

Soziale Infrastrukturen in der Flächenwidmungsplanung

Arthur Schindelegger

1 Planungsrechtliches Verständnis sozialer Infrastruktur

Die Raumplanung hat die konfliktarme und ressourceneffiziente räumliche Koordination von verschiedenen Nutzungsansprüchen zum Ziel und übernimmt damit zweifelsohne eine zentrale Rolle in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge. Diese war sogar lange Zeit wesentliches Grundgerüst für Planungskonzepte, die unter der Prämisse der gleichwertigen Lebensbedingungen und beeinflusst von der Theorie der zentralen Orte (Christaller, 1933) etwa nach einer räumlich dispersen Verteilung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen strebten. Basierend auf dieser Einsicht würde man meinen, dass soziale Infrastrukturen in Planungsdokumenten auf allen Ebenen eine zentrale Rolle einnehmen müssten und Regelungen zur Standortplanung, -sicherung und -akquise enthalten. Dem ist aber überraschender Weise nicht so und auch die wissenschaftliche Durchdringung des Themenkomplexes aus einer planungsrechtlichen Perspektive ist gering. Das irritiert, zumal soziale Infrastrukturen unser aller Zusammenleben entscheidend prägen bzw. ermöglichen. Was wird aber planerisch überhaupt unter sozialer Infrastruktur verstanden? Gemeinhin wird sie neben der sozialen Sicherung und technischen Infrastruktur als einer der Pfeiler der Daseinsvorsorge eingeordnet. Sie umfasst dabei jedenfalls das Bildungswesen, Gesundheitswesen, Kultureinrichtungen, Sozialeinrichtungen, öffentliche Verwaltung und Sicherheit sowie Erholungs-, Freizeit- und Sporteinrichtungen (Schmidt, Monstadt, 2018, S. 976). Die Aufschlüsselung zeigt deutlich, dass es sich bei sozialer Infrastruktur nicht immer um Gebäude und standortgebundene Nutzungen handelt, sondern auch diverse Dienstleistungen wie z.B. Schüler_innentransporte, Essen auf Rädern, mobile Pflegedienste etc. umfasst sind.

Aus den letzten Jahren gibt es in Österreich keine einschlägigen Untersuchungen zu sozialer Infrastruktur in der österreichischen Raumplanung. Seitens der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) untersuchte 2001 eine Studie eingehend die Kosten, die für die Erbringung von derartigen Leistungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene anfallen (Doubek, Hiebl, 2001). Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 (ÖREK) nimmt sich ebenfalls aktiv dem Thema an und nennt die zweite der 4 Säulen des Handlungsprogramms „Den sozialen und räumlichen Zusammenhalt stärken“. Ziel ist es u.a. die regionale Daseinsvorsorge und polyzentrische Strukturen zukunftsorientiert

weiterzuentwickeln (ÖROK, 2021, S. 80–95). Ein detaillierter Handlungsauftrag unter diesem Ziel ist die Definition von (Mindest-)Standards bzw. von Grundsätzen der Daseinsvorsorge, der sich auf den demographischen Wandel und veränderte Lebensbedingungen bezieht.

Aber welche planerischen Zuständigkeiten bestehen für soziale Infrastruktur überhaupt? Das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) regelt bekanntermaßen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Sozialen Infrastruktur findet sich im B-VG dabei nicht als eigener Kompetenztatbestand. Auch den Begriff der Daseinsvorsorge sucht man vergeblich. Somit ist ein Blick in die spezifischen Artikel zur Kompetenzverteilung erforderlich, um Teilaspekte, die der sozialen Infrastruktur zuzuordnen sind, bzgl. der Zuständigkeit eruieren zu können. Im Artikel 10 des B-VG werden dem Bund sogleich Gesetzgebung und Vollziehung für das Gesundheitswesen (Art. 10 Z 12 B-VG) zugesprochen, jedoch mit Ausnahmen des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesaniätendienstes und Rettungswesens. Ebenso Bundeskompetenz ist das Universitäts- und Hochschulwesen sowie das Erziehungswesen betreffend Studentenheime (Art. 10 Z 12a B-VG). Bundessache in Grundsatzgesetzgebung und Landessache in der Erlassung von Ausführungsgesetzen ist u.a. das Armenwesen sowie die Regelungen zu Heil- und Pflegeanstalten (Art. 12 Z 1 B-VG). Komplex sind die Regelungen des B-VG zum Schulwesen und Erziehungswesen in den Angelegenheiten der Schülerheime. Hier ist grundsätzlich der Bund für Gesetzgebung und Vollzug zuständig (Art. 14 Abs. 1 B-VG) die unterschiedlichen Regelungsbereiche (äußere Organisation, Behördenzuständigkeit etc.) sind aber im Detail abweichend geregelt und weisen auch den Ländern Gesetzgebungs- wie Vollzugskompetenzen zu. Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen wird gar eigens geregelt (Art. 14a B-VG), was nicht zur Übersichtlichkeit der Zuständigkeiten beiträgt. Die Vollziehung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens wird sogar mit einem eigenen Hauptstück im B-VG bedacht (Art. 113 B-VG). In der Gesamtschau sind also je nach Zweck Gemeinden, Länder oder der Bund für die Errichtung, den Betrieb und Erhalt sozialer Infrastruktureinrichtungen zuständig und es gibt eine schwer überblickbare Kompetenzzersplitterung.

