

REINHARD BREIT

Einige Konsequenzen aus Erfahrungen zur Stadtentwicklungsplanung in Österreich

Ein verbindlicher Plan, wie etwa ein Bebauungsplan oder das Budget einer Gebietskörperschaft, kann jeweils nur einen eng umgrenzten Bereich von Entwicklungserscheinungen regeln. Verbindliche Pläne haben im Grundsatz restriktiven Charakter; sie sind nicht geeignete Instrumente, um bestimmte Entwicklungen in Gang zu setzen. Sie bedürfen weiters zur Aufstellung und Abänderung formalisierter Verfahren, die jeweils ein fertig vorbereitetes Ergebnis voraussetzen. Die üblichen verbindlichen Pläne zur örtlichen und überörtlichen Raumplanung (Stadt- und Landesplanung) brauchen somit eine Ergänzung, die einerseits die Einleitung und Abwicklung umfassender Planungsprozesse, andererseits aktive Steuerung ermöglicht und Aktivitäten anregt. Diese Ergänzung soll darüber hinaus auch den gesamten Umfang jener Entwicklungserscheinungen erfassen, die für den angesprochenen Planungsgegenstand relevant sind.

Diese Überlegung — oder Teile eines solchen Gedankenganges — haben zur Ausbildung der sogenannten Stadtentwicklungsplanung geführt. In der Bundesrepublik Deutschland wurde bald der nächste Schritt mit einer Institutionalisierung vollzogen; in Österreich wird damit sowohl aus formalen und legislativen Gründen als auch wegen der anderen Entwicklungssituation gezögert.

Dennoch sind Stadtentwicklungsplanung sowie Entwicklungsplanung auf Regions- und Landesebene auch in Österreich Gegenstand umfangreicher Bearbeitungen. Spezielle Dienststellen oder Institute werden mit Entwicklungsplanung befaßt, ihre formelle Einführung wird diskutiert. Es erscheint deshalb zweckmäßig, sich gerade zu diesem Zeitpunkt mit der Frage der Funktion und Begründung von Stadtentwicklungsplänen zu befassen.

Der Stand derartiger Entwicklungsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland, die in Österreich oft als Vorbild dienen, kann als bekannt vorausgesetzt werden; auf ihn wird deshalb nicht eingegangen.

In dieser Situation kann jedoch nicht von einem allgemein anerkannten Begriff ausgegangen werden; es ist vielmehr notwendig, diesen Begriff erst zu entwickeln. Dabei zeigen sich gegenüber dem üblichen Inhalt oft überraschende Änderungen.

Die Überlegungen zur „Stadtentwicklungsplanung“ können nur dann als tragfähig für weitere Anwendung anerkannt werden, wenn sie in methodischer Hinsicht auch auf andere Planungsbereiche, besonders auf die Raumplanung für Regionen, Länder oder Gesamtstaaten, angewendet werden können. Auf Grund dieses Kriteriums werden im folgenden auch Beispiele anderer Ebenen, vor allem der Bundesländer, heranzuziehen sein.

Weiters ist als Voraussetzung festzuhalten, daß von Planung als ständigem und umfassendem Vorgang ausgegangen, also vor allem keinerlei Einschränkung auf bestimmte Geset-

zesbegriffe vorgenommen wird. Eine solche Einschränkung würde einerseits dem heutigen Erkenntnisstand, andererseits der eingangs gestellten Aufgabe widersprechen.

Schließlich soll noch die Einschränkung vorgenommen werden, daß nur von Gebietskörperschaften betriebene „Stadtentwicklungsplanung“ betrachtet wird und daß Stadtentwicklungsplanung zu Planungsergebnissen führen soll, die in irgend einer Weise formalisierbar sind.

Ergebnisse, die ein Planungsprozeß hervorbringen kann

Hinsichtlich der aus Planungsprozessen zu erwartenden Ergebnisse kann nicht auf allgemeinem Konsens und entsprechenden Forschungsergebnissen aufgebaut werden. Die hier relevanten Arten von Planungsergebnissen sollen deshalb im folgenden skizziert werden:

Da unter Planung grundsätzlich kontinuierliche und umfassende Vorgänge aufgefaßt werden sollen, sind Ergebnisse an jeder Stelle des Planungsablaufes denkbar. Planung kann dabei nicht linear, die Denkvorgänge zum Planen können nicht binär aufgefaßt werden. In eine Grobgliederung der möglichen Planungsergebnisse müssen demnach sehr verschiedene Ergebnisse eingeordnet werden können, so daß hier wieder eine Einschränkung vorgenommen werden muß.

Vordergründig erscheint eine Unterscheidung nach Sachbereichen oder Disziplinen, nach rechtlicher Wirksamkeit oder ähnlichem angebracht. Grundlegend für die Behandlung der gestellten Frage ist dagegen die Gliederung der Ergebnisse nach Art und Maß ihrer Auswirkungen auf die reale Entwicklung oder nach der Möglichkeit solcher Auswirkungen.

