Instrumente der Raumordnung

aus rechtlicher Perspektive

Überblick und Ausblick

Wolfgang Kleewein

1. Aufgaben und Probleme der Raumordnung

- **Gesetzgebung und Rechtszersplitterung**
  - Vergleich mit Deutschland und der Schweiz
- **Rechtsgrundlagen in Kärnten (K-ROG, K-GplG, K-UPG)**
  - Neu sind Sbg ROG 2009, Stmk ROG 2010, Tir ROG 2011
- **Ziele und –grundsätze**
  - Zersiedelung und Nutzungskonflikte
  - Zielkonflikte und ihre Lösung
  - Grundlagenforschung und Interessenabwägung
- **Umweltplanung**
  - Umweltbericht ohne Bindungswirkung

2. Kompetenzrechtliche Vorgaben für Gesetzgebung und Vollziehung

- **Gesetzgebungskompetenz in der Raumordnung**
  - Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden
  - Berücksichtigungsprinzip (VfGH)
- **Vollziehung der überörtlichen und örtlichen Raumplanung durch Land und Gemeinden**
  - Verfassungsgesetzlich garantierter eigener Wirkungsbereich der Gemeinden und überörtliche Interessen
- **Nicht hoheitliche Raumordnung**
  - Keine kompetenzrechtlichen Schranken

3. Überörtliche Raumordnung (Landesplanung)

- **Raumordnungsprogramme für Land und Regionen (regionale Entwicklungsprogramme)**
  - Rechtsverbindlich für Gemeinden, nicht für Grundeigentümer
  - Informelle Kooperation zwischen Gemeinden
- **Raumordnungsprogramme für bestimmte Sachbereiche (Sachgebietsprogramme)**
  - zB für Einkaufszentren, Windräder, Photovoltaikanlagen, hochwassersichere Entwicklung der Siedlungsräume
  - Wichtige überörtliche Interessen rechtfertigen Einschränkung der Gemeindeplanung

4. Örtliche Raumplanung (Gemeindeplanung)

4.1. Örtliches Entwicklungskonzept

- **Qualifiziertes Gutachten oder rechtsverbindliche Verordnung**

- Gutachten als Ergebnis der Grundlagenforschung oder
- planungsrechtliche Grundsatzentscheidung durch Verordnung, Flächenwidmungsplan als Umsetzungsinstrument
- Vor- und Nachteile beider Konstruktionen

4.2. Flächenwidmungsplan

- **Bauland**
- Grundwidmungsarten, Widmungskategorien und Subwidmungen
- Zuordnung von Betriebstypen zu einzelnen Widmungen
- Sonderwidmungen, zB für Einkaufszentren, Apartmenthäuser und Freizeitwohnsitze
- Vorbehaltsflächen für öffentliche Zwecke
- Aufschließungsgebiete für die künftige Nutzung
- **Grünland**
- Zulässigkeitsvoraussetzungen für Grünlandbauten
- Einzelbewilligungen und andere Ausnahmen
- Legalisierung von „Schwarzbauten“ als Problem

4.3. Bebauungsplan

- **Bebauungsplanpflicht**
  - Generell oder für spezielle Sachverhalte
- **Inhalt des Bebauungsplans**
  - Mindestinhalt und Maximalinhalt
  - Abschließende und beispielhafte Aufzählung der Bebauungsgrundlagen
  - Regelungsdichte und Determinierungsgrad
- **Gestaltungsauftrag und Kenngrößen**
  - Bauklasse, Bebauungsdichte, Geschoßflächenzahl etc
- **Gestaltung von Grünflächen**
  - „Pflanzgebote“ und Lärmschutzwände
  - Keine Grundlage für Auflagen in Verordnungen

5. Verfahrensrechtliche Aspekte

- **Legitimation durch Verfahren und Diskurs**
- Einbindung von Sachverständigen und Planungsbetroffenen
- **Planrevision und Einzeländerung**
- Obligatorische Änderungsgründe
- Fakultative Änderungsgründe
- **Anlass- und projektbezogene Planung**
- Wandel der Rechtsprechung des VfGH
- **Rechtsschutz gegen säumigen Verordnungsgeber fehlt**
- Ersatzvornahme durch die Aufsichtsbehörde
- Amtshaftung bei rechtswidriger und schuldhafter Unterlassung

