

QUALIS - Qualitätssicherung durch zeitgemäßes Raumordnungsrecht

Arthur KANONIER, Andreas VOIGT, Manfred SCHRENK

(Dipl.-Ing. Dr. Arthur KANONIER, Institut für Rechtswissenschaften, TU Wien, Argentinierstraße 8, A-1040 Wien;

kanonier@email.archlab.tuwien.ac.at

Dipl.-Ing. Dr. Andreas VOIGT, Institut für Örtliche Raumplanung, TU Wien, Karlsplatz 11, A-1040 Wien; voigt@ifoer.tuwien.ac.at

Dipl.-Ing. Manfred SCHRENK, Institut für EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung, TU Wien, Floragasse 7, A-1040 Wien;

schrenk@osiris.iemar.tuwien.ac.at

1. AUSGANGSLAGE

Die „planmäßige und vorausschauende Gestaltung“ von Siedlungsgebieten als zentrale Aufgabe der Raumplanung hat in den letzten Jahren erheblich an Komplexität gewonnen. Zunehmende Nutzungsansprüche haben bei begrenzten Flächenressourcen zu teilweise erheblichen Interessenkonflikten geführt, die Planentscheidungen in der Praxis erschwert haben. Die fortschreitende „Verdichtung im Raum“ erfordert einerseits immer differenziertere Regelungssysteme und Eingriffsmöglichkeiten, soll die Steuerung der Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung wachsender Nutzungsanforderungen gewährleistet werden. Andererseits wächst der Widerstand bei Planbetroffenen gegen herkömmliche sowie neue einschränkende Maßnahmen, die oftmals als nicht notwendig und wenig nachvollziehbar angesehen werden. Insbesondere bei Bau- und Investitionsvorhaben werden deshalb „effektive, schnelle und schlanke“ Lösungen gefordert.

Auf diese Entwicklungen haben die Gesetzgeber der Länder, die grundsätzlich für Raumordnungsangelegenheiten zuständig sind, reagiert, und in den letzten Jahren die rechtlichen Grundlagen der Raumordnung umfangreich novelliert. Insgesamt befindet sich somit das österreichische Planungsrecht in einer Phase der Neuorientierung, die allerdings noch keineswegs abgeschlossen ist. So wurden in einigen Bundesländern die Raumordnungsgesetze innerhalb relativ kurzer Zeit mehrfach überarbeitet und erneuert (vgl. Ktn, Oö, Slbg, Tirol), wobei die Neuerungen von Detailregelungen über neue Instrumente bis zu Neufassungen des gesamten Gesetzes reichten.

2. PROBLEMSITUATION

Ausgehend von der komplizierten Kompetenzverteilung in Raumordnungsangelegenheiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und verstärkt durch die schon bisher differenzierten Regelungen in den einzelnen Raumordnungsgesetzen ergibt sich nun - österreichweit gesehen - ein unübersichtliches Regelungssystem, das zwar in seinen Grundstrukturen noch überschaubar, jedoch aufgrund der länderspezifischen Besonderheiten in den Einzel- und Detailbestimmungen kaum mehr erfaßbar ist. Trotz des anhaltenden Trends zur Deregulierung hat der Regelungsumfang insgesamt erheblich zugenommen, wenngleich in einigen Fällen bisher restriktive Bestimmungen durch Ausnahmeregelungen gelockert wurden.

Als Beispiel für die starke Differenzierung sei auf das Örtliche Entwicklungskonzept verwiesen, das nunmehr in allen Bundesländern vorgesehen ist. Rechtliche Grundlagen bilden die Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze, das Gemeindeplanungsgesetz in Kärnten oder das Landesentwicklungsprogramm im Burgenland, weitere inhaltliche Anforderungen ergeben sich teilweise durch zusätzliche Verordnungen (Tirol) oder aus Handbüchern und Leitfäden (Oö, Stmk, Slbg, Vlb). Ohne auf die unterschiedlichen inhaltlichen Vorgaben einzugehen, sind für dieses Instrument fünf verschiedene Bezeichnungen vorgesehen: „Örtliches Entwicklungskonzept“ (Bgld, Ktn, Oö, Stmk), „Räumliches Entwicklungskonzept“ (Slbg, Vlb), „Örtliches Raumordnungsprogramm“ (NÖ), „Örtliches Raumordnungskonzept“ (Tirol) und „Stadtentwicklungsplan“ (Wien). Rechtswirkung entfaltet das Örtliche Entwicklungskonzept entweder als Verordnung oder als Gemeinderatsbeschluß, wobei in der Stmk eine 2/3-Mehrheit vorgesehen ist. Auf Unterschiede im Verfahren sei nur bezüglich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung insoweit eingegangen, daß eine Genehmigung in Tirol durch Bescheid der Landesregierung erfolgt, in Salzburg nur eine Begutachtung und in Oberösterreich keine formale Einbindung der Landesregierung vorgesehen ist.