Die Prüfung von Planungsergebnissen aus unterschiedlichen Planungsbereichen lege dazu die generelle Gliederung von Planungsergebnissen in drei Typen der Auswirkung auf die reale Entwicklung nahe, die sich auch in theoretischer Sicht der beteiligten Fachgebiete unterscheiden. Sie sollen als „Konzepte“, „Pläne“ und „Programme“ bezeichnet werden. Im Hinblick auf Stadtentwicklungsplanung können diese Ergebnistypen in folgender Weise charakterisiert werden:

- **K o n z e p t e**: Zusammenfassung des Wissens- und Planungsstandes; das Wissen, das man vor einer Entscheidung oder Festlegung hat (oder haben sollte). Konzepte sind nicht verbindlich und nicht politisch festgelegt. Sie können indirekt — durch Information, Überzeugungskraft und Maßstabwirkungen — sehr tiefgreifende Auswirkungen haben.
- **P l ä n e**: formell festgelegte und verbindlich erklärte Planungsergebnisse. Pläne können graphisch, verbal oder

in anderer Weise festgehalten sein. Typische Pläne sind Gesetze, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, Budgets, Baupläne. Als Pläne sollen hier nur in irgend einer Form verbindlich erklärte Kriterien oder Zielsysteme, Willenserklärungen oder Gestaltungsvorstellungen bezeichnet werden.

Pläne sind demnach generelle Handlungsrahmen.

- **Programme**: festgelegte konkrete Handlungsanweisungen, Arbeitsprogramme. Im Gegensatz zu dem als Pläne bezeichneten Typus liegt dem Programm eine eindeutige Realisierungsabsicht zu Grunde. Die wirksame Festsetzung von Programmen setzt die Verfügungsgewalt über die einzusetzenden Ressourcen voraus.

Diese drei Typen der Planungsergebnisse unterscheiden sich nicht nur in Verbindlichkeit und angesprochenem Personenkreis (je größer die Verbindlichkeit, desto kleiner ist in der Regel der durch diese gebundene Personenkreis), sondern auch in zeitlicher Hinsicht:

Die als Konzepte bezeichneten Ergebnisse erfordern ständige Fortführung und erstrecken sich über relativ lange Zeiträume. Sie wären grundsätzlich ohne zeitliche Begrenzung aufzufassen. Der durch sie angesprochene Personenkreis ist verhältnismäßig groß.

Pläne sind Festlegungen, die nicht fortgeführt, sondern periodisch oder fallweise überprüft werden; sie sind oft zeitlich unbegrenzt gültig, ein Ablauftermin ist jedoch für manche Pläne üblich. Sie wenden sich an einen definierten Personenkreis.

Programme können dagegen als grundsätzlich zeitlich (meist kurzfristig) begrenzt bezeichnet werden. Abänderung im Wege von Überprüfungsverfahren erscheinen vor allem aus aktuellen Zwängen möglich. Von ihnen sind meist nur einige wenige Personen entsprechend betroffen.

Um Konzepte in der Dimension „Stadtentwicklungsplanung“ zu führen, sind Arbeitskräfte, einige technische Hilfsmittel und finanzielle Mittel notwendig, in großem Maße aber auch die Mitwirkung der Entwicklungsträger und der (politische) Auftrag, mit den „Betroffenen“ zu sprechen und zu verhandeln, das heißt, auch in ihrem Namen Anregungen weitergeben zu können. Systematisch geführte Konzepte dieser Art sind bisher nur in Ausnahmefällen zu finden.

Um Planfestlegungen zu treffen, sind im hier behandelten Zusammenhang formelle Zuständigkeit und gesetzlicher Auftrag erforderlich. Als Voraussetzung für Planfestlegungen ist allerdings das Führen der entsprechenden Konzepte und in diesem Rahmen die Bearbeitung von Planentwürfen zu fordern. Planfestlegungen und entsprechende Entwurfsausarbeitungen befinden sich hinsichtlich der Stadtentwicklungsplanung in Österreich im Versuchsstadium.

Räumliche Dimension und Abstraktionsgrad der Inhalte kommunaler Planung

Um „Stadtentwicklungsplanung“ innerhalb umfassender Stadtplanung als Begriff bestimmen zu können, ist es

zweckmäßig, sie innerhalb der räumlichen Dimensionsstufen und der Inhalte zu verorten, die Stadtplanung alle betrifft. Die Stufen dieser Dimensionen und Inhalte können in einigen Gruppen zusammengefaßt werden, die in der Verwaltung einer Gebietskörperschaft aus praktischen Gründen oft eigene Tätigkeitsbereiche bilden. Aus der Betrachtung bestehender Einrichtungen zur Planung der Gebietskörperschaften in Österreich und der von diesen erstellten Planungsergebnisse ergab sich folgende Gliederung:

- Stufe allgemeiner Leitmodelle „Generalplan“

Für den gesamten Aufgabenbereich einer Gebietskörperschaft können Aussagen zusammengefaßt werden, die jeweils die Stadt (die Gemeinde, das Land oder die Region) als Ganzes betreffen und als allgemeine, abstrakte Regeln, Ziele oder Modelle der generellen Orientierung des steuernden Handelns in Entwicklungspolitik und Verwaltungstätigkeit dienen sollen. Die Festlegungen solcher Zielsetzungen kann ebenfalls generell und flexibel erfolgen, so daß nach Aufstellung und Konsensbildung eine relativ dauerhafte Basis für Planungs- und Entwicklungstätigkeiten entsteht. Das System solcher verhältnismäßig abstrakter Festlegungen könnte als „Generalplan“ für die Entwicklung im Bereich der Gebietskörperschaft bezeichnet werden. Verbindlichkeit kann ein derartiger Plan lediglich im Maße einer Selbstbindung der öffentlichen und anderer hervorragender Entwicklungsträger erlangen.