In der föderalen Trias Österreichs spielen die Gemeinden mit ihrer Selbstverwaltung im eigenen Wirkungsbereich eine gewichtige Rolle. So zeichnen sie sich u.a. für die örtliche Raumplanung (Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG) und damit die Flächenwidmungsplanung sowie die örtliche Gesundheitspolizei (Hilfs- und Rettungswesen, Leichen- und Bestattungswesen) (Art. 118 Abs. 3 Z 7 B-VG) zuständig. Hinzu kommen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, sprich Aufgaben die ihnen der Bund oder die Länder für den Vollzug überlassen. Daraus ergibt sich eine unglaublich komplexe Regelungspraxis zur Errichtung, dem Betrieb und der Verwaltung von sozialen Infrastrukturen, die nur schwer verständlich

dargestellt werden können. An der Regelungsdichte – v.a. des Bildungswesens – im B-VG wird klar ersichtlich, wie wesentlich soziale Infrastruktur für die Daseinsvorsorge ist und daher auch mit einer diffizilen Regelung der Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung versehen ist. Freilich äußert sich das B-VG nicht zu Standortfragen und -anforderungen oder der Akquise von Grundstücken für solche Einrichtungen.

Abgesehen von den Bezügen zu sozialer Infrastruktur im B-VG sind daher die Planungsgesetze der Länder zentrale Grundlage für die standörtliche Planung und Sicherung von sozialer Infrastruktur. Die Planungsgesetze enthalten jedoch keine Legaldefinitionen oder Begriffsbestimmungen. Somit existiert keine genaue Abgrenzung und planungsrechtliche Bezüge orientieren sich an einem allgemeinen gesellschaftlichen Verständnis von sozialer Infrastruktur. Das bedeutet, dass gerade für die Gemeinden im Hinblick auf die örtlichen Bedürfnisse ein gewisser Interpretationsspielraum besteht, was davon umfasst ist und keine allgemeine planerische Definition ohne weiteres möglich ist. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung u.a. sozialer und kultureller Bedürfnisse im Zuge von Grundlagenforschung und Planungsentscheidungen ist ein Grundsatz, den alle Planungsgesetze in sich tragen. Oft wird die Versorgung mit und Entwicklung von sozialer Infrastruktur auch dezidiert als Planungsziel angeführt (§ 1 Abs. 2 Z 2 & 6 Bgld RplG, § 2 Abs. 1 Z 3 Ktn ROG, § 1 Abs. 2 lit. a NÖ ROG). Soziale Infrastruktur ist somit ein integraler Bestandteil von Planungsprozessen und findet Eingang in überörtliche wie örtliche Planungsdokumente.

2 Soziale Infrastruktur in der überörtlichen Raumplanung

Die obenstehende Auflistung von Einrichtungen, die der sozialen Infrastruktur zuzuordnen sind, zeigt, dass einige tendenziell den örtlichen und andere den regionalen Bedarf abdecken. Auch wenn sich der Beitrag in erster Linie mit der kommunalen Dimension von sozialer Infrastruktur beschäftigt, ist es insbesondere für Gesundheits- und Bildungseinrichtungen interessant, welche planerischen Aussagen sich in überörtlichen Planungsdokumenten finden. Bis auf den Sonderfall Wien sehen alle Bundesländer im Rahmen der überörtlichen Raumplanung die Möglichkeit vor, generelle räumliche wie spezifische sektorale Entwicklungskonzepte/-programme zu erstellen (Gruber et al., 2018, S. 88–101, Kleewein, 2014, Lienbacher, 2016). Neben den nur mit Empfehlungscharakter bzw. Selbstbindung versehenen Konzepten, sind in erster Linie jene überörtlichen Planungsdokumente für die Planung von sozialen Infrastrukturen von Interesse, die als Verordnungen erlassen werden. Standorte für Infrastruktureinrichtungen oder spezifische Eignungskriterien in solchen Verordnungen sind für Gemeinden im

Zuge der örtlichen Raumplanung und die Länder selbst in ihrer aufsichtsbehördlichen Funktion bindend.

Das burgenländische Landesentwicklungsprogramm 2011 (LEP 2011) nennt zwar dezidiert Bildung und soziale Infrastruktur als zentrales Thema, lässt aber die Formulierung konkreter standörtlicher Bestimmungen für derartige Einrichtungen vermissen. Das Programm nutzt das Zentrale-Orte-Konzept, um Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Bundesland räumlich zu strukturieren, bindet aber die Standortentwicklung gleichzeitig nicht an das Programm. Der verfolgte polyzentrische Ansatz kann, muss aber nicht befolgt werden. Ein jüngeres Landesraumordnungsprogramm ist das Oö LAROP 2017. Dieses nutzt ebenfalls das Zentrale-Orte-Konzept als Grundraster. Die Versorgung mit adäquater sozialer Infrastruktur findet sich an mehreren Stellen der Verordnung. Für die großstädtischen Kernräume wird etwa dezidiert normiert, dass „...Bildung- und Sozialeinrichtungen verstärkt an Standorten mit Anbindung an den öffentlichen...“ Verkehr auszurichten sind (§ 7 Abs. 1 Z 5 Oö LAROP 2017). Das neue Salzburger Landesentwicklungsprogramm (LEP 2022) enthält bezüglich sozialer Infrastruktur keinerlei Aussagen. Der Entwurf der Überarbeitung enthält allerdings keine besonderen Aussagen zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur (Land Salzburg 2021). Das steiermärkische Landesentwicklungsprogramm (LEP 2009) enthält ebenfalls keine konkreten Aussagen im Verordnungsteil zu sozialer Infrastruktur. Ziele und Maßnahmen zu „soziokultureller Infrastruktur“ sind konkret in kleinregionalen Entwicklungskonzepten zu formulieren (§ 6 Abs. 2 Z 3 LEP 2009). Wien, Niederösterreich, Kärnten, Vorarlberg und Tirol verfügen über keine Landesentwicklungsprogramme/-pläne in Verordnungsform und adressieren die Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur – sofern überhaupt – in Konzepten mit Selbstbindungscharakter.