6. Hoheitliche Instrumente der Baulandmobilisierung

6.1. Ursachen für die mangelhafte Umsetzung der Pläne

➢ **Baulandparadoxon**

- Widmung von zusätzlichem Bauland trotz ausreichender Baulandreserven

➢ **Negativplanung**

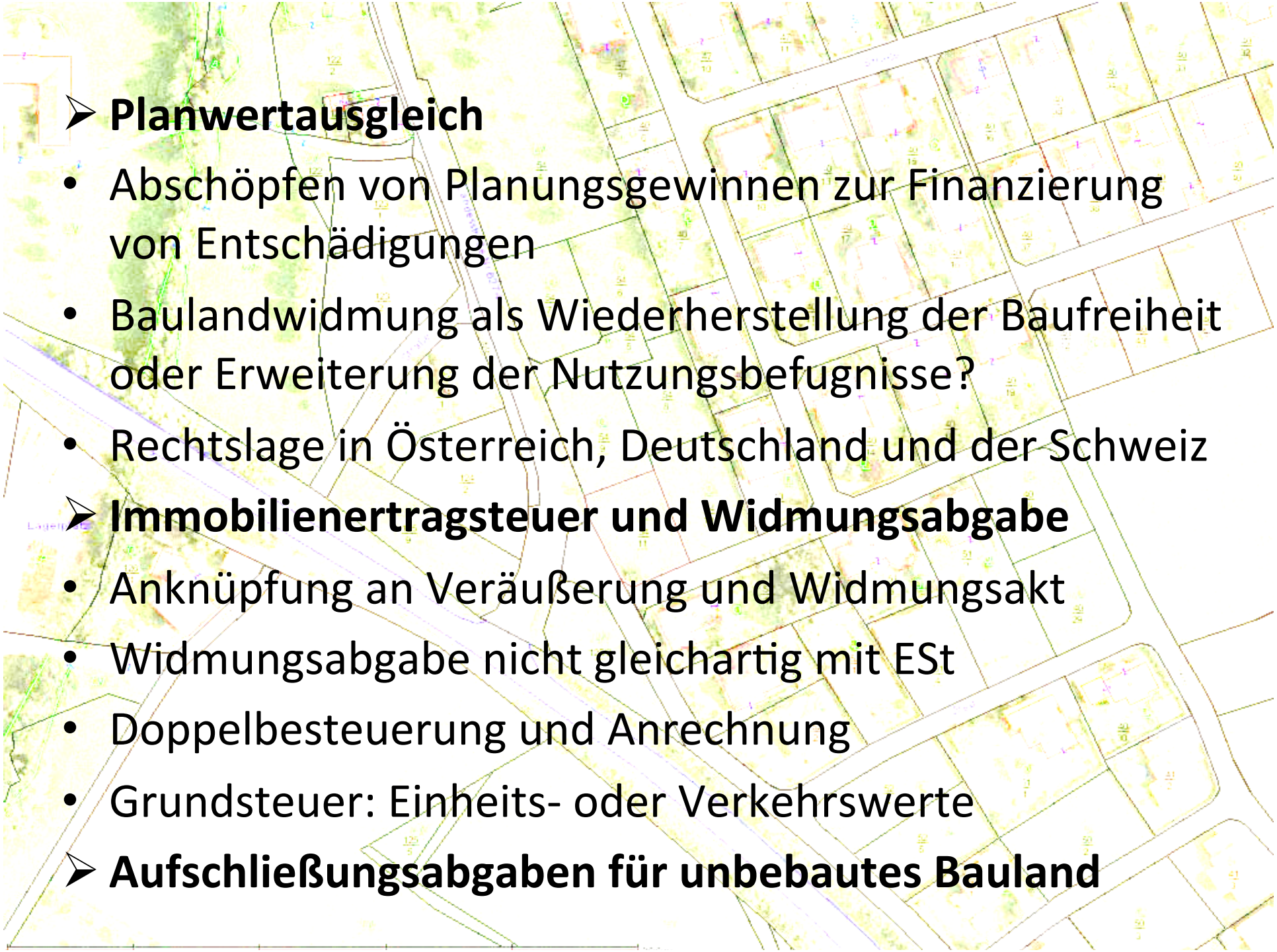
- Flächenwidmungs- und Bebauungspläne können plankonforme Nutzung nicht erzwingen