Die für diese Stufe umfassender Stadtplanung vorliegenden Ausarbeitungen haben in der Regel den Charakter akademischer oder auch allgemeinbildender Basisinformation; Festlegungen, die zu einem solchen Plan in Beschlußform erfolgt sind, erweisen sich nach systematischer Analyse wohl immer als Leerformeln, die ihren Inhalt und ihr Gewicht erst durch den Gebrauch in konkreteren, d. h. auf Maßnahmen orientierten Planungsstufen erlangen (wie auch manche Gesetzesstelle erst durch die Judikatur Bedeutung erhält).

Problematik und Anwendung von „Generalplänen“ können etwa an Hand des „städtebaulichen Grundkonzeptes“ für Wien von 1961 beurteilt werden (Roland Rainer: Planungskonzept Wien, Wien 1962).

„Generalpläne“ erfordern systematische Führung der Konzepte. Dazu können in verschiedenen Gebietskörperschaften Beispiele gefunden werden. Programme der Generalplanstufe sind allerdings in der Regel nur als politische Grundsatzprogramme zu finden (die nicht dem hier angewandten Begriffsinhalt entsprechen; sie sind eher als Konzeptbestandteil aufzufassen).

- Stufe der konkreten Richtlinien und Zielsetzungen „Stadtentwicklungsplan“

Um die ordnenden Tätigkeiten der Gebietskörperschaften zu steuern, genügt nicht mehr die abstrakte Gesamtvorstellung; spezielle Regeln, Ziele und Modelle sind in Struktur und Gliederung der Stadt (des Landes usw.) einzufügen.

Festlegungen dieser Stufe erlauben es bereits, Handlungsanweisungen abzuleiten. Die Zielsetzungen können und sollen so weit abstrahiert und flexibel eingebracht werden, daß

ihre Festlegung noch über längere Zeitabschnitte verspricht, die Gültigkeit zu bewahren.

Die differenzierte Entwicklung — sowohl der Gegebenheiten als auch der Vorstellungen und Werthaltungen — erfordert in dieser Stufe der Planungsbearbeitungen und -regelungen bereits sich ständig wiederholende Prüfungs- und Abänderungsverfahren (das heißt formalisierte Planungsprozesse).

Dieses entwicklungspolitisch schon unmittelbar relevante System von Festlegungen zur räumlichen Entwicklung kommt für städtische Gebietskörperschaften dem realen Inhalt des heute üblichen Schlagwortes „Stadtentwicklungsplan“ noch am nächsten. Wenn auch einem solchen Plan nicht eigentliche Verbindlichkeit zugesprochen werden kann, so sind doch aus formellen Beschlüssen zu einem Stadtentwicklungsplan bereits auf Grund vorzuziehender Regeln Bewertungen und Programme zum einzelnen Projekt ableitbar.

Im Gegensatz zum rechtsverbindlichen Bebauungsplan bringt ein Plan dieser Stufe wohl Kriterien und Regeln zum Erlangen verbindlicher (und damit überprüfbarer) Aussagen, jedoch nicht diese Aussagen selbst. Es dürfte kein Zufall sein, daß für die in dieser Stufe angesprochenen Aufgaben Bearbeitungen in großem Umfange vorliegen, Beschlußfassungen jedoch bisher kaum zustandegekommen sind.

Die Erstellung eines möglichst vollständigen Systems von Konzepten erscheint für „Stadtentwicklungspläne“ unerlässlich.

– Stufe der Steuerung der Einzelentwicklung „Bebauungsplan“

Der Bebauungsplan ist keineswegs das einzige generelle, Einzelentwicklungen steuernde Instrument der Stadt- und Landesverwaltung. In diese Stufe ist auch ein Großteil der übrigen Rechtsvorschriften zu Umweltschutz und Raumordnung einzuordnen; die Festlegungen sind in der Regel bindend. Inhalte der Bebauungsplan-Stufe sind z.B. ebenso städtebauliche Entwürfe, die auch ohne formelle Festlegung durch die Eindeutigkeit ihrer Aussage verbindlichen Charakter haben.

Flexibilität und Beweglichkeit der Festlegungen sind in dieser Stufe wesentlich geringer als in den vorher angedeuteten. Damit steigt einerseits der Zwang zu häufiger Abänderung und Neufestsetzung, andererseits die Notwendigkeit einer Begründung durch steuernde Vorgänge, Richtlinien, Kriterien und Zielsetzungen.

