

Heinz Fassmann

Stadt- und Raumentwicklung Österreich

S. 2309 bis 2315

URN: urn:nbn:de: 0156-55992168



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Stadt- und Raumentwicklung Österreich

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Institutionelle Verankerung der Raumordnung: Historische Entwicklung
- 3 Raumordnung auf zweieinhalb Ebenen
- 4 Grundsätzliche Problembereiche

Literatur

Raumordnung in Österreich gehört zu den wenigen Aufgaben der Länder, die diese in Gesetzgebung und Ausführung autonom gestalten dürfen. Der Bund nimmt nur eine rechtlich unverbindliche Koordinationsfunktion wahr und betreibt die für die Raumentwicklung bedeutsamen sektoralen Fachplanungen. Schließlich sind die Gemeinden als die eigentlichen Träger einer flächendeckenden Nutzungsplanung zu nennen.

1 Vorbemerkung

▷ *Raumordnung* gilt allgemein als die Tätigkeit der öffentlichen Hand zur konfliktminimierenden, vorausschauenden und ressourcenschonenden Anordnung physischer Strukturen und gesellschaftlicher Nutzungen auf einer überörtlichen Ebene (Bund, Länder, Regionen). Im Unterschied zu Deutschland wird Raumordnung in einigen österreichischen Bundesländern darüber hinaus auch auf die gemeindliche Ebene bezogen. ▷ *Raumplanung* ist dagegen der Oberbegriff für alle raumwirksamen Tätigkeiten der öffentlichen Hand, im österreichischen Kontext insbesondere im konkreten, örtlichen Anwendungsbereich (vgl. Fassmann 2006).

2 Institutionelle Verankerung der Raumordnung: Historische Entwicklung

Die Institutionalisierung der modernen Raumordnung geht auf die Kritik am Liberalismus und an den im 19. Jahrhundert rasch gewachsenen Großstädten zurück. Die bürgerliche Gesellschaft war hochgradig besorgt über die hygienischen Verhältnisse in den Großstädten, denn die damit im Zusammenhang stehenden Epidemien betrafen auch sie, und die proletarischen Lebensverhältnisse waren Quelle des Protests gegen die herrschende soziale Ordnung. Es ist daher kein Zufall, dass 1893 in Wien der „Bauzonenplan“ durch den Wiener Gemeinderat beschlossen wurde, der das Stadtgebiet in Industriegebiete, Wohngebiete mit niedriger Bebauung und gemischte Baugebiete mit vom Zentrum abfallender unterschiedlicher Geschosshöhe unterteilte. 1894 wurde ein „Generalregulierungsplan“ ausgeschrieben, der die zukünftige Stadtentwicklung durch entsprechende Verbauungs-, Regulierungs- und Erweiterungspläne umfassend zu gestalten beabsichtigte.

Es dauerte, bis die Flächenländer nachzogen. 1932 wurde eine Bauordnung für Niederösterreich vorgelegt, die einen eigenen Abschnitt „Landesplanung“ enthielt, und 1937 verabschiedete der oberösterreichische Landtag das erste Landesplanungsgesetz, welches durch den Anschluss Österreichs an Deutschland (1938) allerdings nicht mehr in Kraft trat. 1954 entschied der Verfassungsgerichtshof, dass die Länder grundsätzlich für die planmäßige, vorausschauende und koordinierende Gesamtgestaltung zuständig sind. Der Bund besitzt zwar die Kompetenz im Bereich von Sektoralplanungen (Straße, Schiene, Bergbau, Forst- und Wasserrecht und anderes mehr), die Raumordnung im engeren Sinn der räumlichen Gesamtplanung ist aber Ländersache.

Schließlich legte der Gesetzgeber 1962 fest, dass die örtliche Raumplanung Angelegenheit der Gemeinde ist. Sie kann im Rahmen der landesgesetzlichen Vorgaben und der bestehenden Landesplanung (▷ *Landesplanung*, *Landesentwicklung*) über die Nutzung und Entwicklung ihres Territoriums selbstständig entscheiden. Das Land hat dabei lediglich eine Aufsichtspflicht.

