

Entterritorialisierte Flächenwidmungsplanung – Abschied vom „wichtigsten Instrument“ der örtlichen Raumplanung?

Arthur KANONIER

Ass.-Prof. Dr. Arthur Kanonier, Institut für Rechtswissenschaften, TU Wien, kanonier@email.archlab.tuwien.ac.at

1. EINLEITUNG

Der etwas sperrige und widersprüchliche Titel resultiert aus einer längeren Diskussion mit dem Organisator des CORP-Symposiums (und anderen), die allgemein die Wirksamkeit verschiedener Instrumente bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung zum Gegenstand hatte. Im Speziellen wurde in diesem Zusammenhang der Flächenwidmungsplan als wenig erfolgreich im Sinne der planmäßigen und vorausschauenden Gestaltung des Lebensraumes eingestuft und teilweise auf die unzureichende Regelungssystematik hingewiesen, die mit der Festlegung verbindlicher Widmungs- und Nutzungszuweisungen verbunden ist. Um den aktuellen Anforderungen in einer dynamischen und von heterogenen Interessen beeinflussten Siedlungsentwicklung zu entsprechen, seien flexiblere, verstärkt auf Partizipation beruhende und in der Wirkung punktgenauere Maßnahmen erforderlich. Langfristige parzellenscharfe Nutzungsbeschränkungen, an denen die „Planunterworfenen“ ihre individuellen Bauabsichten orientieren, würden keinesfalls der Planungspraxis entsprechen und wären vielfach bei der Realisierung kurzfristiger (Groß-) Vorhaben tendenziell hinderlich. Da insbesondere bei Großprojekten abstrakte Widmungskategorien wenig zielführend seien, würden sich detaillierte Kriterienkataloge, die bei Vorliegen konkreter Projekte anlassbezogen angewendet werden, besser für die Steuerung der Siedlungsentwicklung eignen, als ein für jede einzelnen Liegenschaft festgezurrtes Bündel von Nutzungsmöglichkeiten. In diesem Sinne sollte der Flächenwidmungsplan im Sinne einer gesamthaften Gliederung des Gemeindegebietes an Bedeutung verlieren und durch informelle Richtlinien und Konzepte abgelöst werden. Qualitativ formulierte und quantitativ festgelegte Rahmenbedingungen könnten beispielsweise allgemeine Projektvorgaben bilden, deren Einhaltung bei Vorliegen konkreter Projekte überprüft wird.

Aus Anlass der angesprochenen Diskussion sei nachfolgend aus planungsrechtlicher Sicht auf einige Aspekte verwiesen, die sich aus einer „unverbindlicheren“ Flächenwidmungsplanung ergeben. „Entterritorialisierte Flächenwidmungsplanung“ wird in diesem Zusammenhang dahingehend verstanden, dass nicht mehr der parzellenscharfen Nutzungszuordnung die zentrale Steuerungswirkung bei der Siedlungsentwicklung zukommen soll. Räumliche Vorgaben für Bauvorhaben sollen nicht mehr (allein) durch allgemeine Nutzungen vorausschauend und langfristig festgelegt werden, sondern beispielsweise durch die Vorgabe qualitativer Entwicklungspotentiale für einzelne Fachbereiche. Einfache Lösungsvorschläge sind in diesem Zusammenhang nicht zu erwarten, da die Rechtswirkungen, Verfahrensabläufe und inhaltlichen Vorgaben in der Flächenwidmungsplanung ein hochkomplexes System bilden. Ein erheblicher Unterschied ist dabei zwischen den planungspolitisch erhofften Verbesserungen und der planungsrechtlich geforderten Rechtssicherheit festzustellen. Jedenfalls werden bei jeder Neukonzeption des Planungsinstrumentariums sorgfältig die vielfältigen Auswirkungen und in der Folge die Vor- und Nachteile abzuwägen sein, die mit allfälligen Veränderungen verbunden sind.