Der kurze Einblick in die überörtliche Planungspraxis zeigt sehr deutlich, dass es so gut wie keine relevanten standörtlichen oder qualitativen Aussagen zu sozialen Infrastruktureinrichtungen von (über)regionaler Bedeutung gibt. Auch ohne auf eine eingehende empirische Untersuchung verweisen zu können, kann daher angenommen werden, dass Standortentscheidungen für soziale Infrastrukturen mit (über)regionaler Bedeutung in erster Linie aus unmittelbaren Notwendigkeiten heraus sowie zu wahlpolitischen Zwecken getroffen werden und sich nicht an Planungsdokumenten orientieren, die aus einem entsprechend politisch-fachlichen Diskurs hervorgehen. Ein Beispiel ist die aktuelle Diskussion zum geplanten Krankenhaus Gols, das im burgenländischen LEP keine Planungsgrundlage bezüglich seines aktuell favorisierten Standortes hat. Der von der Landesregierung favorisierte Standort abseits der Siedlungsschwerpunkte und in unmittelbarer Nähe zu Europaschutzgebieten wirft die Frage nach den Eignungskriterien von Flächen für derartige Nutzungen auf (Bürgerinitiative „JA zum Krankenhaus –

NEIN zur Verbauung der Golser Wiesäcker“, 2023). Anhand derartiger Beispiele werden Inkonsistenzen zwischen Planungspraxis und -systematik offensichtlich.

3 Soziale Infrastruktur im Flächenwidmungsplan

Der Flächenwidmungsplan gilt gemeinhin als das zentrale Instrument der örtlichen Raumplanung, da er im Sinn einer Negativplanung zukünftige Nutzungsmöglichkeiten auf Landflächen definiert und dabei die effektive räumliche Allokation dieser Nutzungen sicherstellen soll (Berka, 1996; Kanonier, 1998). Jede Gemeinde ist dazu verpflichtet, im eigenen Wirkungsbereich einen Flächenwidmungsplan zu erstellen. Dabei wird in den Bundesländern überwiegend die Gliederung in die drei Hauptkategorien: Bauland, Verkehrsflächen und Grünland/Freiland verwendet (Pernthaler, Fend, 1989), wobei mittlerweile eine umfangreiche Differenzierung in unzählige einzelne Widmungsarten erfolgt. Eine wesentliche Zielsetzung dieser feingliedrigen Unterscheidung ist die Vermeidung von Nutzungskonflikten, die v.a. durch Emissionen auftreten können, und somit die Abstimmung der Verträglichkeit verschiedener Nutzungen bei gleichzeitiger standörtlicher Eignung. Gerade Widmungsarten, die sich auf Sondernutzungen beziehen, schränken die Nutzung auf genau definierte Bereiche ein und limitieren mitunter auch umfassend die bauliche Ausnutzbarkeit von Grundstücken umfassend. Einrichtungen der sozialen Infrastruktur benötigen im Hinblick auf die erforderliche Erreichbarkeit tendenziell zentrale Standorte und im Vergleich zu einer Wohnbebauung oft deutlich größere Grundstücke. Diese Voraussetzungen stellen in der Regel besondere Ansprüche an die langfristige Sicherung von Flächen zur Neuerrichtung aber auch Erweiterung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur dar. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie neben der reinen Festlegung der ausschließlichen bzw. zumindest einschlägigen Nutzung Verfügungsrechte für die öffentliche Hand gesichert werden können. Im Folgenden sollen daher die auf örtlicher Ebene planungsrechtlich existierenden Möglichkeiten aufgeschlüsselt werden.

Der Großteil der österreichischen Bundesländer sieht im Rahmen der Instrumente der örtlichen Raumplanung sogenannte örtliche/räumliche Entwicklungskonzepte als strategische Leitfäden für die räumliche Entwicklung vor. Der Flächenwidmungsplan hat im Hinblick auf die Umsetzung der Flächennutzung als Negativplanung diese Vorgabe zwingend zu berücksichtigen (Gruber et al., 2018). Dementsprechend beziehen sich auch die inhaltlichen Vorgaben für derartige Konzepte bereits auf „...die erforderliche Ausstattung der Gemeinde mit Erholungs- und Sporteinrichtungen sowie kulturellen und sozialen Einrichtungen“ (§ 28 Abs. 2 Z 7 Bgld RplG) wie es z.B. im Bgld Raumplanungsgesetz formuliert wird. Interessanterweise ist die inhaltliche Determinierung solcher Konzepte im

Hinblick auf soziale Infrastruktur ex lege kaum ausgeprägt. Für die Gemeinden selbst ist es aber jedenfalls möglich entsprechend konkrete Planungen und Vorgaben für die Entwicklung der örtlichen sozialen Infrastruktur und Daseinsvorsorge zu treffen.