➢ **Positivplanung**

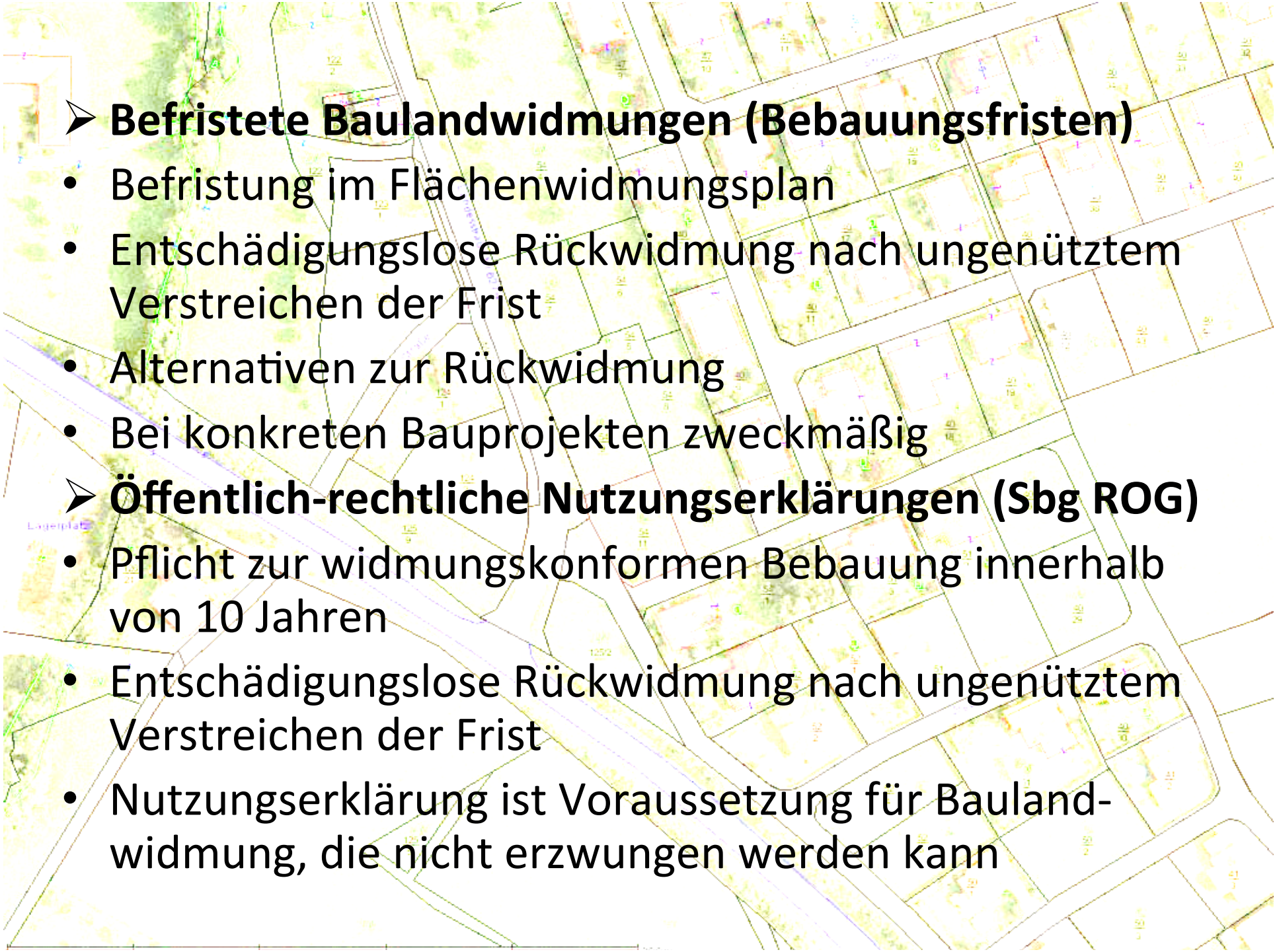
- Ziel ist die Umsetzung der Planvorgaben

6.2. Einzelne Maßnahmen

- **Enteignung zu städtebaulichen Zwecken (BauO f Wien)**
  - Nach Aufforderung zu plankonformer Bebauung
- **Baugebote (dt BauGB)**
  - Verpflichtung mit Bescheid, Möglichkeit zur Einlösung
- **Enteignung und Einlösung von Vorbehaltsflächen für öffentliche Zwecke**
  - Bei mangelnder Einigung Enteignung oder Einlösung
  - Bei fehlendem Bedarf Aufhebung und Rückübereignung
- **Entschädigungslose Rückwidmung in Grünland**
  - Bei langjähriger nicht widmungskonformer Verwendung
  - Erfordert sorgfältige Interessenabwägung