Die Regelungen der Bebauungsplan-Stufe haben vorwiegend die Funktion von Zwangspunkten und Vorgaben für die an ihnen orientierten Projektierungen. Zu ihnen sind auch die Flächenwidmungspläne zu zählen (Flächenwidmungspläne entsprechen als Gesetzesbegriff den Flächennutzungsplänen. Beide sind als Teilpläne der Bebauungsplanstufe zu betrachten).

Wie bereits angedeutet, gehört die Bebauungsplan-Stufe bereits dem Bereich der auch formell allgemein ausgebildeten Teilplanungsvorgänge an. Konzepte sind zur Bebauungsplanstufe meist ansatzweise oder teilweise zu finden. Programme werden fallweise aufgestellt.

– Stufe der Projektpläne

In der Reihe der Planungsstufen folgt der Bebauungsplan-Stufe jene der Projekte. Als solche sollen Planungsvorgänge zur Gestaltung und in der Folge auch Realisierung eines einzelnen konkreten Zieles bezeichnet werden. Im gegebenen Zusammenhang kann auf eine nähere Betrachtung dieser bereits deutlich die Veränderung der Umwelt selbst steuernden Vorgänge verzichtet werden.

Als in Richtung auf die materielle Veränderung der Umwelt letzte Stufe der angesprochenen Planungsprozesse soll jene der Maßnahmen zur Durchführung solcher Veränderungen lediglich erwähnt werden. Ihr folgt der Gebrauch des durch die Maßnahmen erzielten Ergebnisses.

Bemerkungen zur Stufe „Stadtentwicklungsplan“

Zu manchen bereits (etwa in der Bundesrepublik Deutschland) etablierten Auffassungen steht die hier dargelegte Begriffsbestimmung teilweise in Widerspruch. In Richtung auf weitergehende Abstraktion (Generalplan) wird in der Regel noch keine Begrenzung vorgenommen, inhaltlich jedoch wird Stadtentwicklungsplanung meist auf einzelne Sektoren oder Teilbereiche beschränkt. Hier soll dagegen getrachtet werden, wohl möglichst die ganzen Inhalte „Stadt“ und „Entwicklung“ anzusprechen, sich aber auf die Zusammenführung steuernder Tätigkeiten in bezug auf den behandelten Stadtraum zu beschränken.

Um in der Raumplanung umfassend abgestimmte Ergebnisse zu erzielen, müssen in der Bearbeitung jeweils alle angeführten Dimensionen und Abstraktionsstufen durchlaufen werden. Dabei könnte entweder der vom Großen ins Kleine deduzierende Vorgangsweise der Vorzug gegeben oder aber der Versuch unternommen werden, das Gesamtgebäude auf den konkreten Details, auf den Einzelementen aufzubauen. Beide Vorgangsweisen führen allein angewendet nahezu zwangsläufig zum Mißerfolg, da sich eine vollständige und systematische Erfassung der Zusammenhänge dann meist als unmöglich erweist und außerdem die im einzelnen verfolgten Ziele in den verschiedenen Dimensionsstufen wegen ihres subjektiven Charakters nur zum Teil regelmäßige Zusammenhänge aufweisen.

Für die praktische Planungsarbeit ergibt sich daraus, daß ein gleichzeitiges oder iterativ verbindendes Vorgehen, sowohl von den generellen Gesichtspunkten zur jeweils gestellten Aufgabe hin als auch von den Elementen des Details ausgehend, den größten Erfolg verspricht.

Für die konkreteren und detaillierteren Dimensionsstufen (mit den Stichworten Bebauungsplan, Projekt und Maßnahmen charakterisiert) werden in den Stadt- und Landesverwaltungen bereits institutionalisierte und bewährte Vorgangsweisen ausgeübt. Für die Stufen weitergehender Abstraktion (Generalplan) liegen noch kaum Ansätze zu fundierter und systematischer Behandlung vor.

Die Verbindung der verschiedenen Stufen ermangelt meist geeigneter Organisations- und Bearbeitungsstrukturen. Die

mit vielen Versuchen zur Einführung einer „Stadtentwicklungsplanung“ angesprochene Aufgabe kann vereinfachend als Ergänzung und Vervollständigung des Planungssystems — von der umfassenden, weit abstrahierenden Stufe bis zur Programmierung konkreter Detailprojekte — aufgefaßt werden. Es erhebt sich nun die Frage, wo diese Vervollständigung zweckmäßig ansetzen sollte. Kontinuität, inhaltlicher und organisatorischer Zusammenhang sowie Zuverlässigkeit und Wirklichkeitsnähe sollen als Kriterien zur Beurteilung verschiedener Lösungsansätze zu dieser Frage dienen.

