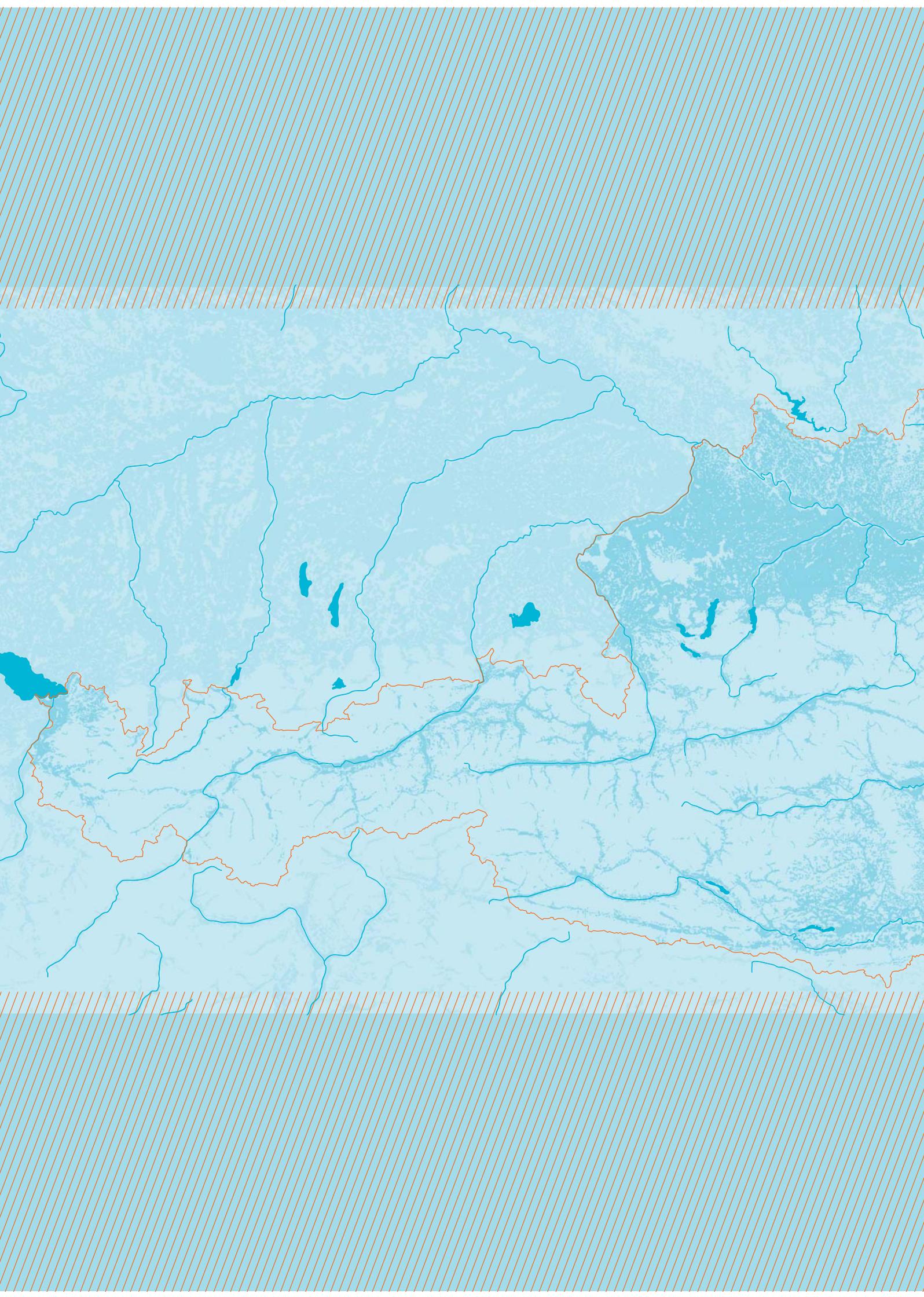
Da die **Auswirkungen der Aufhebung eines Flächenwidmungsplanes** durch den VfGH insofern umstritten sind, als die alten Widmungen wieder in Kraft treten oder nicht, haben einzelne Länder Sonderbestimmungen für die Aufhebung von Flächenwidmungsplänen (und Bebauungsplänen) geschaffen. So gilt gemäß § 22 Abs. 1 Slbg ROG im Fall der Aufhebung des Flächenwidmungsplans oder des Bebauungsplans durch den VfGH ab dem Wirksamwerden der Aufhebung bis zum Inkrafttreten eines neuen Flächenwidmungs- oder Bebauungsplans ein Bauverbot.

Volksanwaltschaft

Die Volksanwaltschaft ist nach Art. 148a B-VG zur **Kontrolle von Missständen in der Verwaltung** eingerichtet und somit auch Kontrollinstanz bei Raumplänen. Sie steht allen Menschen bei Problemen mit

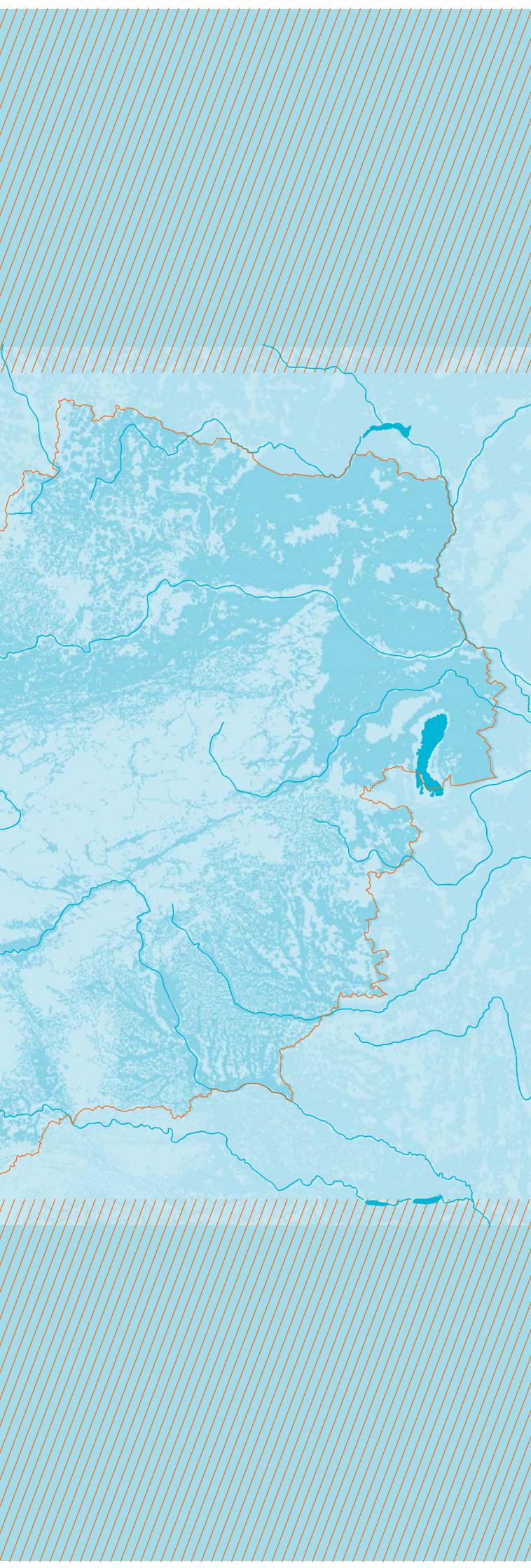
Behörden kostenlos zur Verfügung, die sich durch Organe der Verwaltung ungerecht behandelt fühlen und bereits alle Rechtsmittel ausgeschöpft haben. Die Volksanwaltschaft kann Planverordnungen nicht nur auf ihre **Gesetzmäßigkeit** prüfen, sondern auch ein sonstiges **Fehlverhalten** aufgreifen, wie z. B. die fehlende oder mangelhafte Verständigung von Planungsbetroffenen. Wenngleich GrundeigentümerInnen keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Flächenwidmung haben, hat es die Volksanwaltschaft auch schon als Missstand angesehen, wenn sich der Gemeinderat mit den Voraussetzungen für eine beantragte Umwidmung nicht auseinandergesetzt und ein Ansuchen aus sachwidrigen Gründen abgelehnt hat.

Bei der Kontrolle der Raumordnungspläne auf ihre Gesetzmäßigkeit orientiert sich die Volksanwaltschaft an der **Rechtsprechung des VfGH**. Da der VfGH aus dem Legalitätsprinzip eine Pflicht des Verordnungsgebers ableitet, rechtswidrige Raumordnungspläne aufzuheben und durch rechtmäßige zu ersetzen, ist die Volksanwaltschaft in der Lage, die Korrektur gesetzwidriger Pläne zu empfehlen bzw. anzuregen (Art. 148c B-VG). Entspricht die Gemeinde der Empfehlung/Anregung nicht, hat die Volksanwaltschaft die Möglichkeit, beim VfGH die Aufhebung geltender Planverordnungen zu beantragen. Ist die Behörde säumig, kann die Volksanwaltschaft anregen, eine ausstehende Verordnung (z. B. Bebauungsplan) zu erlassen. Die Volksanwaltschaft kann **auch von Amts wegen**, also ohne konkrete Beschwerde (z. B. aufgrund von Medienberichten), tätig werden (Art. 148a Abs. 2 B-VG), wie das etwa im Fall des Einkaufszentrum-Seiersberg (Stmk) geschehen ist. Da die Volksanwaltschaft auch die nicht-hoheitliche Verwaltung der Gemeinden prüfen kann (Art. 116 Abs. 2 B-VG), unterliegt das Vorgehen im Rahmen der Vertragsraumordnung ebenfalls ihrer Kontrolle.



9

Herausforderungen für die Raumentwicklung und Raumordnung in Österreich



9 HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE RAUMENTWICKLUNG UND RAUMORDNUNG IN ÖSTERREICH

■ ARTHUR KANONIER/ARTHUR SCHINDELEGER

Herausforderungen im Zusammenhang mit der räumlichen Entwicklung Österreichs lassen sich aus ganz unterschiedlichen Perspektiven formulieren. So könnte der Fokus z. B. auf rechtliche Rahmenbedingungen, die Kompetenzverteilung oder die institutionelle Zusammenarbeit gelegt werden. Die ÖROK hat in ihrer Arbeit hier über die Jahre ihre Aktivitäten stark an aktuellen Herausforderungen orientiert und liefert damit auch die Basis für die Darstellung.

Das **Österreichische Raumentwicklungskonzept 2011** (ÖREK 2011), das sich als strategisches Steuerungsinstrument für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung versteht, reagiert auf die **Herausforderungen der Zeit**: die Internationalisierung der Wirtschaft, den verstärkten Standortwettbewerb, Alterung und Zuwanderung, Klimawandel, Flächeninanspruchnahme und Ressourcenverbrauch sowie die veränderte geopolitische Positionierung Österreichs in einer sich verändernden Europäischen Union.