2. DER FLÄCHENWIDMUNGSPLAN ALS ZENTRALES PLANUNGSINSTRUMENT?

2.1 Der Flächenwidmungsplan in Planungsrecht und -praxis

Der Flächenwidmungsplan stellt bei der Steuerung der kommunalen Siedlungsentwicklung nach wie vor das wichtigste Planungsinstrument dar. Dieser Eindruck wird jedenfalls durch das Planungsrecht (insb. durch die Judikatur der Höchstgerichte), teilweise durch die Literatur sowie durch die umfassende Anwendung in der Planungspraxis vermittelt. So sind der Verpflichtung zur Erlassung von Flächenwidmungsplänen in Österreich nahezu alle Gemeinden nachgekommen (*ÖROK*, 1999, S 136), womit im Wesentlichen für jede einzelne Parzelle eine verbindliche Nutzungsfestlegung getroffen wurde.¹

Alle Raumordnungsgesetze der Bundesländer² regeln ausführlich formale und materielle Rahmenbedingungen für die Erlassung und Umsetzung des Flächenwidmungsplanes, wobei auch durch die Deregulierung- und Liberalisierungswelle diesbezüglich durch die Gesetzgeber keine beachtlichen Änderungen oder Reduzierungen vorgenommen wurden. Die Judikatur der Höchstgerichte in Raumordnungsangelegenheiten haben zum überwiegenden und zunehmenden Teil Flächenwidmungspläne als Anlass. Im Vergleich zu anderen Planungsinstrumenten (beispielsweise überörtliche Raumpläne) hat die umfangreiche Rechtsprechung zur weitreichenden Klärung allgemeiner Planungskonflikte beigetragen, was insgesamt „Planungsexzesse“ in der Praxis reduziert hat.

Die besondere Bedeutung des Flächenwidmungsplanes ergibt sich durch die Steuer- und Rechtswirkung, die mit den entsprechenden Festlegungen verbunden sind. Grundsätzlich erzielt der Flächenwidmungsplan als restriktives Instrument Steuerwirksamkeit, in dem das vorhandene Entwicklungspotential durch knappe Kontingentierungen der jeweiligen Widmungen auf die raumordnerisch gewünschten Standorte hinlenkt und von unerwünschten Standorten fernhält (*Scharpf/Schnabel*, S 10). Da Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen nur in Übereinstimmung mit dem Flächenwidmungsplan erlassen werden können, sind insbesondere für Grundeigentümer die jeweiligen Widmungsfestlegungen von erheblicher Bedeutung, wenn zusätzlich die mit bestimmten

¹ Dieser Umstand ist keinesfalls selbstverständlich, insbesondere wenn die geringe Bereitschaft zur Erlassung für andere Plantypen (z.B. überörtliche Raumpläne, örtliche Entwicklungskonzepte, Bebauungspläne) – für die teilweise ebenfalls Erstellungspflichten in den Raumordnungsgesetzen vorgesehen sind – berücksichtigt wird.

² Vgl. Bgld Raumplanungsgesetz, LGBl. für Bgld Nr. 18/69 idF. 64/00; Ktn Raumordnungsgesetz, LGBl. für Ktn Nr. 76/69 idF. 86/96; Ktn Gemeindeplanungsgesetz LGBl. für Ktn. Nr. 23/95 idF. 3/00; NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. für NÖ idF. 8000-13; Oö Raumordnungsgesetz 1994, LGBl. für Oö Nr. 114/93 idF. 60/00; Slbg Raumordnungsgesetz 1998, LGBl. für Slbg Nr. 44/98 idF. 81/01; Stmk Raumordnungsgesetz 1974, LGBl. für die Stmk Nr. 127/74 idF. 64/00; Tiroler Raumordnungsgesetz, LGBl. für Tirol Nr. 94/01; Vlbg Raumplanungsgesetz, LGBl. für Vlbg Nr. 39/96 idF. 58/01; Wiener Bauordnung, LGBl. für Wien Nr.11/30 idF. 91/01.

Widmungsfestlegungen verbundenen Wertsteigerungen berücksichtigt werden.³ Der Flächenwidmungsplan stellt aus rechtlicher Sicht im Wesentlichen das zentrale Bindeglied zwischen den öffentlichen Interessen der örtlichen Raumplanung und den individuellen Nutzungsinteressen der Grundeigentümer dar. Aufgrund der Anwendungsdichte verbunden mit der Rechtswirkung von Flächenwidmungsplänen stehen aus planungsrechtlicher Sicht jedenfalls Widmungsfestlegungen in ihrer Bedeutung über allen anderen planerischen Maßnahmen.⁴