3 Raumordnung auf zweieinhalb Ebenen

Man kann somit von einem Zweieinhalb-Ebenen System sprechen, welches in Österreich Raumordnung wahrnimmt: Gemeinde, Land und – nominell benachteiligt – der Bund. In der Realität ist die Bundesebene aber mindestens ebenso wichtig wie die Länder- und Gemeindeebene, denn über die sektoralen Fachplanungen wird die Raumordnung de facto sehr wirkmächtig gesteuert.

Tabelle 1: Das System der Raumordnung in Österreich

Aufbau	Planungsebenen	Planungsinstrumente	materielle Inhalte
Bund	Bundesraumordnung	Keine, aber Mitwirkung in der ÖROK	Keine, lediglich Kooperationsformen (ÖROK)
Länder	Landesplanung	Raumordnungsgesetze; Landesentwicklungs- bzw. Raumordnungsprogramme; objektbezogene Prüfverfahren (UVP, RVP)	Festlegung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung; Definition weiterführender Planungsinstrumente; Erarbeitung überörtlicher Programme, Planungen und Konzepte; objektbezogene Prüfverfahren vor der Realisierung größerer Planungen
	Regionalplanung	Regionalkonzepte, Regionalprogramme oder Regionalpläne (Erstellung durch die Landesregierung oder kommunale Verbände), nicht zwangsläufig flächendeckend	Festlegung von übergeordneten Nutzungen (z. B. Rohstoffe), besonderen Vorranggebieten (z. B. Naturschutzgebiete, EU-Fördergebiete) und gemeinsamen Siedlungsgrenzen
Gemeinde	Kommunalplanung	Räumliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne	Darstellung der kommunalen Entwicklungsperspektive, Festlegung der Art der Flächennutzung, Definition der baulichen Ordnung

Quelle: Eigene Darstellung

„Da eine Hierarchie weder zwischen Bundes- und Landesplanungen, noch zwischen Raum- und Fachplanungen angenommen wurde und auch für die Gemeindeplanungen nur im Rahmen überörtlicher Interessen und Aufsichtsbefugnisse durchsetzbar war, blieb als systemkonformes Handlungsmuster für die Raumordnung als territoriale Gesamtordnung nur die Kooperation aller in Betracht kommenden Planungsbefugnisse“ (Pernthaler 2005: 22). Die 1971 gegründete Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) stellt die institutionelle Umsetzung dieser Kooperationsstrategie dar. Die ÖROK ist eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene. Für die laufende Tätigkeit wurden beim Bundeskanzleramt eine Geschäftsstelle und zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Stellvertreterkommission sowie themenorientierte Ausschüsse und Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese setzen sich aus Vertretern der Gebietskörperschaften und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammen. Im politischen Beschlussorgan, der Raumordnungskonferenz, sind die Repräsentanten aller Bundesminister, alle Landeshauptleute, die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch Repräsentanten der Wirtschafts- und Sozialpartner vertreten. Den Vorsitz führt der Bundeskanzler. Zu den Aufgaben der ÖROK zählt die Ausarbeitung eines gesamtstaatlichen Raumentwicklungskonzepts, die Erstellung eines Raumordnungsberichts und gegebenenfalls die Verabschiedung von Empfehlungen. Sie stützt sich in ihrer Arbeit auf raumrelevante Grundlagenforschung und auf die Dokumentation der räumlichen Entwicklung in Form eines Atlas.

Die zentralen Akteure im Bereich der Raumordnung sind unzweifelhaft die Länder, die die gesetzgeberische Kompetenz besitzen und es begrüßen dürften, neben Jugendschutz und Jagdrecht einen weiteren – vielleicht den letzten wichtigen – Politikbereich ihr Eigen nennen zu können. Alle Bundesländer haben Raumordnungsgesetze erlassen und inzwischen mehrmals novelliert. Die Gesetze legen in der Regel die übergeordneten Ziele der Raumordnung im Land fest, definieren die Instrumente der überörtlichen Raumordnung und meistens auch die der örtlichen. Die Ziele selbst, die verwendete Terminologie und die Regelungsdichte insgesamt weichen von Bundesland zu Bundesland teilweise erheblich ab.

