

Diskussionsforum Raumplanungspraxis

Heiner HIERZEGGER, Arthur KANONIER, Andreas VOIGT, Franz ZEHETNER

o. Univ.-Prof. Arch. Dr. Heiner Hierzegger, ass. Prof. DI Dr. Andreas Voigt, Institut für Örtliche Raumplanung, Technische Universität Wien, Karlsplatz 13, 1040 Wien, rpl-at@ifoeer.tuwien.ac.at

Ass.-Prof. DI Dr. Arthur Kanonier, o. Univ. Prof. Dr.iur. Franz Zehetner, Institut für Rechtswissenschaften, Technische Universität Wien, Argentinierstraße 8, 1040 Wien, kanonier@email.archlab.tuwien.ac.at, zehetner@email.archlab.tuwien.ac.at

1. MOTIVATION UND ZIELSETZUNG

Die Institute für Örtliche Raumplanung und Rechtswissenschaften an der Technischen Universität Wien verstehen sich, über ihre Aufgabenstellungen in Forschung und Lehre hinaus, als Servicestellen für die österreichischen Gemeinden, die Länder und den Bund. Als solche wollen sie den Informationsfluß zwischen den in der Raumplanung Tätigen auf einer neutralen Ebene fördern und erleichtern. Um diese Funktion erfüllen zu können, wird die Schaffung einer „Diskussionsplattform für die Raumplanungspraxis“ unter Nutzung zeitgemäßer Techniken und Medien angestrebt. Dies um:

- den Informationstransfer zwischen den Gebietskörperschaften zu erleichtern,
- einen permanenten Erfahrungsaustausch zu ermöglichen,
- die Koordination bei gemeinsamen Anliegen zu erleichtern,
- einen fruchtbaren Wettbewerb der Ideen zu provozieren und
- ein allgemein nutzbares Informationssystem zur Verfügung zu stellen.

Unter Wahrung der Länderkompetenzen soll diese Plattform eine Information über raumplanungsrelevante Begriffe, Inhalte, Verfahren und die Raumplanungspraxis erlauben und so zum Ausgangspunkt für eine permanente Diskussion und zur Grundlage für ein „Kompetenzzentrum Raumplanung“ werden. Mit einer begleitenden und fortlaufend aktualisierten Darstellung der praktischen Umsetzung von Raumplanungszielen in den einzelnen Bundesländern („best-practice“) soll auch die Wirksamkeit und Akzeptanz der Instrumente vermittelt werden.

Voraussetzung für dieses Vorhaben ist eine wissenschaftliche Analyse und Aufbereitung der aufgesplitterten und stark unterschiedlichen österreichischen Raumplanungs-Landschaft.

2. PROBLEMATIK

Das im Rahmen dieses Forschungsvorhabens zu bearbeitende thematische Material ist äußerst umfangreich und teilweise auch unübersichtlich. Die Kompetenzzersplitterung bedingt in hohem Maße eine Unübersichtlichkeit des österreichischen Planungsrechtes. Auch wenn nur die gesetzlichen Bestimmungen des Landesraumordnungsrechts berücksichtigt und die vielfältigen, raumrelevanten Bestimmungen anderer Rechtsmaterien ausgeklammert werden, hat der föderalistische Differenzierungsbedarf zu einer Regelungsfülle im Planungsrecht geführt, die nur noch schwer zu überblicken ist. Wenn auch die Grundstrukturen der Raumordnungsgesetze durchaus Ähnlichkeiten aufweisen, so zeigt sich insbesondere in jüngerer Zeit, daß die Landesgesetzgeber auch bei grundsätzlichen Bestimmungen im Raumordnungsrecht zunehmend unterschiedliche Regelungen normieren:

Nahezu alle jüngeren Novellierungen der Raumordnungsgesetze eignen sich als Beispiele dieser Differenzierung. Beispielhaft sei auf die rechtliche Verankerung der örtlichen Entwicklungskonzepte oder auf die verschiedenen Maßnahmen zur Baulandmobilisierung hingewiesen. Das anschaulichste Beispiel für weitreichende Differenzierungsbestrebungen der Länder sind wohl die Regelungen für die Zulassung von Einkaufszentren in den einzelnen Raumordnungsgesetzen.