2.2 Abnehmende Bedeutung des Flächenwidmungsplans

Aus planungsstrategischer Erwägungen gilt dieser Befund freilich nicht in gleichem Maße. Mehr denn je gilt, dass der Widmungsplanung zwar raumordnungspolitisch ein beachtlicher Stellenwert zukommt, die dynamische Entwicklung durch die auf (relative) Rechtssicherheit gerichtete grundeigentumsverbindliche Nutzungsplanung jedoch gehemmt wird (*Lendi*, S 5). Vielfach wird der Flächenwidmungsplan als überholtes Planungsinstrument eingestuft. Der – vereinfachte – Vorwurf lautet, dass langfristig verbindliche und parzellenscharfe Festlegungen von Nutzungsarten nicht mehr den aktuellen Anforderungen an flexible Gestaltungsmöglichkeiten entsprechen, die die Dynamik in der Stadt- und Siedlungsentwicklung berücksichtigen. Die klassischen Rollenbilder von ordnender, hoheitlicher Planung einerseits und privat getragener realisierungs- und projektbezogener Planung andererseits verschwimmen zusehends. Die durch den Flächenwidmungsplan parzellenscharf festgelegte Nutzungsbeschränkung als (vielfach einzige) zentrale Aussage der räumlichen Planung könnte durch generelle Vorgaben ersetzt werden, die einen erhöhten Planungsspielraum ermöglichen.

Dazu kommt, dass nahezu alle Gemeinden über verbindliche Flächenwidmungspläne verfügen und damit die zentralen Aussagen über Nutzungsverteilungen getroffen (insbesondere die Gliederung in Bauflächen einerseits und Grünland andererseits) sind. Die Planungsaufgaben im Zusammenhang mit der Flächenwidmung werden sich künftig auf (mehr oder weniger) geringfügige Korrektur bzw. Anpassungsmaßnahmen beschränken. Vor allem strategisch ausgerichtete Instrumente werden dabei an Bedeutung gewinnen.

Die umfangreiche Rechtswirkung und die damit verbundene beachtliche planungsrechtliche Bedeutung stehen somit der sinkenden planungsstrategischen Relevanz des Flächenwidmungsplanes gegenüber. Dieses Missverhältnis ist nun keinesfalls eine kurzfristiger Tatbestand, sondern hat sich mit den wachsenden und geänderten Aufgaben der räumlichen Planung auf kommunaler Ebene kontinuierlich verstärkt. Der in der Planungsentwicklung theoretisch vorgesehene Schritt von der Auffangplanung zur Entwicklungsplanung (*Hesik*, S 6) wurde in der österreichischen Raumplanung nur unzureichend umgesetzt. Obwohl die Entwicklungsstufen sich nicht jeweils ablösen, sondern sich ergänzen und aufeinander aufbauen,⁵ ist die Schwerpunktsetzung allein auf die hoheitliche Flächenwidmungsplanung überholt. Nicht zutreffend wäre freilich, wenn das hoheitliche Planungsgeschehen auf Gemeindeebene allein auf die traditionelle Ausweisung verbindlicher Widmungen reduziert würde. Sowohl im Instrumentarium als auch im eigentlichen Widmungsverfahren sind vielfältige Ansätze vorzufinden, die durchaus strategisch und entwicklungsorientiert ausgerichtet sind.

Anzumerken ist aus planungssystematischer Sicht in diesem Zusammenhang, dass die in den Raumordnungsgesetzen festgelegte hierarchische Abfolge von mehreren Planungsinstrumenten grundsätzlich nicht dem Flächenwidmungsplan die zentrale Rolle zuweist. Die überörtlichen Raumordnungsprogramme und das örtliche Entwicklungskonzept sind planungssystematisch dem Flächenwidmungsplan übergeordnet und könn(t)en weitreichende inhaltliche Rahmenbedingungen vorgeben. Freilich hat die zögerliche Anwendung beider Instrumente nicht zu einem Bedeutungsgewinn der übergeordneten Instrumente beigetragen. Ein hierarchisch abgestuftes System verbindlicher Pläne liegt keineswegs flächendeckend vor, was oftmals zur Folge hat, dass lediglich Festlegungen im Flächenwidmungsplan die allgemeinen Grundsätzen und Zielen der Raumordnungsgesetze umsetzen.

3. GEÄNDERTE VORGANGSWEISEN BEI WIDMUNGSFESTLEGUNGEN

Die Planungspraxis und vor allem des Planungsrecht haben bislang am zentralen Regelungsinhalt der Flächenwidmungspläne zwar grundsätzlich nichts geändert, die Festlegung der Widmungen erfolgt planungssystematisch aber keineswegs (mehr) einheitlich. Als beachtliche Veränderung ist in diesem Zusammenhang vor allem der geänderte Umgang bei Widmungsfestlegungen von Großprojekten auffällig.