3.1. Soziale Infrastruktur in allgemeinen Widmungskategorien

Die planungshistorische Entwicklung bedingt in Österreich, dass die Gemeinden für die örtliche Raumplanung über ein Planungsmonopol im eigenen Wirkungsbereich verfügen. Soziale Infrastruktureinrichtungen, wie z.B. Schulen, Ordinationen, öffentliche Verwaltungsgebäude oder Sportplätze fallen gemeinhin in das baurechtliche Regelungsregime der Länder und benötigen für die Zulässigkeit eine konforme Widmungsgrundlage im Flächenwidmungsplan, die durch die Gemeinden bestimmt wird. Im Zuge von Bauverfahren ist diese Konformität zu prüfen und eine zwingende Voraussetzung für eine baurechtliche Genehmigung (Jahnel, 2016). Die Beschreibung der Zielsetzungen des Flächenwidmungsplans ähnelt sich in den einzelnen Bundesländern durchwegs und Widmungsarten sind unter anderem unter Berücksichtigung der abschätzbaren sozialen und kulturellen Entwicklung der Gemeinde festzulegen (z.B. § 31 Abs. 1 Bgld RplG, § 13 Abs. 2 Ktn ROG). Der Flächenwidmungsplan hat also durch Widmungen geeignete Standorte für die Versorgung der lokalen Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur auszuweisen.

Die jeweiligen Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze legen die – mittlerweile stark ausdifferenzierten – Widmungsarten und die darin zulässigen Nutzungen fest. Für Bauland gibt es in allen Bundesländern Kategorien, die für eine überwiegende Wohnnutzung vorgesehen sind und eine Vielzahl an Mischgebietskategorien, die neben der Wohnnutzung z.B. eine landwirtschaftliche, touristische oder gewerbliche Nutzung in größerem Ausmaß zulassen. All diese Widmungskategorien lassen soziale Infrastruktureinrichtungen, die für die Befriedigung des lokalen Bedarfs erforderlich sind, zu. So sind hier öffentliche Verwaltungsgebäude, Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie Gesundheitseinrichtungen von lokaler Bedeutung oder auch religiöse Einrichtungen zulässig. Das bedeutet, dass ortsübliche und erforderliche soziale Infrastrukturen vor allem in den innerörtlichen Bereichen – die in der Regel als Mischgebiete (Dorf-/Kerngebiete) gewidmet sind – zulässig sind.

Gerade für großvolumige soziale Infrastrukturen und solche mit überörtlicher Bedeutung, gibt es in den einzelnen Raumplanungs- und Raumordnungsgesetzen bezüglich der generellen Zulässigkeit in allgemeinen Baulandkategorien Einschränkungen. In den meisten Bundesländern existieren spezielle Widmungszusätze. Das Burgenland kennt z.B. die Widmungskategorie Baugebiete für

Erholungs- und Tourismuseinrichtungen (§ 33 Abs. 3 Z 7 Bgld RplG). Dort sind insbesondere auch Ferienheime, Kuranstalten und Bäder zulässig. In der Steiermark gibt es die Baulandunterkategorie Kurgelände, die sich auf Einrichtungen im eigentlichen Wortsinn bezieht (§ 30 Abs. 1 Z 8 Stmk ROG). In Kärnten darf man sich von der Baulandkategorie Kurgelände (§ 19 Ktn ROG) nicht in die Irre führen lassen, da hier in erster Linie gewerbliche touristische Einrichtungen umfasst sind.

Sportanlagen zählen zu den zentralen sozialen Infrastrukturen, die es de facto in jeder noch so kleinen Gemeinde gibt. Vor allem Sportplätze (Tennis, Fußball etc.) benötigen kaum Gebäude und befinden sich oftmals außerhalb der gewachsenen Siedlungskörper. Die meisten Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze sehen derartige Nutzungen daher in gesondert auszuweisenden Grün- und Freilandkategorien vor. Diese Möglichkeit zur Ausweisung von Sportflächen im Grün-/Freiland existiert im Burgenland (§ 40 Abs. 2 Bgld RplG), in Kärnten (§ 27 Abs. 2 Z 4 Ktn ROG 2021), in Oberösterreich (§ 30 Abs. 2 Z 1 Oö ROG), in Salzburg (§ 36 Abs. 1 Z 5 Slbg ROG), in der Steiermark (§ 33 Abs. 3 Z 1 Stmk ROG) und in Wien (§ 4 Abs. 2 Z 4 WBO). In Niederösterreich sind Sportanlagen sowohl in Bauland Sondergebieten wie im Grünland zulässig (§ 20 Abs. 2 Z 8 NÖ ROG). In Vorarlberg sind alle Sondernutzungen – somit auch Sportflächen – über Freiland Sondergebiete zu regeln (§ 18 Abs. 4 VlbG RplG). Eine Ausnahme stellt die Tiroler Planungssystematik dar. Hier können Sportanlagen entweder in Sonderflächen gemäß § 43 Abs. 1 TROG oder in Sonderflächen für Sportanlagen gemäß § 50 TROG realisiert werden.

Werden soziale Infrastrukturen in allgemeinen Baulandkategorien errichtet, gelten die allgemeinen Baulandeignungskriterien und standörtlichen Eignungsbestimmungen. Eine besondere standörtliche Steuerung oder Sicherung für soziale Infrastruktureinrichtungen ist daher kaum möglich. Vorteil dieser weitgehend allgemeinen Zulässigkeit solcher Nutzungen in den üblichen Baulandkategorien – und Grün-/Freilandkategorien – ist für die Gemeinden der Umstand, dass keine aufwendigen und langwierigen Umwidmungsverfahren erforderlich sind, um z.B. einen Kindergarten oder die örtliche Volksschule zu erweitern.

