

37th International Symposium

Europäische Fakultät für Bodenordnung

Ausgleich von Öffentlichen und Privaten Interessen

27./29. August 2009



Ausgleich von Öffentlichen und Privaten Interessen bei Planungsmaßnahmen in der Judikatur der österreichischen Höchstgerichte

Arthur Kanonier
Fachbereich für Rechtswissenschaften

A decorative graphic on the left side of the slide, featuring overlapping yellow, red, and blue squares with a black crosshair.

Inhalt

- Einleitung
 - Rahmenbedingungen - Eingrenzung
 - Judikatur der Höchstgerichte
- Öffentliche Interessen
- Private Interessen
- Interessenabstimmung
 - Rückwidmungen
 - Anlasswidmungen
- Ausgleich öffentlicher und privater Interessen
- Resümee



Einleitung

„Die Planung im Rechtsstaat ist an rechtliche Grenzen gebunden und unterliegt einer Kontrolle nach Rechtsmaßstäben, der angesichts der Betroffenheit des Einzelnen ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis zugrunde liegt.“ (Berka, 1996)

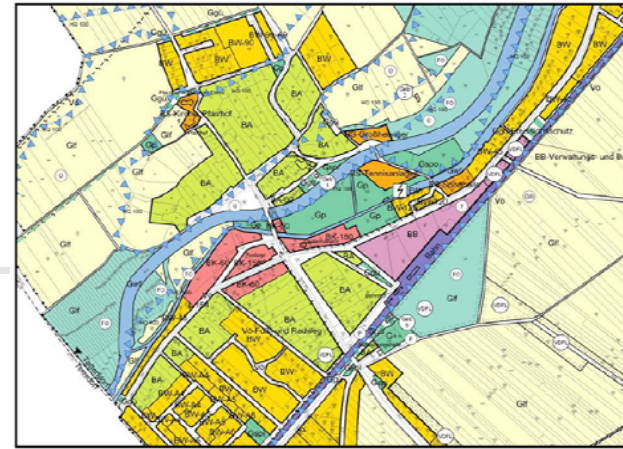
- **Umfangreiche Judikatur** zu Planungsmaßnahmen, insb. der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts (VfGH und VwGH)
 - Rund 20 Entscheidungen des VfGH pro Jahr
 - Rund 80 Entscheidungen des VwGH pro Jahr
- Seit 10 Jahren wird die Judikatur (des VfGH) von **der ÖROK erfasst**
- Judikatur in der Diskussion **von untergeordneter Bedeutung**
 - Lange Tradition in der Judikatur mit (scheinbar) wenig Veränderungen
 - Reduzierte Vergleichbarkeit infolge länderspezifischer Differenzierungen
- Planung wird durch **zusätzliche Aspekte und neuem Verständnis** überlagert - Herausforderung für die Rechtsprechung



Instrumenten- und Verfahrensvielfalt

- **Zunahme an Instrumenten** mit spezifischen Inhalten / Verfahren
 - **Sonderwidmungen** mit spezifischen (Standort-)Anforderungen
 - Planung beschränkt sich nicht (mehr) nur auf gesetzlich **vorgeschriebene Instrumente** und Verfahren
 - Planung „entstandardisiert“ sich, nicht eine Praxis und Planungskultur
 - Vom **Plan zum Prozess** – vielfältige Akteure, informelle Verfahren
 - Zivilrechtliche Vereinbarungen – hoheitliche Planungsakte
- **Umsetzungsorientierte Maßnahmen und Prozesse**
 - Überwindung der „traditionellen Trennung von Planung und Umsetzung“
 - Projekt- und anlassbezogene Festlegungen
- **Regionale, interkommunale Betrachtungsweise**
 - Fachübergreifende und interdisziplinäre Planungen
- **Schnittstellen** sind nicht (mehr) einfach feststellbar
 - Überlagerung hoheitlicher, privatrechtlicher und unverbindlicher Maßnahmen

Themeneingrenzung



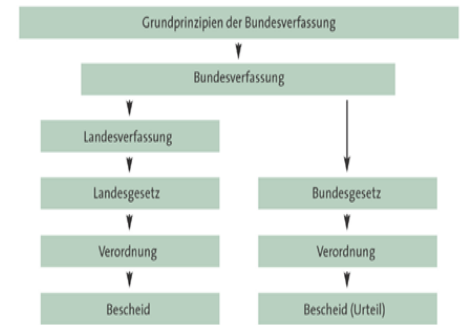
- **Widmungsfestlegungen in örtlichen Flächenwidmungsplänen** als Schwerpunkt
- Andere **Fachmaterien** bleiben unberücksichtigt, die teilweise Ausgleichsmaßnahmen kennen
 - Ausgleich zwischen durch Maßnahmen der öffentlichen Hand bewirkten Vorteilen durch Grundeigentümer gem. § 44 Abs. 1 WRG
 - Ersatzleistungen bei Rodungen gem. § 18 Abs. 2 ForstG
 - Naturschutzabgaben
- Eingeschränkte Relevanz der **überörtlichen Raumplanung**
 - Private sind nicht berechtigt, gegen überörtliche Planungsmaßnahmen die Höchstgerichte anzurufen
- Kaum Möglichkeiten des Raumordnungsrechts zu **Enteignungen**
 - Nicht für sozialen Wohnbau oder öffentliche Grünflächen