Für die Stadt- und Landesverwaltung ergibt sich daraus, daß es eher Erfolg verspricht, „Stadtentwicklungspläne“ an die bereits ausgebildete Stufe des Bebauungsplanes und Flächenwidmungsplanes anzuschließen, als ohne feste Anknüpfungspunkte ein Instrument auf höherer Abstraktionsebene auszubilden. Überdies fallen Festlegungen, Regelungen und Verwaltungstätigkeiten, die unmittelbar dem Bebauungsplan vorangehen, jedenfalls zu einem wesentlichen größeren Anteil in die inhaltliche Kompetenz der lokalen Gebietskörperschaft als solche der generellen Gesamtplanebene.

Einige Voraussetzungen für die Anwendung, gezeigt am Beispiel Wien

An dieser Stelle des Gedankenganges soll die unmittelbare Verbindung mit einem Beispiel hergestellt werden: Die Verwaltung der österreichischen Bundeshauptstadt Wien weist, wie die Verwaltung anderer vergleichbarer Gebietskörperschaften, ein reiches und weit entwickeltes Instrumentarium zur Regelung, Steuerung und Kontrolle einzelner Maßnahmen und Projekte auf, sei es nun der in eigenem Wirkungsbereich der Gebietskörperschaft getroffenen Maßnahmen, sei es der Aktivitäten der anderen Entwicklungsträger. Ebenso steht der Steuerung der städtebaulichen Entwicklung mit dem Bebauungsplan auf Grund der Bauordnung für Wien ein erprobtes und bereits seit langer Zeit auf praktisch das ganze Stadtgebiet angewendetes Planungsinstrument zur Verfügung.

Die oben ausgesprochene Forderung nach Kontinuität und Zusammenhang im System der Stadt- und Landesplanung weist auf die Notwendigkeit hin, die mit dem Bebauungsplan und mit der Projektsteuerung zu verfolgenden Ziele ebenfalls jeweils einem ordnungsgemäßen Planungsprozeß zu unterziehen. Dies bedeutet einerseits, diese Ziele aus der Kenntnis der relevanten Zusammenhänge und Gegebenheiten zu entwickeln, andererseits, sie in einem verfassungsgemäßen Verfahren im erforderlichen Maße festzulegen.

Die gesetzliche Grundlage für derartige, dem Bebauungsplan vorgeschaltete Planungsprozesse und Festlegungen bildet in unserem Beispiel der § 4, Absatz 1 der Bauordnung für Wien, deren erster Abschnitt als Wiener Raumordnungsgesetz bezeichnet werden kann und bereits frühzeitig eine landesgesetzliche Regelung dieser Materie brachte. Darin wird bestimmt: „Die Flächenwidmungspläne haben in großen Zügen darzustellen, nach welchen Grundsätzen der geordnete Ausbau der Stadt vor sich gehen soll und die Bebauungspläne (§ 5 Abs. 1) zu verfassen sind;“ damit ist unmittel-

telbar die angeführte Aufgabe angesprochen, die Grundsätze und Zielsetzungen für die städtebauliche Planung im engeren Sinne auszuarbeiten und festzusetzen. Das Verfahren bei der Festsetzung der Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne ist in § 2 desselben Gesetzes geregelt.

Dem einleitend angesprochenen Begriff des Stadtentwicklungsplanes steht somit im Wiener Beispielfall der Gesetzesbegriff des Flächenwidmungsplanes im selben Aufgabenfeld gegenüber. Es ist nun die Frage zu stellen, ob zwischen diesen beiden Begriffen eine grundlegende Unterscheidung zu treffen wäre oder ob nicht ohne eine gesonderte Planungsstufe „Stadtentwicklungsplan“ das Auslangen gefunden werden kann.

Die bisherige Anwendungspraxis macht keinen wesentlichen Unterschied zwischen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan. Beide Pläne wurden bisher in einem mehr oder weniger einheitlichen Planwerk „Flächenwidmungs- und Bebauungsplan“ bearbeitet und festgesetzt, wobei sich die Festsetzungen auf die Inhalte des Bebauungsplanes (entsprechend der Bauordnung für Wien) beschränkten, zu denen auch die Widmung der Gründe, also der sonst übliche Inhalt der Flächenwidmungspläne, zählt.

Ein gesonderter Flächenwidmungsplan wurde in der Regel nicht festgesetzt. Diese Praxis ist aus der Tatsache zu erklären, daß in Wien das Instrument „Bebauungsplan“ (Regulierungsplan) bereits frühzeitig auf den weitaus überwiegenden Teil des Stadtgebietes angewendet wurde. Wird der Flächenwidmungsplan, so wie es in der Bundesrepublik Deutschland und auf Grund der meisten anderen entsprechenden österreichischen Landesgesetze üblich ist, als Vorbereitung und Vorstufe des Bebauungsplanes aufgefaßt, können beide Pläne nur in Übereinstimmung miteinander oder gemeinsam abgeändert und weiterentwickelt werden. Ein derartiger Flächenwidmungsplan bildet somit einen untrennbaren Bestandteil der städtebaulichen Planung im engeren Sinne, das heißt der oben angeführten Gruppe von Planungstätigkeiten der Stufe Bebauungsplan.