Die meisten der acht österreichischen Flächenländer haben rechtlich verbindliche Landesentwicklungsprogramme verabschiedet, in denen die Ziele und Prinzipien der Landesentwicklung, großräumige Infrastrukturprojekte und funktionale Differenzierungen festgelegt sind. Bleibt es bei einem rechtlich unverbindlichen Dokument, werden die Landesentwicklungsprogramme Konzepte genannt. Entwicklungsprogramme, die sich nur auf ausgesuchte Regionen beziehen und daher Regionalprogramme heißen, sind in vielen Bundesländern ebenfalls vorgesehen, aber nicht flächendeckend und nicht zwingend. Fast alle Bundesländer sehen auch sektorale Entwicklungsprogramme für bestimmte Sachbereiche vor. Sektorale Entwicklungsprogramme enthalten abermals ordnende Maßnahmen für das gesamte Landesgebiet oder für Teile davon, beschränken sich aber auf ein Thema (Gesundheit, Versorgung, Energie und Ähnliches). Sektorenprogramme bestehen in der Regel aus einem Textteil und einer Karte, werden im Verordnungswege durch die Landesregierung erlassen und haben verbindlichen Charakter für alle weiteren Planungsebenen.

Die zentralen Akteure im Bereich der Raumplanung sind die Gemeinden. Sie sind verpflichtet, ihre Vorstellung über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde, der Gemeindefläche und der Bebauung zu regeln. Ihnen stehen dabei für gewöhnlich drei Instrumente zur Verfügung: räumliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan und *Bebauungsplan*, wobei sowohl Begriffe als auch die detaillierte inhaltliche Bestimmung von Bundesland zu Bundesland abweichen.

Ein räumliches Entwicklungskonzept (örtliches Raumordnungskonzept oder örtliches Entwicklungskonzept) ist in den Raumordnungsgesetzen mancher Bundesländer vorgesehen und soll über die langfristigen Entwicklungsziele der Gemeinde Auskunft geben, auch als inhaltliche Begründung für neue Baulandausweisungen im Flächenwidmungsplan. Der Gesetzgeber will damit die Gemeinden veranlassen, Überlegungen anzustellen, wie sich die Gemeinde in Zukunft entwickeln soll, welche Einwohnerzahl angestrebt wird und welche wirtschaftlichen Schwerpunkte zu setzen sind, bevor neue Flächen ausgewiesen werden.

Der Flächenwidmungsplan ist nicht rechtlich, aber inhaltlich dem Entwicklungskonzept untergeordnet und stellt eine Verordnung der Gemeinde dar, die vom Gemeinderat zu erlassen ist. Er ist das zentrale Planungsinstrument der örtlichen Raumplanung. Darin wird die Art der Nutzung der gesamten Fläche des Gemeindegebiets entsprechend den angestrebten Zielen im örtlichen Entwicklungskonzept festlegt. Er ist für die Grundstückseigentümer rechtlich bindend, enthält aber keine Verpflichtung zur tatsächlichen Nutzungsrealisierung. Deshalb kann gewidmetes Bauland häufig weiterhin als Garten oder landwirtschaftliche Fläche genutzt werden, wenn der Besitzer das Grundstück für eigene Zwecke bewahren oder durch einen späteren Verkauf einen höheren Bodenwertgewinn erzielen möchte.

Der Bebauungsplan ist ebenso wie der Flächenwidmungsplan eine Verordnung der Gemeinde. Bebauungspläne werden für das gesamte Gemeindegebiet oder nur für Teile im Maßstab 1:2.000 oder größer erstellt. Er regelt die bauliche Ordnung der Gemeinde unter Berücksichtigung eines sparsamen Bodenverbrauchs und einer geordneten Siedlungsentwicklung. Inhalte des Bebauungsplanes sind die Festlegung der Straßenfluchtlinien (Grenzlinien zwischen Verkehrsflächen und anderen Flächen), die Baufluchtlinien (Grenze zwischen Bauflächen und anderen Flächen) sowie Angaben über die bauliche Nutzbarkeit der Grundfläche. Dazu kommen Angaben über die Bebauungsweise (freie Anordnung, offene, geschlossene, gekuppelte Bauweise), die Gebäudehöhe oder die Bauklasse. Der Bebauungsplan legt damit fest, ob dicht oder aufgelockert, urban oder ländlich gebaut werden darf, und ist für den physiognomischen Charakter einer Siedlung (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) hauptverantwortlich.