Ein weiteres Beispiel für Bestimmungen, die in einzelnen Ländern stark variieren, für die sich aber aufgrund der Problematik keine derartige Differenzierung ergeben würde, sind die Regelungen der „aktiven Bodenpolitik“. Das Instrumentarium, das die Länder zur Beseitigung der Baulandhortung anbieten, ist von der Systematik, Rechtswirkung, Regelungsintensität und den Einsatzmöglichkeiten sehr unterschiedlich.

Während Vorarlberg im neuen Raumplanungsgesetz keine entsprechenden Regelungen aufgenommen hat, sind in anderen Ländern Baulandsicherungsverträge, Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge sowie Infrastrukturabgaben im Bauland, Rückwidmungsmöglichkeiten, Baulandwidmungen auf Zeit, Enteignungsbestimmungen, Baulandsicherungsgesellschaften und Bodenbeschaffungsfonds vorgesehen. Je nach Bundesland ergeben sich nunmehr sowohl bei der Festlegung von Nutzungsbeschränkungen durch die Planungsbehörden als auch für die jeweiligen Grundeigentümer verschiedene Ausgangssituationen, die auf Grund der differenzierten Bestimmungen nicht mehr ohne weiters vergleichbar und auf andere Bundesländer übertragbar sind.

Vor dem Hintergrund der starken Differenzierung in den einzelnen Raumordnungsgesetzen sowie den häufigen Novellierungen ist die Rechtsanwendung keineswegs unproblematisch. Planungen in zwei Bundesländern setzen nicht nur die entsprechenden Kenntnisse zweier abweichender Regelungssysteme voraus, sondern erfordern auch hinreichende Informationen über die Judikatur der Höchstgerichte, die ihrerseits wiederum nur bedingt auf andere Länder übertragbar ist. Im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des VfGH und VwGH ist darauf hinzuweisen, daß in den letzten Jahren eine Vielzahl von bedeutenden Erkenntnissen ergangen sind, die erheblich die künftige Planungspraxis beeinflussen.

Diese Neuerungen und variierenden Bestimmungen schaffen Unsicherheiten auf seiten der Rechtsanwender, insbesondere bei Grundeigentümern, Bauwilligen, Investoren und Unternehmern. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, da im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union unter anderem auch diese Unsicherheiten als Nachteil für den „Standort Österreich“ gesehen werden, wenn es gilt, Anreize für Investoren und Unternehmer (Bsp. Gewerbe- und Betriebsansiedlung) zu schaffen. Derzeit scheinen jedenfalls „effektive, schnelle und schlanke Lösungen“ im Planungsrecht nicht ohne weiteres möglich.

3. ZIELSETZUNGEN DES PROJEKTES

Die Zielsetzungen des Projektes "QUALIS", das von Mitarbeitern der drei angeführten TU-Institute betreut wird, sind mehrfache:

3.1. Verfügbarmachen des aktuellen Rechtsstandes

Zunächst soll ein langjährig bestehendes Defizit abgebaut werden, welches sich darin äußert, daß der jeweils gültige Rechtsstand im Raumordnungsrecht nur schwer und mit erheblichem Aufwand abrufbar ist. Die im Zusammenhang mit diesem Projekt geführten Gespräche mit Experten und betroffenen Institutionen haben insbesondere in diesem Bereich einen erheblichen Verbesserungsbedarf aufgezeigt. Nicht zuletzt die zunehmend genaueren Kontrollen von Raumplänen durch Aufsichtsbehörden und gegebenenfalls durch Höchstgerichte erfordern auf der Planerseite einfache Zugriffsmöglichkeiten auf die Raumordnungsgesetze und die nachgeordneten Verordnungen. Eine Grundinformation des gültigen Raumordnungsrechtes ist darüber hinaus auch für Studierende eine wesentliche Erleichterung bei Projekten, die in irgend einer Form raumordnungsrechtliche Belange tangieren.