3.1 Abstrakte, langfristige Widmungskonzeptionen

Grundsätzlich gilt zwar noch, dass der Flächenwidmungsplan die Nutzungsbeschränkungen in Form allgemeiner Widmungskategorien, die je nach Widmungsart einen gewissen Realisierungsspielraum bieten, vorausschauend und langfristig festlegt, verbunden mit der Steuerungsabsicht, dass sich die individuelle Bautätigkeit an diesen verbindlichen Vorgaben ausrichten. Die zentrale planerische Aktivität wird somit bei der Erstellung des gesamten Flächenwidmungsplanes somit durch einen (einmaligen) Gesamtwurf erbracht. Obwohl in Einzelfällen umstritten und in der Praxis keinesfalls immer eingehalten, sind die durch die Widmung festgelegten öffentlichen Interessen verhältnismäßig klar und durch jahrzehntelange praktische Übung – auch durch Korrekturen der Höchstgerichte – eingespielt. Für einen eingeschränkten Bereich – nämlich für die nutzungsbezogenen

³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere auch die Wertveränderungen bei Liegenschaften die Bedeutung und Tragweite von Umwidmungen verdeutlichen.

⁴ Aufgrund der vielfältigen Rechtswirkungen, die dem Flächenwidmungsplan in der österreichischen Rechtsordnung zukommt, stellt dieser nach *Pernthaler/Fend*, S 48, „ein nahezu ideales Instrument zur Steuerung der gesamthaften Entwicklung des Raumes auf Gemeindeebene dar.“

⁵ Folgt man der – weitgehend überzeugenden – Argumentation von *Selle*, S 49, dahingehend, dass sich einzelnen Entwicklungsstufen der räumlichen Planung ergänzen und aufeinander aufbauen, so wäre die komplette Ablösung des Flächenwidmungsplanes durch andere Instrumente ein wenig realistisches Szenario. Eine andere Auffassung vertritt freilich *Albers*, S 100, der die historische Entwicklung in Stufen beschreibt, die sich jeweils ablösen.

Gliederung des Gemeindegebietes – hat sich damit eine ausdifferenziertes Planungsinstrument entwickelt, das freilich keinesfalls alle Ziele der Raumordnungsgesetze umsetzen kann.⁶

3.2 Anlasswidmungen

Neben dieser traditionellen Regelungsstruktur entwickeln sich zunehmend Steuerungsmechanismen in der Flächenwidmungsplanung, die darauf hinauslaufen, dass nicht mehr ausschließlich allgemeine Nutzungsbeschränkungen festgelegt werden, sondern erst bei Vorliegen eines konkreten Vorhabens erfolgen die projektbezogenen Grundlagenforschungen und Bewertungen. In der Regel werden Widmungen für Großvorhaben nicht mehr auf „Reserve“ gewidmet, sondern kurzfristig nach Bedarf festgelegt (*Kanonier*, S 22), wobei die Widmung lediglich der formale Schlussakt eines projektbezogenen Beurteilungsverfahrens darstellt. Beispiele für diese Systematik sind die Raumverträglichkeitsprüfung nach dem NÖ ROG⁷ oder die verschiedenen Regelungen für Einkaufszentren in den Raumordnungsgesetzen. Gemeinsames Element dieser Bestimmungen ist, dass der Flächenwidmungsplan in seiner Rechtswirkung nach wie vor die gleiche Bedeutung hat, die widmungsrelevanten Kriterien sind jedoch projektbezogen. Die einzelne Widmung bildet nicht mehr die langfristige Vorgabe und die Grundvoraussetzung für eine planerische Projektbeurteilung (wie in der traditionellen Planungssystematik vorgesehen), sondern eher das formale Endergebnis einer anlassbezogenen Prüfung.