Die Unterschiede in den Raumordnungsgesetzen erschweren Planungsmaßnahmen in mehreren Bundesländern erheblich, zumal sich die in den Raumordnungsgesetzen enthaltenen Differenzierungen in der Umsetzung durch die Planungsbehörden verstärken. Es ist eine arbeits- und zeitintensive Aufgabe für Planungs- und Projektträger, sich in das jeweilige Planungssystem des Bundeslandes einzuarbeiten und ausreichende Kenntnisse über die Regelungsmechanismen zu erlangen, die vielfach ihre Besonderheiten erst bei der praktischen Anwendung von Detailbestimmungen eröffnen. In diesen Fällen sind ohne Zweifel erhebliche Reibungsverluste und entsprechendes Frustrationspotential mit der Erfassung der notwendigen Rechtsgrundlagen verbunden.

Darüberhinaus führen die Judikatur wie auch die Erfahrungen der Praxis zu Neuinterpretationen und veränderten Abläufen. Wechselnde, tagespolitischen Überlegungen folgende, Schwerpunktsetzungen aus politischer Sicht beeinflussen zusätzlich das Arbeitsfeld und formen das Planungsgeschehen und seine Wirkungen.

Insgesamt entstehen bei der Vielzahl von Neuerungen und variierenden Bestimmungen erhebliche Unsicherheiten auf Seiten der Rechtsanwender, insbesondere bei Grundeigentümern, Bauwilligen, Investoren und Unternehmern.

Das Defizit an fehlender Koordination und Kooperation soll durch die Diskussionsplattform reduziert und insgesamt der Blick auf die Vielfalt und Brauchbarkeit der Lösungsansätze gefördert werden.

Trotz Harmonisierungsbedürfnis ist nicht zu übersehen, daß in den landesspezifischen Raumordnungsbestimmungen auch maßgeschneiderte Bestimmungen bestehen, die auf regionale Strukturen und Gegebenheiten reagieren. Hier beruht die Entwicklung der Landesraumordnungsgesetze auf speziellen Erfahrungen und fachlichem Know-how, das insbesondere aus umfassenden Kenntnissen der örtlichen, regionalen und landesweiten Gegebenheiten und Machbarkeiten seine Stärken ableitet. Diese vielfältigen Erfahrungen und Kenntnisse sind verstärkt zu nützen. Die Gegenüberstellung von einzelnen Bestimmungen in den Ländern und eine Zusammenführung der jeweiligen Ergebnisse kann ein beachtliches fachliches Potential für eine positive Entwicklung des Planungssystems in Österreich beinhalten, wenn ein gegenseitiger Erfahrungsaustausch Ergebnisse in der Umsetzung bewirkt.

Vor dem Hintergrund dieser unübersichtlichen und nur bedingt vergleichbaren Planungsstruktur und -systematik in den österreichischen Bundesländern, die insbesondere durch die jeweilige Umsetzung in der Planungspraxis ihre typischen Ausprägungsformen erhalten, ist zunächst eine Aufbereitung der gültigen Planungsnormen der einzelnen Bundesländer notwendig. Die aktuelle Rechtslage (raumrelevante Gesetze und Verordnungen sowie entsprechende Judikatur der Höchstgerichte) ist so aufzubereiten, daß der Überblick über die neun Bundesländer wesentlich erleichtert wird.

Diese wissenschaftliche Analyse und das darauf aufbauende Informationssystem soll darüber hinaus auch für den Wirtschaftsstandort Österreich besondere Bedeutung erlangen, weil es Entscheidungsprozesse bei Investitionen wesentlich erleichtern kann.

3. THEMATISCHE STRUKTUR

Um gut vermittelbar und praktikabel zu sein, muß das Forschungsvorhaben eine offene und anpassungsfähige Struktur aufweisen. Dies soll durch eine Gliederung in Themen und thematische Teilbereiche (Fragenkomplexe) erreicht werden:

3.1 Themen

Nachfolgende Themen sollen vorzugsweise behandelt werden:

1. Priorität

- Flexiblere Flächenwidmungsplanung: Änderungsbestimmungen vor dem Hintergrund der langfristigen Beständigkeit und notwendiger Flexibilität
- Regelung von Einkaufszentren
- Rückwidmung von Bauland – Entschädigungsfragen
- Baulandhortung und Baulandmobilisierung vor dem Hintergrund der aktuellen Judikatur des VfGH
- Einschränkung von Zweitwohnsitzen
- Bauten im Grünland, insbesondere Umnutzung landwirtschaftlicher Bauten sowie Schwarzbauten
- Gefahrenzonenplanung und deren Einfluß in der Örtlichen Raumplanung