Aufgrund einer **Ex-post-Analyse** der Einflussfaktoren, die räumliche Strukturen verändern, sowie einer **Ex-ante-Betrachtung** wahrscheinlicher zukünftiger Entwicklungen kommt das ÖREK 2011 zu folgenden Aussagen:

- Die **beschleunigte Integration der Regionen** in einen globalen Wettbewerb bei wachsender gegenseitiger Abhängigkeit und verstärktem Standortwettbewerb akzentuiert **funktionale Spezialisierungen und regionale Disparitäten**.
- Das **Bevölkerungswachstum** in den Agglomerations- und Zentralräumen sowie die wachsende Flächeninanspruchnahme für alle Grundda-seinsfunktionen (Wohnen, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Erholung und Freizeit) führen zur **Knappheit der verfügbaren und gut erreichbaren Flächen**. Eine geordnete Siedlungsentwicklung ist notwendiger denn je.
- Der **demografische Wandel** (ethnische Vielfalt und gesellschaftliche Alterung) stellt die Städte ebenso wie die ländlichen Räume vor große Herausforderungen hinsichtlich der **Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienst-**

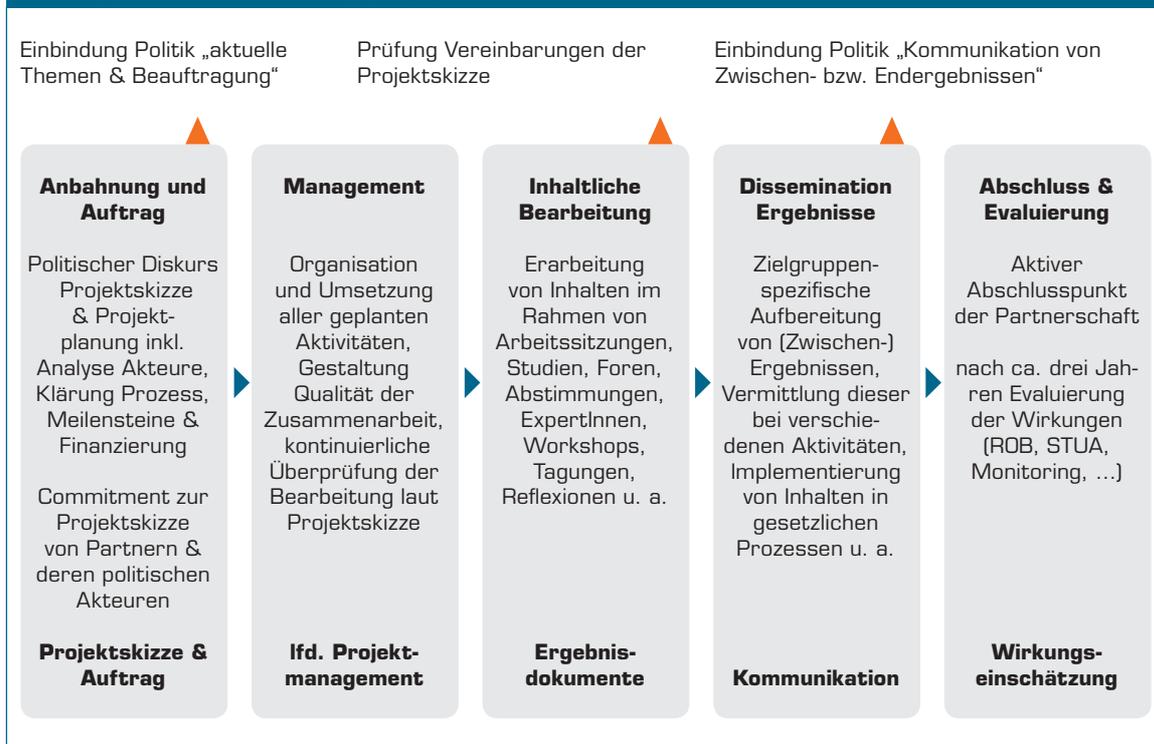
leistungen (öffentlicher Verkehr, Nahversorgung, soziale Infrastruktur).

- Der **wachsende Energieverbrauch und das steigende Verkehrsaufkommen** sowie die ungleichen Chancen für neue Formen der Energiegewinnung und Energienutzung **gefährden die Nachhaltigkeitsziele** und erhöhen die Abhängigkeit von Energieimporten.
- Der Klimawandel beeinflusst langfristig Raumnutzungen und räumliche Entwicklungspotenziale auf vielfältige Weise (z. B. Wasserangebot, Naturgefahren, Energiebedarf, land- und forstwirtschaftliche Produktion, touristische Eignung).
- Die **Zunahme der Verkehrs- und Siedlungsflächen** sowie eine ökonomisch bedingte Überbeanspruchung der natürlichen und kulturellen Ressourcen führen in manchen Regionen zu einem Verlust von Biodiversität und zur Einebnung der kulturlandschaftlichen Vielfalt.

Das ÖREK 2011 geht bei der Bewältigung dieser Herausforderungen von diesen **drei Grundhaltungen** aus:

- **Wettbewerbsfähigkeit**: Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Regionen im nationalen und europäischen Maßstab stellt auch in Zukunft eine Notwendigkeit dar, um weiterhin wirtschaftlich erfolgreich sein zu können.
- **Solidarität**: Österreich ist aber auch ein sozialer Wohlfahrtsstaat. Ein Teil der Standortqualität basiert auf dem sozialen Frieden, auf Sicherheit und sozialer Kohäsion. Der Zugang zu Institutionen der Erst- und Weiterbildung, zu Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen, zu kulturellen Orten und zur politischen Partizipation ist eine Voraussetzung dafür.
- **Nachhaltigkeit**: Das ÖREK 2011 bekennt sich schließlich zum Prinzip der Nachhaltigkeit und forciert Maßnahmen einer Siedlungs- und Freiraumentwicklung, die natürliche Ressourcen schont. Eine Minimierung von zusätzlich erwachsendem Energie- und Ressourcenverbrauch (einschließlich Freiflächenverbrauch) einerseits sowie zusätzlich erwachsenden Stoffkreisläufen andererseits wird angestrebt. Für zukünftige Generati-

Abb. 37: Schritte einer ÖREK-Partnerschaft im Überblick



ÖROK, 2018

onen sollen möglichst vielfältige Handlungsspielräume offen gehalten werden.

Ausgehend von den Herausforderungen und Grundhaltungen werden im ÖREK 2011 unterschiedliche **räumliche Ziele** (u. a. kompakte Städte, leistungsfähige Achsen, vielfältige Regionen) und **acht Handlungsgrundsätze** (u. a. nachhaltige Raumentwicklung, Orientierung am Gemeinwohl, kohärente Planung, partizipative Planung, Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen) für eine kooperative Raumentwicklung abgeleitet.

Die Umsetzung wesentlicher Inhalte des ÖREK 2011 erfolgt(e) im Rahmen von **ÖREK-Partnerschaften**, die sich aus thematisch befassten ÖROK-Mitgliedern und anderen, für ein bestimmtes Thema relevanten Institutionen zusammensetzen, mit dem Ziel, einen Aufgabenbereich des ÖREK 2011 in kooperativer Zusammenarbeit zu erarbeiten bzw. einer Umsetzung zuzuführen. Die Themenschwerpunkte der in den letzten Jahren abgeschlossenen bzw. laufenden ÖREK-Partnerschaften machen **wesentliche Herausforderungen** in der österreichischen Raumordnung deutlich.

Abgeschlossene ÖREK-Partnerschaften:

→ **Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben** (2014): Die ÖREK-Partnerschaft setzte

sich zum Ziel, Verbesserungen im Bereich der Flächenfreihaltungen für linienhafte Infrastrukturen (Straßen-, Schienen-, Energienetze) aufzuzeigen und deren Umsetzung vorzubereiten. In einer Grundlagenstudie wurde der planungsrechtliche Rahmen (d. h. Bundes- und Landesrecht) systematisch und im Überblick dargestellt. Ein wichtiger Schwerpunkt lag in der Erstellung von Lösungsvorschlägen, die an den materien- und raumordnungsrechtlichen Kompetenzen ansetzen sowie auf die Verbesserung der Kooperation zwischen den Akteuren abzielen.

→ **Regionale Handlungsebene stärken** (2014): Im Rahmen dieser ÖREK-Partnerschaft wurde der Frage nachgegangen, wie die Akteure auf regionaler Ebene besser vernetzt und in ihrer Arbeit unterstützt werden können und warum dies ein Erfolgsfaktor bei der Bewältigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen ist. Dazu wurden Empfehlungen und Handlungsoptionen erarbeitet. Es werden Perspektiven und Maßnahmen aufgezeigt, wie die regionale Handlungsebene gestärkt werden kann und welche Schritte notwendig sind, um „Regional Governance“ in Österreich als Kooperations- und Interaktionsform zu etablieren.

→ **Vielfalt & Integration im Raum** (2014): Zuwanderung ist zu einer zentralen Größe des demogra-

fischen Wandels in Österreich geworden – die gesellschaftliche Vielfalt wächst. Damit gewinnt die Integrationspolitik als wichtiger Bezugspunkt für wirtschaftliche, gesellschaftliche und raumbezogene Strategien zunehmend an Bedeutung, wobei Integration immer einen räumlichen Bezug hat. Die Partnerschaft trägt dazu bei, die Wissensbasis für erfolgreiche Integrationsprozesse zu erweitern, die Erkenntnisse praxisnah und umsetzungsorientiert für die Akteure der Raumentwicklungs-, Regional- und Standortpolitik aufzubereiten und die strukturellen Voraussetzungen für die Politikkoordination zwischen Raum- und Integrationspolitik zu verbessern.

- **Leistbares Wohnen** (2014): Die Preis- und Kostenentwicklung sowie das Bevölkerungswachstum v. a. in Ballungsräumen bewirken, dass Fragen des „leistbaren Wohnens“ eine immer größer werdende Bedeutung zukommt. Eine Vielzahl an Faktoren prägt diese Entwicklungen (Wohn- und Mietrecht, Bau- und Steuerrecht, Wohnbauförderung etc.). Im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“ wurde geprüft, wie das Ziel des „leistbaren Wohnens“ mithilfe der Instrumente der Raumordnung unterstützt werden kann, wobei ein Schwerpunkt auf den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vertragsraumordnung gelegt wurde.
- **Energieraumplanung** (2014): Ziele der ÖREK-Partnerschaft sind die Erarbeitung und die Verbreitung von Know-how zum Thema Energieraumplanung, die Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Klimarelevanz raumplanerischer Maßnahmen sowie die Gestaltung von Rahmenbedingungen. Die Umsetzungspartnerschaft soll Handlungsmöglichkeiten der Raumplanung bezüglich des langfristigen Klimaschutzes aufzeigen. Von zentraler Bedeutung ist die raumordnerische Gestaltung energieoptimierter Raumstrukturen, um den Gesamtenergieverbrauch und damit die Treibhausgasbelastung durch Wohnsiedlungen sowie von Industrie- und Gewerbestandorten zu senken. Die Raumordnung kann zur Sicherung von regionalen Ressourcen an erneuerbaren Energien sowie zum Management von Raumansprüchen ihren Beitrag leisten.
- **Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung** (2015): Im Rahmen dieser ÖREK-Partnerschaft wurden die Grundlagen für ein Risikomanagement für gravitative Naturgefahren (Massenbewegungen wie Muren, Steinschlag, Felssturz, Lawinen, ...) erarbeitet. Im Gegensatz zum Hochwasser etablierte sich im Bereich der gravitativen Naturgefahren bisher kein integriertes System der Gefahren- und Risikoplanung. Ziel der Arbeiten war daher die Erarbeitung

von Grundlagen und gemeinsamen Leitlinien für die Implementierung eines integrierten Risikomanagements für gravitative Naturgefahren (mit Fokus auf die Raumplanung).