3.2. Soziale Infrastruktur in spezifische Widmungskategorien

Wie die obige Darstellung zeigt, ist der Steuerungsanspruch an spezifische Nutzungen bei allgemeinen Baulandkategorien gering. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass hier eine Flächenkonkurrenz von sozialen Infrastrukturen zu anderen Nutzungen entstehen kann. Befinden sich Flächen für öffentliche soziale Infrastrukturen (vor allem Schulen, Kindergärten, öffentliche Verwaltungsgebäude etc.) nicht bereits im Eigentum der Standortgemeinde, so sind hier verkehrs-

übliche Baulandpreise für die Akquise zu bezahlen und es bedarf einer entsprechenden Verkaufsbereitschaft der Eigentümer_innen. Die Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze der Länder sehen daher eine weitere Ausdifferenzierung der Widmungskategorien vor, die vor allem die Widmung von Sonderflächen sowie Vorbehaltsflächen umfasst.

Die Möglichkeit, Sondergebiete bzw. Sonderflächen im Bauland mit einer eng abgegrenzten Nutzung zu widmen, existiert in den meisten Bundesländern. Dabei wird in der Regel nur eine exemplarische und keine abschließende taxative Aufzählung im Gesetzestext vorgenommen, um den Gemeinden in der Festlegung einen gewissen Spielraum zu ermöglichen. Im Burgenland sind insbesondere allgemeine Krankenanstalten genannt (§ 33 Abs. 3 Z 8 Bgld RplG), ebenso werden in Kärnten Schwerpunkt- und Zentralkrankenanstalten gelistet (§ 24 Ktn ROG). Niederösterreich nimmt in die Aufzählung neben Krankenanstalten z.B. auch Schulen auf (§ 16 Abs. 1 Z 6 NÖ ROG). In Oberösterreich sind Sondergebiete im Bauland u.a. für Krankenanstalten, Schulen, Sportstätten, Veranstaltungsgebäude, Freizeiteinrichtungen etc. zulässig (§ 23 Abs. 4 Z 1 und 2 Oö ROG). Auch in Salzburg können im Bauland Sonderflächen ausgewiesen werden (§ 30 Abs. 1 Z 12 Slbg ROG), für die es sogar spezifische Bestimmungen zur standörtlichen Eignung gibt (§ 34 Slbg ROG 2009). Wien sieht die Möglichkeit vor, Sondergebiete gemäß § 4 Abs. 2 D lit. h WBO im Bauland auszuscheiden. Die steiermärkische Planungssystematik kennt keine Sonderflächen im Bauland. In Tirol gelten Sonderflächen nicht als Bauland und können gemäß § 43 TROG für standortgebundene Nutzungen oder Nutzungen, die aus besonderen raumordnungsfachlichen Gründen – diese führt das Gesetz jedoch nicht an – erforderlich sind, gewidmet werden. Das Land Vorarlberg kennt die Ausweisung von sogenannten Sondergebieten lediglich in Freiflächen (§ 18 Abs. 4 VlbG RplG), wobei diese durchgängig auch für soziale Infrastruktureinrichtungen genutzt werden können.

Neben der Widmung von Sonderflächen/Sondergebieten, die eine gravierende Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten für Grundstücke bedeutet, haben die Planungsgesetze der Länder über die letzten Jahrzehnte sogenannte Vorbehaltsflächen in ihr Widmungsrepertoire aufgenommen. Bis auf Wien verfügen nunmehr alle Bundesländer mit Vorbehaltsflächen über eine Widmungskategorie, die bereits mit ihrem Namen klarstellt, dass sie zur Sicherung von Flächen für besondere Nutzungen dient. Dementsprechend enthalten die Planungsgesetze bezüglich dieser Widmungskategorie auch Bestimmungen über Eingriffe ins Eigentumsrecht durch die öffentliche Hand.

Die Anwendungsgründe von Vorbehaltsflächen sind in den Planungsgesetzen in der Regel nicht abschließend taxativ vermerkt und erlauben den Gemeinden einen gewissen Anwendungsspielraum. Recht allgemein formuliert, dienen sie

dezidiert für die Errichtung sozialer Infrastrukturen und damit der Sicherung der allgemeinen Interessen der Bevölkerung u.a. für öffentliche Bauten und sonstige standortgebundene Einrichtungen wie Kirchen, Schulen, Kindergärten, Spielplätze, Grün- und Parkanlagen, Friedhöfe, Alten- und Pflegeheime, Zivilschutzanlagen, Energieversorgungsanlagen udgl. (siehe § 41 Abs. 1 Z 3 Bgld RplG, § 29 Ktn ROG, § 22 NÖ ROG, § 19 Abs. 1 Oö ROG, § 41 Abs. 1 Slbg ROG, § 37 Abs. 1 Stmk ROG, § 52 TROG, § 20 VlbG RplG). Die auf Vorbehaltsflächen zulässigen Nutzungen sind durchwegs als soziale Infrastrukturen zu qualifizieren. Dabei müssen Nutzungen entsprechend der Planungsgesetze der Länder im öffentlichen Interesse stehen und öffentlichen Zwecken dienen. Eine privat und gewinnorientiert geführte Bildungseinrichtung erfüllt diese Voraussetzung ggf. nicht. Wohlgemerkt müssen Vorbehaltsflächen nicht zwingend im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Bezüglich Verfügungsrechten über Grundflächen und Immobilien sowie den Betrieb von Einrichtungen auf solchen Flächen sind alle erdenklichen Konstellationen möglich und zulässig. Das zeigt sich etwa recht deutlich bei Krankenanstalten, die teilweise im Kommunaleigentum stehen, mittlerweile aber überwiegend von Landesholdings übernommen wurden, die im Eigentum der jeweiligen Bundesländer stehen.