- **Planwertausgleich**
- Abschöpfen von Planungsgewinnen zur Finanzierung von Entschädigungen
- Baulandwidmung als Wiederherstellung der Baufreiheit oder Erweiterung der Nutzungsbefugnisse?
- Rechtslage in Österreich, Deutschland und der Schweiz
- **Immobilienertragsteuer und Widmungsabgabe**
- Anknüpfung an Veräußerung und Widmungsakt
- Widmungsabgabe nicht gleichartig mit ESt
- Doppelbesteuerung und Anrechnung
- Grundsteuer: Einheits- oder Verkehrswerte
- **Aufschließungsabgaben für unbebautes Bauland**



- **Befristete Baulandwidmungen (Bebauungsfristen)**
- Befristung im Flächenwidmungsplan
- Entschädigungslose Rückwidmung nach ungenütztem Verstreichen der Frist
- Alternativen zur Rückwidmung
- Bei konkreten Bauprojekten zweckmäßig
- **Öffentlich-rechtliche Nutzungserklärungen (Sbg ROG)**
- Pflicht zur widmungskonformen Bebauung innerhalb von 10 Jahren
- Entschädigungslose Rückwidmung nach ungenütztem Verstreichen der Frist
- Nutzungserklärung ist Voraussetzung für Bauland-widmung, die nicht erzwungen werden kann

7. Instrumente der Vertragsraumordnung

➢ **Gesetzliche Ermächtigung notwendig (VwGH)**

- Länder haben die Vertragsraumordnung gesetzlich geregelt (Wien will städtebauliche Verträge einführen)

➢ **Obligatorische Vertragsraumordnung**

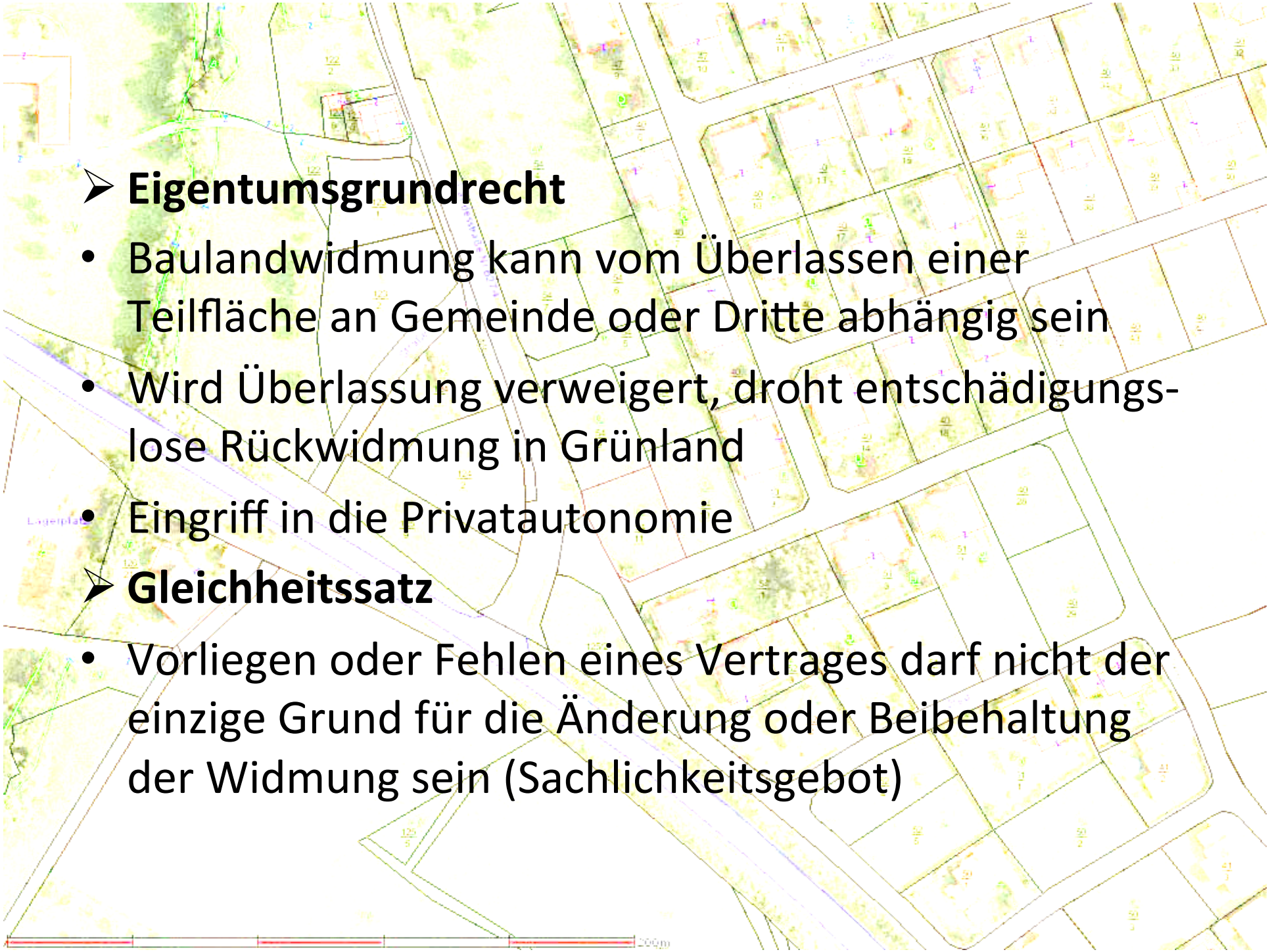
- zwingende Verknüpfung zwischen Verträgen und Raumordnungsplänen verfassungswidrig (VfGH)