- **Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik** (2017): Auf Basis umfangreicher Grundlagen sowie bezugnehmend auf den gleichnamigen Aufgabenbereich des ÖREK 2011 verfolgten die Mitglieder dieser Partnerschaft die Ziele, gemeinsame Grundsätze zu Flächensparen, Flächenmanagement & aktiver Bodenpolitik in Form einer ÖROK-Empfehlung auszuarbeiten sowie eine fachpolitische Diskussion anzuregen und die Kernergebnisse in verständlicher Form zu publizieren. Die Ergebnisse flossen in die ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ ein.
- **Kooperationsplattform Stadregion** (2017): Zielsetzung der Partnerschaft ist die Vernetzung der Akteure der österreichischen Stadregionen und die Bewusstseinsbildung für die spezifischen Herausforderungen, vor denen diese Regionen stehen. Mit der Installierung des jährlich stattfindenden „Stadregionstags“ (seit 2013) wurde ein koordinierter regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen allen interessierten Akteuren in den österreichischen Stadregionen gestartet, um gemeinsam über verschiedene Fragen und Problemstellungen zu diskutieren. Aus dieser ÖREK-Partnerschaft wurde 2016 die ÖROK-Empfehlung Nr. 55 „Für eine Stadregionspolitik in Österreich“ abgeleitet. Mit www.stadregionen.at ist eine eigene Wissensplattform eingerichtet worden.
- **Risikomanagement Hochwasser** (2017): Ausgehend von der Hochwasserkatastrophe im August 2002 wurde die „ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung“ mit Schwerpunkt Hochwasser erarbeitet. Infolge neuer Planungsgrundlagen ergab sich das Erfordernis zur Überarbeitung. Die überarbeitete ÖROK-Empfehlung ist dem Schwerpunkt „Dem Wasser Raum geben“ gewidmet und behandelt die Bereiche Wasserrecht, Raumordnung und Baurecht sowie die Bestimmungen der Gefahrenzonenplanung. Im Vordergrund steht die Frage nach der Vermeidung bzw. bestmöglichen Verringerung nachteiliger Folgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und die wirtschaftliche Tätigkeit.

Laufende ÖREK-Partnerschaften sind:

- **Plattform „Raumordnung & Verkehr“**: Einen aktuellen Schwerpunkt der ÖREK-Partnerschaft bilden die Arbeiten zur neuen ÖROK-Erreichbarkeitsana-

lyse 2018 auf Datenbasis 2016, wobei eine Aktualisierung der Erreichbarkeitsanalyse aus dem Jahr 2007 vorgenommen werden soll. Die Arbeiten der ÖREK-Partnerschaft widmeten sich in den letzten Jahren schwerpunktmäßig dem Thema „ÖV-Erschließung und Siedlungsentwicklung“, vorrangig in Umsetzung der Entwicklung eines Systems von ÖV-Güteklassen für Standorte und Gebiete. Als aktuellstes Ergebnis liegt nunmehr ein Umsetzungskonzept für österreichweite ÖV-Güteklassen vor.

- **Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang:** Die aktuellen Regionalprognosen 2014–2030 zeigen, dass der demografische Wandel in vielen österreichischen Gemeinden und Regionen ein wichtiges Thema der nächsten Jahre sein wird. Vor diesem Hintergrund wurde 2017 die Einrichtung einer ÖREK-Partnerschaft beschlossen, die sich mit dem demografischen Wandel, den Gemeinden und Regionen mit Bevölkerungsabnahme sowie den sich daraus ergebenden Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten auseinandersetzt. Die Intention dieser ÖREK-Partnerschaft liegt darin, die vielfältigen Differenzierungen des Themas zu diskutieren, zu einer Enttabuisierung beizutragen und Handlungsvorschläge mit einem Fokus auf die Raumentwicklung für Politik und Praxis zu erarbeiten.
- **Stärkung der Orts- und Stadtkerne:** Verschiedenste räumlich-strukturelle Entwicklungen außerhalb von Orts- und Stadtkernen (Einkaufszentren, Wohnsiedlungen etc.) haben zur Folge, dass diese ihre ursprüngliche Aufgabe als räumliches, gesellschaftliches und soziales Zentrum verlieren. Ziel einer „integrierten“ Raum- bzw. Stadtentwicklungsplanung ist es daher, die Innenentwicklung zu fördern und auch auf die Multifunktionalität von Orts- und Stadtkernen Bedacht zu nehmen. In diesem Sinne bildet der Erhalt der Wohnfunktion, einer funktionierenden Wirtschaft (insb. der Nahversorgung) und der historischen Bausubstanz einen wesentlichen Aspekt für die Lebensqualität der BewohnerInnen. Im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Stärkung der Orts- und Stadtkerne“ werden bis 2019 konkrete umsetzungsorientierte Maßnahmen geprüft und erarbeitet, mit denen die Wirksamkeit von Raumordnungs- und relevanten rechtlichen Instrumenten zur Belebung der Innenstädte und Ortskerne verbessert werden kann.
- **Energieraumplanung 2:** Die zweite Partnerschaft zu Energieraumplanung knüpft an die Ergebnisse der abgeschlossenen gleichnamigen Partnerschaft an. Die inhaltliche Bearbeitung ist bereits sehr umfangreich erfolgt und gut dokumentiert. Der Schwerpunkt der zweiten Phase soll daher auf der

Kommunikation liegen. Einerseits betrifft das den Erfahrungsaustausch der PartnerInnen zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Energieraumplanung und andererseits die Konzeption von Kommunikationsinstrumenten zu den Anliegen von Energieraumplanung für verschiedene Zielgruppen.

In einer **Zwischenevaluierung des ÖREK 2011** (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 201), die 2018 abgeschlossen wurde, werden **folgende Themenschwerpunkte** empfohlen (S. 13):

→ **Klimawandel** verlangt aufgrund der vielfältigen Bezugspunkte und Abhängigkeiten nach ressortübergreifenden Abstimmungen, Anpassungsstrategien und Vermeidungsmaßnahmen. Wesentliche Themen sind:

- Klimafolgenanpassung: Tourismus, Landwirtschaft, Stadtplanung (Hitzeinseln, Kühlung, Grünraumgestaltung, ...);
- „Nachhaltige Mobilität“ – klimaneutrale Mobilität – Dekarbonisierung der Mobilität und der Energiegewinnung;
- Raumbezug des Energiesystems bei Dekarbonisierung der Energiegewinnung;
- Integrierte Betrachtung von Siedlungsentwicklung und Energieversorgung;

→ **Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum** stellen große Herausforderungen an die Infrastruktur: Leerstand, schleichender Kaufkraftrückgang und Unterauslastung der Infrastruktur sind zu bewältigen. Künftige Themen für ein ÖREK sind:

- Strategien gegen Abwanderung (junge Frauen, aktive Bevölkerung) und zum Zuzug durch Migration;
- Aufrechterhaltung einer Basisinfrastruktur;
- Raumentwicklungsstrategien für „schrumpfende“ Regionen;
- „Smarte“ Entwicklung des ländlichen Raumes;
- Folgekosten des „Rückzugs“ von Infrastrukturen, Dienstleistungen etc. aus peripheren Räumen;
- Nahversorgung mit Mobilität abseits fossiler Brennstoffe – Sicherung der Mobilität in der Fläche.

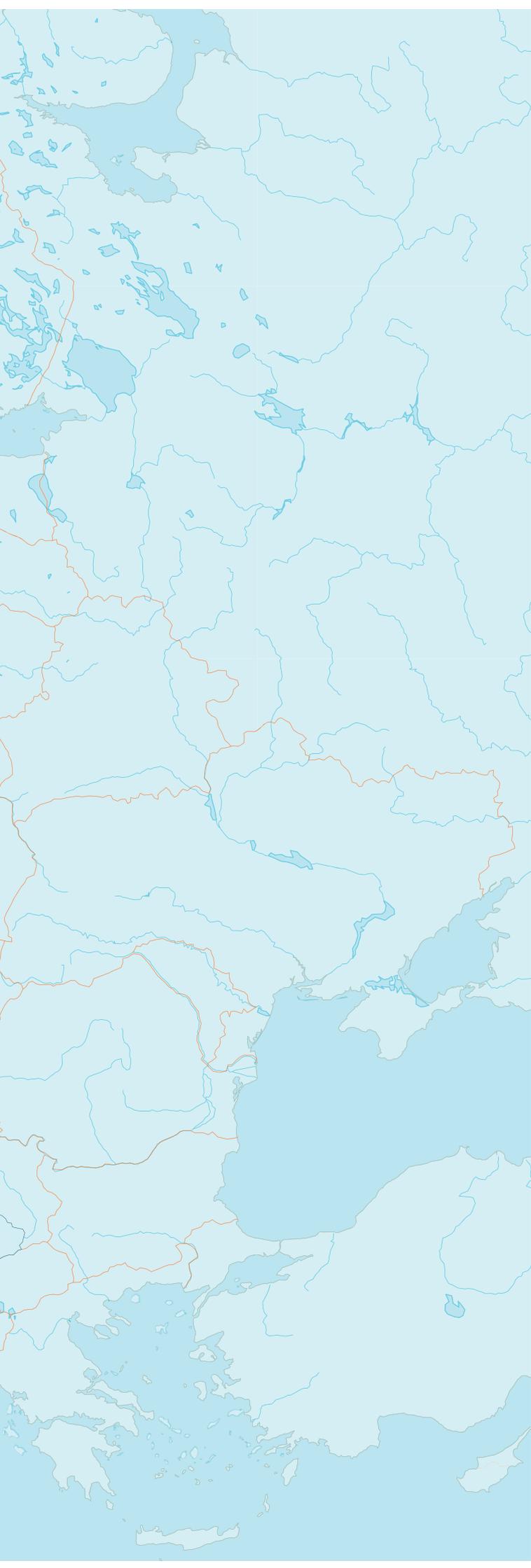
→ **Flächensparende Siedlungsentwicklung** ist nach wie vor hochaktuell. Dieses Thema wird die Raumplanung weiterhin beschäftigen, insb. in Ballungsräumen, in denen Bevölkerungswachstum zu managen ist. Künftige Themen sind:

- Innenentwicklung, Ortskernbelebung, Wiedernutzung nicht mehr benötigter Siedlungs-, Gewerbe- und Handelsflächen;

- Rückbau zersiedelter Gebiete und großflächiger Handelsstandorte an der Peripherie;
 - Kostenwahrheit (Infrastruktur- und Mobilitätskosten) und Bewusstseinsbildung über die Folgen des Bodenverbrauchs durch lockere Bebauung;
 - Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr (Autobahnanschlüsse, ÖV-Erschließung/ÖV-Kapazitäten);
 - Zugriff bzw. Nutzung auf/von Baulandreserven;
 - Siedlungsdruck in Ballungsräumen: Wohnungsbedarf, Mobilität, Migration/Integration;
 - Sicherung von qualitativ hochwertigen Freiräumen (Erhaltung von Zugänglichkeit und Erlebbarkeit);
 - und hochwertigen landwirtschaftlichen Flächen;
 - Abgleich von Raumordnungszielen und Förderung (Wohnbauförderung, ...).
- Das Thema **Digitalisierung** wurde vor allem von der politischen Ebene als Zukunftsthema identifiziert. Da der digitale Wandlungsprozess vor allem den ländlichen Raum vor große Herausforderungen stellen wird, sollte im Rahmen des ÖREK eine vertiefte Diskussion über die Chancen und Risiken der Digitalisierung für die räumliche Entwicklung gestartet werden. Dementsprechende Fragestellungen im ÖREK wären:
- Die räumlichen und regionalen Herausforderungen und Effekte der Digitalisierung
 - Chancen für Regionen durch Regionalisierung der Innovationspolitik – Möglichkeiten für Regionen durch stärker innovationsorientierte Zugänge
 - Auswirkungen auf Handel und die Stadtzentren

Die Herausforderungen fallen somit sehr vielschichtig aus und werden auch nur mit differenzierten Ansätzen auf unterschiedlichen Handlungsebenen bewältigt werden können.





10

Anhang

I INSTITUTIONEN UND AKTEURE

Die Darstellung relevanter Institutionen und Akteure in der Raumplanung kann nur exemplarisch erfolgen, da je nach Planungsverfahren/-prozessen verschiedenste Akteure eingebunden sind. Im Folgenden wird daher kein Überblick über alle denkmöglichen Institutionen und Akteure gegeben, sondern es werden konkret die unterschiedlichen Planungsträger und Beteiligten in Planungsverfahren dargestellt.