Bei einer anlassbezogenen Vorgangsweise mit der Flächenwidmung als ausverhandeltes Ergebnis der betroffenen Akteure hat sich die Funktion der Flächenwidmung erheblich geändert. Solche Widmungsfestlegungen sind das Ergebnis projektbezogener Planungsprozesse. Die für Großprojekte erforderlichen Umwidmungen⁸ stellen vielfach den letzten Akt in einem langen Planungsprozess dar und bilden den formellen Abschluss eines detaillierten projektbezogenen Erhebungs-, Bewertungs- und Beteiligungsverfahrens. Grundsätzlich erfolgen die Widmungen nicht für ein gesamtes Gemeindegebiet sondern für anlassbezogene Einzelfälle, für die Umwelt- und/oder Raumverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden. Solche Bauvorhaben orientieren sich somit weniger an den Flächenwidmungsplänen, sondern umgekehrt, die Flächenwidmungspläne werden aktuellen Einzelprojekten angepasst. Bezüglich der strategischen Ausrichtung im Sinne einer vorausschauenden und langfristigen Planung entfalten diese Widmungsfestlegungen geringe territoriale Wirkung. Wenn der Flächenwidmungsplan in wichtigen Bereichen lediglich die aktuellen Nutzungswünsche der jeweiligen Grundeigentümer darstellt, ist die Funktion für die räumliche Gliederung jedenfalls gering.

Aus planungspraktischen Erwägungen ist eine solche anlassbezogene Vorgangsweise durchaus verständlich. Die traditionelle Flächenwidmungsplanung, die eine langfristige Angebotsplanung darstellt, erweist sich einerseits als zu unflexibel und andererseits als zu allgemein. Die abstrakte Quantifizierung von Nutzungen aufgrund langfristiger Nachfragemodelle steht im Gegensatz mit den aktuellen Anforderungen der letzten Jahre (*Greiving*, S 295). Das beachtliche Entwicklungstempo und die sich rasch verändernden Wertvorstellungen unserer Gesellschaft in insgesamt hochkomplexen Handlungsfeldern überfordern die traditionelle Widmungsplanung mit ihren abstrakt-allgemeinen Festlegungen (*Ritter*, S 12), die kaum situationsbezogene Reaktionen zulassen. Die aus Gründen der Rechtssicherheit beständig und nur eingeschränkt abänderbar ausgerichtete Flächenwidmungsplanung ist insbesondere auch deshalb zu starr und wenig flexibel, da konkrete Nutzungsvorschriften vielfach nur projektabhängig sinnvoll festlegbar sind. Allein mit einer Bauland-Betriebsgebietswidmung, in einem gemeindeweiten Flächenwidmungsplan und dementsprechend mit einem begrenzten Aufwand festgelegt, können die vielfältigen Sonderanforderungen, die aus der Größe, Nutzungsweise und den Auswirkungen von Großprojekten resultieren, nicht befriedigend gesteuert werden. Anlassbezogene Methoden sind somit die verständliche Folge, wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass die Festlegung von solchen Sondergebieten nicht (mehr) einseitig hoheitlich erfolgen, sondern in enger Absprache mit den Investoren und sonstigen Planbetroffenen (*Rossmann*, S 8 ff; *Vatter*, S 13 ff).

Grundsätzlich darf Flexibilität aber nicht mit Generalisierung oder Inhaltseentleerung gleichgesetzt werden (*Greiving*, S 295). Ein hohes Maß an Flexibilität bei Planungsentscheidungen setzt klare und nachvollziehbare Entscheidungskriterien voraus, die in der Folge eine differenzierte, anlassbezogene Vorgangsweise ermöglichen. Die entscheidungsrelevanten Kriterien müssen im Sinne des Legalitätsprinzips, das nach wie vor (und wohl auch künftig) für hoheitliche Planungsmaßnahmen uneingeschränkt gilt, eine hinreichende rechtliche Deckung haben. Auch wenn durch den Grundsatz der „finalen Determinierung“ für Planungsmaßnahmen ein gewisser Ermessensspielraum besteht, sind keinesfalls – wie durch die Rechtsprechung des VfGH mehrfach deutlich gemacht wurde (*Berka*, S 70) beliebige Nutzungsmöglichkeiten zulässig. Problematisch erscheinen kurzfristige Entscheidungen, die vor allem politisch-wirtschaftlichen Kalkülen folgen und durch das Planungsrecht vorgegebene öffentliche Interessen außer Acht lassen (*Kanonier*, 1998, S 78). Die Rechtsprechung der Höchstgerichte sieht die geänderte Ausrichtung in der Flächenwidmungsplanung aus Gründen der Rechtssicherheit kritisch. Insbesondere projektbezogene Anlasswidmungen, die nicht in räumlichen Entwicklungskonzepten ihre Deckung finden, entsprechen nach Auffassung des VfGH oftmals nicht den strengen Anforderungen, die für Umwidmungen gelten. So gilt auch für Gewerbe- und Industriedwidmungen nach wie vor, dass je kleinflächiger die Umwidmung, je kurzfristiger und anlassbezogener das Vorhaben und je projektbezogener und weniger allgemein die Begründung für die Umwidmung ist, desto problematischer sind solche Änderungen im Hinblick auf die im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich erhöhte Bestandskraft von verordneten Flächenwidmungsplänen (*Kanonier*, 1999, S 22).