Der kurze Überblick zur Zulässigkeit von sozialen Infrastrukturen in Bauland Sonderwidmungen und Vorbehaltsflächen zeigt, dass die gesetzgebende Instanz sich der essentiellen Notwendigkeit derartiger Einrichtungen in entsprechenden Lagen bewusst ist und sie durch die Sonderkategorien ein Stück weit aus der ansonsten bestehenden Nutzungskonkurrenz in allgemeinen Baulandkategorien herausnimmt. Umso überraschender ist es, dass die gesetzgebende Instanz für diese essentiellen wie oft auch sensiblen Nutzungen (v.a. im Hinblick auf Emissionen und Immissionen sowie die Erreichbarkeit) de facto keine Standortanforderungen formuliert. Es gelten damit die allgemeinen Baulandeignungskriterien. Eine Ausnahme stellt Salzburg dar, das „für Vorhaben, die sich nach der Art oder den Umständen [...] nicht in eine sonstige Bauland-Kategorie einordnen lassen (wie Kasernen, größere Kranken- und Kuranstalten, Tiergärten)“ gesonderte Standortanforderungen definiert (§ 34 Abs. 1 Z 1 Slbg ROG).

3.3. Bodenpolitische Implikationen

Die Widmung von Standorten für die Errichtung von sozialen Infrastrukturen im Sinn einer Negativplanung – es handelt sich um eine Realisierungsoption aber es besteht keine Realisierungspflicht – sichert natürlich noch nicht den Zugriff auf Flächen. Gemeinden haben unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich ohnehin nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, um auf privates Eigentum zuzugreifen. Entsprechend des Staatsgrundgesetzes gilt: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des

Eigentümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt“ (Art. 5 StGG). Dementsprechend können Gemeinden auf Privateigentum auf öffentlich-rechtlichem Weg lediglich zugreifen, wenn dies per Gesetz erlaubt ist. Die Grenzen für Eingriffe ins Privateigentum sind nicht zuletzt durch die umfangreiche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes weitgehend klar definiert. Als weitere Möglichkeit bieten sich für Gemeinden bei entsprechender Ermächtigung privatrechtliche Verträge – die sogenannte Vertragsraumordnung – an. Öffentlich-rechtliche Verträge wären im Planungssystem zwar möglich, es wurden dafür aber bisher keine Voraussetzungen geschaffen (Berka, Kletecka, 2014).

Die oben vorgestellte Möglichkeit, im Großteil der Bundesländer Vorbehaltsflächen auszuweisen, geht mit diffizilen Bestimmungen zur Überlassung/Ablösung der Grundflächen einher und soll die Verfügungsrechte über die relevanten Flächen für die öffentliche Hand sichern. Die Planungsgesetze verfolgen dabei aber durchaus unterschiedliche Ansätze:

- I. **Erwerb von Eigentum oder dinglichen Rechten:** Vorbehaltsflächen sollen nach ihrer Widmung in der Regel rasch der vorgesehenen Nutzung zugeführt werden. Die Planungsgesetze sehen daher vor, dass Begünstigte oder die Gemeinde binnen eines gewissen Zeitrahmens durch freie Vereinbarung entweder das Eigentum oder zumindest dingliche Rechte (insbesondere ein Baurecht) an den jeweiligen Grundstücken erwerben (z.B. § 41 Abs. 2 Bgld RplG, § 29 Abs. 3 Ktn ROG 2021, § 22 Abs. 2 NÖ ROG).
- II. **Einlöse-Begehren:** Vorbehaltsflächen können aber in den meisten Bundesländern nicht im Sinn einer langfristigen Freihaltung und Reservierung der Flächen für bestimmte Nutzungen im öffentlichen Interesse genutzt werden. Nach Ablauf bestimmter Fristen können Grundstückseigentümer_innen typischer Weise Einlöse-Begehren an Begünstigte oder die Gemeinde stellen. Kommen diese dem Antrag auf Einlösung nicht nach, ist der Vorbehalt zu löschen (§ 29 Abs. 4 Ktn ROG, § 19 Abs. 2 Oö ROG, § 41 Abs. 4 Slbg ROG, § 37 Abs. 3 Stmk ROG, § 52 Abs. 5 TROG, § 20 Abs. 4 VlbG RplG). Einige Planungsgesetze verzichten auf die Möglichkeit der Einlöse-Begehren und ermöglichen nach Ablauf gewisser Fristen den Antrag auf Löschung des Vorbehalts und damit die Änderung des Flächenwidmungsplans (§ 41 Abs. 3 Bgld RplG, § 22 Abs. 4 NÖ ROG).
- III. **Enteignungstitel:** In manchen Bundesländern wird den Berechtigten (Gemeinde, Infrastrukturbetreiber, udgl.) ein Enteignungstitel eingeräumt (§ 41 Abs. 2 Bgld RplG, § 22 Abs. 2 NÖ ROG). Enteignungen können nur auf Antrag erfolgen und werden je nach Bundesland von der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde oder der Landesregierung abgewickelt und mit Bescheid ent-