Die Aufgabenstellung des „Flächenwidmungsplanes“ entsprechend § 4 Abs. 1 der Bauordnung für Wien unterscheidet sich jedoch grundlegend von jener der Stufe des Bebauungsplanes: es sind die Grundsätze für den geordneten Ausbau der Stadt und für das Verfassen der Bebauungspläne darzustellen und nicht etwa die Aufgabe zu erfüllen, „das Gemeindegebiet räumlich zu gliedern und die Widmungsarten für alle Flächen entsprechend den räumlich funktionellen Erfordernissen festzulegen“ (Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz § 11 als Beispiel).

Der Gesetzesbegriff „Flächenwidmungsplan“ der Bauordnung für Wien entspricht also dem zu behandelnden Begriff „Stadtentwicklungsplan“, denn die Festlegung der Grundsätze oder Ziele für die räumliche Entwicklung einer Stadt und Aussagen über die Ziele und Mittel der Entwicklung lenkung sind in der heute üblichen Auffassung Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung. Es bleibt noch zu überprüfen, ob es zweckmäßig erscheinen kann, die beiden Begriffe „Flächenwidmungsplan“ und „Stadtentwicklungsplan“ für Wien mit so ähnlichem oder gar nahezu gleichem Inhalt nebeneinander zu gebrauchen.

Dazu ist grundsätzlich zu bedenken, daß es wesentliche Vorteile bietet, zwischen Gesetzesbegriffen einerseits und Fach- bzw. Arbeitsbegriffen andererseits zu unterscheiden. Einer der wichtigsten Vorteile könnte in der Vermeidung von Mißverständnissen und Verständigungsschwierigkeiten liegen:

Gesetzesbegriffe sind ihrer Aufgabe und ihrem Wesen entsprechend relativ scharf und eng begrenzt; ihre inhaltliche Deutung unterliegt nicht nur den Gesichtspunkten des Fachgebietes, dem sie entnommen wurden. Ihre Inhalte werden unter anderem durch gerichtliche Erkenntnisse und durch die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Gesetzen geprägt. Gesetzesbegriffe sollten darüber hinaus, wenn sie einmal konsolidiert sind, im Interesse der Rechtssicherheit nicht mehr inhaltlichen Wandlungen unterworfen werden.

Demgegenüber verändern sich die Inhalte fachlicher Begriffe jedenfalls mit dem Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnis. Sie sollten deshalb auch nicht allzu eng und starr abgegrenzt verwendet werden. Sie sollten auch fachfremden Umdeutungen erst im Rahmen wissenschaftlicher Reflexion unterzogen werden.

Für die hier behandelten Begriffe „Flächenwidmungsplan“ und „Stadtentwicklungsplan“ ist besonders festzustellen, daß der § 4 Abs. 1 der Bauordnung für Wien wohl den in einem entsprechenden Beschluß des Wiener Gemeinderates festlegbaren Teil des Inhaltes eines Stadtentwicklungsplanes bezeichnet, daß aber die Bearbeitung und die der politischen Diskussion zu unterziehenden Arbeitsergebnisse weit über diesen Inhalt der „Flächenwidmungspläne“ hinausgehen sollten.

Es kann deshalb als begründet betrachtet werden, bei der sich abzeichnenden begrifflichen Unterscheidung zwischen Flächenwidmungsplan als formell festgelegtem Aussagesystem einerseits und Stadtentwicklungsplan als dem jenem zugeordneten Planungsergebnis zu verbleiben, das andererseits den jeweils als gesichert anerkannten Planungs- und Erkenntnisstand hinsichtlich der Grundsätze und Ziele für dasselbe Planungsgebiet umfaßt.

Diese Unterscheidung erscheint auch wegen der notwendig verschiedenen inhaltlichen Reichweite der beiden Aussagesysteme zweckmäßig. Während die Beschlüsse des Gemeinderates zum Flächenwidmungsplan gegen die anderen Kompetenzbereiche inhaltlich abzugrenzen sein werden, sollten die Aussagen des Stadtentwicklungsplanes grundsätzlich alle Sachbereiche der Stadt- und Landesplanung bzw. der Verwaltung einer Gebietskörperschaft umfassen.

Es ist weiters anzunehmen, daß die Zweiteilung der Bebauungsplanstufe in Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan in den anderen Bundesländern — und ebenso in der Bundesrepublik Deutschland — mit fortschreitender Festsetzung dieser Pläne für die gesamten jeweiligen Gemeindegebiete wieder in Frage gestellt werden wird.

Weitere Beispiele für Anlässe zur Stadtentwicklungsplanung, die in österreichischen Gesetzen zu finden sind

In österreichischen Gesetzen sind an vielen Stellen Anlässe und Anleitungen zu finden, umfassende Planungsverfahren

besonders im kommunalen Bereich, aber auch auf Landes- und Bundesebene, einzuleiten und abzuwickeln.