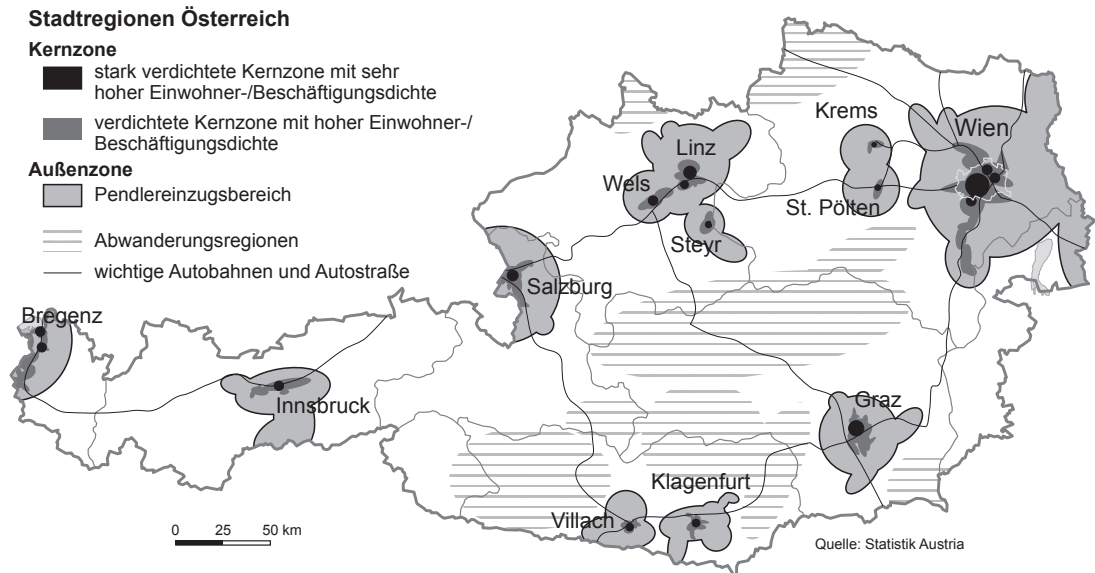
Die Gemeinde ist damit der Träger einer flächendeckenden Nutzungsordnung, womit sie eine besondere Verantwortung trägt. Angesichts einer nicht immer vorhandenen fachlichen Kompetenz in Raumordnungsfragen, aber auch aufgrund der sozialen Verankerung der Entscheidungsträger mit den unmittelbar Betroffenen halten Kritiker diese Verantwortung für zu groß. Es wird zu viel an Bauland gewidmet, die Prämissen einer kostengünstigen Siedlungsentwicklung werden nicht eingehalten, und die Bebauungsbestimmungen sind selten in der Lage, die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen (▷ *Nachhaltigkeit*) zu unterstützen.

4 Grundsätzliche Problembereiche

Die Stadt- und Raumentwicklung Österreichs ist auf einer sehr allgemeinen Ebene durch zwei unterschiedliche Problembereiche gekennzeichnet (s. Abb. 1). Ein Problembereich betrifft jene Regionen, die durch Bevölkerungsstagnation, geringe regionalökonomische Dynamik oder einen wirtschaftlichen Strukturwandel und eine abseitige Lage gekennzeichnet sind. Nicht das Zuviel ist das Problem der peripheren oder strukturell benachteiligten Gebiete, sondern das Zuwenig. Das

südliche Burgenland, das nördliche Wald- und Mühlviertel, die Obersteiermark oder Teile Kärntens seien beispielhaft genannt.