Für **Fachplanungen des Bundes** und der Länder gilt, dass die zuständigen **Ministerien** und **Ämter der Landesregierungen** einerseits Planungsaufgaben (Netzentwicklungspläne, Trassensicherung etc.) und andererseits behördliche Aufgaben in Genehmigungs- oder Konzessionsverfahren wahrnehmen. In Bezug auf raumplanerisch relevante Fachmaterien beschränkt sich die Darstellung lediglich auf einen Auszug an Akteuren. Auf ministerieller Ebene sind insb. das **Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT)** sowie das **Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit)** von Bedeutung. Diesen fällt das Forst- und Wasserrecht sowie Materien zur hochrangigen (Verkehrs-)Infrastruktur zu.

Im Zuge der mittelbaren Bundesverwaltung wurden Verwaltungsaufgaben an die Länder delegiert oder in eigens gegründete Gesellschaften ausgelagert. Ehemals staatlich geführte Unternehmen wurden so in das privatwirtschaftliche Regime ausgelagert, stehen aber über Aufsichtsräte, sonstige Kontrollinstanzen bzw. den Eigentumsanteil, den der Bund an solchen Unternehmen hält, unter staatlicher Kontrolle. Während diese Gesellschaften vor allem die Planung, die Errichtung und den Betrieb von Infrastrukturen betreiben, verbleiben Aufgaben der hoheitlichen Verwaltung bei den Ministerien selbst, da hier die Prinzipien und der Rechtsschutz für öffentliche Verwaltungsakte gegeben sein muss. Einige wichtige ausgegliederte (ehemals großteils vollstaatliche) Gesellschaften, die mit ihrer Tätigkeit für die Raumplanung relevant sind und dementsprechend auch in Planungsprozessen/-verfahren beteiligt sein können:

- **Straßeninfrastruktur:** Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG AG)
- **Bahninfrastruktur:** Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), Graz-Köflacher Bahn und Busbetriebe GmbH, Schienen-Control, Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
- **Wasserstraßen:** Via Donau – Österreichische Wasserstraßen-GmbH
- **Forstwirtschaft:** Österreichische Bundesforste AG (ÖBf)

Im Bereich der Legislative und Exekutive der **Bundesländer** gibt es ebenso verschiedene **Fachministerien**, die als Planungen oder im Zusammenhang mit verschiedensten Genehmigungsverfahren planerisch relevant sein können. Anstatt der „Landesministerien“ gibt es in allen Bundesländern – außer Wien (Magistrat der Stadt Wien) – ein **Amt der Landesregierung**, das die verschiedenen Verwaltungsaufgaben vollzieht. Das Amt der Landesregierung wird vom Landeshauptmann/der Landeshauptfrau geleitet. Den unterschiedlichen Ressorts in der Landesverwaltung stehen die einzelnen LandesrätInnen der Landesregierung vor. Das Amt der Landesregierung vollzieht Aufgaben der Landesverwaltung sowie der mittelbaren Bundesverwaltung. Dazu bedient es sich auch insb. der **Bezirkshauptmannschaften (BH)** als dezentrale Einheiten der Landesverwaltung. Planungsrelevante Angelegenheiten, die seitens der BH betreut werden, sind insb. Wasser- und Verkehrsrecht sowie Forst- und Jagdverwaltung. Werden in Planungsverfahren – insb. bei der Umwidmung von Flächen – Angelegenheiten berührt, die per Gesetz in der Grundlagenforschung zu berücksichtigen sind, ist es erforderlich, Stellungnahmen seitens der Amtssachverständigen beim Amt der Landesregierung (in Wien dem Magistrat) oder der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft einzuholen.

Als Institutionen auf regionaler Ebene gibt es, basierend auf den jeweiligen raumordnungsrechtlichen Bestimmungen, **Regionalverbände**, die mit unterschiedlichen Planungsaufgaben betraut sein können.

Mitunter nehmen solche Verbände auch Aufgaben der Förderverwaltung zur Regionalentwicklung wahr, die aber grundsätzlich in **Regionalmanagements** strukturiert sind.

Ein wesentlicher Planungsakteur – in erster Linie in der örtlichen Raumplanung – sind die einzelnen **Gemeinden**, die die örtliche Raumplanung im eigenen Wirkungsbereich besorgen. Die Beschlussfassung über Planungsakte hat der **Gemeinderat** zu treffen, während die/der BürgermeisterIn für die Abwicklung baurechtlicher Verfahren zuständig ist (Baubehörde I. Instanz). Dabei wird die/der BürgermeisterIn, wie der gesamte Gemeinderat von der **gemeindeeigenen Verwaltung** unterstützt.

Die genannten Institutionen in der Verwaltung und die ihnen vorstehenden politischen VertreterInnen stellen aber nur einen Teil der relevanten Planungsakteure dar. So sind auch vor allem **Gremien**, die **koordinierende oder beratende Funktionen** einnehmen, für Planungsverfahren und -prozesse relevant. Als koordinierendes Gremium existiert mit Sitz in Wien die **Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)**, die über keine formalen Kompetenzen in der Raumordnung verfügt, jedoch mit dem Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) sowie fachlichen Arbeitsgruppen und Empfehlungen einen übergreifenden Diskurs zwischen Planungsträgern ermöglicht und institutionalisiert. Die ROG und RplG der Bundesländer sehen teilweise **Beiräte** vor, um die Landesregierung in Angelegenheiten der Raumplanung zu beraten (Bgld, Ktn, NÖ, Stmk, Tirol, VlbG). Als einziges Bundesland hat Vorarlberg einen **Unabhängigen Sachverständigenrat (USR)** eingerichtet. GrundstückseigentümerInnen können schriftlich die Änderung des Flächenwidmungsplanes für Eigenflächen anregen und müssen in einem Planungsgespräch mit der/dem BürgermeisterIn – oder MitarbeiterInnen – erörtert werden. Wird das Ansuchen nicht positiv behandelt, so können GrundeigentümerInnen ihre Angelegenheit an den USR zur Abgabe einer fachlichen Äußerung weiterleiten.

Als weitere Akteure in Planungsverfahren treten die Planbetroffenen auf. **GrundeigentümerInnen** und **NachbarInnen** kommt in Bauverfahren in Abhängigkeit von den jeweiligen landesspezifischen Regelungen Parteistellung zu. Das nominelle Raumpla-

nungsrecht kennt solche Parteistellungen nicht, da es keine Planungsgenehmigungen via Bescheid gibt. Von Planungsakten betroffenen Personen – ebenso wie allen anderen BürgerInnen – kommt lediglich ein **Stellungnahmerecht** zu. In informellen Planungsprozessen ist die Einbindung der interessierten Bevölkerung essenziell für die Erarbeitung von Grundlagen, Analysen, Visionen etc. Bei strittigen Themen organisieren sich Betroffene mitunter in Form von **BürgerInneninitiativen**. Diese sind Interessenvereinigungen im Bereich der Selbsthilfe, um Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen, sie bekommen in manchen verwaltungsrechtlichen Verfahren jedoch auch Parteistellung zugesprochen (insb. UVP). Neben Interessengemeinschaften von BürgerInnen gibt es ebenso verschiedene etablierte **Vereinigungen** (z. B. Industriellenvereinigung) und **Vertretungen von Berufsständen** (z. B. Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer), die vor allem in der politischen Meinungsbildung bei regionalen und überörtlichen Planungen wichtig sein können.

Die Planungsleistungen selbst, im Sinn der Erstellung von Karten, Plänen und Gutachten, werden von den Verwaltungsapparaten selbst oder durch **ConsultantInnen** mit einer entsprechenden Befähigung für den Bereich Raumplanung erbracht. Dabei gibt es einerseits gewerbliche Büros für Raumplanung und Stadtplanung, vertreten durch die Wirtschaftskammer, sowie ZiviltechnikerInnen, vertreten durch die Kammer für für Architekten und Ingenieurskonsulenten.

Für die gerichtliche Kontrolle von Planungsentscheidungen sind hoheitliche Planungsakte der Raumplanung in die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingegliedert. Die Instanzenzüge unterscheiden sich insb. im Baurecht in den einzelnen Bundesländern. Gegen Planungsentscheide der Gemeinden und Landesregierungen selbst gibt es keine ordentlichen Rechtsmittel, weshalb hier vor allem die Kontrolle durch die beiden Höchstgerichte, den **Verfassungs-** und den **Verwaltungsgerichtshof**, wichtig ist.

Ein Ansprechpartner für BürgerInnen, die sich der Behördenwillkür ausgesetzt fühlen, ist die **Volksanwaltschaft**. Diese kann auf Antrag sowie von Amts wegen Verfahren, Entscheidungen und Verordnungen prüfen und Empfehlungen abgeben.

II RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER RAUMORDNUNG IN ÖSTERREICH

Die rechtlichen Grundlagen der Raumplanung und Raumordnung in Österreich sind extrem vielschichtig und schwierig abzugrenzen. Neben den Raumordnungsgesetzen der Länder und den Verordnungen der überörtlichen Raumplanung gibt es eine Vielzahl an materiell-rechtlichen Rechtsakten, die für die Raumplanung relevant sind. Die folgende Darstellung in tabellarischer Form konzentriert sich daher auf die Auflistung der wichtigsten Materiengesetze auf Bundesebene und einer umfangreichen – aber nicht vollständigen – Auflistung der existierenden Gesetze und Verordnungen im nominellen Raumplanungsrecht. Rechtliche Grundlagen zu den Fachplanungen der Länder (Naturschutz, Verkehrsinfrastruktur etc.) werden nicht explizit aufgeschlüsselt, bilden aber ebenfalls wesentliche Grundlagen für die Planung, die entsprechend zu berücksichtigen sind.

Rechtstexte sowie Judikate der Höchstgerichte (VfGH, VwGH, OGH) sind über die Online-Plattform Rechtsinformation des Bundes (RIS)⁸ zugänglich und abrufbar. Die Gesetzblattnummer mit der jeweiligen Jahreszahl kann für die Suche genutzt werden. Insb. die Entscheidungen des VfGH sind im Planungsrecht wichtig, dienen sie doch der Kontrolle der implementierten Instrumente, Verfahren und Planungsmechanismen im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit. Es

werden immer wieder Bestimmungen in ROG oder RplG als verfassungswidrig aufgehoben ebenso wie Planungsakte, die nicht dem Legalitäts-, Verhältnismäßigkeits- oder Gleichheitsprinzip genügen.

Wie aus der Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes hervorgeht, sind dem Bund insb. im Bereich der übergeordneten Infrastruktur sowie für wichtige Ressourcen (Wasser, Wald, Materialabbau) legislative und exekutive Titel zugeordnet. Unten stehende Tabelle schlüsselt einige zentrale Bundesgesetze im Bereich der funktionalen Raumordnung auf.

Tab. 07: Planungsrelevante Materiengesetze des Bundes (Auszug)

Bundesstraßengesetz 1971	StF BGBl. 286/1971 idF 7/2017
Denkmalschutzgesetz 1923	StF BGBl. 533/1953 idF 92/2013
Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz 1954	StF BGBl. 71/1954 idF 111/2010
Eisenbahngesetz 1957	StF BGBl. 60/1957 idF 137/2015
Forstgesetz 1975	StF BGBl. 440/1975 idF 56/2016
Gaswirtschaftsgesetz 2011	StF BGBl. 107/2011 idF 108/2017
Hochleistungsstreckengesetz 1989	StF BGBl. 135/1989 idF 154/2004
Luftfahrtgesetz 1957	StF BGBl. 253/1957 idF 92/2017
Starkstromwegegesetz 1968	StF BGBl. 70/1968 idF 112/2003
Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G)	StF BGBl. 697/1993 idF 111/2017
Wasserrechtsgesetz 1959	StF BGBl. 215/1959 idF 58/2017

8 Online: www.ris.bka.gv.at

Länder

Die ROG und RplG der Länder wurden erstmals in den 1960er-/1970er-Jahren erstellt und beschlossen. Da es sich bei der Raumplanung um eine vergleichsweise dynamische Rechtsmaterie handelt, wurden und werden die Gesetze vergleichsweise oft novelliert und neben formalen Anpassungen vor allem das Instrumentarium angepasst, geändert und auch immer wieder erweitert. IdR werden in den ROG und RplG der Länder die überörtliche wie örtliche Raumplanung mit ihren Zielen und Instrumenten normiert. Kärnten hat aber etwa die beiden Ebenen auf zwei

separate Gesetze aufgeteilt und Wien hat die Planungsgagenden – es wird nicht zwischen einer örtlichen und überörtlichen Planung unterschieden – in die Bauordnung aufgenommen. Der Umfang und Detaillierungsgrad der einzelnen ROG und RplG unterscheidet sich aufgrund der föderalen Ausdifferenzierung stark. Die Bauordnungen und Baugesetze weisen aber allesamt einen engen Bezug zu den Planungsgesetzen auf und werden in der Regel auch in enger Abstimmung novelliert.

