



Planungsqualität in der Raumordnung in Österreich

Vom Anspruch zur Umsetzung

PlanerInnentag 2017

Rechtliche Dimension

Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Kleewein



1. Planungsnorm und Planungsqualität

- Normstruktur im Raumordnungsrecht: weniger feste **Regeln**, statt dessen mehr **Prinzipien** (Finalnormen)
- **Planungsqualität** ist an sich kein Rechtsbegriff
- nicht rechtsverbindliche **Leitlinien** zur Hebung der Planungsqualität sind Teil der Planungsgrundlagen
- in Wien: Stadtentwicklungsplan, Masterplan Verkehr, Fachkonzept Hochhäuser, **baukulturelle Leitlinien**
- UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt wird nicht für rechtsverbindlich erklärt, Rechtsverbindlichkeit würde Planungsqualität erhöhen

2. Legalität und Qualität

- Qualität der **Verordnungen** ist abhängig von der Qualität der **Entscheidungsgrundlagen**
- **Grad der Gesetzesbindung** ist u.a. von der Stellung in der Planungshierarchie abhängig
 - generell-abstrakte Vorgaben für Landesraumordnungs- und Sachprogramme
 - Flächenwidmungs- und Bebauungspläne stärker vorherbestimmt
- **Legalitätsprinzip** und rechtsstaatliche Anforderungen
- Verordnungsgeber darf **Inhalt der Flächenwidmungen** weder erweitern noch einschränken
- **Inhalte des Bebauungsplans** müssen im Gesetz vorgezeichnet sein

3. Bestandskraft und Änderung von Plänen

- **erhöhte Bestandskraft** dient der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz
- **Obligatorische Änderungsgründe** zwingen den Verordnungsgeber zur Planänderung, z.B. zur Rückwidmung bei nicht beherrschbaren Naturgefahren (z.B. NÖ ROG)
- **Fakultative Änderungsgründe** erlauben die Planänderung, z.B. bei einer Änderung der Grundlagen, es besteht **Handlungsermessen**
- zwischen verschiedenen Flächenwidmungen und Bebauungsvorschriften besteht **Auswahlermessen** (Lösung muss nicht die beste, sondern „nur“ gesetzeskonform sein)
- VfGH verlangt nachvollziehbare Begründung planerischer Entscheidungen, speziell ausreichende **Grundlagenforschung** und **Interessenabwägung**

4. Planerische Interessenabwägung

- **Abwägungsgebot:** Pflicht, verschiedene öffentliche Interessen sowie öffentliche und private Interessen miteinander abzuwägen
- **Zusammenstellen des Abwägungsmaterials:** zu berücksichtigen sind nicht stets alle Interessen, sondern nur die jeweils planungsrelevanten
- **Gewichten des Abwägungsmaterials:** öffentliche Interessen sind (anders als private) schwer zu gewichten
Vorrangrelation nach Rang der Rechtsgüter und Stufenbau der Rechtsordnung (Staatszielbestimmungen)
- **Herstellen eines verhältnismäßigen Ausgleichs:** zB um Nutzungskonflikte zu vermeiden

5. Abwägungsfehler

- **Abwägungsausfall:** Interessenabwägung fehlt zur Gänze
- **Abwägungsdefizit:** es werden nicht sämtliche planungsrelevanten Aspekte berücksichtigt
Beispiel: Tourismus beachtet, Landschaftsschutz nicht
- **Abwägungsfehleinschätzung:** einem Ziel wird gegenüber anderen ein zu großes Gewicht beigemessen
Beispiel: privates Projekt verdrängt öffentliche Interessen
- **Abwägungsdisproportionalität:** gegenläufige Interessen werden nicht unter einen Hut gebracht
Beispiel: Rückwidmung in Grünland erfordert Sonderopfer, das nicht durch eine Entschädigung ausgeglichen wird