Abbildung 1: Zentren und Peripherien in Österreich



Kartografie: Walter Lang, Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien

Quelle: Eigene Darstellung

Die Raumordnung hat in diesen Regionen in erster Linie eine entwicklungspolitische Aufgabe. Es gilt, die wirtschaftliche Dynamik zu fördern, damit die materielle Lebensgrundlage der Bevölkerung erhalten bleibt und damit der Kreislauf von Abwanderung, Kaufkraftverlust, Schließung von Geschäften und Betrieben, Verlust von Arbeitsplätzen und dann abermals Abwanderung gestoppt werden kann. Die Strategien dafür sind vielfältig und unterschiedlicher Natur: Ausbau von Straßenverbindungen, um die Erreichbarkeit zu verbessern, Betriebsansiedlung, um Arbeitsplätze zu schaffen, Dezentralisierung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, um der Bevölkerung ein Mindestmaß an zentralen Gütern und Dienstleistungen offerieren zu können. Garantien für den Erfolg dieser Maßnahmen gibt es nicht. Dennoch sind sie zu realisieren, wenn eine auf Ausgleich bedachte Raumordnungspolitik weiterverfolgt wird.

Eine andere Raumordnungspolitik ist in den zentralen Metropolräumen (> *Metropolregion*) und den sie verbindenden Achsen notwendig. Die großen Städte Österreichs, insbesondere Wien, wachsen und dehnen sich weit über ihre Stadtgrenzen aus. Die > *Suburbanisierung* der Wohnbevölkerung, die Verlagerung der Industrie und des Einzelhandels in das Stadtumland (Einkaufszentren), der wachsende Flächenverbrauch für Wohnen (Zersiedlung) und für Arbeitsstätten sowie das steigende Verkehrsaufkommen stellen die zentralen Herausforderungen in diesen städtisch geprägten Zentralräumen dar.

Raumordnung kommt in diesen Regionen vorrangig eine ordnende, bewahrende und schützende Funktion zu. Nicht das Wachstum ist zu fördern, sondern ein Zuviel an Beanspruchung von Raum, Natur und Umwelt zu verhindern. Auch dafür sind die Strategien vielfältig, aber immer auch nur begrenzt wirkungsvoll. Illusionslos ist festzuhalten, dass in einer offenen Marktwirtschaft bestimmte Prozesse nicht zu verhindern sind, bestenfalls zu kanalisieren. Dazu wären, um ökologisch und ökonomisch unerwünschte Nebeneffekte des Wachstums zu verhindern, eine integrierte *▷ Regionalplanung* und eine kommunal abgestimmte Flächenwidmung ebenso notwendig wie eine kraftvolle politische Unterstützung der Raumordnung und Raumplanung.

Literatur

- Fassmann, H. (2006): Raumordnung in Österreich: Entwicklung, institutionelle Verankerung und aktuelles Instrumentarium. In: Vereinigung burgenländischer Geographen (Hrsg.): Geographisches Jahrbuch Burgenland 2006. Eisenstadt, 9-38.
- Pernthaler, P. (2005): Die Republik, der Raum und seine Ordnung. In: RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik (57), 20-23.

Weiterführende Literatur

- Dollinger, F. (2006): Zum 50. Geburtstag des Salzburger Raumordnungsgesetzes. Eine Laudatio im Lichte aktueller Probleme und Herausforderungen. In: Dachs, H.; Floimair, R. (Hrsg.): Salzburger Jahrbuch für Politik 2005. Wien/Köln/Weimar, 72-102.
- Schindegger, F. (2009): Krise der Raumplanung – aus der Sicht der Praxis in Österreich. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151, 159-170.
- Schindegger, F. (2009): Raum, Planung, Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Wien.
- Weber, G. (2005): 50 Jahre Raumordnung in Österreich – der Versuch einer etwas anderen Geschichtsdeutung. In: ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.): Raumordnung im 21. Jahrhundert – zwischen Kontinuität und Neuorientierung. 12. ÖROK-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich. Wien, 10-14. = ÖROK-Schriftenreihe, Sonderreihe Raum & Region 2.
- Weichhart, P. (2012): Das Versagen der Raumplanung: Versuch einer Diagnose aus der Außensicht. In: RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik (86), 40-43.

Bearbeitungsstand: 12/2016