schieden. Enteignungen folgen dabei gemeinhin den verfahrenstechnischen Ansprüchen, die im Eisenbahnteilungsgesetz 1954 definiert sind. Im Zuge von Enteignungen ist eine adäquate Entschädigung zu leisten, wobei hier meist der Verkehrswert basierend auf einem aktuellen Gutachten heranzuziehen ist. Durch die Einräumung von Enteignungstitel auf Vorbehaltsflächen darf aber nicht der Eindruck entstehen, dass Gemeinden hier freie Hand im Zugriff auf private Flächen hätten, wenn sie nur vorab den Flächenwidmungsplan entsprechend anpassen. Enteignungen sind sehr enge rechtsstaatliche Grenzen gesetzt. Im NÖ Raumordnungsgesetz werden diese auch dezidiert ausgewiesen: „Die Enteignung ist unzulässig, wenn 1. Das Begehren auf Enteignung nicht auf den geringsten Eingriff in fremde Rechte, der noch zum Ziele führt, beschränkt wurde oder 2. Die Antragsberechtigten im Gemeindegebiet als Eigentümer oder Nutzungsberechtigte über Flächen verfügen, die für den Vorbehaltszweck geeignet sind“ (§ 22 Abs. 6 NÖ ROG). Hat eine Gemeinde z.B. Eigenflächen, auf denen die Errichtung eines erforderlichen Kindergartens möglich wäre, kann sie nicht beliebig private Flächen für diesen Zweck enteignen. Und vor jedem Enteignungsantrag müssen sämtlichen gelinderen Mittel nachweislich versucht worden sein. Diese Rahmenbedingungen stellen hohe Anforderungen an die Abwicklung eines Enteignungsverfahrens und es gibt trotz der prominenten Bestimmungen in den Planungsgesetzen kaum Anwendungsfälle.

Im Zusammenhang mit Vorbehaltsflächen existieren im Hinblick auf den Eigentumserwerb bzw. den Erwerb dinglicher Recht Regelungen, wie sie es im Zusammenhang mit anderen Widmungskategorien nicht gibt. Die planungsrechtliche Ermächtigung mag zwar die politische Prioritätensetzung wiedergeben, über die Planungspraxis können damit aber keine Aussagen getroffen werden. Insbesondere nicht, ob die Widmung von Vorbehaltsflächen eine (i) preisdämpfende Wirkung hat und (ii) eine Mobilisierung im Sinn der Verkaufsbereitschaft bewirkt. Durch Abwarten ist es für Grundstückseigentümer_innen in den meisten Bundesländern ja möglich, den Vorbehalt – salopp formuliert – einfach auszusitzen.

Den Gemeinden steht es in den meisten Bundesländern offen, zur Erreichung der Zielsetzung der örtlichen Raumplanung die sogenannte Vertragsraumordnung einzusetzen. Hier werden nach Ziel und Zweck verschiedene Vertragstypen unterschieden. Häufig sind vor allem Überlassungsverträge bei denen der Verkauf – oft zu fixierten Preisen – an Begünstigte vereinbart wird (Kanonier 2020). Solche Überlassungsverträge werden in fast allen Planungsgesetzen ermöglicht (§ 24 Abs. 4 Z 1 Bgld RplG, § 53 Abs. 2 Z 1 Ktn ROG, § 17 Abs. 3 Z 3 NÖ ROG, § 16 Abs. 1 Z 2 Oö ROG, § 18 Abs. 1 SROG, § 33 Abs. 3 TROG, § 38a Abs. 2 lit. b VlbG RplG). Diese Verträge sind insbesondere dazu geeignet Eigentum

oder dingliche Rechte an Grundstücken zu erwerben, die für soziale Infrastrukturen benötigt werden. Entsprechend des Legalitätsprinzips können Gemeinden Überlassungsverträge nur abschließen, wenn eine einschlägige gesetzliche Ermächtigung besteht (Kleewein, 2003). Auch hier lässt die grundsätzliche gesetzliche Ermächtigung keine validen Rückschlüsse auf die Planungspraxis zu und ob Überlassungsverträge tatsächlich effektiv zur Sicherung von Standorten für soziale Infrastruktureinrichtungen genutzt werden.

4 Diskussion

Die obige Darstellung der planungsrechtlichen Situation zu sozialer Infrastruktur in Österreich mag etwas überraschen. Ohne Zweifel verfügt Österreich im internationalen Vergleich über ein extrem gut ausgebautes und hochwertiges Bildungssystem, Gesundheitswesen sowie gut ausgestattete öffentliche Verwaltungsreinrichtungen und eine Vielzahl an kulturellen Einrichtungen. Insbesondere in ländlichen Bereichen ist das Vereinswesen und Ehrenamt eine zentrale Stütze für die Daseinsvorsorge und auch hierfür gibt es entsprechende Räumlichkeiten. Gemeinhin würde man daher annehmen, dass das Planungsrecht diffizile Bestimmungen hervorgebracht hat, um (i) Standorte für soziale Infrastrukturen langfristig zu sichern und (ii) den Zugriff auf Grundflächen zu ermöglichen. Es zeigt sich, dass es auf überörtlicher Ebene keine Standortplanung für zukünftig erforderliche soziale Infrastrukturen gibt und die Gemeinden gleichzeitig keine besondere Verpflichtung zu einer langfristigen Standortentwicklung und -sicherung für soziale Infrastrukturen haben. Es gibt außerdem keine besonderen Eignungskriterien für Flächen, während in der Flächenwidmungsplanung Standorte für soziale Infrastrukturen teilweise über Sonderwidmungen und vor allem Vorbehaltsflächen gesichert werden können. Die Anwendung obliegt auch hier den Gemeinden und es gibt kein Monitoring der Planungspraxis. Diese Erkenntnis lässt den Schluss zu, dass gerade auf überörtlicher bzw. regionaler Ebene die Dringlichkeit zur Standortentwicklung und -sicherung über Planungsinstrumente für soziale Infrastrukturen entweder nicht gegeben oder nicht erkannt wird. Den Gemeinden kommt mit der Flächenwidmungsplanung daher eine zentrale Rolle zu. Insgesamt wäre es aus planungsfachlicher Sicht – wie im ÖREK 2030 angestoßen – wünschenswert, eine stärkere Diskussion zur Daseinsvorsorge und ihrem Konnex zu Planungsinstrumenten auf überörtlicher und örtlicher Ebene zu sehen. Auch eine wissenschaftliche Durchdringung der Planungspraxis wäre wichtig, um treffsichere Verbesserungen vornehmen zu können.