3.3 Planungsrechtliche Herausforderungen durch Anlassprüfungen

Planungsrechtlich ist die anlassbezogene Projektprüfung mit daraus resultierenden Widmungsfestlegung mehrfach beachtlich. Die Veränderungen der Aufgaben sowie im Verfahren der Flächenwidmungsplanung haben jedenfalls auch Änderungen in der über

⁶ Vielfach ist die umfangreiche Kritik am Flächenwidmungsplan insofern ungerechtfertigt, als die Kritikpunkte grundsätzlich planerische Defiziten allgemein betreffen und diese am einzigen erstellten oder bekannten Instrument (dem Flächenwidmungsplan) festgemacht werden.

⁷ Zwar sind RVP's für entsprechende (Sonder-)Widmungen notwendig, doch bilden die Auswirkungen konkreter Projektvorhaben den Untersuchungsrahmen.

⁸ In den seltensten Fällen kann ein Großprojekt ohne Umwidmung durchgeführt werden. Falls allerdings ein solches Vorhaben mit den gültigen Widmungen grundsätzlich übereinstimmt, wird das Baubewilligungsverfahren oftmals entsprechend anspruchsvoll.

Jahrzehnte eingespielten rechtlichen Struktur des Planungssystems zur Folge, das ein kompliziertes Gebilde aus Kompetenzregelungen, inhaltlichen Vorgaben, Beteiligungs- sowie Verfahrensbestimmungen darstellt. Da die Interessenkonflikte tendenziell bei räumlichen Nutzungen zunehmen werden, ist den rechtlichen Rahmenbedingungen verstärktes Augenmerk zu widmen, wenn verhindert werden soll, dass Rechtsunsicherheit besteht, bei jedem Projekt aufwendige Verfahren erforderlich sind und schlussendlich den Höchstgerichten die Entscheidung übertragen wird. Noch nicht hinreichend geklärt, ist auf welcher Ebene künftig die Interessenkonflikte – vor allem auch rechtlich – bei räumlichen Nutzungen geklärt werden.

Durch den hohen Detailliertheitsgrad bei der Festlegung von Sonderwidmungen verändern sich die Aufgaben der Planungs- und Baubehörde. Das Planungsverfahren gewinnt mit zunehmender inhaltlicher Komplexität und detaillierten Widmungsfestlegungen gegenüber dem Bauverfahren in planungsrechtlicher Hinsicht an Bedeutung. Da nunmehr für Einzelfälle aufwendige und detaillierte Planungen und Interessenabwägungen erfolgen, läuft das Widmungsverfahren zunehmend auf ein Projektgenehmigungsverfahren hinaus. Die baurechtliche Bewilligung ist vielfach aus raumordnungsrechtlicher Sicht nur noch die formale bescheidmäßige Bestätigung der Ergebnisse des Widmungsprozesses, zumal die beiden Verfahren zeitlich vielfach unmittelbar aufeinander folgend abgewickelt werden.

Auch wenn keine Verschmelzung der beiden Verfahren stattfindet, ist die Vorwegnahme der wesentlichen inhaltlichen Entscheidungen für ein Bauvorhaben im Zuge der Widmungsfestlegung insofern beachtlich, als eine solche Veränderung auch eine Hinterfragung der formalen Rahmenbedingungen notwendig macht. Als Ergebnisse der Widmungs- und Bauverfahren sind mit einer Verordnung bzw. einem Bescheid unterschiedliche Rechtsnormen vorgesehen, die sich nicht ohne Weiteres zusammenführen lassen. Wird künftig die bisherige Struktur (zuerst die verordnete Widmung und dann der baurechtliche Bescheid) formal auch beibehalten, ist dennoch zu prüfen, ob bisherige Rechtswirkungen noch zeitgemäß sind, insbesondere wenn sich inhaltliche Entscheidungen verlagern. Da die rechtliche Position insbesondere der Betroffenen im Widmungs- bzw. im Baugenehmigungsverfahren unterschiedlich ist, treten zunehmend komplexe Beteiligungs- und Rechtsschutzprobleme auf. Die im traditionellen Widmungsverfahren und im bisherigen Bauverfahren eingeräumte Rechtsstellung der Betroffenen war keineswegs einfach, aber doch mehr oder weniger eingespielt. Die mit Verordnungen verbundenen eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeiten und der reduzierte Rechtsschutz bei Widmungsfestlegungen erscheinen zumindest diskussionsbedürftig, wenn berücksichtigt wird, dass durch die (Sonder)Widmung nicht nur allgemeine Nutzungsbeschränkungen bestimmt werden, die im Bauverfahren ihre Konkretisierung finden. Erfolgen im Zuge des Widmungsverfahrens wesentliche Entscheidungen im Sinne von Projektbeurteilungen, so erfolgt die Einräumung von Parteistellungen für Grundeigentümer oder Nachbarn erst im Baubewilligungsverfahren tendenziell zu spät.