3.2. Qualitätssicherung - Quality Management in Raumordnungsfragen

Als einen wesentlichen Schwerpunkt verfolgt das gegenständliche Projekt die Integration des Qualitätssicherungsdenkens (Quality Management) in den Bereichen der Raumplanung, insbesondere in den normativen Bereichen des nominellen Raumordnungsrechtes sowie in den planungsrelevanten Bereichen des Bau- und Anlagenrechtes. Dies soll insbesondere erfolgen durch:

1. Darstellung der derzeitigen Situation bei der Errichtung baulicher Anlagen basierend auf dem österreichischen Planungs-, Bau- und Bodenrecht.
2. Standardisierung und Harmonisierung z.B. von Verfahren aber auch von Begriffen, Instrumenten, Inhalten, Ausnahmeregleungen und Rechtswirkungen. Die Einflußmöglichkeiten sollen erfolgen auf der Grundlage einer:
3. Darstellung und Überprüfung der fachlich-planerischen Anforderungen an Widmungs- und Nutzungskategorien (z.B. Abstandsflächen, Dichtewerte, Nutzungsbeschränkungen) sowie sonstigen Nutzungsbeschränkungen (Emissions- und Immissionsschutz, Unverträglichkeit einzelner Nutzungen, ...).

4. Erfahrungen und Lösungsansätze in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sollen auf Möglichkeiten ihrer Umsetzung in Österreich untersucht werden.
5. Integration der Erfahrungen aus der Raumplanungspraxis.

Konkret sollen etwa Vorschläge erarbeitet werden, die beitragen zur:

- Reduzierung von Kosten durch erhöhte Rechtssicherheit und schlanke Verfahren und
- idealtypischen Europareife des österreichischen Raumordnungsrechtes.

4. METHODIK

Die komplexe Problemstellung erfordert eine institutionelle Zusammenarbeit, eine mehrstufige Vorgangsweise und zeitgemäße, problemadäquate Informationstechniken:

Wie bereits erwähnt, erfolgt die Projektbearbeitung durch die TU-Institute für Rechtswissenschaften, Örtliche Raumplanung und EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung im Dialog mit dem Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes - BKA-RIS (<http://www.ris.bka.gv.at/>). Weiters werden die Erfahrungen und Bedürfnisse der Planungspraxis in Direktkontakten mit der Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten, Bundesfachgruppe Raumplanung eingebunden.

Als wesentliche Randbedingung ist zu nennen, daß im Bereich des österreichischen Normungswesens (ÖNORM) im Rahmen der Wirkungsbereiche der Ausschüsse Vermessungstechnik und Plandarstellung bzw. Objektschlüsselkatalog ab Jänner 1997 der Versuch der Normung von Definitionen und Begriffen in den Raumplanungsbereichen Flächenwidmungsplanung und Bebauungsplanung unternommen wird. Aus dem beantragten Forschungsprojekt und der Normungstätigkeit werden wichtige Synergieeffekte erwartet.

5. FORSCHUNGSERGEBNISSE

Mit Jahresende 1998 soll ein Grundangebot an projektrelevanten Informationen in digitaler Form vorliegen, Ausbaustufen sollen folgen. Das Angebot - zunächst gerichtet an Studierende der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung - soll in weiterer Folge auch für die Planungspraxis, Gebietskörperschaften, Projektwerber und Interessierte verfügbar gemacht werden. Die Benutzungsbedingungen des Informationssystems sind Gegenstand weiterer Vereinbarungen.

An Forschungsergebnissen sind auf der Grundlage der angeführten Zielsetzungen zu erwarten:

- Vorschläge zur Harmonisierung des österreichischen Raumplanungs- und Raumordnungsrechtes unter besonderer Berücksichtigung der Bauverfahren im Schwerpunktbereich „Wirtschaft“;
- Aufbereitung des einschlägigen, projektrelevanten nominellen Raumplanungs- und Raumordnungsrechtes mit besonderer Aufbereitung von Verfahren, Fristen, Begriffen, Inhalten, Parteistellung etc. in digitaler Form. Das Informationsangebot soll sowohl auf CD-ROM sowie im Internet zugänglich gemacht werden.