Judikatur der Höchstgerichte

- **Eingeschränkte Antragslegitimation**
 - Art 139 B-VG: Individualantrag gegen Verordnungen
 - Eingeschränkt für Private
 - Volksanwaltschaft
 - Art 144 B-VG: Bescheidbeschwerde (Parteistellung ist Voraussetzung)
- Gerichte öffentlichen Rechts (VfGH und VwGH) entscheiden im Zusammenhang mit Planungsmaßnahmen ob
 - **verfahrensrechtliche (formale) Bindungen** eingehalten werden
 - das **inhaltlich eingeräumte Ermessen** nicht überschritten wird
- Bei inhaltlichen Überprüfungen greift der VfGH nur **bei gravierenden Fehleinschätzungen** ein
 - Er fordert nicht die „bestmögliche Planung“
- Bei **inhaltlichen Entscheidungen** bilden die – vielfältigen – rechtlich verankerten **öffentlichen Interessen** die Grundlage

Öffentliche Interessen



- Raumordnungsrecht bestimmt **Priorität öffentlicher Interessen**
 - Grundsätze gem. § 2 Abs. 2 Slbg ROG: Vorrang der öffentlichen Interessen vor Einzelinteressen
 - Interessenabwägung gem. § 3 VlbG RplG: Die Planung ist unter möglicher Schonung des Privateigentums durchzuführen
- Vorgaben des **Bundes- und Landesverfassungsrechts**
 - Gleichheitssatz und Sachlichkeitsgebot, Unverletzlichkeit des Eigentums
 - Art . 7 Abs. 1 VlbG LV: Das Land bekennt sich zum Klimaschutz
- Ziele und Grundsätze des **Raumordnungsrechts**, z.B.:
 - Vermeidung von Nutzungskonflikten
 - Zersiedlungsverbot
- Planungsrechtliche Vorgaben durch **EG-Richtlinien** (z.B. Umgebungslärmrichtlinie, Richtlinien Luft) oder Alpenkonvention
- Gesetzliche **Widmungsverbote** (Bauverbotsregelungen)

Verbote für Baulandwidmung (§ 15 NÖ ROG)

(3) Flächen, die auf Grund der Gegebenheiten ihres Standortes zur Bebauung ungeeignet sind, dürfen nicht als Bauland gewidmet werden, insbesondere:

1. Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden
2. Flächen, die eine ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes aufweisen oder deren Grundwasserhöchststand über dem unveränderten Geländeniveau liegt
3. Flächen, die rutsch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind

5. Altlasten oder Verdachtsflächen





Private Interessen

- **Art 5 StGG:** Das Eigentum ist unverletzlich
- **Private Interessen**
 - Weiter Personenkreis mit Anhörungsrechten
 - Eingeschränkter Kreis mit Rechtsschutzmöglichkeiten (Eigentümer)
- **Durchsetzungsmöglichkeiten** von Planbetroffenen gegen den Willen der kommunalen Planungsverantwortlichen ist
 - schwach ausgeprägt und auf kleine Personengruppen beschränkt
 - erst spät möglich (Bauverfahren)
- **Rechtswidrige Abwägungen**
 - Zu geringe Berücksichtigung privater Interessen
 - Zu starke Berücksichtigung privater Interessen



Auslegungsaspekte

- Dem **Sachlichkeitsgebot** wird bei einer Änderung des Flächenwidmungsplans, die in erster Linie privaten Interessen entspricht, Rechnung getragen werden, wenn
 - Übereinstimmung mit **öffentlichen Interessen**
 - ausreichende **Interessenabwägung**
- So ändert das konkrete Interesse einer Gesellschaft an einer bestimmten Widmung nichts an der Gesetzmäßigkeit der Widmung, wenn die sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind (VfSlg 17815/06)
- Der VfGH hält fest, „dass, so sehr die persönliche und familiäre Situation von Grundeigentümern auf Gemeindeebene auf Verständnis stoßen kann, diese doch das Vorliegen eines objektiven raumplanungsbezogenen Grundes für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes nicht zu ersetzen vermag“ (VfGH Erk. V49/05, 1.3.2007).