Neben dem späten Zeitpunkt für ein wirkungsvolles – rechtlich relevantes – Vorbringen ist darüber hinaus die Abgrenzung der Planbeteiligten und deren Rechtsstellung zu diskutieren. Die eingeschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten, die das Planungsrecht den Planbetroffenen einräumt, entspricht jedenfalls nicht dem planungspolitisch gebotenen Trend zu einer offenen, partizipativen Planung mit umfassenden Beteiligungsformen. Um die Verfahren durch umfangreiche Mitwirkungs- und Einspruchsmöglichkeiten nicht erheblich zu verlängern, wird der Ausgestaltung der Beteiligungsregeln für die einzelnen Planungsinstrumente verstärkte Aufmerksamkeit erforderlich sein.

4. NEUE INSTRUMENTE

4.1 Strategische Planungen als unverzichtbare Steuerungsinstrumente

Strategische Planungsinstrumente sind unverzichtbare Voraussetzungen, um umfangreiche Diskussionen über grundsätzliche Entwicklungsstrategien nicht erst bei konkreten Projektanlässen zu erörtern (*Klotz, Frei, S 17*). 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. Auch wenn im Zuge der Deregulierungs- und Liberalisierungsdiskussion die Forderung nach weniger rechtlichen Vorgaben und „schlanken Verfahren“ ein populärer Dauerbrenner ist, so zeigt sich gerade bei Planungsprozessen für Großprojekte, dass durch reduzierte verbindliche Vorgaben die Verfahren nicht zwingend beschleunigt werden. Der finanzielle und vor allem zeitliche Verfahrensaufwand hat in letzter Zeit in Abhängigkeit von der Zahl der Beteiligten und der Heterogenität der Interessenlagen erheblich zugenommen. Schnelle Entscheidungen in Planungsverfahren – so sehr auch von Investoren gewünscht und Politikern versprochen – werden immer seltener. Die Konflikte werden auf die konkrete Projektebene verlagert. Grundsätzliche Probleme der räumlichen Entwicklung werden somit bei konkreten Projektprozessen erörtert und nicht auf geeigneteren Bezugsebenen.

Allein der Flächenwidmungsplan kann die strategischen Aufgaben nicht übernehmen. Wird insbesondere berücksichtigt, dass nicht nur die Nutzungsgliederungen für künftige Siedlungsentwicklungen relevant sind, sondern umfangreiche Maßnahmenbündel des kommunalen Hoheits- und Privatwirtschaftsbereich, so wäre der Flächenwidmungsplan als einziges Instrument überfordert. Durch abgestufte Planungsinstrumenten, die auch konkrete Vorgaben enthalten sollen, werden die Rahmenbedingungen für kurzfristige Anlassplanungen deutlicher. In allen Ländern wird nunmehr das örtliche Entwicklungskonzept als strategisches Instrument auf Gemeindeebene dem Flächenwidmungsplan vorangestellt, das die Aufgabe hat, „ein Orientierungs- und Handlungsrahmen mit einem längerfristigen Zeithorizont“ (*Amt der Oö Landesregierung, S 5*) für die Gemeindeplanung zu sein. Zwar sollen alle wichtigen Planungsentscheidungen, wie Umwidmungen für Großprojekte, nur in Übereinstimmung mit langfristigen Entwicklungsabsichten der Gemeinde möglich sein, doch hat das Entwicklungskonzept vielfach noch nicht diese zentrale Bedeutung. Vor dem Hintergrund knapper Gemeindemittel, der zunehmenden Konkurrenz um Arbeitsplätze und einer allgemein sinkenden Regelungsakzeptanz sind die Inhalte vielfach unverbindlich und haben in konkreten Konfliktfällen kaum Relevanz.