Insbesondere der Punkt 2 erscheint als notwendiger wie zeitgemäßer Beitrag. Dabei sollen Kontakte zu den zuständigen Bundes- und Landesdienststellen aktiviert und verstärkt werden.

Mit dem ggst. Forschungsprojekt wird der Versuch unternommen, einerseits einen Beitrag im Interesse der Wiener sowie der österreichischen Wirtschaft zu leisten und andererseits Universitäten als Drehscheibe für Diskussion und Modifikation auch von Rechtsnormen verstärkt ins Spiel zu bringen.

Das Grundangebot des in Bearbeitung befindlichen Prototypen umfaßt folgende Bereiche:

1. Rechtsgrundlagen (österreichisches Bau-, Planungs- und Bodenrecht)
2. Einschlägige Iudikatur
3. Online-Sources für Rechtsgrundlagen
4. Weiterführende Literatur
5. Synoptische Darstellungen
6. Stichwortsuche, differenziert nach:
 - Räumlicher Lage

- Planungsebenen (Überörtliche und Örtliche Raumplanung),
- Rechtsinstrumenten (Landesentwicklungsprogramm, regionales und sektorales Entwicklungsprogramm, Örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan, Umlegungsplan) und
- Verfahren (formelle und materielle Aspekte)

6. TECHNISCHE REALISIERUNG

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, wäre schon die Zusammenfassung der erwähnten juristischen Grundlagen der Raumplanung in Österreich zu einem bestimmten Stichtag und die Publikation in Buchform eine wertvolle Hilfe für in der Raumplanung Tätige, das vorgestellte Projekt geht in seinen Zielsetzungen aber noch wesentlich weiter. Um diesen genügen zu können, bedarf es des Einsatzes neuer Informationstechnologien, die eine Strukturierung und Abfrage von relevanter Information nach unterschiedlichsten Kriterien und die Vernetzung und In-Beziehung-Setzung dieser Information ermöglichen. Zur Realisierung bietet sich das Hypertext-Konzept, wie es z.B. im World Wide Web verwendet wird, in Verbindung mit einer Datenbanklösung an.

Gesuchte Information soll sich für den Benutzer einerseits über mehrere hierarchisch strukturierte Schemata (Raumbezug, Verfahren, etc.), andererseits über eine datenbank-basierte Suchmaschine mit multikriteriellen Suchmöglichkeiten und Volltextsuche erschließen, ergänzt werden diese Möglichkeiten durch einen Schlagwortkatalog und einen Thesaurus. Abb. 1 gibt einen Überblick über die geplante Struktur von QUALIS.