Vorauszuschicken ist dazu, daß der Gesetzesbegriff „örtliche Raumplanung“ (Art. 118 (3) 9 BVG) schon den zugehörigen Fachbegriff örtliche Raumplanung nicht ganz abdeckt, daß also keinesfalls die hier behandelte kommunale Entwicklungsplanung in diesem Gesetzesbegriff eingeschlossen sein kann. Indirekt ist so mancher Hinweis verborgen, wie etwa im Bundesministerien-Gesetz 1973. Dieses enthält zwar keine Anweisung zu umfassender Planung, aber Aufträge, wie: „...alle Fragen wahrzunehmen...“, denen vom Standpunkt der Koordinierung der vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete...grundsätzlich Bedeutung zukommt.“ Bundesgesetze zu mehreren Sachbereichen sind darüber hinaus geeignet, Planungsvorgänge zu speziellen Fragen abzudecken.

Regelungen und Anstöße zu kommunaler Entwicklungsplanung beschränken sich jedoch im wesentlichen auf die Raumordnungsgesetze der Bundesländer, obwohl sie auch im Bereich anderer Gesetzesmaterien zu erwarten wären.

Im überwiegenden Teil der österreichischen Raumordnungsgesetze sind Bestimmungen enthalten, die die Erstellung von Konzepten zu kommunaler Entwicklungsplanung (in dem in den vorangegangenen Abschnitten dargelegten Sinne) auf Gemeindeebene notwendig machen. Einige dieser Gesetze fordern, daß die Gemeinden Informationen beistellen oder bereithalten, die nur im Wege der Führung von Konzepten entsprechend vorliegen können, in anderen Gesetzen wird dies indirekt vorausgesetzt.

Kommunale Entwicklungspläne, also die formelle Festlegung von Zielsystemen auf Gemeindeebene, enthalten nur wenige der Raumordnungsgesetze (Niederösterreich und Salzburg), während weitere solche Pläne in verschleiierter Form fordern oder notwendig machen. Im Sonderfall Wien ist, wie bereits ausgeführt, unter dem Namen „Flächenwidmungsplan“ ebenfalls die Festlegung von Zielsystemen zur kommunalen Entwicklung geregelt.

Kommunale Programme als dritte Art der Ergebnisse kommunaler Entwicklungsplanung erscheinen in mehreren der Landesraumordnungsgesetze angedeutet; dabei sind meist Plan und Programm in problematischer Weise miteinander vermengt.

Einen klaren Auftrag zu einer sowohl Konzepte als auch Pläne ergebenden Stadtentwicklungsplanung (kommunaler Entwicklungsplanung) enthält noch keines der österreichischen Raumordnungsgesetze; es kann jedoch aus den Veränderungen, denen diese Gesetze in den letzten Jahren unterworfen waren, auf eine Entwicklung zur Institutionalisierung solcher Entwicklungsplanung geschlossen werden. Denn nur so können die Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung erfüllt werden. Die oben erwähnten Anlässe zu kommunaler Entwicklungsplanung fordern ja Erfüllung. Es ist letztlich nur auf Grund der Konzepte und Pläne kommunaler Entwicklungsplanung möglich, „auf öffentliche Interessen, besonders auf solche des Naturschutzes, der Raumordnung, des Fremdenverkehrs, des Umweltschutzes, der Wasserwirtschaft, des Eisenbahn- und Straßenverkehrs sowie

der Landesverteidigung... Bedacht zu nehmen“ (Berggesetz 1975, als Beispiel für die Formulierung solcher Anlässe).

Kann die Erstellung von Konzepten und Plänen zur kommunalen Entwicklungsplanung (Stadtentwicklungsplanung) nach Einführung einer geeigneten Planungsorganisation, das heißt nach Sicherstellung der Abwicklung von umfassenden Planungsprozessen, als bewältigbar bezeichnet werden, so gilt dies nicht für die an vielen Stellen geforderten Programme. Die gesamte Entwicklung der Gesellschaft im Raume mit Programmen zu steuern erscheint nicht nur als übermäßig aufwendig; erst bei der Aufstellung und Durchsetzung von Programmen treten jene Bedenken gegen Planung auf, die gerade in letzter Zeit die Diskussion um Planung und Freiheit wieder aufflammen ließen.

Flächenwidmungs- und Bebauungspläne als das der hier behandelten Planungsstufe nachfolgende Instrument sind fast in allen Raumordnungsgesetzen als zusammenhängendes Teilsystem konstruiert. Eine systematische Verbindung mit den kommunalen Entwicklungsplänen in einer den unterschiedlichen Aufgaben entsprechenden Weise kann nur vermutet werden; Verfahrensbestimmungen sprechen eher dagegen.

Zu den Inhalten von Stadtentwicklungsplänen

Pläne, die Festlegungen zur künftigen Entwicklung enthalten, können allgemein als Zielsysteme beschrieben werden; ob die Planinhalte verbal oder graphisch festgelegt werden, ist in diesem Zusammenhang unwesentlich. Die Aufgaben der Stadtentwicklungspläne erfordern Ziele zu allen Sachbereichen der Stadt- und Landesplanung als Inhalt ihrer Aussagesysteme.