➢ **Fakultative Vertragsraumordnung**

- Verträge dürfen Grundlage für Raumordnungspläne sein

7.1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

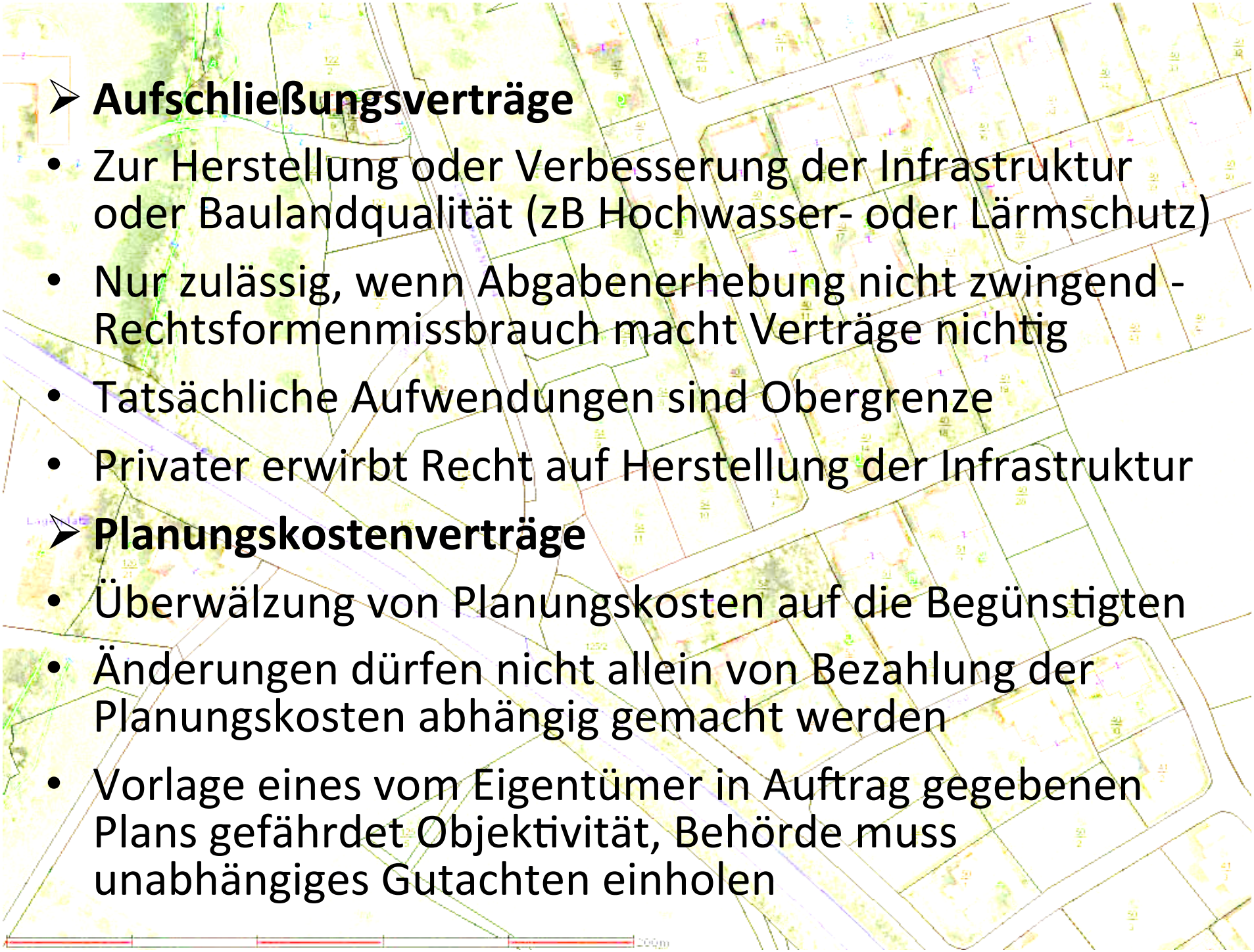
- **Legalitätsprinzip**
- Gemeinde darf als Verordnungsgeber nicht an den Willen Privater gebunden sein
- Gesetz muss zulässigen Inhalt vorherbestimmen
- Behörde muss prüfen, ob der Vertrag zur Erreichung der Raumordnungsziele geeignet ist
- **Rechtsstaatsprinzip**
- Anfechtung von Raumordnungsplänen beim VfGH
- Anfechtung von Verträgen beim Zivilgericht, schützt nicht vor Rückwidmungen
- Baulandwidmung lässt sich nicht durchsetzen