Positiv stimmt grundsätzlich das Wissen, dass die Versorgung der Menschen in Österreich mit sozialen Infrastrukturen gemeinhin als gut zu bewerten ist. Nichtsdestotrotz darf nicht außer Acht gelassen werden, dass vor allem in wachsenden

Städten und Gemeinden Flächen in geeigneten Lagen äußerst rar und jedenfalls teuer sind. Es wäre daher wichtig, dass sich vor allem die Landesregierungen des Themas soziale Infrastrukturen im Hinblick auf eine zukünftige Versorgung auch aus einer planungsrechtlichen und bodenpolitischen Perspektive widmen würden. Ein erster Schritt dafür wäre die Evaluierung der aktuellen Praxis und wohl auch die Sicherung von Flächen durch den Ankauf der öffentlichen Hand. Dafür eignen sich vor allem Baulandfonds im Eigentum der jeweiligen Länder, um auch finanzschwache Gemeinden bei der Flächensicherung für soziale Infrastrukturen unterstützen zu können.

Literaturverzeichnis

- Berka W. (1996). Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumplanung durch den VfGH. Baurechtliche Blätter 118 (2), 69–136.
- Berka W., Kletecka A. (2014). Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich. In: ÖROK (Hrsg.), Beiträge zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, ÖROK Schriftenreihe Nr. 191.
- Bürgerinitiative „JA zum Krankenhaus – NEIN zur Verbauung der Golser Wiesäcker“ (2023). Online: <https://www.krankenhaus-gols.at> (abgerufen am 10.03.2023)
- Christaller, W. (1933). Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- Doubek, C., Hiebl, U. (2001). Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden: Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). Wien: Eigenverlag Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Gruber, A., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., Schindelegger, A. (2018). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe Nr. 202. Wien: ÖROK.
- Jahnel D. (2016). Baurecht. In: Bachman S., Baumgartner G., Feik R., Fuchs C., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. (Hrsg). Besonderes Verwaltungsrecht (11. Auflage). Wien: Verlag Österreich.
- Kanonier A. (1998). Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raumordnungsrecht. Journal für Rechtspolitik 6, 73–86.
- Kanonier A. (2020). Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht. Braurechtliche blätter:bbl 23 (4), 119–135. DOI: 10.33196/bbl202004011901.
- Kleewein, W. (2003). Vertragsraumordnung: zugleich ein Beitrag zum Einsatz privatrechtlicher Verträge im Verwaltungsrecht. Wien Graz: NWV, Neuer Wiss. Verl.
- Kleewein, W. (2014). Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. Baurechtliche Blätter 17 (3), 89–106. Wien: Verlag Österreich.
- Land Salzburg (2021). Salzburger Landesentwicklungsprogramm, Gesamtüberarbeitung 2021. Diskussionsentwurf: Salzburg: Hausdruckerei Land Salzburg.

- Lienbacher G. (2016). Raumordnungsrecht. In: Bachman, S., Baumgartner, G., Feik, R., Fuchs, C., Giese, K., Jahne, I. D., Lienbacher, G. (Hrsg). Besonderes Verwaltungsrecht (11. Auflage). Wien: Verlag Österreich.
- ÖROK (2021). Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 : Raum für Wandel : Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), 20. Oktober 2021. Wien: Eigenverlag Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Pernthaler P., Fend R. (1989). Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich. Bundeswirtschaftskammer (Hrsg). Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11. Wien: Österreichischer Wirtschaftsverlag.
- Schmidt, M., Monstadt, J. (2018). Infrastruktur. In: Blotevogel et al. (2018) Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Rechtsnormen

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), StF: BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 222/2022.
- Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019 (Bglg RplG), StF. LGBl. Nr. 49/2019 idF LGBl. Nr. 90/2022.
- Kärntner Raumordnungsgesetz 2021 (Ktn ROG), StF. LGBl. Nr. 59/2021.
- NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG), StF. LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 99/2022.
- Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö ROG), StF. LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 111/2022.
- Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Slbg ROG), StF. LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 103/2022.
- Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (StGG), StF: RGBl. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988.
- Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (Stmk ROG), StF. LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 84/2022.
- Tiroler Raumordnungsgesetzes 2022 (TROG), StF. LGBl. Nr. 43/2022 idF LGBl. Nr. 62/2022.
- Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms (LEP 2022), StF. LGBl. Nr. 104/2022.
- Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 29. November 2011, mit der das Landesentwicklungsprogramm 2011 erlassen wird (LEP 2011), StF: LGBl. Nr. 71/2011.
- Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das Oö. Landesraumordnungsprogramm 2017 (Oö. LAROP 2017), StF: LGBl. Nr. 21/2017.
- Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 6. Juli 2009, mit der das Landesentwicklungsprogramm – LEP 2009 erlassen wird (LEP 2009), StF. LGBl. Nr. 75/2009 idF LGBl. Nr. 37/2012.
- Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996 (Vlbg RplG), StF. LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBl. Nr. 4/2022.
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – WBO), StF. LGBl. Nr. 11/1930 idF LGBl. Nr. 70/2021.

Arthur Schindelegger

Dr., Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschungsfelder: Klimawandelanpassung und Naturgefahrenmanagement in der Raumplanung, Bodenpolitik, Planungsrecht.