Tab. 08: Aktuelle Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze der Länder (Stand 05/2018)

Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969	StF LGBl. Nr. 18/1969 idF 44/2015
Kärntner Raumordnungsgesetz 1969	StF LGBl. Nr. 76/1969 idF 24/2016
Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995	StF LGBl. Nr. 23/1995 idF 24/2016
Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014	StF LGBl. Nr. 3/2015 idF 65/2017
Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994	StF LGBl. Nr. 114/1993 idF 69/2015
Salzburger Raumordnungsgesetz 2009	StF LGBl. Nr. 30/2009 idF 96/2017
Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010	StF LGBl. Nr. 49/2010 idF 117/2017
Tiroler Raumordnungsgesetz 2016	StF LGBl. Nr. 101/2016
Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996	StF LGBl. Nr. 39/1996 idF 78/2017
Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien)	StF LGBl. Nr. 11/1930 idF 27/2016

Burgenland

Das **Burgenland** verfügt vergleichsweise über wenige unmittelbar planungsrelevante Gesetze und Verordnungen. Von zentraler Bedeutung ist vor allem

das Landesentwicklungsprogramm, das einen sehr klaren inhaltlichen und räumlichen Rahmen für die Raumentwicklung im Burgenland definiert.

Tab. 09: Burgenland - Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

GESETZE	
Burgenländisches IPCC-Anlagen-, SEVESO III-Betriebe- und Umweltinformationsgesetz (Bgl. d. ISUG)	StF LGBl. Nr. 8/2007 idF 25/2016
ALLGEMEINE VERORDNUNGEN	
Planzeichenverordnung für digitale Flächenwidmungspläne	StF LGBl. Nr. 33/2009 idF 2/2016
Landesraumordnungsplan für Maßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt	StF LGBl. Nr. 25/1992
Verordnung, mit der Einkaufsorte festgelegt werden	StF LGBl. Nr. 72/2003 idF 78/2017
ENTWICKLUNGSPROGRAMME	
Landesentwicklungsprogramm (LEP 2011)	StF LGBl. Nr. 71/2011
Regionales Entwicklungsprogramm für das Untere Pinka- und Stremtal	StF LGBl. Nr. 22/1977 idF 51/2016

Kärnten

Das Bundesland **Kärnten** verfügt zwar über kein landesweites Entwicklungsprogramm hat aber in den 1970er-Jahren Entwicklungsprogramme für Landesteile erstellt, die von einigen sektoralen Programmen

ergänzt werden. Neuere Programme wurden insb. für die Regelung von Fotovoltaikanlagen und Standorträume für Windkraftanlagen erlassen.

Tab. 10: Kärnten - Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

GESETZE

Kärntner Umweltplanungsgesetz	StF LGBL. Nr. 52/2004 idF 24/2016
Kärntner Regionalfondsgesetz	StF LGBL. Nr. 8/2005 idF 63/2016

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne	StF LGBL. Nr. 62/1995 idF 30/1998
Planzeichenverordnung für Teilbebauungspläne	StF LGBL. Nr. 29/1998
Richtlinien für privatwirtschaftliche Maßnahmen im Bereich der örtlichen Raumplanung	StF LGBL. Nr. 105/1997
Geschäftsordnung des Raumordnungsbeirates	StF LGBL. Nr. 41/2002

ENTWICKLUNGSPROGRAMME

Entwicklungsprogramm Kärntner Zentralraum	StF LGBL. Nr. 39/1977
Entwicklungsprogramm Raum Villach	StF LGBL. Nr. 40/1977
Entwicklungsprogramm Nockgebiet	StF LGBL. Nr. 41/1977 idF 119/1991
Entwicklungsprogramm Mirnock-Verditz	StF LGBL. Nr. 2/1978
Entwicklungsprogramm Raum Klagenfurt	StF LGBL. Nr. 19/1981 idF 76/2008
Entwicklungsprogramm politischer Bezirk St. Veit an der Glan	StF LGBL. Nr. 37/1983
Entwicklungsprogramm Raum Weißensee	StF LGBL. Nr. 59/1987
Entwicklungsprogramm Sportstättenplan	StF LGBL. Nr. 1/1978
Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur	StF LGBL. Nr. 25/1993 idF 6/2004
Industriestandorträume-Verordnung	StF LGBL. Nr. 49/1996
Orts- und Stadtkern-Verordnung	StF LGBL. Nr. 49/1996
Sachgebietsprogramm Photovoltaikanlagen	StF LGBL. Nr. 44/2003
Sachgebietsprogramm für Standorträume von Windkraftanlagen (Windkraftstandorträume-Verordnung)	StF LGBL. Nr. 46/2016

Niederösterreich

Niederösterreich verfügt über eine vergleichsweise umfangreiche Ordnungsplanung, hat aber ein unverbindliches Landesentwicklungskonzept als generelle Leitlinie. Neben sektoralen Programmen – auch hier zählt jenes zur Nutzung von Windkraft

zu den Neueren – gibt es insb. regionale Raumordnungsprogramme für die Landesteile, die die Freihaltung von Flächen ebenso wie die Entwicklung der Siedlungsstruktur auf überörtlicher Ebene räumlich festsetzen.

Tab. 11: Niederösterreich - Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Verordnung über Planzeichen, Maßstäbe und Material des Flächenwidmungsplanes sowie der Plandarstellung der Ergebnisse der Grundlagenforschung	LGBL Nr. 8000/2-0 (2002)
Verordnung über die Ausführung des Bebauungsplanes	LGBL Nr. 8200/1-3 (1998)
Verordnung über die Geschäftsordnung des Raumordnungsbeirates	LGBL Nr. 8000/1-0 (1975)
NÖ Warengruppen-Verordnung 2009	LGBL Nr. 8000/95-0 (2009)
Verordnung über die Bestimmung des äquivalenten Dauerschallpegels bei Baulandwidmungen	LGBL Nr. 8000/4-0 (1998)
Verordnung über den Kostenersatz an Gemeinden bei Erstellung oder Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms	LGBL Nr. 8000/5-0 (1978)

SEKTORALE RAUMORDNUNGSPROGRAMME

Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ	LGBL Nr. 8001/1-0 (49/2014)
Sektorales Raumordnungsprogramm über die Freihaltung der offenen Landschaft	LGBL Nr. 8000-23 (72/2007)
Schul-Raumordnungsprogramm	LGBL Nr. 8000/29-1 (1981)
Raumordnungsprogramm für die Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe	LGBL Nr. 8000/83-0 (1999)

REGIONALE RAUMORDNUNGSPROGRAMME

Regionales Raumordnungsprogramm Wiener Neustadt-Neunkirchen	LGBL Nr. 8000/75-4 (2010)
Regionales Raumordnungsprogramm Untere Enns	LGBL Nr. 8000/35-1 (2010)
Regionales Raumordnungsprogramm NÖ Mitte	LGBL Nr. 8000/76-2 (2010)
Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nord	LGBL Nr. 64/2015
Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest	LGBL Nr. 65/2015
Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordost	LGBL Nr. 66/2015 idF 73/2015
Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland	LGBL Nr. 8000/85-0 idF. 67/2015

Oberösterreich

In **Oberösterreich** gibt es derzeit vergleichsweise wenige Raumordnungsprogramme, mit dem aktuellen Landesraumordnungsprogramm (LAROP 2017) wurden aber etwa Handlungsräume definiert, für die in weiterer Folge überörtliche Planungen in Verordnungsform folgen sollen, um auf unterschiedliche Spezifika von funktionalen Räumen Bedacht nehmen zu können.

Tab. 12: Oberösterreich - Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 2016	LGBL. Nr. 26/2016
Planzeichenverordnung für Bebauungspläne	LGBL. Nr. 3/1996 idF 69/13
Verordnung über die Einordnung von Betrieben nach ihrer Betriebstypen (Oö. Betriebsverordnung 2016)	LGBL. Nr. 27/2016
Verordnung, mit der Grenzwerte für Emissionen und Immissionen für die einzelnen Widmungskategorien festgelegt werden	LGBL. Nr. 22/1995 idF 93/1995
Umweltprüfungsverordnung für Flächenwidmungspläne	LGBL. Nr. 110/2006
Umweltprüfungsverordnung für Raumordnungsprogramme	LGBL. Nr. 111/2006

RAUMORDNUNGSPROGRAMME

Landesraumordnungsprogramm 2017	LGBL. Nr. 21/2017
Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Eferding	LGBL. Nr. 114/2007
Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland 2	LGBL. Nr. 42/2012

Nicht aufgenommen: Verordnungen über die Verwendungen von Grundstücken für Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf

Salzburg

Im Bundesland **Salzburg** gibt es eine Vielzahl von Planungsverordnungen. Neben einem Landes-Entwicklungsprogramm (2003), sind insb. die Regional- und Sachprogramm hervorzuheben. So gibt es eher bezogen auf touristische Aspekte Sach-

programme zu Golf- wie Schianlagen sowie ein Sachprogramm für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum. In den letzten ca. 15 Jahren wurden vor allem verbindliche Regionalprogramm erstellt und beschlossen.

Tab. 13: Salzburg - Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Landes-Entwicklungsprogramm 2003	LGBL Nr. 94/2003
Darstellungsverordnung für Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne	LGBL Nr. 10/2011 idF 30/16
Bebauungsplan-Kostenbeitragsverordnung	LGBL Nr. 84/2001
Gestaltungsbeiräte-Verordnung	LGBL Nr. 67/1993
Umweltprüfungsverordnung für Raumordnungspläne und -programme	LGBL Nr. 59/2007 idF 39/2010
Verordnung über die Unterlagen zur Feststellung von Handelsgroßbetrieben	LGBL Nr. 128/1993 idF 39/2010
Verordnung über die Unterlagen zur Feststellung von Beherbergungsgroßbetrieben	LGBL Nr. 129/1993 idF 151/1993
Verordnung über die Unterlagen zur Beurteilung von Vorhaben gemäß § 24 Abs. 3 ROG (Flächenwidmungsplanwidrige Vorhaben)	LGBL Nr. 130/1993 idF 39/2010
Verordnung über die Unterlagen zur Feststellung von Zweitwohnungsvorhaben	LGBL Nr. 16/1994 idF 39/2010
Verordnung betreffend die nach dem Raumordnungsgesetz 2009 verlangten Nutzungserklärungen (Formularverordnung für Nutzungserklärungen)	LGBL Nr. 3/2010
Verordnung über die Bildung von Regionalverbänden	LGBL Nr. 81/1994 idF 39/2010

REGIONAL- UND SACHPROGRAMME

Sachprogramm für die Errichtung von Golfanlagen in Salzburg	LGBL Nr. 90/1998
Sachprogramm „Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum“	LGBL Nr. 13/2009
Verordnung mit der das Sachprogramm für die Errichtung oder Änderung von Schianlagen im Land Salzburg für verbindlich erklärt wird	LGBL Nr. 49/2008
Regionalprogramm Pinzgau	LGBL Nr. 18/2014
Regionalprogramm Oberpinzgau	LGBL Nr. 19/2014
Regionalprogramm Flachgau-Nord	LGBL Nr. 61/2009
Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden	LGBL Nr. 94/2013
Regionalprogramm Lungau	LGBL Nr. 84/2015
Regionalprogramm Tennengau	LGBL Nr. 60/2002
Regionalprogramm Salzburger Seengebiet	LGBL Nr. 76/2004

Nicht aufgenommen: Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe

Steiermark

Die **Steiermark** verfügt wie Salzburg über eine – traditionell – starke regionale Planungsebene. So gibt es für alle Planungsregionen eigene regionale Entwicklungsprogramme. Für das gesamte Landesgebiet be-

stehen aber auch sektorale Programme, so etwa zu Windenergie, der hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, Einkaufszentren oder der Reinhaltung der Luft.