6. Projektbezogene Pläne und Objektivität

- **Legalisierung von „Schwarzbauten“** gleichheitswidrig, weil rechtswidrig Handelnde privilegiert werden
- **anlass- und projektbezogene Planung** kann einzelne Bauwerber auf unsachliche Weise begünstigen
- VfGH akzeptiert anlass- und projektbezogene Pläne, wenn sie **gut begründet** und **sachlich gerechtfertigt** sind, Architektenwettbewerb kann Grundlage liefern
- Gesetzgeber erlaubt Anregung von Bebauungsplänen, wenn die Bauabsicht durch **Vorlage eines konkreten Projekts** nachgewiesen wird (Sbg ROG, StROG)
- Projektant gibt selbst Plan in Auftrag: Gemeinde muss durch einen unabhängigen Sachverständigen den Entwurf prüfen, um die **Objektivität** zu wahren

7. Vertragsraumordnung und Missbrauch

- **Ziel:** Projektwerber soll durch eigene Leistungen zur Umsetzung der Raumordnungspläne beitragen
- Gemeinde schafft Nutzungsvoraussetzungen und bewirkt Wertsteigerung der Liegenschaft, keine Grundlage für das Abschöpfen von Planungsgewinnen (**Planwertausgleich**)
- Vertrag verpflichtet den Eigentümer zur plankonformen Nutzung, zur Grundabtretung oder zur Leistung eines **Beitrags zu den Aufschließungs- und Planungskosten**
- Vertragsinhalt muss **gesetzlich gedeckt** sein, **Konnex** zwischen Planung der Gemeinde und Leistung des Privaten erforderlich
- werden zwingende Normen umgangen, ist der Vertrag wegen **Missbrauchs der Rechtsform** nichtig (§ 879 ABGB)

8. Anhörungs- und Mitwirkungsrechte

- Planung wird durch **Verfahren** und **Diskurs** legitimiert
- Recht, die Änderung von Plänen anzuregen, nicht durchsetzbare **Entscheidungspflicht** binnen 6 Monaten
- Vfbg: **unabhängiger Sachverständigenrat** beurteilt Vorschlag fachlich, Aufsichtsbehörde rechtlich
- im Verfahren **Anhörungs- und Mitwirkungsrechte**, aber keine Parteistellung mit Rechtsmittelbefugnis
- Pflicht zur **Verständigung** über die Behandlung von Einwendungen und **Begründung** negativer Entscheidungen macht Planung nachvollziehbar (StROG)
- Recht zur **Einsichtnahme in den Erläuterungsbericht** erhöht Transparenz und Akzeptanz der Planung (StROG), SUP-Richtlinie als Vorbild

9. Sachverständige, Fachbeiräte und Aufsicht

- **Mitwirkung von Sachverständigen** im Planungsverfahren nur ansatzweise geregelt, Planzeichenverordnungen enthalten bloß formale Vorgaben
- **Fachbeiräte** geben **Gutachten** ab, die den Verordnungsgeber aber ebenso wenig binden wie Privatgutachten
- Äußerungen von Sachverständigen und Fachbeiräten bilden eine **wichtige Entscheidungsgrundlage**
- Aufsichtsbehörde und VfGH prüfen die **Gesetzmäßigkeit**, nicht die Planungsqualität
- **Vorprüfung von Planentwürfen** durch die Aufsichtsbehörde trägt zur Gesetzmäßigkeit der Planung bei
- Aufsicht kann Planungsermessen nicht ersetzen, das dem **demokratisch legitimierten Gemeinderat** zusteht

10. Conclusio

- Städtebauliche und architektonische **Qualität** lässt sich nicht per Gesetz anordnen
- Gesetze geben der Planung bloß den **Rahmen** vor
- Qualität ist das Ergebnis eines längeren **Aushandlungsprozesses** zwischen den Beteiligten
- Beschlüsse über Raumordnungspläne sind idR politische **Ermessensentscheidungen** innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens
- Planungsqualität geht über die **gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen** hinaus
- Entwicklung von **Qualitätskriterien** kann helfen, Planungsprozesse und Planungsergebnisse zu optimieren



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