2. Priorität

- Verbindliche Regelungen versus Empfehlungen (Was soll hoheitlich geregelt werden? Ist der Umfang der rechtlichen Vorgaben zeitgemäß?)
- Projektbezogene Prüfungen (Raumverträglichkeitsprüfung - durch das Land oder die Gemeinden? Verfahrensfragen, rechtliche Wirkung, Rechtsschutz der Betroffenen, Verhältnis zum neuen Anlagenrecht)
- Interkommunale Kooperationen: bottom up oder top down–Verfahren, Umgang bei Kooperationsunwilligkeit, „faire Verfahren“
- Einfluß der Struktur- und Regionalpolitik sowie des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) auf die Raumplanung der Gebietskörperschaften

3.2 Fragenkomplexe

Thematische Teilbereiche (Fragenkomplexe) müssen bei Wahrung der Zusammenhänge mit dem Ganzen isoliert betrachtbar, diskutierbar und bearbeitbar bleiben. Im Überblick werden genannt:

Allgemeines

- Allgemeine Grundsätze und Ziele
- Kompetenzen - Institutionen

Überörtliche Raumplanung

- Landesplanung, Regionalplanung, Fachplanungen
- Interkommunale Planung - Gemeindeverbände
- Grundsätze, Ziele, Maßnahmen
- Grundlagenforschung und Problemanalyse
- Verfahren im Rahmen der überörtlichen Raumplanung

Örtliche Raumplanung

- Kommunale Entwicklungsplanung - Raumordnungsprogramm der Gemeinde
Entwicklungskonzept - Sachkonzepte
Zielsetzungen und Maßnahmen
Überörtliche Festlegungen und Planungen
Grundlagenforschung und Problemanalyse
(eng verknüpft mit dem Planungsinstrument)

- Flächenwidmungsplan(ung)
Zielsetzungen und Maßnahmen
Bauland und Baugebiete
Aufschließungsgebiete
Grünland mit Sondernutzungen und Ausnahmebestimmungen
Verkehrsflächen
Vorbehaltsflächen, usw.
Bestimmungen bezüglich des Ausmaßes der baulichen Ausnutzung, usw.
Besondere Regelungen
- Bebauungsplan(ung)
Zielsetzungen und Maßnahmen
Bebauungspläne, Bebauungsrichtlinien, Regulierungspläne
Projektentwicklung und Projektsteuerung
- Verfahren im Rahmen der Entwicklungs- Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung
(Fristen, Bürgerbeteiligung, überörtliche Stellungnahmen)
- Planungsablauf - Planungspraxis
Kooperation zwischen Planer und Gebietskörperschaft
Öffentlichkeitsarbeit
fachliche Unterstützung und Überprüfung durch das Land
Informationssysteme - Raumordnungskataster
Förderungen - Finanzierung
- Bodenordnung - Grundumlegungsverfahren
- Sicherung der Planungsziele - Umsetzungsstrategien
(z.B. Bausperre)
- Baulandmobilisierung - privatrechtliche Maßnahmen
- Planwertausgleich - Infrastrukturbeiträge
- Sonderfragen
Einkaufszentren
Zweitwohnungen
Orts- und Stadterneuerung

An Hand der angeführten Fragenkomplexe sollen insbesondere:

- Grundsätze und Ziele,
- Kompetenzen und Institutionen,
- Verfahren, Fristen, Stellungnahmen und Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen,
- Grundlagenforschung, Problemanalyse und Lösungsansätze

herausgearbeitet werden.

3.3 Organisation der Forschungsthematik

Als Grundlage für die Analyse und Basis der Diskussion soll eine Matrix mit folgender Struktur erstellt werden:

HORIZONTAL

- Thematik Leitbild, Lehrmeinung
- Regelungen nach Bundesländern mit Kurzdefinitionen und Verknüpfungen zu den jeweiligen Gesetzes- bzw. Verordnungstexten. Durch diese Verknüpfung soll ein einfacher Zugang zu den Definitionen gegeben sein. Falls erforderlich, sind diese Definitionen durch Erläuterungen und oberstgerichtliche Entscheidungen zu ergänzen.
- Ausgewählte Kapitel
- Deutschland, Italien (Südtirol), Schweiz et al.
- Elemente der Honorarordnung für Raumplanung
- Normen und Richtlinien
- Empfehlungen zur Weiterentwicklung, mit Beispielsammlung verknüpft

VERTIKAL

- Gliederung nach Fragenkomplexen (vgl. oben) mit jeweils Kurzdefinitionen der Begriffe und Themen. Hier soll die Möglichkeit bestehen, durch Beiträge und Kommentare an der Diskussion teilzunehmen.
- Raumplanungsrelevante gesetzliche Regelungen aller Bundesländer - mit den Fragenkomplexen derart verknüpft, daß die jeweiligen Definitionen der Begriffe und Themen direkt auffindbar sind.
- Nach der Gliederung der Themen / Fragenkomplexe organisierte Beispielsammlung („best-practice“) mit aktuellem Material, das von den KonsulentInnen bereitgestellt wird.