Tab. 14: Steiermark – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Planzeichenverordnung 2016	LGBL. Nr. 80/2016
Geschäftsordnung des Raumordnungsbeirates	LGBL. Nr. 11/1975 idF 110/2012
Geschäftsordnung Regionalvorstand – GeORegVo	LGBL. Nr. 49/2016
Geschäftsordnung Regionalversammlungen – GeORegVe	LGBL. Nr. 48/2016
Bebauungsdichteverordnung 1993	LGBL. Nr. 38/1993 idR58/11
Benachrichtigungsverordnung	LGBL. Nr. 101/1989
Landesentwicklungsprogramm – LEP 2009	LGBL. Nr. 75/2009 idF 37/2012

SEKTORALE ENTWICKLUNGSPROGRAMME

Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie 2013	LGBL. Nr. 72/2013 idF 106/2014
Entwicklungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume	LGBL. Nr. 117/2005
Einkaufszentrenverordnung (Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur)	LGBL. Nr. 58/2011
Entwicklungsprogramm für die Reinhaltung der Luft	LGBL. Nr. 58/1993 idF 53/2011

REGIONALE ENTWICKLUNGSPROGRAMME

Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Oststeiermark	LGBL. Nr. 86/2016
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Steirischer Zentralraum	LGBL. Nr. 87/2016
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Südweststeiermark	LGBL. Nr. 88/2016
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Obersteiermark Ost	LGBL. Nr. 89/2016
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Obersteiermark West	LGBL. Nr. 90/2016
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Liezen	LGBL. Nr. 91/2016
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Südoststeiermark	LGBL. Nr. 92/2016

Nicht aufgenommen: Standortverordnungen für Einkaufszentren

Tirol

Das Bundesland Tirol verfügt ebenfalls über eine Vielzahl von Planungsverordnungen. Insbesondere gibt es im Hinblick auf Belange der touristischen Entwicklung sektorale Programme zur Entwicklung von Seilbahnen- und Schigebieten, Golfplätzen

oder etwa dem Schutz der Gletscher. Im Bereich der Entwicklungs- und Regionalprogramme ist insb. die Ausweisung und Freihaltung von überörtlichen Grünzonen sowie landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen relevant.

Tab. 15: Tirol – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

GESETZE	
Tiroler Umweltprüfungsgesetz –TUP	LGBL Nr. 34/2005 idF 130/2013
ALLGEMEINE VERORDNUNGEN	
Planungsgrundlagen- und Planzeichenverordnung 2013	LGBL Nr. 74/2013, 112/2016
Verordnung über die Bildung von Planungsverbänden und deren Satzung	LGBL Nr. 87/2005 idF 102/2015
Geschäftsordnung des Raumordnungsbeirates und seiner Untergruppen	LGBL Nr. 51/2017
Raumordnungsprogramm für Einkaufszentren (EKZ – Raumordnungsprogramm 2005)	LGBL Nr. 119/0205 idF 6/2013
Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm 2005	LGBL Nr. 10/2005 idF 6/2015
Raumordnungsprogramm für Golfplätze	LGBL Nr. 1/2009 idF 46/2016
Raumordnungsprogramm über den Schutz der Gletscher	LGBL Nr. 43/2006
ENTWICKLUNGS-, RAUMORDNUNGS- UND REGIONALPROGRAMME	
Raumordnungsprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorrangflächen für die Kleinregion Oberes Lechtal	LGBL Nr. 40/1994 idF 115/2017
Raumordnungsprogramm betreffend überörtliche Grünzonen für die Kleinregion Südöstliches Mittelgebirge	LGBL Nr. 41/1994 idF 126/2015
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Hall und Umgebung	LGBL Nr. 45/16
Regionalprogramm betreffend überörtliche Grünzonen für den Planungsverband Wörgl und Umgebung	LGBL Nr. 93/2014 idF 120/2017
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorrangflächen für den Planungsverband Zillertal	LGBL Nr. 76/2013 idF 48/2017
Regionalprogramm betreffend überörtliche Grünzonen für die Marktgemeinde Völs und die Gemeinde Kematen in Tirol	LGBL Nr. 60/2013 idF 121/17
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Reutte und Umgebung	LGBL Nr. 69/2016
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Südöstliches Mittelgebirge und die Stadt Innsbruck erlassen wird	LGBL Nr. 13/2017
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen für den Planungsverband Lienz und Umgebung	LGBL Nr. 108/2017
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für die Gemeinden Mieming, Mötztal, Silz, Stams und Wildermieming des Planungsverbandes Inntal – Mieminger Plateau	LGBL Nr. 67/2017
Regionalprogramm betreffend landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Westliches Mittelgebirge	LGBL Nr. 92/2017
<i>Nicht aufgenommen: Festlegung für Kernzonen für Einkaufszentren; Festlegung einer längeren Frist für die Fortschreibung des örtlichen Raumordnungskonzeptes von Gemeinden: erstmalige elektronische Kundmachung der Flächenwidmungspläne von Gemeinden</i>	

Vorarlberg

In **Vorarlberg** tritt die Raumplanung insb. für die Freihaltung von Flächen von einer baulichen Entwicklung ein. So werden in der Talsohle des Rheintals und Walgau bereits seit den 1970er-Jahren Flächen für Agrar- und Erholungsnutzungen

von Baulandwidmungen und damit einer baulichen Verwertung freigehalten. Jüngst wurden auch überörtliche Freiflächen für den Schutz vor Hochwasser im Rheintal in einer Verordnung festgesetzt.

Tab. 16: Vorarlberg – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

GESETZE

Zweitwohnsitzabgabegesetz	LGBL. Nr.87/1997 idF 80/2017
---------------------------	------------------------------

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Verordnung über die Form der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne (Planzeichenverordnung)	LGBL. Nr. 50/1996 idF 57/2014
Verordnung über die Geschäftsordnung des Raumplanungsbeirates	LGBL. Nr. 16/1974 idF 20/2017
Baubemessungs-Verordnung	LGBL. Nr. 29/2010 idF 51/2016
Verordnung über die Einschränkung des Geltungsbereiches der Bestimmungen über Ferienwohnungen	LGBL. Nr. 47/1993 idF 59/2002
Pläne, die von der Umwelterheblichkeitsprüfung oder der Umweltverträglichkeitsprüfung ausgenommen sind	LGBL. Nr. 38/2005 idF 54/2009

LANDESRAUMPLÄNE

Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal	LGBL. Nr. 1/2014
Verordnung über Festlegung der überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Rheintales	LGBL. Nr. 8/1977 idF 46/2016
Verordnung über Festlegung der überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgau	LGBL. Nr. 9/1977 idF 6/2017

Nicht aufgenommen: Verordnungen über die Zulässigkeit der Widmung von besonderen Flächen für Einkaufszentren

Wien

Die Stadt **Wien** baut ihre räumliche Planung vorrangig auf der Wiener Bauordnung und Konzepten (insb. STEP 2025) auf und verfügt dementsprechend über keine verordneten Entwicklungsprogramme

– abgesehen von Verordnungen nach Materien-gesetzen (z. B. Landschaftsschutzgebiete nach dem Wiener Naturschutzgesetz).

Tab. 17: Wien – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen

ALLGEMEINE VERORDNUNGEN

Geschäftsordnung für den Fachbeirat für Stadtplanung	LGBL. Nr. 50/1996 idF 57/2014
Verordnung über Erleichterungen für Kleinhäuser, Reihenhäuser und Sommerhäuser	LGBL. Nr. 20/1996

Als überblicksmäßige Darstellung zeigt Tabelle 18 die Unterscheidung von Baulandkategorien in der Flächenwidmungsplanung der Länder.

Tab. 18: Widmungskategorien des Baulandes in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer

BUNDES- LAND Rechts- grundlage	Wohnge- biete	Kernge- biete	Mischge- biete	Gewerbe-/ Industrie- gebiete	Einkaufs- zentren/ Geschäfts- gebiete	Dorfge- biete	Kurge- biete/ Zweit- wohnsitze	Sonstiges
Bgld Bgld RplG 1969, LEP 2011	Wohnge- biete Baugebiete für för- derbaren Wohnbau		gemischte Baugebiete	Betriebsge- biete Industrie- gebiete	Geschäfts- gebiete	Dorfge- biete	Erho- lungs- oder Fremden- verkehrs- einrich- tungen	
Ktn Ktn GplG 1995	Wohnge- biete			Gewerbe- gebiete Industrie- gebiete	Geschäfts- gebiete	Dorfge- biete	Kurgebiete	
NÖ NÖ ROG 2014	Wohnge- biete	Kernge- biete		Betriebsge- biete Industrie- gebiete	Gebiete für Handels- einrich- tungen	Agrarge- biete		Gebiete für erhaltens- werte Orts- strukturen Hochhaus- zonen
Oö Oö ROG 1994	Wohnge- biete	Kernge- biete	gemischte Baugebiete	Betriebs- baugebiete Industrie- gebiete	Gebiete für Geschäfts- bauten	Dorfge- biete	Kurgebiete Zweitwoh- nungsge- biete	Landeflä- chen
Slbg Slbg ROG 2009	Reines Wohnge- biet Erweitertes Wohnge- biet Gebiete für den för- derbaren Wohnbau	Kerngebiet Ländliches Kerngebiet		Betriebsge- biet Gewerbe- gebiet Industrie- gebiet	Gebiet für Handels- großbe- triebe	Dorfge- biete	Zweitwoh- nungsge- biet Gebiet für Beherber- gungsgroß- betriebe	
Stmk Stmk ROG 2010	Reine Wohnge- biete Allgemeine Wohnge- biete	Kernge- biete	Mischge- biete	Gewerbe- gebiete Industrie- gebiete I und II	Einkaufs- zentren I und II	Dorfge- biete	Kurgebiete Erholungs- gebiete Ferien- wohn- gebiete	

TIROL TROG 2016	Wohngebiet gemischtes Wohngebiet	Kerngebiet	Allgemeine Mischgebiete	Gewerbe- und Industriegebiet	Sonderflächen für Handelsbetriebe Sonderflächen für Einkaufszentren	Landwirtschaftliches Mischgebiet	Tourismusgebiet Sonderflächen für Beherbergungsgroßbetriebe	
Vlbg Vlbg RPG 1996	Wohngebiete	Kerngebiete	Mischgebiete	Betriebsgebiete I und II	Flächen für Einkaufszentren Flächen für sonstige Handelsbetriebe		Widmung für Ferienwohnungen	Widmung für publikumsintensive Veranstaltungsstätten
WIEN* WBO 1930	Wohngebiete Gebiete für förderbaren Wohnbau		gemischte Baugebiete	Betriebsbaugebiete Industriegebiete	Geschäftsviertel	Gartensiedlungsgebiete		Gebiete für friedhofsbezogene Nutzungen

* In Wien können im Bebauungsplan weitere bodennutzungsspezifische Festlegungen erfolgen, wie Schutzzonen, Wohnzonen sowie Zonen für Großbauvorhaben; Grundflächen, auf denen ein städtebaulicher Schwerpunkt gesetzt werden soll; Bestimmungen über die Zulässigkeit von Hochhäusern, Geschäftsstraßen und Einkaufszentren.