4.2 Herausforderungen durch strategische Planungsinstrumente

Planungsrechtlich kommt bei einer künftigen Aufwertung von Entwicklungskonzepten und der damit verbundenen reduzierten Bedeutung des Flächenwidmungsplanes unter anderem Fragen des Rechtsschutzes und allfälliger Kontrollmöglichkeiten besondere Bedeutung zu. Da insbesondere bei unverbindlichen Konzepten eine förmliche Beschwerdemöglichkeiten für Planbetroffene nicht

möglich ist, sind entscheidungsrelevante Vorgaben solcher Instrumente zumindest aus Sicht einer allfälligen Anfechtung und einer entsprechenden Kontrolle problematisch. Unumgänglich wird jedenfalls sein, dass rechtliche Überprüfungs­möglichkeiten für die entscheidungsrelevanten Vorgaben eingeräumt werden, insbesondere wenn damit Beschränkungen für den Grundeigentümer verbunden sind. Ob dabei der rechtliche Umweg über die Anfechtung **einer** Baubewilligung (oder Bauplatzerklärung) und in der Folge des Flächenwidmungsplanes, um erst dann allfällige inhaltliche Vorgaben in einem Entwicklungskonzept zu überprüfen, eine sinnvolle Vorgangsweise darstellt, ist aufgrund der Komplexität und Vielschichtigkeit eher zu bezweifeln.

Insgesamt wird eine verstärkte konzeptive Planung und eine abgeschwächte Flächenwidmungsplanung den gegenwärtigen Anforderungen an eine wirkungsvolle Steuerung der Siedlungsentwicklung zweifelsohne besser gerecht. Die rechtlichen Probleme werden durch neue Instrumente und Vorgangsweisen aber keinesfalls geringer, sondern bestenfalls auf eine andere Bezugsebene verschoben. Die Ablösung des Flächenwidmungsplanes ist deshalb aus planungssystematischer Sicht ein geringeres Problem, jedoch erscheint eine „entterritorialisierte“ Flächenwidmungsplanung aus planungsrechtlichen Erwägungen in naher Zukunft wenig wahrscheinlich.

LITERATUR

- Albers*: Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Raumplanung 61/1993, S 93-103.
- Amt der Oö Landesregierung*: Das Örtliche Entwicklungskonzept, Linz 1995.
- Berka*: Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. In: Juristische Blätter, 6/1996, S 69-84.
- Greiving*: Strategische Überlegungen für eine zeitlich und inhaltlich flexiblere Flächennutzungsplanung. In: UPR, Heft 8/1998, S 294-298.
- Hesik*: Planung. Quo Vadis? Erkundungen zum Wandel der räumlichen Planung, Diplomarbeit TU Wien, 2001.
- Kanonier*: Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raumordnungsrecht. In: Baurechtliche Blätter, 6/1998, S 73-86.
- Kanonier*: Investorenplanung im österreichischen Raumordnungsrecht. In: FORUM Raumplanung, Heft 1/1999, S 18-28.
- Klotz, Frei*: Strategiepläne – ein neuer Trend der Stadtentwicklungssteuerung? In: IFOER-Schriftenreihe 2/1999, S 17 ff.
- Lendi*: Nutzungsplanung – Hemmschuh der Raumordnungspolitik? In: Disp 69/70, S 5-6.
- ÖROK*: Neunter Raumordnungsbericht, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 150, Wien 1999.
- Pernthaler/Fend*: Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich, Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien 1989.
- Ritter*: Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft. In: ARL: Methoden und Instrumente der räumlichen Planung, Hannover 1998, S 6-22.
- Rossmann*: Kurzfristplanung oder Raumordnung? In: FORUM Raumplanung, 1/1999, S 8-11.
- Scharpf/Schnabel*: Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: ARL-Beiträge, Band 27, Hannover 1979.
- Selle*: Alte und neue Planungskulturen – Vermutungen über Zäsur und Kontinuität. In: *Harlander* (Hrsg): Stadt im Wandel – Planung im Umbruch, Stuttgart 1998, S 49-66.
- Vatter*: Planung durch Projekte. In: FORUM Raumplanung, 1/1999, S 13-18.