Mauerbach-Erkenntnis (NÖ), VfSlg 13282/1992

- Rückwidmung einer größeren Liegenschaft von Bauland in Grünland
- Das Grundstück ist wegen seiner Lage, umschlossen von „Bauland-Wohngebiet“, sowie wegen seiner infrastrukturellen Aufschließung für eine Baulandwidmung besonders geeignet
- Die Umwidmung widerspricht wegen der fehlenden Bedachtnahme auf die Interessen der Grundeigentümer dem Gleichheitssatz, zumal die wirtschaftliche Entwertung nicht berücksichtigt wurde
- Die wirtschaftliche Entwertung ihrer Liegenschaft wird durch die Regelungen des § 24 NÖ ROG 1976 über den Ersatz tatsächlich getätigter Aufwendungen keinesfalls ausgeglichen



Leonding-Erkenntnis (Oö), VfSlg 17223/2004

- Gesetzwidrige Rückwidmung von Bauland in Grünland
- Keinen sachlichen Grund für die Widmungsänderung bildet es, wenn von der Gemeinde als Argument für die Rückwidmung darauf hingewiesen wird, dass dem Eigentümer „genügend Baulandreserve für den Eigenbedarf“ verbleibt
- Da die angrenzende Grundstücke weiterhin eine Baulandwidmung aufweisen, die Beschwerdeführer einerseits zu Baulandpreisen kauften, andererseits Grund abtreten und Anschließungskosten leisten mussten, ist die Rückwidmung sachlich nicht gerechtfertigt
- Keine Überlegungen der Gemeinde darüber, ob aufgrund der Rückwidmung ein Entschädigungsanspruch besteht, was von der Oö Landesregierung verneint wird, für die gebotene Interessenabwägung aber ... von erheblicher Bedeutung ist



Anlassplanung – Zulässigkeit

- Widmungsverfahren wird zu **Projektgenehmigungsverfahren**
- **Unveränderte** planungsrechtliche **Rahmenbedingungen**
- *„Raumpläne für Einzelfälle widersprechen - mag ihre sachliche Rechtfertigung auch grundsätzlich auf Bedenken stoßen, weil der Verdacht der willkürlichen Begünstigung des betroffenen Eigentümers nahe liegt - nicht von vornherein und stets dem Gleichheitssatz.
Sie stehen jedoch unter einer besonderen, der sachlichen Rechtfertigung dienenden Begründungspflicht.“* VfGH B935/05
- **Planerische Festlegungen** sind zulässig, wenn
 - **Öffentliche Interessen** dominieren
 - Ausreichende **Grundlagenforschung**
 - Nachvollziehbare und **fehlerfreie Interessenabwägung**



Flächenwidmungsplan Tschagguns (VlbG),

VfSlg 18026/2006

- Unzulässige Umwidmung von Freiland in Bauland
- Vorliegen einer "Anlasswidmung" zur Errichtung eines Pferdestalles
- Anlass für die Widmung war offensichtlich lediglich der Wunsch der Grundeigentümer zur Errichtung eines Pferdestalles
- Keine ausreichende Grundlagenforschung zur Klärung der Voraussetzungen für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes
- Den Akten sind nur die pauschalen Feststellungen der Unbedenklichkeit der Änderung zu entnehmen

- **Großprojekte:** Kaum gesetzwidrige Einzelfallentscheidung (z.B. Museumsquartier Wien, Regierungsviertel St. Pölten)



Ausgleich zwischen Privaten und Öffentlichen Interessen

- **Ausgleichsmaßnahmen** sind bei Planungen **nur eingeschränkt** gesetzlich vorgesehen
 - Festlegungen erfolgen in erster Linie im öffentlichen Interesse
- Grundsätzlich **kein Ausgleich** bei
 - Nutzungsbeschränkungen (Grünlandwidmungen)
 - Wertsteigerungen durch Umwidmungen
- **Unterschiedliche Ausgleichsmechanismen** bei
 - Rückwidmungen (frustrierte Aufwendungen, Wertverlust)
 - Bauland-Umlegungsverfahren
- **Kompensationen bei Enteignungen** (Vorbehaltsflächen)



Mehrwertabschöpfung

- **Kaum rechtlichen Grundlagen** für die Beteiligung der Gemeinden an allfälligen Wertsteigerungen durch Umwidmungen
- Mit Novellierungen der ROG in den 1990er-Jahren Bestimmungen über **privatrechtliche Vereinbarungen** zwischen Gemeinde und Liegenschaftseigentümer
 - Vertragsinhalte zielen nicht in erster Line auf Kompensationsleistungen der Grundeigentümer ab
- Die raumordnungsrechtlichen **Rahmenbedingungen** für Planwertausgleiche **sind erst zu schaffen**
- **Enge rechtlichen Grenzen** für die Abschöpfung von Widmungsgewinnen
 - „Es besteht die Gefahr des Rechtsmissbrauchs und eines Verkaufs von Baulandwidmungen“



Resümee

- **Sinkende strategische Bedeutung** des Flächenwidmungsplanes
 - Planungsrechtlich – nach wie vor – hohe Relevanz

Auslegungsgrundsätze

- Für eine Planfestlegung müssen **öffentliche Interessen** vorliegen, wobei die Grenzen zwischen öffentlich und privat verwischen
- Grundsätzlich gilt für **Änderungen einzelner Grundstücke** besondere Begründungspflicht

Planungsrecht, -praxis und Rechtsprechung trafen auseinander

- Ob ausreichend öffentliche Gründe und ab wann unsachliche Begünstigung oder Benachteiligung von Eigentümern vorliegen, ist vielfach nur für den **Einzelfall** zu beurteilen
- **Öffentliche Planungsinteressen** sind zu prüfen und zu schärfen
- **Anpassung des Planungsrechts** an modifizierte Aufgaben wird erforderlich