LITERATURVERZEICHNIS

- AIGNER, M., ERLACHER, E., FORSTER, A., FRIEDRICH-KEIT-LEBMANN, J., FROMMELT, F., GUMPRECHT, J., ... REITHMAYER-EBNER, C. (2017): *Besonderes Verwaltungsrecht* (2. aktualisierte und erweiterte Auflage. ed.). Wien: Jan Sramek Verlag.
- AMT DER VLBG LANDESREGIERUNG (2017): *Wenig erschlossene Landschaftsräume Inventar Weißzone, Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht*, 29b.
- AUER, M. (1998): *Die Änderung des Flächenwidmungsplans: Rückwidmung – Rechtsschutz – Entschädigung* (Springers rechtswissenschaftliche Dissertationen). Wien [u. a.]: Springer.
- AZIZI, J., SCHLARMANN, H. (1982): *Rechtsstaat und Planung*, Wien [u. a.]: Springer.
- BACHMANN, S., BAUMGARTNER, G., FEIK, R., FUCHS, C., GIESE, K., JAHNEL, D., LIENBACHER, G. (2016): *Besonderes Verwaltungsrecht: Lehrbuch* (11. Auflage. ed.). Wien: Verlag Österreich.
- BERKA, W. (1996): *Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand: Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumordnung durch den VfGH. Baurechtliche Blätter*, 118: 69–136.
- BÖHME, K., DOUCET, P., KOMORNICKI, T., ZAUCHA, J., WITEK, D. 2011: *How to strenghten the territorial dimension of “Europe 2020” and the EU Cohesion Policy – Report based on the Territorial Agenda 2020*.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ (2014): *Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2014–2020*.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (2014): *Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020*.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (2014): *Operationelles Programm Österreich –Europäischer Meeres und Fischereifonds 2014–2020*.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND WIRTSCHAFT (2015): *Der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2016–2021*.
- EK (2008): *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke*.
- EK (2010): *EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*.
- EK (2014): *National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation*.
- EK (2014a): *die Städtische Dimension der EU-Politikfelder – Kernpunkte einer EU-Städteagenda*.
- EK (2014b): *Zur Governance makroregionaler Strategien*.
- EK (2015): *Europäische Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020, Offizielle Texte und Kommentare*.
- EK (2017): *Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*.
- EUROPÄISCHE UNION (2006): *Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*.
- EUROPÄISCHE UNION (2011A): *Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen*.
- EUROPÄISCHE UNION (2011B): *Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der Europäischen Union. Ein Hintergrunddokument für die Territoriale Agenda der Europäischen Union*.
- EUROPÄISCHE UNION (2013): *Amtsblatt der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates*.
- EUROPÄISCHE UNION (2016): *Städteagenda für die EU. Pakt von Amsterdam*.
- FRÖHLER, L. UND OBERNDORFER, P. (1975): *Österreichisches Raumordnungsrecht. Schriftenreihe des Institutes für Raumordnung und Umweltgestaltung, Band 1*, Trauner Verlag Linz.
- FRÖHLER, L. UND OBERNDORFER, P. (1986): *Österreichisches Raumordnungsrecht II*, Trauner Verlag Linz.

- GRUBER, M. (2009): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007 – Eine Bilanz, Materialienband, in: Österreichischen Raumordnungskonferenz (Hg), ÖROK-Schriftenreihe Nr. 180.
- GRUBER, M. (2014): Territorialität in der EU-Kohäsionspolitik. Eine wechselhafte Geschichte: Von der Reform der 1980er-Jahre zur Post-Lissabon-Ära, in: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, Band 156.
- GRUBER, M., POHN-WEIDINGER, S. (2015): Europäische Raumentwicklung und Impementierung der ESI-Fonds in Österreich, S. 70–100, in: Österreichischen Raumordnungskonferenz (Hg): 14. Raumordnungsbericht, ÖROK- Schriftenreihe Nr. 195
- GRUBER, M., HANDLER, R. (2016): „Politikrahmen zu Smart Specialisation in Österreich“ in: in: Österreichischen Raumordnungskonferenz (Hg), ÖROK-Schriftenreihe Nr. 199.
- GRUBER, M., HANDLER, R., POHN-WEIDINGER, S., SCHUH, B., TORDY, J., LECHNER, F., WILLSBERGER, B. (2017): Fortschrittsbericht 2017 Österreichs zur Umsetzung des STRAT.AT 2020, in: Österreichischen Raumordnungskonferenz (Hg), ÖROK-Schriftenreihe Nr. 200.
- HAUER, A. (2006): Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: Hauer A. und Nußbaumer M. (Hrsg.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, Pro Libris Verlag Linz 1–30.
- HEINTEL, M. (2005): Regionalmanagement in Österreich. Professionalisierung und Lernorientierung.
- HUBER, A. S. (2017): Raumordnungsrecht. In: Aigner M. et al. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Jan Sramek Verlag, Wien, 477 ff.
- KANONIER, A. (2009): Anlass- und projektbezogene Festlegungen im österreichischen Flächenwidmungsplan. In Haslinger/Kanonier/Zehetner (Hrsg.): Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht: Festschrift für Franz Zehetner zum 60. Geburtstag. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- KANONIER, A. (1998): Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raumordnungsrecht. *Journal für Rechtspolitik*, 6: 73–86.
- KLEEWEIN, W. (2014): Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. *Baurechtliche Blätter*, 17 (3): 89–106. Verlag Österreich.
- KLEEWEIN, W. (2003): *Vertragsraumordnung*. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- KORINEK, K. (1977): *Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz und Raumplanung (Veröffentlichungen des Österreichischen Wirtschaftsinstituts für Strukturfor-schung und Strukturpolitik)*. Linz.
- KORINEK, K. (1975): *Rechtliche Probleme der Anwendung von Raumordnungsgesetzen: Zur Interpretation des Oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes; ein Rechtsgutachten (Veröffentlichungen des Österreichischen Wirtschaftsinstituts für Strukturfor-schung und Strukturpolitik)*. Linz.
- LEITL, B. (2006): *Überörtliche und örtliche Raumplanung*. Hauer/Nußbaumer (Hrsg.): *Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht*. Linz: ProLibris.
- LIENBACHER, G. (2016): *Raumordnungsrecht*, in: Bachmann, S., u. a. (Hrsg) *Besonderes Verwaltungsrecht*, Springer-Verlag, 11. Auflage Wien 483 ff.
- MAIER, G., TÖDTLING, F., TRIPPL, M. (2012): *Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik*. S. 143.
- NORER R., HOLZER G. (2018): *Bodenschutzrecht*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- OBERLEITNER, F., BERGER, W. (2011): *Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959*. 3. Auflage. Wien: Manz.
- ÖROK (2014): *EFRE-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014–2020 Operationelles Programm für den Einsatz der EFRE*.
- ÖROK (2017): *STRAT.AT 2020. Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–20, Version 3*.
- ÖROK (2018): *Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2011*, Nr. 201. Wien: ÖROK.
- ÖROK (2015): *14. Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012–2014*. Nr. 195. Wien: ÖROK.
- ÖROK (2014): *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“*. Nr. 191. Wien: ÖROK.
- ÖROK (2013): *Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben*. Nr. 189. Wien: ÖROK.

- ÖROK (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept: ÖREK 2011. Wien: ÖROK.
- ÖROK (1998): Raumordnung in Österreich. Nr. 137. Wien: ÖROK.
- ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG (2011): Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation.
- PERNTHALER, P. (1990): Raumordnung und Verfassung: 3. Neuere Entwicklungen/Peter Pernthaler (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung). Wien: Braumüller.
- PERNTHALER, P., FEND, R. (1989): Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich (Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft). Wien: Österr. Wirtschaftsverlag.
- PUCHER, J., TÖDTLING-SCHÖNHOFER, H, GRUBER, M., RESCH, A., WEISS, J. (METIS 2017): Grenzüberschreitende Kooperationen – Evaluierung und Perspektiven 2020+. ETZ in Österreich – Eine Bestandsaufnahme.
- RASCHAUER, B. (2008): Zum Verzicht auf Entschädigung wegen Rückwidmung. Baurechtliche Blätter. Vienna, Springer-Verlag, 11 (4): 135–140. Springer.
- SCHINDEGGER, F. (1999): Raum, Planung, Politik: Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Wien [u. a.]: Böhlau.
- SCHNEIDEWIND P. (2009): Die Ankunft der Räumlichkeit in der EU-Politik, in: Raum – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 76.
- STADT WIEN (2012): Praxishandbuch Partizipation, Werkstattberichte Nr. 127.
- STEGMAYER L. (2018): Raumordnung – Salzburgs neue Wege. Baurechtliche Blätter, 21 (2): 45–52. Verlag Österreich.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservices Österreich
Art	Artikel
Bgld	Burgenland
BH	Bezirkshauptmannschaft
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
bmvit	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BPL	Bebauungsplan
CBC	Cross Border Cooperation
CLLD	Community-Led Local Developments
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
EK	Europäische Kommission
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUSALP	EU-Strategie für den Alpenraum
EUSDR	EU-Strategie für den Donaauraum
EVTZ	Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH RL	Fauna-Flora-Habitat Richtlinie
Flwp	Flächenwidmungsplan
FTI	Forschung-Technologie-Entwicklung
idR	in der Regel
Insb.	insbesondere
IWB	Investition in Wachstum und Beschäftigung
Ktn	Kärnten
LEADER	Initiative der Europäischen Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes
LGBL	Landesgesetzblatt
LLL	Lebenslanges Lernen
MS	Mitgliedstaaten
NÖ	Niederösterreich
NP	Nationalpark
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
ÖPUL	Österreichisches Programm für eine uUmweltgerechte Landwirtschaft
Oö	Oberösterreich
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
PV	Partnerschaftsvereinbarung
ROG	Raumordnungsgesetz/e
RplG	Raumplanungsgesetz/e
Slbg	Salzburg
Stmk	Steiermark
STRAT.AT 2020	Partnerschaftsvereinbarung zw. Österreich und der Europäischen Kommission
StUA	Ständiger Unterausschuss