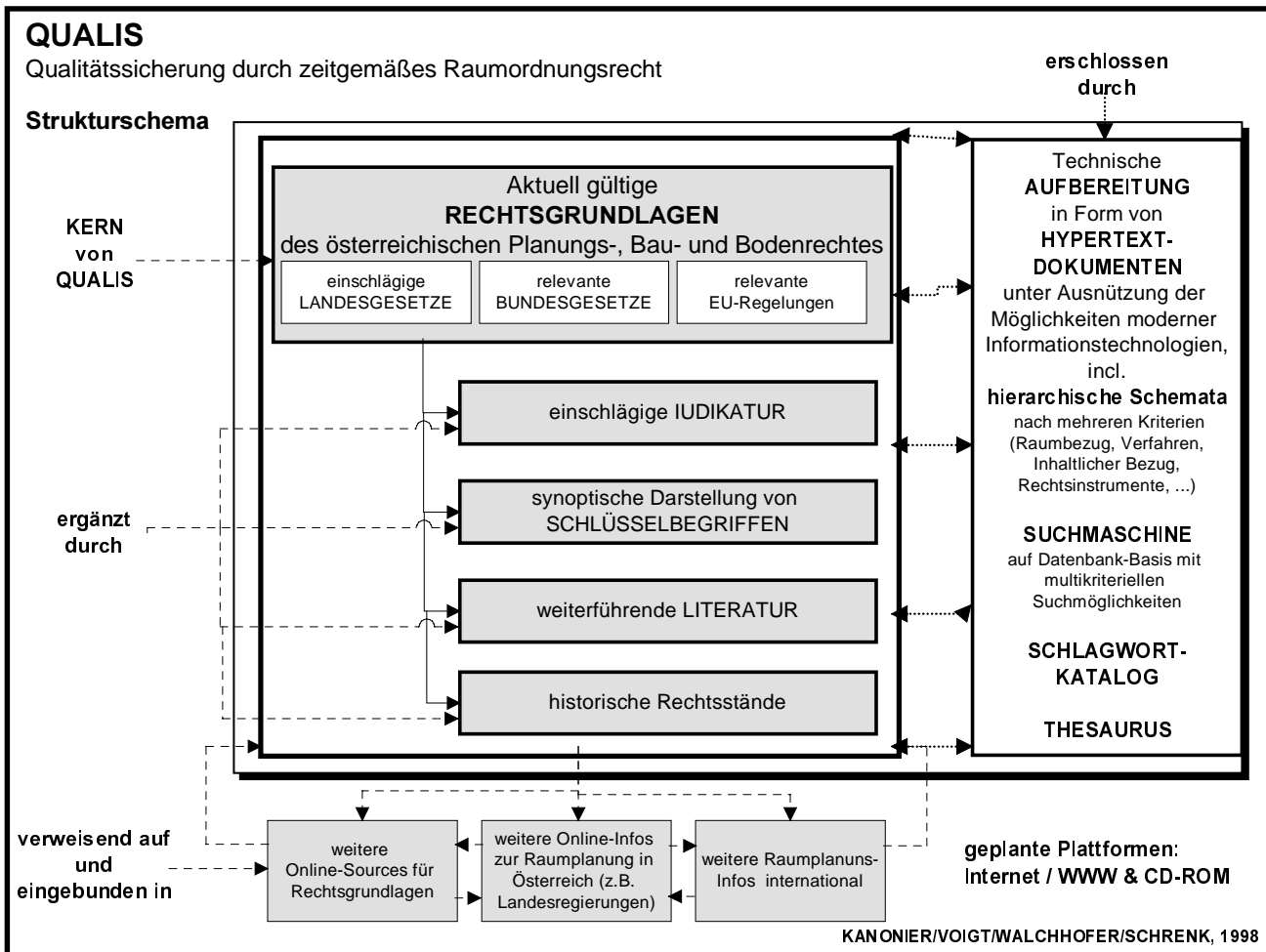


Abb. 1: Strukturschema des QUALIS-Projektes

Eine besondere Herausforderung für die Datenbank-Konzeption stellt die Realisierung der Abfragemöglichkeiten für historische Rechtsstände dar, damit für Zeitpunkte in der Vergangenheit – ab dem Beginn der Erfassung - der aktuelle Rechtsstand ermittelt und Entscheidungsprozesse nachvollzogen werden können.

Komplikationen sind v.a. im Falle von Übergangsregelungen zu erwarten, wo u.U. für einen bestimmten Zeitpunkt unterschiedliche Regelungen in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen parallel gültig sind.

Die Publikation soll auf zwei Plattformen erfolgen, nämlich in laufend aktuell gehaltener Form im Internet bzw. World Wide Web (WWW) sowie in einer „Offline“-Version auf CD-ROM.

In einer ersten Stufe wird das Web-Angebot nur für Studienzwecke verfügbar sein. Volle WWW-Verfügbarkeit des gesamten Inhaltes und Funktionsumfangs ist aus Sicht der Autoren anzustreben, jedoch sind hierfür noch die Rahmenbedingungen zu klären.