Die in einem Stadtentwicklungsplan enthaltenen Zielsysteme können ihrem Wesen nach nur offene Systeme sein; die einzelnen Ziele können somit durchaus untereinander in Widerspruch stehen. Diese Zielsysteme sind auch notwendigerweise unvollständig. Es erscheint sowohl theoretisch als auch in der Verwaltungspraxis ausgeschlossen, widerspruchsfreie und vollständige Zielsysteme zu erstellen, wenn diese für die Aufgaben der Stadtentwicklungspläne relevant bleiben sollen.

In den Zielsystemen, die einen Stadtentwicklungsplan bilden können, sind jedenfalls Ziele sehr unterschiedlicher Art enthalten. Darunter können vor allem folgende Arten der Ziele als regelmäßig auftretend erkannt werden:

- Apriori-Ziele, das heißt anerkannte Festlegungen, deren Begründung nicht in der lokalen Problematik und auch nicht in der Problematik der Gebietskörperschaft liegt. Solche Ziele sollen in einem Stadtentwicklungsplan lediglich als übergeordnete Grundlagen in Erinnerung gerufen werden. Sie geraten leicht in den Verdacht, bloße Leerformeln oder politische Schlagworte zu sein; sie werden dennoch allzu oft mißachtet. Beispiele für solche Ziele sind etwa: „Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Grundlagen“ oder „Verbesserung der wirtschaftlichen Struktur“.

- Ziele als anzustrebende Problemlösungen in einen Stadtentwicklungsplan aufzunehmen ist die Konsequenz der Aufgabe, die Lösung der lokalen Probleme zu bewirken. Damit ist der Hauptbestandteil derartiger Pläne angesprochen, denn unproblematische Entwicklungen zu regeln, genügen der Bebauungsplan und ihm entsprechende Instrumente allein. Zielfestlegungen dieser Art sollten jeweils im Zusammenhang mit den vorangegangenen Analysen und Entwürfen (Konzepten) betrachtet werden; sie sind nicht sehr dauerhaft und wechseln mit der Entwicklung der Problemsituation. Laufende oder periodische Überprüfung sollten das Mitschleppen überholter Ziele vermeiden helfen.

- Ziele als Ausdruck des Gestaltungswillens der Entwicklungsträger liegen wohl den meisten städtebaulichen Entwürfen zugrunde. Sie vor ihrer detaillierten Festlegung im Bebauungsplan als Ziele auf abstrakterer Planungsstufe zu deklarieren, erscheint eine wesentliche Aufgabe. Damit ist zugleich die allgemeine Gestaltungsproblematik in der Stadt- und Landesplanung angesprochen, die hier jedoch nicht weiter ausgeführt werden soll.

- Weitere Ziele werden der Dokumentation des kulturellen Status dienen. Sie sind den Apriori-Zielen eng verwandt, da sie auf anerkannten Bewertungen aufbauen; sie betreffen jedoch im Gegensatz zu jenen vor allem lokale Gegebenheiten.

- Die Analyse von Zielsystemen, die in einer den Stadtentwicklungsplänen ähnlichen Weise festgelegt worden sind, läßt schließlich noch zwei Arten von Zielen erkennen, die jedoch als Inhalt von Stadtentwicklungsplänen nicht geeignet erscheinen: Ziele, die über die Ordnung sozialer Strukturen hinaus die Festlegung von Machtstrukturen anstreben, sowie Ziele, die die Festlegung von Prioritäten, das heißt der Interessen von Gruppen und Einzelnen, verfolgen.

Zum Abschluß soll noch auf einen Grundsatz zur Stadtentwicklungsplanung hingewiesen werden, der sich als unumgänglich erwiesen hat. Die Qualität der Ergebnisse eines Planungsprozesses hängt eng mit der Mitwirkung der Betroffenen und mit dem Grad der Informiertheit dieser Personenkreise zusammen. Je größer der Anteil der Informierten an den Betroffenen ist, desto bessere Ergebnisse sind zu erwarten.

Als „Betroffene“ sind dabei nicht etwa nur Personen oder Institutionen mit Parteistellung in einem Verfahren oder materiell Interessierte zu betrachten. Betroffene sind im Planungsprozeß alle in irgend einer Form mit einem Gegenstand des Prozesses oder mit einer Sekundärwirkung verbundenen, im besonderen Menschen mit ideellen Beziehungen zu einem Element des Vorganges.

Mitwirkung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht mitentscheiden oder bei Entscheidungen mitreden, sondern gegenseitig informieren und Handlungen auch ohne vorhergehende formelle Festlegung abstimmen.

Aus diesem Grunde sollten die Konzepte der Stadtentwicklungsplanung jedenfalls öffentlich zugänglich sein; der

gesamte Kreis der Betroffenen sollte zum Interesse an den Konzepten angeregt und damit an die Mitwirkung auf jeweils neuestem Stande herangebracht werden.

Faßt man alle zur Stadtentwicklungsplanung in Österreich

gesammelten Erfahrungen zusammen, so kann dies in dem weiteren Grundsatz erfolgen: Nur das Streben nach umfassenden und vollständigen Planungsprozessen kann zu dauerhaften Lösungen der gestellten Probleme führen.