4. VORGEHENSWEISE

Schritt für Schritt sollen Bausteine des Informationssystems entwickelt werden. Dieser Prozeß und die Brauchbarkeit des Systems müssen in einer breit geführten Diskussion kritisch geprüft werden. Diese Diskussion soll zwischen einem Projektteam (der oben genannten Institute der TU Wien), Vertretern von Stadt - und Raumplanungsabteilungen (als "korrespondierende Konsulenten") und externen Beratern (als "Beiräten": Vertreter der TU Wien und anderer Universitäten, Funktionäre der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten, usw.) geführt werden.

Nach der analytischen Aufbereitung und Gegenüberstellung ausgewählter raumplanungsrelevanter gesetzlicher Regelungen soll eine Evaluation dieser Regelungen an Hand von aktuellen Leitbildern zur räumlichen (kommunalen und regionalen) Entwicklung erfolgen. Darüberhinaus sollen Vergleiche mit den entsprechenden Regelungen in ausgewählten Nachbarstaaten Österreichs angestellt werden wie auch die Querbeziehungen zur Honorarordnung für Raumplanung (GOA) und zu den entsprechenden Fachnormen und Richtlinien hergestellt werden.

Die Ergebnisse sollen im Rahmen von Fachtagungen diskutiert und kritisch durchleuchtet werden. Über den Ablauf des Forschungsprojektes werden Berichte verfaßt. Im Internet soll die für dieses Projekt geschaffene Plattform als permanente Drehscheibe der Information und Diskussion zwischen Bundesstellen, Bundesländern, Gemeinden, Kammern, Universitäten, Experten und Praktikern erhalten bleiben, weiter ausgebaut werden und allen Beteiligten zur Verfügung stehen.

?	Aufbereitung des Materials durch das Projektteam nach der angeführten Systematik und Bereitstellung im Internet
?	Kontrolldurchgang durch die korrespondierenden KonsulentInnen (Internet)
?	Empfehlungen zur Weiterentwicklung durch das Projektteam
?	Erste Diskussionsrunde mit KonsulentInnen, Beiräten usw. (Internet)
?	Überarbeitung durch das Projektteam, Beispielsammlung
?	Zweite Diskussionsrunde (Internet)
?	Nochmalige Überarbeitung und Zwischenbericht, Vorbereitung der Fachtagung
?	Fachtagung mit Vorstellung und Diskussion der Analyse, der Empfehlungen und der Beispielsammlung
?	Verfassung eines Berichtes und periodische Aktualisierung im Internet

Tab. 1: Arbeitsschritte zum Aufbau der Diskussionsplattform Raumplanungspraxis

5. TECHNISCHE REALISIERUNG UND AUSBLICK

Die technische Realisierung der „Diskussionsplattform für die Raumplanungspraxis“ soll unter Nutzung zeitgemäßer Techniken und Medien erfolgen: Texte, Bilder und Videos bilden die digitalen Bausteine („Assets“) - Fachbeiträge, Vorträge bzw. Statements, Projektdokumentationen und ähnliches mehr sollen über Internet zur Verfügung gestellt werden; ein Forum bietet die Möglichkeit, Beiträge und innovative Projekte zur Diskussion zu stellen und in einen fachlichen Dialog einzutreten.

Weiters ist eine Verzahnung mit dem derzeit laufenden Projekt „Neue Medien in der Lehre“ („Modulor“/„Multimediale Fakultätsdatenbank“) und dem im Aufbau befindlichen „Media Asset Management System (MAM)“ der Fakultät für Architektur und Raumplanung beabsichtigt. Damit sollen die Grundlagen für ein interaktives Lehr- und Lernsystem sowie ein „Kompetenzzentrum Raumplanung“ geschaffen werden.

6. PROJEKTHINWEIS

Eine Pilotversuch zum dargestellten Forschungsprojekt (inkl. Diskussionsforum) ist unter <http://www.ifoer.tuwien.ac.at> nachzulesen, Anregungen sind unter eMail: rpl-at@ifoer.tuwien.ac.at erbeten.