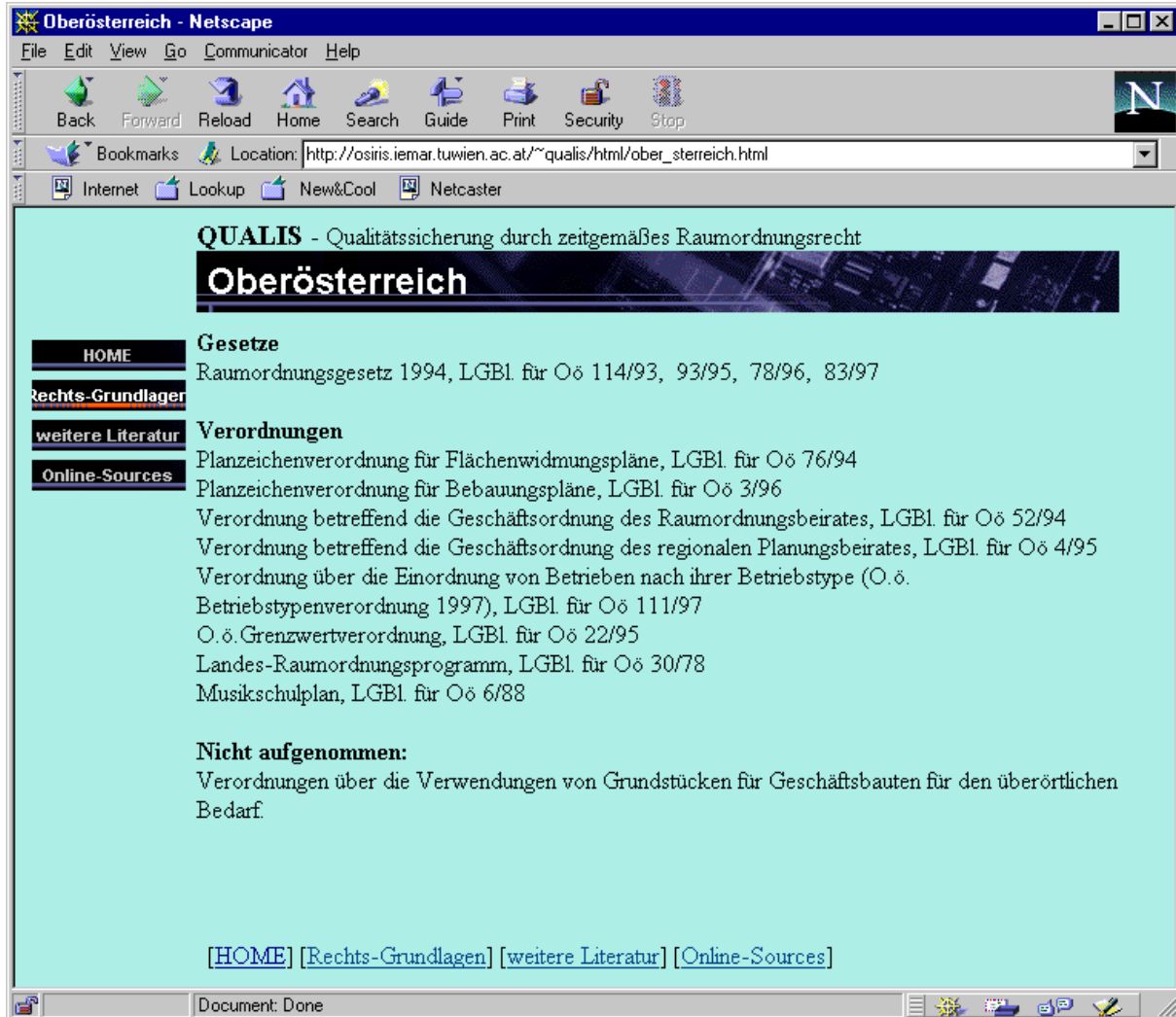


Abb. 2: Beispiel für eine WWW-Page zur Übersicht der rechtlichen Grundlagen der Raumplanung in einem Bundesland

7. LITERATUR

- Berka: Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Juristische Blätter, 2/1996, S 74.
- Davy: Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons? Zeitschrift für Verwaltung 2/1996, S193.
- Fröhler/Binder: Bodenordnung und Planungsrecht. Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Band 88, Linz 1991.
- Fröhler/Oberndorfer: Österreichisches Raumordnungsrecht II. Trauner Verlag, Linz 1986.
- Geuder: Österreichisches Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Linde Verlag, Wien 1996.
- Jann/Oberndorfer: Die Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofes im Bereich der Raumplanung. Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Wien-Linz 1995.
- Lienbacher: Raumordnungsrecht, in Bachmann et al.: Besonderes Verwaltungsrecht. Springer Verlag, Wien 1996.
- ÖROK: Achter Raumordnungsbericht. Schriftenreihe Nr 128, Wien 1996.
- Pernthaler/Fend: Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich. Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11, Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien 1989.
- Pernthaler: Raumordnung und Verfassung, Band 3. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Band 30, Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Wien 1990.
- Rebhahn (Hrsg): Kärntner Raumordnungs- und Grundverkehrsrecht. Manz-Verlag, Wien 1996.
- Schadt (Projektleiter): Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich. ÖROK Schriftenreihe 123, Wien 1995.

Das Projekt wird aus Mitteln des Technik-Preises der Wiener Wirtschaft unterstützt.