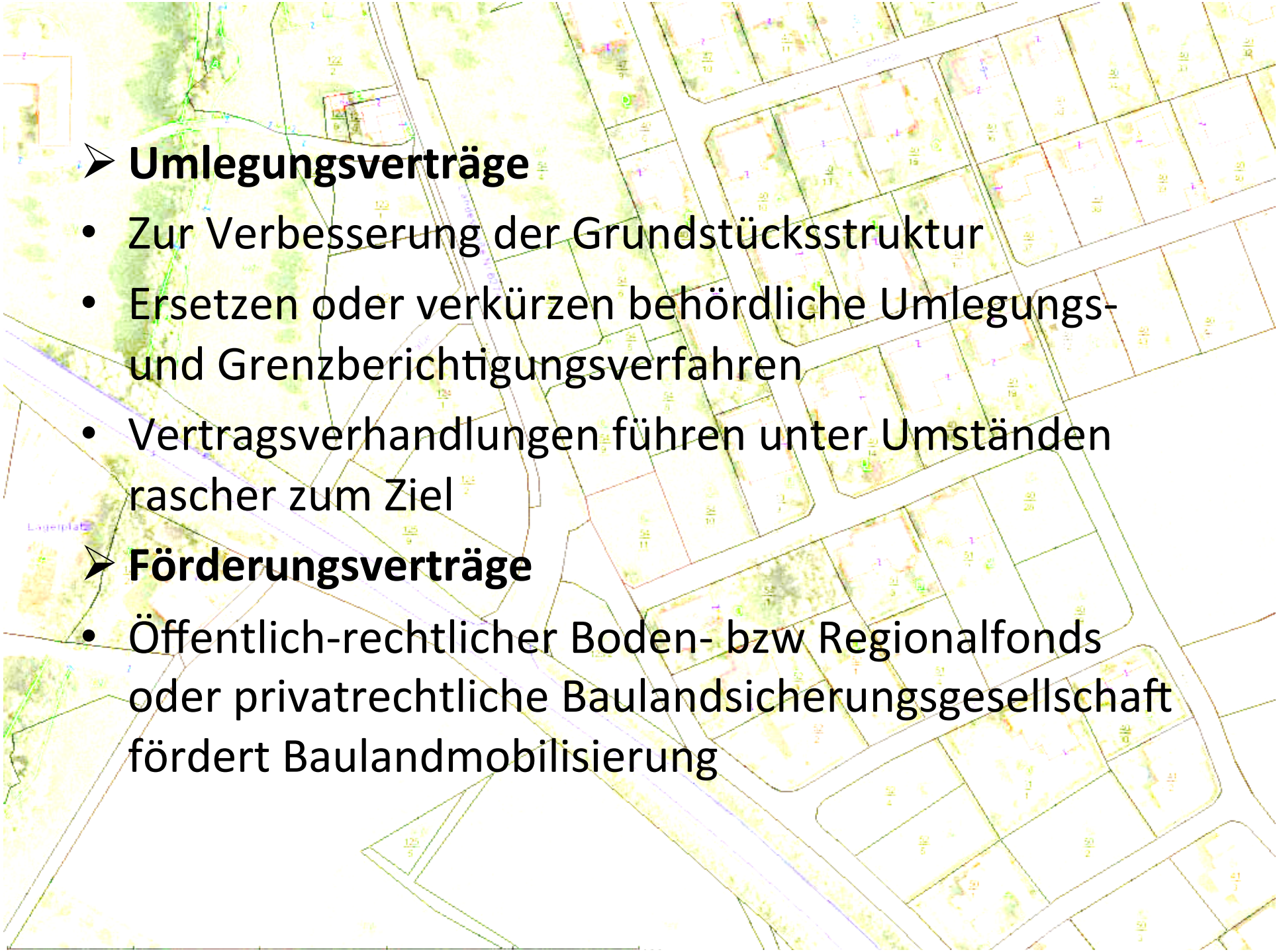
- **Eigentumsgrundrecht**
- Baulandwidmung kann vom Überlassen einer Teilfläche an Gemeinde oder Dritte abhängig sein
- Wird Überlassung verweigert, droht entschädigungslose Rückwidmung in Grünland
- Eingriff in die Privatautonomie
- **Gleichheitssatz**
- Vorliegen oder Fehlen eines Vertrages darf nicht der einzige Grund für die Änderung oder Beibehaltung der Widmung sein (Sachlichkeitsgebot)