SUP	Strategische Umweltprüfung
TA 2020	Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020
TEN	Transeuropäische Verkehrsnetze
TZ	Thematisches Ziel
u. a.	und andere
u. Ä.	und Ähnliche
UEP	Umwelterheblichkeitsprüfung
USR	Unabhängiger Sachverständigenrat
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v. a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VIA	Vienna International Airport
Vlbg	Vorarlberg
VO	Verordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WBO	Wiener Bauordnung
WEP	Waldentwicklungsplan
WLW	Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 01:	Topografische Karte von Österreich	20
Abb. 02:	ÖROK-Bevölkerungsprognose: Bevölkerungsveränderung 2014–2030 in Prozent.....	21
Abb. 03:	Anteil der versiegelten Fläche 2012, 1 km-Raster (gem. Copernicus-Programm)	22
Abb. 04:	Siedlungsentwicklung im Bereich Lauterach (Vlbg), 1950er und 2015.....	24
Abb. 05:	Schutzgebiete 2014 (Nationalparks, Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, ...)	26
Abb. 06:	Struktur der ESI-Fonds in Österreich.....	34
Abb. 07:	Europa 2020, Thematische Ziele und ESI-Fonds in Österreich	35
Abb. 08:	Bilaterale ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung 2014–2020	36
Abb. 09:	Transnationale Kooperationsräume mit Beteiligung Österreichs.....	37
Abb. 10:	Regionalförderungsgebiete Österreichs 2014–2020 gemäß EU-Beihilfenrecht	39
Abb. 11:	Multi-Level-Governance in der Regionalpolitik in Österreich	52
Abb. 12:	Berücksichtigung von Zielen und Grundsätzen in der Raumplanung	57
Abb. 13:	Administrative Gliederung von Österreich 2018.....	63
Abb. 14:	Legislative Planungsebenen der funktionalen Raumordnung	64
Abb. 15:	Verhältnis der Planungsinstrumente auf verschiedenen Planungsebenen.....	77
Abb. 16:	Ausschnitt aus dem Gefahrenzonenplan Alterbach BWV Salzburg	80
Abb. 17:	Infrastrukturprojekte des bmvit 2013	81
Abb. 18:	APG-Masterplanprojekte 2012–2030	84
Abb. 19:	Schutzgebiete in Tirol.....	87
Abb. 20:	Themenbereiche von tirisMobile.....	89
Abb. 21:	Inventar Weißzone, Nr. 37 Hinteres Silbertal	90
Abb. 22:	Handlungsräume im Oö. LAROP 2017 (Anlage 2).....	94
Abb. 23:	Leitbild Grünräume – STEP 2025 der Stadt Wien.....	96
Abb. 24:	Auszug aus dem regionalen Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, Blatt 76 Wr. Neustadt Nord	97
Abb. 25:	Ausschnitt aus der Programmkarte des Regionalprogrammes Pinzgau, Zentralraum/Unterpinzgau	98
Abb. 26:	Auszug aus der Vorrangzonenkarte des regionalen Entwicklungsprogramms Obersteiermark West mit Legende	99
Abb. 27:	Übersicht über landwirtschaftliche Vorsorgeflächen für den Planungsverband Wattens und Umgebung	100
Abb. 28:	Auszug aus der Verordnung der Vlbg Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal – Bereich Dornbirn-Lustenau	102
Abb. 29:	Örtliches Entwicklungskonzept, Gemeinde Leobendorf	104
Abb. 30:	Zulässige Nutzungen im Bauland-Wohngebiet NÖ ROG	107
Abb. 31:	Auszug Flächenwidmungsplan im Bereich der Gemeinden Nüziders und Bludenz	111
Abb. 32:	Beispiel eines Bebauungsplanes – Stadt Graz	116
Abb. 33:	Gewidmetes, unbebautes Bauland, Draßmarkt Bgld	119
Abb. 34:	Baulandumlegung – Beispiel für die Verbesserung der Grundstückszuschnitte	120
Abb. 35:	Flächenwidmungsplan – Verfahrensstufen	128
Abb. 36:	Was BürgerInnen im Beteiligungsprozess brauchen.....	133
Abb. 37:	Schritte der ÖREK-Partnerschaft im Überblick	143

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 01:	Elf Thematische Ziele (TZ) der ESI-Fonds 2014–2020	34
Tab. 02:	Strategiekonzepte auf Länderebene	46
Tab. 03:	Entwicklungs- und Standort-Agenturen auf Länderebene (Auszug)	47
Tab. 04:	Instrumente der überörtlichen Raumordnung in den Raumordnungsgesetzen	92
Tab. 05:	Instrumente der örtlichen Raumplanung	103
Tab. 06:	Übersicht – Baulandmobilisierende Maßnahmen im Raumordnungsrecht der Bundesländer	117
Tab. 07:	Planungsrelevante Materiengesetze des Bundes (Auszug)	152
Tab. 08:	Aktuelle Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze der Länder (Stand 05/2018)	153
Tab. 09:	Burgenland – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	153
Tab. 10:	Kärnten – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	154
Tab. 11:	Niederösterreich – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	155
Tab. 12:	Oberösterreich – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	156
Tab. 13:	Salzburg – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	157
Tab. 14:	Steiermark – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	158
Tab. 15:	Tirol – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	159
Tab. 16:	Vorarlberg – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	160
Tab. 17:	Wien – Planungsrechtliche Grundlagen und Verordnungen	160
Tab. 18:	Widmungskategorien des Baulandes in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer	161

QUELLENHINWEISE FÜR GRAFIKEN – KAPITELANFANG

Hinweis: Die doppelseitigen Grafiken zu Beginn der einzelnen Kapitel haben rein illustrativen Charakter und enthalten keinerlei planliche Festlegungen

Die Grafiken wurden von Katrin Pflieger, www.pflegergrafik.at, erstellt:

Kap. 1:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis des ÖROK-Atlas (Topografie, CORINE Land Cover, SRTM)	18
Kap. 2:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis von www.pixabay.com/FotoshopTofs	28
Kap. 3:	Eigene Illustration Katrin Pflieger	40
Kap. 4:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis der „Blauzone Rheintal“ (Land Vorarlberg)	54
Kap. 5:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis des ÖROK-Atlas (Administrative Grenzen)	60
Kap. 6:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis des ÖEK Marktgemeinde Leobendorf, Büro Dr. Paula	68
Kap. 7:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis eines Bebauungsplans der Stadt Graz	74
Kap. 8:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis der „Landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen“ tiris, Land Tirol	124
Kap. 9:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis des ÖROK-Atlas (Administrative Grenzen)	140
Anhang:	Eigene Illustration Katrin Pflieger auf Basis des ÖROK-Atlas	148

ÖROK-SCHRIFTENREIHENVERZEICHNIS

- 201 Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 (ÖREK 2011), Reflexion zu Inhalten, Umsetzung, Ausblick, Endbericht, Wien 2018
- 200 Fortschrittsbericht 2017 Österreichs zur Umsetzung des STRAT.AT 2020/Progress Report 2017 Austria on the implementation of STRAT.AT 2020, Wien 2017
- 199 Politikrahmen zu Smart Specialisation in Österreich/Policy framework for smart specialisation in Austria, Wien 2016
- 198 Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband, Wien 2016
- 197 EFRE-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014–2020, Wien 2015
- 196/III ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030, Teil 3: Haushalte, Wien 2017
- 196/II ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030, Teil 2: Erwerbsprognosen, Wien 2015
- 196/I ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030, Teil 1: Bevölkerung, Wien 2015
- 195 14. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012–2014, Wien 2015
- 194 Die regionale Handlungsebene stärken, Fachliche Empfehlungen und Materialienband, Wien 2015
- 193 Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. Fachliche Empfehlungen und Materialienband, Wien 2015
- 192 Energieraumplanung, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Materialienband, Wien 2014
- 191 Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Wien 2014
- 190 Vielfalt und Integration im Raum, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Wien 2014
- 189 Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben: Grundlagen, Handlungsbedarf & Lösungsvorschläge, Wien 2013
- 188 STRAT.AT Bericht 2012/STRAT.AT Report 2012, Wien 2013
- 187 13. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008–2011, Wien 2012
- 186 Wirkungsevaluierung – ein Praxistest am Beispiel der EFRE-geförderten Umweltmaßnahmen des Bundes 2007–2013, Wien 2011
- 185 Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011, Wien 2011 samt Ergänzungsdokumenten
- 185en Austrian Spatial Development Concept (ÖREK) 2011, Wien 2011
- 184 ÖROK-Regionalprognosen 2010–2030: Bevölkerung, Erwerbspersonen und Haushalte, Wien 2011
- 183 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick, Wien 2011
- 182 STRAT.AT Bericht 2009, Wien 2010
- 181 Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume, Wien 2009
- 180 EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007 – Eine Bilanz, Materialienband, Wien 2009
- 179 Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten, Wien 2009
- 178 Energie und Raumentwicklung, Räumliche Potenziale erneuerbarer Energieträger, Wien 2009
- 177 Zwölfter Raumordnungsbericht, Wien 2008
- 176/II Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Regionale Herausforderungen und Handlungsstrategien, Wien 2009
- 176/I Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Materialienband, Wien 2008
- 175 strat.at 2007–2013, Nationaler strategischer Rahmenplan Österreich, Wien 2007
- 174 Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich 2005, Modellrechnungen für den ÖPNRV und den MIV (bearbeitet von IPE GmbH.), Wien 2007
- 173 Freiraum & Kulturlandschaft – Gedankenräume – Planungsräume, Materialienband, Wien 2006
- 172 Zentralität und Standortplanung der öffentlichen Hand (bearbeitet von Regional Consulting ZT GmbH), Wien 2006

- 171 Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume (bearbeitet von Rosinak & Partner), Wien 2006
- 170 Elfter Raumordnungsbericht, Wien 2005
- 169 Europaregionen – Herausforderungen Ziele, Kooperationsformen (bearbeitet von ÖAR), Wien 2005
- 168 Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Materialienband, Wien 2005
- 167 Zentralität und Raumentwicklung (bearbeitet von H. Fassmann, W. Hesina, P. Weichhart), Wien 2005
- 166/II ÖROK-Prognosen 2001–2031
Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA), Wien 2005
- 166/I ÖROK-Prognosen 2001–2031
Teil 1: Bevölkerung und Erwerbstätige nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA), Wien 2004
- 165 EU-Regionalpolitik und Gender Mainstreaming in Österreich (BAB GmbH & ÖAR GmbH), Wien 2004
- 164 Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme (bearbeitet vom ÖIR), Wien 2003
- 163 Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Wien 2002
- 163a Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 – Kurzfassung, Wien 2002
- 163b The Austrian Spatial Development Concept 2001 – Abbreviated version, Vienna 2002
- 163c Le Schéma autrichien de développement du territoire 2001 – Résumé, Vienne 2002
- 162 Räumliche Disparitäten im österreichischen Schulsystem – Strukturen, Trends und politische Implikationen (bearbeitet von Heinz Faßmann), Wien 2002
- 161 Ex-post-Evaluierung Ziel-5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich, (Bearbeitung: Forschungszentrum Seibersdorf Ges.m.b.H), Wien 2002
- 160 Zehnter Raumordnungsbericht, Wien 2002
- 159 Freiflächenschutz in Stadtregionen (Teil I bearbeitet von stadtländ, Teil II bearbeitet vom ÖIR), Wien 2001
- 158 Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden; Expertengutachten des ÖIR (bearbeitet von Claudia Doubek und Ulrike Hiebl), Wien 2001
- 157 Aktionsprogramme der Europäischen Union – Die Beteiligung Österreichs 1999/2000 (bearbeitet von ÖSB-Unternehmensberatung GesmbH. und ÖAR-Regionalberatung GesmbH.), Wien 2001
- 156 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1999/2 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 2000
- 155 Erreichbarkeitsverhältnisse im öffentlichen Verkehr und im Individualverkehr 1997/98, Gutachten der Firma IPE (Integrierte Planung und Entwicklung regionaler Transport- und Versorgungssysteme), Wien 2000
- 154 Transeuropäische Netze und regionale Auswirkungen auf Österreich – Ergänzungsstudie, Gutachten des ÖIR (bearbeitet von Reinhold Deußner unter Mitarbeit von Eckhard Lichtenberger, Ursula Mollay, Wolfgang Neugebauer und Herbert Seelmann), Wien 2000
- 153 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1999/1 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 2000
- 152 Aktionsprogramme und transnationale Netzwerke der EU – überarbeitete und erweiterte Fassung Handbuch der ÖSB-Unternehmensberatung GesmbH/ÖAR-Regionalberatung GesmbH/invent – Institut für regionale Innovationen (bearbeitet von T. Brandl, L. Fidschuster, I. Gugerbauer, I. Naylor, F. Weber), Wien 2000
- 151 10. ÖROK-Enquete am 20. Mai 1999 in Wien: Das Österreichische Raumordnungskonzept 2001 – Zwischen Europa und Gemeinde, Wien 1999
- 150 Neunter Raumordnungsbericht, Wien 1999
- 149 Zwischenevaluierung der INTERREG II-A Außengrenzprogramme (bearbeitet von der Trigon – Entwicklungs- und Unternehmensberatung GmbH), Wien 1999

Sonderserie Raum & Region, Heft 3, Politik und Raum in Theorie und Praxis – Texte von Wolf Huber
kommentiert durch Zeit-, Raum- und WeggefährtInnen, Wien 2011

Sonderserie Raum & Region, Heft 2, Raumordnung im 21. Jahrhundert – zwischen Kontinuität und
Neuorientierung, 12. Örok-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich, Wien 2005

Sonderserie Raum & Region, Heft 1, Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte,
Veränderungen, Festschrift für Eduard Kunze, Wien 2003