7.2. Vertragstypen

- **Verwendungs- bzw Baulandsicherungsverträge**
  - Vertragliche Pflicht zur widmungskonformen Bebauung innerhalb bestimmter Fristen
  - Kein Rechtsanspruch auf Umwidmung, Bauland-widmung ist aufschiebende Bedingung für Vertrag
  - Bei nicht fristgerechter Bebauung droht entschädigungslose Rückwidmung
- **Überlassungsverträge**
  - Überlassung von Flächen für Straßen, Krankenhäuser, Schulen, geförderte Wohnbauten, Betriebe etc
  - Privatrechtliches Surrogat für Enteignungen, Verträge sind gelinderes Mittel



- **Aufschließungsverträge**
- Zur Herstellung oder Verbesserung der Infrastruktur oder Baulandqualität (zB Hochwasser- oder Lärmschutz)
- Nur zulässig, wenn Abgabenerhebung nicht zwingend - Rechtsformenmissbrauch macht Verträge nichtig
- Tatsächliche Aufwendungen sind Obergrenze
- Privater erwirbt Recht auf Herstellung der Infrastruktur
- **Planungskostenverträge**
- Überwälzung von Planungskosten auf die Begünstigten
- Änderungen dürfen nicht allein von Bezahlung der Planungskosten abhängig gemacht werden
- Vorlage eines vom Eigentümer in Auftrag gegebenen Plans gefährdet Objektivität, Behörde muss unabhängiges Gutachten einholen



- **Umlegungsverträge**
  - Zur Verbesserung der Grundstücksstruktur
  - Ersetzen oder verkürzen behördliche Umlegungs- und Grenzberichtigungsverfahren
  - Vertragsverhandlungen führen unter Umständen rascher zum Ziel
- **Förderungsverträge**
  - Öffentlich-rechtlicher Boden- bzw Regionalfonds oder privatrechtliche Baulandsicherungsgesellschaft fördert Baulandmobilisierung

8. Ausblick

- **Trends in der Gesetzgebung**
  - Ausbau der hoheitlichen wie nicht hoheitlichen Maßnahmen zur Baulandmobilisierung
  - Eindämmung der Zersiedelung durch Siedlungsgrenzen und bauliche Verdichtung
  - Überörtliche Planung löst Probleme gemeindeübergreifend, zB präventiver Katastrophenschutz
  - Regelung projektbezogener Planung
- **Trends in der Vollziehung**
  - Bestehende Instrumente noch nicht voll genützt
  - Kombinierter Einsatz von hoheitlichen und nicht hoheitlichen Planungsinstrumenten notwendig

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit